

Neve e Valanghe

n° 54 - aprile 2005

*Meteorologia alpina,
Glaciologia, Prevenzione
e Sicurezza in montagna*

SICUREZZA VALANGHE NEI COMPRESSORI PER GLI SPORT INVERNALI



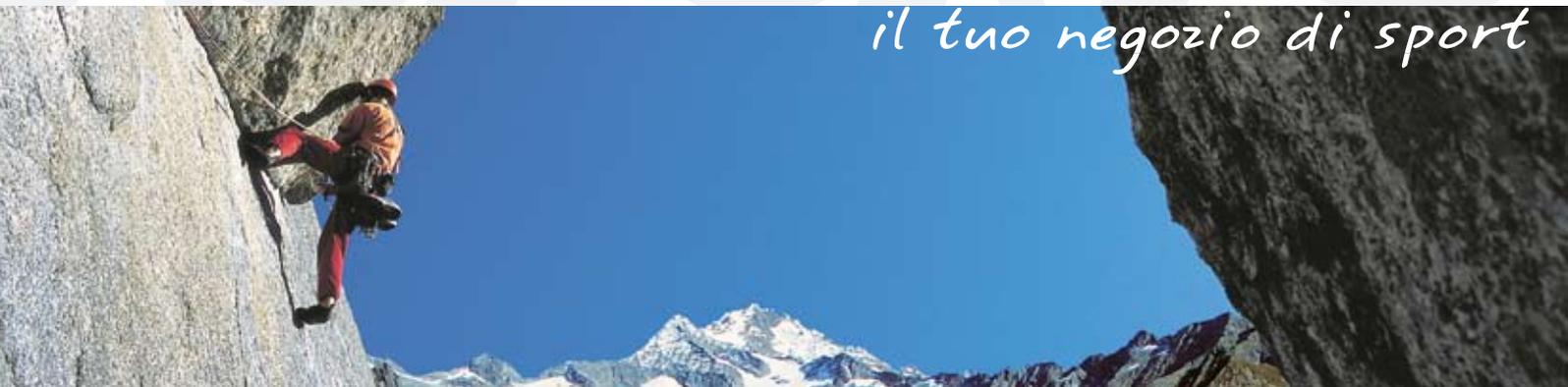
I risultati di uno studio
dell'AINEVA sugli aspetti
giuridici della sicurezza dalle
valanghe nei comprensori per
gli sport invernali



Alpinismo
Speleologia
Escursionismo
Trekking
Scialpinismo
Materiali nivometeo 
Attrezzature per lavori in altezza

ASPORT'S MOUNTAIN EQUIPMENT

il tuo negozio di sport



Quartier Carducci, 141 - Chiesa d'Alpago (BL) - Tel.0437 470129 - Fax 0437 470172 - info@asport-s.com - www.asport-s.com



www.aineva.it



**Indirizzi e numeri telefonici
dei Servizi Valanghe A.I.NE.VA.
dell'Arco Alpino Italiano**

REGIONE PIEMONTE

ARPA-Piemonte
Settore Meteoidrografico e Reti di Monitoraggio
Cso Unione Sovietica, 216 - 10134 Torino
Tel. 011 3168203 - Fax 3181709
e-mail: meteoidro@regione.piemonte.it
Bollettino Nivometeorologico:
Tel. 011 3185555
<http://www.regione.piemonte.it/meteo>
televideo RAI 3 pagine 536 e 537

REGIONE AUTONOMA

VALLE D'AOSTA

Assessorato Agricoltura, Risorse Naturali e
Protezione Civile
Direz.Prot.Civile - Ufficio Valanghe
Reg. Aeroporto 7/A - 11020 Saint Christophe AO
Tel. 0165 238222 Fax 0165 40935
Bollettino Nivometeorologico
Tel. 0165 776300
<http://www.notes2.regione.vda.it/>
DBVWeb/bolnivometeo.nsf
e-mail: u-valanghe@regione.vda.it

REGIONE LOMBARDIA

ARPA-Lombardia Centro Nivometeorologico
Via Monte Confinale 9 - 23032 Bormio SO
Tel. 0342 914400 - Fax 0342 905133
Bollettino Nivometeorologico - 8 linee -
Tel. 8488 37077 anche self fax
<http://www.arpalombardia.it/meteo/bollettini/bolniv.htm>
Televideo RAI 3 pagina 517
e-mail: g.peretti@arpalombardia.it

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Ufficio Neve, Valanghe e meteorologia
Galleria dei Legionari 5 - 38100 Trento
Tel. 0461 494877 - Fax 0461 238309
Bollettino Nivometeo 0461 238939
Self-fax 0461 237089
<http://www.provincia.tn.it/meteo>
e-mail: meteotrentino@provincia.tn.it

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

Ufficio Idrografico, Servizio Prevenzione
Valanghe e Servizio Meteorologico
Via Mendola 33 - 39100 Bolzano
Tel. 0471 414740 - Fax 0471 414779
Hydro@provincia.bz.it
Bollettino Nivometeorologico
Tel. 0471 270555
Tel. 0471 271177 anche self fax
<http://www.provincia.bz.it/valanghe>
Televideo RAI 3 pagine 429 e 529

REGIONE DEL VENETO

ARPA-Veneto Centro Valanghe di Arabba
Via Pradat 5 - 32020 Arabba BL
Tel. 0436 755711 - Fax 0436 79319
Bollettino Nivometeo Tel 0436 780007
Self fax 0436 780008 - 79221
Fax polling 0436 780009
<http://www.arpa.veneto.it/csvdi>
e-mail: cva@arpa.veneto.it

REGIONE AUTONOMA

FRIULI VENEZIA GIULIA

Ufficio Valanghe
C/o Direzione Regionale delle Foreste
Via Cotonificio 127 - 33100 Udine
Tel. 0432 555877
Fax 0432 485782
Bollettino Nivometeorologico
NUMERO VERDE 800 860377 (in voce e self fax)
<http://www.regione.fvg.it/meteo/valanghe.htm>
e-mail: neve.valanghe@regione.fvg.it

Sede A.I.NE.VA.

Vicolo dell'Adige, 18
38100 TRENTO
Tel. 0461 230305 - Fax 0461 232225
<http://www.aineva.it>
e-mail: aineva@aineva.it

**Numero telefonico per
l'ascolto di tutti i Bollettini
Nivometeorologici degli
Uffici Valanghe AINEVA
Tel. 0461/230030**



Periodico associato all'USPI
Unione Stampa Periodica Italiana

- Gli utenti di "NEVE E VALANGHE":
- Sindaci dei Comuni Montani
- Comunità Montane
- Commissioni Locali Valanghe
- Prefetture montane
- Amministrazioni Province Montane
- Genii Civili
- Servizi Provinciali Agricoltura e Foreste
- Assessorati Reg./Provinciali Turismo
- APT delle località montane
- Sedi Regionali U.S.T.I.F.
- Sedi Provinciali A.N.A.S.
- Ministero della Protezione Civile
- Direzioni dei Parchi Nazionali
- Stazioni Sciistiche
- Scuole di Sci
- Club Alpino Italiano
- Scuole di Scialpinismo del CAI
- Delegazioni del Soccorso Alpino del CAI
- Collegi delle Guide Alpine
- Rilevatori di dati Nivometeorologici
- Biblioteche Facoltà Univ. del settore
- Ordini Professionali del settore
- Professionisti del settore italiani e stranieri
- Enti addetti ai bacini idroelettrici
- Redazioni di massmedia specializzati
- Aziende addette a: produzione della neve, sicurezza piste e impianti, costruzione attrezzature per il soccorso, operanti nel campo della protezione e prevenzione delle valanghe.

Rivista dell'AI NEVA - ISSN 1120 - 0642
Aut. Trib. di Rovereto (TN)
N° 195/94NC
del 28/09/1994
Sped in abb. postale Gr. IV - 50%
Abbonamento annuo 2005: Euro 15,50
da versare sul c/c postale n. 14595383
o su c/c bancario nr. 100/19 presso
Banca di Trento e Bolzano,
Agenzia Trento 6
ABI 03240 CAB 01832
intestato a: AI NEVA
vicolo dell'Adige, 18 - 38100 Trento

Direttore Responsabile
Giovanni PERETTI
Coordinatore di redazione
Alfredo PRAOLINI
ARPA Lombardia

Comitato di redazione:
Enrico FILAFERRO, Fabio GHESER,
Mauro GADDO,
Elena TURRONI, Mauro VALT,
Elena BARBERA, Paolo TURCOTTI

Comitato scientifico editoriale:
Silvano MEROI, Alberto TRENTI,
Stefano BOVO, Alberto LUCHETTA,
Paolo STEFANELLI, Giovanni PERETTI,
Michela MUNARI

Segreteria di Redazione:
Vicolo dell'Adige, 18
38100 TRENTO
Tel. 0461/230305
Fax 0461/232225

Videoimpaginazione e grafica:
MOTTARELLA STUDIO GRAFICO
www.mottarella.com
Cosio Valtellino (SO)

Stampa:
ALCIONE srl
Trento

Referenze fotografiche:

foto di copertina: Alfredo Praolini
Alfredo Praolini: 2, 8, 9, 12, 14, 15, 16, 18, 22,
25, 29, 30, 32, 35, 37, 39, 40, 42, 45, 46, 50, 51,
52, 53, 54, 56, 57, 58, 59
Lodovico Mottarella: 1, 4, 6-7, 10, 11

Hanno collaborato a questo numero:

Elena Barbera, Nadia Pregonella,
Stefania Del Barba, Serena Mottarella,
Pietro Del Barba, Giorgio Tecilla,
Marco Cordola.

*Gli articoli e le note firmate esprimono
l'opinione dell'Autore e non impegnano
l'AI NEVA.*

I dati forniti dagli abbonati e dagli inserzionisti
vengono utilizzati esclusivamente per l'invio
della presente pubblicazione (L.31.12.96 n.675
e successive integrazioni).



6
SICUREZZA DALLE VALANGHE NEI COMPENSORI
PER GLI SPORT INVERNALI



12
L'ORGANIZZAZIONE E LA GESTIONE
DELLA SICUREZZA DALLE VALANGHE
di G. Poliandri



36
DELIMITAZIONE DEL COMPENSORIO PER
GLI SPORT INVERNALI E RIFLESSI SULLA
TUTELA DALLE VALANGHE
di G. Poliandri



50
LINEE GUIDA AINEVA



Come più ampiamente indicato nella presentazione tecnica che segue, questo numero di Neve e Valanghe è interamente rivolto ad illustrare i risultati del progetto di ricerca "Aspetti giuridici della sicurezza dalle valanghe nei comprensori innevati gestiti 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" che l'Aineva ha sviluppato tra il 2003 e il 2004.

Una scelta precisa, quella di Aineva, di approfondire questo particolare campo di studio, strategico per promuovere una sempre più efficace azione di prevenzione dal pericolo di valanga nelle Regioni e Province Autonome associate, in un settore in cui la gestione della sicurezza diventa sempre più impegnativa.

Il dato sul numero di utenti che ogni giorno, durante la stagione invernale, frequenta i comprensori per gli sport invernali nel territorio alpino è sufficiente a far comprendere il problema. Le centinaia di migliaia di passaggi giornalieri su piste da sci e impianti di risalita che si registrano nelle nostre Alpi caratterizzano infatti gli sport invernali come un fenomeno sociale di rilevanza assoluta.

La natura delle attività svolte ed il numero delle persone coinvolte nelle diverse pratiche legate alla frequentazione del territorio innevato impongono di affrontare la sicurezza nei comprensori per gli sport invernali in modo sempre più attento e professionale. In questo campo il tema delle valanghe, proprio per le conseguenze che normalmente ne discendono, assume una importanza centrale anche se i relativi incidenti sono numericamente molto meno rilevanti di quelli provocati dagli infortuni di circolazione. Il lavoro illustrato in questo numero della rivista si pone l'obiettivo di contribuire alla crescita di una cultura giuridica di settore tale da promuovere lo sviluppo di normative più organiche e omogenee almeno sotto il profilo dei principi generali. Lo studio mostra infatti, sull'arco alpino italiano, la coesistenza di tipologie di prescrizioni troppo diversamente impostate all'interno delle quali non è sempre facile individuare chiare e univoche strategie di regolamentazione.

La responsabilità prioritaria dell'esercente nella gestione della sicurezza dalle valanghe, la necessità di forme omogenee di pianificazione per il governo delle procedure più complesse di messa in sicurezza e l'utilità di una definizione unitaria di comprensorio per gli sport invernali sono alcune delle tesi più caratterizzanti. Vi si affiancano altre riflessioni e proposte tese a definire alcuni principi verso cui orientare la normazione, nella prospettiva di accostare al prioritario criterio della corretta scelta localizzativa e del tradizionale ricorso ad opere ingegneristiche di difesa anche un uso tecnicamente codificato di sistemi di monitoraggio, valutazione del pericolo ed intervento attraverso il cosiddetto distacco artificiale, reso possibile dallo sviluppo e dall'affinamento di sempre più affidabili metodologie di intervento sui versanti instabili.

Per favorire lo sviluppo di un insieme organico e aggiornato di nuove norme di settore il Comitato tecnico direttivo dell'Aineva ha voluto accompagnare questo lavoro mettendo a punto ed approvando le Linee guida che sono pubblicate alla fine di questo numero.

Il responsabile tecnico
Arch. Giorgio Tecilla

SICUREZZA dal

NEI COMPRESSORI PER GLI SPORT INVERNALI

Un'iniziativa dell'AINEVA per
studiarne gli aspetti giuridici



le VALANGHE



Gli articoli pubblicati su questo numero della Rivista sono una sintesi di alcune parti di una ricerca sviluppata dall'A.I.NE.VA. tra il 2003 ed il 2004, dal titolo "Aspetti giuridici della sicurezza dalle valanghe nei comprensori innevati gestiti 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".

La ricerca ha interessato principalmente le normative di settore vigenti nelle Province autonome e nelle Regioni aderenti all'A.I.NE.VA. (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Veneto, Friuli Venezia Giulia) poiché - grazie al trasferimento di quasi tutte le competenze attinenti, iniziato secondo i casi dal 1948 o dal 1972 - sono ormai gli ordinamenti decentrati a possedere le chiavi necessarie per intervenire nel sistema.

E' stato tuttavia dedicato qualche spazio alle normative statali poiché: a) in qualche caso si tratta di disposizioni di principio o di disposizioni tecniche che devono essere generalmente osservate; b) in numerosi casi si tratta di disposizioni che costituiscono un riferimento espressamente richiamato dalle legislazioni regionali e provinciali; c) innovazioni significative, più o meno vincolanti per Regioni e Province autonome, pur non esenti da critiche, ripropongono qualche ruolo anche per la legislazione nazionale.

La disciplina sulla sicurezza dalle valanghe nei comprensori per gli sport invernali è stata analizzata soprattutto all'interno della normativa su realizzazione e gestione di impianti di risalita e di aree sciabili attrezzate. Ma norme significative - utili per arricchire un quadro comunque complesso - sono emerse da campi diversi: la pianificazione e l'uso del territorio, la valutazione dell'impatto ambientale, la protezione civile, le opere pubbliche

di interesse locale, la difesa del suolo e dell'assetto idrogeologico, l'organizzazione degli apparati amministrativi, le professioni della montagna, l'ordinamento e lo sviluppo dello sport, la promozione del turismo.

L'obiettivo prioritario della ricerca era individuare linee guida per consolidare e, se possibile, estendere la tutela dalle valanghe a vantaggio di utenti, operatori, beni ed attività economiche nelle aree considerate.

La ricerca si è concentrata specialmente sulle relazioni tra pericolosità valanghiva e pratiche dello sci da discesa e dello sci di fondo, senza escludere altre forme di attività ricreativa e sportiva sulla neve e strutture o servizi collegati. Di proposito dunque - in queste righe e nel titolo dato alla ricerca - si evita di riferirsi alle sole aree attrezzate per lo sci da discesa e per lo sci da fondo che pure costituiscono, sul piano quantitativo, la quasi totalità delle aree innevate gestite per l'uso turistico, ricreativo e sportivo non agonistico.



L'esame delle norme regionali e provinciali di settore mostra che - a prescindere dagli aspetti legati alla localizzazione - il sistema largamente più regolato e diffuso per la sicurezza dalle valanghe su piste di discesa, piste di fondo e impianti di risalita resta la gestione della circolazione.

Non c'è dubbio che in numerosi siti e località questo sistema - per vari motivi - sia e debba continuare ad essere quello principale.

Da molti anni, tuttavia, ragioni tecniche ed economiche hanno favorito l'introduzione graduale di metodi e sistemi - alcuni a tecnologia molto avanzata - per il distacco preventivo, programmato e artificiale delle masse nevose instabili.

Ciò nonostante restano in netta minoranza le legislazioni regionali e provinciali che accolgono, regolano e promuovono tali sistemi. Ma lo scostamento tra previsioni normative e realtà in evoluzione produce indebolimento nell'attività amministrativa delle strutture competenti, incertezze



tra gli esercenti, squilibri importanti tra situazioni caratterizzate da iniziative di punta (spesso normativamente scoperte) e situazioni ordinarie.

Un obiettivo prioritario della ricerca è stato quindi individuare principi e modalità per aggiornare le previsioni normative sulle tipologie di interventi tecnici ammessi per la gestione attiva della sicurezza dalle valanghe nei comprensori per gli sport invernali.

L'estensione a tutto l'arco alpino italiano (ed anche a Regioni dell'Appennino) di normative ed esperienze già collaudate, opportunamente corrette ed integrate, potrebbe offrire adeguata copertura a prassi operative (anche utilissime) che oggi mancano di regole o possono trovarle

solo con faticose interpretazioni delle leggi in vigore.

Anche le norme sui limiti alla circolazione in condizioni di pericolo richiederebbero del resto una seria revisione sia dal punto di vista della omogeneità delle previsioni nei territori alpini ed appenninici sia dal punto di vista della ripartizione di funzioni ed obblighi.

La tutela dalle valanghe nei comprensori per gli sport invernali richiede poi che pubblica amministrazione ed esercenti - con responsabilità e modalità diverse - siano adeguatamente organizzati per il trattamento delle informazioni, i sistemi di allerta, la gestione e l'eliminazione del pericolo o del rischio, la vigilanza ed il controllo.

La verifica su questi importanti



aspetti e la costruzione di ipotesi di aggiornamento delle prescrizioni vigenti ha costituito uno degli obiettivi non secondari della ricerca.

Si deve insistere sul fatto che un razionale sistema complessivo della sicurezza da valanghe nelle aree in esame non sembra poter prescindere da chiare assegnazioni di compiti e di responsabilità. Il ruolo che in questo campo spetta agli esercenti degli impianti funiviari e dei percorsi innevati attrezzati non è sempre ben definito dalle disposizioni vigenti. Uno dei risultati più significativi della ricerca è la riflessione su soluzioni che: a) dovrebbero assegnare agli esercenti la responsabilità principale per la sicurezza dalle valanghe nelle aree di competenza; b) dovrebbero consentire la separazione netta di tale responsabilità - anche per quanto attiene alle tipologie ed all'organizzazione delle iniziative - da quella dei pubblici amministratori cui è affidata la generale tutela dell'incolumità pubblica in condizioni

di emergenza.

Altro aspetto affrontato è la sicurezza dalle valanghe all'interno di zone, su percorsi innevati e per tipologie di fruizioni che, sia pure senza diffusione larga ed omogenea nell'arco alpino, conoscono forme anche sofisticate di organizzazione continuativa durante la stagione invernale ma non godono delle attenzioni riservate agli impianti di risalita e alle piste per lo sci.

Le definizioni normative più diffuse sulle porzioni di territorio oggetto della ricerca rappresentano per lo più la somma delle aree sciabili e dunque non costituiscono mediamente un valido sostegno all'impostazione adottata.

La messa a punto di espressioni e concetti adeguati a rappresentare realtà più complesse ha costituito quindi un obiettivo importante.

Una definizione ampia, unitaria, tendenzialmente onnicomprensiva come - tra le altre possibili - quella di "comprensorio per gli sport invernali":

- possiede un valore prevalentemente descrittivo ma rinvia nello stesso tempo a metodi uniformi per affrontare e risolvere sia problemi generali di gestione delle aree interessate sia problemi particolari di tutela dalle valanghe;

- costituisce una premessa per unificare gradualmente le norme settoriali sull'organizzazione della sicurezza dalle valanghe nei comprensori, anche attraverso prudenti applicazioni estensive di disposizioni già in vigore;

- non comporta tuttavia confusione tra i regimi giuridici che governano i vari profili della gestione di aree sciabili attrezzate, altre tipologie di percorsi innevati gestiti, impianti di risalita, servizi accessori, zone di pertinenza.

Esiste infine una connessione evidente tra disciplina degli usi delle zone esposte alle valanghe su tutto il territorio regionale o provinciale e gestione delle infrastrutture per il turismo invernale sulla neve. Perciò sono stati affrontati i problemi giuri-



dici collegati alle politiche, alle strategie, ai criteri generali e particolari, alle compatibilità che regolano sia la pianificazione urbanistica nelle aree valanghive sia la pianificazione settoriale in materia di comprensori per gli sport invernali.

In effetti in tutti gli ordinamenti regionali e provinciali analizzati gli strumenti di programmazione generale o di settore (quando esistono) e gli strumenti di pianificazione del territorio variabilmente costituiscono il quadro di riferimento per verificare la compatibilità (economica, ambientale, tecnica) dei progetti di realizzazione o ampliamento di aree sciabili e di impianti funiviari nei comprensori per gli sport invernali.

Una finalità della ricerca è stata quindi tracciare uno schema sintetico della cornice urbanistica in cui funzionano i comprensori per gli sport invernali, verificando anche se e in quale misura le norme vigenti sul governo del territorio favoriscono l'ipotizzata estensione dei limiti della sicu-

rezza dalle valanghe.

Ma gli articoli pubblicati in questo numero non presentano queste parti del lavoro che però sono comprese nelle sette schede periodicamente aggiornate, corredate da documentazione normativa, consultabili nel sito Internet dell'A.I.NE.VA. (www.aineva.it)

Tutti gli obiettivi sopra descritti richiedevano preliminarmente di acquisire, ordinare e valutare le informazioni giuridiche nei diversi campi di interesse, al fine di selezionare principi generali, normative avanzate, strategie prevalenti.

Si è così verificato che nelle Regioni e nelle Province autonome dell'arco alpino resta forte l'esigenza di ottenere le maggiori utilizzazioni compatibili dei comprensori per gli sport invernali esistenti o del territorio innevato potenzialmente fruibile e nello stesso tempo di garantire standard di sicurezza dalle valanghe; come accennato, c'è qualche ritardo nel raccogliere la sfida posta dal differenziarsi

delle utilizzazioni tradizionali e dalla disponibilità di progressi tecnologici nel campo della prevenzione e della riduzione del pericolo e del rischio.

Ulteriori passi concreti su tali terreni sembrano però urgenti. Anche perché le novità introdotte dalla legislazione statale, pur apprezzabili, non hanno completamente soddisfatto il bisogno di una normativa quadro nazionale capace di fare scelte strategiche convincenti, di porre principi inequivocabili, di valorizzare i patrimoni di conoscenze, di competenze e di organizzazione formati nel paese in questo delicato settore.

Lo scopo ultimo della ricerca era elaborare e proporre all'attenzione delle istituzioni di riferimento e degli operatori quelle "Linee guida per interventi regionali di riforma legislativa in materia di sicurezza dalle valanghe nei comprensori per gli sport invernali" che, accolte dal Comitato tecnico direttivo dell'A.I.NE.VA., sono anche pubblicate in questo fascicolo della Rivista.

L' ORGANIZZAZIONE E LA **GESTIONE** DELLA SICUREZZA DALLE VALANGHE

Alcuni profili giuridici
e qualche proposta



Dott. Gianfranco Poliandri

Esperto in Diritto dell'Ambiente
gpoliandri@libero .it

1.

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

Sono numerosi gli aspetti giuridici legati al problema della tutela dalle valanghe nei comprensori per gli sport invernali. Le pagine seguenti affrontano principalmente quelli che riguardano: a) le valutazioni di sicurezza contenute nei provvedimenti regionali e provinciali su realizzazione ed esercizio di impianti funiviari e percorsi innevati gestiti; b) le attività che per i comprensori o nei comprensori sono dirette a predisporre ed attuare strumenti e procedure per la gestione operativa della sicurezza.

I profili scelti sono molto attuali. La disponibilità di moderne tecnologie per il ripristino della sicurezza, la loro diffusione anche in assenza di obblighi formali a carico dei gestori, l'introduzione recente di importanti norme statali, regionali e provinciali impongono di prendere atto che: a) in situazioni di pericolo può essere limitante garantire la salvaguardia dalle valanghe sulla base delle sole chiusure temporanee degli esercizi; b) le esperienze alternative già normativamente formalizzate e le nuove linee di tendenza hanno

bisogno di essere registrate ed inquadrare in una cornice unitaria se non si vogliono rischiare squilibri controproducenti.

E' vero in linea di principio che la tutela dalle valanghe in un comprensorio per gli sport invernali o, se si preferisce, il livello di impegno necessario per garantirla dipende in primo luogo dall'ubicazione delle infrastrutture. L'analisi delle relative procedure di programmazione e localizzazione sarebbe quindi uno dei primi argomenti da sviluppare per un panorama completo sulla materia; si tratta però di un'analisi più connessa al governo del territorio che alla gestione della sicurezza e dunque esula dall'obiettivo di questo scritto.

Resta comunque salda in gran parte degli amministratori e degli operatori economici di settore la (discutibile) convinzione che il grado di pericolosità delle aree potenzialmente interessate non debba di per sé costituire un ostacolo alla realizzazione di nuove iniziative o alla ristrutturazione degli impianti esistenti. In effetti nessuna delle norme di settore vigenti in Italia esclude l'avvio di iniziative per aree sciabili in zone a pericolosità di valanghe anche molto elevata, anche se poi esistono indicazioni, condizioni, vincoli e controlli teoricamente sufficienti per evitare localizzazioni in condizioni di rischio non sostenibile.

Gli apparati legislativi finalizzati alla prevenzione e alla gestione della sicurezza dalle valanghe nei comprensori dell'arco alpino italiano rivestono perciò importanza decisiva e meritano di essere studiati accuratamente. A questo scopo l'AINEVA ha già concluso (nel luglio 2004) un'analisi degli ordinamenti delle Regioni e delle Province autonome associate per racco-

gliere tutte le informazioni utili e per individuare elementi comuni, diversità, aspetti innovativi, carenze.

Ne emerge quale dato essenziale di sintesi che le misure di sicurezza normate e messe in campo nelle Regioni e nelle Province autonome garantiscono mediamente (con qualche eccezione) livelli accettabili di garanzia per utenti, operatori e beni economici; garanzia che si misura in termini di efficacia e qualità nella previsione, nella vigilanza, nella valutazione, nelle misure cautelari, negli interventi di risoluzione delle situazioni di rischio.

Da questo dato qui si vuole partire per soffermarsi sulle spinte evolutive che emergono, sulla necessità di mettere a punto nuovi indirizzi strategici e sui possibili contenuti di questi indirizzi.

Non è statisticamente vero che nei comprensori per gli sport invernali italiani esista un frequente stato di allarme a causa dei pericoli di valanghe. La variabilità delle condizioni climatiche che si sta instaurando negli ultimi anni, con la possibilità di precipitazioni anche intense in condizioni che non favoriscono assestamenti graduali del manto nevoso, può tuttavia introdurre nel sistema una componente di incertezza che non va sottovalutata.

Ma - a prescindere dalla ricorrenza degli eventi - gli aspetti della sicurezza da valanghe dei frequentatori, degli operatori, degli insediamenti e delle installazioni nei comprensori sono di fondamentale importanza:

- per l'inaccettabile gravità degli effetti di incidenti anche statisticamente rari, considerate l'elevatissima mortalità e l'entità dei danni materiali connessi;
- per le rilevanti implicazioni che incidenti sia pure isolati possono

produrre in termini di immagine e ricadute economiche sulle singole stazioni turistiche invernali.

In un periodo come quello attuale, caratterizzato da una tendenziale diminuzione della copertura nevosa del territorio, discutere di sicurezza dalle valanghe nelle aree attrezzate per gli sport invernali potrebbe apparire tardivo. Ma, a prescindere dalle anomalie degli eventi nivometeorologici degli ultimi anni, il livello per lo meno costante della domanda di sci alpino, la crescita di tipi diversi di fruizione del territorio invernale innervato (sci di fondo, discesa con slittini e simili, escursionismo pedonale su percorsi preparati o segnalati, ecc.), la progressiva diversificazione delle opzioni tecnico-sportive e l'inarrestabile incremento dei comportamenti errati o illegali sembrano aumentare le situazioni di rischio specifiche e vanificano l'ipotetica diminuzione media dei pericoli di valanghe. L'importanza degli interessi economici legati agli sport invernali organizzati fa ritenere del resto: a) che nessun comprensorio possa permettersi di essere segnalato come teatro di incidenti da valanga; b) che la redditività dei relativi servizi sarebbe favorita dal miglioramento degli standard di sicurezza.

2. LA SICUREZZA DALLE VALANGHE NEGLI ATTI DI ASSENSO A PERCORSI INNEVATI GESTITI E LINEE FUNIVIARIE

Pianificazione e compatibilità dei progetti di impianti funiviari e percorsi innevati gestiti, contenuti specifici dei singoli provvedimenti concessivi ed autorizzativi: sono tutti aspetti in cui la proble-

matica della tutela dalle valanghe entra in modo rilevante. Nella varietà degli iter decisionali che negli ordinamenti regionali e provinciali oggi conducono alla realizzazione ed al collaudo delle infrastrutture per gli sport invernali si possono mediamente riconoscere tre fasi: 1) programmazione; 2) localizzazione sul territorio; 3) progettazione, approvazione ed esecuzione degli interventi. Ciascuna fase possiede una funzione propria: la prima verifica i rapporti tra le ipotesi di sviluppo, il quadro della sostenibilità, i costi; la seconda individua le ubicazioni preferibili degli interventi nell'ambito delle aree designate; la terza valuta la rispondenza della relativa progettazione alle prescrizioni vigenti e dà successivamente l'assenso alle opere purchè determinate condizioni più particolari siano soddisfatte.

2.1

La programmazione degli interventi.

Questa scansione di massima dei processi decisionali non è sempre omogeneamente regolata e non è sempre presente negli ordinamenti di settore.

In qualche caso accade che i procedimenti di valutazione e di assenso non siano previsti e verificati all'interno di una cornice programmatica predeterminata ma siano avviati soltanto sulla base di iniziative progettuali di proponenti.

Tutti i procedimenti di localizzazione sul territorio di nuovi impianti di risalita, nuove piste da sci, altri percorsi innevati gestiti (ovvero di significativi potenziamenti o ampliamenti di quelli esistenti) dovrebbero invece essere preceduti da una fase di verifica della rispettiva conformità con i contenuti di un programma specializzato di settore già adottato o approvato, di validità plurien-



nale; un esempio interessante è il "Piano di settore impianti di risalita e piste da sci" previsto nella Provincia autonoma di Bolzano quale articolazione del Piano provinciale di sviluppo e coordinamento territoriale.

Per le sue caratteristiche un simile strumento di programmazione dovrebbe essere sottoposto alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) ai sensi della 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, che è entrata in vigore il 27.7.2001 e avrebbe dovuto essere recepita entro il 21.7.2004. Qualche Regione o Provincia autonoma possiede già nel proprio ordinamento (nelle leggi sulla VIA o in altre leggi) norme che - pur senza corrispondere alle specifiche di questa direttiva - consentono valutazioni di sostenibilità ambientale (o anche vere e proprie VIA) di strumenti di programmazione e pianifica-

zione (Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento). Alcune di queste norme poi, sarebbero già applicabili per verificare la compatibilità di piani di settore in materia di impianti funiviari e percorsi innevati gestiti o di più generali piani dei trasporti. E ciò ovviamente a prescindere dall'assoggettamento a VIA dei progetti di singoli interventi.

In attesa di normative che introducano il nuovo tipo di programma di settore negli ordinamenti regionali o provinciali - o ne integrino la disciplina - valgono le cautele generali e le verifiche delle condizioni di fattibilità che ovunque sono assicurate rispetto alle scelte strategiche di uso del territorio.

2.2

I procedimenti e i provvedimenti sui progetti

L'analisi preventiva della pericolosità delle zone interessate da possibili progetti di infrastrutture nei comprensori per gli sport

invernali riveste importanza notevole. Nella maggior parte degli ordinamenti regionali e provinciali sono previsti strumenti generali (piani territoriali di varie tipologie) e fasi procedurali di analisi della pericolosità valanghiva che si collocano a monte delle singole decisioni amministrative sulla realizzazione di impianti e piste.

In qualche caso (Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta) esistono forme di pianificazione locale capaci di orientare preventivamente la progettualità sul territorio attraverso zonizzazioni di dettaglio e prescrizioni basate anche sulla valutazione dei gradi di pericolosità effettiva (frequenza ed intensità degli eventi attesi). Altre

soluzioni partono da valutazioni più semplificate di pericolosità potenziali generiche, sia pure diversificate, per giungere ora a delimitare aree valanghive a differenti livelli di vincolo (Provincia autonoma di Trento) ora a stabilire regimi severi di salvaguardia temporanea che tendono ad essere trasferiti negli strumenti urbanistici comunali (Friuli Venezia Giulia).

In qualche altro caso la pericolosità del sito designato resta invece valutata all'interno del solo procedimento e del solo provvedimento che decidono sul singolo progetto di impianto funiviario o di area sciabile. Ma tali sedi procedurali amministrative - in mancanza di una

pianificazione di dettaglio delle zone esposte alle valanghe - dovrebbero essere almeno l'occasione per approfondire con studi analitici i dati sulla pericolosità da valanga già contenuti in altri supporti informativi e prescrittivi specializzati di carattere più generale, potendo discostarsene esclusivamente con una motivazione forte.

Le realtà istituzionali dell'arco alpino sono comunque in movimento: anche la Provincia autonoma di Bolzano ed il Friuli Venezia Giulia sembrano voler avanzare rapidamente sulla strada della zonizzazione del territorio valanghivo fondata su gradienti di pericolosità reali.

Sarebbe dunque auspicabile che gradualmente i sistemi legislativi dell'arco alpino (e quelli appenninici) arrivassero a prevedere con norme omogenee :

- un procedimento unitario di rilevanza urbanistica per delimitare con criteri scientifici le aree a differenti pericolosità valanghive ed i relativi tipi di regole d'uso;
- un confronto permanente tra lista delle aree pericolose per valanghe e previsioni degli strumenti di pianificazione del territorio adottati o approvati;
- valutazioni specifiche di rischio da valanghe da fare sui progetti di interventi per o nei comprensori di sport invernali;
- relazioni precise tra gli strumenti di pianificazione regionali/provinciali e nazionali che a vario titolo si occupano di disciplinare e perimetrare aree a pericolosità idrogeologica, non ultimi i piani delle Autorità di bacino per l'assetto idrogeologico.

A fronte di questi possibili obiettivi si può constatare prima di tutto che manca praticamente ovunque nel paese una cartografia della pericolosità valanghiva basata sui parametri di intensità



o pressione e frequenza o tempo di ritorno degli eventi, predisposta ad una scala capace di garantire almeno un orientamento generale (1:25.000). Secondo numerose opinioni tale cartografia non sarebbe però necessaria perché costosa e sostanzialmente ridondante, potendo essere rimpiazzata vantaggiosamente: 1) dalle informazioni contenute nelle Carte di localizzazione probabile delle valanghe e nelle cartografie tematiche di strumenti di pianificazione territoriale; 2) dalle analisi di dettaglio e dalle relative cartografie che norme vigenti o future richiedono o potranno richiedere nei soli casi in cui i territori potenzialmente valanghivi dovessero essere interessati da interventi

significativi. Qualche realtà regionale già prevede in effetti una cartografia comunale dettagliata delle valanghe che copre tutto il territorio potenzialmente interessato dagli eventi (non solo quello oggetto di trasformazioni d'uso), possiede funzione pianificatrice e può ben sostituire una carta generale della pericolosità. Va solo aggiunto che le carte delle aree pericolose per valanghe predisposte tra il 2000 ed il 2004 in tutto il territorio nazionale come elaborati dei piani per l'assetto idrogeologico (solitamente alla scala 1:25.000) non potrebbero essere quasi mai equiparate ad una cartografia della pericolosità graduata: ciò soprattutto a causa delle metodologie speditive che (anche

a causa delle indicazioni del DPCM di indirizzo del 29.9.1998) le Autorità di bacino hanno dovuto impiegare e che portano mediamente le carte dei PAI ad avere spessore qualitativo simile a quello delle CLPV.

Di queste ultime, predisposte secondo standard unitari in tutto l'arco alpino italiano, sono noti i limiti ed i vantaggi di informazione. Le valutazioni di valangosità potenziale che esse consentono hanno comunque indotto nel 1988 la Regione Friuli Venezia Giulia (unica in Italia) ad attribuire formalmente alla CLPV un valore di salvaguardia temporanea molto rigorosa che la pianificazione comunale, in mancanza di norme sulla zonizzazione puntuale, regolarmente



recepisce sia pure in maniera troppo automatica. Non è da escludere che - in mancanza di altro strumento generale scientificamente adeguato - alla CLPV potrebbe essere riconosciuto anche altrove un effetto di salvaguardia da regolare in relazione sia agli atti di recepimento negli strumenti urbanistici locali sia ai piani per l'assetto idrogeologico delle Autorità di bacino.

In tutte le Regioni e Province autonome dell'arco alpino la realizzazione e l'apertura al pubblico di impianti funiviari o percorsi innevati, purchè compatibili con gli strumenti urbanistici, è poi subordinata a singoli provvedimenti di concessione, autorizzazione o equivalenti.

Solitamente le procedure che

sfociano in tali atti comprendono una fase specializzata in cui la fattibilità del progetto è valutata anche in funzione della sicurezza dalle valanghe, in riferimento variabilmente: a) alle aree pericolose eventualmente perimetrate dalle cartografie prescrittive dei piani urbanistici vigenti; b) alle aree pericolose eventualmente perimetrate da cartografie con valore temporaneo di salvaguardia; c) ad idonea documentazione allegata alla domanda da parte del soggetto proponente; d) a criteri decisionali almeno in parte riconducibili a protocolli normativamente consolidati.

Molto spesso il provvedimento di assenso dell'autorità competente è preceduto da un parere tecnico - per lo più obbligatorio ma non vincolante - di altro organo di Giunta sulla ragionevole sicurezza dalle valanghe dell'intervento progettato; o, in alternativa, è preceduto dal parere di un organismo collegiale esterno (di livello regionale o locale) composto da professionisti esperti e rappresentanti di settore dell'amministrazione precedente.

Ma il problema dei contenuti dei provvedimenti in esame e del contributo convergente di più competenze tecniche andrebbe forse risolto con un approccio diverso. Innanzitutto, alle valutazioni di un impianto di risalita o di un percorso innevato gestito (nuovo o da modificare) sotto il profilo della localizzazione sicura dalle valanghe (secondo ragionevoli previsioni) dovrebbero partecipare almeno:

- la struttura competente di settore;
- l'autorità regionale o provinciale competente in materia di assetto del territorio ovvero l'organo responsabile delle cartografie prescrittive sulla valangosità delle aree impegnate dall'iniziativa;

- altre eventuali strutture di Giunta con competenze tecniche di settore;

- il Sindaco del Comune interessato per territorio o altra autorità locale rappresentativa degli interessi diffusi nelle aree di localizzazione.

In secondo luogo, le connessioni tra assenso su impianti o percorsi innevati gestiti, procedure di VIA e regole generali sullo snellimento delle procedure amministrative consiglierebbero di ricercare sedi il più possibile unitarie (come la Conferenza di servizi o soluzione equivalente) per gestire tutti i passaggi in cui sono operate le valutazioni tecniche puntuali, sono predisposte prescrizioni specifiche e sono acquisiti tutti i pareri necessari e opportuni. E' poi da valutare l'eventualità che in tali sedi siano presenti anche portatori di interessi potenzialmente opposti a quelli affidati alla struttura che decide.

Quanto al contenuto dei singoli provvedimenti di assenso (compatibilità dei progetti, verifica delle condizioni di legge, prescrizioni integrative) notevole interesse presentano le modalità tecniche ed amministrative che sono impiegate nei diversi ordinamenti per conformare i progetti ai vincoli e alle prescrizioni normative in materia di tutela di impianti di risalita e piste da sci dal pericolo di valanghe. Un dato emerge sopra gli altri. Le legislazioni regionali e provinciali risultano notevolmente disomogenee se si confrontano in particolare:

- a) la documentazione istruttoria, gli elementi di riscontro, i criteri di valutazione che sono impiegati per gli accertamenti sulla valangosità delle aree coinvolte;
- b) le richieste di elaborati progettuali capaci di indicare difese strutturali e misure di gestione attiva per la prevenzione o il ripristino





delle condizioni di sicurezza. Sarebbe utile invece mettere a punto uno standard comune affinché i procedimenti di settore prevedessero in modo tendenzialmente omogeneo:

- un elenco dettagliato della documentazione istruttoria e degli studi che il proponente deve allegare al progetto di intervento;
- la valutazione progettuale sulla pericolosità per valanghe a seguito di indagini complesse basate su metodologie validate scientificamente che diano conto di differenti gradi di pericolosità delle aree interessate e che non rinuncino a prudenti impieghi di modelli matematici di dinamica delle valanghe (il Piemonte di recente ha introdotto norme di queste tipo se non altro per gli impianti di risalita);
- l'obbligo di indicare a livello progettuale esecutivo le opere strutturali e le misure gestionali per la sicurezza dalle valanghe;
- criteri e protocolli di valutazione degli elementi forniti dal proponente;
- criteri e protocolli di verifica della conformità a legge del progetto;
- tipologie di prescrizioni inte-

grative da introdurre nell'eventuale provvedimento di assenso o nei disciplinari connessi.

Sono diffuse ma poco confrontabili le disposizioni regionali e provinciali che regolano la vita giuridica delle concessioni, delle autorizzazioni e di altri atti equivalenti. Vi sono variabilmente disciplinate ipotesi di:

- decadenza dalla posizione soggettiva di esercente;
 - sospensione degli esercizi;
 - revoca degli atti di assenso;
- in relazione a:
- inadempimenti alle prescrizioni e agli obblighi generali di legge;
 - violazione o inadempienza delle prescrizioni o degli obblighi specifici introdotti nella concessione o nell'autorizzazione;
 - accertate irregolarità degli esercizi;
 - scorretta esecuzione di provvedimenti delle pubbliche amministrazioni;
 - inesistenza o ritardi di certificazioni, anche relative a situazioni di rischio;
 - violazioni rilevanti degli obblighi di servizio del personale addetto agli impianti di risalita e ai servizi piste;

- sopravvenute esigenze di interesse pubblico;

- ragioni generiche di sicurezza;
- situazioni di pericolosità transitorie;

- sopravvenuta accertata pericolosità delle aree di localizzazione di impianti funiviari o di piste servite (ad esempio dopo indagini per la formazione di nuovi strumenti di pianificazione territoriale o di settore, per studi di maggior dettaglio nel corso di revisioni di piani urbanistici vigenti, per mutate condizioni climatiche generali o locali, ecc.).

Per questi profili sarebbe utile in tutti gli ordinamenti considerati l'introduzione di:

- una regola secondo cui ad un sopravvenuto accertamento di rilevante pericolosità (elevata, molto elevata) su un sito impegnato da impianti di risalita o percorsi innevati (sia pure regolarmente approvati) corrisponderebbe la revoca delle concessioni e delle autorizzazioni per sopraggiunti motivi di interesse pubblico, salvo indennizzo (anche relativo all'avviamento dell'impresa turistica coinvolta) all'esercente che non sia responsabile di negligenza o sviamento nell'esecuzione

degli accertamenti, e sempre a condizione che non siano possibili o economicamente e tecnicamente sostenibili interventi di immediata messa in sicurezza;

- un processo di graduale revisione degli atti di assenso a realizzazione ed esercizio di impianti di risalita e percorsi innevati gestiti allo scopo di verificare le condizioni di eventuale pericolosità per valanghe dei siti interessati ed applicare se del caso la regola di cui al punto precedente.

Vale infine annotare che opere di difesa passiva dalle valanghe sono disciplinate in prevalenza come opere pubbliche di interesse regionale o provinciale per la difesa del suolo e l'assetto idrogeologico. Non in tutte le Regioni e le Province autonome, infatti, le misure strutturali rientrano tra gli interventi di tutela specifica imposti ai proponenti nelle autorizzazioni e concessioni per realizzazione, ampliamento o potenziamento di impianti di risalita e percorsi innevati gestiti in aree con pericolosità valanghiva accertata. E questo tipo di incertezza, in alcune Regioni, sembra emergere più con riferimento agli impianti funiviari che alle piste da sci.

3. GLI ORGANISMI LOCALI PER LA PREVENZIONE DALLE VALANGHE

Le Commissioni locali con compiti di prevenzione dalle valanghe sono organismi storici nell'arco alpino italiano; mancano però in Lombardia e Veneto. Sono state create (in Alto Adige nel 1976, in Trentino nel 1982, in Friuli Venezia Giulia nel 1988, in Valle d'Aosta nel 1992, in Piemonte soltanto nel 1999) in una fase in cui la configurazione attuale del

sistema nazionale e decentrato della protezione civile era di là da venire oppure appena disegnata. Ma svolgono sostanzialmente una funzione preparatoria e consultiva di protezione civile a vantaggio del Sindaco chiamato ad emettere, quando necessario, i provvedimenti di tutela urgente dell'incolumità pubblica.

In questo periodo sta crescendo l'esigenza di inquadrare l'attività delle Commissioni nell'organizzazione locale di protezione civile ed in particolare nelle azioni previste dai piani comunali di emergenza. Tale operazione - di per sé logica - trova un parziale ostacolo proprio nelle norme con cui mediamente si sono affidati alle Commissioni anche quei compiti di previsione e monitoraggio che sono legati alle caratteristiche peculiari delle precipitazioni nevose e del manto nevoso ma che invece non sono del tutto identificabili con gli interventi tipici delle fasi di emergenza. Il doppio ruolo delle Commissioni (vigilanza a scopo preventivo sulle condizioni nivometeorologiche e sullo stato delle masse nevose al suolo, assistenza al Sindaco nell'emergenza) non ne permetterà un facile e completo riassorbimento all'interno della sola gestione delle azioni urgenti.

Nate in sintesi per assicurare il monitoraggio delle situazioni di pericolo a carico di abitati, infrastrutture, opere pubbliche, impianti, caratterizzati da presenza anche saltuaria o occasionale di persone fisiche, le Commissioni hanno come naturale campo di intervento anche le zone interessate dai comprensori per gli sport invernali. Ma questo produce qualche irrazionalità nel sistema di sicurezza interno ai comprensori.

Negli organi regionali e provinciali con compiti di tutela dalle

valanghe si colgono alternativamente apprezzamenti ed insoddisfazioni verso il lavoro delle Commissioni. Le opposte valutazioni appaiono ugualmente fondate, prendendo origine dal carattere ambivalente di tali organismi (compiti di monitoraggio e di intervento urgente, capacità di previsioni locali puntuali, incerto fondamento scientifico delle indicazioni fornite, sostanziale debolezza organizzativa).

Qui però bisogna limitare le considerazioni ai soli aspetti legati alla gestione della sicurezza nei comprensori per gli sport invernali. E in primo luogo si può notare che non aver distinto esattamente tra monitoraggio della situazione nivometeorologica, vigilanza normale, allerta, intervento nelle situazioni di rischio, gestione dell'emergenza comporta notevole confusione di ruoli e attività. L'assenza media di regole inequivocabili sulla distribuzione dei compiti tra esercenti (di percorsi gestiti ed impianti funiviari) e autorità territoriali (di protezione civile) apre la strada ad azioni concorrenti e scoordinate. Lo spirito delle norme regionali e provinciali che affidano al Sindaco la tutela dell'incolumità pubblica in condizioni di pericolo di valanghe non sembra affatto volergli attribuire quei compiti di controllo ordinario che per loro natura spetterebbero logicamente ad altri soggetti. Ma la lettera delle disposizioni sulle Commissioni e la prassi sono andate in direzione diversa; con la conseguenza che la Commissione valanghe, e in qualche misura anche il Sindaco che deve assistere, restano mobilitati in fasi preliminari del tutto diverse dall'emergenza. E' ben vero che questa si origina in modo per lo più graduale. E tuttavia il problema vero sta nel fatto che questa specifica funzio-

ne della Commissione valanghe e del Sindaco non è ancora ben integrata nel sistema locale della protezione civile, sciogliendosi in esso o viceversa traendone occasione per un rilancio adeguato.

Nell'ambito dei comprensori il compito di tutela della pubblica incolumità affidato al Sindaco e gli obblighi di vigilanza o di intervento posti - neppure sempre - a carico dei gestori di impianti ed aree sciabili si sovrappongono tanto più quanto meno risultano normate le responsabilità rispettive. Anticipando riflessioni sviluppate soprattutto nel paragrafo 4.1.5, si può dire che margini ampi di incertezza sui confini e sull'inizio delle competenze del Sindaco resteranno fino a quando non sarà spostato sugli esercenti il compito di vigilare sui pericoli di valanghe e di gestire poi gli interventi di allarme e messa in sicurezza fino alla cessazione del pericolo; allora al Sindaco (assistito dalla Commissione locale valanghe) resterebbe solo l'eventuale intervento urgente in condizioni di emergenza, sostanzialmente in presenza di errori od omissioni degli esercenti. Si precisa infatti che in nessun caso al Sindaco (con o senza il supporto delle Commissioni locali valanghe) potrebbe essere tolto l'esercizio dei poteri di ordinanza urgente, proprio per risolvere le situazioni di pericolo imminente non affrontato da altri soggetti. Non solleva alcun dubbio la funzione di ordinanza urgente del Sindaco quale autorità garante di un intervento tampone che mantiene caratteri di eccezionalità e non assume quelli di attività ordinaria. Ma le competenze di tutela dell'incolumità pubblica nell'ambito di opere strategiche (quali sono anche le infrastrutture per gli sport invernali) in casi di pericoli

immediati ed emergenze non dovrebbero sostituire l'attività di prevenzione, controllo e gestione della sicurezza che normalmente dovrebbe essere garantita - a parere di chi scrive - piuttosto dagli esercenti di quelle opere. Confondere i due ordini di competenze e di impegni, come ancora fanno molte normative di settore, costituisce un fattore di ritardo.

Con queste premesse, si possono analizzare in dettaglio alcuni importanti aspetti organizzativi e funzionali dell'attività delle Commissioni nella configurazione oggi esistente, tenendo conto che le indicazioni cui si giunge valgono più per i loro compiti generali che per quelli collegati alla gestione dei comprensori.

L'analisi delle legislazioni regionali e provinciali vigenti mette in evidenza - con le dovute distinzioni - una disciplina che andrebbe rivista e modernizzata, soprattutto per dar vita a configurazioni comparabili. Si ricordi peraltro che in Valle d'Aosta le Commissioni locali valanghe non svolgono compiti di tutela generale sul territorio ma intervengono assistendo il Sindaco sulla sicurezza delle piste dalle valanghe ai fini dell'apertura al pubblico.

Non c'è da dubitare sulla necessità di mantenere alle Commissioni la natura di soggetti di diritto privato, considerando però che non è tanto la qualificazione giuridica ad influire sui risultati possibili quanto il carattere dei poteri riconosciuti.

Le Commissioni conoscono - nelle cinque Regioni e Province autonome dove operano - composizioni assolutamente non confrontabili, con numero di membri a volte molto elevato, caratterizzate da rappresentatività non sempre coerente con gli obiettivi, con tipologie ed esperienze che non

sembrano di per sé garantire le professionalità necessarie.

La struttura organizzativa delle Commissioni potrebbe essere dunque rivista tenendo conto dei seguenti obiettivi principali:

- costituzione non facoltativa ma obbligatoria ove ricorrano condizioni determinate;
- composizione standard con numero certo, basso e professionalmente qualificato dei componenti;
- presenza del responsabile dell'Ufficio tecnico comunale o di servizio equivalente per altro ambito territoriale di riferimento delle Commissioni;
- nomina di sostituti dei membri effettivi per assicurare regolarità di funzionamento;
- rafforzamento della rappresentatività garantendo i poteri del Presidente o di un suo sostituto come unica voce ufficiale di fronte a soggetti terzi;
- contestuale regolazione di situazioni eccezionali in cui la Commissione non possa operare come organo collegiale.

Una prima questione attiene agli ambiti territoriali di competenza delle Commissioni e dovrebbe essere risolta identificando la porzione di territorio in cui è possibile ottenere il miglior rapporto costi/benefici relativamente alle risorse impegnate ed ai risultati attesi. Converrebbe anche tenere conto delle perimetrazioni di aree valanghive stabilite dalla pianificazione di bacino per l'assetto idrogeologico e dagli strumenti di piano dei livelli regionali, provinciali e locali, cercando un modo per conciliare l'attenzione ai confini comunali o a insiemi di confini comunali con le esigenze di intervento poste da fenomeni naturali che non sottostanno alle ripartizioni amministrative del territorio. Sull'esempio di quanto stabilito nella Regione Piemonte, è ipotizzabile

che le Commissioni possano ben operare su territori ampi come quelli di Comunità montane o equivalenti.

Una simile soluzione - e il relativo sganciamento dalla dimensione localistica - non può però essere adottata senza altre riforme di modernizzazione dei meccanismi di funzionamento delle Commissioni come organizzazione stabile, standard operativi codificati, metodologia scientifica nelle decisioni, sia pure evitando di sacrificare le capacità previsionali di sito.

Come è noto, in alcuni (rari) casi i pareri delle Commissioni hanno natura vincolante verso il contenuto dei provvedimenti urgenti del Sindaco. Il fatto che un organismo consultivo possieda un potere simile non è una novità nel sistema amministrativo del paese. Desta invece perplessità che tale potere possa essere riconosciuto ad un soggetto il cui funzionamento è essenzialmente basato su (pur importanti) esperienze e conoscenze di singoli, relativamente privo di basi scientifiche, non assistito da protocolli di intervento validati e controllati. Presupposto per rilanciare le funzioni di interesse pubblico di questi organismi sembra quindi l'introduzione di una serie di regole che riguardino:

- direzione e controllo delle attività delle Commissioni da parte di un organo tecnico regionale o provinciale responsabile e autore di metodologie di lavoro vincolanti;
- continuità della vigilanza e del monitoraggio su aree, siti o elementi a rischio predeterminati in base a un lavoro accurato e continuamente aggiornato di analisi e selezione sul territorio di competenza;
- pianificazione formalizzata degli oggetti del monitoraggio e delle procedure di acquisizione,

elaborazione e trattamento delle informazioni;

- integrazione graduale dell'attività delle Commissioni nei flussi ufficiali dei dati nivometeorologici e nelle funzioni periferiche di protezione civile;

- tipizzazione di eventuali effetti vincolanti derivanti dalle comunicazioni delle Commissioni.

Si aggiunga a ciò l'esigenza di:

- migliorare le modalità decisionali interne, anche in relazione alle dichiarazioni di cessato pericolo, individuando competenze e responsabilità dei singoli componenti e degli organismi in quanto collegi;

- selezionare qualitativamente i componenti in base a residenza, provenienza qualificata e professionalità garantita da formazione costante obbligatoria;

- assicurare ai commissari un diritto di accesso nelle proprietà private e pubbliche al fine di procedere ai rilevamenti necessari, in analogia con quanto previsto per altre finalità e fattispecie da molte norme urbanistiche;

- ottenere disponibilità finanziarie certe e congrue insieme a regole sugli impieghi dei finanziamenti;

- dare copertura assicurativa ai componenti delle Commissioni per i rischi connessi all'attività istituzionale.

4.

LE MISURE GESTIONALI IN SITUAZIONI DI PERICOLO E DI RISCHIO. PREVENZIONE, VALUTAZIONE, ALLERTA E RIPRISTINO DELLA SICUREZZA

Molte norme regionali e provinciali utilizzano ancora indifferentemente i concetti di pericolo e di rischio per riferirsi ad aree in cui - per caduta di valanghe, nel caso particolare - potrebbe-

ro verificarsi danni a carico di persone fisiche e beni. Questo uso promiscuo delle due formulazioni interessa frequentemente, del resto, anche altre situazioni di crisi idrogeologica, come quelle legate a dissesti di versante o alluvioni.

La confusione tra le due definizioni è errata sul piano scientifico e giuridico; e conduce ad applicazioni fuorvianti quando si tratta di programmare l'attività di prevenzione e gli interventi per il ripristino delle condizioni di sicurezza.

Il pericolo di valanghe riguarda la possibilità e la probabilità dell'evento valanghivo (con tutte le qualificazioni tecniche necessarie, come i tempi di ritorno, l'intensità, ecc.). Il rischio da valanghe descrive invece la possibilità, la probabilità, la gravità di danni prodotti dall'evento valanghivo a carico di beni vulnerabili. La consistenza delle condizioni di rischio dipende peraltro da quelli che per convenzione o per prassi sono individuati come beni a rischio in aree determinate (per un esempio evidente: se fosse considerato vulnerabile, e cioè qualificato da un particolare interesse di salvaguardia, ogni elemento componente dell'ambiente naturale aperto, l'area del pericolo di valanghe e l'area del rischio da valanghe coinciderebbero, a prescindere dal grado di pericolo e di rischio specifico rilevabile).

Talvolta sfuggono le implicazioni operative e giuridiche della differenza tra i due approcci. Per affrontare correttamente i problemi della prevenzione da valanghe su un territorio è necessario riferirsi alle aree pericolose. Da un punto di vista generale - senza considerare solo i comprensori per gli sport invernali - i vantaggi di questa

soluzione sono chiari perché nelle aree pericolose possono essere messe in campo politiche di prevenzione sia per impedire un uso improprio del territorio in zone non sicure sia per evitare la nascita di nuove situazioni di rischio anche nelle aree dove attualmente sono assenti o poco diffusi elementi vulnerabili; e nello stesso tempo le prescrizioni d'uso stabilite (a scopo cautelativo) per le aree pericolose funzionano perfettamente nelle zone a rischio per bloccare l'aumento dei rischi esistenti.

Nelle aree per gli sport invernali gli elementi da considerare vulnerabili (e quindi a rischio, in situazioni di pericolo di valanghe)

presentano caratteri abbastanza speciali. Ai beni vulnerabili fissi ben identificati in zone certe (le superfici battute delle piste da sci e di altri percorsi gestiti, gli impianti di risalita, gli impianti e le attrezzature di servizio, le zone accessorie, ecc.) si aggiungono elementi a massima vulnerabilità potenziale e difficile confinabilità (sciatori, altri tipi di utenti, personale addetto ai servizi, ecc.). E' quindi insufficiente utilizzare solo il concetto di rischio per individuare le aree oggetto di monitoraggio e quelle per la cui protezione si stabiliscono in via preventiva le misure di sicurezza da dispiegare nei casi di effettiva necessità. L'indeterminatezza

di certe condizioni di rischio specifico consiglia dunque di ritenere anche nei comprensori per gli sport invernali la zona pericolosa (e cioè tutta quella potenzialmente interessata dalle valanghe) come area di riferimento rispetto a cui tarare il sistema della sicurezza.

E' noto però che determinare le aree a pericolosità valanghiva è affare complesso e che i diversi criteri impiegati possono condurre a risultati differenti. Da questo punto di vista sarebbe utile se apposite disposizioni normative: a) dichiarassero l'esigenza di metodi unitari per individuare le aree valangose; b) determinassero per quanto possibile tale metodologia prevedendo comunque tra i risultati la possibilità di distinguere zone a differente grado di pericolosità. Così del resto è avvenuto o sta per avvenire in quasi tutto l'arco alpino italiano.

4.1

Gli interventi gestionali di previsione, controllo e rimozione delle condizioni di pericolo e di rischio

L'obiettivo di questo paragrafo è rappresentare, prevalentemente sotto un profilo metodologico, quali sono i principali problemi che nel campo delle misure gestionali emergono dall'analisi delle norme provinciali e regionali e quali sono le soluzioni ipotizzabili.

Una prima questione emerge decisamente. Le disposizioni vigenti indicano ancora, mediamente, che le misure prescritte in modo prevalente - se non unico - per la gestione attiva della sicurezza dalle valanghe continuano ad essere i limiti o i blocchi della circolazione su impianti e piste, oltre al posizionamento di segnaletica opportuna; ma anche all'interno di questa impostazione semplicistica mancano



praticamente tracce di norme che espressamente prevedano vincoli alla circolazione in percorsi innevati gestiti diversi dalle piste da sci di discesa (fanno eccezione la Lombardia e, con qualche incertezza, la Provincia di Trento). Sono infine pochi gli ordinamenti regionali o provinciali che contemplano in maniera esplicita l'impiego di misure gestionali diverse dalla chiusura temporanea degli esercizi: a parte l'eccezionale esempio dell'organica disciplina prodotta sul punto dalla Provincia autonoma di Trento, norme di questo tipo esistono in Lombardia (a buon livello), in Piemonte (con accenni a possibili misure gestionali avanzate per i nuovi impianti di risalita e, con un grosso sforzo interpretativo, per le nuove piste); in Veneto indicazioni formali del genere si trovano solo in documenti programmatici collegati a iniziative di finanziamento di nuove infrastrutture.

Ma la situazione di fatto si presenta parzialmente diversa. L'assetto descritto degli apparati normativi decentrati è già in parte superato o sta per essere superato nella realtà da prassi e da iniziative di gestori o di servizi amministrativi con competenze di settore che sono spinti da esigenze economiche o tecniche e che talvolta adottano interpretazioni evolutive di singole prescrizioni vigenti. Si conoscono esempi di questi orientamenti in Alto Adige, in Friuli Venezia Giulia, in Piemonte, in Valle d'Aosta, in Veneto. Anche recenti norme nazionali impongono un cambiamento radicale di impostazione, almeno per gli impianti di risalita (cfr. di seguito il commento sul DM n. 392/2003).

Sembra perciò fortemente raccomandabile una decisa opzione strategica di Regioni e Province verso nuove normative che: a)

amplino il ventaglio delle misure contemplate per la sicurezza dalle valanghe e offrano quadri applicativi dettagliati; b) spingano esplicitamente verso forme unitarie di gestione della sicurezza pianificate, riproducibili e controllabili, opportunamente diversificate in funzione delle condizioni stimate di pericolo e rischio locale; c) mettano l'accento sulla utilità di apparati per il distacco artificiale programmato delle masse nevose pericolose. Si deve però sempre insistere sul fatto che queste innovazioni non possono riguardare automaticamente tutti i comprensori per gli sport invernali ma soltanto quelli per cui, in sede di localizzazione o in sede di singoli provvedimenti di concessione e autorizzazione, la necessità di un sistema complesso di misure di sicurezza dalle valanghe sia accertata e resa vincolante.

Che nuove opzioni siano opportune non deve far comunque mai trascurare la sensibile importanza strategica dei limiti temporanei alla circolazione su impianti e piste. Tali limiti non sono forme arretrate di gestione e vanno regolati più accuratamente: 1) quale misura minimale di base (e tuttavia non esente da rischi, specialmente se circoscritta alla chiusura di poche piste, se si pensa alla quantità di trasgressioni esistenti); b) quale misura essenziale preparatoria di manovre più complesse; c) quale misura preferenziale quando i distacchi artificiali sarebbero da operare in zone tali da comportare pericolo per gli operatori.

Alcune normative regionali e provinciali (per esempio in Provincia di Trento, Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta) hanno poi, più o meno fortemente, accentuato il ruolo di figure professionali specializzate in materia di tutela dalle valanghe nelle aree per gli

sport invernali ed hanno trovato nella puntuale specificazione delle rispettive mansioni un modo per: 1) sviluppare l'articolazione possibile delle misure di sicurezza gestionali; 2) individuare meglio le responsabilità degli esercenti. Il ruolo di tali figure è stato anche rilanciato dal recente DM Infrastrutture e Trasporti 5.12.2003, n. 392, oggetto però di seri dubbi sul valore vincolante nelle Province di Bolzano e Trento e più in generale sulla sua costituzionalità (se ne sta occupando la Corte Costituzionale che tuttavia alla fine di febbraio 2005 non aveva ancora fissato la data dell'udienza). L'attenzione a questi aspetti dovrebbe però essere ripresa in tutti gli ordinamenti regionali e provinciali in base ad un progetto di messa a punto unitaria: a) sia per accompagnare con norme certe quella riorganizzazione degli assetti esistenti che in ogni caso si sta realizzando nei fatti; b) sia per creare un mercato unico di queste professioni (se non nazionale almeno nell'arco alpino) con l'indubbio vantaggio della circolazione delle esperienze e della selezione concorrenziale.

Altro aspetto di rilievo riguarda l'offerta all'utenza di informazioni sulle misure di gestione attiva della sicurezza che sono state assunte o, anche, sono in corso di valutazione da parte dei soggetti responsabili. Si tratta di qualcosa di diverso dalle informazioni sulla situazione nivometeorologica o sulle condizioni di pericolosità. Solitamente le informazioni riservate agli utenti si fermano a segnalare le limitazioni transitorie, i divieti (a volte anche con troppa esitazione) e i percorsi alternativi. Non sarebbe invece male impostare diversamente questa attività informativa, anche attrezzando appositi spazi multilingue e fornendo agli interessati

elementi capaci - sotto l'aspetto quantitativo e soprattutto qualitativo - di: I) renderli tendenzialmente più consapevoli delle relazioni esistenti tra misure di sicurezza e cause, possibile evoluzione o implicazioni delle situazioni di pericolo; II) portarli eventualmente a condividere gli interventi cautelari. Non sembra tuttavia proponibile che un compito del genere sia addossato agli esercenti. Sarebbe in proposito conveniente studiare forme di intervento ed incentivazione da parte di Regioni e Province autonome.

Alcuni dei percorsi evolutivi appena indicati sono stati raccolti (e resi obbligatori) dal nuovo comma 6 del DM n. 400/1998 - nel testo introdotto dall'articolo 1 del citato DM n. 392/2003. Le disposizioni del decreto si riferiscono alla tutela dei soli impianti di risalita dalle valanghe e quindi non possono essere applicate direttamente ai percorsi innevati gestiti. Ma il valore programmatico di certe indicazioni (già ampiamente anticipate nella Provincia di Trento e per ora raccolte in modo più o meno completo solo da Lombardia e Piemonte) è significativo anche dal punto di vista delle strategie generali. Si richiamano per memoria solo quelle relative a:

- sicurezza degli impianti di risalita, che deve essere garantita - per quanto riguarda le parti fisse - da opere strutturali ovvero da distacchi artificiali e controllati (che comunque non devono raggiungere gli elementi fissi);
- opportunità delle misure di arresto temporaneo, quando la eventuale valanga interessi il solo tracciato dell'impianto;
- necessità insuperabile di attuare gli interventi all'interno di un "piano di gestione della sicurezza" che individui modalità operative e soggetti incaricati

qualificati;

- attribuzione all'esercente dell'impianto della responsabilità della gestione del piano e quindi della sicurezza dello stesso impianto dalle valanghe.

Visto il contenuto, i conflitti di attribuzione aperti verso il decreto sono probabilmente fondati per gli aspetti giuridico-formali ma non sono condivisibili dal punto di vista sostanziale perché da una parte esso non disturba le normative provinciali o regionali più avanzate ma dall'altra - sia pure con eccessive indicazioni di dettaglio - verso risultati non rinviabili.

L'impiego delle informazioni nivometeorologiche e dei dati sull'evoluzione del pericolo di valanghe riguarda per molti aspetti il sistema delle misure di sicurezza nei comprensori per gli sport invernali. Ma sono rare e poco sviluppate negli ordinamenti dell'arco alpino le disposizioni sui criteri di gestione dei dati nivometeorologici a livello di comprensorio; fa caso a parte la Provincia autonoma di Trento, dove al direttore delle operazioni sulle piste da sci è affidata la compilazione giornaliera di un registro delle condizioni di sicurezza.

Non modifica questa constatazione lo sforzo, di per sé apprezzabile, che alcuni Bollettini nivometeorologici e Bollettini valanghe compiono nell'approfondire certi livelli di previsione locale. Tale sforzo, peraltro, potrebbe essere utilizzato (ed è stato in effetti utilizzato) come scusante verso omissioni o errori verificatisi in aree non coperte da quella previsione specifica. Bollettini così impostati dovrebbero in ogni caso contenere chiare indicazioni metodologiche per la interpretazione delle informazioni puntuali su aree circoscritte; e tali informazioni speciali dovrebbe-

ro essere sempre accompagnate da un'avvertenza sul peso reale dei singoli elementi di previsione locale (nessuno escluso) e sul valore medio orientativo della previsione generale.

La sostanziale assenza di norme su modalità di elaborazioni nivometeorologiche locali finalizzate (a dire il vero, costose e tecnicamente difficili) conferma, come del resto è ovvio, la validità di previsioni meteorologiche e previsioni sui pericoli di valanghe riferite a porzioni di territorio molto più estese dei singoli comprensori per gli sport invernali o di loro combinazioni e somme. Ma una regola da generalizzare potrebbe essere che un comprensorio di una certa dimensione o un consorzio di gestori possieda un livello organizzativo permanente cui affidare l'acquisizione, la valutazione e la registrazione quotidiana di dati nivometeorologici, anche in condizioni favorevoli.

4.1.1

Gli interventi sull'agibilità dei percorsi innevati e degli impianti di risalita in situazioni di pericolo

Va ricordato e ancora valutato il problema posto da tutte quelle norme regionali e provinciali che ancora affidano in tutto o in parte ai Sindaci (e quindi anche ai componenti delle Commissioni valanghe) ovvero a strutture amministrative di Giunta la funzione di vigilanza ed allerta per valanghe nei comprensori e la eventuale successiva decisione di attivare misure gestionali per il ripristino della sicurezza. Si ripete che tali funzioni sembrano poter essere assolve efficacemente solo da quanti hanno il pieno controllo delle situazioni e delle condizioni operative locali, e cioè dagli esercenti di impianti e percorsi innevati gestiti.

Ferma restando l'indiscutibile

importanza della misura gestionale consistente nella chiusura temporanea di percorsi innevati gestiti e impianti di risalita nelle situazioni di pericolo, rilevano alcune questioni di ordine generale.

Si ricorda che per quanto attiene alla chiusura temporanea delle piste in situazioni di sopraggiunto pericolo di valanghe: a) in Friuli Venezia Giulia, in Lombardia, in Trentino, in Valle d'Aosta e in Veneto la responsabilità è sostanzialmente attribuita agli esercenti (ma con differenze ed attenuazioni anche molto rilevanti, soprattutto a proposito del maggiore o minore intreccio con l'intervento urgente dei Sindaci e delle relative potenziali sovrapposizioni); b) in Alto Adige e in Piemonte la responsabilità è sostanzialmente lasciata a Sindaci e servizi competenti di Giunta.

Per quanto riguarda la chiusura temporanea degli impianti in situazioni di sopraggiunto pericolo di valanghe la disciplina, per ciascuna realtà istituzionale,

è praticamente identica a quella descritta per le aree sciabili, con una apparente differenza di regole in Veneto (dove la relativa responsabilità sembra appartenere solo ai Sindaci). Parrebbe opportuno che, almeno nelle fattispecie più elementari e in un primo periodo di transizione, i provvedimenti sulla limitazione temporanea degli esercizi e della circolazione degli utenti - relativi sia agli impianti sia ai percorsi - venissero disciplinati in modo omogeneo per quanto attiene:

- 1) ai presupposti di pericolosità, alle procedure locali di osservazione e vigilanza;
- 2) ai meccanismi di recepimento e validazione locale delle informazioni sul pericolo di valanghe;
- 3) alle modalità di chiusura temporanea, salve le ovvie distinzioni dipendenti da elementi strutturali;
- 4) ai soggetti competenti;
- 5) alle condizioni per la riapertura al pubblico;
- 6) alle comunicazioni tra soggetti

competenti ed autorità pubbliche.

E' comunque auspicabile che nel tempo medio la realtà dell'arco alpino si muova gradualmente verso l'adozione di strumenti di pianificazione del monitoraggio e della gestione della circolazione che siano in grado di stabilire:

- 1) le relazioni con le informazioni nivometeorologiche del livello geografico regionale;
- 2) le condizioni di soglia per l'apertura e la chiusura giornaliera di percorsi innevati ed impianti funiviari;
- 3) le modalità per verificare l'agibilità delle infrastrutture in corso di esercizio;
- 4) i criteri per attuare la sospensione temporanea degli esercizi, anche solo limitatamente a determinati impianti o a tempi limitati secondo vari parametri;
- 5) le modalità tecniche degli interventi per il ripristino della sicurezza;
- 6) un collegamento tra le decisioni degli esercenti e le competenze di vigilanza o pronto intervento delle autorità pubbliche;
- 7) un complesso di segnalazioni chia-



re e meno semplificate di quelle attuali destinate agli utenti ed agli operatori; 8) misure efficaci per il controllo della pratica del fuori pista nelle aree libere dei comprensori; 9) misure efficaci per la gestione della circolazione sui percorsi innevati atipici gestiti; 10) verifiche periodiche sulla funzionalità delle misure previste.

4.1.2

Gli interventi per il distacco artificiale delle masse nevose instabili

L'impiego di mezzi per la rimozione artificiale delle masse nevose pericolose, anche mediante uso di esplosivi rilasciati a mano, meccanicamente o da elicottero ovvero mediante uso di apparati esplodenti a gas, è da anni una linea avanzata della gestione della sicurezza nelle stazioni turistiche invernali.

Motivi vari (anche economici) ne stanno facendo uno standard operativo difficilmente rinunciabile nelle situazioni in cui sia tecnicamente sostenibile, al punto che in alcune realtà istituzionali lo si trova regolato espressamente o indirettamente (Provincia di Trento, Lombardia, Piemonte) mentre varie norme regionali vi destinano contributi o incentivi pubblici (in Lombardia, in Veneto). In molti comprensori sciistici di tutto l'arco alpino, come già sottolineato, il distacco artificiale programmato costituisce una pratica di fatto raccolta dagli atti di concessione ed autorizzazione per gli esercizi e più diffusa di quanto non indicherebbero le normative vigenti.

Sulla gestione dei distacchi artificiali valgono esattamente le considerazioni di metodo esposte nel punto precedente: questi tipi di intervento dovrebbero diventare oggetto di prescrizioni precise, unitarie, su forme accurate di pianificazio-

ne e su protocolli procedurali, sempre e solo nei comprensori di sport invernali in cui sistemi del genere siano stati valutati e richiesti dagli atti amministrativi di localizzazione o di assenso relativi alle infrastrutture. E questo anche allo scopo di evitare che - persino all'interno di una stessa Regione o Provincia - siano creati squilibri e disomogeneità in conseguenza di interventi di per sé utili, anche approvati da singoli provvedimenti, ma non conformi a standard normativamente predeterminati.

La programmazione dei distacchi artificiali mediante uno specifico strumento di piano comporta inoltre una serie interessante di azioni collegate, che possono svolgere una funzione innovativa nel settore: a) studio non speditivo del territorio innevato anche al di fuori del comprensorio di riferimento; b) impiego di metodologie opportune per determinare l'estensione massima delle valanghe artificiali nelle zone di deposito; c) ubicazione di apparecchiature e occupazione di aree anche distanti dalle infrastrutture da proteggere e quindi problemi qualitativamente diversi da quelli mediamente propri di altre misure gestionali; d) impegno costante di porzioni di territorio anche oltre la stagione dell'innevamento; e) impiego di particolari figure professionali specializzate.

4.1.3

Riflessi sulle servitù di impianto e di pista

I sistemi complessi di gestione attiva della sicurezza (per esempio gli impianti per il distacco artificiale) comportano l'occupazione e l'uso di porzioni significative di terreno non solo per i componenti centrali ma anche per tutti gli elementi di servizio (viabilità secondaria, accessi particolari, depositi decentrati,

aree recintate, ecc.).

Nell'ipotesi in cui le aree interessate non fossero già acquisite nella sfera dei diritti reali dell'esercente o comunque del soggetto tenuto alla gestione della sicurezza ovvero non fossero acquisibili in modo relativamente agevole (come nel caso di aree di proprietà pubbliche) sorgerebbe il problema di assicurare comunque la disponibilità a favore di chi deve intervenire (accessi nei fondi, occupazioni temporanee, acquisizione duratura, realizzazione delle opere principali e secondarie).

L'imposizione della servitù obbligatoria, accompagnata da congruo indennizzo a favore della proprietà sacrificata, appare un mezzo accettabile per affrontare il problema principale (la disponibilità di un'area adeguata per consentire il funzionamento corretto dei sistemi di riduzione preventiva del pericolo di valanghe durante il periodo di vita tecnica ed economica dell'impianto e delle piste), quando tra i soggetti interessati non fossero stipulati accordi volontari.

Nella legislazione regionale e provinciale di settore l'istituto della servitù coattiva di pista o di impianto è variamente disciplinato e molto spesso collegato alla dichiarazione di pubblica utilità delle opere concesse o autorizzate. Resta tuttavia difficile trovarvi agganci per dare copertura piena all'acquisizione forzata di terreni allo scopo specifico di installarvi stazioni o impianti per operazioni di gestione attiva della sicurezza dalle valanghe ovvero per servizi diversi non tradizionali. Fa parziale eccezione quanto disposto: a) nella Provincia autonoma di Trento dall'articolo 43 della LP n. 7/1987 che ammette la costituzione della servitù per "ogni altro apprestamento di sicurezza";

b) nella Regione Veneto dall'articolo 45 della LR n. 18/1990, che garantisce al concessionario le condizioni per l'effettiva gestione ivi compresa l'adozione delle misure di sicurezza (la norma si riferisce alle misure contro gli infortuni ma potrebbe essere estesa a coprire misure gestionali per la difesa dalle valanghe); c) nella Regione Friuli Venezia Giulia dall'articolo 26 sexies della LR n. 15/1981, che include tra gli oggetti della servitù coattiva di pista anche "ogni altro apprestamento per la sicurezza degli sciatori". Limiti ancora più grandi si trovano per l'applicabilità dell'istituto della servitù per acquisire aree utili a servizi non destinati a impianti funiviari o piste da sci ma a percorsi innevati di tipo diverso o a comprensori gestiti in cui lo sci da discesa non fosse prevalente.

Su questo punto poi la legge statale n. 363/2003 ha fissato una norma quadro secondo cui le aree sciabili attrezzate e le diverse zone funzionali che le costituiscono sono individuate dalle Regioni con valore di dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza e presupposto per la costituzione di servitù coattive finalizzate alla migliore gestione.

Nuove norme regionali e provinciali che dovessero revisionare la materia potrebbero dunque prevedere l'estensione delle tipiche servitù coattive di impianto e di pista anche per la tutela di zone e infrastrutture diverse nonché per la realizzazione di impianti tecnologicamente avanzati o servizi innovativi per gli interventi contro il pericolo di valanghe. Resta comunque scontato che ogni sforzo interpretativo andrebbe nel frattempo compiuto per adattare le disposizioni in vigore alle esigenze emergenti senza escludere la

possibilità di estenderle, in certi casi, a percorsi innevati gestiti diversi dalle piste da sci. Potrebbe risultare utile anche incentivare accordi volontari tra esercenti e proprietari nonché svariate forme di cessione di aree o di compensazione o di perequazione (urbanistica, sul piano di servizi alternativi, ecc.).

4.1.4

Le misure gestionali nelle "aree di controllo"

Nel secondo lavoro pubblicato su questo fascicolo, relativo alla definizione di comprensorio per gli sport invernali, è discussa l'ipotesi di individuare e delimitare quelle che in modo ancora generico possono essere chiamate aree sensibili di tutela dalle valanghe o "aree di controllo".

Dal punto di vista morfologico le aree di controllo potrebbero anche non far parte del comprensorio ma vi sarebbero funzionalmente connesse o comprese in quanto origine di potenziali valanghe rischiose per percorsi innevati gestiti sottostanti. Dal punto di vista della tutela queste aree si possono vedere come teatro di distacco di valanghe spontanee o causate da comportamenti colposi.

Il primo profilo rientra tra gli aspetti tipici da considerare nella pianificazione delle misure di gestione della sicurezza valutate nei paragrafi precedenti.

Per il secondo profilo, eventuali divieti permanenti di transito durante il periodo dell'innevamento invernale - in zone rigidamente predeterminate - sarebbero in linea di massima soluzioni sbrigative, formalmente ammissibili ma non del tutto sostenibili sul piano tecnico. Una eventuale decisione su una limitazione permanente di questo genere (adeguatamente coperta da una norma generale ancora tutta da definire) andrebbe proba-

bilmente lasciata ad una forma di concertazione tra esercenti interessati e Sindaci competenti e quindi sostanzialmente alla soluzione di problemi costi/benefici delle rispettive sfere.

In alternativa le c.d. "aree di controllo" dovrebbero essere oggetto di opportune misure gestionali di sicurezza permanenti o temporanee durante la stagione di esercizio del comprensorio.

Quelle permanenti potrebbero consistere nella segnalazione (anche con nuova tipologia di segnaletica) e quindi nella visibilità dell'area di controllo anche in assenza di pericolo attuale di valanghe, allo scopo di abituare gli utenti - ed in particolare i praticanti dell'escursione scialpinistica, della discesa escursionistica e del fuoripista - all'idea che esistono zone delicate in cui la prudenza assoluta è la regola stabile e che in tali zone possono essere in vigore, in periodi determinati, provvedimenti limitativi.

Le misure di sicurezza temporanee si potrebbero risolvere nel posizionare adeguatamente - sul limite dell'area sensibile - e far rigorosamente rispettare i classici divieti di accesso per pericolo di valanghe (eventualmente accompagnati dall'uso appropriato di recinzioni in pochi tratti particolari).

Problema attinente, quindi, è quello dei contenuti e della legittimità di atti amministrativi (per lo più di Sindaci) che interdicano il passaggio (per lo più di sciatori escursionisti) in zone ritenute pericolose per potenziali valanghe a carico di zone sciabili sottostanti. Simili misure vanno valutate di volta in volta in relazione ai rispettivi presupposti, alla durata, alle motivazioni e comunque a tutti gli elementi che possono produrre vizi negli atti

amministrativi. Singoli provvedimenti possono quindi essere invalidati per i loro difetti intrinseci o possono esserne invalidate le applicazioni erronee, vedi il caso recente di una decisione del giudice di pace di Agordo: ma tra queste cautele ed affermare - come per l'occasione ha fatto acriticamente qualche articolo di stampa - che il c.d. "fuori pista" non può essere vietato c'è molta distanza.

4.1.5

Il problema delle responsabilità gestionali

Una articolazione adeguata delle misure passive e attive di sicurezza non è di per sé condizione sufficiente a garantire che in un comprensorio per gli sport invernali sia operativo ed efficiente un sistema per la sicurezza dalle valanghe.

Anche l'assegnazione precisa delle responsabilità di sorveglianza, allerta ed effettiva esecuzione delle misure gestionali astrattamente previste è un fattore decisivo.

Come già osservato, le normative regionali e provinciali di settore presentano quasi tutte un sistema sostanzialmente misto in cui variamente si combinano e si bilanciano - per funzioni differenti - responsabilità di soggetti pubblici (compiti di intervento urgente dei Sindaci, compiti di consulenza delle Commissioni valanghe, compiti di controllo e intervento preventivo di strutture amministrative) e privati (compiti degli esercenti nella gestione attiva della sicurezza). Ma questo sistema - di per sé non necessariamente negativo - produce irrazionalità per come oggi è normalmente strutturato.

Se si guarda alle funzioni di rilevazione, elaborazione e diffusione dei dati nivometeorologici le opzioni dei vari ordinamenti sono chiare e condivisibili: si

tratta di funzioni di natura pubblica che sono svolte dalle strutture regionali e provinciali specializzate. Agli operatori economici nei comprensori è solo imposto, in pochi casi, di impiegare tali informazioni secondo schemi più o meno predeterminati e di metterle a disposizione degli utenti.

Più differenziate, disomogenee e oscillanti sono le soluzioni adottate nelle aree organizzate per gli sport invernali per quanto riguarda sia le responsabilità in materia di allerta per valanghe sia le responsabilità per gli interventi di rimozione dei pericoli e dei rischi.

Alcuni ordinamenti regionali e provinciali attribuiscono agli esercenti di impianti funiviari e di piste da sci un obbligo generale non molto circostanziato di attivazione e di intervento in caso di pericolosità derivante da condizioni atipiche o eventi naturali.

Negli ordinamenti di settore, mediamente: 1) agli esercenti di impianti di risalita e percorsi innevati gestiti non è assegnato un ruolo esclusivo, assorbente, o almeno del tutto prevalente, nella gestione della prevenzione, delle condizioni ordinarie di pericolo e del ripristino pianificato delle condizioni di sicurezza all'interno dei comprensori in cui operano; 2) né sono fissate regole certe per evitare che le funzioni comunque attribuite agli esercenti, negli stessi comprensori, possano essere confuse con quelle di autorità pubbliche chiamate ad intervenire in condizioni di pericolo imminente, straordinario ed eccezionale (vale a dire in situazioni qualificate dall'urgenza di operare, in cui normali azioni per il ripristino delle condizioni di sicurezza potrebbero anche non essere più tecnicamente avviabili o rivelarsi comunque tar-



diva). Fa eccezione, come noto, la Provincia di Trento (dove però esiste una residua incertezza sul punto di separazione tra gli ampi e pianificati interventi dei gestori ed il ruolo delle ordinanze urgenti del Sindaco).

Agli esercenti è quindi assegnato quasi sempre un compito concorrente con quello dei pubblici poteri (soprattutto dei Sindaci competenti per territorio) sia nella rilevazione del pericolo sia nell'avvio delle misure di sicurezza prestabilite (non certo



nell'esecuzione concreta delle misure, su cui non esistono dubbi). Compito concorrente a volte qualificato esplicitamente come tale da una norma, a volte mediato da doveri formalmente assegnati a dipendenti dell'esercente, altre volte faticosamente desumibile da regole esitanti. Il complesso delle considerazioni espone a ritenere maturo il momento in cui si possa accelerare la linea di tendenza emergente e compiere un passo per ricondurre ad omogeneità e

leggibilità unitaria in tutto l'arco alpino la responsabilità per la sicurezza locale dalle valanghe sui percorsi innevati gestiti, sugli impianti di risalita, nelle aree dei servizi accessori: 1) sia per i profili del monitoraggio e della gestione dell'allarme; 2) sia per tutti i profili attinenti alle decisioni di attivare le misure di sicurezza gestionali pianificate; 3) sia per tutti i conseguenti aspetti esecutivi ed operativi; 4) sia per quanto riguarda la cessazione dell'allarme.

Tale responsabilità dovrebbe essere attribuita in modo esclusivo ai soggetti gestori delle attività economiche principali svolte nei comprensori, quindi agli esercenti di impianti e percorsi gestiti, separandola chiaramente e senza equivoci dai compiti urgenti che spettano e continuerebbero a spettare al Sindaco soltanto per le fattispecie di pericolo immediato per l'incolumità pubblica originato da potenziali valanghe. Rinunciando a tatticismi formali, si ritiene che questo compito residuale dei Sindaci, o di altre autorità di protezione civile, nei comprensori per gli sport invernali potrebbe quindi essere indispensabile solo in caso di colpose mancanze dell'esercente e in poche ipotesi limite di situazioni eccezionali catastrofiche. L'attuale potenziale sovrapposizione tra le due responsabilità dipende in sostanza dal fatto che numerosi ordinamenti settoriali richiedono anche all'esercente di attivarsi, in situazioni di pericolo di valanghe, con una propria decisione di chiusura degli esercizi o limitazione della circolazione: ma lo fanno in maniera poco chiara, chiamando l'esercente a svolgere un'attività concorrente poco coordinata coi possibili provvedimenti di emergenza del Sindaco. Il problema deve essere risolto tenendo conto che al Sindaco non può essere impedito né limitato l'esercizio dei propri poteri di ordinanza contingibile e urgente in caso di imminente pericolo di valanghe, anche ove tali poteri investano o possano investire i comprensori per gli sport invernali. Ma questo irrinunciabile compito del Sindaco per la tutela dell'incolumità pubblica - essenzialmente funzione di protezione civile da considerare una sorta di chiusura del sistema - assorbe oggi



illogicamente anche una quota di quella funzione di normale vigilanza con finalità di prevenzione che (al di là delle attribuzioni formali) egli non può adeguatamente svolgere per mancanza di organizzazione e mezzi specifici. E' all'esercente, ben collegato con l'apparato regionale di allerta nivometeorologica, che andrebbe assegnata la responsabilità di prevenire i danni da valanga a persone e cose (con interventi di gestione attiva, compresa la chiusura la limitazione degli esercizi in situazioni di pericolosità significativa, senza che sia necessario attendere la condizione di pericolo c.d. immediato o imminente). Poiché di solito l'azione dell'esercente precederebbe, anche di molto, l'intervento eventuale del Sindaco il primo dovrebbe sempre comunicare al secondo i contenuti dei propri interventi in modo da evitare preallarme della struttura comunale e duplicazioni di provvedimenti. Si ripete che in questo quadro anche le funzioni delle Commissioni locali valanghe andrebbero ridisegnate - almeno con riferimento alle competenze per le aree sciabili - rendendole funzionali all'eventuale emergenza e non alla gestione della pericolosità ordinaria.

La soluzione ipotizzata potrebbe anche dirimere alcune questioni di ordine operativo. La disponibilità di nuove tecniche avanzate di gestione della sicurezza a livello locale ed anche puntuale (singola porzione di area sciabile) raccomanderebbe infatti che il compito di garantire la sicurezza dalle valanghe fosse lasciato ai soggetti che quelle tecniche possono più agevolmente acquisire e soprattutto eseguire sul campo, vale a dire gli esercenti.

La svolta in questione sembra imposta anche dall'orientamento

assunto dalla norma quadro di principio della recente Legge 24.12.2003, n. 363, Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo che nell'articolo 3, comma 1, prevede a carico dei gestori il compito e la responsabilità di garantire agli utenti "la pratica delle attività sportive e ricreative in condizioni di sicurezza, provvedendo alla messa in sicurezza delle piste secondo quanto stabilito dalle regioni": obbligazione, questa, che non pare possibile limitare alla sola sfera della tutela antinfortunistica, come dimostra anche il dovere dei gestori (e non di altri soggetti) di chiudere le piste in caso di inagibilità e di pericoli generici o atipici (articolo 7, commi 2 e 4).

Considerata da un altro punto di vista, questa soluzione può costituire anche un grande vantaggio di immagine per gli esercizi, senza dimenticare le implicazioni in materia di certificazione di qualità. Ai gestori - soprattutto se riuniti e consorziati - non mancano le risorse tecniche ed economiche per un tipo di impegno che peraltro da molti è già promosso su base volontaria in svariate maniere praticamente in tutte le Regioni e le Province autonome.

E perciò gli esercenti - nei casi in cui sia valutato necessario dall'amministrazione - dovrebbero avere alle proprie dipendenze un responsabile della sicurezza o figura equivalente. All'esercente deve infatti essere di norma inibito di svolgere direttamente le funzioni corrispondenti; prudenti eccezioni sarebbero ammissibili nel caso di impianti isolati in aree marginali non rientranti in vasti comprensori e non facilmente consorziabili con altre gestioni. Molte norme di settore, infine, cominciano ad obbligare gli

esercenti a stipulare contratti assicurativi per coprire le responsabilità di danni derivati agli utenti per infortuni. Le polizze - come disposto del resto dall'articolo 4 della legge n. 363/2003 - potrebbero cominciare ad interessarsi dei possibili danni a carico di utenti per eventuale colpa di esercenti nell'attività di vigilanza e nell'attività di gestione delle misure di sicurezza.

4.2

Professionisti della montagna e sicurezza dalle valanghe nei comprensori per gli sport invernali

Nei comprensori svolgono la propria attività professionale maestri di sci di discesa e di snowboard nonché insegnanti di altri attrezzi simili e di discipline diverse meno diffuse. Occasionalmente guide alpine possono transitare in aree libere o anche operare sui percorsi innevati organizzati dei comprensori durante escursioni o esercitazioni con loro clienti, senza sovrapporsi alle attività riservate ai maestri di sci.

Mediante le disposizioni regionali o provinciali non prevedono la partecipazione attiva di queste categorie professionali alla gestione della sicurezza dalle valanghe nei comprensori per gli sport invernali. Solo in qualche caso (come ad esempio in Provincia di Bolzano) esistono norme su ampi obblighi di formazione per guide alpine e maestri in materia di neve e valanghe nonché sugli sforzi educativi che i maestri devono compiere per diffondere una migliore conoscenza dei pericoli atipici legati alla montagna o all'attività sciistica anche fuori dalle piste da sci.

Qui si intende semplicemente sottolineare che - ad integrazione del quadro normativo vigente - nuove disposizioni potrebbero

richiedere, in particolare ai maestri o alle scuole di sci, di inserire nelle loro lezioni anche in modo saltuario o non sistematico o non continuativo: 1) informazioni sui pericoli di valanghe in siti specifici appartenenti al comprensorio in cui operano; 2) indicazioni sui potenziali rischi della pratica del fuoripista, con particolare riferimento a quelle aree che in questo fascicolo sono denominate aree sensibili; 3) illustrazioni sul significato delle segnalazioni di divieto e di pericolo più diffuse.

5.

SICUREZZA DALLE VALANGHE E COMPORTAMENTI ILLECITI DEGLI UTENTI

Le norme regionali e provinciali - oltre le poche statali esistenti - si occupano quasi soltanto di prescrivere cautele generiche (almeno sotto il profilo della sicurezza dalle valanghe) ad un'unica categoria di utenti, gli sciatori che percorrono le piste di discesa per lo sci alpino o che comunque praticano discesa.

Riassuntivamente, le disposizioni applicabili in caso di responsabilità per valanghe (il Friuli Venezia Giulia ed il Piemonte non ne possiedono di proprie e rinviano alla legislazione nazionale) stabiliscono che gli utenti devono:

- tenere comportamenti tali da non mettere in pericolo l'incolumità altrui o provocare danno a persone e cose (previsione comune alle Province di Bolzano e Trento ed alle Regioni Lombardia, Valle d'Aosta e Veneto);
- conoscere e rispettare le prescrizioni imposte dalla segnaletica posta lungo le piste di sci e alle stazioni di partenza o arrivo degli impianti di risalita (previsione comune alle Province di Bolzano e Trento ed alle Regioni Lombardia e Valle d'Aosta);

- non accedere e non sostare nelle piste chiuse (puntuale prescrizione, sviluppo della precedente, stabilita tra l'altro in Lombardia);
- seguire le indicazioni di comportamento, le avvertenze, gli inviti o le prescrizioni stabilite dal gestore dell'impianto di risalita o della pista ovvero dal personale di servizio o incaricato della sorveglianza, anche riportati su appositi cartelli. Queste previsioni specifiche caratterizzano gli ordinamenti della Lombardia e del Veneto, che in materia hanno legiferato di recente, e possono regolare casi in cui - in presenza di pericoli di valanghe segnalati in modo sufficiente - sciatori fuori pista all'interno di un compren-

sorio o discesisti escursionisti in partenza dai limiti di un comprensorio provochino per colpa (nella forma dell'inosservanza di norme e provvedimenti) valanghe prevedibili che danneggiano persone o beni;

- rispettare le ordinanze delle autorità pubbliche con prescrizioni per il corretto utilizzo delle piste ricadenti nel rispettivo territorio (norma della Regione Veneto pleonastica ma con utile valore di richiamo, assimilabile a quelle del punto precedente);
- evitare di raggiungere piste attraversando zone non aperte alla pratica dello sci (è questa una efficace previsione della Valle d'Aosta che praticamente, all'interno dei comprensori di quella

Regione, potrebbe ostacolare la pratica scorretta dello sci fuori pista e forse configurare responsabilità a carico di escursionisti diretti verso i comprensori a partire da zone esterne);

- adeguare l'andatura alle proprie capacità, alle caratteristiche della pista, alle condizioni del terreno, alla visibilità, allo stato di innevamento, alle condizioni del manto nevoso (previsione comune alle Province di Bolzano e Trento ed alle Regioni Valle d'Aosta e Veneto; simile obbligo di comportamento, riferito esattamente all'andatura e quindi all'uso della pista, non può essere applicato in caso di incidente da valanga e viene riportato solo per sottolineare che gli sciatori hanno un dovere generale di prudenza).

- adeguare il proprio comportamento alla situazione generale conoscibile (condizioni atmosferiche, ambientali, visibilità) e ai "fattori che possano concorrere a costituire pericolo", fino alla "parziale o totale astensione dalla pratica dello sport sulla neve o da qualsiasi altro utilizzo dell'area sciabile attrezzata" (disposizione emanata dalla Lombardia).

Tra le conseguenze in materia di valanghe teoricamente addebitabili a utenti discesisti per violazioni delle norme di comportamento due sembrano quelle più probabili e riguardano lo sciatore (o utente assimilabile) che muovendosi fuori pista all'interno di un comprensorio per gli sport invernali, ignorando segnalazioni e prescrizioni, inneschi una valanga a carico di una zona interna o esterna allo stesso comprensorio. In entrambi i casi schematizzati le conseguenze sono praticamente identiche - sia sotto il profilo delle eventuali sanzioni speciali sia il profilo della responsabilità per



negligenza, colpa, colpa grave. In aggiunta a queste, si consideri l'ipotesi di scialpinisti che provocano una valanga a danno di zone di un comprensorio.

Queste esempi parziali mostrano un limite formale di alcune delle normative regionali e provinciali vigenti. Le rispettive prescrizioni si rivolgono mediamente ai soli utenti sciatori e riguardano il più delle volte solo comportamenti tenuti all'interno dei percorsi di discesa organizzati. L'effetto di queste impostazioni è quello di lasciare per lo più senza sanzione: 1) i comportamenti scorretti tenuti all'interno del comprensorio per gli sport invernali da soggetti che non siano veri e propri sciatori; 2) i comportamenti scorretti di soggetti indifferenziati fuori da un comprensorio ma con conseguenze dannose all'interno di questo, eventualmente per valanghe innescate anche a grande distanza o separate da notevole dislivello.

Ma una ancora più rigida regolamentazione dei comportamenti da richiedere a sciatori e utenti dei comprensori per gli sport invernali, o agli escursionisti, non sarebbe di per sé una soluzione valida. Per questa ragione pochi fermi principi sembrano più raccomandabili, in una ragionevole combinazione tra informazione, autodisciplina, rari divieti, atti amministrativi mirati tipizzati da norme, controlli e sanzioni.

La questione della vigilanza resta in ogni modo cruciale. L'attuale organizzazione degli esercizi rende difficile o impossibile (salve eccezioni) che il personale di servizio agli impianti e sui percorsi gestiti intervenga efficacemente sui comportamenti illeciti degli utenti. E questo a prescindere dai compiti di controllo che pure gli sono affidati da qualche ordinamento settoriale (come avviene in parte in Pro-

vincia di Trento per il personale addetto agli impianti a fune con la qualifica di "addetto alla sorveglianza"). E' nota poi l'insufficienza cronica del personale di pubblica sicurezza incaricato della sorveglianza sulle piste.

Non aggiungono molto al quadro descritto - proprio perché non sono norme ma elementi di prassi, validi nella eventuale valutazione di fatti colposi - le regole di condotta nello sci alpino di discesa conosciute prima come "Decalogo dello sciatore" (proposto dal Panathlon International e lanciato nel dicembre 1963 in una ventina di stazioni invernali) e poi come "Regole di comportamento per lo sciatore". Nella stesura attuale, le regole sono quelle adottate dalla Federazione Internazionale Sci (F.I.S.) nel Congresso di Beirut del 1967, aggiornate nel Congresso di Fagnola del 1973 e successivamente ridefinite nel Congresso di Porto Rose del 2002.

E' utile ricordare, oltre alla Premessa, le tre sole regole che presentano qualche indiretta ed anche forzata attinenza con l'oggetto di questo lavoro:

Premessa

Lo sci e lo snowboard sono discipline sportive che comportano rischi come qualsiasi altra disciplina sportiva. Le regole FIS, relative a sci e snowboard debbono essere considerate quale sintesi del modello ideale di comportamento dello sciatore e dello snowboarder coscienti, prudenti e diligenti. Essi sono tenuti a conoscerle e rispettarle. Se l'inosservanza di queste regole causa un incidente lo sciatore o lo snowboarder coinvolti possono essere considerati in condizione di "colpa", ed essere chiamati a rispondere per tutte le responsabilità conseguenti.

1. Rispetto degli altri

Ogni sciatore o snowboarder deve comportarsi in modo da non met-

tere mai in pericolo l'incolumità degli altri. Sciatori e snowboarders sono responsabili non solo del loro comportamento in pista ma anche delle loro attrezzature, e dei loro eventuali difetti, anche se nuove e d'avanguardia.

8. Rispetto della segnaletica sulle piste

Sciatori e snowboarders sono tenuti al massimo rispetto della segnaletica e delle indicazioni esposte sulle piste da sci. ... Sulle piste vi sono segnali di direzione e indicazioni di pericolo, rallentamento, passaggio stretto, chiusura, o altro, che debbono essere scrupolosamente e rigorosamente rispettati. Sono installati nell'interesse di tutti, per evitare incidenti a sciatori e snowboarders.

Le Regole di condotta del fondista, adottate dalla Federazione Internazionale Sci nel Congresso di Bariloche del 1977, aggiornate e riproposte nel congresso di Porto Rose del 2002, contengono spunti equivalenti a quelli riportati per le piste di discesa.

6.

LA SICUREZZA DALLE VALANGHE SU PERCORSI INNEVATI GESTITI ATIPICI

Esistono svariati tipi di tracciati innevati che conoscono forme anche non elementari di gestione stagionale stabile o temporanea e che non sono oggetto né di norme generali su realizzazione, esercizio e registrazione né ovviamente di norme particolari per la tutela dalle valanghe. La questione è poco indagata e merita qualche prima riflessione.

Queste tipologie di percorsi: a) si trovano più o meno in tutte le Regioni e le Province dell'arco alpino italiano (particolarmente in Alto Adige e in Trentino); b) costituiscono offerta alternativa a quella tradizionale; c) possono svilupparsi in zone valangose; d)

possono (anche se raramente) far parte di un comprensorio per gli sport invernali talvolta mescolandosi con percorsi classificati talvolta interessando zone più appartate; e) anche se integrati in un comprensorio risultano quasi sempre privi della tutela specifica assicurata ai percorsi classificati (pure a volte distanti poche decine di metri) e solo indirettamente possono giovare degli effetti delle misure di sicurezza riservate a questi ultimi; f) rientrerebbero bene nella nozione di percorso innevato gestito delineata nel secondo articolo pubblicato in questo fascicolo (esistono e potranno esistere intere aree per sport invernali composte solo da percorsi organizzati atipici oggi non classificabili secondo le norme vigenti.)

La casistica è ampia. Bastano alcuni esempi. In molte località dell'arco alpino esistono: a) noti itinerari di collegamento (non classificati come piste da sci) che conoscono qualche forma di organizzazione; b) singole piste o vere e proprie reti di piste per slittini regolarmente battute e preparate, che si spingono a quote anche superiori a 2000 metri, terminano quasi sempre presso rifugi o malghe aperte come posti di ristoro e talvolta attraversano zone valangose; c) percorsi preparati e segnalati anche occasionalmente (con sistemi scelti liberamente da organizzatori, da esercenti) destinati ad escursioni pedonali o con sci (vengono in mente fattispecie come itinerari verso rifugi aperti durante la stagione invernale, l'organizzazione di un meeting di scialpinismo); d) famosi percorsi di discesa escursionistica che non sono classificabili come piste o simili, sono serviti da impianti di risalita (anche se non esclusivamente dedicati ad essi),

sono segnalati alla partenza da gestori degli impianti o da altri soggetti interessati al loro uso o sono comunque oggetto di altre forme semplici di gestione (non si tratta evidentemente di battitura o preparazione diversa).

Si ritiene che nei casi elencati e nei molti altri assimilabili coloro che mantengono l'organizzazione di questi percorsi per usi non esclusivamente privati ma con la finalità espressa o implicita di facilitare l'affluenza di utenti (con sci, con slittini, a piedi, ecc.) dovrebbero in prospettiva: 1) assumersi anche la responsabilità di vigilare in materia di sicurezza da valanghe; 2) segnalare in caso di necessità l'esistenza del pericolo con inviti chiari ad evitare l'accesso; 3) rispondere dei danni in caso di omissioni. Si può sostenere che anche una segnalazione e una organizzazione semplice da parte di un esercente di impianto di risalita o di altro soggetto variamente interessato costituisca una forma elementare di gestione del percorso, faccia presumere l'intenzione di offrire un servizio (eventualmente legato al prezzo di una risalita, alla gestione di un posto di ristoro, ecc.) e crei affidamento nell'utente per una percorribilità sicura (anche da valanghe) sia in termini informazioni sulla situazione sia - in una ipotesi maggiormente evoluta - in termini di gestione della sicurezza (segnalazione di pericolo, chiusura del percorso). Non è certo che in tali casi eventuali esimenti potrebbero essere garantite da avvisi di declinazione di responsabilità per incidenti.

Di fronte a queste tipologie di itinerari innevati organizzati e di usi atipici le normative regionali e provinciali dell'arco alpino sono praticamente assenti e quasi mai consentirebbero di richiamarli tra i percorsi classificati

e disciplinati. Fanno eccezione le organiche recenti previsioni della Lombardia e due parziali disposizioni in vigore nella Provincia di Bolzano e in quella di Trento (rispettivamente sugli "itinerari sciistici" e sui "tracciati escursionistici"). Fa anche eccezione l'articolo 2, comma 1, della legge n. 363/2003 che comprende tra le aree sciabili anche varie piste per sport sulla neve quali la slitta, lo slittino ed altri sport individuati dalle singole normative regionali.

Ma queste disposizioni - proprio perché vogliono chiudere un elenco più o meno ampio di piste classificate - non soddisfano l'esigenza di collegare in modo generale forme anche atipiche di gestione e compiti di sicurezza. Né basterebbe un rinvio alla tutela dalle valanghe disposta per la generalità del territorio a risolvere il problema della tutela su percorsi come quelli elencati, che non rientrano neppure tra gli oggetti che le Commissioni locali valanghe considerano nella propria attività.

Si chiarisce ancora una volta che non ci si sta riferendo al libero uso del territorio innevato invernale ma esclusivamente a quei tipi di percorsi innevati che non sono riconosciuti e sono gestiti in maniera atipica fuori dalle (non contro le) previsioni normative vigenti.

Le modalità possibili di organizzazione per i percorsi innevati atipici all'interno delle aree per gli sport invernali e soprattutto fuori di esse sono molto diversificate e solitamente non possiedono caratteri complessi. Ma la sicurezza dalle valanghe dovrebbe essere ragionevolmente garantita anche su tali percorsi, comportando a carico dei rispettivi organizzatori e gestori (anche temporanei) obblighi semplificati a vantaggio degli utenti.

Sarebbe utile quindi introdurre gradualmente nuove norme che alternativamente: a) integrassero molti percorsi innevati atipici, se gestiti, nella nozione di area o comprensorio per gli sport invernali estendendo ad essi la tutela prevista per le piste di sci o di fondo, coerentemente attenuata in funzione delle caratteristiche delle zone attraversate e degli usi programmati; b) per i percorsi innevati atipici gestiti non compresi nelle aree per gli sport invernali assicurassero regole su compiti e forme attenuate di responsabilità dei soggetti che si avvantaggiano economicamente dei transiti e delle soste o che possiedono titolo riconosciuto ad organizzare i percorsi stessi o che comunque li organizzano di fatto.

Alcune ipotesi per concretizzare queste ultime indicazioni potrebbero essere: a) un sistema di registrazione dei percorsi innevati gestiti atipici presso l'autorità competente, dietro semplice notifica dell'organizzatore occasionale o del gestore (intendendosi per gestore colui che possiede un titolo idoneo per proporsi come organizzatore del percorso per un periodo di tempo); b) un meccanismo speditivo o automatico di valutazione sulla eventuale pericolosità valanghiva di questi percorsi ricorrendo a dati ufficiali già esistenti (come le CLPV); c) se necessarie, procedure essenziali di allerta e limitazione della circolazione in caso di pericolosità dichiarata da fonti ufficiali; d) forme di vigilanza a campione.

Le perplessità sugli appesantimenti amministrativi potenzialmente indotti da tali scelte andrebbero superate ricordando che l'incolumità pubblica è un bene troppo prezioso per accettare che sia messo a rischio da iniziative irregolari.



DELIMITAZIONE DEL **COMPRENSORIO** PER GLI SPORT INVERNALI E RIFLESSI SULLA **TUTELA** DALLE VALANGHE

Dott. Gianfranco Poliandri
Esperto in Diritto dell'Ambiente
gpoliandri@libero.it

1.

PREMESSA

La sicurezza dalle valanghe nelle aree per gli sport invernali in Italia è un obiettivo assunto direttamente o indirettamente - con approcci anche molto differenti - da norme regionali e statali di settori diversi. Si tratta di norme sulla realizzazione e l'esercizio di impianti funiviari ed aree sciabili, sugli usi del territorio, sulle opere di difesa strutturale, sulle attività di protezione civile, sulle professioni della montagna, sugli obblighi degli utenti.

Non sempre però l'obiettivo è realizzato in modo soddisfacente. La legislazione statale manca per lo più di norme quadro capaci di orientare positivamente gli ordinamenti regionali e provinciali. Questi presentano squilibri interni, scarsa confrontabilità reciproca, non riescono quasi mai a guidare i vari insiemi di prescrizioni verso un risultato unitario di sistema.

Alcune normative di Regioni e Province autonome in materia di pianificazione del territorio valanghivo e di gestione dei comprensori sciistici possiedono però forza innovativa esemplare. E le disposizioni statali di fine 2003 sulla tutela degli impianti di risalita dalle valanghe e la responsabilità degli esercenti delle aree sciabili, pur non esenti da critiche, aprono prospettive utili.

Esiste un nuovo interesse del legislatore nazionale e locale verso il problema. Gli incidenti da valanga - a parte quelli collegati allo sci escursionismo - producono conseguenze inaccettabili e possono nel tempo influire sulla domanda turistica in alcune stazioni invernali. Una tendenziale diversificazione della richiesta di servizi nelle aree innevate organizzate potrà comportare l'occupazione di zone marginali a pericolosità elevata. Interventi di amministratori locali apprezzabili nelle intenzioni ma a volte

male impostati, anche perché basati su norme confuse, fanno crescere le contraddizioni e non aumentano la sicurezza in modo significativo. Nella realizzazione di impianti funiviari e piste da sci la tutela dalle valanghe è sempre più assunta come condizione insuperabile. La disponibilità diffusa di sistemi tecnologicamente avanzati per la gestione della sicurezza negli esercizi sposta i riferimenti tradizionali degli interventi e richiede regole più certe.

I comprensori per gli sport invernali, inoltre, negli ultimi 25 anni hanno ricevuto attenzione e prescrizioni (anche rigide) da parte delle leggi urbanistiche e degli strumenti di pianificazione del territorio che si sono occupati di aree esposte alle valanghe. La tendenza sta crescendo nella misura in cui crescono le sensibilità verso perimetrazioni di dettaglio e gradienti di pericolosità delle zone esposte.

Sembrano insomma mature



le condizioni perchè partano processi di adeguamento delle normative sulla protezione dalle valanghe nelle aree per gli sport invernali dell'arco alpino italiano e di tutti gli altri territori montani del paese. Con due finalità principali: a) recuperare all'interno i ritardi in alcuni campi specifici; b) raggiungere uno standard nazionale comune di livello adeguato. Iniziative di respiro ancora più vasto risultano del resto avviate in alcune Regioni e Province autonome per: a) rivedere alcune scelte di prevenzione dalle valanghe operate in disposizioni quadro o in piani territoriali di area vasta; b) introdurre nuove regole che sviluppino e precisino a livello locale le prescrizioni sulla gestione delle aree pericolose.

Uno dei contributi all'ampliamento della sicurezza dalle valanghe nelle normative di settore può essere la ricerca di una nozione unitaria di comprensorio per gli sport invernali capace di:

a) abbracciare tutte le infrastrutture, gli impianti, i percorsi attrezzati, le strutture di supporto (con le relative pertinenze) e le altre zone specializzate che nell'insieme consentono di offrire agli utenti un servizio complesso finalizzato all'esercizio degli sport invernali non agonistici su territorio innevato;

b) costituire la cornice per rafforzare in tali aree le prescrizioni vigenti sulla tutela dalle valanghe aggiornandone l'applicazione;

c) costituire la base per nuove regole a tutela di tipologie di fruizioni, utenze, impianti e servizi che sono diversi dagli impianti funiviari di risalita o dalle piste da sci, che sono in graduale diffusione e che in condizioni determinate possono diventare vulnerabili dalle valanghe.

Nelle legislazioni delle Regioni e delle Province autonome del-

l'arco alpino italiano che fanno parte dell'A.I.NE.VA. le aree sportive invernali, con le loro strutture ed i loro servizi, sono indicate da un gran numero di nozioni ed espressioni differenti dal contenuto spesso impreciso o indefinito.

I successivi paragrafi sono dedicati ad un'analisi sommaria di queste nozioni e al tentativo di ricostruire il concetto unitario sopra accennato. Le conclusioni potrebbero essere estese anche a realtà istituzionali diverse da quelle studiate.

Non si considerano qui - se non per alcuni aspetti parziali - le attività dello sci escursionismo, dello sci alpinismo, del fondo escursionistico, dell'escursionismo invernale con racchette da neve o a piedi ed attività simili normalmente esercitate al di fuori dei comprensori per gli sport invernali.

2.

LE LEGGI STATALI E LA DEFINIZIONE DELLE AREE PER GLI SPORT INVERNALI

Quando l'uso del tempo libero sulle aree innevate organizzate è divenuto fenomeno di massa, verso la metà degli anni 1970, gran parte delle materie attinenti alla sicurezza dalle valanghe usciva dalla sfera statale ed entrava (o era già entrata) in quella di Regioni e Province autonome.

Le norme nazionali vigenti in materia restano oggi circoscritte a pochi campi:

1) gli aspetti tecnici e di sicurezza funzionale nella realizzazione e nell'esercizio degli impianti di risalita a fune delle diverse categorie;

2) il comportamento degli utenti di impianti e piste da sci;

3) le regole quadro sulla valu-

tazione dell'impatto ambientale dei progetti;

4) la disciplina generale dell'assetto idrogeologico e delle aree con pericoli naturali;

5) la disciplina quadro del turismo e dello sviluppo delle attività sportive;

6) la protezione civile;

7) l'organizzazione del Corpo forestale dello Stato.

E solo isolate leggi statali offrono spunti utili per la nozione unitaria che qui si ricerca o per definirne almeno alcuni elementi. Una breve sintesi delle norme vigenti reperite può segnalare come la questione, fino al 2003, non abbia avuto grande importanza per il legislatore nazionale.

1. Nell'art. 15, c. 1, del *DM Trasporti 5.6.1985, Disposizioni per i direttori ed i responsabili dell'esercizio e relativi sostituti e per gli assistenti tecnici preposti ai servizi di pubblico trasporto effettuati mediante impianti funicolari aerei o terrestri* si trova la nozione di "sistema" come "insieme di più impianti, anche se appartenenti a categorie diverse o esercitati da aziende diverse, ma finitimi o interconnessi e collegati reciprocamente mediante affidabili mezzi di telecomunicazione"; il dato è segnalato solo per annotare come venti anni fa la normativa nazionale correttamente vedeva in modo unitario l'infrastrutturazione di aree vaste con impianti di risalita.

2. L'art. 1, c. 2, della *Legge 2.1.1989, n. 6, Ordinamento della professione di guida alpina* indica che la guida alpina può accompagnare clienti anche in "escursioni sciistiche, fuori delle stazioni sciistiche attrezzate o delle piste di discesa e di fondo". Questa norma sostiene l'idea, esposta di seguito, che l'espressione "escursione sciistica" (insieme ad altre) sia adatta a descrivere una attività di discesa con sci (o



altri attrezzi equivalenti) al di fuori di un comprensorio per gli sport invernali, mentre l'espressione "sci fuori pista" sia più adatta a descrivere una discesa interna ad un comprensorio sia pure fuori dai percorsi innevati organizzati e classificati come piste o itinerari diversi.

3. Indicazioni simili derivano dall'art. 2, c. 1, della *Legge 8.3.1991, n. 81, Legge quadro per la professione di maestro di sci e ulteriori disposizioni in materia di ordinamento della professione di guida alpina*, con una definizione che si ritrova quasi identica in tutte le legislazioni regionali e

provinciali di settore: "E' maestro di sci chi insegna professionalmente, anche in modo non esclusivo e non continuativo, a persone singole ed a gruppi di persone, le tecniche sciistiche in tutte le loro specializzazioni, esercitate con qualsiasi tipo di attrezzo, su piste di sci, itinerari sciistici, percorsi di sci fuori pista ed escursioni con gli sci che non comportino difficoltà richiedenti l'uso di tecniche e materiali alpinistici, quali corda, piccozza, ramponi".

4. Disposizioni molto significative si trovano invece nell'art. 2 della recente *Legge 24.12.2003, n. 363,*

Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo. Il c. 1 definisce una "area sciabile attrezzata" come insieme di "superfici innevate, anche artificialmente, aperte al pubblico e comprendenti piste, impianti di risalita e di innevamento, abitualmente riservate alla pratica degli sport sulla neve quali: lo sci, nelle sue varie articolazioni; la tavola da neve, denominata snowboard; lo sci di fondo; la slitta e lo slittino; altri sport individuati dalle singole normative regionali".

La nozione:

a) mostra un approccio organi-

co ed esattamente comprende nell'area sciabile anche importanti strutture di servizio, zone di pertinenza, tipologie di percorsi innevati gestiti spesso ignorati dalle norme regionali di settore;

b) apre la strada ad una definizione unitaria che raccolga tutte le componenti possibili di un'area gestita per gli sport invernali e che costituisca il presupposto per applicare omogeneamente le disposizioni in materia di sicurezza. Non si capisce tuttavia perchè ad un contenuto così ampio debba poi corrispondere una denominazione formalmente così circoscritta (rappresentata dall'aggettivo "sciabile", accostato alla parola area) che in modo contraddittorio reca traccia di vecchie impostazioni attente al solo sci di discesa e di fondo.

L'approccio modulare all'area degli sport invernali ricompare anche nel c. 2: per garantire la sicurezza degli utenti (quanto agli infortuni durante la circolazione) sono individuate aree con destinazioni specifiche riservate (per attrezzi quali la slitta, lo slittino ed altri sport della neve) nonché aree interdette, anche temporaneamente, alla pratica dello snowboard. Alcune destinazioni specifiche derivano peraltro da standard obbligatori:

a) nelle aree sciabili con più di tre piste, servite da almeno tre impianti di risalita, i Comuni devono individuare i tratti di pista separati da riservare, a richiesta, agli allenamenti di sci e snowboard agonistico (c. 4);

b) nelle aree sciabili con più di venti piste, servite da almeno dieci impianti di risalita, i Comuni devono individuare le aree separate da riservare alle evoluzioni acrobatiche con lo sci e lo snowboard (c. 5).

Importanza strategica presenta la disposizione del c. 3, che ri-

prende norme statali precedenti: sia le aree sciabili attrezzate nel loro insieme sia le singole zone interne a destinazione specifica sono individuate dalle Regioni, tale individuazione valendo come "dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza ... presupposto per la costituzione coattiva di servitù connesse alla gestione ...". Si tratta di una vera e propria richiesta di perimetrazione a scala adeguata da cui far discendere precise conseguenze giuridiche.

L'art. 17 ("Sci fuori pista e sci alpinismo") contiene poi una previsione che non contrasta apertamente ma non aiuta la ricostruzione che si sta tentando: secondo la norma il concessionario e il gestore degli impianti di risalita non sono responsabili degli incidenti che possono verificarsi nei percorsi fuori pista serviti dagli impianti medesimi. Andava qui chiarito più esattamente se

ci si riferisce anche alle parti non gestite di un comprensorio sciistico ovvero solo a percorsi esterni a un comprensorio: in tale ultimo caso sarebbe stato più opportuno impiegare espressioni che non richiamassero l'idea di una discesa sul terreno non preparato esistente tra una pista e l'altra o comunque a ridosso di piste; e quindi espressioni come discesa escursionistica, escursione sciistica, ecc. Nel merito, questa esimente generale a favore degli esercenti risulta da una parte pleonastica (per quanto attiene ai casi eccezionali e ai comportamenti di terzi) ma dall'altra parte non considera che una moderna gestione della sicurezza deve investire anche aree limitrofe alle piste classificate; e trascura varie altre ipotesi, come i casi sia pure isolati in cui qualche esercente segnala o facilita le discese per itinerari in partenza da stazioni a monte di



impianti funiviari ma esterni alle aree sciabili attrezzate creando nell'utente una forma di affidamento cui dovrebbe corrispondere una qualche assunzione di responsabilità.

3. LE AREE PER GLI SPORT INVERNALI NELLE NORMATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Nessuna tra le Regioni e Province autonome dell'arco alpino italiano associate nell'A.I.NE.VA. risulta seriamente scoperta dal punto di vista della tutela dalle valanghe sul territorio in generale e nelle aree per gli sport invernali in particolare.

Ciascun ordinamento di settore è però intervenuto con proprie intenzioni e soluzioni. La disomogeneità delle impostazioni

esistenti (quanto a principi generali, a discipline settoriali) e le carenze interne a ciascun corpo legislativo non favoriscono la ricerca di una sintesi.

Le tutele dalle valanghe sugli impianti di risalita e sui tracciati sciabili sostanzialmente si equipolano. Non esistono per lo più differenze esplicite a sfavore delle piste destinate allo sci di fondo. Percorsi innevati gestiti diversi dalle piste da sci raramente sono oggetto di regole (peraltro spesso incerte) e (salve le eccezioni esaminate appresso) potrebbero ricevere salvaguardia indiretta solo attraverso applicazioni estensive di norme nate per altri fini. Ovunque sono previste misure strutturali e gestionali per garantire la sicurezza di utenti, operatori e infrastrutture dalle valanghe. La maggior parte delle norme combina variamente le misure gestionali attive con le competenze dei Sindaci (assistiti dalle Commissioni locali valanghe) per gli interventi urgenti a tutela dell'incolumità pubblica; sono però scarse quelle che regolano misure di gestione attiva diverse dai limiti temporanei agli esercizi; disposizioni sulla gestione organica multifunzionale e pianificata della sicurezza si trovano in un solo caso.

All'interno di questo quadro generale anche l'indagine sulla qualificazione formale, sulla denominazione, delle aree e dei sistemi di beni e di servizi destinati all'offerta turistica invernale presenta risultati scarsamente confrontabili, per la grande diversità di relazioni e di concetti impiegati. Quasi sempre sono riconoscibili intenzioni di disciplinare tutta la complessa problematica legata all'offerta e alla fruizione turistica invernale di aree innevate gestite. Eppure non si riscontrano tentativi evidenti di inquadrare in un sistema

concettualmente compiuto tutte le forme di usi possibili e tutte le tipologie di aree a tali usi destinate. E va anticipato che - salvi due casi - in nessuna delle norme esaminate è stata ritrovata una nozione potenzialmente unitaria vicina a quella che in questo lavoro si tenta di definire.

Le definizioni delle zone in cui - nei diversi ordinamenti regionali e provinciali - si suddivide quello che qui si chiama "comprensorio per gli sport invernali" sono tanto più numerose e tanto più differenziate quanto più le legislazioni di settore risultano stratificate nel tempo e mancano di una recente revisione generale. Presentano anzi le maggiori carenze di sistematica proprio quei corpi normativi che hanno cominciato ad introdurre regole da circa trenta anni e si sono rinnovati nel tempo in funzione di esigenze parziali.

Regioni e Province si sono limitate per lo più a regolare le piste da sci di discesa, gli impianti di risalita serventi e le piste da sci di fondo, indirettamente scegliendo così di circoscrivere una speciale tutela dalle valanghe soltanto a questi sottosistemi: ciò è dipeso soprattutto dalla necessità di intervenire nelle zone in cui si concentrano la domanda e l'offerta di maggior peso economico; ma in parte anche da un certo ritardo culturale.

Nonostante questo segno prevalente, in alcune delle legislazioni esaminate si può trovare qualche spunto isolato che con notevole sforzo interpretativo potrebbe in teoria consentire di:

- intendere le aree destinate agli sport invernali come entità diverse dalla somma delle superfici dei percorsi gestiti e degli impianti di risalita che li servono;
- estendere l'applicazione delle norme per le piste di discesa di sci alpino o di fondo anche a





fattispecie diverse di percorsi organizzati e gestiti;

- valutare prudentemente l'applicazione evolutiva di prescrizioni sulla sicurezza dalle valanghe fino a coprire tipologie di aree, di funzioni, di situazioni e di elementi vulnerabili formalmente escluse dalla tutela.

Non appare utile tuttavia proporre qui uno schema riassuntivo completo delle definizioni impiegate nelle disposizioni vigenti di Regioni e Province dell'arco alpino per designare le aree destinate agli sport invernali non agonistici. E' giusto però ripetere che: a) mediamente la gran parte di queste definizioni rappresenta l'insieme delle piste da discesa (con i relativi impianti funiviari) e da fondo esistenti; b) stesso valore medio hanno quelle definizioni che solo in apparenza sembrano costituire qualche novità (area sciabile, area sciistica, area sciistica attrezzata, comprensorio sciistico, zona sciistica, sistema sciistico, strutture dedicate allo sport invernale); c) risultano infine troppo generiche e quindi tecnicamente inadatte a interpretare una realtà complessa di percorsi attrezzati e servizi per gli sport invernali espressioni come polo turistico invernale, stazione o località di sport invernali, stazione sciistica e simili.

In qualche normativa di settore, anche molto recente, si trovano invece innovazioni adeguate capaci di tracciare la via ad altre iniziative di revisione legislativa: di seguito sono presentate e commentate brevemente quelle di maggior interesse.

Alcuni caposaldi della legislazione settoriale della Provincia autonoma di Trento risalgono a quasi venti anni ma non hanno perduto modernità. La nozione di pista da sci racchiude sia le piste da sci vere e proprie che quelle

da slittino e attrezzi assimilabili (art. 1, c. 1, della LP n. 7/1987, *Disciplina delle linee funiviarie in servizio pubblico e relative piste da sci*). Inoltre le piste da sci (definite come tracciati o percorsi normalmente accessibili, preparati, dotati di segnaletica e controllati) in base alla rispettiva destinazione si suddividono in: piste da discesa, piste da fondo, tracciati escursionistici (art. 17, cc. 1 e 2, del DPGP n. 11-51/1987, *Emanazione del regolamento per l'esecuzione della legge provinciale 21 aprile 1987, n. 7 concernente: Disciplina delle linee funiviarie in servizio pubblico e delle piste da sci*). I tracciati escursionistici sono una tipologia di "percorsi gestiti, finalizzati a garantire la mobilità su territorio innevato di quelle categorie di utenti che sono indicate nell'autorizzazione all'esercizio di pista"; tale autorizzazione può quindi riguardare utenti diversi dagli sciatori, come ad esempio pedoni o discesisti con slittino. Si aggiunge a queste la definizione di "percorso occasionale" (art. 40, c. 4, della LP n. 7/1987) quale tipologia di "tracciati per la pratica dello sci che non presentano rischio valanghivo, realizzati attraverso la sola battitura, per esigenze agonistiche temporanee" ed inoltre di "tracciati per la pratica dello sci-orientamento realizzati all'interno del territorio definito dalla cartografia pubblicata ed utilizzata dagli sportivi" (art. 30 bis del DPGP n. 11-51/1987). E' dichiarata infine l'interdipendenza tra impianti di trasporto a fune e piste da sci che "sono realizzati ... secondo modalità progettuali tali da assicurare caratteristiche congrue e reciprocamente compatibili" (art. 1, c. 2, della LP n. 7/1987). Come si vede, il sistema presenta qualche incertezza (come quando illogicamente comprende tra le piste da sci sia

le piste da slittino che i tracciati escursionistici, invece di definire una nozione onnicomprensiva di percorso organizzato per gli sport invernali). Ma tali aspetti formali non annullano il valore sostanziale di questa impostazione, il cui contributo innovativo consiste nella possibilità di estendere la disciplina su realizzazione ed esercizio delle piste da sci di discesa anche alle piste di slittino e mezzi equiparabili. Quindi nei comprensori per gli sport invernali del Trentino sono disciplinati percorsi innevati organizzati che:

- a) non sono piste da discesa o da fondo;
- b) sono ciò nonostante qualificati in via convenzionale come piste da sci;
- c) con un adattamento non difficile potrebbero godere almeno in parte della tutela assicurata dalle avanzatissime norme sulla sicurezza dalle valanghe nelle aree sciabili.

La Regione Lombardia ha sostituito da poco parte della propria normativa di settore con innovazioni rilevanti, anche in applicazione della legge nazionale n. 363/2003. Già previsioni organiche sull'assetto dei comprensori per gli sport invernali erano state inserite nella LR n. 26/2002, *Norme per lo sviluppo dello sport e delle professioni sportive in Lombardia* in cui (art. 16, c. 1) appare una distinzione tra "le aree sciabili e gli ambiti territoriali entro i quali è possibile la realizzazione di piste sciabili" e dove l'espressione area sciabile non sembrava utilizzata per definire solo la somma delle piste da sci (più le rispettive aree pertinentziali ed accessorie).

Ma è nel successivo RRn. 10/2004, *Promozione e tutela delle discipline sportive della montagna in attuazione della legge regionale 8 ottobre 2002, n. 26 "Norme per*

lo sviluppo dello sport e delle professioni sportive in Lombardia" che la Regione costruisce una nozione completa e moderna delle aree per gli sport invernali e in particolare:

a. nell'art. 1 dichiara di disciplinare "l'ordinamento delle piste destinate agli sport sulla neve" uscendo dall'equivoco che le uniche piste siano quelle per lo sci da discesa e da fondo;

b. nell'art. 36 prevede l'articolazione delle zone specializzate per gli sport invernali distinguendo: 1) la "area sciabile" come "la superficie nell'ambito della quale le Comunità montane ... competenti possono autorizzare l'apprestamento di una o più piste destinate alla pratica degli sport sulla neve"; 2) la "area sciabile attrezzata" come "la porzione di area sciabile sulla quale la Comunità montana ha autorizzato l'apprestamento di una o più piste" (con gli impianti di risalita e di innevamento se presenti); 3) infine le varie tipologie di piste;

c. nello stesso art. 36, c. 4, le piste sono suddivise in: 1) piste da discesa per la pratica dello sci alpino e dello snowboard o per la pratica esclusiva di una delle due discipline; 2) piste da fondo; 3) "piste destinate ad altri sport sulla neve, quali la slitta e lo slittino";

d. sempre nell'art. 36, c. 7, è fissata infine la nozione di "itinerario sciistico" quale "percorso misto non compreso nell'area sciabile attrezzata, che può non essere ... delimitato, classificato ... preparato, controllato e protetto; pertanto è percorribile dall'utente a suo esclusivo rischio e pericolo; è segnalato e normalmente accessibile ... ed è segnato in arancione";

e. nell'art. 42, c. 2, che si occupa di autorizzazioni all'apprestamento di piste da sci, compare

poi la nozione di comprensorio sciistico come "complesso delle piste, nonché degli impianti, delle infrastrutture e dei servizi loro funzionali, con riferimento anche a eventuali sviluppi programmati".

Gli art. 37, c. 1, e 55, c. 1, di questo regolamento della Lombardia stabiliscono poi per tutte le tipologie di piste - con norma equivalente a quella di altre Regioni e Province autonome - che siano protette secondo ragionevoli previsioni specialmente dai pericoli di frane e valanghe e che siano dotate di "servizi atti a garantire all'utenza assistenza e sicurezza in caso di necessità". Se, come si è visto nel precedente lavoro, a ciò si aggiungono le norme sugli interventi di messa in sicurezza si può concludere che all'ordinamento settoriale della Lombardia - in riferimento ad un assetto normativo ottimale sulla sicurezza nei comprensori per gli sport invernali - manca soltanto qualche regola su uno strumento di pianificazione standardizzata della gestione attiva della tutela dalle valanghe.

Attualmente nella Provincia autonoma di Bolzano sono esclusi dall'applicazione delle disposizioni di settore tutti i percorsi innevati gestiti non destinati alla pratica dello sci alpino di discesa (art. 1, c. 1, della *LP n. 6/1981, Ordinamento delle piste da sci*, e art. 1, c. 1, del *DPGP n. 16/1982, Regolamento di esecuzione alla LP 26 febbraio 1981, n. 6, Ordinamento delle piste da sci*). Ma una iniziativa legislativa in corso sembra voler colmare questa lacuna ed introduce la nozione di area sciabile come complesso di percorsi (non necessariamente compresenti) quali le piste da discesa, le piste di sci da fondo, le piste da slitta e slittino, le piste da snowboard, gli itinerari sciistici, le piste di

trasferimento. A prescindere dal contenuto formale della nozione il contesto del progetto consente di ricomprendervi agevolmente anche gli impianti di risalita serventi e quindi di riconoscere una organica impostazione concettuale (cui stranamente non sembrano però collegati effetti di equivalente capacità innovativa in tutti gli aspetti connessi, come ad esempio quello della gestione della sicurezza dalle valanghe).

4.

UNA DEFINIZIONE DI COMPRESORIO PER GLI SPORT INVERNALI

4.1

L'area di riferimento

Incrementare i livelli attuali di sicurezza nei percorsi sciabili classificati ed offrire tutela dalle valanghe su porzioni più ampie dei comprensori sono obiettivi sostenibili. Per realizzarli è bene prima constatare alcuni limiti generali delle disposizioni vigenti e rivolgere attenzione anche a settori secondari del mercato del turismo invernale sulla neve.

Si è già scritto che le piste di discesa di sci alpino o di fondo non esauriscono né la configurazione né la consistenza di un buon numero di aree innevate organizzate. Recenti norme dello Stato e delle Regioni prendono atto che percorsi innevati gestiti di tipologie diverse attirano utenti. Hanno fama almeno nazionale comprensori o porzioni distinte di comprensori per gli sport invernali italiani, con offerta diversificata di percorsi gestiti e di servizi - ad esempio in Alto Adige e in Trentino - dove non esiste un solo impianto di risalita. Anche queste strutture e queste attività meriterebbero attenzione quanto alla sicurezza dalle valanghe.

Identificare giuridicamente in

tutti i suoi elementi un'area unitaria destinata a tutti gli sport invernali:

a) costituirebbe una base anche per appoggiare norme innovative sulla tutela dalle valanghe;

b) aprirebbe la via per ampliare prudentemente l'applicazione di norme vigenti a zone o tipologie di percorsi innevati diversi da quelli formalmente tutelati.

Sarebbe perciò da rovesciare l'approccio abituale al problema ed accogliere l'idea che può essere qualificata come comprensorio per gli sport invernali anche un'area che non si risolve nell'insieme dei tracciati sciabili attrezzati e consideri porzioni di territorio con vocazioni, infrastrutturazione e servizi differenti. Ciò non significa ignorare la netta predominanza che l'esercizio dello sci (ed in particolare dello sci da discesa) conosce nell'offerta delle stazioni invernali dell'arco alpino. E non significa neppure ignorare la diversità dei regimi giuridici propri delle diverse componenti di un comprensorio (interessi, soggetti, zone, beni, servizi).

Interessante può essere anche il tentativo di selezionare ed ordinare - di fronte ad una casistica vastissima - le zone pertinenti ed accessorie delle principali tipologie di infrastrutture sportive invernali; zone che costituiscono porzioni significative delle aree studiate e a volte possiedono rilevanza anche dal punto di vista della gestione della sicurezza dalle valanghe. Sembra utile quindi integrarle nella definizione che si esplora.

Nella montagna invernale non attrezzata, oggetto di fruizione libera non assistita da infrastrutture e servizi, interessata dalle escursioni sciistiche, scialpinistiche, ecc., la sicurezza dalle valanghe assume aspetti diversi da quelli qui esaminati. Punti di

contatto tra le due problematiche tuttavia non mancano (tipico, ad esempio, il caso della valanga innescata da scialpinisti in terreno libero sovrastante una pista da sci) e in qualche caso la gestione organizzata della sicurezza potrebbe anche riguardare zone teoricamente esterne al comprensorio di riferimento.

4.2

I caratteri generali del comprensorio per gli sport invernali

Precisare il concetto di "comprensorio per gli sport invernali" significa prima di tutto inquadrarlo nel territorio tenendo conto che:

- si tratta comunque di una porzione dell'ambiente montano;
- la copertura da innevamento naturale nel periodo invernale realizza effettivamente le funzioni cui è destinato ma non influisce su delimitazione e condizioni giuridiche di esistenza e continuità;
- sarebbe improprio confonderlo con nozioni come stazione invernale, centro per gli sport in-

vernali, località sciistica, località di interesse turistico-sciistico, e simili, che comprendono le zone degli insediamenti residenziali, delle infrastrutture logistiche e dei servizi generali;

- consiste in un'area finita specializzata (o in una somma finita di aree specializzate) individuabile come contenitore di un certo numero percorsi innevati gestiti, servizi accessori, pertinenze varie, impianti di risalita, altre tipologie di zone, non necessariamente compresenti;
- tra gli elementi caratterizzanti solo alcuni sono imprescindibili, cioè il percorso innevato gestito ed i relativi servizi. Il numero dei percorsi teoricamente potrebbe essere anche limitato a uno; convenzionalmente, tuttavia, un comprensorio potrebbe essere riconosciuto solo quando esistessero nell'area di riferimento almeno due o più percorsi innevati gestiti o almeno un impianto di risalita e uno o più percorsi innevati gestiti.

L'eventuale innevamento artificiale non conduce a qualifica-

zioni differenti; semmai mette in rilievo che nella descrizione del comprensorio non sono da tralasciare le aree accessorie impegnate dalle attrezzature e dai servizi a rete per questo tipo di innevamento.

L'espressione "comprensorio per gli sport invernali" presenta il vantaggio di:

- sottendere un'area anche vasta ma delimitata o delimitabile con sufficiente precisione;
- riferirsi ad un complesso di zone e servizi diversificati nell'offerta ma tutti caratterizzati da una gestione regolata, programmata, attuata e controllata;
- comprendere l'esercizio di tutte le attività sportive non agonistiche e del tempo libero che teoricamente possono svolgersi nella stagione invernale su terreno innevato organizzato;
- non escludere sottozone libere da usi o destinate ad usi atipici più o meno regolati.

In prima approssimazione dunque un comprensorio per gli sport invernali:

- a) dovrebbe qualificarsi per es-



sere aperto alla pratica di attività sportive e ricreative in porzioni identificate ed attrezzate;

b) e potrebbe essere composto:

- dalla somma dei percorsi innevati gestiti nell'area considerata, intendendosi per gestione una forma normativamente prevista di organizzazione anche elementare e di servizi offerti;
- dalle aree impegnate per gli eventuali impianti di risalita;
- dalle aree accessorie ai percorsi ed agli impianti (zone di servizi e attrezzature tecniche, gravate da servitù a favore dell'esercente) individuate da una norma. Si anticipa che tra le aree accessorie dovrebbe essere compresa una tipologia di "aree di controllo" qualificate come aree oggetto di interventi, prescrizioni d'uso e vigilanza in quanto teatro di potenziale innesco di valanghe suscettibili di interessare percorsi innevati gestiti sottostanti;
- dalle aree interne con percorsi gestiti atipici o non classificati, che ospitano più o meno saltuariamente attività fuori standard, discesa fuori pista, ecc.;
- dalle aree interne non utilizzate.

Quindi un comprensorio per gli sport invernali risulterebbe delimitato dal perimetro di quelli più esterni tra le aree, gli impianti e i percorsi appena enumerati; perimetro importante anche per rilevare l'estensione minima delle responsabilità gestionali (per esempio, per la tutela dalle valanghe).

La suddivisione di un comprensorio in zone funzionali tipizzate non comporta, anzi normalmente esclude, una separazione fisica tra porzioni diverse ammettendo sovrapposizioni di zone variamente specializzate. Qui peraltro si discute di una suddivisione e di un modello organizzativo



astratti indipendenti da quella che sarebbe l'eventuale configurazione effettiva dei comprensori negli ordinamenti regionali e provinciali. In questa fase dell'analisi non sembrano neppure da risolvere tutte le questioni di dettaglio che possono derivare dall'impostazione proposta; l'autonomia delle discipline giuridiche dei diversi "pezzi" che compongono il comprensorio per gli sport invernali aiuterebbe a superare possibili difficoltà.

Questo vale ad esempio per un corretto inquadramento di percorsi atipici organizzati morfologicamente estranei ad un comprensorio dato. Secondo le scelte variabili di ciascuna normativa settoriale questi percorsi potrebbero persino essere costituiti essi stessi in comprensorio autonomo. Non esistono del resto motivi teorici ma solo argomenti pratici per non allargare la definizione di comprensorio a tipologie di percorsi che rientrerebbero nella nozione

di percorso innevato gestito e presentano forme organizzative o collocazione geografica fuori dagli standard.

4.2.1

Il percorso innevato gestito

L'espressione "percorso innevato gestito" vuole indicare un singolo tracciato innevato organizzato che si potrebbe sinteticamente definire:

- da un punto di vista morfologico, come un tracciato innevato: 1) distinto dal territorio in cui si snoda; 2) sviluppato non necessariamente in discesa nè necessariamente a partire da una stazione di un impianto funiviario;
- da un punto di vista funzionale, come un tracciato innevato: 1) destinato ad attività sportive e ricreative non agonistiche da parte del pubblico (discesa con sci o con attrezzi simili, sci da fondo, discesa con slit-tini, escursioni diverse, ecc.); 2) soggetto ad interventi gestionali che - in applicazione



di norme o volontariamente - l' esercente o altri soggetti abilitati eseguono per garantire agli utenti ed al personale addetto servizi determinati (preparazione, segnalazione, manutenzione, sgombero di ostacoli artificiali e naturali, innevamento artificiale, informazioni meteorologiche e nivologiche, apprestamento di misure antinfortuni, misure di sicurezza dalle valanghe, affitto di attrezzature sul luogo, servizi diversi di assistenza, ecc.).

Al solo scopo di tracciare qualche linea di demarcazione tra i vari tipi di percorsi innevati organizzati più diffusi nelle aree di sport invernali - e senza pretesa di completezza - si possono costruire alcuni raggruppamenti omogenei:

- piste per lo sci di discesa fruibili con strumenti tecnici diversi quali sci, monosci, snowboard, snowblade, big feet, sellino con sci, ecc.);
- percorsi assimilati alle piste secondo norme di singoli ordina-

menti (itinerari sciistici, tracciati escursionistici, itinerari di collegamento, ecc.);

- aree per le evoluzioni di sci acrobatico o danzato, di snowboard e simili;
- aree, piste e percorsi attrezzati per la pratica dello sci nordico;
- aree, piste e percorsi attrezzati per discesa su neve con slittino, bob, gommone, pala e simili;
- itinerari pedonali turistici;
- itinerari adatti per slitte trainate, sleddog mushing, escursioni a cavallo, ecc.;
- itinerari percorribili da o riservati a mezzi motorizzati ad uso turistico.

Esistono poi, come si è già osservato anche nell'articolo che precede, tipologie di percorsi che corrispondono alla definizione di percorso innevato gestito ma che non fanno normalmente parte di un comprensorio. Gli stessi percorsi appena sopra elencati in certe condizioni possono essere esclusi dal perimetro di un comprensorio. In altri termini, non è possibile pensare una sovrapposizione totale tra comprensori per gli sport invernali e percorsi innevati gestiti.

4.2.2

Le zone degli impianti funiviari

Gli impianti funiviari sono una componente eventuale di un comprensorio per gli sport invernali; essi costituiscono elemento essenziale di alcuni tipi di comprensori ma in altri potrebbero mancare del tutto.

Le aree occupate dagli impianti di risalita non sembrano complicare la delimitazione di un comprensorio: quando sono presenti, gli impianti ne fanno sempre organicamente parte insieme a tutte le relative zone accessorie; queste ultime, in qualche caso, possono concorrere a definirne i limiti esterni, soprattutto con riferimento alla

posizione ed alla configurazione di certe stazioni a valle con le relative attrezzature.

Potrebbe costituire un'eccezione una ipotesi limite cui tuttavia è bene accennare brevemente. Si tratta degli impianti di arroccamento (o di segmenti di tali impianti) che impegnano versanti diversi da quelli in cui si sviluppa l'areale dei percorsi innevati gestiti. Estendere anche a questi versanti l'area di competenza di un comprensorio potrebbe essere talvolta ridondante.

In prima approssimazione fanno comunque sempre parte del comprensorio per gli sport invernali:

- a) l'area impegnata dagli impianti di risalita o dalla proiezione sul terreno del tracciato degli impianti di risalita e l'area interessata dalle fasce di rispetto;
- b) l'area di pertinenza con le installazioni tecniche degli impianti.

4.2.3

Le aree accessorie

Una porzione importante del comprensorio per gli sport invernali è costituita dalle aree che - a prescindere dalla difficoltà di una ricognizione esaustiva - svolgono una funzione accessoria ai percorsi innevati gestiti ovvero agli impianti di risalita e che variabilmente ospitano zone di servizi, zone in cui sono ubicati beni pertinenziali o impianti e attrezzature, zone gravate da servitù (obbligatorie o facoltative) disposte a vantaggio del gestore.

Le normative di settore dovrebbero elencare in modo completo le tipologie di aree accessorie potenzialmente accorpate in un comprensorio per gli sport invernali, allo scopo di:

- a) determinare nel modo migliore il perimetro del comprensorio;
- b) costituire un riferimento delle

procedure per l'eventuale costituzione delle servitù di comprensorio (servitù di percorso innevato gestito, di impianto di risalita, di area accessoria, di impianto tecnologico, ecc.).

Si noti per inciso che l'espressione "servitù di comprensorio per gli sport invernali" risulta più ampia di quelle abituali di servitù di impianto e servitù di pista e nello stesso tempo più flessibile perché può riguardare anche comprensori destinati non solo allo sci da discesa. Questa, come si è visto nel paragrafo 2, è l'impostazione presente nella *legge statale n. 363/2003* (art. 2, c. 3).

Con l'ausilio di qualche disposizione regionale o provinciale già in vigore, si cerca di seguito di suddividere in categorie e di elencare almeno parzialmente le aree, le attrezzature ed i servizi accessori in esame.

Relativamente agli impianti di risalita e ai percorsi innevati gestiti, complessivamente considerati, si possono indicare: parcheggi e raccordi con la viabilità pubblica; stazioni di partenza e di arrivo, locali biglietteria e controllo, servizi igienici, strutture per l'accesso, lo smistamento e l'uscita degli sciatori dagli impianti; ricoveri per mezzi battipista, officine, depositi, locali tecnici; linee di alimentazione elettrica, cabine di trasformazione, generatori di corrente; segnaletica, recinzioni, installazioni per la sicurezza da infortuni; opere di stabilizzazione del terreno per la protezione degli impianti, opere per la captazione, deviazione, dispersione o allontanamento delle acque, altre opere artificiali varie; sistemi di innevamento programmato con tutte le dotazioni puntuali e a rete connesse (impianti, sala macchine, altri macchinari ed attrezzature fissi e mobili, opere

e condotte di raccolta, accumulo ed adduzione delle acque, opere per la produzione e la distribuzione della neve, accessi, ogni altro manufatto necessario); fasce di rispetto stabilite dalle normative di settore o da strumenti di piano; sistemi ed impianti di difesa passiva e di gestione attiva per la sicurezza dalle valanghe, tra cui i sistemi per i distacchi programmati.

Sarebbe invece impossibile classificare come componenti di un comprensorio per gli sport invernali i molti servizi di ricezione, ristorazione, commercializzazione di beni, parcheggio comunale, assistenza varia alla persona e le relative aree che - ubicati fuori dal comprensorio o ai suoi limiti - costituiscono invece elementi funzionali della località turistica nel suo insieme. Risposta differente potrebbe essere data per attività ricettive o di ristoro localizzate all'interno di un comprensorio o prevalentemente destinate a servizio di percorsi innevati gestiti; è chiaro però che le distinzioni tra le varie fattispecie possibili sono molte e che il problema merita altri approfondimenti.

4.2.4

Le aree di controllo

Tra le aree accessorie meritano attenzione speciale quelle in cui possono innescarsi valanghe spontanee o provocate destinate ad interessare il comprensorio e le sue strutture.

Tali aree, per caratteristiche ed ubicazione, potrebbero anche non rientrare nel perimetro naturale di un comprensorio ma dovrebbero esservi funzionalmente integrate (con modalità da stabilirsi con norme regionali e provinciali) allo scopo di introdurre qualche prescrizione generale di sicurezza che:

a) se non altro offrisse maggiore copertura di quella attuale alle

rare limitazioni transitorie di accesso disposte dai Sindaci competenti;

b) in qualche caso prevedesse (stabilmente o meno) cautele anche più severe ed eventualmente una apposita servitù;

c) spostasse verso gli esercenti la responsabilità delle misure da attuare. E' inutile però nascondere che una tutela come quella ipotizzata può rivelarsi difficile sotto il profilo dell'applicabilità e dell'accoglienza da parte degli utenti della montagna.

Individuare queste aree può essere invece semplice dal punto di vista geografico: sia che si tratti di aree accessibili per discese escursionistiche a partire da stazioni a monte di impianti funiviari o da altre zone del comprensorio; sia che si tratti di aree non servite da impianti, sovrastanti in tutto o in parte il comprensorio, in cui qualche valanga potrebbe essere distaccata dal passaggio di escursionisti. Delimitarle puntualmente spetterebbe comunque ai provvedimenti che autorizzano la realizzazione e l'esercizio degli impianti di risalita o dei percorsi gestiti potenzialmente esposti a valanghe da esse provenienti (salve segnalazioni di massima negli strumenti urbanistici di localizzazione).

4.2.5

Le attività di fruizione e le aree libere nei comprensori per gli sport invernali

Costruire un elenco esauriente delle attività sportive e ricreative non agonistiche che possono svolgersi sui percorsi di un comprensorio non rileva per le definizioni giuridiche che si ricercano ma potrebbe servire come lista di controllo per verificarne la versatilità. Esistono poi sport invernali specialistici, non necessariamente oggetto di manifestazioni agonistiche

(come ad esempio il salto con sci, il pattinaggio, il bob su pista), che non si integrerebbero bene nel concetto di comprensorio perché richiedono installazioni speciali per ubicazione e caratteri strutturali pur potendo in qualche caso trovarsi entro i suoi confini fisici.

Definito il perimetro di un comprensorio è facile verificare che al suo interno esistono aree normalmente libere da utilizzazioni regolamentate o comunque organizzate.

Su queste sarebbe teoricamente inutile proporre riflessioni se non fosse noto che vengono con grande frequenza utilizzate per la discesa fuori pista. Tale pratica, spesso proseguita anche in condizioni di manto nevoso instabile, su pendii anche fortemente inclinati, anche in presenza di piste ed altri percorsi gestiti sottostanti, può costituire una causa di incidenti da valanga creando allarme e danno di immagine agli esercizi.

Va registrato peraltro che l'attività di sci fuori pista possiede un suo peso economico e in numerosi casi è incentivata e favorita da una pubblicità non necessariamente sviante.

Nel linguaggio comune si considera lo sci fuori pista come un percorso in discesa:

a) effettuato con sci o snowboard o attrezzi simili tra tratti diversi di piste di sci alpino;

b) in partenza da una pista di sci alpino o da una stazione a monte di un impianto di risalita;

c) su territorio innevato diverso separato sia dalle aree sciabili sia dai relativi comprensori. E tuttavia, così genericamente impiegata, l'espressione è fonte di confusione. L'errore sta nel continuare ad impiegare un termine dal significato logicamente connesso alle piste di sci alpino per riferirsi anche a discese con sci (e attrezzi equivalenti) su qualsiasi territorio innevato. Sarebbe più utile che l'espressione "sci fuori pista" designasse solo discese diverse da quelle sui tracciati classificati ma pur sempre all'interno dei comprensori per gli sport invernali.

Per indicare l'esercizio dell'attività sciistica in zone diverse, evidentemente anche in salita oltre che in discesa, sarebbe più opportuno impiegare espressioni come discesa escursionistica, escursione scialpinistica e simili. Sarebbe nello stesso tempo

molto riduttivo partire proprio dalla disciplina dello sci fuori pista per affrontare il problema di una (limitata) gestione della sicurezza dalle valanghe nelle aree circostanti i comprensori; anche perché si lascerebbero del tutto senza controllo (e senza sanzione) comportamenti pericolosi tenuti durante escursioni a piedi, con racchette da neve, con slittino ed altri mezzi.

Una qualche regolamentazione standard dello sci fuori pista come qui definito sembrerebbe da valutare. La questione non riguarda esattamente il contenuto di questo articolo. Ma si può accennare all'opportunità di rendere più chiari, vincolanti ed effettivi i limiti alla circolazione fuori pista nelle situazioni di pericolo, prevenendo i mutamenti anche repentini di condizione del manto nevoso ed ostacolando al massimo i comportamenti illegali di singoli.

Anche per scongiurare l'alternativa di dover vietare stabilmente certi fuori pista, impiegando strumenti che sono già a disposizione negli ordinamenti regionali e provinciali.

LA SICUREZZA NELLE TUE MANI PROFESSIONALE, SEMPLICE E VELOCE.

SnowBip II
Il classico per professionisti

ARVA analogico
Ricezione acustica su altoparlante e tramite auricolare addizionale
Autonomia di 430 ore in trasmissione più 5 ore in ricerca
Portata massima di 60÷120 metri
Precisione di localizzazione entro 30 cm sulla verticale di un apparecchio a 2 metri di profondità
Assoluta tenuta stagna (IP67)

ARVA 457 kHz snowbip
LOCALIZZATORE ELETTRONICO DESPERSI IN VALANGA

I professionisti della montagna conoscono, apprezzano ed utilizzano gli **ARVA SNOWBIP**.
Fai come loro!
Allenati ad usarlo e, quando c'è neve, portalo sempre con te.

SnowBip RT3
Per esperti e per meno esperti

ARVA analogico+digitale
Ricezione acustica su altoparlante e tramite auricolare addizionale
Ricezione visiva di distanza, direzione e intensità su display LCD
Sistema a due antenne
Autonomia di oltre 450 ore in trasmissione più 10 ore in ricerca
Portata massima di 60÷100 metri
Precisione di localizzazione entro 30 cm sulla verticale di un apparecchio a 2 metri di profondità
Assoluta tenuta stagna (IP67)

fitre

SISTEMA QUALITÀ CERTIFICATO ISO 9001:2000
www.fitre.it
e-mail: divisione.dsi@fitre.it

Interventi regionali di riforma legislativa in materia di sicurezza dalle valanghe nei comprensori per gli sport invernali



Le linee guida presentate di seguito costituiscono uno dei principali risultati della ricerca che l'AINOVA ha concluso nel luglio 2004: *“Aspetti giuridici della sicurezza dalle valanghe nei comprensori innevati gestiti 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”*.

Le stesse linee guida sono state esaminate una prima volta dal CTD dell'A.I.NE.VA in data 21.9.2004 e successivamente fatte proprie.

Le indicazioni espresse da questo documento - da intendersi come riflessioni e proposte ri-

volte ai legislatori delle Regioni e delle Province autonome - sono ordinate intorno a due opzioni strategiche principali:

a) una ipotesi di definizione e di configurazione complessiva di comprensorio per gli sport invernali non agonistici nell'arco alpino italiano e nelle altre zone montane del paese;

b) una ipotesi di attribuire agli esercenti degli impianti di risalita, delle aree sciabili e delle altre tipologie di percorsi innevati organizzati per gli sport invernali la responsabilità esclusiva dell'ordinaria gestione delle misure gestionali di sicurezza dalle valanghe.

L'opzione strategica di cui alla lettera a) punta a rendere disponibile una nozione unitaria di

area innevata organizzata destinata agli sport invernali - capace di comprendere anche tipologie poco diffuse di percorsi e di utilizzazioni - al cui interno trattare in modo unitario i problemi della sicurezza dalle valanghe senza tuttavia trascurare le differenze tra fattispecie.

L'espressione “comprensorio per gli sport invernali” è sembrata di facile impiego e capace di integrare i quattro elementi caratterizzanti un'area territoriale:

- 1) delimitabile in base a criteri dati;
- 2) con innevamento invernale;
- 3) destinata ad una o più attività sportive non agonistiche praticabili su percorsi innevati appositamente attrezzati;
- 4) dotata di forme varie di organizzazione e di servizi destinati agli utenti, compreso quello della gestione della sicurezza dalle valanghe.

L'opzione strategica di cui alla lettera b) punta a rendere possibile all'interno dei comprensori per gli sport invernali una regolamentazione tendenzialmente omogenea degli obblighi degli esercenti per garantire a utenti, operatori dei servizi e beni eco-

AINEVA



nomici la sicurezza dalle valanghe attraverso misure gestionali, ferma restando la necessità di:

- 1) graduare adempimenti e responsabilità in funzione delle situazioni di pericolosità rilevate, delle tipologie di percorsi organizzati e delle tipologie di utenze;
- 2) conservare comunque ai Sindaci una competenza per le ordinanze in situazioni di imminente pericolo per la pubblica incolumità, nei limiti e nelle forme di cui alla linea guida n. 25;
- 3) trovare modalità adeguate di coordinamento tra compiti degli esercenti e funzioni dei Sindaci allo scopo di evitare dannose sovrapposizioni.

1.

LINEE GUIDA SULL'ORGANIZZAZIONE E SULLO SVILUPPO DEI COMPRESORI

1.1

Definizione e delimitazione

1. Può essere opportuno che le legislazioni di settore regionali e provinciali individuino una definizione comune ed unitaria delle aree che ospitano tutte le tipologie di percorsi innevati gestiti destinati agli sport invernali non agonistici nell'arco alpino italiano, le infrastrutture che li servono, i relativi servizi accessori e le aree di pertinenza.

2. L'espressione "comprensorio per gli sport invernali", con il contenuto precisato di seguito, può rispondere allo scopo perché non si identifica necessariamente con una somma di aree sciabili attrezzate per lo sci da discesa o per lo sci di fondo e con una somma di impianti di risalita.

3. La definizione di un comprensorio per gli sport invernali come cornice unitaria non comporta sovrapposizione tra i regimi giuridici dei singoli elementi che



lo compongono ma soltanto una graduale integrazione tra i principi e le regole posti per i diversi sistemi costituiti (piste ed altri percorsi innevati gestiti, impianti di risalita, servizi ed impianti accessori, aree funzionalmente collegate, aree libere).

4. Il comprensorio per gli sport invernali:

a) comprende una o più tipologie di zone ciascuna con propria struttura, specializzazione funzionale e regolamentazione ma tutte caratterizzate da una gestione regolata da norme, attuata in modo programmato e soggetta a controlli;

b) comprende quindi - secondo configurazioni e assetti di zona - l'esercizio di tutte o di parte delle attività sportive che possono svolgersi su terreno innevato gestito nella stagione invernale;

c) include sottozone libere da usi attuali ovvero aperte ad usi non regolamentati;

d) sottende quindi un'area anche molto vasta ma delimitabile, identificabile in prima appros-

simazione nel limite esterno dei percorsi gestiti, delle zone degli impianti e delle zone funzionali e libere che lo costituiscono.

5. Il principale elemento costitutivo del comprensorio per gli sport invernali è il percorso innevato gestito, che può essere definito:

a) da un punto di vista morfologico, come un tracciato innevato: I) delimitato e distinto dal territorio su cui si snoda; II) non necessariamente connesso ad un impianto funiviario;

b) da un punto di vista funzionale, come un tracciato innevato: I) destinato ad attività sportive e ricreative non agonistiche come la discesa con sci (o tavola da neve, snowblade, big feet, monosci, sellino con sci o attrezzi simili), le evoluzioni di sci acrobatico e artistico non agonistico, lo sci da fondo, la discesa con slitte slittini gommoni e simili, le escursioni pedonali, le escursioni con slitta trainata da animali, le escursioni con motoslitta, ecc.; II) assoggettato a modalità gestionali



che - in attuazione di obblighi o volontariamente - l'esercente ovvero altri soggetti obbligati o abilitati producano allo scopo di garantire agli utenti ed al personale addetto servizi determinati (segnalazione, preparazione, manutenzione, innevamento artificiale, informazioni meteo-nivologiche, misure antinfortuni, misure gestionali di sicurezza dalle valanghe, servizi di supporto, ecc.).

6. Quanto alla componente impianti funiviari, fanno parte del comprensorio per gli sport invernali:

a) le aree impegnate dalle strutture degli impianti di risalita a servizio del comprensorio ovvero dalla proiezione sul terreno dei tracciati degli stessi impianti;

b) le aree accessorie impegnate dalle attrezzature tecniche, dalle pertinenze, dalle fasce di rispetto degli impianti.

7. Fanno parte del comprensorio per gli sport invernali e possiedono propria rilevanza le aree

accessorie dei percorsi innevati, degli impianti di risalita o destinate ai servizi. Tali aree:

a) sono elencate dalle normative di settore distinguendole per categorie funzionali;

b) sono normalmente oggetto di servitù coattive o volontarie a vantaggio degli esercenti;

c) comprendono le zone degli impianti di gestione attiva per la sicurezza dalle valanghe tramite distacchi programmati, con le relative fasce di rispetto.

8. Nei casi disciplinati dalle leggi regionali e provinciali possono essere funzionalmente incluse nei comprensori anche aree c.d. "di controllo" che - in quanto aree di potenziale innesco di valanghe suscettibili di scaricarsi su percorsi o impianti sottostanti - divengono oggetto di prevenzione, prescrizioni d'uso, vigilanza ed eventuali misure gestionali di difesa.

9. Fanno parte del comprensorio per gli sport invernali le aree libere interne prive di utilizzazioni regolamentate, in cui si

manifestano attività solitamente non controllate come lo sci fuori pista. Tali aree possono essere oggetto di eventuali iniziative normative, previste dalle leggi regionali e provinciali, allo scopo di disciplinare alcune modalità di uso.

10. L'espressione "sci di discesa fuori pista" va preferibilmente riferita ad attività svolta al di fuori delle piste di discesa ma sempre nelle aree libere dei comprensori per gli sport invernali e va distinta dalla discesa con sci (o attrezzi equivalenti) nel restante territorio innevato invernale, alla quale meglio si addicono altre espressioni (discesa escursionistica, discesa o escursione scialpinistica). Tale distinzione servirebbe a circoscrivere più esattamente la portata di alcuni tipi di provvedimenti previsti per la tutela urgente dell'incolumità pubblica in casi di imminenti pericoli di valanghe.

11. Allo scopo di non applicare rigidamente i criteri sopra elencati le legislazioni di settore

possono convenzionalmente stabilire che un comprensorio per gli sport invernali è effettivamente definibile come tale solo quando esistono nell'area di riferimento almeno due o più percorsi innevati gestiti o almeno un impianto di risalita e uno o più percorsi innevati gestiti. Tale accorgimento non presenta svantaggi (tra l'altro sotto il profilo della tutela dalle valanghe) perché ciascuno degli elementi potenzialmente rientranti in un comprensorio possiede una sua propria disciplina e la conserva a prescindere dall'inclusione nel comprensorio.

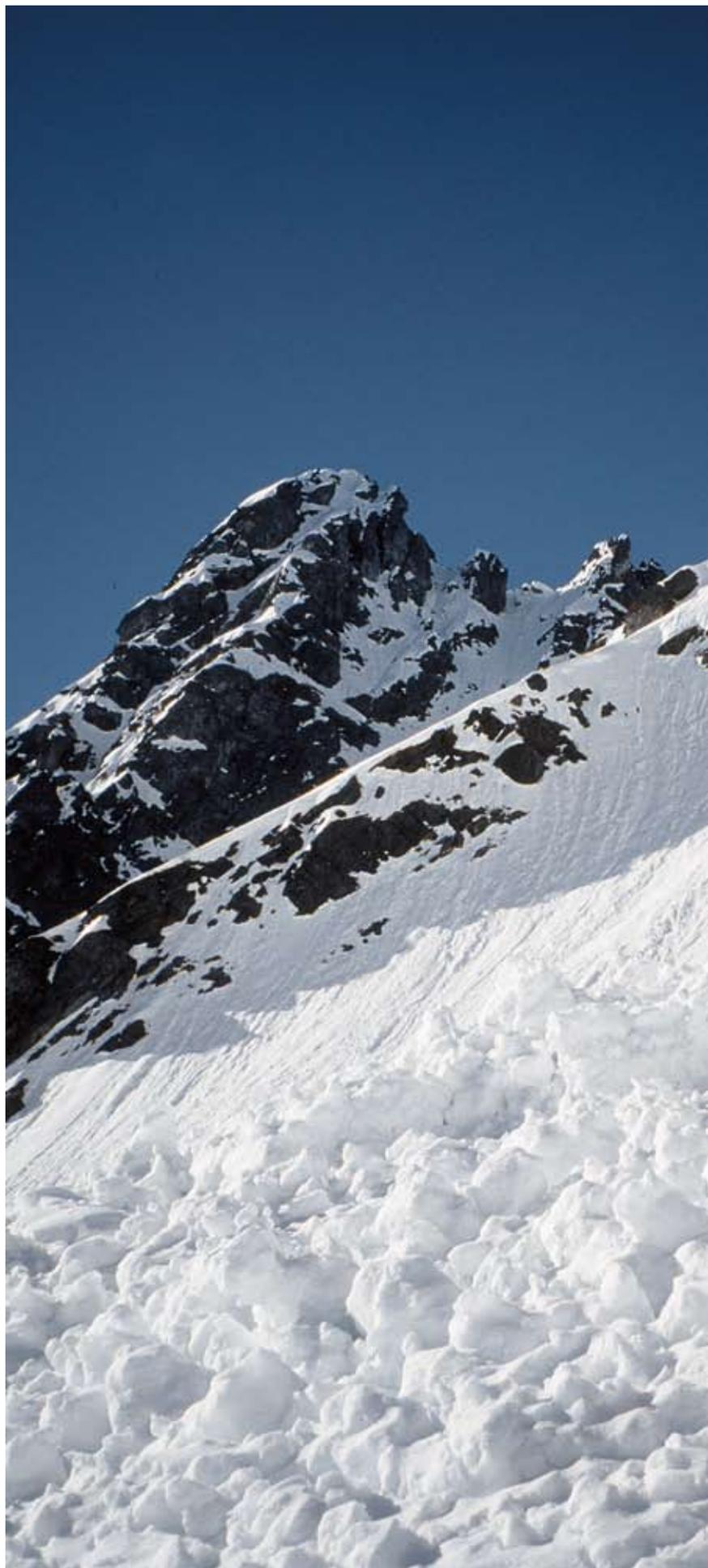
12. Per le medesime ragioni di opportunità è quindi convenzionalmente possibile non far rientrare nella definizione di comprensorio per gli sport invernali alcuni percorsi innevati gestiti caratterizzati da particolare isolamento o caratterizzati da forme di gestione non riconducibili agli standard diffusi.

13. I comprensori per gli sport invernali sono normalmente delimitati nella fase della localizzazione sul territorio e sono comunque rappresentati a scopo ricognitivo alla scala 1:25.000 o a scala di maggior dettaglio negli strumenti urbanistici comunali in base a criteri emanati dalla Giunta regionale o provinciale competente. Gli stessi comprensori sono poi perimetrati puntualmente almeno alla scala 1:10.000 nei provvedimenti di concessione, autorizzazione, nulla osta ed equivalenti per la realizzazione o la modifica e la successiva apertura al pubblico di percorsi innevati gestiti, impianti di risalita, servizi o impianti accessori.

1.2

Programmazione e localizzazione di percorsi innevati gestiti e impianti di risalita

14. I progetti di infrastruttura-





zione dei comprensori per gli sport invernali sono da valutare all'interno di un quadro di riferimento preesistente costituito da decisioni pubbliche verificate e condivise. Negli ordinamenti regionali e provinciali è quindi auspicabile istituire un apposito strumento di programmazione di settore in materia di comprensori per gli sport invernali:

a) chiamato a stabilire programmi, priorità e compatibilità degli interventi;

b) competente per localizzazioni di massima di ipotesi progettuali in funzione delle vocazioni del territorio, con valutazioni preliminari sulla pericolosità delle aree considerate;

c) sovraordinato agli strumenti di pianificazione territoriale generale;

d) sottoposto alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e alla Valutazione di impatto ambientale (VIA).

15. Gli strumenti urbanistici competenti per la localizzazione puntuale di percorsi innevati gestiti, impianti di risalita, servizi o impianti accessori:

a) assumono decisioni anche in base a criteri e procedimenti scientifici per la rilevazione, la valutazione e la delimitazione delle aree con vario grado di pericolosità valanghiva esistenti sul territorio considerato;

b) confrontano tali decisioni con le perimetrazioni e le prescrizioni su aree valanghiva contenute in strumenti di pianificazione territoriale di livello superiore regionale, provinciale o nazionale.

1.3

Realizzazione di progetti ed apertura al pubblico di percorsi innevati gestiti ed impianti di risalita

16. I procedimenti di concessione, autorizzazione, nulla osta ed equivalenti per la realizzazione

o la modifica e la successiva apertura al pubblico di percorsi innevati gestiti, impianti di risalita, servizi o impianti accessori contengono una fase specializzata di valutazione sulla valangosità dell'area interessata in cui:

a) sono analizzate le opzioni per la messa in sicurezza da eventuali valanghe;

b) le attestazioni tecniche di soggetti pubblici e privati estranei all'amministrazione precedente devono essere validate secondo criteri da fissare con norme regolamentari;

c) è raccomandabile l'acquisizione di pareri vincolanti delle strutture tecniche di settore interne all'amministrazione precedente.

17. Le norme sui procedimenti di cui al precedente punto contengono adeguate precisazioni su:

a) elenco dettagliato della documentazione e degli studi che il proponente deve allegare al progetto di intervento;

b) imposizione al proponente di progettare le opere strutturali o le misure gestionali per la sicurezza dalle valanghe compreso quando necessario il piano della sicurezza di cui alla linea guida n. 20;

c) criteri e protocolli di valutazione degli elementi forniti dal proponente;

d) criteri e protocolli di verifica della conformità a legge del progetto.

18. Gli esercizi di una pista di discesa e di un impianto di risalita servente presentano una stretta relazione sia quanto alla funzionalità generale del sistema sia quanto alla tutela dalle valanghe. Di conseguenza il sistema prescelto nel comprensorio per la gestione della sicurezza dalle valanghe ha carattere tendenzialmente unitario per tutti gli esercizi di questo tipo che risultino reciprocamente connessi.

19. Il sopravvenuto accertamento di inadeguatezza delle opere strutturali di difesa e delle misure gestionali di sicurezza dalle valanghe vigenti nel comprensorio comporta la revoca delle concessioni e delle autorizzazioni di esercizio per sopraggiunti motivi di interesse pubblico, salvo eventuale indennizzo all'esercente, sempre che non siano possibili o economicamente e tecnicamente sostenibili interventi di immediata messa in sicurezza.

2.

LINEE GUIDA SULLA GESTIONE DEL PERICOLO DI VALANGHE E SUL RIPRISTINO DELLA SICUREZZA

2.1

Compiti e responsabilità per la gestione della sicurezza

20. Nei comprensori per gli sport invernali la gestione attiva della sicurezza è normalmente garantita da un apposito piano della sicurezza con i contenuti stabiliti dalle leggi regionali o provinciali secondo le indicazioni delle linee guida nn. 32 e 33.

21. In funzione delle situazioni e con le modalità stabilite dal piano della sicurezza ovvero nelle altre diverse ipotesi previste dalle norme regionali e provinciali gli esercenti di percorsi innevati e di impianti di risalita nei comprensori per gli sport invernali provvedono con propria organizzazione e con proprie risorse, anche in forma associata, alle attività di:

- a) comunicazione quotidiana al Sindaco competente per territorio che il sistema di gestione della sicurezza è funzionante;
- b) monitoraggio delle condizioni puntuali del manto nevoso nelle diverse zone pericolose dei comprensori;
- c) vigilanza sullo sviluppo di



condizioni di pericolo di valanghe;

d) allerta e segnalazione dei pericoli;

e) avvio e gestione delle procedure e degli interventi di difesa attiva programmati per il ripristino delle condizioni di sicurezza (limitazione o chiusura temporanea degli esercizi, battitura preventiva di versante, distacchi artificiali, ecc.);

f) avvio e gestione di eventuali misure gestionali di sicurezza non programmate;

g) cessazione dell'allerta;

h) immediata comunicazione alle autorità comunali di tutte le decisioni di cui alle precedenti lettere d), e), f), g), mediante l'uso di sistemi a ricezione in tempo reale.

22. Nei casi in cui operi un piano della sicurezza l'esercente assume i propri compiti di gestione della sicurezza stipulando un contratto di prestazione professionale o assumendo alle proprie dipendenze un responsabile della sicurezza o altro soggetto con funzioni equivalenti individuato tra quelli previsti dalle leggi di

settore.

23. L'esercente di percorsi innevati o di impianti di risalita non può svolgere direttamente le funzioni di responsabile della sicurezza o equivalenti, salvo eventuali eccezioni normativamente previste per piccoli comprensori o per infrastrutture isolate.

24. Gli esercenti di percorsi innevati gestiti e impianti di risalita stipulano polizze assicurative per coprire i rischi di danni da valanghe provocati ad utenti, operatori addetti e beni economici nei casi in cui una colpa degli stessi esercenti sia provata.

25. Nei comprensori per gli sport invernali le ordinanze urgenti dei Sindaci nonché i pareri consultivi delle Commissioni locali valanghe sono atti finalizzati esclusivamente alla gestione dell'emergenza per la tutela dell'incolumità pubblica e sono emanati in situazioni eccezionali o quando l'intervento ordinario degli esercenti si dimostri carente. Il potere di ordinanza urgente del Sindaco o di altra autorità locale territoriale, assistiti dalle



Commissioni locali valanghe, non sostituisce quindi l'attività ordinaria di monitoraggio, vigilanza, intervento e ripristino delle condizioni di sicurezza che - di fronte ai pericoli di valanghe - spetta agli esercenti di piste, altri percorsi innevati gestiti e impianti di risalita.

2.2

L'informazione sui pericoli di valanghe

26. Gli esercenti di percorsi innevati gestiti e di impianti di risalita predispongono - anche in forma associata - un proprio sistema permanente per la registrazione dei dati nivometeorologici locali, delle condizioni locali di sicurezza dalle valanghe e delle comunicazioni in materia ricevute da pubbliche autorità.

27. Nelle stazioni a valle degli impianti funiviari gli esercenti mettono a disposizione del pubblico, in spazi di prevalente passaggio: a) copie dei Bollettini meteorologici e dei Bollettini valanghe aggiornati emessi dai servizi regionali e provinciali competenti; b) segnalazioni provenienti dagli organismi lo-

cali di previsione e monitoraggio delle valanghe; c) ordinanze di pubbliche autorità in materia di pericoli di valanghe e misure conseguenti.

2.3

Articolazione ed operatività delle misure gestionali per la sicurezza dalle valanghe

28. Nei comprensori per gli sport invernali la tutela dalle valanghe è garantita non soltanto ad impianti di risalita e piste da sci di discesa ma riguarda - secondo necessità - tutti i tipi percorsi innevati gestiti, di infrastrutture, di zone, di usi e di servizi che costituiscono i comprensori.

29. Nei comprensori per gli sport invernali la programmazione delle attività di monitoraggio

e vigilanza e la pianificazione degli interventi per il ripristino delle condizioni di sicurezza assumono come riferimento non le aree a rischio da valanghe ma le aree pericolose per valanghe, individuate secondo metodologie di delimitazione unitarie e scientificamente fondate.

30. Il potere della pubblica amministrazione di prescrivere opere strutturali passive e attive e misure gestionali di difesa dalle valanghe nei comprensori per gli sport invernali, compreso il piano della sicurezza, viene salve eccezioni esercitato nei provvedimenti di assenso alla realizzazione, all'ampliamento, al potenziamento, alla ricostruzione, e simili, dei percorsi innevati





gestiti, degli impianti di risalita e delle altre opere consentite.

31. La normativa regionale e provinciale in materia di gestione attiva della sicurezza dalle valanghe nei comprensori per gli sport invernali disciplina le modalità applicative di tutte le tipologie di misure gestionali messe a disposizione dalla tecnologia, adattandole alla realtà del territorio interessato e dell'offerta turistica esistente o programmata.

32. La gestione delle misure per la sicurezza dalle valanghe nei comprensori per gli sport invernali è normalmente basata su un apposito piano della sicurezza che sia:

a) predisposto a cura e spese dell'esercente;

b) approvato contestualmente agli atti di assenso alla realizzazione o esercizio di percorsi innevati gestiti ed impianti di risalita;

c) fonte unica delle procedure operative nella gestione attiva ordinaria della sicurezza, fatte salve le emergenze;

d) sottoposto a verifiche periodiche e casuali.

33. Nel piano della sicurezza di cui al precedente punto devono essere stabilite:

a) modalità per utilizzare le informazioni nivometeorologiche del livello regionale;

b) condizioni per l'apertura e la chiusura giornaliera di percorsi innevati ed impianti funiviari;

c) modalità per verificare l'agibilità delle infrastrutture in corso

di esercizio;

d) modalità per attuare la sospensione temporanea degli esercizi;

e) modalità tecniche degli interventi per il ripristino della sicurezza;

f) connessioni tra decisioni degli esercenti e competenze di vigilanza o intervento delle autorità pubbliche;

g) segnalazioni chiare destinate agli utenti ed agli operatori;

h) misure efficaci per il controllo della pratica del fuori pista nelle aree libere dei comprensori;

i) misure efficaci per la gestione della circolazione sui percorsi innevati atipici gestiti;

j) misure efficaci per la gestione della circolazione ammissibile nelle aree di cui alla linea guida n. 8, tenuto conto del contenuto della linea guida n. 35;

k) verifiche periodiche sulla perdurante efficacia delle misure previste.

34. Le tipologie e le mansioni delle figure professionali che nei comprensori per gli sport invernali sono responsabili - per conto dell'esercente ed in solido con esso - della sicurezza dalle valanghe e dell'attuazione delle misure gestionali previste dal piano della sicurezza sono disciplinate secondo criteri di:

a) articolazione sufficiente per una diversificazione adeguata di compiti a livello di comprensorio e di sistemi di impianti e percorsi gestiti;

b) professionalità garantita dal possesso di congrui titoli di studio e dalla frequenza certificata di corsi di formazione finalizzata, come quelli dell'A.I.NE.VA.

35. Anche in relazione a quanto stabilito dal piano della sicurezza o comunque in mancanza del piano gli esercenti sono abilitati a impedire l'accesso nelle aree dei comprensori individuate nella linea guida n. 8. In particolare gli

esercenti possono stabilire per tutta la stagione dell'esercizio un divieto permanente di accesso in tali aree finalizzato a prevenire il pericolo di valanghe. In alternativa, e fermo restando l'obbligo di delimitazione mediante apposite segnalazioni, gli esercenti espongono e mantengono lungo la perimetrazione i divieti e gli sbarramenti di accesso per pericolo di valanghe ogniqualvolta esista una ragionevole possibilità che una discesa o un attraversamento su quelle aree possa innescare una valanga con potenziali rischi per zone sottostanti del comprensorio.

2.4 **Compiti di professionisti della montagna nei comprensori per gli sport invernali**

36. Tra le normative che disciplinano la professione di maestro di sci e di guida alpina trovano posto disposizioni ed incentivi per favorire un sistematico impegno di questi professionisti allo scopo di offrire ai propri allievi informazioni:

- a) sui pericoli di valanghe in zone specifiche del comprensorio in cui operano;
- b) sui rischi della pratica del

fuoripista;

c) sul significato dei segnali di divieto e di pericolo più diffusi.

2.5 **Comportamento degli utenti nei comprensori per gli sport invernali**

37. Le norme regionali e provinciali in vigore sulle prescrizioni di comportamento degli sciatori, indipendentemente dalle norme penali applicabili, sono integrate ed estese con tre obiettivi:

- a) includere chiaramente l'innescio di valanghe tra i comportamenti sanzionabili;
- b) applicare le prescrizioni di comportamento, in quanto compatibili, anche ai soggetti che praticano sport invernali diversi dallo sci di discesa.

38. Al personale in servizio presso gli impianti di risalita e sui percorsi innevati gestiti possono essere riconosciuti, compatibilmente con le competenze legislative regionali e provinciali: la qualifica di agente di pubblica sicurezza o altra abilitazione equivalente; il compito di rilevare, contestare e reprimere - anche elevando sanzioni - le infrazioni ed i comportamenti degli utenti suscettibili tra l'altro di provocare valanghe.

2.6 **Sicurezza dalle valanghe sui percorsi innevati gestiti atipici**

39. Sono definite apposite norme sui percorsi innevati gestiti caratterizzati da particolare isolamento o caratterizzati da forme di gestione non riconducibili agli standard diffusi, e che per tali motivi potrebbero non rientrare in un comprensorio per gli sport invernali come indicato anche nella linea guida n. 12. Le nuove norme stabiliscono per questi percorsi forme una disciplina semplificata, tenendo conto delle seguenti esigenze principali:

- definire gli elementi che li caratterizzano;
- fissare i contorni o gli indizi delle forme di gestione che li riguardano;
- regolare modalità amministrative di presa d'atto e classificazione;
- determinare identità giuridica, compiti e responsabilità di categorie di potenziali soggetti organizzatori o gestori stabili o temporanei durante la stagione dell'innevamento;
- individuare principi, modalità e pratiche per la tutela dalle valanghe.





“TRA LE NEVI ETERNE” Mostra fotografica al Centro Nivometeorologico di ARPA Lombardia

In occasione dei Campionati del Mondo di Sci Alpino di Bormio il direttore Generale dell'ARPA Lombardia, Giuseppe Zavaglio, ha inaugurato, alla presenza delle autorità locali, la mostra fotografica “TRA LE NEVI ETERNE – Un secolo di esplorazioni tra alpinismo e scienza” allestita presso la sala multimediale del Centro Nivometeorologico di Bormio.

La mostra, di moderna concezione, ha voluto ripercorrere con poche ma preziosissime fotografie d'archivio il secolo scorso attraverso le principali fasi della ricerca e

dell'esplorazione alpinistica ricordando i pionieri che l'hanno caratterizzata: in particolare Ardito Desio. Ampio spazio è poi stato dedicato alla presentazione delle principali attività di previsione e di prevenzione nel campo della Nivo-Meteorologia, svolte dai tecnici del Centro dell'ARPA Lombardia.

Alfredo Praolini



Arpa Lombardia partner dei campionati mondiali di sci alpino di Bormio

Durante l'intero periodo dei Campionati del Mondo di Sci Alpino che si sono disputati in Alta Valtellina (SO) dal 25 gennaio al 13 febbraio 2004, presso la struttura regionale del Centro Nivometeorologico di Bormio è stata allestita una sala operativa con esperti meteorologi del Servizio Meteorologico Regionale dell'ARPA Lombardia al fine di supportare il



Comitato Organizzatore e la Federazione Internazionale di Sci FIS nel monitoraggio e nella previsione degli eventi meteorologici sui comprensori principalmente interessati dalle manifestazioni: Bormio e S.Caterina Valfurva.

Tecnici del Centro di Bormio hanno partecipato all'analisi delle situazioni meteorologiche sinottiche contribuendo a meglio interpretare le mappe di previsione su scala locale. Lo stretto collegamento telematico dei meteorologi di Bormio con la Sede Centrale di Milano, ogni giorno venivano effettuati due collegamenti telefonici in teleconferenza, ha permesso di interagire costantemente con il previsore di turno alla elaborazione del Bollettino Meteorologico Regionale.

Da Bormio sono stati emessi quotidianamente due Bollettini Meteorologici: uno a metà pomeriggio, relativo alla situazione prevista per il giorno successivo, più direttamente rivolto alla FIS ed agli addetti alle gare; l'altro, intorno alle ore 8.00 del mattino, prima dell'inizio delle gare, aggiornato con i dati rilevati dalle stazioni ARPA durante le ore notturne.

I Bollettini sono stati pubblicati sul sito ufficiale dei Mondiali (www.bormio2005.com), sul sito ARPA (www.arpalombardia.it), registrati sul numero dedicato

8488.37077 oltre che diramati via fax a tutti gli hotels e luoghi pubblici della Valtellina.

Alfredo Praolini



Pubblicazione della ricerca “Linee guida metodologiche per la perimetrazione delle aree esposte al pericolo di valanga”

E' stata recentemente stampata la versione integrale del documento “Linee guida metodologiche per la perimetrazione delle aree esposte al pericolo di valanghe”, compendio dei risultati della ricerca condotta dall'AINEVA in collaborazione con il Dipartimento di Ingegneria Idraulica e Ambientale dell'Università degli studi di Pavia, la cui sintesi è stata pubblicata sul numero 53 di “Neve e valanghe”.

Il volume è distribuito gratuitamente e si ottiene inoltrando una richiesta scritta alla Segreteria dell'AINEVA e allegando i francobolli per le spese di spedizione (4,00 euro).

Elena Barbera

ABSTRACT

DEFENSE AVALANCHES DANS LES DOMAINES DE SPORTS D'HIVER

Une action de l'AINEVA pour en étudier les aspects juridiques

Les deux articles de ce numéro avancent la thèse que dans les Alpes italiennes les règles pour la défense contre les avalanches dans les domaines pour les sports d'hiver sont suffisantes mais pourraient beaucoup évoluer: a) en atteignant plus de homogénéité; b) en s'ouvrant à l'emploi planifié des technologies avancées; c) en offrant sauvegarde à d'activités moins pratiquées que le ski.

En Italie les Régions et les Provinces autonomes des Alpes (ainsi que de tout le pays) moyennent d'attributions pratiquement exclusives en matière de réalisation et de fonctionnement de remontées mécaniques et domaines organisés pour les sports d'hiver; ces attributions concernent aussi la matière de la défense contre les avalanches. L'État garde un pouvoir de direction technique dont on discute les limites. Les normes entérinées au niveau décentralisé assurent des standards minimaux de sauvegarde; mais en même temps ces-ci règlent surtout des mesures de fermeture temporaire des remontées mécaniques et des pistes en cas de danger d'avalanches. Toutefois la réalité existant dans plusieurs stations de sports d'hiver dépasse les bornes des prescriptions en vigueur et montre en fait que de plus modernes moyens pour rétablir la sûreté sont employés sans être réglés du tout ou bien en étant réglés

d'une façon très vague. Ce retard de législation comporte aussi que plusieurs normes appartenant aux niveaux décentralisés: 1) n'envisagent pas encore un important éventail de mesures de sûreté caractérisées par des procédures ratifiées et contrôlées; 2) n'imposent pas toujours que les mesures les plus complexes ou les plus avancées soient projetées et régies par des plans.

Le deuxième article contient d'observations préliminaires à propos d'un possible concept unitaire de "domaine de sports d'hiver" qui: a) ne se limite pas au seul ski alpin ou de fond mais inclue toutes formes de sports d'hiver ainsi que tous types de pistes et parcours aménagés; b) constitue la base pour régler aussi tous types d'utilisations et de zones reliées à la défense contre les avalanches.

Ce numéro se termine par des propositions que l'A.I.NE.VA. présente pour faciliter d'éventuelles réformes législatives au sujet des problèmes soulevés.

AVALANCHE SAFETY IN WINTER SPORTS AREAS An AINEVA initiative to examine all juridical issues

The two articles in this issue claim that in the Italian alpine range the avalanche safety regulations adopted in the winter sports areas are sufficient but they could still evolve: a) by achieving improved homogeneity; b) by planning the use of the most advanced technologies; c) by offering safeguard also to less popular activities than skiing. In Italy, the autonomous regions and provinces of the

alpine range (and of the whole country) are given virtually exclusive authorities for the development and operation of ski-lifts and facilities for winter sports, and these authorities also cover the avalanche safety issue. The state maintains an authority of technical direction whose limits are being discussed. All decentralized regulations grant minimum safeguard standards, but they mainly regulate the temporary closure of ski lifts and roads in case of danger. However, the actual situation of many winter sports areas is very different from that represented by regulations in force, with more advanced technical measures for restoring safety being actually used for which there are almost no regulations. This legislative deficiency also implies the fact that many local regulations: 1) still do not provide for a broad range of safety measures based on validated and controlled standards; 2) do not always establish that the most advanced and complex safety measures are provided for or managed by means of plans.

The second article includes some preliminary observations on a possible unitary concept of "winter sports area" that: a) may include all sorts of non-competitive winter sports and all types of secured paths, without being limited to downhill or cross-country skiing; b) may represent a base to regulate all types of applications and areas linked to avalanche safety. The issue closes with some proposals from AINEVA to implement legislative reforms that are able to solve some of the highlighted problems.

Gianfranco Poliandri



Prossimamente a Davos il 13° incontro del Gruppo di lavoro internazionale dei Servizi valanghe europei

Si terrà a Davos dal 26 al 27 maggio 2005 la consueta riunione biennale dei rappresentanti dei Servizi Valanghe di Italia, Spagna, Francia, Germania, Svizzera, Austria, Slovenia e Polonia.

L'ordine del giorno di questo appuntamento prevede il confronto sulle definizioni e i termini adottati nella redazione dei bollettini valanghe (discussione già aperta nell'incontro di Monaco nel 2003) e altri argomenti attinenti alla qualità e al miglioramento delle previsioni nivometeorologiche.

Elena Barbera

