

SICUREZZA dal

NEI COMPRESSORI PER GLI SPORT INVERNALI

Un'iniziativa dell'AINOVA 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.