

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 normative 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 indifferente 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 assolte 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 assicurarne 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 esposte fa 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 comprensorio 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.

