

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



Le linee guida presentate di seguito costituiscono uno dei principali risultati della ricerca che l'AINEVA ha concluso nel luglio 2004: *“Aspetti giuridici della sicurezza dalle valanghe nei comprensori innevati gestiti dell'arco alpino italiano: la tutela delle persone fisiche e dei beni, la prevenzione nell'uso del territorio. Le normative delle Regioni e delle Province autonome. Ipotesi di linee guida per interventi di riforma legislativa”*.

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

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

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

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

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

L'opzione strategica di cui alla lettera a) punta a rendere dispo-

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

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

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

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

AINEVA



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

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

1.

LINEE GUIDA SULL'ORGANIZZAZIONE E SULLO SVILUPPO DEI COMPRESORI

1.1

Definizione e delimitazione

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

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

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



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

4. Il comprensorio per gli sport invernali:

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

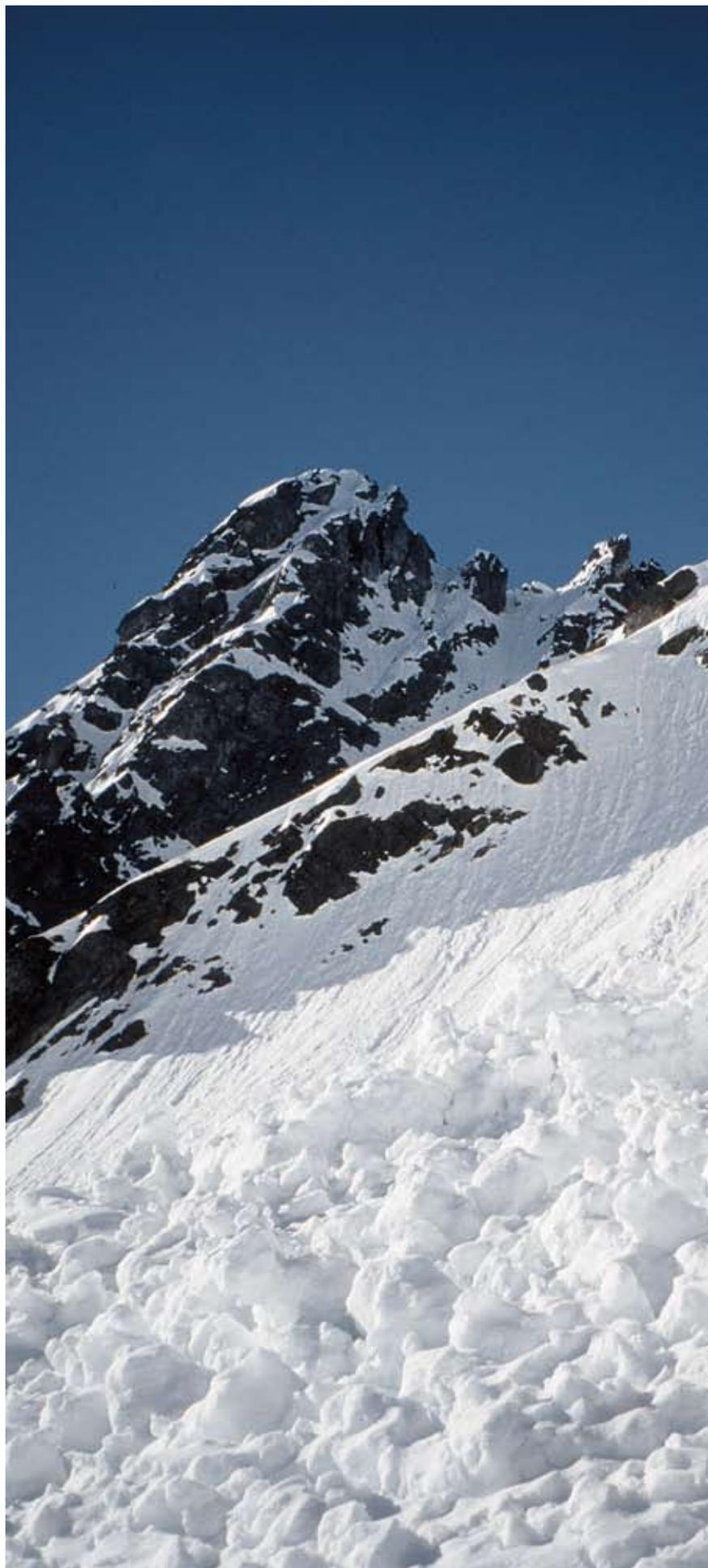
12. Per le medesime ragioni di opportunità è quindi convenzionalmente possibile non far rientrare nella definizione di comprensorio per gli sport invernali alcuni percorsi innevati gestiti caratterizzati da particolare isolamento o caratterizzati da forme di gestione non riconducibili agli standard diffusi.

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

1.2

Programmazione e localizzazione di percorsi innevati gestiti e impianti di risalita

14. I progetti di infrastruttura-





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

- a) chiamato a stabilire programmi, priorità e compatibilità degli interventi;
- b) competente per localizzazioni di massima di ipotesi progettuali in funzione delle vocazioni del territorio, con valutazioni preliminari sulla pericolosità delle aree considerate;
- c) sovraordinato agli strumenti di pianificazione territoriale generale;
- d) sottoposto alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e alla Valutazione di impatto ambientale (VIA).

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

- a) assumono decisioni anche in base a criteri e procedimenti scientifici per la rilevazione, la valutazione e la delimitazione delle aree con vario grado di pericolosità valanghiva esistenti sul territorio considerato;
- b) confrontano tali decisioni con le perimetrazioni e le prescrizioni su aree valanghiva contenute in strumenti di pianificazione territoriale di livello superiore regionale, provinciale o nazionale.

1.3

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

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

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

- a) sono analizzate le opzioni per la messa in sicurezza da eventuali valanghe;
- b) le attestazioni tecniche di soggetti pubblici e privati estranei all'amministrazione precedente devono essere validate secondo criteri da fissare con norme regolamentari;
- c) è raccomandabile l'acquisizione di pareri vincolanti delle strutture tecniche di settore interne all'amministrazione precedente.

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

- a) elenco dettagliato della documentazione e degli studi che il proponente deve allegare al progetto di intervento;
- b) imposizione al proponente di progettare le opere strutturali o le misure gestionali per la sicurezza dalle valanghe compreso quando necessario il piano della sicurezza di cui alla linea guida n. 20;
- c) criteri e protocolli di valutazione degli elementi forniti dal proponente;
- d) criteri e protocolli di verifica della conformità a legge del progetto.

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

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

2.

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

2.1

Compiti e responsabilità per la gestione della sicurezza

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

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

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



condizioni di pericolo di valanghe;

d) allerta e segnalazione dei pericoli;

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

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

g) cessazione dell'allerta;

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

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

settore.

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

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

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



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

2.2

L'informazione sui pericoli di valanghe

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

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

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

2.3

Articolazione ed operatività delle misure gestionali per la sicurezza dalle valanghe

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

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

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

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





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

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

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

a) predisposto a cura e spese dell'esercente;

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

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

d) sottoposto a verifiche periodiche e casuali.

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

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

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

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

di esercizio;

d) modalità per attuare la sospensione temporanea degli esercizi;

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

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

g) segnalazioni chiare destinate agli utenti ed agli operatori;

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

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

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

k) verifiche periodiche sulla perdurante efficacia delle misure previste.

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

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

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

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

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

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

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

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

fuoripista;

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

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

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

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

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

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

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

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

