

4° Forum Giuridico Europeo della Neve
Bormio 28-30 Novembre 2008

“Le Ordinanze Sindacali vietanti o regolanti il fuoripista”

Comunicazione dell’Avv.Mario Porta

* * *

L’argomento che intendo trattare in questo mio breve intervento è costituito dalle ordinanze sindacali vietanti o regolanti il fuoripista.

In primo luogo cosa si intende per fuoripista?

Potrebbe essere sia l’attività di chi frequentando una pista battuta e quindi risalendo con gli impianti, decide di uscire al di fuori di essa, sia quella attività invece che per sua natura si volge al di fuori, o meglio lontano, dalle piste battute e cioè lo scialpinismo.

Dal punto di vista legislativo non pare infatti esservi alcuna differenza fra fuori pista serviti da impianti di risalita e sci alpinismo in quanto entrambe le attività si svolgono fuori dalle piste battute e quindi esulano completamente dalle normative nazionali e regionali che regolano le aree sciabili attrezzate deputate all’esercizio dell’attività sciistica e sottoposte alla responsabilità dei gestori delle aree sciabili, che non hanno invece alcuna responsabilità per le zone fuori dalle piste (art.17 L.363/03): quindi dette ordinanze potrebbero applicarsi a entrambe le attività.

Ma evidentemente si tratta di due tipi di attività totalmente diverse in quanto lo scialpinismo presuppone una mentalità ed una cultura della montagna che consentono di viverla interagendo con essa in un

ambiente dove nulla è certo, ben consapevoli che la montagna non è un impianto sportivo e le sue discipline non sono sport ma atti culturali, espressione delle più variegata emozioni umane e individuali basate proprio sulla coscienza e necessità di dover essere prima di tutto autonomi nelle scelte, nelle decisioni, nel soccorso, in una parola auto responsabili, mentre coloro che escono dalla pista battuta, sempre che non siano quelle rare volte che capita scialpinisti, mantengono anche fuori pista gli stessi comportamenti e atteggiamenti che hanno in pista, senza curarsi e rendersi conto dell'ambiente dove stanno andando, privi delle necessarie capacità, di quel bagaglio culturale di conoscenza, esperienza, umiltà e buon senso che deve avere chi affronta la montagna col dovuto rispetto.

Ed è evidente che così come non possono trattarsi situazione uguali in modo diverso, altrettanto e forse ancor più errato e inaccettabile è trattare allo stesso modo situazioni diverse.

Anticipando le conclusioni credo che non sia neppure ipotizzabile l'emanazione di ordinanze di divieto di svolgere attività scialpinistica ed al più si possa pensare in particolari circostanze ad ordinanze vietanti il fuoripista servito da impianti, ma solo ove non sia possibile adottare altre misure.

Ma cosa sono le ordinanze sindacali che ci interessano.

Si tratta di provvedimenti amministrativi motivati che i sindaci possono emanare al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana in forza dell'art.54 D.L.vo n.267 del 2000.

Qui è necessario precisare infatti che mentre in precedenza si trattava solo di provvedimenti contingibili e urgenti ora a seguito del D.L. 92/2008 può trattarsi non solo, ma anche di provvedimenti contingibili e urgenti.

Potrebbe cioè il Sindaco emanare sempre al fine di prevenire ed eliminare detti gravi pericoli, provvedimenti anche in mancanza del requisito della contingibilità e dell'urgenza.

Ritengo però che in questa specifica materia del fuoripista non vi sia spazio per provvedimenti di tale tipo e comunque in tal caso sarebbe non solo doveroso ma necessario il coinvolgimento delle categorie interessate, quali le Guide Alpine, i Maestri di Sci, il C.A.I., i gestori dei rifugi, i gestori delle piste ecc., per la legittimità stessa dei provvedimenti.

Mi limiterò pertanto a quelle ordinanze di carattere contingibile e urgente già esaminate dalla Giurisprudenza.

Presupposti di queste ordinanze sono la contingibilità e l'urgenza del provvedere, cioè di circostanze di grave ed eccezionale necessità ed urgenza che legittimano l'intervento dell'Autorità Comunale.

Intervento che deve essere pertanto limitato nel tempo e nello spazio, in quanto ogni generalizzazione sarebbe in contrasto con la natura stessa delle ordinanze di questo tipo, anche in considerazione del fatto che esse incidono, impedendone l'esercizio, su valori costituzionalmente garantiti e protetti quali la libertà del cittadino che si manifesta nell'esercizio dell'attività sportiva, e le attività professionali quali quelle delle Guide Alpine.

La giurisprudenza si è in più occasioni pronunciata sui presupposti ed i limiti del potere del sindaco: utilizzando le parole del Consiglio di Stato (11.12.2007 n.6366) *“il potere del Sindaco di adottare quale Ufficiale del Governo, provvedimenti contingibili e urgenti è strettamente finalizzato a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità dei cittadini e può essere esercitato solo per affrontare situazioni di carattere eccezionale ed impreviste, costituenti concreta minaccia per la pubblica incolumità per le quali sia impossibile utilizzare i normali mezzi apprestati dall’ordinamento giuridico e unicamente in presenza di un preventivo accertamento della situazione che deve fondarsi su prove concrete e non su mere presunzioni”*.

I caratteri sono dunque

- 1) la necessità ed urgenza di intervenire
- 2) la straordinarietà nel senso che possono essere emanate solo allorchè non sia possibile fronteggiare la situazione con atti tipici
- 3) la temporaneità nel senso che la loro efficacia è necessariamente limitata nel tempo.

I provvedimenti devono poi essere idoneamente motivati e pubblicizzati, ed ora anche preventivamente comunicati al Prefetto che dovrà quantomeno condividerli, anche perché dovrà predisporre gli strumenti ritenuti necessari per l’attuazione.

Credo che salvo in casi eclatanti, ben difficilmente possano sussistere tutti i requisiti stabiliti dalla legge per l’emanazione di ordinanze di tale tipo che vietano il fuoripista e in ogni caso la loro efficacia dovrà

essere circoscritta non solo nel tempo, ma anche nello spazio per una particolare e ben delimitata parte del territorio comunale.

Ciò anche perché riguarderebbe inevitabilmente un ambiente naturale quale quello alpino innevato, di per sé variabile e mutevole, poco suscettibile di essere domato con l'imposizione di un divieto che di per sé non potrebbe che essere generico e quindi privo di efficacia ed anche difficilmente attuabile: le condizioni variano nel corso di poche ore in una stessa giornata a seconda delle condizioni nivometereologiche, della temperatura, del soleggiamento, del vento, dell'andamento del terreno sottostante. Tant'è vero che gli stessi bollettini valanghe distinguono e precisano dove si trovano i punti pericolosi e non si limitano a classificare un grado di pericolo.

Divieti o restrizioni che potrebbero dimostrarsi ragionevoli in alcuni casi e irragionevoli in altri: su un pendio possono esservi delle zone pericolose anche con grado 2 e zone non pericolose anche con grado 3 o 4 e forse anche 5: la valutazione della pericolosità deve necessariamente essere fatta da chi percorre l'itinerario passo per passo momento per momento, deve tener conto di tutti i fattori esterni quali distacchi naturali, presenza di altri sciatori, animali, caratteristiche e conformazione del terreno, variazioni metereologiche (temperatura, soleggiamento, consistenza del manto nevoso).

Ed è evidente che chi non ne ha la capacità e l'esperienza dovrà autoresponsabilmente, o non andare o affidarsi a chi è in grado di valutare la pericolosità di un itinerario e quindi in primis le Guide Alpine che da parte loro certamente non si limitano a portare a spasso i clienti ma,

nella maggior parte dei casi credo, insegnano loro come comportarsi ed a valutare le situazioni che ci si trova ad affrontare nell'ambiente alpino innevato, che è sempre severo ma altrettanto generoso di soddisfazione per chi lo sa rispettare.

Deve poi tenersi presente che l'incolumità che il Sindaco deve tutelare è quella pubblica quindi quella della generalità dei consociati e non tanto quella dei cittadini sportivi che praticano il fuoripista.

Ma se un versante ha delle zone di pericolo per la caduta delle valanghe, queste ben possono staccarsi per effetti naturali o possono essere provocate o da animali o da altre cause che non siano umane, e certamente per tutelare la pubblica incolumità vi sono ben altri strumenti ordinari come opere paravalanghe sui pendii ed a protezione delle vie di comunicazione opere di difesa nelle aree abitate a rischio, divieti di edificare in determinate zone, ed al limite chiusura al transito di strade ecc. finchè la valanga non è scesa o fatta scendere con distacco controllato.

Bisogna poi tenere conto che la politica dei divieti è assolutamente foriera di gravi riflessi negativi sulla stessa popolazione che vorrebbe tutelare in quanto è altamente deresponsabilizzante e conduce a far ritenere lecito tutto ciò che non è vietato, e privo di pericoli, tutto ciò che qualcuno non ha segnalato quale pericoloso.

Il vietare porta altresì ulteriori conseguenze nefaste di segno opposto: da una parte quella di sollecitare soprattutto nei giovani la sfida e la trasgressione, e dall'altra quella di insinuare nei soggetti la pretesa

della certezza, di avere diritto alla certezza ed alla sicurezza, e quindi a ragionare o meglio a “sragionare” in questo modo:

- se nessuno me lo vieta, vuol dire che posso farlo

Ma anche:

- se vi era pericolo perché Tu Sindaco non lo hai vietato?

E da qui:

- allora sei responsabile di quello che mi è capitato per aver fatto affidamento sul fatto che non me lo hai impedito con un divieto.

E questo potrebbe essere anche il rovescio della medaglia per il Sindaco se per assurdo si ritenesse che sia tenuto ad intervenire per vietare il fuoripista.

A mio parere risulta assolutamente da evitare il ricorso all’adozione di queste forme di presunta tutela che porta con se ben più aspetti negativi che positivi, proprio perché porta inevitabilmente a deresponsabilizzare l’individuo.

Concludendo credo che certamente debba escludersi un intervento autoritativo di divieto di fuoripista inteso come attività scialpinistica che al pari dell’alpinismo è attività protetta da diritti di rango costituzionale, e come tali incompressibili da atti o provvedimenti di qualsiasi natura, **mentre** per quanto riguarda le aree prossime alle piste battute sia possibile solo quando vi sia pericolo per chi percorre piste sottostanti e comunque non sia altrimenti evitabile in quanto in tal caso occorre tener in debito conto che se vi è pericolo effettivamente, vi sono accorgimenti ben più sicuri dell’imposizione di un divieto di tal tipo, per la pubblica incolumità quali la chiusura della pista o il

distacco controllato con le necessarie idonee precauzioni e comunicazioni, per non parlare delle idonee opere stabili paravalanghe, in quanto se il distacco può essere provocato da sciatori lo può essere anche da animali o da altri fattori, compreso quello spontaneo.

Piuttosto e non può che essere la strada vincente, occorre educare alla Valutazione dell'ambiente alpino, al rispetto per la montagna, in altre parole a far acquisire sempre maggiormente attraverso l'insegnamento, l'esempio e l'esperienza, la cultura della montagna, in una parola la coscienza di dover essere prima di tutto autoresponsabili, che dovrebbe accompagnare ogni nostro comportamento anche nella vita di tutti i giorni.

La montagna è maestra di vita e di comportamenti e non è mai assassina come chi non la conosce la qualifica con espressione che è massimo esempio di deresponsabilizzazione e di ricerca alquanto semplicistica quanto diseducativa di voler sempre addebitare colpa ad altri o ad altro.

Bormio, 28-29 novembre 2008

Avv. Mario Porta