

“La normativa urbanistica e di tutela ambientale e paesaggistica per la realizzazione delle aree sciabili, e il regime delle servitù coattive”

1.- Premesse.

Quando lo sport dello sci interessava pochi appassionati, non erano molti gli ambiti nei quali veniva praticato. Le discese, e il fondo, avvenivano lungo pendii e pianori che naturalmente vi si prestavano, e con pochi adattamenti. I percorsi si sviluppavano, nelle zone boschive, lungo tracciati da tempo esistenti e, nei declivi erbosi, con la tolleranza dei proprietari, al pari della attività di caccia. Poteva però accadere che i proprietari rivendicassero il loro diritto di chiudere i fondi, quando i passaggi degli sciatori, non più occasionali, assumevano carattere di continuità, al punto da configurare una pista. Suscitò scalpore, sul finire degli anni sessanta dello scorso secolo, la posa di una staccionata, da parte del proprietario del fondo attraversato dagli sciatori, al limite del bosco nella parte finale della Tre del Ciampinoi, a Selva di Val Gardena. Costui intendeva infatti contestare che la pratica dello sci, che a quel tempo era ormai organizzata anche con criteri imprenditoriali da parte dei proprietari degli impianti di risalita, potesse svolgersi sulle proprietà altrui, in assenza di convenzioni e indennizzi.

2.- L'asservimento di aree per la realizzazione di strutture stabili.

Quando lo sviluppo della pratica dello sci ha comportato la costruzione di impianti, assai più complessi delle vecchie sciovie o degli slittoni (i mie coetanei ricordano quello del Passo della Presolana, e quello del Ciampinoi a Selva), con la realizzazione di piste da discesa adatte ad accogliere utenti sempre più numerosi, ed anche meno esperti, si pose il problema di conciliare le esigenze degli sportivi, e dei titolari degli impianti, con la tutela dei diritti dei proprietari dei fondi interessati, e si è iniziato a parlare di pertinenzialità delle piste rispetto agli impianti, facendosi in tal modo carico ai proprietari e gestori di questi gli oneri che ne derivavano.

Già prima che il legislatore nazionale, con la legge n. 363 del 2003, si preoccupasse di regolamentare la materia, se ne erano occupate alcune Regioni: la Lombardia con la legge 23 aprile 1985, n. 36, e la Toscana, con la legge 13 dicembre 1993, n. 93. Queste leggi regionali consacravano il richiamato concetto di pertinenzialità, e attestavano la rilevanza sociale della pratica dello sci, con l'attribuzione della dichiarazione di pubblica utilità ai progetti di costruzione degli impianti e delle piste, sia per le finalità espropriative per gli impianti fissi, che per la costituzione di servitù coattive per l'attraversamento delle funi e per il passaggio degli sciatori. Restava il problema della determinazione delle indennità, che in Alto Adige venne regolato da un accordo quadro fra l'associazione dei proprietari degli impianti e l'organizzazione degli agricoltori, con l'individuazione di criteri oggettivi (natura delle coltivazioni, ubicazione, danneggiamenti - *cfr. allegato 1*).

3.- Le piste da fondo.-

Le richiamate leggi regionali trovavano riferimento anche per le piste da fondo, che pure esse, in ragione della diffusione di tale pratica, della introduzione di nuovi materiali, richiedono predisposizione di nuovi tracciati e di preparazione delle piste, e adeguamento dei vecchi, con la necessità di imposizione di servitù in via convenzionale o coattiva.

4.- L'urbanistica e la tutela dell'ambiente.-

La realizzazione delle aree sciabili investe aspetti che riguardano l'urbanistica e l'ambiente, nella materia del governo del territorio, come individuata dal novellato articolo 117 della Costituzione, con i riflessi che derivano nel riparto delle competenze fra Stato e Regioni.

4.1.- L'urbanistica.-

Per gli aspetti riconducibili all'urbanistica, la localizzazione delle aree sciabili trova riferimento in una classificazione propria, fra le zone territoriali omogenee, ed è da rinvenire nella lettera F del d.m. 2 aprile 1968 (parti del territorio destinate ad attrezzature e impianti di interesse generale). Fra gli strumenti urbanistici che hanno previsto questo specifico azionamento, per la realizzazione degli impianti e delle piste, si ricorda il piano regolatore del Comune di Santa Cristina in Gardena del 1974 (approvato con delibera della Giunta Provinciale di Bolzano con delibera 14 ottobre 1974, n. 4392).

Per le localizzazioni non conformi, era ancora la ricordata legislazione regionale a prevedere, con l'attribuzione della dichiarazione di pubblica utilità alla approvazione dei progetti, la conseguente efficacia di variante allo strumento urbanistico.

4.2.- L'ambiente.-

Per gli aspetti riconducibili alla tutela dell'ambiente, non come materia disciplinata dal D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, ma nella sua accezione corrente di ambito paesaggistico, la realizzazione delle aree sciabili deve tenere conto delle particolari norme di tutela, di maggiore o minor rigore in dipendenza dei vincoli imposti, oltre che dalle norme di carattere generale per gli ambiti protetti, di altri particolari, quando gli ambiti medesimi siano ricompresi in parchi naturali, le cui aree coprono gran parte del territorio alpino e appenninico.

Salvo il caso di ambiti sottoposti a vincoli ulteriori di particolare rigidità, come nel caso di vincoli idrogeologici in zone ad elevato rischio per tale profilo, la valutazione dell'impatto sull'ambiente, sia che passi attraverso procedure semplici, che attraverso la VIA, deve essere effettuata secondo il criterio della compatibilità. Sul punto, la giurisprudenza, sia costituzionale (*Corte Cost.*, 20 dicembre 2002, n. 536) che quella amministrativa (fra le più recenti, *TAR Sicilia, Palermo, II, 5 giugno 2006, n. 1308*) afferma il principio secondo cui la tutela ambientale non deve esercitarsi in forza di un potere meramente inibitorio, ma solo all'esito di una ragionevole ponderazione, alla stregua di un canone di proporzionalità fra valore di tutela e intensità del vincolo rispetto all'attività considerata.

Per quanto qui interessa, la montagna ha alcune vocazioni sue proprie, quali quelle silvo-pastorali, e agricole, ma anche turistiche, per la rilevanza sociale e economica che esse hanno, in dipendenza della diffusione della attività sportive e del tempo libero, e che hanno risollevato zone altrimenti destinate all'abbandono.

5.- Le servitù.-

La realizzazione di aree sciabili può comportare anche la compromissione di diritti di proprietà. La più volte richiamata rilevanza sociale della pratica dello sci ha portato il legislatore regionale prima, e poi quello nazionale, ad attribuire la qualificazione di pubblica utilità alle opere necessarie. Mentre la legislazione regionale è più puntuale, in quanto la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza, è attribuita alla approvazione dei progetti, la legge nazionale 363 del 2003, all'articolo 2, comma 2, attribuisce tale forza alla individuazione da parte delle regioni delle aree sciabili. Con buona pace del rigore che deve accompagnare tutte le fasi del procedimento espropriativo, a garanzia dei diritti dei proprietari. Ed in effetti, rispetto ai canoni tradizionali nella materia delle espropriazioni e delle servitù coattive, il legislatore nazionale è rimasto assai vago. Vi rimedierà la legislazione regionale che la legge nazionale finisce con l'invocare. Sopperiscono anche, a questa lacuna (o superficialità ?) , le norme del Testo Unico delle espropriazioni, che riconducono all'approvazione di uno specifico e puntuale progetto l'attestazione suddetta, ed anche l'efficacia di variante agli strumenti urbanistici, se contenenti previsioni difformi.

6.- Gli effetti della diffusione della pratica dello sci.

Da quanto sopra annotato emerge come la pratica dello sci abbia invaso la sfera pubblicistica, mobilitando istituti e concetti propri degli interventi di pubblico interesse e di utilità pubblica.

Mario Bassani

Allegato 1 – Accordo sull'indennità per l'uso di terreno privato per le piste da sci stipulato tra l'Associazione Esercenti Funiviari dell'Alto Adige e il Suedtiroler Bauernbund;

Allegato 2 - Norme delle leggi regionali che regolano la materia considerata nella comunicazione:

L.R. Valle d'Aosta 17-3-1992, n. 9, “*Norme in materia di esercizio ad uso pubblico di piste di sci*”, articoli 1-2-3-4-5-6-7-8-9;

L.R. Valle d'Aosta 15-11-2004, n. 27, “*Disposizioni in materia di sicurezza sulle aree destinate alla pratica degli sport invernali. Modificazioni alla legge regionale 17 marzo 1992, n. 9 (Norme in materia di esercizio ad uso pubblico di piste di sci), da ultimo modificata dalla legge regionale 15 dicembre 2000, n. 34*”, articoli 1-2-3-4;

L.R. Valle d'Aosta 8-8-1989, n. 54, “*Interventi di recupero idrogeologico-ambientale sulle strutture sciistiche*”;

L.R. Lombardia 8-10-2002, n. 26, “*Norme per lo sviluppo dello sport e delle professioni sportive in Lombardia*”, articolo 16;

L.P. Trentino Alto Adige/Trento 21-4-1987, n. 7, “*Disciplina delle linee funiviarie in servizio pubblico e delle piste da sci*”, articoli 1-2-3-4-5-34-35-40-40bis-41-42-43-44-45-46-48-53;

L.P. Trentino Alto Adige/Bolzano 26 febbraio 1981, n. 6, “*Ordinamento piste da sci*”;
L.R. Toscana 13-12-1993, n. 93, “*Norme in materia di piste da sci e impianti a fune ad esse collegati*”, articoli 6-7-8-9-10-11-12-13-19-20-21-22-23;
L.R. Abruzzo, 9-9-1983, n. 61, “*Modifiche e integrazioni alla L.R. n. 55 del 1982 recante: “Disciplina in materia di funivie, seggiovie, piste di discesa e relative infrastrutture*”, articoli 14-15-16-17-18-23-24-25-26-27-28-29-30-31.