

Impianti di Trasporto Turistici, Pianificazione del Territorio e Protezione dell'Ambiente

di

Hans-Kaspar Stiffler, Erlenbach/Svizzera

Quando oggi parliamo di Diritto della Neve, il nostro pensiero si rivolge soprattutto ai seguenti argomenti:

- *Collisioni tra sciatori*, ovvero lo scontro tra sciatori e/o snowboarder e quali regole dovranno essere applicate allo scopo di evitare il ripetersi di tali incidenti. A tale proposito, quale gradito risultato del primo forum della neve che si è tenuto a Bormio, posso riportarvi le affermazioni del Sostituto Procuratore della Repubblica, dott. Avella, il quale, durante un'intervista, ha confermato come dovremo partire da quanto stabilito nella normativa emanata dalla FIS in materia di ordinamenti giuridici che regolano il comportamento degli sciatori, peraltro già valida in tutto il mondo, e che, se dovessimo giungere alla conclusione che è necessario apportare importanti modifiche, queste dovranno essere studiate e prodotte in accordo con la FIS, la Federazione Internazionale Sci.
- *Aziende che realizzano impianti di risalita in montagna*, che costruiscono, fanno funzionare e gestiscono i percorsi per gli sport sulla neve e, di conseguenza, sono tenute a osservare misure precauzionali e di salvaguardia ragionevoli in modo che gli sciatori non rimangano vittime di incidenti causati da pericoli alpini o di altro genere che non siano propri di una discesa in quanto tale. Ciò comprende anche, naturalmente, la riflessione riguardante i servizi di salvataggio e la manutenzione delle piste, nello svolgimento dei quali vengono impiegati macchinari ovviamente pericolosi, utilizzati, solitamente, per la preparazione delle piste stesse ecc. Tutti questi argomenti rappresentano l'oggetto delle nostre riflessioni riguardo l'*Obbligo della sicurezza nel trasporto*.

Questi due temi, che potremo con una certa tranquillità definire i temi principali della nostra riflessione, saranno quindi integrati grazie a note sugli obblighi riguardanti il lavoro e la tutela di

- *Maestri di sci, scuole di sci e guide alpine*.

A questo punto mi hanno pregato, tuttavia, di incentrare il mio intervento su tre temi che, fino a questo momento, non sono ancora stati trattati con l'attenzione dovuta durante il forum, ovvero gli impianti di trasporto turistici, la pianificazione del territorio e la protezione dell'ambiente.

Impianti di trasporto turistici

A tale proposito, per quanto concerne la Svizzera (e procederò alla presentazione di tale tema partendo logicamente da quanto stabilito nella Giurisprudenza Svizzera) posso parlarvi di qualcosa di assolutamente attuale. Dopo una preparazione durata anni, alla fine siamo giunti alla stesura di una legge federale in materia di impianti di risalita adibiti al trasporto di persone, la cosiddetta *Legge sugli impianti di risalita*, che calcoliamo entrerà in vigore all'inizio del prossimo anno.

La legge è applicabile a tutte gli *impianti di risalita adibiti al trasporto di persone*, quindi anche a teleferiche, funicolari, ski-lift e a qualsiasi impianto di trasporto assimilabile con azionamento o binario a fune.

La legge regola *la concessione* e il *funzionamento* di tali impianti. A tale proposito, è necessario sapere che il diritto a far funzionare regolarmente e in modo professionale gli impianti di trasporto di persone spetta solo al governo federale: la Federazione ne detiene infatti il monopolio, tuttavia può accordare concessioni, come effettivamente avviene, per la costruzione e il funzionamento di tali impianti di trasporto.

L'obiettivo principale definito da tale legge è che gli impianti di risalita adibiti al trasporto di persone vengano costruiti e fatti funzionare in *maniera sicura*, ma non solo questo: gli impianti devono anche *rispettare l'ambiente* ed essere *competitivi*. Che le strutture debbano essere sicure, è assolutamente ovvio, come è ovvio, oggi, che debbano rispettare l'ambiente. In che modo, tuttavia, si intende giudicare il criterio della competitività, verrà indicato in futuro.

Logicamente, in merito alla costruzione e al funzionamento degli impianti valgono una serie di *regole e norme tecniche* che non presenterò dettagliatamente in questa sede. La cosa importante è (e questo dovrebbe essere il punto di maggior interesse per il nostro forum) che, per queste regole tecniche, venga considerata la Giurisprudenza Internazionale. L'ufficio federale competente per il trasporto, in accordo con il Segretario di Stato all'Economia, ha indicato, per quanto possibile, un corpus di *regole comuni a livello internazionale*, dalle quali si desume che la Svizzera, pur non essendo un paese membro dell'Unione Europea, si deve tuttavia impegnare, nella pratica quotidiana, a tenere in considerazione gli sviluppi che si osserveranno all'interno della UE. Inoltre potranno essere redatte regole tecniche anche da parte di organizzazioni svizzere indipendenti, sulla scia di una soluzione che già altri paesi hanno precedentemente adottato.

Alle aziende che costruiscono impianti di risalita adibiti al trasporto regolare e professionale di persone nell'ambito del trasporto regionale e locale, spetta il *diritto di esproprio*: in altre parole un singolo individuo o un piccolo gruppo di persone non può più impedire la costruzione e il funzionamento di un impianto di risalita che venga ritenuto utile per l'economia politica locale.

Solo qualche parola ancora in merito all'*accordo di concessioni*: la concessione conferisce il diritto di trasportare persone in maniera professionale. Tramite la

concessione, vengono fornite tutte le autorizzazioni necessarie per la costruzione dell'impianto, e ciò vale anche nel caso in cui un'area venga sfruttata per diversi impianti. Fino a questo momento, è stato necessario provvedere continuamente ad accordare nuove concessioni e autorizzazioni tramite un procedimento complicato e a più livelli che, oggi, con la nuova legge sugli impianti di risalita, viene fondamentalmente regolato in maniera più semplice e pratica. Una concessione viene accordata in prima istanza per 25 anni e può essere prorogata.

Naturalmente, al titolare della concessione spetta l'*obbligo completo della cura e manutenzione dell'impianto*: il titolare, infatti, è tenuto a mantenere lo stato del proprio impianto in modo da garantirne la sicurezza in ogni momento, revisionandolo regolarmente tramite l'esecuzione di verifiche ufficiali.

Completamente nuove sono le disposizioni in merito allo *smantellamento di un impianto*. Nel caso in cui un impianto non venga più fatto funzionare, la concessione decade e il titolare della concessione è tenuto a smantellare l'impianto a proprie spese e a ripristinare lo stato originale dell'area. Indovinate, quindi, qual è la difficoltà pratica in questa situazione: un impianto di risalita non viene più mantenuto in funzione quando ciò non è più economicamente conveniente, di conseguenza, in caso di cessazione dell'attività (molto spesso tramite procedimento fallimentare), le casse sono vuote. In tal senso, la legge sugli impianti di risalita ha previsto una soluzione assolutamente originale: l'impresa che costruisce l'impianto e che comunque deve provvedere ad assicurare tutta la struttura, è obbligata a sottoscrivere anche un'assicurazione la quale, in caso di insolvenza, risponda dei costi di smantellamento. Potete immaginare, quindi, il motivo per cui i gestori degli impianti di risalita non siano particolarmente felici di tale provvedimento. Nel frattempo, tuttavia, alcuni incontri con i rappresentanti del settore assicurativo hanno evidenziato la totale fattibilità dell'assicurazione ora richiesta a norma di legge.

Un'ultima parola ancora in merito alla *Responsabilità civile*. L'impresa titolare della concessione per il funzionamento di un impianto di risalita adibito al trasporto di persone deve sottostare a quanto stabilito dalla legge federale del 28 marzo 1905 in merito alla responsabilità civile delle imprese di strade ferrate e di piroscafi nonché delle poste svizzere. Avete sentito bene: la legge è in vigore da oltre 100 anni e, in pratica, non è mai stata modificata. Tale legge stabilisce una rigorosa responsabilità civile causale:

Se, nella costruzione o nell'esercizio di una strada ferrata o durante lavori accessori che siano soggetti a pericoli inerenti l'esercizio ferroviario, una persona rimane uccisa o lesa, l'impresa della strada ferrata risponde dei danni che ne risultano, a meno che essa provi che l'infortunio fu causato da forza maggiore, o da colpa di terzi, o da colpa della persona rimasta uccisa o lesa.

La presente responsabilità civile in merito alle strade ferrate rappresenta la più antica nell'ambito della giurisprudenza svizzera e viene rigorosamente applicata perfino nell'ordinamento giuridico. I tre motivi di discolpa (causa di forza maggiore, colpa di terzi e colpa personale) subentrano solo con riserva, al primo posto si trova ancora la colpa personale.

Pianificazione del territorio

La *pianificazione del territorio è più recente*. Quando i primi coraggiosi iniziarono a praticare l'attività sciistica e a costruire da sé i primi impianti per gli sport invernali (la funicolare che porta alla rinomata area di Parsenn nei pressi di Davos, ad esempio, fu costruita nei primi anni Trenta del secolo scorso), nessuno ancora parlava di pianificazione del territorio, tuttavia, certamente, la Giurisprudenza Svizzera contenuta nel Codice Civile del 1905 conosceva la disposizione che sarebbe stata inserita nel corpus giuridico che regola la pianificazione del territorio e che viene continuamente citata in associazione alla pratica dello sci. Essa decreta quanto segue:

L'accesso ai boschi, alle selve... è concesso ad ognuno secondo l'uso locale, riservate le disposizioni proibitive che l'autorità competente può emanare, limitatamente a certi fondi, nell'interesse delle colture (art. 699 CCS).

Con il termine "Accesso ai boschi e alle selve" si arrivò presto a intendere *anche il passaggio con gli sci*, fintanto che si trovasse neve sul terreno. Tuttavia, per essere precisi, si parlava di boschi e selve, ma non di colture. Così, nel 1930, quindi ormai 76 anni fa, la Corte d'Appello di Berna, su istanza dei contadini del Gurten, il monte di casa dei bernesi, proibì la pratica dello sci sui pendii circostanti, in quanto in questo modo venivano provocati danni alle colture. Tuttavia, considerando la sentenza, è interessante il fatto che il tribunale abbia esplicitamente stabilito che non potevano esserci dubbi sul fatto che sussistesse un interesse pubblico nella pratica di tale sport per il miglioramento della salute del popolo.

In Svizzera, la pianificazione del territorio è regolata dalla legge federale del 22 giugno 1979, la cosiddetta *Legge federale sulla pianificazione del territorio*, che ha come scopo l'utilizzo parsimonioso del suolo (un bene non rinnovabile). La Confederazione, i Cantoni e i Comuni sono tenuti a coordinare le proprie attività d'incidenza territoriale e, quindi, a rispettarne lo stato naturale, nonché le necessità della popolazione e dell'economia. Di conseguenza, è necessario proteggere le basi naturali della vita come il suolo, l'aria, l'acqua, il bosco e il paesaggio e creare e conservare insediamenti accoglienti e le premesse territoriali per le attività economiche.

La legge stabilisce i *principi pianificatori*:

- Il paesaggio deve essere rispettato
- gli insediamenti, gli edifici e gli impianti devono essere integrati nel paesaggio (cosa non proprio semplice per gli impianti di risalita; come è possibile integrare i piloni nel paesaggio montano?)
- le rive dei laghi e dei fiumi devono essere tenute libere
- i siti naturali e gli spazi ricreativi devono essere conservati (questo tema viene spesso inserito nella discussione contro la costruzione di impianti di risalita).

I Cantoni devono definire dei *piani direttori*, con i quali determinano le linee guida del proprio sviluppo territoriale. Inoltre, essi designano i territori che risultano di particolare bellezza o valore, importanti ai fini della ricreazione o quali basi naturali

della vita; a ciò si aggiunge, però, che i territori sono minacciati in misura rilevante da pericoli naturali o da immissioni nocive.

In seguito devono essere definiti i *piani di utilizzazione*, che disciplinano l'uso ammissibile del suolo. Tramite tali piani di utilizzazione vengono delimitate le singole zone come, ad esempio, le zone edificabili, quelle agricole e quelle protette, ma anche le zone da utilizzare per le discese di sci; a tale proposito i Cantoni possono espressamente provvedere alla regolamentazione di tali zone e servirsene.

I piani di utilizzazione sono vincolanti per chiunque: costruzioni e impianti devono essere eretti solo se risultano conformi alla finalità stabilita per la stessa zona di utilizzazione. Per le aziende che costruiscono impianti di risalita ciò significa che, a partire dalla definizione dei piani di utilizzazione, queste devono regolarmente tenere in considerazione che vengono create delle *zone di utilizzazione per gli sport sulla neve* affinché anche in queste aree possano essere autorizzati gli impianti necessari.

Protezione dell'ambiente

In Svizzera, la protezione dell'ambiente è regolata dalla legge del 7 ottobre 1983. Tale legge deve (così viene delimitato il suo scopo):

proteggere l'uomo, la fauna e la flora, le loro biocenosi e i loro biotipi dagli effetti dannosi e molesti

e conservare in modo duraturo le basi naturali della vita, in particolare la diversità biologica e la fertilità del suolo.

Per *effetti* la legge intende gli inquinamenti atmosferici, il rumore, le vibrazioni, le radiazioni, gli inquinamenti delle acque o altri interventi su corsi d'acqua, prodotti dalla costruzione e dall'esercizio di impianti. Gli interventi sui corsi d'acqua includono ovviamente anche gli impianti di bacini idrici necessari per produrre la neve artificiale. Ciò riguarda direttamente anche le imprese che costruiscono impianti di risalita, mentre gli altri effetti, come l'inquinamento atmosferico e le radiazioni, ad esempio, non giocano un ruolo rilevante in tale contesto.

Per essere in grado di valutare gli effetti futuri, prima di decidere della pianificazione, costruzione o trasformazione di impianti che possono gravare notevolmente sull'ambiente è necessario effettuare un esame dell'impatto ambientale. L'esame dell'impatto ambientale è svolto in base a un *rapporto* contenente le informazioni riguardanti lo stato iniziale, il progetto, comprese le misure previste per la protezione dell'ambiente, il carico inquinante presumibile nonché le misure che permetterebbero un'ulteriore riduzione del carico inquinante. Il rapporto, inoltre, deve fornire informazioni riguardo ai costi che ne risultano, per cui le autorità si precludono costi più elevati diramando misure di tutela e prevenzione particolarmente ad ampio spettro.

Le particolarità riguardanti l'esame dell'impatto sull'ambiente vengono regolate da un *ordinamento* che definisce perfino quali impianti devono essere sottoposti a tale esame. Nell'ambito che oggi suscita il nostro interesse, tali impianti sono i seguenti:

- Teleferiche e ski-lift
 - Per l'apertura, a livello turistico, di nuove aree adibite agli sport sulla neve e di nuovi dipartimenti di zona in aree già esistenti
 - per il collegamento di diverse aree adibite agli sport sulla neve
- discese adibite agli sport sulla neve con modifiche del terreno di oltre 2000 m² (in riferimento alla normale estensione di una pista si tratta di circa 50 m di larghezza e 40 m di lunghezza)
- impianti di innevamento, se la superficie innevata supera i 5 ettari (in riferimento a una pista innevata artificialmente si tratta di una larghezza di circa 30 metri e circa 1,7 km di lunghezza).

Il rapporto e i risultati dell'esame dell'impatto sull'ambiente possono *essere consultati da chiunque*. Il segreto d'affari e di fabbricazione è in ogni caso protetto.

La *limitazione dell'inquinamento ambientale* deve essere conseguita in prima linea limitando l'inquinamento atmosferico, il rumore, le vibrazioni ecc. con misure applicate alla fonte. Si parla, in questo caso, di *limitazioni delle emissioni*. Nel caso in cui ciò risulti insufficiente, è necessario fissare i cosiddetti *valori limite delle immissioni* affinché si limiti l'inquinamento atmosferico. Tutti voi conoscete i valori limite delle immissioni: si tratta, ad esempio, dei valori acustici massimi che si avvertono nel traffico, soprattutto in strada, nelle stazioni e negli aeroporti.

In tale contesto, è necessario richiamare l'attenzione sul cosiddetto *principio di causalità*. Conformemente alla legge sulla protezione dell'ambiente, colui che causa sostiene le relative spese e ciò può risultare estremamente costoso.

La legge regola, quindi, diverse questioni in maniera ben dettagliata [la legge comprende in totale oltre cento articoli], come ad esempio la protezione contro il rumore e le vibrazioni, sostanze pericolose per l'ambiente, prevenzione e smaltimento dei rifiuti e molti altri argomenti che non posso e non ho intenzione di approfondire in questa sede. Voglio, tuttavia, fare riferimento ad altri tre punti della legge considerata:

- Per quanto concerne la protezione dell'ambiente la legge prevede anche la *Cooperazione internazionale*. La Confederazione può accordare contributi a organizzazioni internazionali o programmi nell'ambito della protezione ambientale internazionale e per attuare accordi internazionali in materia ambientale. Come ho già detto precedentemente, come vedete non siamo membri dell'Unione Europea, ma, naturalmente, siamo pronti per una collaborazione.
- La definizione a seguire, di fondamentale importanza, è presente nella legge sulla protezione dell'ambiente: le organizzazioni nazionali di protezione dell'ambiente fondate almeno dieci anni prima della presentazione di un ricorso sono

legittimante a ricorrere, tra l'altro (cosa per noi interessante) contro le decisioni cantonali o federali riguardanti la pianificazione, la costruzione o la trasformazione di impianti fissi soggetti all'esame dell'impatto sull'ambiente. Tale diritto di ricorso viene utilizzato spesso. In sostanza, alle imprese che costruiscono impianti di risalita è possibile consigliare solamente di consultare le organizzazioni per la protezione dell'ambiente già durante la fase di pianificazione: è, infatti, spesso possibile inserire degli adeguamenti che risultano molto meno costosi e più velocemente realizzabili rispetto a interminabili procedimenti di ricorso nei quali l'azienda corre solo il pericolo di vedersi rifiutare l'autorizzazione richiesta.

- La legge regola anche la *responsabilità civile*, secondo la quale il titolare di un'azienda o di un impianto che costituisce un pericolo particolare per l'ambiente risponde dei danni risultanti dagli effetti causati dal verificarsi di tale pericolo. Tale definizione, nel caso del rapporto da noi considerato riguardante le strutture delle imprese che costruiscono impianti di risalita non ha, tuttavia, molta importanza. Le stazioni della funivia, i piloni e i ristoranti di montagna non costituiscono particolari pericoli per l'ambiente.

.....

In questo modo ho esposto i tre temi iniziali: impianti turistici, pianificazione del territorio e protezione dell'ambiente. Considerando tutte queste norme, certamente ora vi chiederete se sarà ancora possibile costruire un impianto di risalita in Svizzera. Non preoccupatevi, è possibile.

Tuttavia, l'esperienza insegna che gli impianti di risalita possono essere ancora ammodernati e che le aree adibite agli sport sulla neve ampliate: tali opere otterranno le relative autorizzazioni. D'altra parte, potrebbe essere particolarmente difficile costruire nuovi impianti adibiti agli sport invernali in un'area fino ad ora ancora completamente inviolata dalla tecnica. La filosofia che sta alla base delle decisioni prese dalle autorità competenti nell'ambito delle concessioni, ovvero soprattutto dell'Ufficio Federale per il Trasporto, è chiara: gli impianti esistenti devono essere mantenuti all'altezza della tecnica più moderna, anche se ciò avviene sostituendo gli impianti più semplici con strutture più efficienti che apportano una maggiore affluenza, ma che, in tal senso, inquinano di più. Allo stesso modo, è possibile integrare gli impianti di risalita presenti sul pendio di una montagna con impianti costruiti nelle immediate vicinanze o collegare le diverse aree adibite agli sport sulla neve. A tale proposito è e rimane certo che la Svizzera continua a offrire aree adibite agli sport sulla neve assolutamente moderne.

Al contrario, considerando la finalità generale della legge sulla pianificazione del territorio e della legge sull'ambiente, nonché il diritto di ricorso delle organizzazioni per la protezione ambientale, è difficile riuscire a creare delle aree adibite agli sport sulla neve che siano completamente nuove. Ciò se si considera lo sfruttamento del nostro territorio alpino, oggi già piuttosto elevato, ma, del resto, non necessario. Una parte delle Alpi deve rimanere allo stato naturale per noi e per le generazioni future.