

PISTA DI SCI E IMPATTO AMBIENTALE

PREMESSE

Per una buona discesa sugli sci occorrono poche cose: Basta una bella nevicata su un pendio nevoso ed un paio di sci.

Con le pelli di foca e la buona volontà il gioco è presto fatto. All'inizio lo sci era così e da allora non è passato tanto tempo, stiamo parlando appena dell'inizio del novecento. In poco tempo e proprio grazie allo sci, è cambiato anche l'aspetto sociale ed economico della montagna, infatti dove sono sorte le stazioni di sci si sono sviluppati insediamenti umani notevoli non solo per le loro dimensioni, ma anche per il grado di cultura delle popolazioni e per gli interessi economici che sono in grado di movimentare.

La progressiva urbanizzazione del territorio ha portato con sé la necessità di sviluppare in particolare le zone adibite allo sci sia esso di fondo o di discesa, che costituiscono un volano utile a sviluppare svariate attività economiche fra loro collegate e compatibili.

La costruzione di impianti a fune porta con sé personale addetto che deve insediarsi nel territorio, seconde case e alberghi che tendono a proporzionarsi alla portata oraria degli impianti.

A sua volta la portata oraria degli impianti esige una corretta proporzione con le piste. Queste infatti, nel caso del fondo devono consentire agli sciatori fondisti la possibilità di effettuare il proprio percorso senza essere eccessivamente intralciati dagli altri sciatori e per i discesisti di poter effettuare le proprie evoluzioni in sufficiente grado di libertà e sicurezza.

LA DISPONIBILITA' DEI TERRENI

La necessità di disporre di pendii adatti e adattabili comporta la soluzione di problemi non indifferenti.

Le piste di sci si snodano in territori montani a indiscutibile vocazione agro-silvo-pastorale, poco o nulla redditizia, ovvero in zone che potrebbero essere facilmente rimboscate con buoni contributi. E' vero che lo sci si svolge nel periodo invernale e potrebbe non incidere sullo sfruttamento del pascolo, ma non sempre i proprietari sono disposti a cedere facilmente il passaggio sui fondi e pretendono un riscontro economico per l'esercizio di questo diritto da parte di terzi. Queste problematiche si evidenziano soprattutto quando in una stazione si verificano eventi notevoli, come è successo negli anni ottanta in Courmayeur, quando, in occasione di una sospirata gara di coppa del mondo assegnata alla Valle d'Aosta i proprietari dei fondi situati proprio nella zona d'arrivo della pista di Checrouit, dove avrebbe dovuto svolgersi la gara di slalom gigante maschile, avevano pensato bene di mettere a dimora una piantagione di larici nella zona finale della pista.

La zona traguardo di una gara di sci ha l'esigenza di essere di essere ampia per permettere agli atleti di arrestarsi in condizioni di sicurezza e anche in modo da poter installare le strutture necessarie agli atleti, al cronometraggio, alla stampa. Inoltre l'arrivo di una gara importante, per prescrizione della FIS e per ragioni di pubblicità dell'evento deve essere situata alla base degli impianti il più possibile vicino al cuore della stazione di sci. Infine occorre rispettare i dislivelli richiesti nel regolamento tecnico per ogni tipo di gara.

Per risolvere il caso di Courmayeur è stato necessario l'intervento del Giudice che in via di provvedimento d'urgenza, dietro ovvio indennizzo, ha consentito di ottenere la disponibilità dei terreni, necessaria perché si potesse svolgere la competizione nell'interesse della comunità che in questo caso contrastava con l'interesse dei singoli.

Fatti di questo possono succedere. Spesso l'interesse dell'agricoltura e del pascolo non è conciliabile con l'utilizzo dei terreni come piste di sci. L'apposizione di recinzioni, la realizzazione di vasche di irrigazione sono modifiche utili all'agricoltura, ma in contrasto con la necessità di

offrire agli sciatori spazi liberi e privi di ostacoli. La soluzione di procurare la disponibilità delle piste mediante l'acquisizione di servitù di passaggio durante il periodo invernale si rivela la soluzione economicamente più favorevole in quanto l'acquisizione della proprietà da una parte è molto onerosa nell'immediato e d'altra parte obbligherebbe a spese di manutenzione dei terreni a lungo termine. La servitù è un diritto reale di godimento della cosa che impone però il rispetto dei diritti del proprietario del fondo, e deve quindi essere ben precisata nei suoi contenuti in quanto colui che ha un diritto di servitù non può usarne se non a norma del suo titolo e del suo possesso. Qualora sorgessero dubbi sull'estensione e sulle modalità di esercizio la servitù deve ritenersi costituita in modo da soddisfare sì il bisogno del fondo dominante, ma col minor aggravio per il fondo servente. Le questioni di possesso della servitù vanno risolte guardando la pratica dell'ultimo anno di esercizio della stessa. Inoltre mentre il fondo servente quindi il proprietario e per lui l'agricoltore che conduce i terreni non può fare azioni che limitino o rendano più incomodo l'esercizio della servitù, d'altra parte a sua volta il fondo dominante non può fare innovazioni che rendano più gravosa la condizione del fondo servente. Questa condizione mal si adatta alle esigenze di sviluppo della stazione invernale e le sempre più sofisticate necessità delle piste, che esigono l'eliminazione di ostacoli fissi e di passaggi obbligati, lo spietramento del terreno, la realizzazione di impianti fissi per l' innevamento artificiale.

La Legge 24 dicembre 2003 n.363 (Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo) definisce i contenuti delle "aree attrezzate" per l'esercizio degli sport della neve nelle loro svariate articolazioni quali sci, tavola da neve, slittino. In particolare le definisce come aree innevate anche artificialmente, dotate di impianti e di piste. Con particolare riguardo a queste ultime l'articolo 7 della legge citata si sofferma a contemplare in particolare il requisito della sicurezza, con particolare riguardo all'eliminazione dei pericoli atipici, l'obbligo di manutenzione ordinaria e straordinaria posto a carico del gestore della pista stessa, al quale spetta la responsabilità di aprire le piste o di disporne la chiusura in caso di inagibilità. La legge rimette alle normative regionali il compito di individuare le aree dedicate agli sport invernali, ciò anche al fine di costituire titolo per la costituzione coattiva di servitù connesse e necessarie alla gestione di tali aree, infatti prevede che l'individuazione delle aree sia equivalente ad una dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza, con l'effetto di superare le resistenze dei privati alla realizzazione di impianti e piste ritenute ex lege utili allo sviluppo economico e sociale della comunità.

Ciò però non significa superare le difficoltà dei contenuti del diritto di servitù, che, anche se imposta, rimane pur sempre regolata nei suoi contenuti dalle previsioni del codice civile.

LA SICUREZZA RISPETTO AL PERICOLO DI SLAVINE O VALANGHE

Per quanto riguarda la Valle d'Aosta, la normativa vigente definisce le piste di sci alpino (Legge regionale 17 marzo 1992 n.9, con successive modificazioni, da ultimo con Legge regionale 15 novembre 2004 n.27) come un "*tracciato appositamente destinato alla pratica dello sci di discesa, normalmente accessibile quando sia preparato, segnalato e controllato, ai fini della verifica della sussistenza di pericolo di distacco di valanghe e di altri pericoli atipici*", e le piste di sci nordico come un "*tracciato appositamente destinato alla pratica dello sci di fondo, normalmente accessibile quando sia preparato, segnalato e controllato, ai fini della verifica della sussistenza di pericolo di distacco di valanghe e di altri pericoli atipici*".

L'attenzione verso il problema del pericolo di distacco di valanghe offre lo spazio a riflessioni importanti.

Infatti le piste di sci si presentano come aree libere da ostacoli, segnatamente esse costituiscono all'impatto visivo evidenti interruzioni delle zone boschive, che non è anomala nel paesaggio montano, dove esistono naturalmente canali liberi dalla vegetazione in quanto regolarmente percorsi dalle valanghe.

Il sito fotografato a lato si trova sulle pendici della Croix de Chaligne sopra Aosta dove vi sono insediamenti agro-silvo-pastorali e non piste di sci.

I tagli del bosco, visibili sulla dorsale richiamano l'aspetto di piste di sci, ma si tratta invece di canali battuti da valanghe ricorrenti.

Quando zone di questo genere si trovano in aree destinate all'esercizio dello sci esse non possono essere destinate a pista di sci in quanto esposte all'effettivo pericolo di distacco di valanghe.

Un loro utilizzo a tale fine potrebbe avvenire solo a condizione che si provveda a tutelare la zona con paravalanghe oppure ad una periodica bonifica del pendio nel caso di sovraccarico di neve, pertanto non sempre può essere anche economicamente conveniente utilizzare queste zone libere piuttosto che procedere ad un disboscamento.

LE MODIFICHE AL TERRITORIO E ALL'AMBIENTE

Anche il disboscamento è una realtà compatibile con la destinazione agro-silvo-pastorale delle zone e il pascolo, che come ogni coltivazione ha la necessità di essere irrigato, quando è munito di strumenti di irrigazione a pioggia, ha un aspetto che non è molto dissimile da quello di un terreno che nella stagione invernale sia destinato a pista.

L'irrigazione a pioggia non ha esigenze molto dissimili da quelle dell'innervamento artificiale e anche nella fase di realizzazione le dinamiche sono molto simili, occorre infatti disporre di una vasca di raccolta delle acque e di tubazioni che le colleghino agli erogatori. Per fare questo occorre disporre di strade provvisorie, scavare i canali che poi verranno ricoperti e inerbiti, ma che sono necessari per la posa dei tubi.

L'utilizzo dell'acqua e l'approvvigionamento costituiscono un aspetto ambientale non trascurabile, anche in considerazione del periodo "di magra" durante il quale le piste di sci hanno bisogno delle riserve idriche per produrre la neve. L'attività di innervamento artificiale deve essere presa in considerazione nei piani di tutela delle acque previsti dall'articolo 121 del Decreto legislativo

3 aprile 2006 n.152. Le regioni sono chiamate fra l'altro a istituire appositi programmi di rilevamento dei dati utile a descrivere le caratteristiche del bacino idrografico e a valutare l'impatto antropico.

I dati raccolti trasmessi al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ed al Dipartimento tutela delle acque interne e marine dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT) verranno utilizzati per l'analisi economica dell'utilizzo delle acque al fine di una corretta programmazione dell'utilizzo e riutilizzo del corpo idrico censito.

MOVIMENTI DI TERRA E ADATTAMENTO DEI SUOLI

Ma per poter utilizzare al meglio il terreno per la pratica dello sci occorre anche procedere all'eliminazione dei massi più grossi e affioranti, con una lavorazione del terreno che nella fase operativa presenta un aspetto sgradevole, ma che tuttavia è destinato a migliorare col tempo e con la ripresa della vegetazione naturale. Le piste di Crevacol, nella Valle di Gran S. Bernardo sono un esempio: infatti in questa zona molto pietrosa ricavare la pista di sci ha comportato una modifica sensibile del terreno per asportare molto materiale lapideo. La ripresa della vegetazione è più lenta ad alta quota che non nelle pianure e nonostante la semina impiega molto tempo. A tale proposito la Corte di Cassazione (sentenza 23/2/2004 sezione III penale n.21022) in un caso che aveva per oggetto l'immutazione dello stato dei luoghi per la realizzazione di una pista di sci (raccordo tra la pista Adler e Cevedale in località Plaghera a Santa Caterina di Valfurva), aveva espressamente criticato la decisione del giudice di primo grado (Tribunale di Sondrio) che aveva escluso l'ordine di remissione in pristino dello stato dei luoghi sulla base della circostanza che il terreno fosse stato inerbito. Rilevava la Cassazione che la circostanza che l'area fosse stata inerbita poteva attenuare l'impatto ambientale, ma non configurare un ripristino dello status quo ante, laddove risultava pacifico in causa una rilevante immutazione del territorio.

Per inciso va detto che poi la stessa Corte di Cassazione, aveva eliminato l'ordine di remissione in pristino per un vizio di procedura. Nel caso in esame infatti l'ordine di remissione in pristino era stato irrogato dalla Corte di Appello quale pena accessoria, come correzione di errore materiale della sentenza di primo grado, ma sul punto non era intervenuto l'appello del Pubblico Ministero pertanto non poteva la Corte di Appello intervenire su un punto della sentenza che non era stato impugnato. Nella pratica si deve osservare che una diversa decisione avrebbe comportato la distruzione della pista di sci per ricostruire sulla base di documentazione preesistente lo stato dei luoghi così come si presentava prima dell'intervento.

Occorre rilevare che quando si esamina l'ambiente montano, quello appunto entro il quale si snodano le piste di sci, si entra in contatto con una realtà alquanto complessa, spesso selvaggia e a volte abbandonata, la cui bellezza deriva proprio dal fatto che la natura segue il suo naturale corso senza l'intervento dell'uomo. Una remissione in pristino di una situazione del genere è praticamente impossibile. Anzi in molti casi l'abbandono di alcune attività un tempo tradizionali offre vantaggi e svantaggi che possono essere valutati diversamente. Ad esempio si assiste ad un progressivo abbandono dei boschi perché non vi è più al giorno d'oggi la necessità di provvedersi di legna da ardere e la filiera del legno su questo punto è interrotta..

Molto spesso il sottobosco è abbandonato a sé stesso, per cui mentre guardando il bosco dall'esterno si ha una immagine positiva, al contrario, nel dettaglio e nel sottoposto la situazione appare disordinata o piuttosto disastrosa, con aumento del pericolo di incendi innescati per cause naturali o per incuria e distrazione del passante.

L'attuale situazione delle aree sciabili, anche per le modifiche climatiche e le attuali tendenze ad aumento delle temperature medie, con abbandono delle piccole stazioni a bassa quota, ci porta a considerare territori che si trovano ad altitudine dai 1500 msl sino alle nevi perenni.

I movimenti di terreno che sono rilevanti per la normativa sono ovviamente quelli che vanno a incidere sul suolo. Escludiamo tutte le opere di lavorazione del manto nevoso, che sono effimere in quanto durano solo per la stagione invernale o per il tempo necessario per le manifestazioni.

Si pensi agli snow-park, agli half pipe, alle piste di border-cross, o agli allestimenti necessari per il free-style. Per tali interventi occorrono gatti delle nevi e macchinari impegnativi, molto

simili a quelli utilizzati nell'edilizia, ma gli interventi non hanno la caratteristica della permanenza. Con lo sciogliersi delle nevi, se non prima, si scopre che la situazione naturale dei luoghi non ha subito variazioni.

Il caso è diverso quando per realizzare la pista di sci occorre modificare la struttura del terreno o procedere a disboscamento.

Le stazioni di sci si sono sviluppate in zone che hanno, o comunque originariamente avevano, limitata urbanizzazione e dove l'agricoltura cedeva piuttosto il campo alla pastorizia ed i terreni di pascolo non abbisognavano di semina o coltivazione.

Si tratta però anche di zone amene e paesaggisticamente molto valide.

Ora quindi, accanto all'attività agricola tradizionale si è sviluppata ed è in corso di espansione una attività turistica il cui impatto con l'ambiente è di tipo commerciale od industriale ed ha per obiettivo uno sviluppo economico che a volte si pone in contrasto con le necessità dell'ambiente, o comunque lo trasforma.

LA NORMATIVA A TUTELA DEL PAESAGGIO

La normativa dedicata alla tutela del paesaggio (L.29 giugno 1939, n. 1497) aveva istituito un vincolo paesaggistico, sicchè gli interventi di modifica del territorio in tali zone dovessero essere preventivamente autorizzati dalle Sovrintendenze alla tutela dei beni culturali e ambientali, istituite in ogni provincia. Tali vincoli dovevano essere apposti con decreto ministeriale. Ciò che in molte zone anche nella Valle d'Aosta è regolarmente avvenuto. Nell'agosto 1985 è invece intervenuta una grande riforma che ha sovvertito la disciplina dell'ambiente infatti con legge 8 agosto 1985 n.431 è

stato convertito in legge il decreto legge 27 giugno 1985 n.312, nel quale si stabiliva che fossero sottoposti a vincolo paesaggistico ex lege e senza necessità di alcuna declaratoria alcuni territori analiticamente descritti che per la parte che qui ci interessa sono: i fiumi i torrenti e i corsi di acqua pubblica e le loro sponde o piede d'argini per una fascia di centocinquanta metri, inoltre le montagne a partire dalla quota di 1200 metri negli Appennini e di 1600 metri nelle Alpi, quindi tutti i boschi e le foreste, anche quelli danneggiati dal fuoco, infine tutti i ghiacciai e i circhi glaciali.

La norma rimetteva alle regioni il compito di redigere appositi piani territoriali paesistici e inoltre stabiliva quali residuali attività potessero essere eseguite senza autorizzazione elencando: "gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, il consolidamento statico ed il restauro conservativo degli edifici esistenti, senza modifica dell'aspetto esteriore, l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comporti alterazione permanente dello stato dei luoghi per costruzioni edilizie od altre opere civili, e sempre che non fosse modificato l'assetto idrogeologico del territorio. Ogni violazione della normativa veniva severamente sanzionata con un richiamo alla legge urbanistica ed edilizia 28 febbraio 1985 n.47 e segnatamente all'art.20 della legge che prevedeva le sanzioni penali, stabilendo inoltre che alla condanna dovesse conseguire l'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi a spese del condannato.

Va subito chiarito che il precetto sanzionatorio era alquanto infelice in quanto rimandava ad altro testo di legge che aveva per oggetto la disciplina dell'attività edilizia e che stabiliva tre diverse ipotesi di reato (a- attività edilizia in difformità dalla concessione e dalle normative, b- in assenza o in totale difformità dalla stessa, c- in totale difformità o assenza della concessione in zona sottoposta a vincolo).

Occorreva l'intervento creativo della Corte di Cassazione per interpretare o piuttosto completare l'infelice dizione legislativa stabilendo che il richiamo normativo doveva intendersi "quoad poenam" (Corte di Cassazione, 20/1/1990, Lupini, in Foro italiano, 1990,II,684). Successivamente la Corte (Cassazione penale sezione III, 4/10/1995 Pres. Glicini, in Cassazione penale 1996, pag.1581) operava una parificazione tra l'autorizzazione rilasciata dalla Sovrintendenza e la allora "concessione edilizia", ciò per precisare a quale ipotesi di reato potesse fare riferimento il richiamo legislativo ossia all'art.20 lettera a (edificazione in difformità dalla concessione rilasciata) oppure art.20 lettera c (in assenza di concessione). Creando diritto la Cassazione diceva "*il legislatore non ha effettuato alcuna precisazione in ordine alla lettera dell'art.20 e tale silenzio ha un suo chiaro ed univoco significato: non ha voluto riferirsi unicamente alla lettera c), poiché diversamente lo avrebbe detto.*" Nel frattempo anche la Corte Costituzionale era intervenuta su questi punti con diverse decisioni nelle quali criticava ampiamente la struttura della norma e auspicava un opportuno intervento legislativo.

LA NORMATIVA EDILIZIA URBANISTICA E AMBIENTALE VIGENTE

L'opportuno intervento legislativo non vi è stato mai, anzi la confusione legislativa è aumentata.

La disciplina edilizia è stata totalmente rivisitata con il testo unico delle disposizioni legislative in materia edilizia (Decreto Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n.380) che ha diversificato la struttura dei provvedimenti amministrativi preordinati alla realizzazione di opere edilizie, dal permesso di costruire alla denuncia di inizio attività che non necessita di provvedimento espresso, ed ha unificato nello stesso testo le normative sul cemento, sulle costruzioni in zone sismiche, sul cemento armato, sull'abbattimento delle barriere architettoniche, e che inoltre negli articoli dedicati alle abrogazioni ha espressamente abrogato l'art.20 della L.28 febbraio 1985 n.47 (sanzioni), sostituite con un diverso sistema sanzionatorio.

Nonostante ciò e nonostante che il testo unico sull'edilizia ed urbanistica non potesse passare inosservato né agli operatori, né tanto meno al legislatore fra l'altro anche per le ripetute proroghe (l'entrata in vigore è stata più volte procrastinata, in ultimo sino al 30 giugno 2003) è avvenuto che nell'emanare la riforma dei beni culturali ed ambientali il Decreto legislativo 22 gennaio 2004 n.42, ha ripreso l'elenco dei beni così come riportato nel testo del decreto legge del 1985, ed ha stabilito,

quale sanzione penale per l'esecuzione di lavori di qualsiasi tipo su beni vincolati ed in assenza di autorizzazione proprio le sanzioni previste dall'art.20 della legge n.47 del 28 febbraio 1985, già a tutti gli effetti abrogato, confermando peraltro la sanzione accessoria della rimessione in pristino dello stato dei luoghi.

E' appena il caso di ricordare che le sanzioni penali sono informate ad un principio di stretta legalità con un divieto di interpretazione per analogia delle norme stesse. Del resto è anche il caso di evidenziare che per espressa disposizione del Codice penale nessuno può essere punito per un fatto che non sia previsto come reato al momento in cui lo ha commesso ed inoltre che nessuno può essere punito per un reato che secondo una legge posteriore non costituisce reato. Nel caso della normativa edilizia è anche avvenuto che il testo unico in materia edilizia ed urbanistica (Decreto Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n.380) prevedeva una data per la sua entrata in vigore, e conteneva anche l'abrogazione delle norme precedentemente in vigore. Nel prorogare i termini di entrata in vigore con legge 31 dicembre 2001 n.463, il legislatore senza avvedersi dell'immane periodo di vacatio legis causata dalle possibili more di pubblicazione delle norme sulla Gazzetta Ufficiale aveva creato un vuoto legislativo di nove giorni tra il 1 gennaio, data prevista per l'entrata in vigore del nuovo testo, ed il 10 gennaio 2002, data di pubblicazione del provvedimento di proroga sulla Gazzetta Ufficiale.

Il problema era stato puntualmente sollevato anche nel caso della manutenzione della pista della Santa Caterina S.p.a. situata in territorio vincolato e all'interno del Parco dello Stelvio.

La Corte di Cassazione, sezione terza penale, con sentenza 20 novembre 2002 n.1672 aveva dovuto occuparsi di una interpretazione della sequenza delle norme, che avallasse la continuità nella successione delle norme nel tempo, senza la quale la condanna del Tribunale di Sondrio, confermata dalla Corte di Appello di Milano non avrebbe tenuto. Nella stessa sentenza è stato anche precisato che i lavori sulla pista, che comprendevano la realizzazione di una strada, opere di disboscamento e spianamento di una scarpata, necessitano sia di autorizzazione ai fini paesaggistici, sia di concessione edilizia, ma mentre la concessione edilizia può essere rilasciata anche successivamente in sanatoria, così non è per la mancanza di autorizzazione paesaggistica che deve esistere prima dell'inizio delle opere.

Dunque l'autorizzazione paesaggistica rilasciata successivamente è utile per il mantenimento dell'opera, che altrimenti dovrebbe essere demolita con ripristino della situazione quo ante, ma non è sufficiente ad estinguere il reato.

Tanto per dare un significato più concreto a queste disposizioni si deve ricordare che l'attuale articolo 40 della ora vigente legge urbanistica prevede al comma uno lettera c) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da €15.493,00 a €51.645,00, naturalmente è aperta la discussione dell'applicabilità delle sanzioni più tenui previste dallo stesso articolo sub lettera a) e anche se debba applicarsi questa normativa o i precetti richiamati espressamente dalla legge sul paesaggio, ma già abrogati.

LA TUTELA DELL'AMBIENTE QUALE BENE PRIMARIO IRRINUNCIABILE

Cercando di dipanare la materia si ha spesso la sensazione che il corpus iuris nella materia ambientale si sia costituito "per accumulato", per usare un termine utilizzato dagli architetti che si occupano di urbanistica e che rende bene l'idea di uno sviluppo affatto o poco programmato.

In effetti va detto che l'attenzione verso l'ambiente è maturata molto tardi, a partire dall'ultima parte del secolo scorso, ma l'ambiente è stato il grande assente persino nel nostro testo costituzionale, dove non trova una proclamazione specifica di tutela. Nel percorso normativo ha avuto grandissima importanza l'intervento della Corte Costituzionale, la quale con diverse sentenze ha affrontato il problema delle limitazioni dei diritti dei cittadini operate da diverse norme giuridiche ed ispirate alla tutela di valori paesaggistici (Corte Costituzionale, sentenza 12/4/1990 n.195; sentenza 20/12/1996 n.399), parchi e oasi naturali (Corte Costituzionale, sentenza 30/12/1987 n.617; sentenza 11/7/1989 n.391), vincoli in genere (Corte Costituzionale, sentenza 22/7/1998

n.316). La Corte infatti ha introdotto un principio secondo cui nel diritto fondamentale alla salute ed al benessere sancito dall'art.32 della Costituzione, va anche ricompreso il diritto a vivere in un ambiente sano, per cui il binomio benessere/ambiente rappresenta un bene primario imprescindibile ed irrinunciabile, e va dunque tutelato anche con sacrificio di diritti soggettivi, come ad esempio quello di edificare, che sono sì importanti, ma che non possono porsi in contrasto con il prioritario diritto di tutti alla tutela di un bene sovraordinato.

Sempre pronunciandosi in materia di normativa urbanistica e paesistica oltre che di violazione dell'art.734 del Codice penale, quello che tutela il rispetto delle bellezze naturali, la Corte di Cassazione, sezione terza penale, nella sentenza 3 febbraio 2004 n.13440, aveva così sentenziato: *"...richiamata sul punto la vasta dottrina e giurisprudenza esistente a proposito del danno ambientale di cui all'art.18 legge n.349 del 1986, occorre ricordare che il concetto di ambiente, secondo la definizione data da questa Corte, consiste in un bene immateriale giuridicamente riconosciuto e tutelato nella sua unitarietà, ma scomponibile in assetto del territorio, ricchezza di risorse naturali, valore estetico e culturale del paesaggio, nonché ambiente quale condizione di vita salubre (ex multa Cassazione 18/12/1990).* Nella sentenza citata, e fatta questa premessa, la Corte aveva annullato senza rinvio e per intervenuta prescrizione del reato, una sentenza resa dalla Corte di appello di Venezia, in parziale riforma di sentenza di primo grado del Tribunale di Belluno, che era stata resa in un caso di modifica dell'assetto del territorio in zona boscata per la realizzazione di una pista di sci. La sentenza aveva anche confermato il risarcimento dei danni a favore del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio che si era costituito parte civile con il patrocinio dell'Avvocatura dello stato.

LA VALLE D'AOSTA E LE PISTE DI SCI

Per quanto riguarda la Valle d'Aosta non abbiamo avuto precedenti importanti di giurisprudenza in materia di piste di sci e danno ambientale. Un piccolo problema di difformità dall'autorizzazione nella realizzazione dell'impianto di innevamento artificiale in Valle d'Ayas, comprensorio della Monterosasky S.p.a. si concluse con una modesta ammenda ai sensi dell'art.20 lettera a) della legge 28 febbraio 1985 n.47.

E' probabile che la mancanza di precedenti importanti sia dovuto al fatto che la Valle d'Aosta dagli anni ottanta non ha più avuto assegnate gare di sci di coppa del mondo di sci alpino o comunque eventi mondiali importanti per i quali fosse necessario l'allestimento di nuove piste o di ampi spazi. L'avventura olimpica della Valle d'Aosta, candidata per l'organizzazione dei giochi olimpici invernali del 1998 era partita con molto entusiasmo ed era stata contemplata con la legge regionale 12 novembre 1990, n.68, ma meno di due anni dopo la popolazione aveva abrogato con referendum del 19 giugno 1992 la citata legge regionale di finanziamento e l'esito del referendum fu proclamato con Decreto Presidente della Giunta 24 giugno 1992 n.647. Non vi fu una sostituzione della norma, la candidatura venne abbandonata.

All'epoca delle Olimpiadi invernali di Lillehammer 1994 la Valle d'Aosta aveva già archiviato la sua candidatura olimpica.

Per quanto riguarda la normativa regionale sulle piste essa peraltro ha dimostrato una certa efficienza. La norma base è la Legge Regionale Valle D'Aosta 17/3/1992 n.9, B.U.R. 24/3/1992 n.13 –(Norme in materia di esercizio ad uso pubblico di piste di sci.). Essa è stata promulgata sull'onda emotiva del sinistro occorso in Courmayeur sulla pista denominata Papillon, alle pendici del Monte Bianco, dove persero la vita tredici turisti. La finalità della norma è soprattutto la sicurezza. La legge comunque è rilevante anche per il problema dell'ambiente in quanto ha disciplinato il sistema di autorizzazione delle piste. Nelle sue finalità la norma sottolinea lo scopo di assicurare adeguate condizioni di agibilità per quello che riguarda le aree da destinare ad uso pubblico per la pratica dello sci di discesa e dello sci.

La norma contempla sia le piste di discesa sia quelle di fondo, siano esse dedicate al turismo o temporaneamente destinate allo svolgimento di competizioni agonistiche, in questo caso sottoposte anche al rispetto delle vigenti disposizioni della Federazione italiana sport invernali(FISI) e della Federation international de ski(FIS).

Nel caso di gare la previsione normativa prevede come misura di sicurezza la chiusura al pubblico per l'intera durata della competizione e, eventualmente, dei relativi allenamenti preparatori.

Avendo l'obiettivo della sicurezza dello sciatore la legge subordina l'apertura al pubblico delle piste di sci ad un controllo della loro agibilità, e alla data della sua emanazione, lo stabiliva retroattivamente, anche per le piste già esistenti.

In Valle d'Aosta quindi l'apertura al pubblico delle piste è subordinata ad un provvedimento di classificazione.

Le domande di classificazione devono essere corredate da idonea documentazione comprendente planimetrie della zona, del tracciato, degli impianti e delle infrastrutture necessaria per la valutazione da parte della “*Commissione tecnico - consultiva per le piste di sci*” appositamente istituita presso l'Assessorato regionale al turismo sport e beni culturali.

L'esito della valutazione attribuisce alla pista una valutazione.

Per le piste di discesa la valutazione avviene secondo la sua difficoltà da pista facile, con pendenza longitudinale e trasversale non superiore al 25%, contraddistinta dal colore blu; pista media, con pendenza non oltre il 40 %, colore rosso, o infine pista difficile, con pendenze superiori alle precedenti e contraddistinte in nero.

Per le piste di fondo esistono ugualmente tre gradi di difficoltà che vanno valutati in ragione della media capacità del turista, da sciatore principiante o occasionale a sciatore provetto, fermo restando che il testo, anche se mira in via principale alla sicurezza non trascura totalmente l'aspetto ambientale, infatti, per quanto riguarda le piste realizzate dopo l'entrata in vigore della legge regionale 4 marzo 1991, n. 6, concernente “Disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale” prescrive che esse devono essere compatibili con tale normativa.

La legge citata aveva inserito nell'allegato gli interventi per i quali era richiesta una preventiva valutazione dell'impatto dell'opera sull'ambiente. Le piste di sci erano inserite nell'elenco allegato, con obbligo di procedura semplificata per quelle più corte e della procedura ordinaria per quelle di lunghezza oltre due chilometri.

Con la normativa sull'impatto ambientale la Regione autonoma Valle d'Aosta si adeguava alla direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985, come modificata dalla direttiva 97/11/CE del Consiglio del 3 marzo 1997.

L'obiettivo della normativa sulla valutazione dell'impatto ambientale mira alla tutela preventiva dell'ambiente al fine di concorrere alla tutela ed al miglioramento della qualità della vita, alla protezione della natura, alla conservazione delle risorse umane e naturali. La procedura vuole garantire e promuovere l'informazione e la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, realizzando il coordinamento delle procedure amministrative inerenti a piani e progetti.

La valutazione dell'impatto ambientale presuppone infatti uno studio degli effetti, diretti ed indiretti, a breve e a lungo termine, permanenti e temporanei, singoli e cumulativi, positivi e negativi, che piani e progetti hanno sull'ambiente, inteso come sistema complesso delle risorse naturali ed umane e delle loro interazioni.

Lo studio preventivo è affidato al privato o all'Ente che intende realizzare l'opera, alle amministrazioni spetta la formulazione del parere dopo una fase di attivazione e di consultazione delle amministrazioni pubbliche competenti e delle associazioni e dei cittadini interessati. La decisione finale è della Giunta regionale che emana una delibera di dichiarazione di compatibilità ambientale del piano o del progetto.

Per l'effetto della consultazione delle amministrazioni interessate all'opera, la valutazione dell'impatto ambientale prevede anche che sia acquisito il parere favorevole della Sovrintendenza anche ai fini della compatibilità dell'opera con il vincolo paesaggistico.

In Valle d'Aosta non è invece prescritto per le piste di sci il permesso di costruire. Infatti la legge urbanistica regionale 6 aprile 1998 n.11, all'articolo 61 alla lettera d) prevede espressamente che non sono subordinate a concessione edilizia e sono soggetti a denuncia di inizio attività o di denuncia di esecuzione di varianti in corso d'opera, fra altri interventi, anche le opere di sistemazione di aree destinate ad attività sportive senza creazione di volumetria.

Le piste di sci non creano volumetria e sono quindi escluse dalla sfera della concessione edilizia. Vi rientrano invece gli ambienti posti a servizio delle piste stesse quali possono essere, a titolo esemplificativo i foyer e i punti di ristoro, le stazioni di arrivo e di partenza degli impianti, anche le cabine necessarie per la distribuzione della corrente elettrica e comunque tutte le costruzioni che realizzano volumetria. Non in tutte le regioni italiane è previsto l'obbligo della previa valutazione dell'impatto ambientale, per le piste di sci, inoltre la violazione alla normativa su tale valutazione subisce sanzioni di natura amministrativa e non penale. In Valle d'Aosta le sanzioni previste per i vari comportamenti di "esecuzione di opera in assenza di VIA" oppure di "inosservanza alle prescrizioni" vanno da € 2.065,83 fino a € 6.197,48, ma possono essere cumulate con le sanzioni penali qualora fosse stato trascurato il parere della Sovrintendenza nel caso di vincolo paesaggistico.

GLI INTERVENTI DELL'EUROPA SULL'AMBIENTE

Si assiste in Europa ad una forte disparità di trattamento in materia.

Si deve a tale proposito segnalare che la Corte di Giustizia delle Comunità europee in grande sezione, composta da tredici giudici presieduti dal Presidente della Corte, ha annullato nella sua interezza la decisione quadro del Consiglio 27 gennaio 2003 (n.2003/80 GAI-*Giustizia e Affari Interni*) che aveva per oggetto la protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale.

Questa decisione costituiva il punto d'arrivo dopo che su sollecitazione del Regno di Danimarca era stata proposta al Consiglio nell'ambito del primo pilastro l'opportunità di una decisione quadro sulla repressione dei reati gravi in materia ambientale sulla base degli articoli 31 e 34 del Trattato sull'Unione Europea. La materia però era stata oggetto di discussioni con proposte di soluzioni diverse anche in seno al Parlamento e alla Commissione e non vi era uniformità di vedute né all'interno degli organi comunitari, per cui quando il Consiglio emanò la decisione che conteneva le definizioni dei reati intenzionali e di negligenza e le sanzioni da applicare, con riguardo sia alle persone fisiche sia alle persone giuridiche, oltre che le regole in materia di competenza e di estradizione. La Commissione impugnò la decisione quadro davanti alla Corte di Giustizia in grande sezione. Nella motivazione dell'annullamento, la Corte di Giustizia che opera nell'ambito del terzo pilastro, se da una parte cancella la decisione quadro che pareva essere uno strumento adeguato per imporre agli Stati membri l'obbligo di prevedere sanzioni penali omogenee, d'altra parte pur non accettando questo strumento, sottolinea l'importanza del problema, rivendicando esplicitamente che quella dell'ambiente è materia comunitaria piena e che la tutela dell'ambiente costituisce uno degli obiettivi essenziali della Comunità.

Il diritto comunitario si muove su un piano diverso rispetto alle normative dei singoli stati. L'ordinamento comunitario si basa sulla collaborazione intergovernativa, sui trattati e sulle direttive, che per acquistare forza di legge abbisognano della ratifica da parte degli stati dell'Unione. Anche quando le direttive per la loro precisione e per il loro argomento sono

immediatamente applicabili, esse non cancellano il diritto nazionale, ma si pongono in sovraordine rispetto alle normative nazionali. Per questa ragione consideriamo gli interventi della Comunità alla stregua di pilastri: essi affondano le proprie basi sulle strutture nazionali e creano il supporto per un piano sovraordinato che è quello della comunità, che non cancella, non si sovrappone ai diritti nazionali, ma esplica i suoi effetti su un piano superiore, proprio come se si trattasse di un ponte dove la vita che si svolge sul piano inferiore non interferisce con quella che insiste sul piano superiore e non ne impedisce lo sviluppo. Non a caso gli euro hanno scelto come simbolo sulla cartamoneta le immagini dei portali e dei ponti che hanno segnato l'evolversi della nostra civiltà europea.

CONCLUSIONI

Per concludere: in materia di piste di sci esiste una grande difformità di vedute e di trattamento, ed una grande incertezza sulla normativa ad essa applicabile. Le sanzioni penali previste per la mancanza di autorizzazione ad eseguire opere sottoposte a vincolo paesistico interessano le piste di sci, che per la loro ubicazione insistono quasi sempre in zone vincolate. Non vi è uniformità tra le regioni per l'obbligo o meno della valutazione di impatto ambientale, la cui mancanza o inosservanza è sanzionata con sanzioni amministrative. Non vi è uniformità per il trattamento rispetto al permesso di costruire o alla denuncia di inizio attività. A livello europeo si è ancora in attesa di una formulazione comune della difesa dell'ambiente.