



Organizzazione, sfere di competenza, responsabilità
ed indicazioni pratiche per l'attività istituzionale
Edizione 2015

LINEE GUIDA GIURIDICHE PER LE COMMISSIONI VALANGHE



Dott.ssa Magdalena Springeth
con la gentile collaborazione
dell'Avv. Cristina Longhi, del Dott. Massimiliano Segarizzi
e dell'Avv. Andreas Reinalter

INDICE

Prefazione	5
1. Introduzione	6
1.1 Uno sguardo al di là dei confini provinciali: le Commissioni valanghe nelle Regioni e negli Stati confinanti	6
1.1.1 La Provincia Autonoma di Trento	6
1.1.2 Il Tirolo	7
1.2 Diffusione delle Commissioni valanghe in Alto Adige	9
2. La Regolamentazione giuridica delle Commissioni valanghe in Alto Adige	11
3. Il sistema di Protezione Civile in Alto Adige	12
3.1 In generale	12
3.2 Il Sindaco, il Centro operativo comunale e i Piani di Protezione Civile comunali	13
3.3 Protezione Civile e ruolo della Commissione valanghe	16
3.4 Breve panoramica: Centri operativi distrettuali; Centro operativo provinciale, stato di calamità, Amministrazione provinciale e Organizzazioni di volontariato per la Protezione Civile	16
4. Istituzione, struttura, nomina e organizzazione delle Commissioni valanghe	18
4.1 Il ruolo delle Commissioni valanghe nella struttura organizzativa del Comune	18
4.2 Istituzione delle Commissioni valanghe	19
4.2.1 Istituzione facoltativa di Commissioni valanghe	19
4.2.2 Istituzione obbligatoria di Commissioni valanghe	20
4.2.3 La deliberazione d'istituzione da parte del Comune	22
4.3 La nomina della Commissione valanghe	23
4.3.1 La nomina in generale	23
4.3.2 I criteri di scelta dei membri e loro requisiti personali	24
4.4 L'assetto istituzionale e organizzativo della Commissione valanghe	25
4.4.1 Il numero dei membri della Commissione valanghe	25
4.4.2 La durata in carica e la dimissione	25
4.4.3 Membri supplenti e sostituti	27

4.4.4	Le Sottocommissioni	28
4.4.5	La convocazione della seduta costituyente	30
4.4.6	Il regolamento interno	30
4.4.7	Il Presidente e il suo sostituto	31
4.4.8	Il Segretario protocollante e la verbalizzazione	32
4.4.9	La reperibilità dei membri	35
4.4.10	Le sedute della Commissione valanghe	35
4.4.11	L'assunzione delle decisioni	38
4.4.12	L'incompatibilità	42

5.	Compiti della Commissione valanghe: linee guida e metodologie per lo svolgimento delle attività della Commissione valanghe	42
5.1	Attività interne: valutazione del pericolo (e rischio) valanghe locale	44
5.1.1	I mezzi ausiliari della Commissione valanghe per l'analisi, il controllo e la valutazione del pericolo	44
5.1.2	Il pericolo, il potenziale di danno e il rischio	51
5.1.3	La gestione del rischio	53
5.1.4	Le decisioni	55
5.2	Attività esterne: la consulenza al Sindaco, le proposte e le informazioni della Commissione valanghe	56
5.2.1	Annuncio del pericolo ed attività consultiva generale al Sindaco in occasione del pericolo di valanghe	56
5.2.2	Proposte per la riduzione del rischio di valanghe e consulenza specifica al Sindaco ai sensi dell'articolo 18 della legge regionale del 4 gennaio 1993, n. 1	58
5.2.3	Provvedimenti contingibili ed urgenti del Sindaco e semplici esortazioni a prestare attenzione	59
5.2.4	Modifica del provvedimento contingibile ed urgente e segnale di cessato allarme	61
5.2.5	Distacco artificiale di valanghe	62
5.2.6	Evacuazione	67
5.2.7	Chiusura e apertura di aree sciabili attrezzate, impianti di risalita, piste da sci, strade comunali e tratti della rete viaria rurale	68
5.2.8	Facoltà dei gestori delle zone sciistiche	70
5.2.9	Impianti di risalita e piste da sci che si estendono sul territorio di più comuni	71
5.2.10	Chiusura e riapertura di autostrade, strade statali e strade provinciali	72

6. Compiti dei Comuni	75
6.1 Assicurazione dei componenti	75
6.1.1 Assicurazione per la responsabilità civile	76
6.1.2 Assicurazione per la tutela legale	78
6.1.3 Assicurazione contro gli infortuni	79
6.1.4 L'assicurazione per la responsabilità civile, per la tutela legale e contro gli infortuni in generale	79
6.2 Gettoni di presenza e rimborso delle spese	81
6.3 Materiali ed attrezzature dei membri	82
7. Compiti dell'Amministrazione provinciale	84
7.1 Strumentario	84
7.2 Formazione ed aggiornamento dei componenti	84
8. Contributi	85
9. Tratti fondamentali delle forme di responsabilità	86
9.1 La responsabilità in generale	86
9.2 La responsabilità penale	87
9.2.1 I principi fondamentali della responsabilità penale	87
9.2.2 La struttura del reato	88
9.2.3 La responsabilità penale dei membri della commissione valanghe	96
9.2.4 Il processo penale	104
9.3 Responsabilità civile	106
9.3.1 Diritto al risarcimento del danno	106
9.3.2 Il processo civile	115
9.4 Responsabilità amministrativa	116
9.4.1 La responsabilità amministrativa dei membri della Commissione valanghe	116
9.4.2 La Corte dei Conti	118
10. Elenco di domande	119
11. Legge provinciale 15 maggio 2013, n. 7	121
12. Bibliografia	124
13. Elenco della giurisprudenza	127
14. Ringraziamenti	128

PREFAZIONE

Alle presenti linee guida ha dato adito la recente nuova regolamentazione delle Commissioni valanghe. In precedenza esse erano regolate da un unico articolo della legge provinciale del 26 maggio 1976, n. 18, in materia di *“Istituzione del Laboratorio biologico provinciale e dell’Ufficio idrografico provinciale”*. Ora si è giunti ad una legge provinciale apposita.

La nuova legge provinciale del 15 maggio 2013, n. 7, rappresenta una novità rispetto alla norma precedente, nel senso che vengono esplicitamente regolamentati per la prima volta i compiti del Comune e dell’Amministrazione provinciale, mentre quelli della Commissione valanghe stessa vengono invece specificati. Contemporaneamente la nuova legge concede alle Commissioni valanghe ed ai Comuni una considerevole libertà di azione, soprattutto con riferimento alle esigenze organizzative. Tale libertà di azione spesso comporta, tuttavia, l’effetto collaterale, che le singole Commissioni valanghe e Comuni gestiscono diversamente, a seconda delle rispettive necessità, determinate questioni anche organizzative, e in tal modo si hanno necessariamente divergenze applicative.

Questo manuale si propone di mettere a disposizione delle singole Commissioni valanghe uno strumento, che le sostenga nella prassi quotidiana e che offra loro un primo mezzo di orientamento nel caso di difficoltà di azione e di interpretazione, e ciò sia dal punto di vista organizzativo che in riferimento alle loro competenze, diritti, obblighi e responsabilità. Questo manuale non ha la pretesa di illustrare l’unica o addirittura la corretta interpretazione della legge. Questa pretesa non potrebbe essere adempiuta, anche per la – già esposta – circostanza che il testo della legge lascia aperti molti spazi vuoti.

Anzi, i singoli casi specifici necessitano eventualmente di soluzioni individuali. Siamo sempre aperti e grati ad indicazioni pratiche o relazioni di esperienze personali. In questa sede non vengono trattati né i problemi scientifici, né quelli delle Commissioni valanghe concernenti aspetti tecnici.

Occorre inoltre premettere che i concetti del presente manuale riferiti specificamente alle persone non rivestono alcun significato specifico di genere e che ogni riferimento è sempre destinato in egual misura sia alle donne che agli uomini.

1. INTRODUZIONE

1.1 Uno sguardo al di là dei confini provinciali: le Commissioni valanghe nelle Regioni e negli Stati confinanti

In Italia esistono delle Commissioni locali per la prevenzione delle valanghe in cinque Regioni o Province Autonome: in Alto Adige dal 1976, in Trentino dal 1982, in Friuli-Venezia-Giulia dal 1988, in Val d'Aosta dal 1992 ed in Piemonte solo dal 1999¹. In Lombardia ed in Veneto, invece, non sono state ancora previste delle Commissioni valanghe. Anche nel limitrofo Stato dell'Austria le Commissioni valanghe hanno una tradizione e sono presenti nella maggior parte dei *Länder*, anche se soltanto il Tirolo ha predisposto un'apposita legge in materia. Di seguito un breve *excursus* sulla regolamentazione delle Commissioni valanghe della confinante Provincia di Trento e del Land Tirolo:

1.1.1 La Provincia Autonoma di Trento

In Trentino la legge provinciale del 27 agosto 1982, n. 21 prevede all'articolo 5² che la Giunta provinciale, su motivata richiesta del Sindaco del Comune interessato, possa costituire Commissioni locali valanghe, quando le condizioni dei luoghi richiedano un particolare controllo dei fenomeni nivo-meteorologici. La designazione dei componenti della Commissione valanghe è effettuata dal Sindaco o dai Sindaci dei comuni, per i quali la Commissione valanghe è stata costituita e nei quali dovrà operare.

Le Commissioni locali non possono essere composte da meno di cinque e più di dieci persone. I componenti della Commissione devono conoscere particolarmente bene la zona e devono essere esperti in materia di fenomeni legati all'innevamento.

Il compito delle Commissioni valanghe del Trentino è di controllare i fenomeni nivo-meteorologici sulla base della metodologia indicata dal competente servizio provinciale e di segnalare tempestivamente al Sindaco il pericolo di valanghe su centri o nuclei abitati, opere pubbliche ed impianti o infrastrutture di interesse pubblico. Il Sindaco, con i mezzi che riterrà di volta in volta più idonei, comunica in seguito il pericolo medesimo agli enti e soggetti direttamente interessati. Le Commissioni esplicano, altresì, funzione consultiva nei confronti del Sindaco per i provvedimenti che quest'ultimo dovrà opportunamente adottare in relazione al pericolo valanghe.

La Giunta provinciale è autorizzata a stipulare a favore dei componenti delle Commissioni locali per le valanghe contratti di assicurazione per i rischi di infortunio, che si verificano nel corso dell'espletamento della loro attività. Essa può inoltre dotare i membri delle Commissioni dell'attrezzatura e dell'equipaggiamento necessari all'espletamento delle loro funzioni. Ai membri delle Commissioni valanghe sono corrisposti gettoni di presenza e sono rimborsati certi costi. Attualmente (situazione 2014) esistono nella Provincia di Trento 29 Commissioni valanghe, che operano per un totale di 51 comuni.

1.1.2 Il Tirolo

Attualmente è la legge del Land Tirol del 10 ottobre 1991³ a disciplinare le Commissioni valanghe nei Comuni del Tirolo. Queste devono essere istituite laddove esista in un Comune il pericolo di catastrofi da valanga. Di particolare importanza è la definizione delle catastrofi da valanga, direttamente contenuta nella legge. Le catastrofi da valanga sono definite come *“eventi di distacco valanghe che, su vasta scala, mettano in pericolo la vita o la salute delle persone, oppure mettano a repentaglio le proprietà, in particolare in zone residenziali, su strade o tracciati aperti al traffico pubblico, presso impianti di risalita (skilift e seggiovie) oppure presso strutture sportive, quali piste da sci, piste di fondo, piste per slittini e simili.”* Dei complessivi 279 Comuni del Tirolo politicamente autonomi, attualmente 236⁴ di questi hanno istituito una Commis-

1 Aineva: *Gli organismi locali per la prevenzione dalle valanghe*, http://www.aineva.it/pubblica/neve54/2_organizza/organizza3.html, ultimo accesso 31.03.2014.

2 Legge provinciale della Provincia Autonoma di Trento 27 agosto 1982, n. 21 *“Piani di ricostruzione e modifiche della legge provinciale 29 agosto 1977, n. 19”*.

3 Cfr. Legge del Land Tirol del 10 ottobre 1991 sulle Commissioni valanghe nei comuni, Landesgesetzblatt n. 104/1991, modificata dalla legge del Land Tirol del 03 ottobre 2001, Landesgesetzblatt n. 111/2001.

sione valanghe, proprio sulla base di tale pericolo di catastrofi da valanga.

Le Commissioni valanghe in Tirolo sono composte da un Presidente e da almeno due componenti. Essi sono nominate per cinque anni con provvedimento scritto del Sindaco. In Tirolo attualmente vi sono 1.371 componenti di Commissioni valanghe, per cui ogni Commissione è costituita in media da 5,8 membri commissari⁵. I componenti devono possedere specifiche conoscenze e capacità particolari, previste dalle disposizioni normative⁶.

L'ambito dei compiti attribuiti alle Commissioni valanghe del Tirolo comprende (a) l'assistenza al Sindaco nella difesa e nella lotta alle catastrofi da valanghe nel territorio del relativo Comune. In quest'ambito il Sindaco può affidare a singoli membri della Commissione in via generale o più specifica l'esecuzione di provvedimenti per la difesa e la lotta alle catastrofi ed incaricarli altresì di adottare disposizioni a nome del Sindaco. Inoltre, le Commissioni valanghe, (b) su incarico della Polizia stradale, del Servizio controllo strade, del gestore delle strade e dei vigili del fuoco, esprimono una valutazione sulle situazioni di pericolo valanghe al fine di stabilire, ovvero di revocare, le limitazioni o i blocchi del traffico. Su incarico invece dei gestori di impianti a fune (skilift e seggiovie) e di impianti sportivi (c) esprimono delle valutazioni su situazioni di pericolo valanghe relative a tali impianti.

La composizione, l'attività delle Commissioni valanghe, il loro numero, le modalità di convocazione, l'eventuale suddivisione dei compiti, nonché il modo di procedere nell'adempire ai compiti, vengono disciplinati più precisamente da un regolamento interno che il Comune deve emanare mediante proprio decreto. Il regolamento interno rappresenta uno strumento irrinunciabile per le Commissioni valanghe del Tirolo, al fine di poter lavorare in con-

4 Tangl, Astrid; Unterberger, Dagmar; Bilgeri, Florian; Kronthaler, Georg; Riedl, Harald; Brugger, Hermann; Schweizer, Jürg; Kranebitter, Klaus; Winkler, Michael; Nairz, Patrick; Kößler, Paul; Paal, Peter; Plattner, Peter; Horntrich, Robert; Mair, Rudi; Sauer Moser, Sigfried; Würtl, Walter; Zörer, Walter; Beikircher, Werner: *Ausbildungshandbuch der Tiroler Lawinkommissionen*, Ufficio della giunta del Land Tirol, Ripartizione Protezione Civile e prevenzione catastrofi, Affari delle Commissioni valanghe (Ed.), Innsbruck, Alpina, 2011, p. 6.

5 Cfr. nota 4, p. 6.

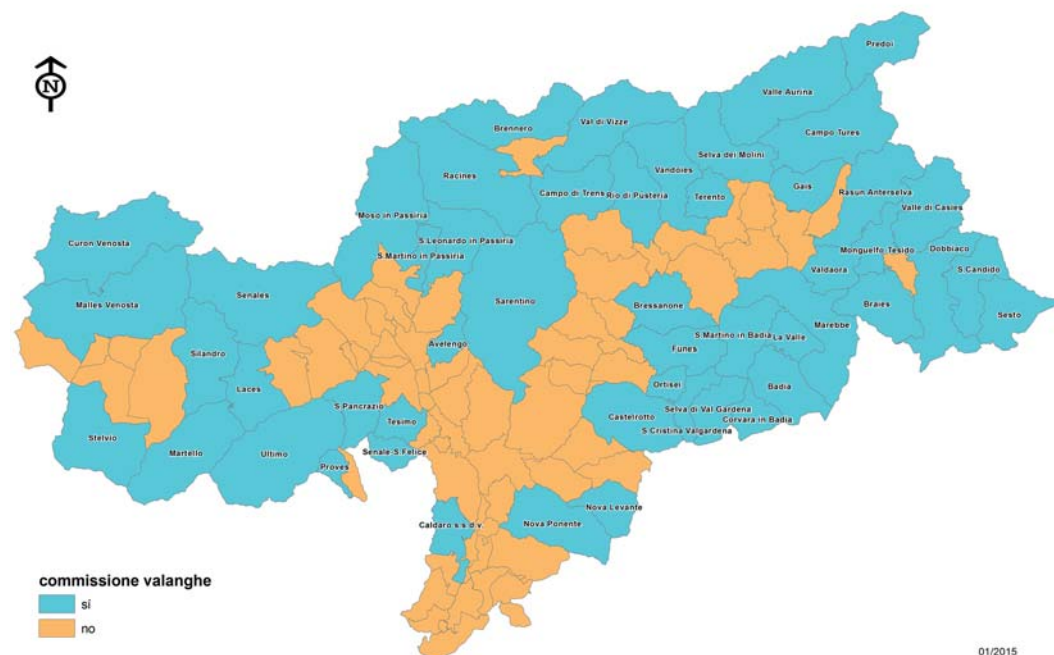
6 Cfr. art. 2, co. 3, della legge del Land Tirol del 10 ottobre 1991 e successive modifiche: *"Quali componenti delle Commissioni valanghe possono essere nominate solamente persone, a) che sulla base delle loro conoscenze e capacità siano in particolar modo adatti a riconoscere e valutare incombenti pericoli di distacco valanghe, nonché di attivarsi per la difesa dai pericoli di valanga e la lotta contro le catastrofi da distacco valanghe; b) alle quali, con riguardo alle loro condizioni personali, ed in particolar modo alla loro attività lavorativa, la misura della loro presenza in Comune ed il loro stato di salute, sia possibile e ragionevole l'adempimento dei compiti di membro della Commissione valanghe."*

creto ed è contemporaneamente uno strumento molto flessibile di cui il Comune dispone per poter reagire facilmente e rapidamente a situazioni diverse ed a necessità organizzative.

I membri delle Commissioni valanghe del Tirolo hanno il diritto giuridicamente riconosciuto ad una indennità, al rimborso delle spese e ad un compenso per l'attività svolta. Il Land Tirolo ha l'obbligo di organizzare continuamente degli incontri di formazione. I membri delle Commissioni valanghe devono frequentare i corsi organizzati dal Land Tirolo nella misura necessaria, eventualmente anche su ordine del Sindaco. Il Land Tirolo concede a tutti i membri delle Commissioni valanghe una copertura assicurativa sufficiente, mentre il Comune di appartenenza mette a disposizione la necessaria attrezzatura.

1.2 Diffusione delle Commissioni valanghe in Alto Adige

Attualmente 51 dei 116 Comuni Alto Atesini (44 %) hanno istituito una Commissione valanghe. Le Commissioni coprono quindi ca. il 70 % della superficie del territorio altoatesino⁷. I membri delle Commissioni valanghe in Alto Adige sono oltre 400.



7 Illustrazione: Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, Ufficio idrografico: *diffusione delle Commissioni valanghe* in Alto Adige (situazione al 01.01.2015).

8 Legge provinciale 26 maggio 1976, n. 18 concernente *"Istituzione del Laboratorio biologico provinciale e dell'Ufficio idrografico provinciale"*: art. 7 (sostituito dall'art. 3 della legge provinciale 3 giugno 1983, n. 14, e successivamente modificato dall'art. 11 della legge provinciale 19 novembre 1993, n. 24): *"1. Per le finalità di cui alla lettera h) del precedente articolo 3, quando le condizioni dei luoghi richiedano un particolare controllo dei fenomeni nivometeorologici, possono essere costituite Commissioni comunali per la prevenzione dalle valanghe, composte da non meno di cinque e non più di dieci membri, con particolare conoscenza della zona e dei fenomeni legati all'innevamento. 2. Le Commissioni che operano nel territorio di competenza vengono costituite con deliberazione dei Consigli comunali interessati.*

3. L'ufficio idrografico – servizio prevenzione valanghe può segnalare ai comuni interessati l'opportunità di costituire la Commissione sulla base di un'adeguata motivazione.

4. La costituzione delle Commissioni è resa obbligatoria qualora il benessere dell'Assessore provinciale competente sull'apprestamento di un'area sciabile, da rilasciarsi ai sensi dell'articolo 7 della legge provinciale 26 febbraio 1981, n. 6, venga subordinato ai controlli e alle segnalazioni da disporsi, ai sensi del successivo comma, dalle stesse Commissioni.

4/bis. La costituzione delle Commissioni comunali per la prevenzione delle valanghe è resa altresì obbligatoria dall'assessore provinciale competente in materia di trasporti, qualora l'ufficio forestale competente per territorio segnali all'ufficio provinciale trasporti funiviari che la concessione di linee di trasporto funiviario in servizio pubblico è esercitata su un tracciato rivelatosi soggetto a pericolo di valanghe. In tali casi il direttore dell'ufficio provinciale trasporti funiviari dispone della sospensione dell'esercizio della concessione, ai sensi dell'articolo 28, terzo comma, della legge provinciale 8 novembre 1973, n. 87, sostituito dall'articolo 3 della legge provinciale 7 novembre 1988, n. 43, fino alla comunicazione dell'avvenuta costituzione della Commissione stessa.

5. Le Commissioni svolgono operazioni di controllo sui fenomeni nivometeorologici al fine di segnalare tempestivamente ai sindaci dei comuni interessati l'eventuale incombenza di pericolo di valanghe sui centri e nuclei abitati, opere pubbliche e impianti o infrastrutture di interesse pubblico. Sulla base delle segnalazioni trasmesse, il sindacato è tenuto a dare comunicazione del pericolo medesimo, con i mezzi che riterrà di volta in volta più idonei agli enti o soggetti direttamente interessati.

6. Le Commissioni esplicano altresì una funzione consultiva nei confronti del sindaco per i provvedimenti che riterrà di adottare ai sensi dell'articolo 27 della legge regionale 21 ottobre 1963, n. 29, e successive modifiche, sulla base delle segnalazioni di cui al precedente comma.

7. Il sindaco può obbligare i gestori di piste o di impianti di risalita a tenere affissi al pubblico, in appositi spazi, visibili da parte degli utenti, i bollettini dell'ufficio idrografico – servizio prevenzione valanghe, nonché le segnalazioni della Commissione riguardanti la situazione nivometeorologica.

8. Nel caso di impianti di risalita o aree sciabili riguardanti più comuni, i provvedimenti di cui ai precedenti commi sono adottati dal sindaco nell'ambito del cui territorio è ubicata la stazione di partenza dell'impianto e/o ricade la prevalenza di percorso dell'area sciabile su cui incombe pericolo di valanghe.

9. Le Commissioni devono svolgere l'attività di controllo sulla base della metodologia indicata dall'ufficio idrografico – servizio prevenzione valanghe.

10. Il presidente viene eletto dalla Commissione nel suo seno e provvede alla convocazione della medesima. Il comitato elegge anche il vicepresidente, che sostituisce il presidente in caso di assenza o impedimento.

11. La composizione della Commissione deve adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici esistenti nel territorio del Comune interessato, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione.

2. LA REGOLAMENTAZIONE GIURIDICA DELLE COMMISSIONI VALANGHE IN ALTO ADIGE

Originariamente, l'articolo 7 e l'articolo 8, comma 3, della legge provinciale 26 maggio 1976, n. 18 sulla *"Istituzione del Laboratorio biologico provinciale e dell'Ufficio idrografico provinciale"* (d'ora in poi succintamente legge provinciale 18/1976) regolamentavano i diversi aspetti delle Commissioni valanghe che venivano denominate nell'anzidetta legge "Commissioni comunali per la protezione valanghe"⁸. La legge provinciale 18/1976 lasciava tuttavia aperte una pluralità di questioni fondamentali, come ad esempio la suddivisione dei compiti tra la Provincia di Bolzano ed i singoli Comuni.

Con il tempo le richieste di una nuova regolamentazione sono divenute sempre più pressanti. Nella primavera 2013 è stata approvata in Consiglio provinciale una proposta di legge sul tema. Il 5 giugno 2013 la legge provinciale n. 7 del 15 maggio 2013 sulle *"Commissioni valanghe e modifiche a differenti Leggi provinciali"* (d'ora in avanti legge provinciale n. 7/2013)⁹ è entrata in vigore.

All'articolo 9 della legge provinciale n. 7/2013 è disposta l'abrogazione degli articoli 7 e 8, comma 3, della legge provinciale 18/1976, ossia delle disposizioni antecedenti sulle Commissioni valanghe. In tal modo questi articoli vengono espressamente abrogati per il futuro. La legge provinciale n. 7/2013 non prevede che il suo ambito di applicazione si estenda alle fattispecie passate: pertanto vale il principio secondo cui la nuova legge dispone solo per il futuro e non ha forza retroattiva (*tempus regit actum*). Per queste ragioni, gli articoli 7 e 8, comma 3, della legge provinciale 18/1976 si applicano ancora oggi a tutte le fattispecie concluse che si sono verificate prima dell'entrata in vigore della nuova legge. In riferimento alle Commissioni valanghe che sono state istituite prima dell'entrata in vigore della nuova legge, vale perciò la regola del "fatto compiuto". L'istituzione e la nomina così come tutte le attività compiute prima del giugno 2013 restano valide anche dopo il mese di giugno 2013 e sono disciplinate dalla vecchia legge, mentre le attività così come le nomine e le

12. *Avuto riguardo della dislocazione del territorio e degli impianti di risalita e delle piste di sci, le Commissioni possono operare suddividendosi in Sottocommissioni, composte da non meno di tre membri."*

Art. 8, co. 3 (aggiunto dall'art. 4 della Legge provinciale del 3 giugno 1983, n. 14):

"Per le finalità di cui alla lettera h) del precedente articolo 3, l'Amministrazione provinciale può assegnare ai comuni nei territori dei quali viene costituita la Commissione di cui al precedente articolo 7, contributi per l'acquisto di apparecchiature di segnalazione e di rilevamento per interventi operativi diretti a prevenire danni."

9 Pubblicato nel Bollettino Ufficiale del 21 maggio 2013, n. 21.

nuove istituzioni avvenute dopo il mese di giugno 2013 sono regolate dalla nuova legge. La nuova suddivisione delle competenze tra Comune ed Amministrazione provinciale è pure diventata efficace soltanto dopo giugno 2013.

La nuova legge si suddivide in due titoli, anche se soltanto il primo di questi si occupa approfonditamente delle Commissioni valanghe. In particolare, il titolo I è composto da 6 articoli e costituirà un elemento particolarmente importante della seguente trattazione.

Prima di approfondire l'organizzazione giuridica delle Commissioni valanghe, sarà innanzitutto illustrato brevemente il sistema di Protezione Civile vigente in Alto Adige. Ciò è di centrale importanza in quanto le attività e le competenze della Commissione valanghe sono legate strettamente col sistema di Protezione Civile.

3. IL SISTEMA DI PROTEZIONE CIVILE IN ALTO ADIGE

3.1 In generale

La nuova legge provinciale fa parte del settore della Protezione Civile, il quale, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione Italiana, rientra nella potestà legislativa concorrente fra lo Stato e le Regioni. Ciò significa che lo Stato può determinare i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale; per quanto riguarda ogni ulteriore aspetto, la potestà legislativa spetta *tout court* alle Regioni stesse (potestà legislativa secondaria).

Per l'Alto Adige ed il Trentino, in quanto Province Autonome, è invece lo Statuto di Autonomia del 1972 a disciplinare la suddivisione delle competenze tra Stato, Regione e Province Autonome. Lo Statuto di Autonomia della Regione Trentino–Alto Adige assume nella gerarchia delle norme giuridiche italiane lo stesso rango della costituzione. Nel Capitolo 3, relativo alle “Funzioni delle Province” all'articolo 8, numero 13, dello Statuto di Autonomia le province di Bolzano e Trento vengono espressamente autorizzate ad adottare disposizioni di legge nel campo di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche. In tal modo il settore della Protezione Civile ricade nel campo della potestà legislativa primaria della Provincia Autonoma di Bolzano. Le Province Autonome devono rispettare, pertanto, esclusivamente *“la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali – tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali – nonché delle norme fondamentali delle*

riforme economico-sociali della Repubblica” (articolo 4 e 8 dello Statuto di Autonomia), non invece, i principi fissati dallo Stato nelle sue leggi.

Il concetto stesso di Protezione Civile viene spiegato precisamente nella legge provinciale del 18 dicembre 2002, n. 15, intitolata *“Testo unico dell'ordinamento dei servizi antincendi e per la protezione civile”* (d'ora in poi legge provinciale n. 15/2002). La Protezione Civile mira specialmente alla *“previsione e alla prevenzione delle varie ipotesi di rischio”*, essa è volta *“al soccorso e all'assistenza delle popolazioni sinistrate”*, e comprende comunque ogni attività *“necessaria e indifferibile volta a superare l'emergenza e a garantire il ripristino dei servizi di pubblico interesse nonché a favorire la ricostruzione dei beni pubblici e privati danneggiati o distrutti”*¹⁰.

Il sistema di Protezione Civile dell'Alto Adige è composto da diverse strutture¹¹ ed autorità¹². In caso di necessità sono previsti tre diversi livelli per il loro coordinamento: il Comune, il Distretto e la Provincia.

3.2 Il Sindaco, il Centro operativo comunale e i Piani di Protezione Civile comunali

Il Sindaco agisce a livello locale come autorità comunale di Protezione Civile ed ha la responsabilità sul piano politico generale. Spetta al Comune in caso di calamità in atto ovvero in situazioni di pericolo immediato eseguire con la propria organizzazione, i propri mezzi e le proprie risorse umane, (a) le attività di soccorso e di prima assistenza alle popolazioni colpite, (b) l'esecuzione dei lavori urgenti e indifferibili diretti a garantire il ripristino dei servizi essenziali, così come (c) la realizzazione di ogni altro intervento volto a fronteggiare l'emergenza.

Il Sindaco si occupa del coordinamento degli interventi e adotta tutte le misure e i provvedimenti demandati alla sua competenza dalle leggi vigenti per garantire l'incolumità dei cittadini. In questo senso egli provvede in occasione delle situazioni di grave pericolo alla regolamentazione del traffico e

¹⁰ Art. 1, co. 2, della legge provinciale n. 15/2002.

¹¹ Strutture del Servizio per la Protezione Civile sono ai sensi dell'art. 2, co. 1, della legge provinciale n. 15/2002: i centri operativi comunali, i centri operativi distrettuali, il Centro operativo provinciale, la Ripartizione provinciale Protezione antincendi e civile, il Servizio antincendi, le organizzazioni di volontariato per la protezione civile, il Comitato provinciale per la protezione civile nonché il *“Bergrettungsdienst”* dell' *“Alpenverein Südtirol”* (BRD-AVS) e il Soccorso Alpino e Speleologico Alto Adige del CNSAS.

¹² Autorità del Servizio per la Protezione Civile sono ai sensi dell'art. 2, co. 2, della legge provinciale n. 15/2002: il Presidente della Provincia e/o l'assessore competente, i presidenti dei centri operativi e del Comitato provinciale per la protezione civile, i Sindaci.

all'individuazione degli itinerari obbligati, nonché alla trasmissione del segnale di evacuazione della popolazione dalle zone minacciate e all'emanazione dell'ordine di sgombero degli abitanti. Inoltre egli dà immediatamente comunicazione della situazione di pericolo imminente o della calamità al centro situazioni provinciale attraverso il corpo permanente dei vigili del fuoco.

Il centro situazioni provinciale garantisce sostegno nella valutazione delle catastrofi e nel coordinamento delle operazioni improrogabili ed all'occorrenza attiva i servizi di reperibilità della Protezione Civile, dell'Ufficio idrografico, ecc., così come i centri operativi distrettuali, il Centro operativo provinciale e gli altri organi previsti. Il Sindaco richiede eventualmente interventi e aiuti da parte dell'Amministrazione provinciale e provvede ad assicurare l'attuazione delle disposizioni emanate dal Centro operativo provinciale e dal Comitato provinciale per la Protezione Civile.

Un importante elemento costitutivo del servizio di Protezione Civile altoatesino è il Centro operativo comunale (già Commissione protezione civile comunale) che si colloca a livello locale, e quindi più vicino alle richieste dei cittadini. Tutti i membri del Centro operativo comunale sono nominati dal Consiglio comunale sulla base delle funzioni e delle competenze necessarie nei casi di necessità. La durata dell'incarico ricalca la durata della legislatura, ed in ogni caso tale organo resta in carica fino al suo rinnovo. Il numero dei membri dipende sia dall'entità della popolazione sia dall'ampiezza del territorio comunale. In base alla legge devono in ogni caso far parte del Centro operativo comunale il Sindaco, che lo presiede, ed il Comandante del corpo dei vigili del fuoco volontari (o meglio, nel Comune di Bolzano il Comandante del corpo dei vigili del fuoco permanenti). Nella legge provinciale n. 7/2013 viene previsto un ulteriore membro, che appartiene per legge al Centro operativo comunale. Tale membro è il presidente della Commissione valanghe, ove istituita.

Compito del Centro operativo comunale è quello di coadiuvare il Sindaco in questioni rilevanti ai fini della Protezione Civile, come pericoli naturali, tecnici, malattie o intossicazioni, interruzioni della rete di trasporti ovvero garanzia dei servizi pubblici essenziali. Il Centro operativo comunale svolge da un lato una funzione consultiva, dal momento che sostiene il Sindaco:

- a) nella previsione delle diverse situazioni di pericolo,
- b) nella prevenzione delle diverse situazioni catastrofiche e
- c) nell'attuazione delle misure da adottare nei casi di calamità.

Dall'altro lato, il Centro operativo comunale dispone di funzioni esecutive: esso elabora un Piano di Protezione Civile comunale in relazione alle situazioni problematiche rilevanti per la Protezione Civile. In generale nel Piano

di Protezione Civile comunale vengono coordinate le diverse conoscenze, risorse e modi di procedere, in modo tale che queste possano essere applicate al meglio per il superamento di situazioni critiche nel territorio del Comune¹³.

Il Piano di Protezione Civile comunale individua tra l'altro le zone e gli ambienti a rischio in base alle diverse caratteristiche di pericolo, individua i locali e le strutture da destinare a soccorsi, depositi e alloggiamenti di emergenza, ed elabora direttive per le diverse ipotesi di emergenza. Esso si divide in 6 parti: parte generale, modello di intervento, scenari, risorse, modulistica e raccolta giuridica. Particolarmente importante è la parte denominata “*scenari*”, dal momento che all'interno di essa viene analizzato ogni possibile evento che può verificarsi nel territorio comunale ed il grado di rischio a ciò connesso; sono allegate una serie di cartografie e schede illustranti le possibili criticità conseguenti ed il collegamento con altre tipologie di rischio. Inoltre, vengono definiti gli scenari di emergenza causati dai vari fenomeni ossia dai eventi potenzialmente critici, come valanghe terremoti, temporali, intossicazioni alimentari o incidenti industriali ecc. e vengono stabilite le misure che devono essere intraprese al verificarsi di un certo fenomeno. In occasione dell'elaborazione degli scenari dei rischi naturali trovano particolare considerazione i piani di zone di pericolo (cfr. 5.1.1.7) conformemente alla legge urbanistica provinciale (legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13, articolo 22-bis), così come le opere di protezione già disponibili.

In particolare, con riferimento al pericolo di valanghe devono essere previste nel Piano di Protezione Civile comunale “*procedure per una rapida gestione della viabilità, per l'assistenza di aree sparse eventualmente isolate, per il ripristino provvisorio delle infrastrutture, per i rapporti con i comprensori sciistici*”¹⁴. Inoltre vengono identificati nel territorio comunale tutti gli elementi che possono essere esposti a valanghe e stabilite le misure modulari per il pericolo di valanghe ed i diversi livelli di emergenza della Protezione Civile¹⁵. Nel caso in cui nel Comune sia stata nominata una Commissione valanghe, questo viene considerato nel Piano di Protezione Civile comunale.

13 La ripartizione protezione antincendi e civile ha adottato un modello per l'elaborazione dei Piani di Protezione Civile comunali, che é a disposizione dei centri operativi comunali: Provincia Autonoma di Bolzano – Alto Adige, Ripartizione 26 – Protezione antincendi e civile, Ufficio 26.3 – Protezione civile (Ed.), *Direttive per la redazione dei Piani di Protezione Civile Comunalì PPCC 2009*, Bolzano, 2009, p. 1.

14 Cfr. nota 13, p. 17.

15 Esistono quattro livelli di emergenza: NULLO = normalità, ALFA = attenzione, BRAVO = preallarme, CHARLY = allarme. Per più precise informazioni cfr. nota 13, p. 12.

3.3 Protezione Civile e ruolo della Commissione valanghe

Tutto ciò premesso, è indubbio che la Commissione valanghe non sia una diretta istituzione della Protezione Civile, ai sensi della legge provinciale n. 15/2002, ma in ogni caso sussiste uno stretto legame con la Protezione Civile. Senza le sue cognizioni specifiche e la sua competenza sarebbe per lo più impossibile per le diverse autorità e strutture di Protezione Civile, ed in particolare per il Sindaco, agire in maniera tecnicamente adeguata a fronte del pericolo di valanghe.

Nella legge provinciale n. 7/2013 è stato riconosciuto espressamente per la prima volta questo legame. La Commissione valanghe viene definita come Commissione tecnica con funzione consultiva per il Centro operativo comunale¹⁶. Ciò significa che le Commissioni valanghe lavorano a stretto contatto con il Centro operativo comunale e lo sostengono nei compiti allo stesso affidati, in particolare con riferimento al pericolo valanghe.

Funge da anello di collegamento il Presidente dal momento che, come già accennato, in ogni caso è anche membro del Centro operativo comunale.

3.4 Breve panoramica: Centri operativi distrettuali; Centro operativo provinciale, stato di calamità, Amministrazione provinciale e Organizzazioni di volontariato per la Protezione Civile

Nel caso in cui più Comuni vengano coinvolti in situazioni di emergenza o pericoli di catastrofe, a coordinare le attività necessarie e le risorse sul piano distrettuale è uno dei 9 centri operativi distrettuali che è presieduto dal presidente dell'unione distrettuale dei Corpi dei vigili del fuoco volontari. Inoltre, il Centro operativo distrettuale funge da canale di trasmissione di relazioni sulla situazione e di ulteriori informazioni al Centro situazioni provinciale. Il Centro operativo distrettuale è composto da 6 rappresentanti di diversi ambiti specifici previsti legislativamente.

In posizione sovraordinata al Centro operativo distrettuale sta il Centro operativo provinciale che gestisce e coordina gli interventi dell'Amministrazione provinciale, dei comuni, dei servizi dei vigili del fuoco e della Protezione Civile. Esso è composto da 9 membri, esperti anche loro in diverse specifiche materie ed ambiti previsti legislativamente.

Il Comitato provinciale per la Protezione Civile, come organo consultivo permanente della Giunta provinciale, assolve un compito importante nell'ambito della Protezione Civile. Esso svolge l'importante funzione di determinare il Piano provinciale per la Protezione Civile. Questo strumento di pianifica-

zione chiarisce da un lato le situazioni che possono rappresentare delle emergenze ad ampio raggio e dall'altro si occupa di scenari che sono sì circoscritti, ma che a causa della loro natura sono particolarmente rischiosi e necessitano perciò di una gestione unitaria dell'emergenza.

Nel caso sussista una situazione – per sua natura o ampiezza – di pericolo o di danno particolarmente grave, il Presidente della Giunta Provinciale, su proposta del presidente del Centro operativo provinciale, dichiara lo stato di calamità per una certa zona e per un certo periodo di tempo¹⁷. Proclamato lo stato di calamità, il Presidente della Provincia, a mezzo di ordinanze in deroga alle disposizioni vigenti relative alle materie di competenza provinciale e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, può disporre l'attuazione di interventi di emergenza. Tuttavia solo in inverni molto particolari e rari (*“secolari”*) è possibile che venga proclamato lo stato di calamità a causa del pericolo valanghe.

L'Amministrazione provinciale è competente ad organizzare e attuare il servizio per la Protezione Civile *“al fine di assicurare la tutela della popolazione e di difendere le infrastrutture, il territorio, i centri e i nuclei abitati da cause di danno o di pericolo di qualsiasi genere”*¹⁸. Inoltre le ripartizioni provinciali – in aggiunta o in sostituzione dei Comuni e dei servizi antincendi e di Protezione Civile – intervengono nell'esecuzione dei lavori preventivi e di pronto intervento, quando il Comune non disponga dei mezzi e risorse necessari e forniscono consulenza tecnico-amministrativa al Comune su richiesta dello stesso.

In casi di emergenza possono essere chiamate a collaborare per il superamento di situazioni critiche le organizzazioni di volontariato per la Protezione Civile, quali ad esempio il Corpo dei Vigili del Fuoco volontari, il Servizio di soccorso alpino dell'AVS/Alpenverein Sudtiroil (BRD) e la sezione specializzata del CAI *“Soccorso Alpino e Speleologico Alto Adige del CNSAS”*, il soccorso acquatico, il servizio di assistenza della Croce Bianca, l'ospedale da campo della Croce Rossa, il gruppo radioamatori per emergenze (FNG-GOER) e la squadra di salvataggio cinofila.

16 Art. 2, co. 5, legge provinciale n. 7/2013.

17 Art. 8, co. 1, della legge provinciale n. 15/2002: *“Per calamità ai sensi della presente legge si intende un evento che minaccia la vita, la salute o l'approvvigionamento essenziale di numerose persone o animali, oppure che minaccia o danneggia l'ambiente e altri presupposti fondamentali per la vita della popolazione, al punto tale che gli aiuti e la tutela possono essere garantiti solo se le strutture della protezione civile, le autorità, i servizi e le organizzazioni di soccorso addetti agiscono con uniformità di organizzazione e di dirigenza.”*

18 Art. 11 della legge provinciale n. 15/2002.

4. ISTITUZIONE, STRUTTURA, NOMINA E ORGANIZZAZIONE DELLE COMMISSIONI VALANGHE

4.1 Il ruolo delle Commissioni valanghe nella struttura organizzativa del Comune

Ogni ente pubblico, quale il Comune, possiede una propria struttura organizzativa interna. Anche la Commissione valanghe s'inserisce nella predetta struttura organizzativa comunale.

Con riferimento alla struttura organizzativa interna degli enti pubblici si distingue in generale tra organi ed uffici¹⁹. Organi possono essere singole persone (organo individuale) ovvero una pluralità di persone (organo collegiale). Nell'ambito delle loro competenze e dei loro poteri pubblici essi esprimono la volontà del Comune. Attraverso gli organi il Comune, inteso come ente, può mettersi in contatto con altri soggetti giuridici esterni allo stesso, cosicché l'atto e gli effetti vengono imputati direttamente al Comune. L'organo non è dunque un soggetto distinto dal Comune, ma "è" il Comune, lo impersonifica. Si parla in questo caso, nella stretta terminologia giuridica, di "rapporto di immedesimazione organica". Gli organi più importanti del Comune sono il Sindaco, il Consiglio comunale e la Giunta comunale.

Un ufficio può invece essere inteso come un complesso organizzato con competenze, persone e mezzi concretamente definiti. Gli uffici svolgono un'attività strumentale e di sostegno (funzioni preparatorie, conoscitive ed esecutive) all'interno del Comune. L'attività degli uffici consente agli organi di esercitare le funzioni istituzionali del Comune. L'ufficio ha prevalentemente una rilevanza meramente interna al Comune.

L'inquadramento delle Commissioni valanghe fra gli organi o gli uffici del Comune non è operazione facile. Le Commissioni valanghe non svolgono esclusivamente una funzione di sostegno del Sindaco attraverso la loro attività di consulenza. Esse assumono un ruolo determinante nel procedimento per l'adozione di misure per la diminuzione del pericolo di valanghe. Ad esempio, la chiusura di una strada a causa del pericolo di valanghe è sì decisa dal Sindaco, ma fondamentalmente a seguito di consultazione con la Commissione valanghe, e ciò indipendentemente dal fatto che la competenza a chiudere le strade possa essere esercitata dal Sindaco in tutta indipendenza. Mentre il Sindaco rappresenta un organo "esterno" del Comune, la Commissione valanghe può quindi essere inquadrata molto probabilmente fra gli organi interni del Comune.

4.2 Istituzione delle Commissioni valanghe

In base alla legge provinciale n. 7/2013 sulle *“Commissioni valanghe e modifiche di diverse Leggi provinciali”* hanno competenza ad istituire la Commissione valanghe i Comuni. Con la sua istituzione, sorge il rapporto organico fra Commissione valanghe e Comune.

Il *“Testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige”*, Decreto del Presidente della Regione (DPRReg.) del 1 febbraio 2005, n.3/L con successive modifiche, non prevede esplicitamente che spetti al Consiglio comunale, cioè all'organo d'indirizzo e controllo politico e amministrativo del Comune, la funzione di istituire Commissioni valanghe²⁰.

Fondamentalmente non esistono però dubbi che la competenza in merito spetti al Consiglio comunale. Se esso ha il potere di nominare i membri della Commissione valanghe (cfr. art. 2, co. 4, legge provinciale n. 7/2013), sarà logico e conseguente riconoscergli altresì il potere di istituire la Commissione valanghe. Alcuni Comuni hanno statuito espressamente nel loro statuto²¹ che la competenza di istituire Commissioni valanghe spetti al Consiglio comunale. In questo senso è il Consiglio comunale che deve prendere la decisione di istituire una Commissione valanghe o che deve adempiere al corrispondente onere, nei casi di istituzione obbligatoria.

4.2.1 Istituzione facoltativa di Commissioni valanghe

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge provinciale n. 7/2013 ai singoli Comuni dell'Alto Adige è lasciata libertà di scelta in ordine alla istituzione (o meno) di una Commissione valanghe.

L'insediamento di una Commissione valanghe è sensato e raccomandabile in quei Comuni in cui in inverno si rendano necessari controllo e sorveglianza accurati delle condizioni nivologiche, in ragione del pericolo di distacco valanghe che possano minacciare e mettere a repentaglio le persone, le loro proprietà, le infrastrutture e gli impianti pubblici. Di conseguenza dovrebbero istituire – ossia aver già istituito – le Commissioni valanghe i se-

19 Garofoli, Roberto; Ferrari, Giulia: *Manuale di diritto amministrativo*, VII Edizione, Roma, Nel Diritto Editore, 2013, pp. 117-118 e Caringella, Francesco: *Manuale di diritto amministrativo*, VI Edizione, Roma, Dike Giuridica Editrice, 2013, p. 658 ss.

20 Cfr. art. 26 del DPRReg. del 1 febbraio 2005, n. 3/L.

21 Cfr. art. 4 del DPRReg. del 1 febbraio 2005, n. 3/L.

guenti Comuni: Comuni nel cui territorio siano stati costruiti insediamenti stabili, edifici produttivi, strutture pubbliche, attività alberghiere, reti di infrastrutture (energia, approvvigionamento d'acqua, comunicazioni), altri collegamenti strategici o strade comunali, statali o provinciali, così come impianti sportivi e di ricreazione, aree sciistiche o impianti a fune in servizio pubblico, piste da sci di fondo, piste da slittino, percorsi escursionistici invernali oppure beni culturali di rilievo, che sono potenzialmente esposti al pericolo di valanghe, anche eventualmente a causa di interventi umani sulla natura o cambiamenti naturali nel paesaggio, quali ad es. frane.

L'Ufficio idrografico-Servizio prevenzione valanghe può offrire un importante appoggio ad ogni Comune che prenda in considerazione l'istituzione di una Commissione valanghe.

Ove non venga istituita una Commissione valanghe, è il Sindaco – quale autorità comunale competente per la Protezione Civile – l'unico responsabile della protezione dalle valanghe. Per il Sindaco resta comunque la possibilità di avvalersi del Centro operativo comunale. Esso è tecnicamente competente in ordine alle più diverse situazioni di catastrofi; tuttavia, per il tema specifico del pericolo valanghe, non è previsto normalmente alcun esperto nel Centro operativo comunale. In ogni caso, in queste situazioni anche le strutture di Protezione Civile della Provincia possono offrire un aiuto puntuale.

4.2.2 Istituzione obbligatoria di Commissioni valanghe

In due casi previsti per legge, l'istituzione di una Commissione valanghe non costituisce una scelta discrezionale del Comune, bensì un onere a carico dello stesso.

4.2.2.1 Aree sciabili attrezzate

In relazione agli impianti di risalita ed alle piste da sci esiste in Alto Adige uno strumento specifico che stabilisce quali aree della Provincia di Bolzano possano essere utilizzate per sci da discesa e dove in provincia potranno essere costruiti nel prossimo decennio nuove piste da sci e nuovi impianti di risalita. Questo strumento di pianificazione urbanistica porta il nome di *"Piano di settore impianti di risalita e piste da sci"*.

Il 16 dicembre 2014, con deliberazione della Giunta provinciale n. 1545, è stato approvato il Piano di settore per impianti di risalita e piste da sci che consta di tre parti: Norme di attuazione e relazione, rapporto ambientale e materiale cartografico in scala 1:50.000²².

Diversamente dal “vecchio” Piano di settore, il nuovo Piano di settore differenzia tra zone sciistiche²³ da una parte ed i concreti progetti di nuove piste da sci o di impianti di risalita dall'altra. Le zone sciistiche sono “*aree geografiche delimitate*” nelle quali da un lato sono già presenti infrastrutture per la pratica dello sci e dall'altro è permessa la realizzazione di nuove piste da sci ed impianti di risalita²⁴. In determinati casi particolari, quando per esempio la sopravvivenza di certe zone sciistiche dipenda dal collegamento con un'altra zona sciistica confinante, oppure dalla possibilità di essere raggiunta da un altro lato della valle²⁵, rimane possibile realizzare, senza modifiche al Piano di settore ma tenendo presente che esiste una più complessa fase d'approvazione (è previsto, tra l'altro, uno studio di fattibilità), progetti parzialmente al di fuori delle zone sciistiche ed aprire nuove aree ai fini sciistici (cosiddetti interventi integrativi alle zone sciistiche)²⁶. Le infrastrutture ricreative riservate ai bambini e gli impianti di risalita di paese²⁷ non vengono invece presi in considerazione nel Piano di settore.

La legge sulle Commissioni valanghe prevede esplicitamente che l'istituzione di una Commissione valanghe sia obbligatoria quando, per il rilascio del benestare all'apprestamento delle aree sciabili attrezzate, ai sensi della legge provinciale 23 novembre 2010, n. 14²⁸, sull’*“Ordinamento delle aree sciabili attrezzate”* (da ora in poi anche legge provinciale n. 14/2010) è necessario l'esame da parte della Commissione stessa.

La procedura per l'approvazione degli interventi per la realizzazione di infrastrutture nelle zone sciistiche è attualmente regolato in ogni dettaglio

22 Il progetto del nuovo Piano di settore si può richiamare in Internet: Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, Ripartizione natura, paesaggio e sviluppo del territorio: *Piano di Settore Impianti di risalita e piste da sci*, <http://www.provincia.bz.it/natura-territorio/piano-rialita.asp>, ultimo accesso 31.03.2014.

23 Per garantire l'aggancio giuridico di questo concetto, sono state modificate con legge provinciale del 13 febbraio 2013, n. 2, sia l’*“Ordinamento delle aree sciabili attrezzate”* ossia la legge provinciale del 23 novembre 2010, n. 14, che pure il relativo Regolamento d'esecuzione, Decreto del Presidente della Provincia del 12 gennaio 2012, n. 3.

24 Cfr. l'art. 5/bis della legge provinciale del 23 novembre 2010, n. 14

25 I progetti devono dipendere direttamente e funzionalmente dalle zone sciistiche stesse.

26 Cfr. art. 9/bis del Decreto del Presidente della Provincia n. 3 del 12 gennaio 2012.

27 Art. 11 del Decreto del Presidente della Provincia n. 3 del 12 gennaio 2012: “*Per impianto di risalita di paese si intende un impianto a fune con servizio sciistico con una portata oraria massima di 1.200 persone e con una lunghezza fino a 1.600 metri, non collegato con altri impianti di risalita.*”

28 Questa legge provinciale ha revocato la legge provinciale n. 6 del 26 febbraio 1981, il cosiddetto *“Ordinamento piste da sci”*.

dagli articoli 9 e 10 del Decreto del Presidente della Provincia n. 3 del 12 gennaio 2012. In esso, tuttavia, diversamente da quanto farebbe presumere l'interpretazione letterale prima esposta della legge sulle Commissioni valanghe n. 7/2013, non è prevista in nessuna parte della legge una partecipazione ed esame da parte della Commissione valanghe, né facoltativamente ne obbligatoriamente. Pertanto l'art. 2, comma 2, della legge provinciale n. 7/2013 non trova finora in concreto nessuna applicazione.

4.2.2.2 Impianti a fune in servizio pubblico

Una seconda situazione nella quale l'istituzione di una Commissione valanghe diventa obbligatoria, si riferisce agli impianti a fune pubblici.

Alla categoria degli impianti a fune in servizio pubblico appartengono tutte le linee funiviarie ed anche gli impianti di risalita – ad esclusione di quelle adibite al trasporto di materiale oppure quelle utilizzate gratuitamente ed esclusivamente dal proprietario, dai suoi congiunti, dal personale di servizio e da ospiti occasionali²⁹. Gli impianti a fune in servizio pubblico necessitano di una concessione ed il loro utilizzo è a pagamento. In Alto Adige vi sono complessivamente 371 impianti di questo tipo (situazione a marzo 2013).

Qualora la tratta degli impianti a fune in servizio pubblico dovesse rivelarsi, sulla base di mutate circostanze di origine sia umana che naturale, a rischio valanghivo, l'Ispettorato forestale territorialmente competente, dovrà darne comunicazione all'Ufficio provinciale trasporti funiviari. In seguito l'Assessore per la mobilità prescriverà ai Comuni territorialmente competenti l'istituzione di una Commissione valanghe.

Diversamente da quanto previsto in precedenza all'art. 7 della legge provinciale n. 18/1976, con l'entrata in vigore della nuova legge provinciale n. 7/2013 non è più necessario che il servizio dell'impianto a fune in servizio pubblico interessato debba rimanere bloccato sino all'avvenuto insediamento della citata Commissione valanghe. Tuttavia il Comune interpellato dovrebbe occuparsi al più presto possibile del richiesto insediamento della Commissione valanghe.

4.2.3 La deliberazione d'istituzione da parte del Comune

Nel corso dell'istituzione della Commissione valanghe oppure già nello Statuto del Comune dovrebbero venire fissati assolutamente i seguenti punti:

- il preciso numero dei componenti della Commissione valanghe (v. a questo proposito anche il capitolo 4.4.1);

- se del caso, il numero dei membri sostituti oppure supplenti (v. punto 4.4.3);
- eventualmente, la durata in carica della Commissione valanghe (v. punto 4.4.2);
- eventualmente, i requisiti generali non discriminatori, per la nomina a membro della Commissione valanghe (per es. età, eventuale appartenenza a specifici gruppi professionali cui dare preferenza, residenza);
- l'istituzione di Sottocommissioni e la specifica sfera di competenza, oppure le zone del territorio comunale loro attribuite (v. punto 4.4.4).

Inoltre è consigliabile formulare alcune regole per l'attività pratica della Commissione valanghe. Il Consiglio comunale al riguardo ha la possibilità di prevedere un regolamento interno per la Commissione valanghe. La redazione di un regolamento interno per la concretizzazione delle attività della Commissione valanghe è molto opportuna e consigliata. Il possibile contenuto del regolamento interno viene esaminato in un apposito capitolo, al punto 4.4.6. Naturalmente la delibera d'istituzione può fissare anche direttamente, al posto di un regolamento interno, regole precise sull'attività della Commissione valanghe.

4.3 La nomina della Commissione valanghe

4.3.1 La nomina in generale

Una volta che la Commissione valanghe sia stata istituita da parte del Comune, viene effettuata per lo più contemporaneamente la prima nomina dei singoli membri della stessa. Il Consiglio comunale, in quanto competente ai sensi della legge, provvede alla relativa deliberazione. In questo contesto anche la Giunta comunale può avere un certo ruolo. Nello svolgimento della propria attività propositiva e di impulso al Consiglio³⁰, essa propone al Consiglio i nominativi di persone competenti ed idonee a divenire componenti della Commissione valanghe.

Per la nomina delle Commissioni valanghe, i consigli comunali devono porre attenzione nell'adeguare la composizione delle Commissioni stesse alla consistenza dei gruppi linguistici nel rispettivo territorio comunale, così come essa risulta dall'ultimo censimento ufficiale³¹. Questa disposizione va applicata nel concreto in modo tale che né la nomina della Commissione, né il suo lavoro, vengano impediti. Qualora non si riuscisse ad individuare candidati

²⁹ Cfr. Art. 3 della legge provinciale 30 gennaio 2006, n. 1.

³⁰ Cfr. art. 28 del DPR n. 3/L del 1 febbraio 2005.

³¹ Cfr. art. 99, co. 3, del DPR n. 3/L del 1 febbraio 2005, che fa salva la possibilità di accedere anche agli appartenenti al gruppo linguistico ladino.

idonei di un gruppo linguistico avente diritto a rappresentanza, verrà data sicuramente precedenza alla qualificata competenza professionale del componente la Commissione, rispetto alla stretta osservanza della proporzionale.

Nella scelta e nomina dei membri, accanto alla proporzionale, occorre garantire anche un'adeguata rappresentanza di ambedue i generi³². Una rappresentanza non equilibrata potrà eventualmente essere compensata in occasione delle nomine da effettuarsi successivamente, e questo nella misura in cui siano poi disponibili candidati/candidate idonei/idonee e professionalmente competenti. Copia della deliberazione del Consiglio comunale di nomina di nuovi membri oppure di conferma di membri già presenti in precedenza nella Commissione, deve essere inviata all'Ufficio idrografico provinciale (eventualmente assieme alla deliberazione d'istituzione).

4.3.2 I criteri di scelta dei membri e loro requisiti personali

Per l'attività delle Commissioni valanghe vengono prese in considerazione solamente persone che conoscano bene il territorio e le relative condizioni nivometeorologiche, oltre alle possibili situazioni valanghive³³. Le conoscenze richieste non sono quelle di una comune persona residente in loco e amante della natura, essendo piuttosto necessarie cognizioni particolari, decisive per la nomina.

Un membro della Commissione valanghe, sulla base delle (a) consolidate conoscenze delle zone soggette a pericolo di valanghe all'interno del Comune e delle (b) cognizioni tecniche in merito alle condizioni atmosferiche e meteo, alle nevicate, alle modificazioni del manto nevoso, alle condizioni per un distacco di valanghe e ai segni di pericolo nel terreno, dovrebbe essere dunque in grado di riconoscere e valutare un imminente pericolo di valanghe. È vantaggiosa una conoscenza già acquisita dei metodi di funzionamento del sistema di Protezione Civile in Alto Adige.

Perciò a prestare servizio in qualità di membro della Commissione valanghe sono qualificati in primo luogo le guide alpine/esperti sciatori registrati nel relativo albo professionale, i membri del servizio di Soccorso alpino, gli appartenenti al corpo permanente dei vigili del fuoco oppure i dipendenti del corpo forestale provinciale (guardie forestali, guardaboschi, ispettori forestali o consiglieri forestali).

Ma sono idonee pure quelle persone che, sulla base della loro attività professionale oppure di volontariato, dispongano delle conoscenze e capacità necessarie per poter essere nominati membri di Commissioni valanghe, quali gli addetti del servizio sgombero neve (capocantonieri e cantonieri), maestri di sport invernali con diploma riconosciuto a livello statale, gestori di impianti funiviari o di piste da sci, personale degli impianti di risalita, personale ad-

detto alla preparazione delle piste, geologi oppure componenti del Corpo volontario dei Vigili del Fuoco, con formazione di base e specialistica.

Un membro di Commissione valanghe oltre alle competenze tecniche specifiche ed alle esperienze pratiche, in ragione delle proprie condizioni personali e degli impegni lavorativi e professionali, dovrebbe poter trovare il tempo necessario per il servizio, e cioè il tempo occorrente ad assolvere con scrupolo i compiti assegnati alla Commissione valanghe.

In particolare per il personale della Ripartizione provinciale Foreste, la nuova legge provinciale n. 7/2013 (articolo 2, comma 4) prevede che essi, qualora siano stati nominati membri della Commissione valanghe, vengano posti in servizio per l'assolvimento delle relative attività. In tal modo per il personale della Ripartizione provinciale Foreste lo svolgimento di compiti ed attività quali membri di Commissione valanghe vale quale tempo di servizio.

4.4 L'assetto istituzionale e organizzativo della Commissione valanghe

4.4.1 Il numero dei membri della Commissione valanghe

Il numero massimo e quello minimo dei membri di una Commissione valanghe è stabilito precisamente nella legge provinciale n. 7/2013. Una Commissione valanghe si compone di almeno cinque e al massimo nove membri³⁴. In tal modo ciascun Comune può adeguare il numero effettivo dei componenti in base alle sue esigenze. Un numero dispari di componenti della Commissione è da preferire (soprattutto se c'è un divieto di astensione dal voto), in quanto viene a cadere la possibilità della parità di voto e con ciò l'eventualità d'un blocco dell'attività consultiva della Commissione valanghe.

4.4.2 La durata in carica e la dismissione

L'attività nelle Commissioni valanghe non viene limitata per legge nella sua durata (a differenza del Centro operativo comunale, la cui durata in carica ricomincia esplicitamente quella del Sindaco). Teoricamente la Commissione valanghe, una volta nominata, potrebbe rimanere in carica a tempo indeterminato.

³² Cfr. art. 29bis del DPR n. 3/L del 1 febbraio 2005.

³³ Cfr. art. 2, co. 4, della legge provinciale n. 7/2013.

³⁴ La legge provinciale n. 18/1976 prevedeva precedentemente, all'art. 7, co. 1, un numero massimo di 10 membri.

Fondamento di questa tesi è che la Commissione valanghe non è un organo politico, bensì un gruppo puramente tecnico, che si occupa della valutazione del pericolo valanghe e, in particolare, delle misure per la riduzione del rischio delle valanghe. La Commissione valanghe dovrebbe consistere in un esclusivo gruppo di esperti e non dovrebbe dipendere dall'arbitrio d'una maggioranza politica in Comune. Il vantaggio di una durata a tempo indeterminato consiste in particolare nell'evitare che alla scadenza della durata in carica del Sindaco e del Consiglio comunale, non vi sia più alcuna Commissione valanghe attiva e che quella precedente non possa operare (qualora non ne venisse istituita tempestivamente una nuova). Impregiudicata resta naturalmente la possibilità del neo-eletto Consiglio comunale di confermare la Commissione o di nominarne una anche parzialmente nuova. Anche durante il periodo in carica del Consiglio comunale, quest'ultimo deve avere la possibilità di sostituire l'intera Commissione valanghe o alcuni dei suoi membri. Se il Comune preferisce un'indeterminata durata in carica della Commissione valanghe, è consigliato specificarlo nella delibera d'istituzione, nello statuto o nel regolamento interno.

Differentemente, il Comune potrebbe tuttavia determinare nei predetti atti giuridici anche una durata a tempo determinato dell'attività della Commissione valanghe. Questa possibilità può trovare giustificazione da un raffronto con la disciplina dei Centri operativi comunali. Da una parte le disposizioni sul Centro operativo comunale prevedono che la sua attività sia limitata nel tempo, dall'altra la Commissione valanghe rappresenta appunto una Commissione tecnica del Centro operativo comunale. Oltre a ciò verrebbe evidenziato il rapporto di fiducia con il Sindaco, colui cioè che principalmente fruisce della consulenza della Commissione.

A causa del rinvio dell'art. 73 dell'Ordinamento dei comuni³⁵, in questo secondo caso sarebbe applicabile come "norma sussidiaria" la legge provinciale del 22 ottobre 1993, n. 17, *"Disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso ai documenti amministrativi"* (da adesso in poi legge provinciale n. 17/1993). Le norme sussidiarie sono applicate soltanto nei casi in cui nessuna legge speciale, statuto, regolamento (anche il regolamento interno della Commissione valanghe) preveda regole specifiche al riguardo. La legge in oggetto è vincolante per i Comuni solo con riferimento al procedimento amministrativo e al diritto di accesso ai documenti amministrativi. In aggiunta agli ambiti appena menzionati essa regola anche gli organi collegiali della Provincia e può pertanto, come detto, fungere da norma sussidiaria per gli organi collegiali del Comune.

La legge provinciale n. 17/1993 prevede all'articolo 33 che entro la scadenza del termine di durata previsto per le Commissioni od organi, questi deb-

bano essere ricostituiti. Diversamente, le Commissioni od organi sono prorogati per un massimo di quarantacinque giorni. Nel caso in cui la durata della Commissione valanghe coincida con la durata della legislatura, essa rimane in carica fino alla data di insediamento del Consiglio comunale neo-eletto e deve essere istituita nuovamente entro i successivi 60 giorni. Naturalmente potranno essere rinominati i membri della precedente Commissione valanghe. Nel periodo di proroga le Commissioni valanghe scadute possono adottare esclusivamente atti urgenti e indifferibili. La Commissione valanghe non potrebbe pertanto tenere in tal periodo alcuna delle riunioni ordinarie previste dalla legge (vedi punto 4.4.10.1 e 4.4.10.2). Nel caso in cui la Commissione valanghe non venga ricostituita entro il termine di proroga, essa decade.

Questa seconda possibilità della durata in carica limitata temporalmente ha il vantaggio che il componente della Commissione godrebbe di maggior sicurezza nella pianificazione, in quanto si impegnerebbe solo per un periodo di tempo ben determinato ed alla scadenza potrebbe dimettersi dalla carica, senza immediate delibere di sostituzione. Per un componente della Commissione valanghe non esiste limitazione temporale alla partecipazione: ogni membro tecnicamente competente potrà essere confermato nel suo incarico in Commissione valanghe un numero indeterminato di volte.

Qualora né la delibera d'istituzione, né il regolamento interno prevedano un termine finale per l'attività della Commissione valanghe, ovvero qualora, nonostante la limitazione temporale, sussistano gravi motivi, il componente della Commissione valanghe può rassegnare le proprie dimissioni. Le dimissioni devono essere presentate personalmente. In questo caso il Consiglio comunale nomina un nuovo membro della Commissione, ovvero un membro supplente assume le sue funzioni.

4.4.3 Membri supplenti e sostituti

Alcuni Comuni hanno nominato membri supplenti o sostituti, nonostante non siano espressamente previsti né dalla legge provinciale n. 7/2013, né dalla pre-

35 Cfr. art. 73 del DPR n. 3/L del 1 febbraio 2005, : *“A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge regionale 22 dicembre 2004 n. 7, la legge regionale 31 luglio 1993 n. 13 “Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi” non trova applicazione con riguardo agli enti locali e ai soggetti che gestiscono direttamente o in concessione servizi pubblici locali. Per i predetti enti e soggetti, la disciplina prevista dalla predetta legge regionale è sostituita dalla corrispondente disciplina in materia recata dalla normativa della provincia territorialmente interessata.”*

cedente legge provinciale n. 18/1976. L'articolo 31, comma 3, della legge provinciale n. 17/1993, in qualità di norma sussidiaria permetterebbe teoricamente ai Comuni di nominare *“per ciascun componente effettivo di organo collegiale, previsto dalla vigente normativa, [...] un membro supplente, nel rispetto delle categorie, interessi o uffici rappresentati. Il membro supplente deve appartenere al medesimo gruppo linguistico di quello effettivo [...]”*

I membri supplenti hanno il compito di sostituire il membro effettivo in caso di assenza o impedimento temporaneo, oppure di assumere le sue funzioni in caso di rinuncia od impedimento permanente³⁶.

I membri supplenti ed i membri sostituiti dovrebbero essere equiparati ai membri effettivi per quanto attiene alla copertura assicurativa, alle opportunità di formazione ed aggiornamento così come a dotazioni ed equipaggiamento, onde poter garantire la loro capacità d'immediato intervento nei casi sopra indicati (rinuncia, impedimento temporaneo o permanente o assenza di uno dei membri della Commissione valanghe). Poiché la legge prevede queste prestazioni solo per complessivi nove membri, si ritiene che il numero di membri sostituiti e supplenti non possa superare il numero di quattro (almeno cinque effettivi e al massimo quattro sostituiti fanno un totale di nove membri).

Sulla base di questa equiparazione è messa in dubbio l'opportunità di nominare membri supplenti o sostituiti.

4.4.4 Le Sottocommissioni

Una Commissione valanghe può suddividersi in Sottocommissioni ai sensi della legge provinciale n. 7/2013. Ogni Sottocommissione deve essere composta da almeno 3 componenti.

Si consiglia che il Comune stabilisca direttamente il numero delle Sottocommissioni ed il numero dei loro membri, o *a priori* (nella delibera d'istituzione) oppure con apposita delibera, dopo l'insediamento della Commissione valanghe. Le Commissioni dovrebbero rispettare la forma scelta da parte del Consiglio comunale e non dovrebbero quindi nominare autonomamente nuove Sottocommissioni.

Il vantaggio della nomina di Sottocommissioni è che in tal modo le funzioni della Commissione valanghe possono essere ripartite, e cioè o su base territoriale, dal momento che l'area comunale verrà suddivisa in differenti zone, o

in relazione a specifici settori di competenza (aree sciistiche, strade, infrastrutture, insediamenti ecc.). La legge non prevede alcuna limitazione al riguardo. Pertanto la nomina di Sottocommissioni ha importanza soprattutto in Comuni di più ampie dimensioni territoriali.

La suddivisione o attribuzione specifica di compiti su base territoriale o funzionale tra una o più Sottocommissioni non può comportare in nessun caso che le funzioni complessivamente attribuite per legge alla Commissione valanghe vengano espletate solo in una parte del territorio comunale. Al contrario esse devono essere garantite per l'intero territorio comunale.

In generale si distingue tra Sottocommissioni che esercitano funzioni consultive, o preparatorie, nei confronti dell'organo plenario (per es. le Sottocommissioni del Parlamento), e quelle che esercitano funzioni deliberative (vedi per es. le Sottocommissioni in esami di Stato od in Commissioni elettorali). La legge provinciale n. 7/2013 non fornisce alcuna indicazione in merito al quesito su quale delle due funzioni svolga una Sottocommissione della Commissione valanghe.

La legge provinciale n. 7/2013 può tuttavia essere interpretata teleologicamente, ossia secondo il senso e il fine della norma, nel senso che ogni Sottocommissione, con riguardo alla zona ovvero alla sfera di competenza assegnatale, assuma ed eserciti autonomamente gli stessi compiti della Commissione valanghe nella sua interezza. Esse dovrebbero comunque lavorare in base alle medesime regole della Commissione (relative per es. a maggioranze, verbalizzazione, nomina del presidente ecc.). Il motivo di ciò è che ogni Sottocommissione – per l'ambito di competenza oppure il territorio assegnato – costituisce la composizione più qualificata dei membri della Commissione valanghe.

Questa interpretazione si ripercuote sulla responsabilità della Sottocommissione: essa si assume la principale responsabilità per l'ambito di competenza oppure il territorio assegnati. Gli altri membri della Commissione valanghe sono responsabili – in via subordinata – solo se abbiano omesso di agire nel caso in cui la Sottocommissione agiva con colpa evidente ovvero – negligenzemente – non abbia agito. Proprio per questi motivi diventa indispensabile un continuo scambio di informazioni tra i singoli membri, anche nella composizione complessiva della Commissione valanghe.

36 Consiglio di Stato, sentenza del 25 gennaio 2003, n. 344.

4.4.5 La convocazione della seduta costituyente

Dopo la nomina dei membri della Commissione valanghe da parte del Consiglio comunale dovrebbe essere convocata possibilmente a breve la prima seduta, onde chiarire e decidere sulle questioni organizzative fondamentali.

La nuova legge provinciale n. 7/2013, così come la precedente legge provinciale n. 18/1976, non si sono preoccupate di stabilire a chi spetti il compito di convocare i membri per la prima seduta, anche se nella stessa venisse solo nominato il Presidente della Commissione. In certi Comuni, il Consiglio comunale nella propria delibera d'istituzione già nomina direttamente un Presidente, il quale deve poi assumersi il compito di convocare la seduta costituyente. Questa prassi è però contraria alla legge, poiché le leggi provinciali (n. 18/1976 e n. 7/2013) prevedevano e prevedono esplicitamente che il Presidente venga eletto dalla Commissione valanghe stessa (vedi punto 4.4.7).

Si consiglia pertanto ai Comuni di scegliere se incaricare il Sindaco del compito di convocare la prima seduta in occasione della deliberazione d'istituzione, oppure se stabilire, in sede di nomina dei membri della Commissione, quale di questi debba assumersi questo compito.

4.4.6 Il regolamento interno

Nel caso in cui la delibera d'istituzione non preveda disposizioni più specifiche sull'attività delle Commissioni valanghe, sempre nell'ambito dei compiti indicati nella legge provinciale n. 7/2013, questa funzione di importanza fondamentale può spettare ad un regolamento interno³⁷. Questo dovrebbe essere predisposto tempestivamente e pertanto, se possibile, già nel corso della prima seduta costituyente. Tale regolamento deve chiarire in particolare tutte quelle faccende pratiche che siano rilevanti, sulla base dello specifico pericolo di distacco valanghe in quel Comune.

In particolare si ritiene opportuno che nel regolamento interno siano previsti e chiariti i seguenti dettagli pratici:

- la precisa indicazione delle piste da sci e degli impianti di risalita che si estendono sul territorio di più Comuni diversi e che ricadono nell'esclusivo ambito di competenza della Commissione valanghe (vedi punto 5.2.9);
- eventualmente una precisazione dell'ambito dei compiti previsti dalla legge provinciale n. 7/2013, quale per es. ulteriori situazioni – oltre a quelle indicate nell'articolo 3, comma 3, della legge provinciale n. 7/2013 – che richiedano una segnalazione al Sindaco in caso di pericolo valanghe (vedi punto 5.2.1);

- interna alla Commissione, la procedura di svolgimento dei compiti o una eventuale suddivisione tra i membri dei compiti (esclusi quelli previsti per legge) oppure rispetto all'esterno, la procedura di trasmissione delle decisioni o della presa di contatto con il Sindaco;
 - le funzioni del presidente;
 - la nomina del segretario verbalizzante;
 - le disposizioni organizzative per la convocazione delle sedute ordinarie e urgenti (vedi punto 4.4.10.4);
 - la regolamentazione del numero legale di membri della Commissione valanghe (quorum costitutivo o strutturale, vedi capitolo 4.4.11.2);
 - la regolamentazione della maggioranza necessaria per il perfezionamento delle decisioni della Commissione valanghe (quorum deliberativo o funzionale); a tal proposito viene presa in considerazione la gamma completa che sta tra maggioranza relativa ed unanimità; pure occorre stabilire se l'astensione dal voto sia ammissibile (vedi punto 4.4.11.3);
 - motivi di incompatibilità (vedi capitolo 4.4.12)
 - la precisa indicazione dei locali e dell'inventario, come per esempio mezzi, apparecchiature, materiali, ausili digitali, analogici e tecnici, quali computer, internet, stampanti oppure telefono, che sono a disposizione dei membri della Commissione valanghe per la loro attività;
 - se sono a disposizione della Commissione dei mezzi di trasporto comunali.
- Il regolamento interno viene elaborato dalla Commissione valanghe stessa e successivamente deliberato dal Consiglio comunale mediante decreto, attraverso il quale lo stesso diventa definitivo ed efficace³⁸. La deliberazione del regolamento interno della Commissione valanghe avviene ai sensi delle disposizioni generali del Consiglio comunale.

4.4.7 Il Presidente e il suo sostituto

Ogni Commissione, nel corso della seduta costituente, elegge al suo interno il membro che assumerà la presidenza. Inoltre la Commissione valanghe elegge il membro che sostituisce il presidente (articolo 2, comma 5, legge pro-

37 Nel Land Tirol austriaco è la legge del 10 ottobre 1991 sulle Commissioni valanghe nei Comuni che prevede direttamente la redazione di un regolamento interno.

38 Cfr. art. 5 del DPR n. 3/L del 1 febbraio 2005: *"Nel rispetto della legge e dello statuto, il Comune adotta regolamenti per [...] il funzionamento degli organi e degli uffici e l'esercizio delle funzioni"* siccome art. 26, co. 3, del DPR n. 3/L del 1 febbraio 2005: *"Esso [consiglio comunale] delibera: a) [...] i regolamenti, l'ordinamento degli uffici e dei servizi;"*

vinciale n. 7/2013). Sino all'elezione del Presidente, nella seduta costituente il membro della Commissione più anziano di età assume la presidenza.

L'elezione del Presidente e del suo sostituto avviene sempre dopo la rinnovazione della Commissione valanghe da parte del nuovo Consiglio comunale, anche nel caso di una riconferma di tutti i precedenti membri della Commissione.

La nuova legge provinciale n. 7/2013 non stabilisce più che il Presidente debba convocare le riunioni e che il membro che lo sostituisce debba espletare le funzioni di Presidente in caso di sua assenza od impedimento.

Di norma le funzioni del Presidente e del suo sostituto rimangono le stesse previste dall'articolo 7 (abrogato) della legge provinciale n. 17/1976. Dunque tocca al Presidente convocare la Commissione. Tuttavia ogni Commissione nel suo regolamento interno può regolare in altro modo la convocazione. In questo senso il compito della convocazione potrebbe essere affidato – internamente – ad altro membro oppure anche – esternamente – ad altra persona (non consigliato). Di regola il presidente fissa l'ordine del giorno e controlla in occasione delle riunioni la validità della composizione della Commissione valanghe e delle singole delibere. Egli dirige la riunione in tutti i suoi aspetti e controlla la corretta verbalizzazione.

Il Presidente rappresenta la Commissione valanghe verso l'esterno. Perciò il compito di comunicare il risultato della consultazione al Sindaco del Comune e di trasmettergli il verbale delle riunioni, spetta al Presidente o, in subordine, ad una persona da lui delegata. Oltre a ciò il Presidente inoltra al Comune tutte le eventuali richieste ed opera da persona di riferimento rispetto a terzi. Ogni richiesta alla Commissione stessa oppure dalla Commissione verso terzi verrà trasmessa di norma attraverso la sua persona.

Il Presidente fa parte di diritto del Centro operativo comunale e ivi rappresenta la posizione della Commissione valanghe in modo da garantire una stretta collaborazione (v. punto 3.2).

4.4.8 Il Segretario protocollante e la verbalizzazione

Un ulteriore compito da svolgere nella prima seduta costituente è la nomina di un segretario che si occupi della verbalizzazione. Questa funzione non è prevista esplicitamente dalla legge, ma la redazione di un verbale della seduta è indispensabile per rendere ripercorribili, anche ad estranei, ed in un successivo momento, tutti i particolari essenziali delle discussioni e decisioni della Commissione valanghe, compresi i risultati delle deliberazioni³⁹.

Protokoll - Beobachtungen

ALLGEMEIN

Lawinenkommission: _____
 Beobachtungsdatum: _____ Beobachtungszeit: _____ [hh:mm]
 Beobachtungsstandort: _____
 Höhe ü.M.: _____ [m]
 Region:
☐ Arlberg - Außerfern ☐ Westl. Oberer Vinschgau - Alta Venosta occidentale
☐ Nordalpen ☐ Westl. Alpenhauptkamm - Cresta di confine occidentale
☐ Kitzbüheler Alpen ☐ Zentraler Alpenhauptkamm - Cresta di confine centrale
☐ Silvretta - Samnaun ☐ Östl. Alpenhauptkamm - Cresta di confine orientale
☐ Nördl. Ötztal u. Stubai Alpen ☐ Samtaler Alpen - Alpi Sarentine
☐ Südl. Ötztal u. Stubai Alpen ☐ Hohe Tauern - Alta Pusteria
☐ Tuxer Alpen ☐ Östl. Dolomiten - Dolomiti orientali
☐ Zillertaler Alpen ☐ Zentrale Dolomiten - Dolomiti centrali
☐ Osttiroler Tauern ☐ Westl. Dolomiten - Dolomiti occidentali
☐ Zentral Osttirol ☐ Nonsberger Alpen - Alpi della Val di Non
☐ Osttiroler Dolomiten ☐ Ortler-Cevedale Gruppe - Gruppo Ortles-Cevedale
☐ Sonstige Angaben: _____

WETTER

Niederschlag: ☐ kein Niederschlag ☐ Schnee ☐ Graupel ☐ Regen
 NS-Intensität: ☐ schwach ☐ mittel ☐ stark
 Bewölkung: ☐ wolkenlos (0/8) ☐ stark bewölkt (5/8-7/8)
☐ leicht bewölkt (1/8-2/8) ☐ bedeckt (8/8)
☐ bewölkt (3/8-4/8) ☐ Nebel
 Hauptwindrichtung: ☐ N ☐ NE ☐ E ☐ SE ☐ S ☐ SW ☐ W ☐ NW
 Windgeschwindigkeit:
☐ kein Wind (0 km/h) ☐ starker Wind (40-60 km/h)
☐ schwacher Wind (0-20 km/h) ☐ stürmischer Wind (60-100 km/h)
☐ mäßiger Wind (20-40 km/h) ☐ schwerer Sturm/Orkan (>100km/h)
 Schneefahren im Kammbereich: ☐ Nein ☐ Ja
 Lufttemperatur: _____ °C (auf 0.1 °C genau)
 Luftfeuchtigkeit: _____ % ☐ steigend ☐ fallend ☐ gleichbleibend
 Lufttemperatur-entwicklung: ☐ gleichbleibend ☐ fallend ☐ stark fallend
☐ steigend ☐ stark steigend
 Strahlung: ☐ gering ☐ intensiv ☐ wechselnd

© Mag. Regina STERR - Betreuung LWDKIP - Version 01.12.2013

1

Protokoll - Beobachtungen

Bemerkungen zum Wetter:

SCHNEEDECKE

Neuschneehöhe (24h): _____ cm Gesamtschneehöhe: _____ cm
 Schneefeuchte: ☐ trocken ☐ schwach feucht ☐ feucht ☐ nass ☐ sehr nass
☐ Rissbildung in der Schneedecke ☐ Schneeverfrachtung
☐ Setzungsgeräusche (Wummgeräusche) ☐ Windgängen
☐ Oberflächenreif ☐ Winddünen
☐ Harschdeckel ☐ Wechtenbildung

Bemerkungen zur Schneedecke:

LAWINEN

☐ Schneebrettlawine(n):
 Anzahl: _____ Meereshöhenbereich von _____ m bis _____ m
 Exposition: ☐ N ☐ NE ☐ E ☐ SE ☐ S ☐ SW ☐ W ☐ NW
 Lawinenfeuchte: ☐ trocken ☐ feucht ☐ nass
 Lawinengröße: ☐ Rutsch ☐ kleine Lawine ☐ mittlere Lawine ☐ große Lawine
☐ sehr große Lawine
 geschätztes Alter: _____ Tag(e) _____ Stunde(n)
 Lawinen aufgrund von: ☐ Neuschnee ☐ Triebsschnee ☐ Durchfeuchtung
☐ Lockerschneelawine(n):
 Anzahl: _____ Meereshöhenbereich von _____ m bis _____ m
 Exposition: ☐ N ☐ NE ☐ E ☐ SE ☐ S ☐ SW ☐ W ☐ NW
 Lawinenfeuchte: ☐ trocken ☐ feucht ☐ nass
 Lawinengröße: ☐ Rutsch ☐ kleine Lawine ☐ mittlere Lawine ☐ große Lawine
☐ sehr große Lawine
 geschätztes Alter: _____ Tag(e) _____ Stunde(n)
 Lawinen aufgrund von: ☐ Neuschnee ☐ Triebsschnee ☐ Durchfeuchtung
☐ Gleitschneelawine(n) ☐ Eislawine(n)

© Mag. Regina STERR - Betreuung LWDKIP - Version 01.12.2013

2

Protokoll - Beobachtungen

Bemerkungen zu Lawinen:

SPRENGUNGEN

Anzahl der Sprengungen: _____
 Sprengenerfolg: ☐ kein Erfolg ☐ mäßiger Erfolg ☐ guter Erfolg
☐ sehr guter Erfolg
 Sprengungsart: ☐ Avalanches ☐ GazEX ☐ O' Bell
☐ DaisyBell ☐ Hubschrauber ☐ Handsprengung
☐ Lawinenorgel ☐ Lawinenpfeife ☐ Lawin_Locker
☐ Pistenfahrzeug ☐ Sprengmast ☐ Sprengseilbahn
☐ Person ☐ Sonstige
 Sprengung aufgrund von: ☐ Neuschnee ☐ Triebsschnee ☐ Durchfeuchtung

Bemerkungen zu Sprengungen:

GEFAHRENBURTEILUNG

Beurteilung der Lawinengefahr mit den Verhältnissen im Beurteilungsgebiet zutreffend: ☐ ja ☐ nein, zu hoch ☐ nein, zu niedrig
 Tendenz der Lawinengefahr: ☐ steigend ☐ fallend ☐ gleichbleibend

© Mag. Regina STERR - Betreuung LWDKIP - Version 01.12.2013

3

Protokoll - Beobachtungen

MASSNAHMEN

Getroffene Maßnahmen / Empfehlungen:
☐ keine Maßnahmen erforderlich
☐ Sprengung(en)
☐ Sperre(n)
 Beginn der Sperre am _____ um _____ Uhr [hh:mm]
 Aufhebung der Sperre am _____ um _____ Uhr [hh:mm]

Sperriebereich(e):

☐ Evakuierung
 Beginn der Evakuierung am _____ um _____ Uhr [hh:mm]
 Aufhebung der Evakuierung am _____ um _____ Uhr [hh:mm]

Evakuierungsbereich(e):

☐ Beobachtungsflug ☐ Sonstiges ☐ keine Sicht zum Beurteilungsgebiet
☐ Beobachtungsfahrten Beobachtungsperson(en): _____

Begründung der Gefahrenbeurteilung und der getroffenen Maßnahmen:

Beschluss: ☐ einfach ☐ qualifiziert ☐ einstimmig
 Beschlussfassung: ☐ Bürgermeister ☐ Betriebsleiter / Betreiber
 weitergeleitet an: ☐ Polizei ☐ Sicherheitsbehörde (BH / Landratsamt)
☐ Sonstiges

Beteiligte Kommissionsmitglieder:

Name: _____ tel. zugestimmt / abgelehnt _____ Bemerkung(en) _____

Abprache mit weiteren Personen / Institutionen:

Nächste Sitzung am _____ um _____ Uhr

© Mag. Regina STERR - Betreuung LWDKIP - Version 01.12.2013

4

Il segretario verbalizzante non deve necessariamente essere un membro della Commissione valanghe. In caso di assenza o impedimento del segretario verbalizzante può essere nominato un sostituto, altrimenti svolge tale funzione il membro più giovane della Commissione⁴⁰.

Per la verbalizzazione delle sedute della Commissione valanghe esiste un apposito fascicolo con prestampati di verbali da compilare accuratamente. Ultimamente il modello di verbale digitale, predisposto sulla piattaforma internet LWDKIP per le Commissioni valanghe, sta col tempo sostituendo il libretto con prestampati di verbali. Si consiglia alle Commissioni valanghe di adottare questa modalità possibile di verbalizzazione digitale, anche per la sua immediata accessibilità da parte di tutti i membri della Commissione valanghe e per la sua uniforme elaborazione.

Un verbale compilato in modo accurato presenta il seguente contenuto:

- luogo, data e orario della seduta (inizio e conclusione);
 - intestazione "Commissione valanghe" e Comune al quale essa fa capo;
 - elencazione dei singoli punti all'ordine del giorno;
 - indicazione dei membri presenti e di quelli assenti; per gli assenti alla seduta dovrebbe essere indicato se essi siano giustificati o non giustificati;
 - esito della discussione, unitamente ai risultati della votazione (con esatta indicazione dei voti a favore o contrari e, se previste, delle astensioni) e la relativa raccomandazione della Commissione;
 - descrizione concisa (essenziale), obiettiva e concreta dei punti di vista dei singoli membri, così come delle loro motivazioni, in modo tale da poter ricostruire come si sia giunti al risultato indicato;
 - allegati utilizzati nella discussione (documenti, foto), da aggiungersi al verbale;
 - nome e firma del verbalizzante e del Presidente della Commissione valanghe.
- Inoltre può essere utile indicare nel verbale della riunione il modo con il quale sono stati convocati i membri.

Il verbale della seduta è sottoscritto sia dal presidente che dal segretario verbalizzante. Il verbale non ha bisogno di un'ulteriore approvazione. I membri della Commissione valanghe hanno la possibilità di richiedere correzioni formali o precisazioni delle dichiarazioni rese nel corso della seduta. Queste vengono apportate dal segretario verbalizzante, dopo aver ottenuto l'autorizzazione dal presidente⁴¹.

Ogni membro della Commissione valanghe può prendere visione del verbale e farne copia. Si consiglia di condividere sempre i verbali nel LWDKIP, in modo tale che tutti i membri ne abbiano immediato accesso.

4.4.9 La reperibilità dei membri

A causa della natura e tipologia delle attività richieste ai membri della Commissione valanghe appare necessario che essi siano sempre raggiungibili nel più breve tempo possibile, per poter essere convocati a sedute, consultazioni o sopralluoghi molto urgenti. Questo non riguarda però i membri temporaneamente assenti per giustificati motivi o impossibilitati, a condizione che ne abbiano data tempestiva comunicazione al Presidente.

Per tali ragioni, nel corso della seduta costitutiva, i membri hanno l'obbligo di fornire tutti i loro recapiti (indirizzo, numero di telefono – sia di casa, sia pure del cellulare – indirizzo e-mail, anche quello del posto di lavoro). In seguito viene compilato un elenco dei recapiti personali di tutti i componenti, nonché dei numeri ed indirizzi più importanti (uffici provinciali, imprese di elicotteri ecc.) ed ogni componente della Commissione ne riceve copia.

Affinché la Commissione sia collegata al sistema di comunicazione della Protezione Civile provinciale e soprattutto affinché possa essere garantita un'immediata informazione, il Presidente oppure il Sindaco comunicano all'Ufficio idrografico provinciale ed al comandante dei Vigili del fuoco volontari del Comune i nominativi e gli indirizzi dei membri della Commissione.

Durante i mesi invernali gli eventuali cambiamenti di recapito devono essere immediatamente comunicati al Presidente, il quale provvede all'aggiornamento ed alla ridistribuzione della lista di recapiti modificata. I cambiamenti avvenuti durante i mesi estivi potranno essere resi noti nel corso della prima seduta successiva della Commissione valanghe.

Non è previsto un obbligo al rispetto del riposo notturno. Nel caso esista un pericolo imminente di distacco valanghe, ogni membro della Commissione – anche durante le ore notturne – dovrebbe essere a disposizione per l'analisi e la valutazione del pericolo di valanghe e per le consultazioni.

4.4.10 Le sedute della Commissione valanghe

In base alla legge provinciale n. 7/2013 (articolo 3, comma 2) la Commissione valanghe ha l'obbligo di riunirsi almeno due volte all'anno, una volta per organizzare la sua attività per la stagione a venire ed un'altra volta per redigere la documentazione conclusiva della stagione trascorsa.

40 Cfr. art. 32, co. 10, legge provinciale n. 17/1993.

41 Cfr. art. 32, co. 11 e 12, legge provinciale n. 17/1993.

4.4.10.1 Obbligatoria: la prima riunione della Commissione valanghe prima della stagione invernale

In occasione della prima riunione obbligatoria, che si consiglia di tenere in autunno prima dell'inizio della stagione invernale, si verificherà soprattutto se la Commissione sia in grado di lavorare, e quindi tra le altre cose:

- a) se i membri siano in grado di svolgere le loro funzioni nei prossimi mesi invernali, non esistendo impedimenti o dimissioni. Ove dovessero sorgere degli impedimenti o dimissioni, il Comune dovrebbe essere sollecitato a provvedere a nuove nomine prima dell'inizio della stagione invernale;
- b) se la composizione dei membri delle Sottocommissioni, anche sulla base delle nuove nomine, debba essere modificata;
- c) se i singoli membri siano ancora sempre raggiungibili ai precedenti recapiti;
- d) se sia in corso di validità la copertura assicurativa per i membri della Commissione valanghe;
- e) se occorra affidare compiti specifici (salvo quelli previsti per legge) a singoli membri della Commissione;
- f) se esistano e siano disponibili gli equipaggiamenti e dotazioni necessari.

4.4.10.2 Obbligatoria: la riunione conclusiva della Commissione valanghe al termine della stagione invernale

In occasione della seconda seduta obbligatoria, preferibilmente nella tarda primavera, dopo la conclusione della stagione invernale, verrà invece predisposto un verbale concernente il lavoro svolto. In particolare verranno dettagliatamente chiariti ed annotati i seguenti punti:

- a) pericoli di distacco valanghe insorti nella stagione invernale conclusa e situazioni di rischio ad essi collegate;
- b) eventuali correlazioni tra queste situazioni di rischio e vari fattori (per es. nuove costruzioni ecc.);
- c) tipo di provvedimenti adottati per la riduzione del rischio e risultati ottenuti;
- d) eventuali impedimenti nello svolgimento dei compiti e proposte per il superamento degli stessi;
- e) danneggiamento delle attrezzature e degli ausili utilizzati, ricerca delle cause dei difetti riscontrati ed eliminazione degli stessi, oltre che nuovi acquisti;
- f) necessità di provvedere a modifiche nella composizione della Commissione

valanghe. Laddove dovessero essere formate delle Sottocommissioni, oppure dovesse esserne modificato il numero dei componenti o il numero delle Sottocommissioni stesse, il Comune deve esserne informato affinché possa predisporre la deliberazione in proposito.

Inoltre il verbale conclusivo dovrebbe indicare al Comune, se e quali ulteriori attrezzature e mezzi necessari all'attività, oltre a quali materiali o equipaggiamenti personali di sicurezza o di emergenza siano da acquistare, a causa del deterioramento di quelli esistenti nel corso dell'attività pregressa, oppure del fatto che nuovi sviluppi tecnologici o scientifici suggeriscono l'acquisto di nuove attrezzature ed equipaggiamenti.

4.4.10.3 Tutte le ulteriori sedute

Oltre a queste due sedute obbligatorie, la Commissione valanghe si riunisce tutte le volte che sia necessario analizzare e valutare il pericolo di valanghe, per poter dare consulenza al Sindaco in merito al pericolo di distacco valanghe e proporgli eventualmente i necessari provvedimenti. Queste sedute, in caso di necessità, possono essere convocate anche d'urgenza.

4.4.10.4 In merito alla convocazione e all'ordine del giorno, in generale

Come rilevato al punto 4.4.7, la riunione viene per lo più convocata dal presidente stesso, il quale stabilisce pure l'ordine del giorno. Poiché, al di fuori delle due sedute obbligatorie manca una previsione normativa al riguardo, ciascun membro della Commissione valanghe come pure il Sindaco dovrebbero poter proporre la convocazione di una riunione al Presidente, oppure alla persona a ciò delegata in base al regolamento interno. Nel caso di una particolare situazione di emergenza, il Sindaco oppure anche ciascun membro della Commissione possono essi stessi convocare una riunione d'urgenza.

La convocazione deve essere diretta singolarmente e personalmente a ciascun membro e deve contenere l'ordine del giorno. La convocazione avviene utilizzando la citata lista dei dati personali di recapito, laddove mediante un avviso di ricevimento si potrà acquisire la necessaria certezza del ricevimento della stessa. Se possibile, e anche per ridurre i costi, la convocazione avviene attraverso strumenti informatici, secondo le modalità stabilite dal regolamento interno⁴². Gli atti relativi ai punti all'ordine del giorno delle sedute della

Commissione valanghe sono resi disponibili o accessibili di norma su supporto informatico o nella piattaforma LWDKIP. Nel caso in cui la seduta ordinaria non venga regolarmente convocata mediante avviso scritto ai membri, la personale presenza alla riunione dei membri della Commissione sana il vizio della mancata convocazione. In situazioni d'urgenza la convocazione avviene su accordo personale, a voce oppure mediante mezzi di comunicazione diretti, quale il telefono. Anche messaggi brevi telefonici (SMS) o rice-trasmittente costituiscono, in via subordinata, mezzi di comunicazione idonei. Fondamentale è che ciascun componente della Commissione sia avvisato – in un modo o nell'altro. Per queste ragioni il regolamento interno dovrebbe prevedere che la riunione non deve necessariamente essere tenuta in un luogo determinato e che i membri possano prendere parte all'assemblea anche mediante telefono oppure mediante collegamento internet.

Gli argomenti da discutere vengono prestabiliti dall'ordine del giorno. Nei casi di motivata urgenza, è facoltà del presidente o di almeno un terzo dei componenti del collegio, di sottoporre alla deliberazione della Commissione valanghe, seduta stante, affari non inseriti all'ordine del giorno⁴³.

Le sedute delle Commissioni valanghe non sono pubbliche; in generale gli estranei non potrebbero partecipare perché altrimenti il collegio potrebbe essere influenzato nelle proprie decisioni. Nel caso in cui sussista la necessità, è facoltà del presidente ammettere alle sedute ulteriori esperti, al fine di ottenere chiarimenti o delucidazioni di natura tecnica o giuridica sull'argomento in trattazione. Il Sindaco (qualora egli non fosse già membro della Commissione) dovrebbe essere informato in anticipo delle sedute.

4.4.11 L'assunzione delle decisioni

4.4.11.1 *I quorum*

Fondamentalmente si distingue tra quorum strutturale o costitutivo, che stabilisce quante persone debbano – come minimo – prendere parte ad una votazione affinché la stessa sia valida, e quorum funzionale o deliberativo, che invece stabilisce la percentuale dei voti a favore necessari perché una decisione sia validamente adottata.

La nuova legge provinciale n. 7/2013 non prevede alcun tipo di quorum per i risultati delle consultazioni nella Commissione valanghe. La legge non dispone né se la Commissione valanghe costituisca un organo che per funzionare dev'essere necessariamente al completo (collegio perfetto) ovvero un organo

collegiale semplice (collegio imperfetto), né risolve la questione del numero di voti favorevoli che sono necessari affinché una decisione di consultazione possa essere validamente adottata (collegi reali decidono all'unanimità, collegi virtuali a maggioranza). In mancanza di un intervento da parte del legislatore, il regolamento interno dovrebbe assolutamente disporre al riguardo.

Né il quorum costitutivo, né il quorum deliberativi hanno rilevanza, quando la legge concede a ciascun singolo membro delle Commissioni la facoltà di agire anche da solo (vedi il punto 5.2.7)⁴⁴. In tutti gli altri casi, la previsione di specifici quorum può comportare il vantaggio che non vengano trasmessi risultati delle consultazioni ottenuti da maggioranze non rappresentative.

4.4.11.2 *Quorum costitutivo*

Con riferimento al *quorum* costitutivo, in ogni caso la partecipazione minima è di tre persone, poiché in caso contrario andrebbe perso uno degli elementi caratteristici delle commissioni. Ciò significa che, nel caso di Sottocommissioni composte da tre membri, occorre che siano sempre presenti tutti durante le discussioni. Per la Commissione valanghe stessa viene invece consigliato di prescrivere una presenza minima di cinque membri, poiché solo in questo modo è garantito il rispetto della partecipazione minima di esperti in materia di valanghe prevista per legge ai fini di un risultato tecnicamente qualificato della consultazione.

Si consiglia altresì di disciplinare specificamente nel regolamento interno le situazioni in cui esista un pericolo imminente, tale per cui debba essere convocata una seduta in via di urgenza. In questo caso devono essere contattati tutti i membri, ma una decisione dovrebbe poter essere assunta indipendentemente dal numero dei membri presenti in seduta.

Se un quorum costitutivo non è previsto né nel regolamento interno, né nella delibera d'istituzione del Consiglio comunale, si applica come norma sussidiaria, in conseguenza del già menzionato rinvio previsto dall'articolo 73 dell'Ordinamento dei comuni, la legge provinciale n. 17/1993. Anche la legge provinciale n. 17/1993 non risolve tuttavia la questione in merito a quale tipo di or-

⁴² Cfr. art. 12bis del DPR n. 3/L del 1 febbraio 2005.

⁴³ Cfr. art. 32, co. 9, legge provinciale n. 17/1993.

⁴⁴ La legge provinciale n. 7/2013 prevede esplicitamente all'art. 3, co. 5, che ogni membro della Commissione valanghe, in caso di imminente pericolo di valanghe, possa proporre al sindaco la chiusura totale o parziale di aree sciabili attrezzate, impianti di risalita, strade comunali e tratti della rete viaria rurale.

gano collegiale appartenga la Commissione valanghe, ossia come si possa distinguere fra collegi perfetti e collegi imperfetti, e pertanto la suddivisione deve essere eseguita caso per caso in riferimento allo scopo dell'organo collegiale.

I collegi perfetti sono caratterizzati dal fatto che i loro membri sono per lo più esperti e forniscono valutazioni tecniche. Essi perseguono l'interesse pubblico e non hanno la funzione, tipica dei collegi imperfetti, di risolvere conflitti d'interesse. Quante più persone forniscono una valutazione ossia dialogano assieme, tanto più fondata dovrebbe essere la decisione⁴⁵. Le Commissioni valanghe devono effettuare una fondata e competente valutazione del pericolo valanghe, cosa che presuppone conoscenze specifiche. Pertanto una pluralità di persone legittimate al voto permette una valutazione del pericolo di valanghe con una più elevata qualità tecnica⁴⁶.

Per queste ragioni, la Commissione valanghe dovrebbe essere qualificata, in assenza di una specifica disposizione, similmente alla Commissione di gara⁴⁷, come organo collegiale perfetto e ad essa si dovrebbe applicare l'articolo 32, comma 13, della legge provinciale n. 17/1993. I collegi perfetti sono validamente costituiti, se tutti i membri sono presenti. Un organo collegiale perfetto può compiere, per consolidata giurisprudenza, senza unanimità soltanto singoli atti preparatori⁴⁸. Se manca un membro effettivo, questo dovrà essere sostituito da un membro supplente, che dovrà essere nominato appositamente, se non è già previsto. Nelle situazioni di urgenza che possono verificarsi frequentemente nel caso del pericolo di valanghe, l'applicazione della norma sussidiaria risulta particolarmente problematica. Da un lato le nomine *ad hoc* di nuovi membri da parte del Comune richiedono tempo anche perché, ad esempio, dovrà essere garantita la copertura assicurativa. Dall'altro i membri sostituiti non sono previsti espressamente né nella legge provinciale n. 7/2013, né nella precedente legge provinciale n. 18/1976.

4.4.11.3 *Quorum* deliberativo

Con riferimento al *quorum* deliberativo esiste in linea teorica la possibilità della maggioranza relativa⁴⁹, della maggioranza semplice⁵⁰, della maggioranza assoluta⁵¹, della maggioranza qualificata⁵², oppure dell'unanimità, laddove in proposito si distingue l'unanimità dei voti espressi dall'unanimità dei membri. A causa dei particolari compiti che assolvono le Commissioni valanghe si raccomanda di non ammettere la possibilità di astenersi dal voto e di vietarla nel regolamento interno. Questa raccomandazione si basa sulla considerazione per cui attraverso l'astensione dal voto il membro della Commissione

valanghe potrebbe sottrarsi ai compiti ed alle responsabilità senza giustificazione. Inoltre si dovrebbero votare sempre e solamente le due opzioni di volta in volta più rappresentate, in quanto solo in tal modo il Sindaco avrà un presupposto chiaro per le decisioni successive.

Per consulenze e scelte in merito ad evacuazioni e distacchi artificiali di valanghe, nelle quali cioè deve essere prevenuto un pericolo grave ed imminente, dovrebbe essere sufficiente la maggioranza semplice dei membri presenti della Commissione. Non hanno invece alcun senso le maggioranze qualificate, maggioranze assolute o l'unanimità, poiché in tali situazioni il Sindaco – essendo obbligato ad assumere una decisione sulle misure da adottare – potrebbe tuttavia esserne molto ostacolato qualora la Commissione valanghe non riuscisse a formulare indicazioni, a causa del mancato raggiungimento di determinati quorum decisionali.

Per le esigenze organizzative (delibera sul regolamento interno, elezione del presidente e del suo sostituto ecc.) oppure per la consultazione in occasione della riapertura di aree sciistiche, impianti di risalita, strade comunali e tratti della rete viaria forestale e rurale, così come per la revoca dell'evacuazione, può invece essere ragionevole ed auspicabile prendere in considerazione la maggioranza assoluta, quella qualificata oppure l'unanimità.

Nel caso in cui il regolamento interno non disponga nulla in merito al numero di voti necessari, vale la norma sussidiaria della legge provinciale n. 17/1993

45 Von Walter, Anton: *Verfahrensrecht und Verwaltungspraxis in Südtirol (Diritto del procedimento e prassi amministrativa in Alto Adige)*, Bolzano, Athesia, 2005, p. 70.

46 Von Walter, Anton: *Verfahrensrecht und Verwaltungspraxis in Südtirol (Diritto del procedimento e prassi amministrativa in Alto Adige)*, Bolzano, Athesia, 2005, p. 68 ss.

47 Tribunale Amministrativo Regionale Umbria, sentenza dell'11 luglio 2012, n. 274; Consiglio di Stato, sentenza del 2 febbraio 2004, n. 324.

48 Consiglio di Stato, sentenza del 27 dicembre 2000, n. 6875.

49 Vince quella opzione che ottiene più voti di quanti ne ottenga ogni altra. Questa modalità di scelta è significativa solo se vengono contemporaneamente presentate parecchie opzioni tra cui scegliere (per es. su 10 votanti in 4 votano per A, in 3 per B ed in 3 per C -> in tal caso vince A).

50 Vince quella opzione che ottiene i voti di più della metà dei votanti (per es. su 10 votanti, in 4 votano per A, in 2 per B, 1 per C e 3 si astengono -> vince A o su 10 votanti, in 6 votano per A e in 4 per B -> vince A).

51 Vince quella opzione che raccoglie i voti di più della metà dei legittimati al voto (per es. su 10 votanti, affinché vinca A, almeno 6 devono votare per A, a prescindere da quanti votino per B, o per C, oppure si astengano.).

52 Vince quella opzione che ottiene una quota-parte stabilita, maggiore della metà dei voti dei presenti o dei legittimati al voto (per es. 2/3 dei voti espressi, ovvero dei membri legittimati al voto).

per i collegi perfetti: le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei presenti. I membri non possono astenersi dal voto.

In ogni caso il voto del Presidente ha il medesimo valore del voto degli altri membri. Dunque il suo voto non risulterà decisivo in caso di parità di voto. Parimenti la responsabilità del Presidente per le decisioni assunte è uguale a quella di ogni altro membro della Commissione.

4.4.12 L'incompatibilità

Nell'espletamento dell'attività, è possibile che un membro della commissione valanghe, in relazione ad una precisa decisione, presenti dei profili di incompatibilità, avuto riguardo alle sue altre attività od interessi professionali o personali, anche dei congiunti. In questi casi il membro della Commissione valanghe può ottenere dal Presidente l'autorizzazione ad astenersi e deve allontanarsi dalla riunione quando vengono trattati tali argomenti (vedi anche art. 14 del DPRReg. 1 febbraio 2005 n.3/L). Eventuali conflitti d'interesse devono essere verificati caso per caso. Non esiste al momento una regola unitaria in merito alle cause di incompatibilità dei componenti delle Commissioni valanghe, salvo che esse vengano appositamente stabilite nel regolamento interno.

Salva l'applicazione d'una diversa regolamentazione particolare, ai sensi della legge provinciale n. 17/1993 i membri incompatibili si computano ai fini del quorum costitutivo, ma non a quelli del quorum deliberativo. Nel caso in cui la Commissione valanghe sia da considerarsi come collegio perfetto, in quanto così dispone il regolamento interno, ovvero qualora questo nulla disponga al riguardo, per la validità della delibera il membro incompatibile deve essere sostituito o con un membro supplente ovvero con un membro appositamente nominato. I problemi e le difficoltà a ciò conseguenti sono già stati esposti al capitolo. 4.4.11.2.

5. COMPITI DELLA COMMISSIONE VALANGHE: LINEE GUIDA E METODOLOGIE PER LO SVOLGIMENTO DELLE ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE VALANGHE

Il concetto di *“protezione integrale dalle valanghe”* comprende l'intera gamma di provvedimenti e misure che sono a disposizione per la diminuzione del rischio di valanghe. I provvedimenti possono essere classificati in misure a carattere ed effetto temporaneo oppure anche permanente. Oltre a ciò si distingue

fra misure di tipo attivo e misure di tipo passivo. Il campo di competenza delle commissioni valanghe si limita alle misure attive a carattere temporaneo. Tre misure in primo luogo fanno parte delle misure attive a carattere temporaneo: il distacco artificiale di valanghe – i blocchi e le chiusure e – le evacuazioni.

Protezione dalle valanghe⁵³	permanente	temporanea
attiva	Influenza la formazione, lo sviluppo e il potenziale distruttivo: - costruzioni per bloccare i distacchi all'origine - costruzioni per bloccare gli accumuli nevosi - bosco protettivo - riforestazione in alta quota - costruzioni finalizzate a deviare, a smorzare, a guidare ed a frenare - gallerie e tunnel	- distacco artificiale di valanghe - blocchi e chiusure - evacuazioni ↓ COMMISSIONE VALANGHE
passiva	Influenza le conseguenze di un distacco di valanga: - misure pianificatori urbanistiche (pianificazione delle zone di pericolo) - piani di Protezione civile - protezione degli oggetti	- previsione delle valanghe - preavviso sulle valanghe - misure organizzative - utilizzi stagionali e blocchi invernali

In generale la Commissione valanghe adempie ai suoi compiti durante tutta la stagione invernale, e quindi dalla prima nevicata sino allo scioglimento delle nevi.

I compiti della Commissione valanghe previsti per legge devono essere esercitati obbligatoriamente da ciascun membro personalmente, in quanto una delega ad altri non è possibile. Ciò significa che ciascun membro della Commissione esamina per es. il pericolo valanghe e lo valuta e successivamente, assieme agli altri membri oppure separatamente, nei casi previsti, fornisce consulenza al Sindaco. I compiti accessori invece, quali per es. trasmissione delle decisioni, controlli delle apparecchiature ecc., possono essere senz'altro assegnati ad un specifico membro della Commissione valanghe.

⁵³ Rudolf-Miklau, Florian; Sauermoser, Siegfried: *Einführung (Introduzione)*. In: Rudolf-Miklau, Florian; Sauermoser, Siegfried (Ed.): *Handbuch Technischer Lawinenschutz*, Berlino, Ernst & Sohn, 2011, p.6.

5.1 Attività interne: valutazione del pericolo (e rischio) valanghe locale

5.1.1 I mezzi ausiliari della Commissione valanghe per l'analisi, il controllo e la valutazione del pericolo

Il compito più importante delle Commissioni valanghe previsto per legge consiste nell'analisi e nella valutazione del pericolo valanghe (articolo 3, comma 1, legge provinciale n.7/2013). In primo piano sta pertanto il compito di esaminare e documentare in continuazione le condizioni meteorologiche, nivologiche e valanghive (articolo 3, comma 3, legge provinciale n.7/2013), dal momento che solo in questo modo il pericolo di valanghe può essere riconosciuto. Se possibile, occorre che i membri della Commissione valanghe mettano tale documentazione a disposizione degli altri membri della Commissione, attraverso il LWDKIP.

Tra i compiti fondamentali dei membri della Commissione rientra inoltre l'acquisizione di un'ottima conoscenza del territorio comunale, percorrendo per bene le aree di competenza, oltre allo studio di carte topografiche e foto di ogni tipo. Le conoscenze in tal modo acquisite sono indispensabili per una veloce ed efficace valutazione dei pericoli. Le seguenti fonti di dati e di informazioni sono invece messe a disposizione dei membri della Commissione valanghe dall'esterno:

5.1.1.1 I bollettini valanghe

La previsione e prevenzione dalle valanghe appartiene alle misure temporanee passive per la protezione dalle valanghe. Attraverso la previsione valanghe la popolazione può essere informata tempestivamente sul pericolo attuale e regionale di valanghe. Il compito della prevenzione valanghe è svolto in Alto Adige dal Servizio prevenzione valanghe dell'Ufficio idrografico provinciale. Le Commissioni valanghe dovrebbero accedere al bollettino valanghe attraverso la piattaforma LWDKIP (vedi punto 5.1.1.8).

5.1.1.2 I bollettini meteorologici

Il bollettino meteorologico della Provincia autonoma di Bolzano è parzialmente già riassunto nel Bollettino valanghe. Per tutti gli ulteriori aspetti della situazione meteorologica, ed in particolare della previsione del tempo in montagna, il membro della Commissione valanghe può consultare la homepage dell'Ufficio idrografico provinciale, preferibilmente attraverso la piattaforma LWDKIP.

5.1.1.3 I dati delle stazioni di rilevamento

In Alto Adige diverse stazioni di rilevamento forniscono continuamente dati importanti per i membri delle Commissioni valanghe⁵⁴. I dati delle stazioni possono essere richiamati attraverso il sistema di visualizzazione dati dell'ufficio idrografico "*Stationvis*". L'accesso al sistema *Stationvis* dovrebbe sempre avvenire attraverso la piattaforma LWDKIP, al fine di garantire una verbalizzazione automatica.

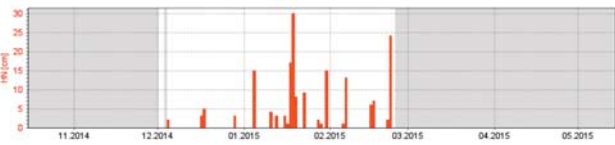
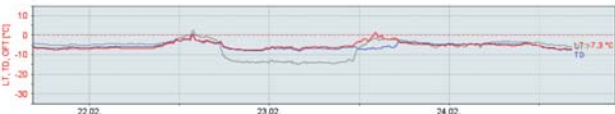
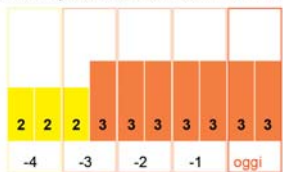


5.1.1.4 Le informazioni da parte degli osservatori

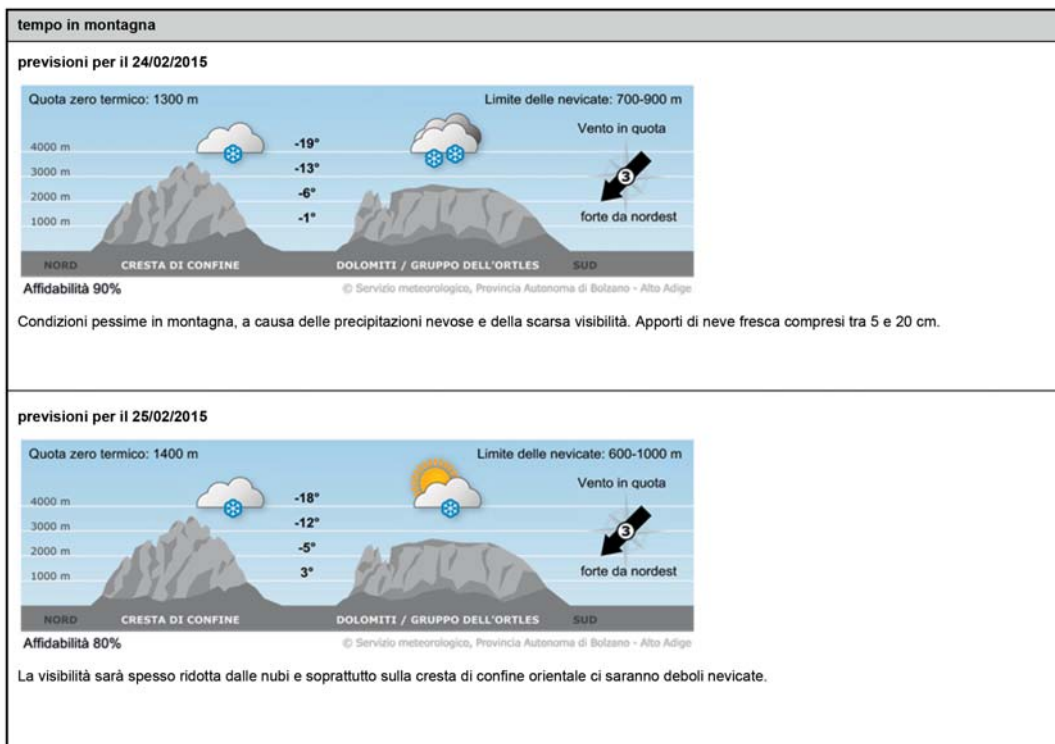
I resoconti degli osservatori fissi in Alto Adige formano una fonte informativa altrettanto irrinunciabile relativamente al pericolo valanghe. Gli osservatori sono dei privati, che giornalmente – nelle vicinanze della loro residenza o posto di lavoro – su un campo di misurazione, assumono informazioni sulla neve e sulle condizioni meteo. I dati raccolti vengono trasmessi all'Ufficio idrografico provinciale. Contemporaneamente le informazioni sull'altezza della neve e la quantità di neve fresca vengono messe a disposizione agli utenti anche su *Stationvis*.

⁵⁴ Illustrazione: Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, Ufficio idrografico: *Campo neve Malga Fadner*.

Strumento di valutazione – analisi

fattori predisponenti	valutazione [-- - = +]
manto nevoso altezza della neve fresca - Plan: osservatore 	- moderatamente consolidato - influsso sfavorevole
temperatura - Plan: Prati 	= nessun influsso
intensità del vento - Plan: Monte di Scabro 	-- influsso molto sfavorevole
altezza totale del manto nevoso - Plan: osservatore 	+ influsso favorevole
pericolo valanghe (fonte: bollettino valanghe) grado del pericolo: Cresta di confine centrale 	valutazione ok
note La nevicata di oggi è stata di breve durata. A 1700 m nel corso della mattinata sono caduti 15 cm di neve fresca. Dal primo pomeriggio si osservano moltissimi pennacchi di neve.	

Strumento di valutazione – tendenza



pericolo valanghe	valutazione
tendenza	in aumento
picco nell'arco delle prossime 24h	sì

note
Il vento forte determina un ulteriore aumento del pericolo. Sopra il limite del bosco sono possibili valanghe spontanee fino a medie dimensioni. Visti gli esigui spessori di neve al suolo non sono da aspettarsi grandi valanghe dai siti valanghivi noti.

Mario Rossi, 24/02/2015, 16:56

Illustrazione: strumento di valutazione per commissioni valanghe

5.1.1.5 *Stationvis*

Permette la visualizzazione dei dati rilevati dalla rete di monitoraggio dell'ufficio idrografico. In tempo reale sono consultabili tutti i dati disponibili delle diverse stazioni nivo-meteorologiche automatiche, così come quelli degli osservatori fissi. L'accesso alla pagina internet avviene tramite password dedicata.

All'interno di Stationvis è a disposizione delle Commissioni valanghe anche uno strumento di valutazione. Esso si basa sul principio del moderno management del rischio residuo e serve da supporto per un controllo condivisibile del grado di pericolo regionale di valanghe e per agevolare il processo decisionale in situazioni complesse. Basilare in questo caso è la valutazione dei principali fattori che favoriscono le valanghe. Lo strumento è stato concepito come anello di congiunzione tra il servizio pubblico di segnalazione valanghe e la valutazione sul singolo pendio da parte della Commissione valanghe. Le ispezioni in loco e le valutazioni sui singoli siti valanghivi da parte dei membri della Commissione, esperti e pratici del posto, continuano comunque ad essere necessarie. L'accesso allo strumento avviene tramite www.stationvis.info.

I risultati che questo strumento di valutazione fornisce al membro della Commissione che valuta o anche agli altri membri (l'utente può elaborare un documento PDF e caricarlo sulla piattaforma LWDKIP per renderlo condivisibile) permettono di agevolare le decisioni sulle misure da adottare.

5.1.1.6 *Le analisi del manto nevoso e i test di stabilità*

Accanto al servizio prevenzione valanghe anche il Corpo forestale provinciale esegue regolarmente analisi del manto nevoso e test di stabilità.

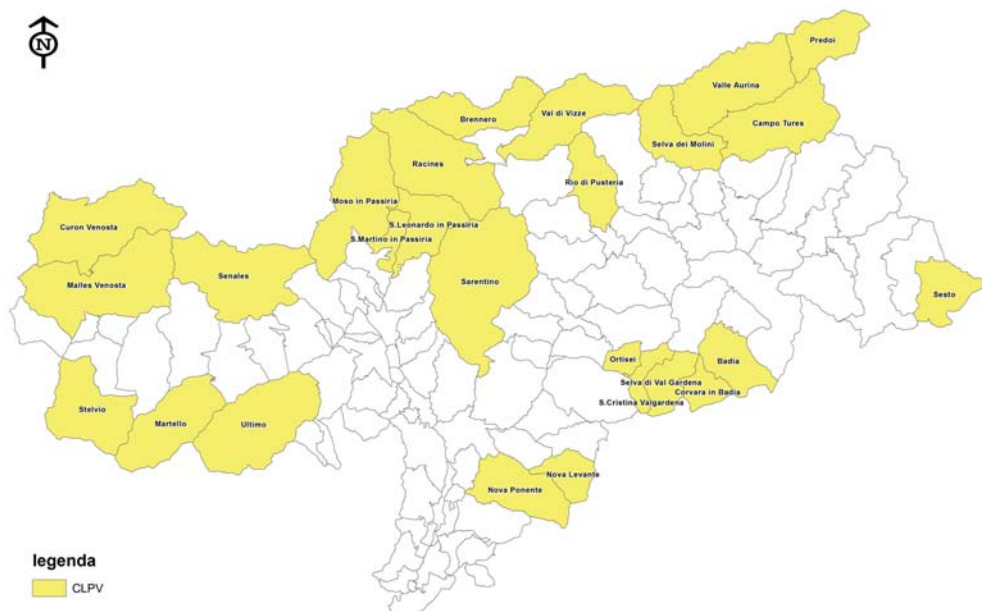
I rilevamenti del corpo forestale provinciale servono in primo luogo all'Ufficio Idrografico per l'elaborazione dei bollettini valanghe e tuttavia possono essere anche molto preziosi per l'attività della Commissione valanghe. Qualora l'addetto del corpo forestale sia egli stesso membro della Commissione valanghe dovrebbe inserire le sue rilevazioni anche nella piattaforma LWDKIP, cosicché gli altri membri della Commissione possano pure utilizzare tali dati. Oltre a ciò ogni singolo membro della Commissione valanghe ha la possibilità di agire in autonomia sul territorio e di effettuare egli stesso analisi del manto nevoso e test di stabilità, oppure anche di richiedere alle autorità forestali il loro sostegno in casi di urgenza.

5.1.1.7 Il materiale cartografico

a) Catasto valanghe: Nel catasto valanghe vengono innanzitutto rappresentate soltanto quelle valanghe che possono colpire zone antropizzate con infrastrutture. Le valanghe che si originano spontaneamente in zone non antropizzate oppure che sono state provocate da escursionisti, non vengono invece di norma rappresentate. Il catasto valanghe consta di una parte grafica nella scala 1:10.000, liberamente accessibile per mezzo del Geobrowser della Provincia (accesso tramite <http://gis2.provinz.bz.it/geobrowser/>) e di una parte alfanumerica conservata dal Servizio prevenzione valanghe, che contiene tutti i dati sui singoli eventi valanghivi.

b) Carta di localizzazione probabile delle valanghe (C.L.P.V.): le carte di localizzazione probabile delle valanghe sono redatte in scala 1:25.000. La carta costituisce un riassunto delle conoscenze sulle valanghe al momento della sua elaborazione e giuridicamente non ha alcun carattere vincolante (bensì mero carattere indicativo). I dati per l'elaborazione della carta del pericolo valanghe derivano da un lato da analisi territoriali, studi bibliografici e ricerche di archivio ed interviste, e dall'altro da studi morfologici che tradizionalmente vengono condotti tramite analisi aerofotogrammetrica.

Le prime carte del pericolo valanghe furono predisposte negli anni '90. L'elaborazione di queste carte è avvenuta in complessivamente 26 comuni⁵⁵.



⁵⁵ Illustrazione: Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, Ufficio idrografico: *Carte CLPV in Alto Adige*.

c) Piani delle zone di pericolo (PZP): Il Piano delle zone di pericolo è previsto all'art. 22-bis della legge provinciale n. 13 dell'11 agosto 1997, "*Legge urbanistica provinciale*", introdotto dalla legge provinciale n. 3 del 2 luglio 2007. Il Piano – in base al regolamento di esecuzione concernente i Piani delle zone di pericolo⁵⁶ e alle norme della direttiva della Giunta provinciale⁵⁷ che prevede anche una Carta delle zone di rischio specifico (CZR) – viene predisposto dai Comuni con l'assegnazione di incarico a professionisti specializzati e viene approvato con delibera della Giunta provinciale. Il PZP ha lo scopo di governare uno sviluppo territoriale sostenibile e di ridurre quindi le future incompatibilità fra i pericoli naturali e lo sviluppo urbanistico. Si tratta di un piano giuridicamente vincolante, che gode di precedenza rispetto al piano urbanistico.

5.1.1.8 La piattaforma internet LWDKIP

Ogni membro delle Commissioni valanghe dell'Alto Adige può richiedere al servizio prevenzione valanghe il proprio codice d'accesso alla piattaforma LWDKIP (*Lawinenwarndienste Kommunikations- und Informationsplattform auf Internetbasis* – piattaforma di comunicazione e d'informazione per servizi prevenzione valanghe su base internet). L'accesso avviene all'indirizzo <https://portal.tirol.gv.at>.

LWDKIP è una piattaforma di comunicazione e d'informazione e come tale costituisce un importante strumento per le Commissioni valanghe. Essa da un lato garantisce la documentazione dei processi decisionali e dall'altro permette uno scambio di informazioni semplice e veloce sia all'interno della Commissione stessa che tra la Commissione ed il Servizio prevenzione valanghe. Per questo motivo la piattaforma è utilizzata con successo in Baviera e nel Land Tirolo da centinaia di Commissioni valanghe. In Alto Adige la piattaforma è stata introdotta nell'inverno 2008/2009 ed anche qui è stata accolta positivamente.

La piattaforma registra ogni attività dell'utilizzatore. Questo serve esclusivamente a rendere ricostruibile il lavoro svolto dalle Commissioni valanghe con conseguente vantaggio in caso di eventuali indagini volte a chiarire la responsabilità di un membro della Commissione valanghe. Soprattutto le osservazioni e i verbali della Commissione valanghe inseriti nella piattaforma hanno una rilevanza pratica particolare poiché, attraverso il continuo inserimento di dati, osservazioni ed informazioni, viene a crearsi con il tempo un vasto archivio. Questo archivio può offrire ai membri delle Commissioni un decisivo aiuto per decisioni future, poiché permetterà di valutare

e confrontare vantaggi e svantaggi risultanti dall'esperienza e differenze in relazione a situazioni analoghe del passato.

5.1.2 Il pericolo, il potenziale di danno e il rischio

Isolatamente considerate, le valanghe rappresentano dei processi idrogeologici di origine naturale. In vicinanza di spazi naturali antropizzati esse possono divenire però fonte di pericolo. Un pericolo può essere qualificato come un evento che può verificarsi potenzialmente, e che può causare danno a persone od oggetti, indipendentemente dal fatto che il fatto pericoloso nel singolo caso effettivamente avvenga e conduca al danno. Il pericolo è tanto maggiore quanto più probabile – ossia frequente – è il verificarsi di un certo evento (come una valanga) in un determinato intervallo di tempo (probabilità di accadimento, ossia frequenza) e quanto più elevata è l'intensità (grandezza, velocità e pressione) che essa può presentare. Le Commissioni valanghe valutano l'evento concreto atteso in intervalli di tempo molto brevi (ore o giorni).

La determinazione del pericolo attuale di valanghe è un compito particolarmente complesso, dal momento che in natura i diversi elementi (neve fresca, vento ecc.) creano, a causa della loro reciproca interazione, situazioni che mutano in continuazione ed il collegamento tra cause ed effetto in parte non è riconoscibile in maniera evidente. L'identificazione del pericolo valanghe deve avvenire nella maniera più completa possibile e per questo occorre utilizzare tutte le fonti di dati disponibili. Nell'ambito della valutazione dei dati e dei segnali di pericolo le informazioni rilevanti vengono filtrate e collegate l'una all'altra per ottenere un quadro il più possibile esatto della stabilità della copertura nevosa su un singolo pendio o su un tracciato di valanga (lavoro di trasposizione). Questa è "l'arte" nell'azione della Commissione valanghe.

Il potenziale di danno (predisposizione al danno, vulnerabilità) si riferisce invece a persone o beni che, sulla base della loro presenza nella zona di afflusso di valanghe, possono rimanere ferite o danneggiati oppure uccise o distrutti. Il potenziale di danno varia conseguentemente in ragione della pre-

⁵⁶ Decreto del Presidente della Provincia del 5 agosto 2008, n. 42.

⁵⁷ "Direttive per la redazione dei Piani delle zone di pericolo secondo la legge urbanistica provinciale, legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13, articolo 22/bis", approvate con delibera della Giunta provinciale del 28 luglio 2008, n. 2741, successivamente modificata dalla delibera 14 maggio 2012, n. 712. La direttiva si basa per l'elaborazione dei PZP principalmente sul metodo "svizzero", pubblicato dal Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL (Ed.): *Methoden zur Analyse und Bewertung von Naturgefahren, Eine risikoorientierte Betrachtungsweise, Umwelt-Materialien Nr. 85*, Bern, 1998, 248 p.

senza di persone o beni nel raggio d'azione del pericolo. Per la stima del potenziale di danno le Commissioni valanghe possono utilizzare fra l'altro la carta della vulnerabilità, che viene elaborata nell'ambito della classificazione del rischio specifico sulla base dei PZP.

Il termine “rischio” (presumibilmente dalla parola latina resecare, “correre il pericolo, azzardare”, che nuovamente si può ricondurre a sua volta alla parola greca che significa “scoglio, pericolo”) non è definito unitariamente. Nelle scienze ambientali sussiste un rischio quando è presente un pericolo (probabilità d' accadimento di distacco di valanga con una determinata intensità) ed un potenziale di danno (quale danno materiale o quale numero di persone morte o ferite) sulla base della esposizione di persone, edifici o infrastrutture. Per rischio si intende pertanto “La probabilità che effettivamente sorga un danno”⁵⁸. Se per esempio varie valanghe spontanee si originano in una zona non antropizzata di alta montagna esiste un pericolo elevato di valanghe, però non c'è alcun rischio se non sono presenti persone o beni nel raggio d'azione della valanga. Se invece per esempio a causa di un ingorgo su un asse viario si registra la presenza di molte persone in una zona pericolosa, il pericolo rimane sempre lo stesso, mentre il rischio al contrario aumenta.

Matematicamente il rischio viene definito come il prodotto/intersezione del pericolo e della vulnerabilità⁵⁹.



Nell'applicazione empirica del concetto di rischio appaiono talvolta difficoltà di prognosi in merito all'accadimento e all'intensità dei distacchi valanghe, nonché all'efficacia delle misure di protezione dalle valanghe.

58 Verband der Europäischen chemischen Industrie – The European Chemical Industry Council Cefic (Ed.): *Risiko und Gefahr Was der Unterschied ist?*, Bruxelles, 2008, p. 3.

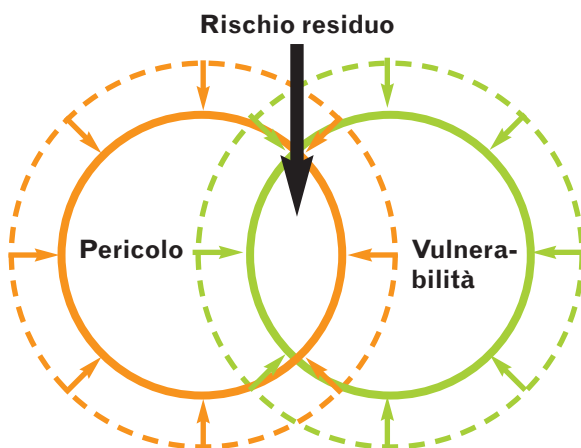
59 Per un approfondimento di una funzione di rischio matematica più precisa cfr. Stötter, Johann; Fuchs, Sven: *Umgang mit Naturgefahren – Status quo und zukünftige Anforderungen*. In: Fuchs, Sven; Khakzadeh, Lamiss Magdalena; Weber, Karl (Ed.): *Recht im Naturgefahrenmanagement*, Innsbruck, Studienverlag, 2006, p. 26.

5.1.3 La gestione del rischio

La determinazione del pericolo concreto sulla base della valutazione della probabilità di accadimento e della possibile intensità, nonché l'accertamento della presenza di persone e cose eventualmente danneggiabili e la successiva analisi di questi due elementi per la determinazione delle conseguenze quantitative e qualitative attese per persone e cose e pertanto per la determinazione del rischio di valanghe (*Cosa può accadere?*), costituiscono i primi passi di un processo sistematico e continuativo denominato “gestione del rischio”.

Una seria gestione del rischio può aiutare molto le Commissioni valanghe nell'assolvimento dei loro compiti. Attraverso misure standard sulla base del principio “percepire-valutare-agire”, i rischi possono essere meglio riconosciuti e si può riuscire a reagire adeguatamente ad essi. Un modo di procedere strutturato ed uniforme aumenta la qualità delle decisioni.

Nella legge provinciale n. 7/2013, all'articolo 3, comma 1, viene esplicitamente prescritto che la Commissione valanghe “è deputata alla gestione del rischio”. Nell'abrogato articolo 7 della legge provinciale n. 18/1976 era stata assegnata alle Commissioni comunali per la protezione dalle valanghe esclusivamente la funzione di controllare le condizioni nivometeorologiche. La nuova legge provinciale n. 7/2013 precisa ora, come sopra accennato, il campo di competenza delle Commissioni e comprende in particolare il concetto di “rischio”. Dalla mera verifica delle condizioni nivometeorologiche al fine di darne avviso, il punto focale si trasferisce all'attività complessiva e preventiva della gestione del rischio, allo scopo di ridurre il rischio di valanghe.



Una riduzione del rischio può avvenire in due modi diversi (controllo del rischio – *Cosa occorre fare?*): o attraverso provvedimenti per la riduzione del pericolo oppure attraverso provvedimenti per la riduzione della vulnerabilità.

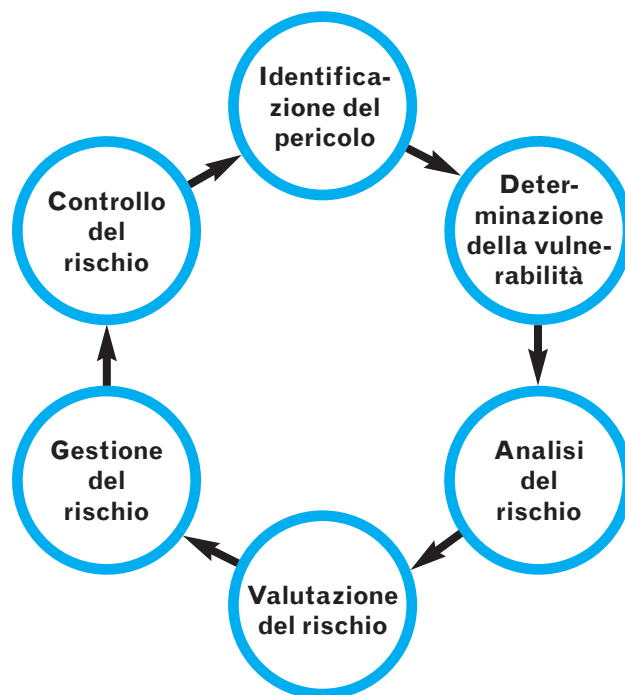
La riduzione del pericolo viene ottenuta intervenendo alla fonte (per esempio mediante distacchi artificiali di valanghe) in modo tale che si riduca la probabilità di accadimento di distacchi valanghe oppure che diminuisca intensità e dimensioni delle stesse.

La vulnerabilità può invece essere ridotta attraverso provvedimenti quali l'evacuazione delle persone o la chiusura delle strade. Dal momento che l'incolumità delle persone costituisce il massimo interesse, il rischio di danni alla persona deve essere mantenuto il più limitato possibile. Per il raggiungimento di questo obiettivo esiste un dovere di agire. Il rischio di valanghe viene già ridotto attraverso misure permanenti. Compito della Commissione valanghe è quello di ridurre ulteriormente il rischio mediante provvedimenti temporanei. Indispensabile a tal fine è una chiara e veloce comunicazione fra i singoli diversi elementi che agiscono.

Tuttavia nessuna misura a carattere temporaneo permette di eliminare il rischio in modo totale. Nonostante l'utilizzo di misure di protezione rimane comunque un rischio residuo (ad esempio valanghe che ancora non si conoscono affatto e che non sono state ancora registrate, oppure valanghe che sono state catalogate come di ridotte dimensioni e che improvvisamente assumono portata catastrofica). Nella nuova legge sulle Commissioni valanghe n. 7/2013 si richiede espressamente ai membri di essere consapevoli del rischio residuo. L'articolo 3, comma 1, non dispone appunto, che la Commissione valanghe debba eliminare il rischio di valanghe. Essa deve piuttosto proporre misure per la riduzione del rischio utilizzando un modo di procedere strutturato, ovvero sia applicando una concreta gestione del rischio.

L'ultima fase della gestione del rischio, il controllo del rischio, dà il via contemporaneamente ad un nuovo processo di gestione del rischio. Se non viene preso alcun provvedimento è necessaria una continua ed attenta sorveglianza del rischio. Quando venga adottato un provvedimento, non deve essere verificata soltanto l'efficacia dello stesso, ma anche il rischio residuo. Quest'attività di sorveglianza e controllo richiede eventualmente la valutazione e il coinvolgimento di nuovi aspetti, prima ignoti, di una sempre mutevole situazione di pericolo. In tal modo possono essere identificati nuovi pericoli ed il ciclo del rischio viene messo nuovamente in azione. In situazioni critiche le Commissioni valanghe ripeteranno il processo con una frequenza elevata, il che significa entro ore o giorni per poter dare appoggio e consiglio al Sindaco sempre in maniera adeguata e potergli proporre le misure più opportune.

Il grafico mostra il ciclo del rischio, così come dovrebbe essere reso operativo dalle Commissioni valanghe. Su un piano sovraordinato, quello della



Protezione Civile, ha invece luogo una gestione integrale del rischio (prevenzione a lungo termine, prevenzione a breve termine [evento], superamento con aiuti d'emergenza e ripristino, rigenerazione, valutazione).

5.1.4 Le decisioni

Per decisione si intende la scelta di una fra più alternative d'azione praticabili⁶⁰. Qualche volta le persone decidono in modo cosciente, spesso però in modo meno cosciente. Il numero di alternative d'azione è limitato dal fine verso il quale si orienta la persona investita del potere decisionale. Il fine della Commissione valanghe è la sicurezza sia della popolazione, che non corre volontariamente il rischio di valanghe, sia dei beni materiali. È prevalente l'obiettivo di monitorare la sicurezza della popolazione, onde impedire danni alle persone. Solo in via subordinata devono essere prevenuti danni ai beni materiali e cose.

Le Commissioni valanghe hanno fondamentalmente due alternative: proporre una certa misura oppure no. Se propongono una misura, tale decisione comporta ulteriori scelte in merito alla fase di realizzazione (dove e per quanto tempo chiudere una strada o evacuare la popolazione, dove ricorrere a distacco artificiale). Il momento giusto della decisione è fondamentale per la riduzione del rischio di valanghe.

⁶⁰ Laux, Helmut: *Entscheidungstheorie*, VII Edizione, Springer, Berlino, 2007, p. 1.

La decisione è un processo che può avvenire attraverso la gestione del rischio in modo più cosciente, strutturato, preciso e tempestivo. Se viene seguito il ciclo della gestione del rischio, si procede subito, ossia tempestivamente, a prendere le decisioni. Le procedure più volte provate aiutano a prendere buone decisioni in caso di stress e sotto pressione per la fretta.

Qualora il pericolo non possa essere valutato in modo non-univoco, nonostante l'utilizzo di tutte le informazioni disponibili alla Commissione e qualora esista un potenziale di danno, la Commissione valanghe dovrebbe ricorrere sempre alla misura di volta in volta più rigorosa, ossia a quella misura che meglio protegga la popolazione e i suoi beni. Per la revoca delle misure devono al contrario sussistere situazioni chiare: p.e. riduzione delle temperature, consolidamento del manto nevoso ecc.)

5.2 Attività esterne: la consulenza al Sindaco, le proposte e le informazioni della Commissione valanghe

5.2.1 Annuncio del pericolo ed attività consultiva generale al Sindaco in occasione del pericolo di valanghe

Il compito centrale della Commissione valanghe è quello di informare il Sindaco in ordine al pericolo di valanghe e di consigliarlo riguardo alle misure da adottare. La legge provinciale n. 7/2013 dispone letteralmente come segue: *"[la Commissione valanghe] informa il Sindaco o la Sindaca in caso di pericolo valanghe per la popolazione, abitati, complessi residenziali, opere pubbliche e infrastrutture, impianti nonché aree sciabili attrezzate"* (art. 3, comma 3) e *"consiglia il Sindaco o la Sindaca in caso di pericolo valanghe."* (art. 3, comma 1).

Nonostante la legge provinciale n. 7/2013 preveda l'attività di informazione e di consultazione in diversi commi, essi sono da leggere in una stretta connessione tra loro, poiché l'attività di consulenza della Commissione valanghe comprende nel caso di pericolo di valanghe naturalmente anche l'informazione su tale aspetto. Per il legislatore era comunque importante differenziare tale compito unitario nelle sue singole parti "informazione" e "consulenza" in caso di pericolo di valanghe, per sottolineare così la loro importanza.

Va ricordato che la legge provinciale n. 7/2013 prevede – come soggetto bisognoso di protezione – al primo posto la popolazione e quindi una sua situazione di pericolo comporta un immediato obbligo di informazione al Sindaco. Nella precedente legge provinciale n. 18/1976 la popolazione non veniva nep-

pure citata, nonostante la sua interpretazione fosse sempre nel senso di considerare quale obiettivo principale la protezione delle persone, sia al di fuori che all'interno di località, insediamenti, edifici pubblici ed infrastrutture esplicitamente citate. Spetta dunque alle Commissioni valanghe il compito di prendersi cura della sicurezza della popolazione anche all'esterno degli edifici e delle infrastrutture indicate nella legge, se ivi si raccolgano persone. Come esempio potrebbero essere citate competizioni sportive all'aperto, tendoni provvisoriamente installati, piste da slittino ecc. Ulteriore novità costituisce il fatto che la nuova legge provinciale cita esplicitamente per la prima volta gli impianti e le aree sciabili attrezzate quale oggetto dell'obbligo d'informazione al Sindaco.

Le disposizioni precedentemente citate sono probabilmente da interpretare nel senso che ogni Comune nella delibera d'istituzione oppure la Commissione valanghe nel regolamento interno possono indicare ulteriori oggetti, quali per es. beni storici o culturali, che determinano per la Commissione valanghe l'obbligo di sorvegliare il rischio che sussiste per questi oggetti a causa del pericolo valanghe.

Il Sindaco viene informato al riguardo dopo la valutazione, l'esame e l'analisi del pericolo valanghe interne alla Commissione. Una Commissione valanghe in ogni caso non può limitarsi a segnalare al Sindaco l'esistenza d'un pericolo di distacco valanghe. Fornire questa informazione rappresenta un primo passo, ma ad esso deve sempre seguire l'attività di consulenza, eventualmente dopo un breve intervallo di tempo.

L'attività di consulenza comprende innanzitutto il pericolo valanghe in generale e pertanto i seguenti punti:

- definizione specifica delle zone del territorio comunale in cui potrebbero staccarsi delle valanghe, della loro traiettoria e della loro zona di accumulo;
- probabilità che l'evento avvenga,
- intensità e dimensione delle potenziali valanghe: smottamenti, valanghe piccole, medie, grandi oppure molto grandi.

In base al processo di gestione del rischio la discussione e la consulenza della Commissione valanghe avviene, tuttavia, continuamente anche con riferimento al potenziale di danno e quindi avuto riguardo a:

- persone che potrebbero essere soggette al pericolo di valanghe e probabilità che esse si trovino sul luogo;
- infrastrutture ed insediamenti sull'intero territorio comunale che potrebbero essere soggetti a pericolo valanghe, loro predisposizione (mura rafforzate, costruzioni a protezione degli edifici) e loro valore.

5.2.2 Proposte per la riduzione del rischio di valanghe
 e consulenza specifica al Sindaco ai sensi dell'articolo 18
 della legge regionale del 4 gennaio 1993, n. 1

L'attività d'informazione e consulenza della Commissione valanghe sfocia infine in due ulteriori compiti essenziali. Da un lato *“propone provvedimenti per ridurre il rischio valanghe”* (articolo 3, comma 1) e dall'altro *“La Commissione valanghe consiglia il Sindaco o la Sindaca ai sensi dell'articolo 18 della legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1”* (articolo 3, comma 4).

Sia le proposte che la consulenza in ordine alle misure per la riduzione del rischio valanghe non possono riguardare provvedimenti a lungo termine o permanenti, quali le costruzioni antivalanghe o la riforestazione. Possono essere fatte soltanto delle proposte in ordine a misure temporanee che riducano la probabilità di accadimento del pericolo di valanghe oppure riducano la possibile entità dei danni.

La differenza tra i due compiti, ossia l'attività di proposta per misure per la riduzione del rischio di valanghe e la consulenza specifica al Sindaco ai sensi dell'articolo 18 della legge regionale del 4 gennaio 1993, n. 1 (misure d'urgenza) consiste nel fatto che per le proposte non vengono definiti nella legge i destinatari.

Da questo si può dedurre che le proposte possano essere rivolte non solo direttamente al Sindaco, ma anche ai proprietari dei terreni interessati oppure ai gestori degli impianti sportivi oppure al servizio strade ecc., affinché costoro possano prendere i necessari provvedimenti. Le proposte possono essere trasmesse direttamente ed in modo informale e quindi anche con una comunicazione a voce alla persona destinataria da parte del presidente, oppure da parte del membro della Commissione delegato. Si consiglia di annotare nel verbale di seduta della Commissione l'elaborazione della proposta, la decisione in merito alla stessa e la sua trasmissione. Solo un provvedimento del sindaco ha peraltro valore giuridicamente vincolante.

La consulenza al Sindaco ai sensi dell'articolo 18 della Legge regionale n. 1 del 4 gennaio 1993 riguarda nello specifico:

- i provvedimenti che sarebbe ragionevole prendere;
- il contenuto e la portata di questi provvedimenti;
- se l'assunzione dei provvedimenti sia immediatamente necessaria.

Sui provvedimenti in discussione i membri della Commissione valanghe votano affinché vengano assunte posizioni chiare.

Nel caso in cui il Sindaco stesso sia pure membro della Commissione, egli otterrà le informazioni di prima mano e potrà prendere direttamente parte al dibattito su vantaggi e svantaggi delle misure in discussione.

Se invece il Sindaco non fa parte della Commissione, allora a lui verrà trasmesso immediatamente il verbale della discussione da parte dello stesso Presidente della Commissione oppure da un membro delegato. In casi molto urgenti, un contatto personale, anche tramite telefono, dovrebbe precedere la trasmissione del verbale. Il modo di procedere in proposito può essere stabilito nel regolamento interno. Dopo aver ricevuto il verbale, in caso di imprecisioni, dubbi ed incomprensioni, il Sindaco dovrebbe poter interagire direttamente con la Commissione valanghe per ottenere informazioni dettagliate sulla decisione. Nel caso dovesse essere necessario, il Sindaco può anche invitare il presidente a convocare una nuova seduta della Commissione valanghe onde presentare le sue proposte sui punti all'ordine del giorno.

5.2.3 Provvedimenti contingibili ed urgenti del Sindaco e semplici esortazioni a prestare attenzione

Anche il Sindaco ha la possibilità di avvertire di un pericolo valanghe le autorità coinvolte, le società e le persone fisiche, e di mettere in rilievo le possibili misure da prendere. Questo avviso del Sindaco viene considerato come un'esortazione a prestare attenzione o ad essere pronti ad un eventuale allarme.

Indipendentemente da ciò, il Sindaco ha l'obbligo, in caso di tempestivo accertamento di una situazione generale di pericolo valanghe, di segnalarlo nella maniera più rapida possibile all'Ufficio competente della Amministrazione provinciale, cioè all'Ufficio provinciale Protezione Civile (articolo 2 della legge provinciale n. 34 del 12 luglio 1975)⁶¹.

Inoltre spetta al Sindaco, nei limiti del possibile, il compito di disporre affinché siano immediatamente adottate tutte le misure che la vigente legislazione attribuisce alla sua competenza, atte a garantire l'incolumità delle persone ed a ridurre al minimo i danni alle cose (articolo 2 della legge provinciale n. 34 del 12 luglio 1975). Le misure rilevanti in proposito sono le chiusure (ad esempio di strade), le evacuazioni ed i distacchi artificiali di valanghe. Nel

⁶¹ Anche la legge provinciale n. 15/2002 prevede all'art. 10, co. 4, che il sindaco in situazioni di grave pericolo provvede fra l'altro alla segnalazione di situazioni di pericolo, al coordinamento degli interventi, nonché all'eventuale richiesta di interventi e di aiuti da parte dell'Amministrazione provinciale.

decidere in merito all'adozione di (temporanei) provvedimenti contingibili ed urgenti, che sono riservati al Sindaco in base all'ordinamento dei comuni⁶², il Sindaco stesso può basarsi sulle indicazioni della Commissione valanghe, ma prendere anche differenti decisioni sotto la propria responsabilità.

I provvedimenti contingibili ed urgenti adottati dal Sindaco non hanno un contenuto predeterminato e possono essere utilizzati al fine di superare tempestivamente una situazione eccezionale nei modi più disparati. Le misure di chiusura degli impianti sciistici, degli impianti di risalita, delle strade comunali e di tratti della rete viaria rurale, vengono regolate da ulteriori norme, che verranno meglio illustrate in seguito (cfr. capitoli 5.2.7).

Le misure d'urgenza predette possono discostarsi dalle norme di legge vigenti, ma devono rispettare la costituzione ed i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano. Tali provvedimenti d'urgenza devono osservare il principio della proporzionalità (il provvedimento deve essere legittimo, necessario, appropriato ed adeguato in riferimento allo scopo della norma di legge, ossia quello di tutelare l'incolumità dei cittadini comportando peraltro il minimo sacrificio possibile per gli interessi privati e pubblici interessati)⁶³. Il provvedimento d'urgenza del Sindaco deve essere temporalmente limitato (non necessariamente con l'indicazione di una data precisa⁶⁴) ed essere motivato.

La motivazione deve evidenziare come la situazione (cioè gli elementi di pericolo) da gestire sia stata adeguatamente esaminata e come sussistano i presupposti per l'emanazione del provvedimento⁶⁵. Requisiti per l'emanazione di un provvedimento contingibile e urgente sono sia l'impossibilità di provvedere con i mezzi ordinari della normativa a causa del pericolo immediato, sia l'impossibilità di rinviare il provvedimento ad un momento successivo, sulla base della ragionevole previsione che possa prodursi un danno nell'immediato. Pertanto anche la Commissione valanghe, quando propone misure per la prevenzione dei danni da valanga, dovrà esporre precisamente sulla base di quali segnali di pericolo e di quali risultati e dati d'esperienza queste misure siano necessarie e urgenti; questo in modo tale che pure il Sindaco possa motivare il provvedimento, anche solo facendo riferimento e rimandando dunque alle argomentazioni della Commissione valanghe (cosiddetta motivazione *per relationem*).

Il Sindaco, se necessario in caso di pericolo imminente, può richiedere al questore l'assistenza della forza pubblica per l'esecuzione dei suoi provvedimenti urgenti. Se l'ordinanza fosse rivolta a determinate persone e queste non dovessero ottemperare, allora il Sindaco può provvedere d'ufficio ed a spese

degli interessati (per es. in caso di evacuazione di un gruppo di case, causa il pericolo di valanghe).

Qualora il Sindaco in una situazione di pericolo non agisca e qualora siano necessari provvedimenti contingibili ed urgenti, è il Presidente della Giunta provinciale o un commissario da questo a tal fine nominato ad emanare tali provvedimenti. Sia i provvedimenti contingibili ed urgenti che pure i semplici avvisi devono essere trasmessi dal Sindaco alle competenti autorità, alle società ed alle persone fisiche, così come alla Commissione valanghe stessa.

5.2.4 Modifica del provvedimento contingibile ed urgente e segnale di cessato allarme

Dopo l'emanazione del provvedimento contingibile ed urgente, indipendentemente dal fatto che sia avvenuto un distacco di valanga o meno, la Commissione valanghe deve continuare a svolgere accuratamente i suoi compiti interni. Il ciclo della gestione del rischio ricomincia da capo.

La Commissione deve fornire continuativamente consulenza al Sindaco in merito al pericolo ed al rischio di valanghe e quindi sull'aumento o sulla riduzione del rischio. In tal modo il Sindaco può decidere in ordine al mantenimento della disposizione di urgenza o alla modifica (inasprimento o un alleggerimento) della stessa.

62 Cfr. art. 32 dell'Ordinamento dei Comuni (DPR del 1 febbraio 2005, n. 3/L), che riproduce art. 18 della legge regionale del 4 gennaio 1993, n. 1: *"Provvedimenti contingibili ed urgenti"*, co. 1: *"Il sindaco adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sanità ed igiene, edilizia e polizia locale al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minaccino l'incolumità dei cittadini; per l'esecuzione dei relativi ordini; [...]"*. In via sussidiaria viene presa in considerazione anche un'azione del sindaco quale ufficiale del governo, ai sensi dell'art. 31 del primo citato Ordinamento dei Comuni *"Attribuzioni del sindaco nei servizi di competenza statale"*, co. 2: *"Il sindaco, quale ufficiale del governo, sovrintende: b) alla emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalle leggi e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica"*. Il decreto legislativo del 18 agosto 2000, n. 267 *"Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"* attribuisce all'art 54 al sindaco il compito di adottare *"con atto motivato provvedimenti contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana."*

63 Cfr. Consiglio di Stato, sentenza del 07 ottobre 2008, n. 4812.

64 Tribunale Amministrativo Regionale Piemonte, sentenza del 02 luglio 2008, n. 1441.

65 Cfr. art. 3 della legge n. 241 del 07 agosto 1990 ed il Consiglio di Stato, sentenza del 07 aprile 2003, n. 1831.

5.2.5 Distacco artificiale di valanghe

5.2.5.1 *In generale*

Nel caso dei distacchi artificiali di valanghe, intenzionalmente viene provocata una valanga in un preciso momento ed in uno specifico luogo scelti da esperti.

Nella Provincia autonoma di Trento il contenuto di un decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 5 dicembre 2003, n. 392, che non è applicabile nelle Province Autonome di Trento e Bolzano in ragione dello Statuto di autonomia⁶⁶, è stato recepito per la maggior parte⁶⁷ e pertanto la Provincia ha fissato precise regole per il distacco artificiale di valanghe. A differenza della Provincia Autonoma di Trento, in Alto Adige, nell'“*Ordinamento delle aree sciabili attrezzate*” (legge provinciale n. 14/2010) e nelle sue norme d'attuazione non si trova alcun riferimento ad un altro tipo di intervento contro il pericolo delle valanghe, oltre a quello della chiusura delle piste da sci⁶⁸.

In pratica vengono però eseguiti distacchi artificiali di valanga, anche mediante impianti installati stabilmente, nel rispetto delle autorizzazioni previste per i differenti metodi di distacco artificiale di valanghe.

A causa della lacuna legislativa, alla Commissione valanghe spetta un ruolo importante quale gestore della sicurezza complessiva in occasione di distacchi artificiali di valanghe, sia nelle vicinanze di piste da sci e di impianti di risalita, sia pure nel pericolo valanghe per strade ed insediamenti. Come già rilevato, ai sensi della legge sulla Commissione valanghe, la stessa può proporre il provvedimento al Sindaco, il quale poi eventualmente dispone un distacco artificiale di valanghe.

5.2.5.2 *Situazione giuridica (e autorizzazioni necessarie) in merito ai diversi metodi di distacco artificiale di valanghe*

Le norme utilizzabili in merito all'utilizzo di esplosivi sono restrittive e distribuite in diverse leggi dello Stato. In questa materia lo Stato ha competenza esclusiva. Nel Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS, Regio decreto del 18 giugno 1931, n. 773) e nel suo decreto di esecuzione (Regio decreto del 6 maggio 1940, n. 635) sono contenute le più importanti disposizioni sul materiale esplosivo.

Nel regolamento di esecuzione del TULPS i materiali esplosivi vengono classificati in cinque categorie (articolo 82):

- 1) polveri e prodotti affini, quanto ad effetti esplodenti (materiale esplosivo deflagrante);
- 2) dinamiti e prodotti affini, quanto ad effetti esplodenti (materiale esplosivo secondario);
- 3) detonanti e prodotti affini quanto ad effetti esplodenti (materiale esplosivo iniziale);
- 4) artifici e prodotti affini quanto ad effetti esplodenti;
- 5) munizioni di sicurezza e giocattoli pirici.

Il TULPS proibisce la produzione, la conservazione, il trasporto oppure la vendita di prodotti esplosivi che non sono riconosciuti e classificati dal Ministero dell'Interno (allegato A del regolamento di esecuzione del TULPS) ovvero che sono privi della marcatura CE e che non hanno superato la valutazione di conformità secondo gli standard europei (articolo 53).

Per i distacchi artificiali di valanghe vengono normalmente utilizzati esplosivi della 2^a e 3^a categoria. A tale riguardo sono necessarie diverse autorizzazioni:

a) Il Questore del capoluogo della provincia di Bolzano, e negli altri Comuni i funzionari preposti ai Commissariati di Pubblica Sicurezza (distaccamenti della Questura nelle città grandi e medie e nei grossi centri, densamente popolati) o in mancanza di essi il Sindaco del Comune nel quale deve essere effettuato il distacco artificiale di valanghe, quale ufficiale del governo (autorità locale di pubblica sicurezza), rilasciano su richiesta delle società che gestiscono le aree sciistiche attrezzate o delle società di elitransporto il certificato di sparo mine, se queste dimostrano di averne bisogno nell'esercizio della professione, arte o mestiere, e diano garanzia di non abusarne (articolo 104 del regolamento di esecuzione del TULPS). Tale certificato attesta che l'esplosivo deve essere utilizzato per le finalità suddette, in ben determinate zone e località.

b) Ottenuto il certificato di sparo mine, le società che gestiscono le aree sciistiche attrezzate o le società di elitransporto richiedono al Questore di Bol-

66 Corte Costituzionale, sentenza del 13 ottobre 2006, n. 327.

67 Decreto del Presidente della Giunta provinciale del 22 settembre 1987 n. 11-51/Legisl., *"Regolamento per l'esecuzione della legge provinciale 21 aprile 1987, n. 7"*.

68 Per un confronto della situazione giuridica riguardo al distacco artificiale delle valanghe in Italia, Francia e nella Svizzera, nonché per una panoramica sui diversi metodi di distacco artificiale delle valanghe: Bruno, Enrico; Maggioni, Margherita; Freppaz, Michele; Zanini, Ermanno: *Distacco artificiale di valanghe: linee guida per la procedura operativa, metodi e normativa*, Progetto strategico "RiskNat", Regione Autonoma Valle D'Aosta (Ed.), 2012.

zano il nulla osta ai sensi dell'articolo 55 TULPS, al fine di poter acquistare una certa quantità di esplosivo di una determinata tipologia entro certe quantità massime giornaliere, al fine di poterli utilizzare per i motivi indicati nel predetto certificato sparo mine in una determinata località.

c) Ottenuto anche il nulla osta per l'acquisto, il fornitore dell'esplosivo richiede, su incarico dell'utilizzatore (società che gestiscono le aree sciistiche attrezzate o società di elitransporto), il rilascio della licenza ex articolo 46 TULPS per trasportare via terra l'esplosivo acquistato, dal deposito del fornitore sino al punto d'impiego. Questa licenza viene rilasciata dal Questore della provincia di Trento in quanto il deposito del fornitore si trova in quella provincia. La licenza di trasporto contiene tutte le indicazioni sulla società che gestisce l'area sciistica o sulla società di elitransporto, così come sul legale rappresentante di essa, sul luogo di partenza, sul luogo di destinazione, sulla quantità e sulla frequenza dei trasporti. Il trasporto dell'esplosivo avviene per il tramite del fornitore dell'esplosivo.

d) Nel caso in cui per il distacco artificiale delle valanghe venga utilizzato un metodo che prevede l'utilizzo di un elicottero, il fornitore dell'esplosivo porterà l'esplosivo fino in valle, nel punto d'impiego e lì verrà caricato sull'elicottero, che lo porterà in quota e lo sgancerà sul punto ritenuto più idoneo per provocare la valanga. Il trasporto del materiale esplosivo a mezzo di un elicottero è autorizzato dal questore di Bolzano, su richiesta della società di elitransporto ai sensi dell'articolo 46 del TULPS. Oltre a ciò, per il trasporto aereo di esplosivi, è necessaria un'autorizzazione dell'ENAC (Ente Nazionale Aviazione Civile). Nel regolamento dell'ENAC, Edizione n. 1 del 31 ottobre 2011 sul trasporto aereo delle merci pericolose, viene stabilito che il trasporto di esplosivi o altri articoli pericolosi non è consentito, a meno che l'ENAC non permetta il trasporto.

L'utilizzo di materiale esplosivo della seconda e della terza categoria è, inoltre, regolato restrittivamente dal decreto del Ministero dell'Interno del 15 agosto 2005, sostituito da quello dell'8 aprile 2008. Il posizionamento e lo sparo di queste tipologie di materiali esplosivi ad uso civile deve svolgersi alla presenza della forza pubblica (con sopportazione dei relativi costi da parte degli interessati), oppure nel rispetto delle misure di sicurezza e di controllo prescritte dal Questore.

Quest'ultimo può disporre la vigilanza, con spese a carico dell'impresa interessata, da parte di particolari guardie giurate, munite di specifici ordini di servizio. Di regola, almeno cinque giorni prima deve essere dato preventivo

avviso dell'esplosione al Questore. Il Questore comunica poi nei tre giorni successivi la disponibilità della forza pubblica oppure prescrive le necessarie misure di sicurezza o di controllo. Le situazioni di emergenza sono escluse da questa regolamentazione.

In questi casi è comunque necessaria una precedente comunicazione all'autorità di pubblica sicurezza. Nella prassi il Questore non richiede la presenza della forza pubblica o delle guardie giurate, ma dispone che la società che ha eseguito l'esplosione, consegni al questore dopo le esplosioni una dettagliata documentazione del risultato e delle relative modalità.

In Alto Adige esistono tre depositi per il consumo diretto di dinamite da impiegarsi per il distacco artificiale di valanghe (Solda, Val Senales e Valle Aurina). Questi depositi sono autorizzati con licenza del Questore a norma dell'articolo 46 del TULPS. I titolari delle predette licenze sono i responsabili/o fochini delle società che gestiscono le aree sciistiche. Nel caso in cui non siano presenti depositi di esplosivi, l'esplosivo viene fornito alla mattina da parte del fornitore e deve essere utilizzato entro la sera dello stesso giorno, altrimenti l'esplosivo deve essere distrutto. Il Questore ha la possibilità di autorizzare ai sensi dell'articolo 100 del regolamento di attuazione al TULPS cosiddetti depositi giornalieri.

Questo tipo di deposito deve essere situato al di fuori delle zone abitate ed a non meno di 50 metri di distanza da altri depositi del medesimo tipo oppure da case abitate isolate e devono essere rispettate prescrizioni speciali in merito a quantità e tipo di conservazione. L'utilizzo di un deposito giornaliero non è tuttavia usuale nel caso di distacchi artificiali di valanghe. Alcuni metodi di distacco artificiale delle valanghe prevedono che l'esplosivo sia depositato su un apparecchio fisso fino all'uso. Nonostante l'evidente vantaggio di questi metodi a causa della loro indipendenza dalle condizioni meteorologiche, essi sono di dubbia legalità, in quanto vengono a crearsi depositi di esplosivo non protetti e non disciplinati ai sensi delle leggi italiane.

Gli oggetti pirotecnici per il distacco artificiale di valanghe (sistema *Lawin Locker*), che ricadono nella quarta (e anche quinta) categoria degli esplosivi, sono disciplinati in modo più semplice. Non è richiesta un'autorizzazione per l'importazione in Italia di tale tipologia di esplosivo. È tuttavia necessario un avviso alla Questura 24 ore prima dell'importazione. Per l'uso è necessario esclusivamente il certificato di sparo mine ai sensi dell'art. 104 del regolamento di attuazione del TULPS, che può essere rilasciato nella maggioranza

dei casi dal Sindaco. Per l'accensione degli articoli pirotecnici si consiglia di incaricare una persona munita del porto d'armi e del nulla osta del Questore e che abbia compiuto la formazione per la qualifica di fochino o pirotecnico.

Nel distacco artificiale di valanghe mediante miscele di gas l'interessato si deve attenere alle leggi sul trasporto, sulla conservazione e sull'utilizzo dei gas ossigeno, propano e idrogeno⁶⁹. Le sostanze ossigeno, propano e idrogeno vengono qualificate come sostanze pericolose dal decreto del Ministero della Salute del 14 giugno 2002, Allegato 1, che attua la direttiva 2001/59/CE.

In riferimento al trasporto, alla conservazione e all'utilizzo di questi gas per il distacco artificiale di valanghe deve essere applicato quanto scritto nelle schede di sicurezza SDS (*Safety Data Sheet*) del produttore o del rivenditore. Le SDS devono essere redatte obbligatoriamente in una forma peculiare, specificamente stabilita dalla direttiva CE n. 1907/2006 (direttiva REACH) per le sostanze pericolose.

Inoltre, all'applicazione dei gas ossigeno, propano e idrogeno, anche se le miscele di gas non ricadono fra le sostanze esplosive, è presumibilmente applicabile l'articolo 57 del TULPS, cosicché sarà probabilmente richiesta un'autorizzazione dell'autorità per la pubblica sicurezza.

L'applicabilità della predetta norma non è tuttavia certa, in quanto essa si riferisce espressamente solo alle accensioni e esplosioni pericolose nelle adiacenze di un luogo abitato o lungo una via pubblica ed inoltre dal momento che non esistono preve pronunce in ordine all'applicabilità di predetta norma ad accensioni di miscele di gas.

5.2.5.3 Formazione professionale e abilitazione

Poiché a causa di persone non qualificate nell'utilizzo di metodi esplosivi inidonei o utilizzati in maniera inidonea possono venire causati gravi danni alla natura ed alle persone, per l'utilizzo di materiale esplosivo è necessaria la licenza per il mestiere di fochino ai sensi dell'art. 27 del decreto del Presidente della Repubblica del 19 marzo 1956 n. 302.

Questa autorizzazione, valida per tre anni, viene rilasciata dall'Amministrazione comunale successivamente al rilascio di un nulla osta da parte del Questore, e dopo il superamento di un esame sostenuto dinanzi alla Commissione tecnica provinciale per materiali infiammabili ed esplosivi (art. 10/bis

della legge provinciale del 12 novembre 1992, n.40). Il distacco artificiale di valanghe non è però oggetto dell'esame.

Il fochino è autorizzato ad effettuare le operazioni di disgelamento della dinamite, di confezionamento ed innesco delle cariche e di caricamento dei fori da mina, di brillamento delle mine – sia a fuoco che elettrico – e di eliminazione delle cariche inesplose. Per l'accensione degli esplosivi della quarta e quinta categoria è previsto il certificato di abilitazione al mestiere di pirotecnico.

5.2.6 Evacuazione

Con il termine di evacuazione si intende lo sgombero pianificato di persone da una zona di pericolo, immediatamente prima (o dopo) un evento dannoso⁷⁰.

Qualora vi sia un immediato pericolo di valanghe per singole case abitate, insediamenti oppure intere frazioni di paese, è necessaria un'evacuazione per proteggere la vita e la salute degli abitanti. L'evacuazione avviene sulla base di un provvedimento contingibile e urgente del Sindaco, ai sensi della legge provinciale n. 7/2013 (cfr. capitolo 5.2.3), che si fonda sull'attività di consulenza della Commissione valanghe. Anche nella legge provinciale n. 15/2002 viene previsto all'articolo 10, comma 4, il compito del Sindaco di occuparsi in gravi situazioni di pericolo da un lato della diramazione del segnale di evacuazione della popolazione dalle zone minacciate (lettera d) e dall'altro, con la citata misura d'urgenza, dell'emanazione dell'ordine di sgombero degli abitanti (lettera e).

La decisione del Sindaco in merito viene eseguita dalle autorità senza che a causa dell'urgenza, vi sia una previa audizione degli interessati, né che essi ne siano informati per iscritto. Lo sgombero avviene sulla base di un modello elaborato in precedenza (Piano comunale di Protezione Civile/Piano provinciale di Protezione Civile).

69 Gli apparecchi a pressione ad una pressione superiore a 0,5 bar devono corrispondere alla "Direttiva apparecchi a pressione" (PED) n. 97/23/CE, che l'Italia ha recepita con il decreto legislativo del 25 febbraio 2000, n. 93. Tale direttiva regola soltanto la messa in circolazione degli apparecchi a pressione. Con il decreto legislativo del 3 febbraio 1997, n. 52 viene recepita la direttiva europea n. 92/32/CEE, concernente la classificazione, l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose. Cfr. al riguardo anche: Bruno, Enrico; Maggioni, Margherita; Freppaz, Michele; Zanini, Ermanno: Distacco artificiale di valanghe: linee guida per la procedura operativa, metodi e normativa, Progetto strategico "RiskNat", Regione Autonoma Valle D'Aosta (Ed.), 2012, p. 79.

70 Stoffel, Lukas; Nairz, Patrick; Sauermoser, Siegfried: *Temporärer Lawinenschutz*. In: Rudolf-Miklau, Florian; Sauermoser, Siegfried (Ed.): *Handbuch Technischer Lawinenschutz*, Berlino, Ernst & Sohn, 2011, p. 388.

5.2.7 Chiusura e apertura di aree sciabili attrezzate,
impianti di risalita, piste da sci, strade comunali
e tratti della rete viaria rurale

La legge provinciale n. 7/2013 dispone all'articolo 3, comma 5: *“Ogni componente della Commissione valanghe in caso di imminente pericolo di valanghe può proporre al Sindaco o alla sindaca la chiusura totale o parziale di aree sciabili attrezzate, impianti di risalita, strade comunali e tratti della rete viaria rurale. La chiusura viene disposta o revocata senza indugio con provvedimento del Sindaco o della sindaca. Le funzioni del gestore di aree sciabili attrezzate sono disciplinate dalla legge provinciale 23 novembre 2010, n. 14.”*

Per iniziare, è necessaria una breve definizione delle infrastrutture e degli impianti sportivi di cui si tratta in questa norma di legge.

Nell'“*Ordinamento delle aree sciabili attrezzate*” dell'Alto Adige, legge provinciale n. 14/2010, all'articolo 2 le aree sciabili attrezzate vengono definite quali superfici innevate in modo naturale o tecnico, aperte al pubblico ed abitualmente riservate alla pratica dello sci. Sono parte di un'area sciabile attrezzata i seguenti componenti: (a) piste da sci praticabili con gli sci, gli *snowboard* od attrezzi similari, (b) impianti a fune con servizio sciistico, (c) impianti di innevamento, (d) infrastrutture ricreative riservate ai bambini, servite o meno da impianti di risalita, (e) *snowpark* per evoluzioni acrobatiche con sci e snowboard, (f) piste d'allenamento e da gara e (g) aree non preparate, riservate alla pratica dello sci.

Gli impianti di risalita sono tra l'altro già compresi sotto il punto (b) delle aree sciistiche attrezzate. Dalla norma giuridica in oggetto, accanto agli *skilift*, vengono presi in considerazione anche gli innumerevoli impianti di risalita al di fuori delle aree sciistiche attrezzate (per es. pure la funicolare della Mendola).

In tutta la provincia sono classificate come strade comunali circa 2.400 km di strade. La legge provinciale 19 agosto 1991, n. 24, definisce quali strade siano da considerare strade comunali⁷¹. La loro manutenzione ordinaria e straordinaria rientra di norma nella sfera di competenza dei Comuni.

La rete viaria rurale consta in Alto Adige, invece, di una rete di circa 3.300 chilometri di strade e si riferisce a tutte le strade di interesse provinciale non classificate “provinciali”, “comunali” o “di bonifica”. Mediante la rete viaria rurale sono assicurati i collegamenti tra gli insediamenti rurali e la rete stradale più importante, ed in tal modo si rendono accessibili in particolare le

aziende rurali isolate, stabilmente abitate e coltivate. La rete viaria rurale viene registrata e tenuta aggiornata negli appositi elenchi comunali e provinciali⁷².

Si può subito notare una particolarità delle norme in merito alle chiusure di strade e piste, differente rispetto al consueto modo di procedere della Commissione valanghe. Quando sono in pericolo aree sciistiche attrezzate, impianti di risalita, strade comunali e tratti della rete viaria rurale, ogni membro della Commissione può consigliare al Sindaco la chiusura, indipendentemente dagli altri membri. Teoricamente non sarà necessaria allora, né una seduta della Commissione valanghe per discutere ed infine votare la chiusura, né che i colleghi della Commissione siano informati della proposta.

Nel caso in cui si avesse l'intenzione di proporre al Sindaco la chiusura completa oppure parziale, nonostante quanto premesso, potrebbe risultare tuttavia utile la convocazione d'una seduta urgente oppure una presa di contatto informale con alcuni altri membri. Attraverso discussioni e scambi d'opinioni tra esperti, da un lato potranno essere elaborate migliori proposte. Dall'altro, il Sindaco potrà disporre il blocco sulla base di una proposta unanime od a maggioranza della Commissione di esperti, per cui solo difficilmente ci si dovranno attendere delle resistenze da parte della popolazione.

Qualora un membro della Commissione valanghe presenti una seria proposta di blocco stradale con l'indicazione 1) dei dati obiettivi, dei segnali di pericolo e delle informazioni che convalidano il suo punto di vista in merito al pericolo valanghe esistente; 2) del preciso tratto interessato al blocco, così come 3) se il blocco debba essere totale o parziale e – in quest'ultimo caso – con l'indicazione del tipo di chiusura parziale (temporale o locale), il Sindaco

71 L'art. 4 "Strade comunali": *"È comunale la strada, non compresa tra quelle indicate nell'articolo 2 [strade provinciali], che:*

- a) collega la principale località del Comune alle frazioni, alla più vicina stazione ferroviaria o alla più vicina fermata di filobus o di autobus o di tram, ad un aeroporto o a località sede di istituzioni essenziali per la comunità comunale;*
- b) collega tra di loro frazioni ed insediamenti del Comune;*
- c) è situata all'interno degli abitati, esclusi quei tratti di strade statali e provinciali che attraversano gli abitati con popolazione non superiore a 10.000 abitanti;*
- d) collega centri commerciali, turistici o impianti sportivi al capoluogo o alle frazioni più importanti;*
- e) rappresenta un collegamento secondario di una località che fruisce già di collegamento principale;*
- f) collega piccoli insediamenti ad una frazione o al capoluogo"*

72 Legge provinciale 22 novembre 1988, n. 50, *"Disposizioni sulla classificazione e manutenzione della rete viaria rurale"*.

dispone senza indugio la chiusura. La chiusura di piste da sci e di impianti di risalita avviene mediante il provvedimento contingibile ed urgente (vedi capitolo 5.2.3). Con riferimento alle strade comunali ed alla rete viaria rurale, sia all'interno che all'esterno degli insediamenti, la chiusura può avvenire altresì per mezzo di un provvedimento espressamente previsto ai sensi degli artt. 5, 6 e 7 del decreto legislativo del 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), ovvero ai sensi dell'articolo 10 della legge provinciale n. 15/2002⁷³. Il Sindaco in questo caso non ha alcuna possibilità di richiedere un nuovo controllo o la convocazione d'una seduta della Commissione valanghe per discutere del provvedimento di chiusura, senza doversi assumere ogni responsabilità per il ritardo.

Più delicata è invece la decisione riguardo alla riapertura della strada o dell'area sciistica attrezzata. La Commissione valanghe con la sua decisione deve infatti assicurarsi che una strada venga riaperta solamente quando il pericolo valanghe non esista più oppure, grazie ad un preciso ed accurato metodo di lavoro, possa essere limitato ad un ambito di rischio residuo nel quale la probabilità di distacco valanghe tenda allo zero.

La norma di legge inizialmente citata tace sul modo di procedere della Commissione valanghe in merito all'apertura delle infrastrutture. In linea di principio un singolo membro della Commissione non potrà proporre la riapertura. La Commissione valanghe su questa misura decide a maggioranza semplice (o con un'altra possibile maggioranza abbia previsto il regolamento interno in proposito) o nella Sottocommissione competente in proposito, o nella sua interezza. Qualora la Commissione valanghe adotti la decisione di porre fine al blocco, allora il Sindaco, quale titolare definitivo della decisione, dispone la revoca.

5.2.8 Facoltà dei gestori delle zone sciistiche

Sono considerati gestori di un'area sciistica attrezzata i titolari dell'autorizzazione a gestire le infrastrutture nell'area sciistica, oltre a quelle persone – o quelle società – che ricoprono la qualifica sopra citata sulla base di un contratto. Il gestore, in base all'“Ordinamento sulle aree sciabili attrezzate”, in riferimento al pericolo di valanghe è competente

- a proteggere in modo adeguato contro pericoli atipici⁷⁴ le aree adiacenti ai bordi delle piste⁷⁵, onde evitare per es. che gli sciatori che si trovino un poco al di fuori della pista stessa, possano venir travolti da valanghe;
- a istituire un servizio informativo facilmente accessibile agli utenti su condizioni meteorologiche e pericolo valanghe⁷⁶, per esempio mettendo a disposizione e affiggendo in zone pubbliche il bollettino valanghe;

- a proteggere dai pericoli di valanghe⁷⁷ le piste aperte al transito degli utenti, secondo ragionevoli previsioni (utilizzando eventualmente anche distacchi artificiali con piccole cariche esplosive);
- prima dell'apertura giornaliera delle piste, a verificare che non vi sia alcun pericolo di valanghe⁷⁸.

Qualora sussista il pericolo di un distacco valanga, il gestore dell'area sciistica disporrà la chiusura delle piste o di singoli tratti delle stesse. Il gestore dà l'ordine di chiusura sopra citato, fatta salva l'applicazione della legge sulle Commissioni valanghe attualmente vigente (nonostante la legge provinciale n. 18/1976 sia citata nell'"Ordinamento delle aree sciabili attrezzate", si applica – a partire dal 2013 – la legge provinciale n. 7/2013, attualmente vigente) e pertanto può agire indipendentemente e in aggiunta al Sindaco, il quale agisce su proposta della Commissione valanghe. Dal momento che l'"Ordinamento delle aree sciabili attrezzate" attribuisce la competenza per la chiusura delle piste al gestore delle aree sciistiche stesse, e che anche al Sindaco spetta la medesima competenza, si possono verificare sovrapposizioni, anche in relazione ad un'eventuale responsabilità.

Anche per quanto riguarda la riapertura delle piste da sci dopo la chiusura delle stesse per pericolo valanghe, nulla viene stabilito sul punto dalle norme in materia. Per una decisione in proposito, in base all'usuale modo di procedere, è pertanto competente la Commissione valanghe, quale Commissione tecnica con funzione di organo consultivo del Sindaco.

5.2.9 Impianti di risalita e piste da sci che si estendono sul territorio di più comuni

Nei commi 6 e 7 dell'articolo 3 della legge provinciale n. 7/2013 vengono regolate le competenze in merito agli impianti di risalita e le piste da sci. Quando un impianto di risalita si estenda infatti sul territorio di più comuni, i provvedimenti necessari verranno presi dal Comune che ospita la stazione a valle dell'impianto di risalita. Per le piste da sci che si estendono sul territorio di più Comuni

⁷³ Per informazioni più specifiche in merito si rimanda al capitolo 5.2.10.

⁷⁴ Ai sensi dell'art. 15 del Decreto del Presidente della Provincia del 12 gennaio 2012, n. 3, "Regolamento d'esecuzione all'ordinamento delle zone sciistiche" il pericolo di valanghe fa parte dei pericoli atipici.

⁷⁵ Art. 9, co. 3, della legge provinciale n. 14/2010.

⁷⁶ Art. 11, co. 2, lettera c) della legge provinciale n. 14/2010.

⁷⁷ Art. 13, co. 1, della legge provinciale n. 14/2010.

⁷⁸ Art. 16 della legge provinciale n. 14/2010.

sarà invece competente il Comune che ospita il tratto più lungo della pista da sci.

Dunque per ogni impianto e pista da sci un unico Sindaco sarà competente – persino al di fuori del proprio territorio – per ogni provvedimento al riguardo (chiusura, riapertura, distacchi artificiali). Di conseguenza, nei casi sopraccitati, anche la Commissione valanghe sarà implicitamente ed eccezionalmente attiva anche al di fuori del proprio territorio comunale. Qualora piste da sci ed impianti di risalita (che vanno oltre i confini comunali) ricadano nella competenza di una Commissione valanghe che normalmente non sarebbe localmente competente, il regolamento interno o la deliberazione d'istituzione della Commissione dovrebbero esplicitamente citare tali piste e impianti di risalita.

Se da un lato la stazione a valle di un impianto di risalita si trova in un Comune e dall'altro il tratto più lungo della pista che appartiene al sopra menzionato impianto di risalita, si trova in un altro Comune, possono verificarsi conflitti di competenza da non sottovalutare, in quanto la legge provinciale n. 7/2013 non dispone una regola specifica per tali situazioni. In linea di principio un Comune sarebbe pertanto competente per i provvedimenti relativi all'impianto di risalita, mentre un altro lo sarebbe per quelli relativi alla rispettiva pista da sci. Una circostanza che può portare a provvedimenti divergenti.

In questi casi sarebbe da verificare la possibilità di trovare, nel rispetto della legge provinciale n. 7/2013, un accordo apposito tra i due Comuni confinanti, che regoli in modo unitario la competenza per i provvedimenti riguardanti questi impianti di risalita e piste da sci. Un accordo potrebbe anche essere utile e sensato quando le aree sciistiche e gli impianti di risalita si estendano sul territorio di Regioni o di Province diverse. Si potrebbe immaginare eventualmente anche la creazione di una Sottocommissione comune fra i Comuni interessati. Un intervento chiarificatore del legislatore al riguardo sarebbe opportuno.

5.2.10 Chiusura e riapertura di autostrade, strade statali e strade provinciali

Come più sopra chiarito al punto 5.2.7, in base alla legge provinciale n. 7/2013 e al nuovo codice della strada, il Sindaco è competente per la chiusura e la riapertura delle strade comunali e dei tratti della rete viaria rurale a causa del pericolo di valanghe.

La chiusura e la riapertura delle autostrade (in Alto Adige ve ne sono 255 km), delle strade statali (ve ne sono 809 km⁷⁹) e delle strade provinciali⁸⁰

(in Alto Adige ve ne sono 1.810 km, comprese le strade comunali in manutenzione alla Provincia) vengono invece regolamentate in primo luogo nel Nuovo Codice della strada.

Il Nuovo codice della strada italiano è stato adottato con Decreto legislativo 30 aprile 1992, n.285, ed integrato con un regolamento d'esecuzione (Decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495).

Il Nuovo codice della strada, all'articolo 6, comma 4, lettera a), prevede che possa essere disposta una sospensione della circolazione per il tempo strettamente necessario *"di tutte o di alcune categorie di utenti per motivi di incolumità pubblica"*. Al di fuori degli insediamenti o in abitati con meno di 10.000 abitanti, ai sensi del Nuovo codice della strada, la corrispondente ordinanza motivata viene adottata dall'ente pubblico proprietario della strada, a mezzo dell'organo competente.

Per quanto riguarda le autostrade, la competenza è del capo dell'Ufficio periferico dell'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (A.N.A.S.). Qualora si tratti però di autostrade, oppure di strade, in concessione (l'A22 viene gestita come noto dalla Autostrada del Brennero S.p.A.), i poteri dell'Ente proprietario vengono esercitati dal concessionario, salva previa comunicazione al concedente, a meno che non sussista un caso di urgenza, in cui il concessionario agisce direttamente.

79 Provincia Autonoma di Bolzano – Alto Adige, Istituto provinciale di Statistica Astat (Ed.), *Annuario statistico 2013*, Bolzano, 2013, p. 24.

80 La classificazione delle strade di interesse provinciale ha avuto luogo con legge provinciale 19 agosto 1991, n. 24. L'art. 2, "Strade provinciali", prevede: *"È provinciale la strada che: a) rappresenta il principale collegamento tra la rete stradale nazionale e quella del capoluogo di ogni Comune;*

b) collega i capoluoghi dei singoli comuni, sempreché rappresenti il collegamento principale tra loro;
c) collega le valli laterali a quelle principali:

1) sempreché le località, rispettivamente gli insediamenti esterni al centro abitato, siano importanti per la loro estensione ed attività economica;

2) sempreché la strada rappresenti il collegamento principale delle località, rispettivamente degli insediamenti esterni al centro abitato;

d) collega frazioni e casolari isolati dal capoluogo che complessivamente abbiano almeno 200 abitanti, anche se fanno parte di comuni diversi, a condizione che:

1) abbia una lunghezza minima di km 2;

2) rappresenti il collegamento principale alla frazione;

e) collega insediamenti di particolare interesse turistico o località turistiche di interesse intercomunale;

f) corre parallela rispetto ad una principale strada di comunicazione e assume funzione sostitutiva rispetto a questa;

g) collega impianti pubblici di interesse intercomunale situati al di fuori dei centri abitati, a distanza di almeno 1 chilometro."

Per le strade provinciali e le strade statali, la cui competenza dal 1997 è stata trasferita dallo Stato alla Provincia, è competente invece il Presidente della Provincia, il quale – a sua volta – la ha delegata al Direttore della Ripartizione 12, Servizio strade. Le strade provinciali e le strade statali che si trovano in Comuni con più di 10.000 abitanti, così come le strade comunali, ricadono nella competenza del Comune (in altri termini, del Sindaco).

Il provvedimento emanato in merito a blocco ed interruzione del traffico viene reso noto al pubblico con le prescritte segnalazioni, ovverosia con corrispondente segnaletica stradale. Il provvedimento deve essere motivato e deve esplicitamente definire i tratti stradali chiusi al transito (da un certo km ad un certo altro km oppure dal tale numero d'abitazione al tale altro).

Le sopra indicate autorità che hanno disposto la sospensione della circolazione possono – sulla base di gravi ed indifferibili esigenze, oppure di accertate necessità – accordare permessi e deroghe soggette peraltro a particolari condizioni e cautele.

Per poter concretamente emanare un provvedimento di interruzione del traffico sulla base di un pericolo di valanghe, è indispensabile l'assistenza della Commissione valanghe o di altri esperti in materia.

In situazioni di particolare urgenza, il Servizio strade dispone la chiusura immediata delle strade statali e delle strade provinciali e solo in un secondo momento viene emanato il provvedimento dell'ente proprietario⁸¹.

Tuttavia anche il Sindaco, a sensi dell'articolo 10 della legge provinciale n. 15/2002, è autorizzato al compito ivi indicato di provvedere *“in situazioni di grave pericolo [...] c) alla regolamentazione del traffico e all'individuazione di itinerari obbligati”*, anche con riferimento alle autostrade, alle strade statali ed alle strade provinciali. La legge provinciale sulle Commissioni valanghe dispone all'articolo 3, comma 8, che le competenze del Sindaco quale autorità locale per la Protezione Civile sono fatte salve anche in riferimento alle autostrade, alle strade statali ed alle strade provinciali. Quindi, qualora la minaccia del pericolo valanghe sia elevata, il Sindaco, nella sua veste di autorità comunale per la Protezione Civile, può anche stabilire di deviare il traffico sulle strade statali, autostrade e strade provinciali, oppure chiuderle completamente – od in parte – al traffico. In questi tipici provvedimenti d'urgenza nel campo della Protezione Civile, la Commissione valanghe affianca il Sindaco come organo consultivo.

Nel caso di chiusura di strade statali, strade provinciali oppure di autostrade, indipendentemente da chi abbia disposto il blocco stradale, è comunque sempre necessaria, ai sensi dell'articolo 6 del Nuovo Codice della strada, l'emanazione della relativa ordinanza da parte dell'ente proprietario dell'asse stradale.

La riapertura di autostrade, strade statali e strade provinciali rappresenta invece un compito maggiormente delicato di quanto lo sia la chiusura ed è di spettanza dell'Autostrada del Brennero S.p.A. per la A22 o della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, Ripartizione 12 Servizio stradale, per le strade provinciali e statali. L'organo competente a disporre la riapertura, si assume la responsabilità della ri-transitabilità, in quanto accerta che il pericolo è stato eliminato o ridotto a un rischio residuo accettabile. Il ruolo della Commissione valanghe al riguardo non è stato chiarito a livello legislativo, e pertanto è da presumere che per le Commissioni valanghe non sussista un obbligo di esercitare un'attività di consulenza in merito.

6. COMPITI DEI COMUNI

Qui di seguito verranno analizzati dapprima i compiti del Comune e successivamente i compiti dell'Amministrazione provinciale. Le disposizioni in merito, contenute nella legge provinciale n. 7/2013, rappresentano delle innovazioni normative, che non sono state tematizzate nella precedente legge provinciale n. 18/1976.

6.1 Assicurazione dei componenti

L'articolo 4, comma 1, della legge provinciale n. 7/2013 dispone che: *"Il Comune garantisce ai componenti della Commissione valanghe un'adeguata assicurazione per la responsabilità civile, di tutela legale e contro gli infortuni"*.

Questo compito del Comune è estremamente significativo. Senza una valida protezione assicurativa, un membro della Commissione valanghe risponderebbe con il suo intero patrimonio personale, attuale e futuro, dei possibili danni causati dalla sua attività.

"Garantisce" significa che il Comune deve provvedere alla protezione assicurativa e deve assicurare che questa esista. Di conseguenza spetta al Comune stipulare l'assicurazione per i membri della Commissione valanghe ed assumersi il costo del premio assicurativo⁸².

81 Art. 30, co. 7, del Decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495: *"In caso di interventi non programmabili o comunque di [...] calamità naturale, l'ente proprietario o i soggetti da esso individuati possono predisporre gli schemi ed i dispositivi segnaletici previsti dalle presenti norme senza adottare formale provvedimento."*

82 Ai sensi dell'art. 1891 del codice civile, "Assicurazione per conto altrui o per conto di chi spetta", lo stipulante dell'assicurazione (il Comune) può concludere l'assicurazione non per se stesso, ma nell'interesse di un terzo (membri della Commissione valanghe).

Esso può anche contrattare⁸³ autonomamente con un Broker⁸⁴ le polizze assicurative necessarie. Con particolare riguardo ad amministratori e dipendenti del Comune, ivi compresi i membri delle Commissioni valanghe, il Consorzio dei Comuni dell'Alto Adige ha stipulato – per il tramite di Broker assicurativo locale (Assiconsult Srl) – delle polizze-quadro tagliate su misura. Tali polizze-quadro hanno ciascuna una durata di tre-quattro anni; dopodiché verranno di nuovo messe a concorso. I Comuni possono aderire a queste polizze-quadro⁸⁵, ma non vi sono obbligati. In seguito ci si riferirà ripetutamente a queste polizze-quadro. Solo se il Comune stipula la polizza assicurativa in prima persona è possibile garantire a tutti i membri la copertura del rischio alle migliori condizioni possibili.

Nella legge provinciale n. 7/2013 il termine “adeguato” indica che la garanzia assicurativa debba essere appropriata e proporzionata. Ciò significa che l'assicurazione deve coprire tutti quei danni che potrebbero verificarsi nell'espletamento delle attività della Commissione valanghe.

Ai sensi del codice civile il contratto di assicurazione è il contratto con il quale l'assicuratore, verso pagamento di un premio, si obbliga a rivalere l'assicurato, entro i limiti convenuti, del danno emerso in conseguenza di un sinistro (assicurazione contro i danni) ovvero liquidare un capitale o una rendita al verificarsi di un evento attinente alla vita umana (assicurazione sulla vita)⁸⁶. Nell'ambito dell'assicurazione contro i danni rientrano l'assicurazione per la responsabilità civile e l'assicurazione per la tutela legale. L'assicurazione contro gli infortuni è invece vista come un'assicurazione di tipologia diversa (salvo nel caso di evento morte, nel qual caso si qualifica come assicurazione sulla vita).

6.1.1 Assicurazione per la responsabilità civile

Un'assicurazione per la responsabilità civile generale copre le obbligazioni di risarcimento del danno verso terzi o, in altre parole, obbligazioni che sorgono a carico dell'assicurato a causa del suo comportamento colpevole che ha causato a terzi un danno alla persona o alle cose. L'assicurazione per la responsabilità civile generale comprende anche danni patrimoniali impropri, ossia danni-conseguenza monetari causati da un danno alla persona o a cose. Danni a beni di proprietà o in locazione all'assicurato stesso non sono garantiti dall'assicurazione per la responsabilità civile e possono essere assicurati autonomamente da ogni membro.

Una separata assicurazione per la responsabilità civile patrimoniale (copertura base) garantisce invece da danni patrimoniali propri, causati a terzi da un comportamento colposo. I danni patrimoniali propri sono danni che non recano direttamente pregiudizio ad una persona o ad un valore reale, ma che consistono esclusivamente in un danno economico (ad esempio, mancato guadagno di un albergo a causa di un blocco stradale). Rimangono esclusi i danni patrimoniali patiti da un membro stesso della Commissione valanghe.

Nell'assicurazione per la responsabilità civile vale il principio per cui non sono garantiti i danni causati con dolo, mentre sono coperti quelli causati da colpa. Sono coperti dall'assicurazione per la responsabilità civile⁸⁷ anche i danni cagionati da colpa grave. In ogni caso l'assicurazione risponde per i danni che derivano da comportamenti che l'assicurato o il contraente hanno compiuto per dovere di solidarietà o nella tutela degli interessi condivisi con l'assicuratore (ad esempio distruzione di un fienile nel corso di un distacco artificiale di valanghe, se in tal modo si è potuto eliminare il serio pericolo del verificarsi di una valanga catastrofica che avrebbe causato danni immensi)⁸⁸.

Ai Comuni non è tuttavia permesso di stipulare per i propri amministratori, fra i quali ricadono anche i membri delle Commissioni valanghe, dipendenti e tecnici, polizze assicurative che coprano i danni cagionati a Stato, Comune o in generale alla Pubblica Amministrazione, causati da membri della Commissione valanghe nell'espletamento delle loro attività istituzionali o contabili, con colpa grave (vedi per una più precisa definizione di questo concetto il capitolo 9.4.1)⁸⁹.

Il contraente deve adempiere gli obblighi derivanti dal contratto, pagando i premi; i diritti derivanti dal contratto spettano invece al membro della Commissione valanghe assicurato.

83 Il Comune deve rispettare nella concessione dell'incarico assicurativo le norme sui contratti pubblici previste nel decreto legislativo del 12 aprile 2006, n. 163, al fine di garantire la concorrenza fra le società di assicurazione e per ottenere le condizioni migliori.

84 I Broker lavorano su incarico dello contraente (Comune) e negoziano contratti assicurativi con società assicurative. Essi offrono in proposito la consulenza tecnica.

85 Nell'anno 2013 oltre il 90 % dei Comuni ha accettato questa offerta.

86 Art. 1882 codice civile italiano.

87 Art. 1917 codice civile italiano.

88 Art. 1900 codice civile italiano.

89 Art. 3, co. 59, della legge del 24 dicembre 2007, n. 244 *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2008)"*, siccome fra altro la sentenza della sezione giurisdizionale regionale della Corte dei Conti dell'Umbria del 10 dicembre 2002 n. 553.

Per ogni membro della Commissione valanghe esiste la possibilità di stipulare privatamente un'assicurazione per la responsabilità civile patrimoniale aggiuntiva per i danni causati al patrimonio pubblico con colpa grave (gli enti pubblici non possono chiedere il risarcimento dei danni causati con colpa lieve) nello svolgimento dell'attività della Commissione valanghe.

Nell'assicurazione per la responsabilità civile, la compagnia assicurativa manleva l'assicurato da pretese fondate di terzi liquidando il risarcimento dovuto direttamente al terzo leso o assumendo i costi per una difesa in caso di una richiesta di risarcimento infondata (nei limiti di un quarto della somma assicurata). Informazioni più precise saranno date nel prossimo sottocapitolo.

6.1.2 Assicurazione per la tutela legale

La stipulazione di un'assicurazione per la tutela legale (penale; la tutela legale per procedimenti civili è per lo più già compresa nell'assicurazione per la responsabilità civile, ma viene trattata in questa sede) obbliga la compagnia assicurativa a difendere gli interessi giuridici dell'assicurato sia in procedimenti giudiziari sia in sede stragiudiziale nell'entità concordata. L'assicurazione per la tutela legale copre i costi a ciò necessari, indipendentemente dal fatto che il membro della Commissione valanghe venga citato in giudizio da terzi o che debba difendere di sua iniziativa i propri diritti.

L'assicuratore per la tutela legale assume in particolare i seguenti costi sia in procedimenti civili, sia in procedimenti penali, sia in procedimenti amministrativi dinnanzi al Tribunale amministrativo regionale (TAR) e alla Corte dei Conti:

- i compensi (in precedenza onorari) dell'avvocato, sia in caso di assistenza legale giudiziale, sia stragiudiziale. In procedimenti penali ed amministrativi l'assicurato ha il diritto di scegliere liberamente il difensore. Nel procedimento civile, l'avvocato dell'assicuratore difende di norma anche l'assicurato;
- i compensi del perito/consulente tecnico, ivi compresi quelli sia del consulente tecnico d'ufficio, sia del consulente tecnico di parte;
- i compensi di traduttori;
- i costi del processo, dell'avvocato e del consulente tecnico della controparte in caso di soccombenza nell'ammontare liquidato dal Tribunale;
- spese giudiziali a carico dell'assicurato;
- costi di un procedimento penale.

Infine è da rammentare che pene ovvero sanzioni penali o amministrative, che vengano inflitte al membro della Commissione valanghe a causa della propria attività doloso o colposa, sono a carico del membro stesso, in quanto non possono essere coperte né da un'assicurazione contro la responsabilità civile né da un'assicurazione per la tutela legale.

6.1.3 Assicurazione contro gli infortuni

Un'*assicurazione contro gli infortuni* garantisce i danni da lesioni fisiche, in conseguenza di un incidente. Se un membro della commissione valanghe, nell'esercizio della propria attività, subisce lesioni obiettivamente accertabili al proprio corpo, le cui conseguenze sono la morte o l'invalidità permanente (menomazione permanente delle capacità fisiche e/o psichiche), l'assicurazione liquida un capitale calcolato secondo determinate tariffe.

Determinate polizze contro gli infortuni includono anche le invalidità temporanee. In questo caso è corrisposta una diaria per la permanenza in ospedale o per l'incapacità lavorativa temporanea. Altre polizze invece, come la polizza-quadro, non coprono l'invalidità temporanea, tuttavia risarciscono tutte le spese mediche sostenute (ad esempio per la fisioterapia) anche al di fuori dell'ospedale. Le prestazioni concrete ricomprese nell'assicurazione dipendono dalle rispettive polizze dell'assicuratore.

Di regola le società di assicurazione non rispondono per danni che sono stati causati dall'assicurato o dal contraente con dolo o colpa grave, tuttavia per la colpa grave è ammessa la stipula di un patto contrario⁹⁰.

Le polizze delle assicurazioni contro gli infortuni prevedono spesso molti fattori di esclusione del rischio e pertanto sono esclusi incidenti accaduti, ad esempio, a causa dell'assunzione di alcool, psicofarmaci, droghe od allucinogeni, ovvero incidenti che si siano verificati nella conduzione di veicoli motorizzati, se l'assicurato non era autorizzato alla guida di tali veicoli secondo le disposizioni vigenti.

6.1.4 L'assicurazione per la responsabilità civile, per la tutela legale e contro gli infortuni in generale

Tutti e tre i tipi di assicurazione obbligano la compagnia assicurativa a risarcire i danni previsti nella polizza. Per tale ragione ogni membro della Com-

⁹⁰ Art. 1900 codice civile italiano.

missione valanghe dovrebbe leggere la polizza del Comune e conservare una copia di essa. Teoricamente, per soddisfare il principio di adeguatezza richiesto dalla legge, dovrebbero essere inclusi tutti i rischi rilevanti. Se dalla polizza sono stati esclusi rischi che sono significativi per un singolo membro, quest'ultimo naturalmente può stipulare in autonomia altre polizze aggiuntive. Tutte le assicurazioni per i membri della Commissione valanghe valgono comunque solo per quegli incidenti e per quei sinistri che si verificano durante lo svolgimento dell'attività della Commissione stessa.

Un contratto di assicurazione di regola prevede inoltre una somma massima assicurata per ogni danno per la quale la garanzia assicurativa risponde (c.d. massimali), così come clausole di franchigia. Le clausole di franchigia possono ridurre la garanzia in misura proporzionale al danno entro una soglia massima (per esempio 10 % del danno e al massimo € 2.000,00) o in ogni caso una decurtazione fissa (€ 200,00) o entrambi i criteri in combinato (10 % del danno, almeno € 200,00 e al massimo € 2.000,00).

L'assicurazione è valida di norma dalle ore 24.00 del giorno della conclusione del contratto fino alle ore 24.00 del giorno di scadenza. La garanzia assicurativa della Commissione valanghe deve essere sempre valida dall'inizio della stagione invernale e per tutto il periodo in cui la Commissione valanghe è attiva, ossia fino alla conclusione della stagione invernale (o, in caso di ghiacciai, per tutto l'anno).

La tutela assicurativa vale esclusivamente per i membri della Commissione valanghe e per il numero massimo dei suoi componenti, e cioè per nove persone. Se il Comune nomina, oltre ai membri effettivi, anche membri supplenti, sorge il problema se anche i membri supplenti siano tutelati dalla garanzia assicurativa, ossia se possa essere stipulata una polizza per questi ultimi. Il problema sussiste soprattutto in caso di polizze nominative (ad esempio l'assicurazione contro gli infortuni) e in caso di polizze i cui premi vengono calcolati in riferimento al numero delle persone assicurate, poiché si tratterebbe in questo caso di spese legalmente non giustificate. Conseguentemente si consiglia ad ogni Comune, se dovessero essere stati nominati membri supplenti, di limitare il numero complessivo dei membri a nove (per esempio sette membri effettivi e due membri supplenti).

Se dovesse verificarsi un sinistro, la compagnia di assicurazione deve essere informata immediatamente a mezzo di una lettera raccomandata con avviso di ricevimento (o con un altro mezzo previsto dal contratto) al fine di rispettare i termini di denuncia, talvolta molto brevi. Il danno deve essere, infatti, denunciato entro tre giorni dal suo verificarsi o dalla sua conoscenza

all'assicuratore⁹¹. Se l'obbligo d'avviso non è adempiuto regolarmente, il membro della Commissione valanghe perde il diritto all'indennità ovvero questo viene ridotto⁹². La denuncia all'assicurazione viene effettuata dal Comune. Il membro della Commissione valanghe ha pertanto l'obbligo di informare il Comune immediatamente dopo che si sia verificato il sinistro.

La denuncia all'assicurazione dovrebbe esporre in modo dettagliato la situazione di fatto ed eventualmente documentarla con foto e documenti, se disponibili. Al fine di poter dimostrare che l'incidente si è verificato nel corso dello svolgimento dell'attività della Commissione valanghe si consiglia ad ogni membro di informare il presidente o un altro membro quando si effettuano attività all'aperto. Il membro avvisato può così essere eventualmente chiamato a testimoniare che l'incidente si è verificato proprio nello svolgimento di tali attività. In caso di polizza per la tutela legale o per la responsabilità civile alla denuncia di sinistro va allegata la richiesta di risarcimento del danno o l'atto di citazione.

6.2 Gettoni di presenza e rimborso delle spese

Un secondo compito del Comune è quello di corrispondere ai componenti delle Commissioni valanghe i gettoni di presenza previsti dalla normativa regionale e di rimborsare le spese sostenute nell'ambito dell'attività in qualità di componenti della Commissione valanghe (articolo 4, comma 2, legge provinciale n. 7/2013).

L'importo dei gettoni di presenza è stato fissato con regolamento (Decreto del Presidente della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige n. 4/L del 20 aprile 2010) in virtù dell'art. 19, comma 3, DPREg. del 1 febbraio 2005 n. 3/L per il quinquennio 2010–2015. I gettoni di presenza delle commissioni valanghe sono determinati ai sensi dell'articolo 16 del regolamento alle medesime condizioni e nella stessa misura massima di quella spettante ai componenti dei rispettivi consigli comunali. I gettoni di presenza sono riconosciuti solo in caso di partecipazione effettiva alle sedute. L'ammontare dei gettoni di presenza varia in dipendenza della popolazione del Comune. Se lo statuto comunale prevede, con riguardo ai gettoni di presenza, un importo maggiore, si applica quest'ultimo.

Le spese da rimborsare ai membri delle Commissioni valanghe concernono, ad esempio, le spese per l'uso del proprio veicolo e le spese per il carburante, se il Comune non mette alcun mezzo a disposizione.

⁹¹ Art. 1913 codice civile italiano.

⁹² Art. 1915 codice civile italiano.

TABELLA I – GETTONI DI PRESENZA

POPOLAZIONE COMUNI	IMPORTO GETTONE
Fino a 500 abitanti	30 Euro
da 501 a 2.000 abitanti	40 Euro
da 2.001 a 3.000 abitanti	50 Euro
da 3.001 a 10.000 abitanti	60 Euro
da 10.001 a 30.000 abitanti	75 Euro
Rovereto – Merano	
da 30.001 a 50.000 abitanti	100 Euro
Trento – Bolzano	
oltre 50.000 abitanti	120 Euro

A causa della formulazione vaga della presente norma di legge non è invece chiaro se sussista un obbligo del Comune alla copertura delle spese di viaggio, di vitto ed alloggio per i corsi di formazione. Al fine di impedire un trattamento diseguale dei componenti delle Commissioni valanghe di Comuni diversi e al fine di evitare che ai componenti delle Commissioni per la loro attività di volontariato derivino dei costi, si sostiene al riguardo, e fino all'intervento chiarificatore del legislatore, l'interpretazione teleologica che il Comune dovrebbe assumersi tali spese.

Il Comune deve rimborsare solo quelle spese che sono proporzionate in riferimento all'attività esercitata. Affinché il Comune possa rimborsare le spese, il membro della Commissione valanghe deve esibire le relative ricevute, fatture od attestati di partecipazione.

6.3 Materiali ed attrezzature dei membri

Tutti i mezzi, le apparecchiature, i materiali nonché i dispositivi di protezione individuale e le attrezzature d'emergenza necessari sono messi a disposizione dei componenti delle Commissioni valanghe dal Comune (articolo 4, comma 3, legge provinciale n. 7/2013).

Se per l'espletamento dell'attività della Commissione valanghe sorgesse la necessità di materiali o attrezzature speciali, questa circostanza non può generare supplementi di costi a carico dei membri della Commissione stessa. In caso di motivata necessità su richiesta della Commissione valanghe, i materiali e le attrezzature vanno pertanto acquistati dal Comune. I mezzi, le apparecchiature ed i materiali rimangono in proprietà del Comune. L'attrez-

zatura personale può essere trasferita ai membri da parte del Comune anche gratuitamente. Ai membri della Commissione valanghe dovrebbero essere messi a disposizione in uso gratuito i seguenti strumenti di lavoro, anche all'interno dei locali del Comune:

- computer, stampante con cartucce-inchiostro (toner) e carta;
- connessione internet per avere accesso per esempio alla piattaforma LWDKIP;
- telefono e fax;
- materiale da cancelleria;
- locali in cui le Commissioni valanghe possano tenere riunioni.

Con riferimento all'attrezzatura personale d'emergenza, fanno parte dell'equipaggiamento standard indispensabile ad ogni membro della Commissione valanghe: l'Apparecchio Ricerca Travolti in Valanga (ARVA) con frequenza (in emissione e ricezione) fissa internazionale di 457 kHz, la pala e la sonda. Il loro utilizzo deve essere periodicamente esercitato e riprovato. Inoltre i commissari dovrebbero sempre portare con sé anche un contenitore di pronto soccorso, un sacco da bivacco e un apparecchio radio o un telefono portatile, o – ancor meglio – un telefono satellitare. Oltre a ciò esiste sul mercato una serie di attrezzature di protezione aggiuntive. L'acquisto di tali ulteriori dispositivi di protezione da parte del Comune sarà necessario e congruo, solo se i membri della Commissione valanghe operano continuativamente ed in via esclusiva su territorio innevato per l'espletamento dei compiti della Commissione valanghe.

In Alto Adige è attualmente il Corpo forestale provinciale a svolgere in modo standard il compito di effettuare analisi del manto nevoso e test di stabilità (vedi punto 5.1.1.6). Per questa ragione allo stato attuale non è necessario che ogni membro della Commissione valanghe disponga di una propria attrezzatura per l'analisi del manto nevoso e test di stabilità (composta da un set di strumenti costituito da lente d'ingrandimento, reticolato da neve, sega da neve, termometro e pennello, da penna e modulo per la registrazione del profilo della neve, da cordino per test di stabilità del manto nevoso, da inclinometro, da bilancia da neve ed eventualmente da penetrometro)⁹³. In ogni Comune, ciò nonostante, dovrebbe essere messa a disposizione della Commissione valanghe per tali attività almeno una versione minima della predetta attrezzatura.

⁹³ *Ausbildungshandbuch der Tiroler Lawinenkommissionen*, Ufficio della giunta del Land Tirol, Ripartizione Protezione Civile e prevenzione catastrofi, Affari delle Commissioni valanghe (Ed.), Innsbruck, Alpina, 2011, p. 136 e 138.

7. COMPITI DELL'AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE

7.1 Strumentario

L'Amministrazione provinciale ha dal canto suo il compito di mettere a disposizione dei membri delle Commissioni valanghe, per l'esercizio della propria attività, strumenti standardizzati come reti provinciali di rilevamento, piattaforme informative, moduli e simili (articolo 5, comma 1, legge provinciale n. 7/2013).

Questo compito viene adempiuto dall'Amministrazione provinciale ed in particolare dall'Ufficio idrografico – Servizio di prevenzione valanghe. Gli strumenti a disposizione della Commissione valanghe sono fra l'altro (su questo punto si veda ampiamente punto 5.1.1):

- Bollettino valanghe;
- Bollettino meteorologico;
- Stazioni di rilevamento;
- Informazioni degli osservatori;
- Stationsvis;
- Analisi del manto nevoso e test di stabilità effettuati dal Corpo forestale provinciale;
- Piattaforma internet LWDKIP;
- Protocolli standardizzati nel libretto con prestampati di verbali e sulla piattaforma;
- Materiale cartografico.

La Protezione Civile in generale e l'Ufficio idrografico in particolare si impegnano continuamente a migliorare gli strumenti già sperimentati e per sviluppare nuovi strumenti, anche in collaborazione con le regioni confinanti, al fine di perfezionare la gestione del rischio (si veda fra altro l'ottimizzazione costante della rete delle stazioni di rilevamento dati e l'introduzione della piattaforma LWDKIP).

Le Commissioni valanghe sono invitate dall'Ufficio idrografico a proporre miglioramenti o presentare nuove idee, che possano diminuire il rischio di valanghe oppure ottimizzare la capacità di previsione delle stesse.

7.2 Formazione ed aggiornamento dei componenti

Affinché i membri della commissione valanghe possano espletare al meglio i loro compiti, la legge provinciale n. 7/2013 all'articolo 5, comma 2, prevede che l'Amministrazione provinciale provveda a manifestazioni per la formazione e l'aggiornamento e che pertanto organizzi corsi, esercitazioni, conferenze, escursioni e simili⁹⁴.

L'Amministrazione provinciale offre regolarmente ed in maniera distribuita negli anni, corsi di base, corsi per esperti e corsi specialistici nonché escursioni tecniche. Le spese per questi corsi di aggiornamento sono sostenuti dalla Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige. Inoltre, ogni anno, a dicembre, ha luogo una manifestazione informativa, organizzata dal Servizio di prevenzione valanghe dell'Ufficio idrografico. Nell'ambito di questa tradizionale manifestazione all'inizio di stagione, denominata *"Winteropening"*, i membri delle Commissioni valanghe vengono istruiti ossia formati in modo mirato nei settori connessi alla loro attività, come la meteorologia alpina, la valutazione del pericolo di valanghe e via dicendo.

Anche se per i membri delle Commissioni valanghe non sussiste l'obbligo di frequentare questa od altre offerte formative, ciononostante la frequenza ad iniziative di formazione viene espressamente consigliata.

8. Contributi

L'articolo 6 della legge provinciale n. 7/2013 regola i contributi al Comune e completa le disposizioni sulle Commissioni valanghe. È previsto che *"per la realizzazione di opere di prevenzione e per gli interventi di pronto soccorso e di ripristino a seguito di frane, valanghe, alluvioni e altre calamità naturali trova applicazione la legge provinciale 12 luglio 1975, n. 34, e successive modifiche"*.

Con riferimento alle misure di prevenzione, di pronto soccorso e di ripristino nel caso di pericolo valanghe e di distacco di valanghe, tutte le misure concernenti l'intera stagione invernale vengono considerate come un'unica misura. I Comuni possono perciò sommare le fatture per i voli con elicotteri, le esplosioni, i lavori di riassetto ecc. e depositarle come unica misura presso l'Ufficio Provinciale per la Protezione Civile.

I contributi vengono concessi dalla Giunta provinciale per un importo fino all'80% dei costi riconosciuti (il 100% in caso di proclamato stato di calamità) ed a partire da un importo di costi riconosciuti di 5.000 Euro. Ai fini dell'erogazione del contributo sono riconosciuti tutti quei costi che sono adeguati e rilevanti per la Protezione Civile. La Giunta Provinciale può anche deliberare il pagamento di un anticipo. Alla presentazione delle fatture o dei documenti di rendicontazione segue il pagamento del complessivo o della restante parte del sussidio deliberato.

94 Il Decreto del Presidente della Provincia del 25 giugno 1996, n. 21 *"Denominazione e competenze degli uffici della Provincia autonoma di Bolzano"* elenca all'allegato 1 i compiti degli uffici dell'amministrazione provinciale dell'Alto Adige e prevede fra altro che le Commissioni valanghe ottengano dall'Ufficio idrografico le informazioni di settore.

9. TRATTI FONDAMENTALI DELLE FORME DI RESPONSABILITÀ

9.1 La responsabilità in generale

Si distingue principalmente fra tre grandi ambiti giuridici: il diritto penale, il diritto civile e il diritto amministrativo.

In generale il diritto penale disciplina la violazione di norme penali, ossia di norme giuridiche che sono espressamente previste all'interno del codice penale⁹⁵ o in leggi speciali (*nulla poena sine lege*) e che sono state emanate per la tutela di interessi pubblici (ad esempio omicidio, truffa, falso). La responsabilità penale è strettamente personale. Lo Stato ristabilisce l'ordine sociale, etico e politico attraverso un processo penale, condannando l'imputato giudicato colpevole ad una pena. Gli attori principali nel processo penale sono lo Stato, rappresentato dal pubblico ministero, e l'imputato.

Il diritto civile (o diritto privato) detta le regole fondamentali in materia di persone, beni e rapporti obbligatori, così come in materia di rapporti fra soggetti di diritto (persone fisiche o giuridiche) giuridicamente equiparati. Tutti i soggetti di diritto si trovano fra di loro, per così dire, sullo stesso piano. Del diritto civile fanno parte, ad esempio, il diritto di famiglia, le successioni, le obbligazioni, il diritto dei contratti, il diritto societario e la materia della responsabilità civile.

Il diritto civile distingue fondamentalmente fra responsabilità contrattuale e responsabilità extracontrattuale. Sussiste responsabilità contrattuale di un soggetto se questo, dopo aver assunto un'obbligazione contrattuale (p.e. acquisto di un oggetto), non adempie alla propria obbligazione nel modo concordato (ad esempio non pagandone il prezzo). Una persona è invece responsabile in via extracontrattuale, se cagiona dolosamente o colposamente a un terzo un danno ingiusto (distruzione dolosa o inavvertita di una bicicletta). In entrambi i casi il responsabile è obbligato a risarcire il danno. La relativa condanna avviene al termine di un processo civile. Inoltre se la condotta integra anche un reato, le pretese civili possono essere fatte valere o nell'ambito del processo penale, o con autonoma azione civile.

Il diritto amministrativo regola invece l'organizzazione della pubblica amministrazione, la sua attività e i rapporti fra l'amministrazione pubblica e i cittadini. La responsabilità amministrativa concerne sostanzialmente la responsabilità dell'Amministrazione pubblica e, nello specifico, anche la responsabilità dei

suoi dipendenti, che sussiste nel caso in cui questi, nell'espletamento delle loro attività, abbiano cagionato dolosamente o con colpa grave un danno all'erario. L'accertamento della sussistenza di un danno risarcibile, così come l'eventuale quantificazione dell'importo risarcitorio, è devoluto ad un apposito procedimento dinanzi alla Corte dei Conti. Nel seguito si approfondiranno le singole forme di responsabilità.

9.2 La responsabilità penale

Fondamentalmente esiste la possibilità che membri della Commissione valanghe siano chiamati a rispondere penalmente per eventi valanghivi, verificatisi dopo che essi erano stati consultati o dopo che erano state adottate le misure e i provvedimenti da loro consigliati.

La risposta alla domanda su quando sussista una simile responsabilità penale richiede una succinta introduzione teorica al diritto penale, al fine di delineare brevemente presupposti e fondamenti della responsabilità penale.

9.2.1 I principi fondamentali della responsabilità penale

L'articolo 25, comma 2, della Costituzione italiana sancisce il fondamentale principio per cui *"nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso"*⁹⁶. Tale principio è ribadito poi nell'articolo 1 del codice penale italiano (c.p.).

Innanzitutto, una persona può essere punita penalmente soltanto sulla base di una legge che prevede la fattispecie penale e la sanzione da applicare quando tale fattispecie sia integrata. Questo principio è denominato principio di legalità e da esso derivano una serie di corollari. Il primo corollario è costituito dal principio di riserva di legge, in base al quale la norma penale incriminatrice deve rivestire la forma della legge statale o di un atto giuridico equiparato⁹⁷. Nessuna Regione o Provincia può emanare norme penali.

Fondamentale è anche il principio di irretroattività, secondo cui la legge dispone ed ha effetto solo per il futuro. L'art. 2 c.p. regola le eccezioni a questo

⁹⁵ Regio Decreto del 19 ottobre 1930, n. 1398.

⁹⁶ Sul principio di legalità Cfr. Vassalli, Giuliano: *Nullum crimen, nulla poena sine lege*. In: *Dig. disc. pen.*, vol. VIII, Torino, Utet Giuridica, 1994, pp. 278 ss.

⁹⁷ Bricola, Franco: *Teoria generale del reato*. In *Noviss. dig. it.*, vol. XIX, Torino, Utet Giuridica, 1973, pp. 42 ss. Le leggi penali statali possono rinviare a norme regolamentari secondarie soltanto per le semplici specificazioni tecniche.

principio. Un'applicazione retroattiva della norma incriminatrice è ammessa soltanto quando la legge posteriore risulti in concreto più favorevole al reo, salvo il caso di condanna divenuta irrevocabile (nessuna applicazione retroattiva della norma penale più favorevole) o di abrogazione della norma incriminatrice (che ha sempre effetto retroattivo).

Altro presidio fondamentale sancito dal nostro ordinamento in materia di responsabilità penale è il principio di tassatività o determinatezza, in base al quale la norma penale deve essere formulata in modo sufficientemente chiaro e preciso, cosicché il singolo sia in grado di comprendere se la propria condotta possa avere una rilevanza penale. Questo principio garantisce pertanto la libertà individuale d'azione⁹⁸.

Allo stesso modo, di fondamentale importanza è il principio sancito dall'articolo 27 della Costituzione, secondo il quale la responsabilità penale è personale. Ciò significa che si può rispondere penalmente soltanto per fatti propri e colpevoli (dolo e colpa). In questo senso la responsabilità penale non può essere riversata in capo a terzi, come ad esempio ad un'assicurazione. Il condannato deve egli stesso subire le conseguenze della sua azione e scontare la sanzione penale. Solamente i costi del processo penale possono essere coperti da un'assicurazione per la tutela legale.

Infine deve considerarsi che ai sensi del predetto articolo 27 della Costituzione sussiste una presunzione di non colpevolezza dell'imputato fino alla sua condanna definitiva.

9.2.2 La struttura del reato

Tradizionalmente, un reato viene scomposto analiticamente in una serie di elementi costitutivi: il fatto tipico (condotta, nesso di causalità ed evento), l'antigiuridicità e la colpevolezza (imputabilità, cause soggettive di esclusione del reato e elemento psicologico). Il reato è dunque un fatto umano, antigiuridico e colpevole.

9.2.2.1 *Il fatto tipico: condotta (azione e omissione), evento...*

Il fatto tipico del reato può essere definito come una condotta umana oggettivamente rilevabile nel mondo esterno, descritta dalla legge e prevista come reato, che colpisce un bene giuridico tutelato dall'ordinamento⁹⁹.

Il termine "fatto" è fuorviante in quanto non solo un comportamento attivo, ma anche un'inerzia, vale a dire un'omissione, può essere punibile.

A tale proposito si parla di un *non facere quod debetur*: l'omissione che assume rilevanza per l'ordinamento consiste nel mancato compimento di un'azione che appare possibile nel caso concreto e che un determinato soggetto ha il dovere giuridico (e non semplicemente morale o sociale) di compiere (violazione di un obbligo giuridico).

Si distingue tradizionalmente tra reati omissivi propri e impropri. Si parla di reato omissivo proprio quando la legge stessa ordina di eseguire un'azione e questa viene omessa (come ad es. nel reato di omissione di soccorso, articolo 593 c.p.). Al contrario, un reato è omissivo improprio, quando la legge sanziona una persona che avrebbe dovuto impedire in modo attivo un evento, in ragione dell'obbligo giuridico che grava in capo a tale persona. La base della responsabilità omissiva impropria è la clausola generale di equivalenza di cui all'articolo 40, comma 2, c.p.¹⁰⁰.

Questo articolo recita infatti che "*non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire*" equivale a cagionare l'evento. In questo modo qualsiasi reato normalmente causato in forma attiva potrà essere commesso in forma omissiva. Ne deriva che commette un reato il soggetto che rivesta una posizione di garanzia con riferimento ad un bene giuridico e che non adempia al proprio dovere giuridico di impedire l'evento pericoloso o dannoso.

Allora cosa deve intendersi concretamente per posizione di garanzia? Secondo la tesi meritevole di accoglimento (quella c.d. mista), è necessaria una posizione di protezione fra un soggetto di diritto e un bene giuridico, in quanto il titolare del bene giuridico è incapace di proteggere egli stesso il bene giuridico (ad esempio i genitori nei confronti dei figli minori) ovvero una posizione di controllo in riferimento a una determinata fonte di pericolo nei confronti di tutti gli altri soggetti, che possono essere esposti al pericolo (ad esempio la Protezione Civile nei confronti dei pericoli naturali, i gestori delle piste da sci nei confronti della pista da sci)¹⁰¹. Tale obbligo deve comunque

98 Marinucci, Giorgio: *Antigiuridicità*. In Dig. disc. pen., vol. I, Torino, Utet Giuridica, 1987, p. 178.

99 Garofoli, Roberto: *Compendio di diritto penale. Parte generale e speciale*, Roma, Nel Diritto Editore, 2013, p. 98; Nel senso che la condotta costituisce il minimo indefettibile del fatto tipico cfr. Padovani, Tullio: *Diritto penale*, V Edizione, Milano, Giuffrè, 1999, p. 141.

100 Garofoli, Roberto: *Manuale di diritto penale. Parte generale*. X Edizione, Roma, Nel Diritto Editore, 2014, p. 514.

101 Crea, Giorgia: *Le posizioni di garanzia*, in <http://www.diritto.it/docs/32830-le-posizioni-di-garanzia>, 2011, p. 43, ultimo accesso il 15.04.2014.

essere specificato da una fonte giuridica formale (legge, contratto ecc.): doveri generici di solidarietà a contenuto generico ed indeterminato sono esclusi. Sia i soggetti beneficiari dell'altrui posizione di garanzia, sia i titolari di tale obbligo giuridico devono essere individuati in maniera specifica, non essendo sufficiente a fondare una posizione di garanzia il generico richiamo alla generalità dei consociati.

Infine, come già anticipato, ulteriore requisito per la commissione di un delitto omissivo improprio è l'esistenza in capo al soggetto garante di effettivi poteri giuridici impeditivi dell'evento stesso e della possibilità materiale di compiere l'azione idonea ad impedire quello stesso evento verificatosi in concreto. Diversamente, il garante non può essere chiamato a rispondere penalmente (*ad impossibilia nemo tenetur*).

La condotta commissiva o omissiva sfocia nell'evento, che è integrato dalla lesione o dalla messa in pericolo del bene giuridico tutelato dall'ordinamento (c.d. evento in senso giuridico) e perlopiù anche da una modificazione della realtà naturale (c.d. evento in senso naturalistico).

Si distingue – con riferimento all'evento – fra reati che possono essere commessi in forma libera (reati di evento a forma libera, o causalmente orientati) poiché il legislatore persegue lo scopo della massima tutela del bene giuridico, e reati per i quali il legislatore ha invece già predeterminato le modalità di realizzazione dell'evento (reati di evento a forma vincolata).

Infine è necessario specificare che l'ambito d'applicazione dei delitti omissivi impropri è limitato a quelle fattispecie penali che sono strutturate come reati d'evento e che possono essere commessi in forma libera. Sono pertanto esclusi i reati di pura condotta (quelli in cui è sufficiente una mera condotta e non è necessario che si verifichi un evento) e che presentano una forma vincolata.

9.2.2.2 ...e nesso di causalità

Con la locuzione “nesso di causalità” si intende il legame che intercorre tra la condotta (azione ed omissione) e l'evento del fatto tipico.

In ossequio al principio di personalità della responsabilità penale (articolo 27, comma 1, Costituzione), l'evento dev'essere causalmente ricollegabile alla condotta del soggetto attivo, al fine di poter elevare un rimprovero penale. Appare tuttavia chiaro che nella complessità della realtà fattuale non costituisce compito facile individuare gli esatti antecedenti causali di un

evento, soprattutto se si consideri che molto spesso la sola condotta umana non è idonea a cagionare l'evento autonomamente, ma con essa concorrono ulteriori fattori esterni.

La determinazione del nesso causale avviene ai sensi dell'articolo 40 (e 41) c.p.: *“nessuno può essere punito per un fatto preveduto dalla legge come reato, se l'evento dannoso o pericoloso, da cui dipende l'esistenza del reato, non è conseguenza della sua azione od omissione”*.

La giurisprudenza si è a lungo sforzata di trovare una nozione che fungesse da sicuro criterio di accertamento del rapporto causale. Col tempo si è affermata la teoria della c.d. *condicio sine qua non* o dell'equivalenza delle condizioni¹⁰². La causa di un evento è pertanto ogni singola condizione senza la quale l'evento non si sarebbe verificato. Tutte le condizioni hanno la stessa importanza ossia sono equivalenti. Al fine di accertare la necessità di una condizione ex post (a posteriori), si utilizza il giudizio c.d. controfattuale: se eliminando ipoteticamente una condizione, l'evento stesso non si sarebbe verificato o si sarebbe verificato in un altro modo, la condizione era necessaria per l'evento e costituisce una causa dell'evento. Al contrario, se l'evento si sarebbe comunque verificato, la condizione non può essere considerata causa dell'evento.

L'accertamento del nesso di causalità nei reati omissivi è particolarmente difficile. Si deve verificare se l'evento concreto si sarebbe verificato nella stessa intensità e nello stesso momento qualora il garante avesse adempiuto al proprio dovere giuridico e avesse agito con diligenza. Pertanto deve immaginarsi l'esatto contrario di quello che si è effettivamente verificato.

Questa teoria presuppone imprescindibilmente la conoscenza delle leggi causali che regolano determinati fenomeni. Inoltre, essa da sola è insufficiente a spiegare il nesso causale, in quanto sarebbe possibile un regresso all'infinito (anche la nascita del reo sarebbe una condizione necessaria dell'evento). Per questi motivi, da una parte sono state elaborate altre teorie causali, che però non verranno approfondite in questa sede, mentre dall'altra è stata precisata e affinata la teoria dell'equivalenza delle condizioni. Il correttivo più importante consiste nell'utilizzo di leggi di validità scientifica in base alle miglior

¹⁰² Formulata dal penalista tedesco Von Buri nel 1873, cfr. Garofoli, Roberto: *Manuale di diritto penale. Parte generale*, X Edizione, Roma, Nel Diritto Editore, 2014, p. 557.

leggi scientifiche applicabili ed alla maggiore esperienza al momento in cui deve essere presa la decisione giudiziale. Sono rilevanti solo quei comportamenti, che mediante l'utilizzo o l'ausilio delle predette leggi, appartengono necessariamente alle condizioni dell'evento del reato. Le leggi scientifiche possono essere definite come leggi universali se spiegano determinati fenomeni in modo assoluto, senza eccezioni (ad esempio la legge di gravitazione universale). Nella prassi si deve tuttavia ricorrere a leggi statistiche. Le leggi statistiche esprimono mediante un calcolo probabilistico il condizionamento di un evento ad una determinata causa.

Il nesso causale deve essere accertato con un alto grado di credibilità razionale o con una elevata probabilità logica¹⁰³. Ciò significa che la probabilità statistica della legge scientifica da sola non è determinante. L'applicazione di leggi scientifiche deve essere verificata con riguardo alla loro credibilità, avendo il giudice escluso la sussistenza nel caso concreto di altri fattori causali alternativi.

Se per verificare il nesso causale non è disponibile né una legge universale né una legge statistica, si può ricorrere a regole generalmente riconosciute (generalizzazioni del senso comune) ovvero a regole d'esperienza generali. La verifica del nesso causale avviene in questi casi in modo particolarmente incisivo e preciso.

9.2.2.3 L'antigiuridicità

Il secondo elemento costitutivo del reato è l'antigiuridicità del fatto che integra reato. La sola violazione di una norma penale non giustifica di per sé la punibilità dell'autore. Infatti, se trova applicazione una causa di giustificazione, l'autore del fatto non commette nessun illecito alla luce dell'intero ordinamento giuridico.

La disciplina che si applica alle cause di giustificazione è fra l'altro peculiare, perché esse hanno carattere oggettivo (cfr. articolo 59, comma 1, c.p.) ed operano a prescindere dall'atteggiamento psichico (colpa o dolo) del singolo agente¹⁰⁴. L'agente non deve necessariamente essere consapevole della situazione obiettiva che rende lecita la propria condotta. Le cause di giustificazione si estendono inoltre a tutti i concorrenti nel reato.

In presenza di una scriminante dovrà conseguentemente escludersi anche la responsabilità civile, cosicché non sarà dovuto alcun risarcimento del danno. Solo nei casi espressamente previsti (ad esempio, in presenza di

stato di necessità) residua la possibilità che dal fatto derivi un'obbligazione di tipo indennitario, che però ha una portata minore rispetto al vero e proprio obbligo risarcitorio.

Le cause di giustificazione codificate dal codice penale sono:

- il consenso dell'avente diritto (articolo 50 c.p.);
- l'esercizio di un diritto (articolo 51 c.p.);
- l'adempimento di un dovere (articolo 51 c.p.);
- la legittima difesa (articolo 52 c.p.);
- l'uso legittimo delle armi (articolo 53 c.p.);
- lo stato di necessità (articolo 54 c.p.).

Si discute in ordine alla presenza di ulteriori scriminanti, che non sono espressamente menzionate nella legge (c.d. scriminanti tacite o non codificate).

9.2.2.4 La colpevolezza

L'ultimo passo nel processo di verifica della fattispecie di reato ipotizzata è dato dalla colpevolezza.

Nonostante il codice penale non contenga alcuna definizione del termine colpevolezza, né lo menzioni in alcuna sua disposizione¹⁰⁵, essa realizza una funzione fondamentale nel diritto penale poiché consente di punire soltanto quei fatti che siano soggettivamente e psicologicamente riconducibili ad un determinato autore.

Affinché un certo fatto possa essere addebitato penalmente ad una persona, si deve verificare la sua imputabilità, ossia la capacità di intendere e di volere (articolo 85 c.p.). Per capacità di intendere si intende l'attitudine del soggetto a comprendere il significato del proprio comportamento; la capacità di volere indica invece il potere di controllo dei propri stimoli e impulsi ad agire.

L'imputabilità è oggetto di presunzione, anche se solo *iuris tantum*, ossia fino a prova contraria, in tutti coloro che hanno compiuto la maggiore età. Tra le cause di esclusione o di diminuzione dell'imputabilità si distinguono condizioni di natura fisiologica (l'età), condizioni di natura patologica (l'infermità

103 Corte di Cassazione, Sezioni Unite, Sentenza dell'11 settembre 2002, n. 30328, c.d. sentenza Franzese per il nome dell'imputato.

104 Garofoli, Roberto: *Manuale di diritto penale. Parte generale*. X Edizione, Roma, Nel Diritto Editore, 2014, p. 683.

105 Garofoli, Roberto: *Compendio di diritto penale. Parte generale e speciale*, Roma, Nel Diritto Editore, 2013, p. 178.

mentale o il sordomutismo) e condizioni di natura tossica (l'ubriachezza e l'intossicazione da sostanze stupefacenti). Ai sensi dell'articolo 42, comma 2, c.p. la responsabilità penale per delitti deriva normalmente da dolo, ma può derivare anche, nei casi previsti dalla legge, da colpa e preterintenzione.

9.2.2.4.1 Il dolo

Il dolo è la forma più grave di colpevolezza e il normale criterio di imputazione soggettiva del reato. L'articolo 43 c.p. evidenzia al meglio le due componenti fondamentali dell'elemento soggettivo doloso: la rappresentazione e la volontà. Agisce con dolo, infatti, colui che prevede e vuole l'evento come conseguenza della propria azione o omissione. L'elemento soggettivo del dolo deve coprire non solo l'evento ma tutti gli elementi costitutivi del reato, ivi compresi gli elementi positivi e quelli negativi (come ad esempio l'assenza di cause di giustificazione).

Sotto il profilo volitivo il dolo può assumere nella prassi diverse gradazioni: il dolo intenzionale, a livello massimo di intensità, ricorre quando la volontà è rivolta direttamente alla realizzazione della fattispecie penale, cosicché l'evento costituisce il fine ultimo dell'azione (o dell'omissione) del soggetto attivo. Il dolo diretto, a livello intermedio di intensità, ricorre nel caso in cui la realizzazione della fattispecie penale non è direttamente presa di mira dall'agente, ma essa è da questo prevista come conseguenza della propria azione (od omissione) e quindi è stata accettata come evento mediato e accessorio rispetto al fine perseguito.

Infine, al livello più basso di intensità, si colloca il dolo eventuale, che ricorre quando l'evento è previsto come conseguenza soltanto eventuale della propria condotta da parte del soggetto attivo, il quale decide ciononostante di agire, accettando così il rischio di cagionare l'evento.

9.2.2.4.2 La colpa

A differenza del dolo, la responsabilità colposa (articolo 43 c.p.) presuppone che l'evento non sia voluto dall'agente come conseguenza della propria azione od omissione (elemento negativo della colpa). L'evento si verifica, tuttavia, anche se preveduto dall'agente, a causa di negligenza, imprudenza o imperizia oppure per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline (elemento positivo della colpa).

Al fine di poter incriminare taluno di un delitto colposo, la norma penale deve espressamente prevedere che la fattispecie penale possa essere integrata anche mediante una condotta colposa. Così la legge penale prevede un'ipotesi di reato per l'omicidio colposo (travolgo un passante non volontariamente), ma nessun'ipotesi di reato per danneggiamento colposo (a causa di imprudenza striscio un'auto in sosta). Nell'ultimo caso non viene fondata una responsabilità penale, tuttavia può essere fatta valere una responsabilità civile (risarcimento del danno).

Si distingue tra colpa specifica e generica, a seconda che il soggetto attivo violi regole cautelari scritte o non scritte, con carattere preventivo rispetto al verificarsi dell'evento.

In particolare, ricorre la colpa generica qualora il soggetto attivo realizzi l'evento a causa della violazione di regole cautelari non scritte di natura sociale, che rendono il fatto prevedibile ed evitabile. Queste regole sono formulate sulla base della comune esperienza e ricavate dall'osservanza della pericolosità di determinate condotte. Si distingue tra negligenza (omesso compimento di un'azione doverosa, per esempio il controllo del liquido dei freni), imprudenza (inosservanza di un divieto assoluto di agire o di un divieto di agire secondo determinate modalità, per esempio dimenticare all'asilo un coltello in tavola) ed imperizia (negligenza o imprudenza in attività che richiedono l'impiego di particolari abilità o cognizioni).

Sussiste invece una colpa specifica quando l'evento si verifica a causa della violazione di regole scritte di natura giuridica. In tal caso, il giudizio di pericolosità di una determinata condotta è già stato formulato dal legislatore nella predisposizione di tali norme. Le norme giuridiche che rilevano nell'ambito della colpa specifica sono le leggi, i regolamenti, gli ordini e le discipline.

Nell'accertamento della responsabilità per colpa occorre verificare in concreto che l'evento verificatosi derivi causalmente dall'inosservanza della regola cautelare violata. Si parla in tal senso di causalità della colpa, nel senso che l'evento verificatosi deve costituire la concretizzazione del rischio che la norma stessa mirava a evitare¹⁰⁶. Nel caso in cui l'evento non si sarebbe veri-

¹⁰⁶ Cfr. sul punto un'interessante pronuncia della Corte di Cassazione del 26 ottobre 2011, n. 38786.

¹⁰⁷ Cfr. Garofoli, Roberto: *Compendio di diritto penale. Parte generale e speciale*, Roma, Nel Diritto Editore, 2013, p. 218.

ficato se il soggetto attivo avesse effettivamente rispettato la regola cautelare¹⁰⁷, sussiste la causalità. Si deve quindi valutare la rilevanza del comportamento alternativo lecito. Se l'evento si sarebbe verificato nonostante il rispetto della regola cautelare, tale regola si dimostrerebbe in concreto insufficiente a neutralizzare l'evento e una responsabilità penale dovrebbe di conseguenza essere esclusa.

Oltre alla verifica della violazione di una regola cautelare, sia essa scritta o non scritta, l'accertamento della colpa richiede di verificare che l'osservanza della norma stessa fosse effettivamente esigibile dal soggetto attivo. In questo senso si deve verificare se l'evento in concreto verificatosi sarebbe stato prevedibile ed evitabile. A tal fine, si utilizza la figura dell'agente modello. Il modello elaborato dalla prevalente dottrina e giurisprudenza è quello del c.d. *homo eiusdem condicionis et professionis*, ossia di un prototipo ideale di persona giudiziosa e prudente che eserciti la stessa professione, la stessa funzione o la stessa attività del soggetto agente.

9.2.2.4.3 La preterintenzione

Da ultimo va citata la preterintenzione, che consiste nella causazione di un evento dannoso o pericoloso non voluto, più grave rispetto a quello voluto dall'agente (articolo 43 c.p.), che sia causalmente collegato alla condotta dell'agente¹⁰⁸. Occorre tuttavia osservare che la legge prevede come delitti preterintenzionali soltanto l'omicidio preterintenzionale e l'aborto preterintenzionale.

9.2.3 La responsabilità penale dei membri della commissione valanghe

Riguardo alla responsabilità penale dei membri della commissione valanghe la giurisprudenza non ha preso finora una posizione chiara, in quanto allo stato non ci sono ancora sentenze che si occupino direttamente di questa tematica. Pertanto non è possibile fornire un quadro davvero esaustivo.

Comunque, anche i membri della commissione valanghe possono commettere un reato a causa di una condotta contraria a diligenza, se per esempio, a causa di un evento valanghivo, si sia verificata la morte o la lesione personale di un individuo oppure la messa in pericolo della pubblica incolumità. A causa dell'ampiezza dello spettro dei compiti che i membri della commis-

sione valanghe sono chiamati ad adempiere, deve essere preso in considerazione caso per caso il compito il cui adempimento o inadempimento ha determinato l'evento dannoso o pericoloso.

9.2.3.1 *Reati rilevanti per i membri delle commissioni valanghe*

I seguenti reati del codice penale¹⁰⁹ assumono significato con riguardo a una responsabilità penale dei membri della Commissione valanghe:

a) Articolo 589 c.p. "Omicidio colposo":

"1. Chiunque cagiona per colpa la morte di una persona è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni. [...]"

L'omicidio colposo è un delitto che protegge il bene giuridico della vita. La morte (evento) deve essere stata cagionata attraverso un'azione o un'omissione in modo colposo. Se sono morte più persone ovvero sono morte una o più persone e una o più persone sono rimaste ferite, una disposizione apposita regola l'ammontare di pena.

b) Articolo 590 c.p. "Lesioni personali colpose"

"1. Chiunque cagiona ad altri per colpa una lesione personale è punito con la reclusione fino a tre mesi o con la multa fino ad euro 309.

2. Se la lesione è grave la pena è della reclusione da uno a sei mesi o della multa da euro 123 a euro 619, se è gravissima, della reclusione da tre mesi a due anni o della multa da euro 309 a euro 1.239. [...]"

Il reato di lesioni personali colpose protegge il bene giuridico dell'incolumità fisica. Si distingue fra lesioni personali lievissime, se la malattia ha una durata non superiore a 20 giorni, e lesioni personali lievi se la malattia ha una durata fra i 20 e 40 giorni (comma 1).

Le lesioni personali gravi, con una durata della malattia superiore a 40 giorni o l'indebolimento permanente di un senso o di un organo, e quelle gravissime sono invece disciplinate dal secondo comma. Una lesione personale è definita come gravissima se la malattia è certamente o probabilmente insanabile, se

108 Garofoli, Roberto: *Compendio di diritto penale. Parte generale e speciale*, Roma, Nel Diritto Editore, 2013, p. 223.

109 La prima parte del codice penale (art. 1 a art. 240) contiene norme generali sui reati, la seconda parte (art. 241 a art. 734-bis) prevede invece le singole fattispecie di reato.

è stato perso un senso, l'uso di un organo, la capacità di procreare o un arto, se un arto è stato mutilato in modo da renderlo inservibile, se è derivata una permanente o grave difficoltà della favella ovvero se il viso è stato deformato o sfregiato.

Se più persone sono state lese, una disposizione apposita regola l'ammontare di pena. Le lesioni personali lievissime e lievi sono perseguibili a querela della persona offesa, le lesioni gravi e gravissime invece d'ufficio dal Pubblico ministero.

c) Distacco colposo di valanga

Articolo 426 c.p. "Inondazione, frana e valanga"

"Chiunque cagiona [...] la caduta di una valanga è punito con la reclusione da cinque a dodici anni."

Articolo 449 c.p. "Delitti colposi di danno"

"Chiunque [...] cagiona per colpa [...] un altro disastro preveduto dal capo primo di questo titolo, è punito con la reclusione da uno a cinque anni."

Questo reato (articolo 449 c.p.) è particolarmente rilevante per i componenti della Commissione valanghe, poiché punisce il distacco colposo di una valanga in virtù del rinvio al primo Capo del Titolo VI del codice penale, ossia all'articolo 426 c.p. La condotta colposa deve essere collegata causalmente al distacco della valanga. Tuttavia, è irrilevante il fatto che fra la condotta e il distacco della valanga vi sia una certa distanza temporale¹¹⁰.

La fattispecie di reato può essere realizzata indipendentemente dal tipo di condotta dell'agente, sia commissiva sia omissiva (vedi capitolo 9.2.2.1), o dai mezzi utilizzati. Peraltro, non deve aversi necessariamente un danno concreto alla persona.

Il bene giuridico tutelato da queste norme giuridiche è l'incolumità pubblica. L'incolumità pubblica si riferisce ai beni giuridici della vita e dell'integrità fisica di un numero indeterminato di persone, che vengono tutelati in via anticipata quando sussiste anche solo un pericolo per essi. Non è necessario per la commissione di questo reato che sussista un pericolo concreto per l'incolumità pubblica (delitti di pericolo astratto), poiché esso viene presunto senza possibilità di prova contraria.

La giurisprudenza prevalente richiede tuttavia, sulla base della pregnanza semantica della parola "valanga", che questa, affinché il distacco possa essere punito, assuma proporzioni considerevoli a causa della sua estensione e delle

difficoltà di contenimento. La valanga tipica deve assumere pertanto certe dimensioni (disastrose), che rappresentano normalmente, ai sensi della comune esperienza, un pericolo per l'incolumità pubblica. Una parte della dottrina richiede addirittura che sussista un pericolo concreto per l'incolumità pubblica, dato dalla presenza di persone sul luogo interessato dalla valanga al momento del distacco¹¹¹.

Il *danneggiamento colposo* non è invece previsto dal codice penale italiano.

9.2.3.2 *In particolare: il fatto tipico*

In primo luogo è necessario sottolineare che una possibile responsabilità dei componenti della Commissione valanghe potrebbe riferirsi sia ad un comportamento attivo (reati di azione) sia ad un comportamento omissivo (reati di omissione).

Un reato d'azione dei membri della Commissione valanghe è ipotizzabile nel caso in cui questi trasmettano al Sindaco o a terzi informazioni scorrette a causa di un'analisi e di una valutazione non avveduta del pericolo di valanghe. Anche un'attività di consulenza al Sindaco espletata in modo non diligente potrebbe rappresentare un comportamento penalmente rilevante (ad esempio, consenso imprudente ad un distacco artificiale di valanga, che causa una valanga catastrofica).

I componenti della Commissione valanghe potrebbero invece essere ritenuti responsabili per un reato d'omissione se non espletano la loro attività dovuta (p.e. non valutano il pericolo di valanghe e si distacca una valanga, che lede un bene giuridico protetto).

Tuttavia, né in Alto Adige né in Italia è stato finora accertato con una sentenza passata in giudicato se i membri della Commissione valanghe siano o meno titolari di una posizione di garanzia e pertanto non sono allo stato disponibili sentenze che potrebbero fungere da parametro di riferimento o da criterio di orientamento. Pertanto è impossibile fornire indicazioni certe al riguardo¹¹².

110 Cocco, Giovanni; Ambrosetti, Enrico Mario: *Manuale di diritto penale, Parte speciale, I reati contro le persone*, Il Edizione, Padova, Cedam, 2010, p. 220 ss.

111 Cocco, Giovanni; Ambrosetti, Enrico Mario: *Manuale di diritto penale, Parte speciale, I reati contro le persone*, Il Edizione, Padova, Cedam, 2010, p. 157 ss.

112 Con riferimento ai gestori delle piste da sci è stato accertato recentemente dalla giurisprudenza, che in ragione degli obblighi previsti a loro carico dalla legge, essi assumono una posizione di garanzia, avendo con riferimento alle piste un ruolo decisivo e organizzativo. Pertanto hanno l'obbligo di prevenire eventi dannosi sulle piste.

Ciononostante potrebbe accadere che un Tribunale chiamato a valutare la responsabilità penale dei membri della Commissione valanghe accerti nel caso concreto una posizione di garanzia, in ragione degli obblighi relativi alla tutela della popolazione che gravano *ex lege* su costoro. Sarebbe quindi obbligatoria una loro azione attiva volta all'impedimento dell'evento al fine di tutelare i beni giuridici della vita e dell'integrità fisica della popolazione.

L'evento del reato è costituito dalla morte (articolo 589 c.p.) o dalla lesione personale (articolo 590 c.p.) di una persona a causa di una valanga oppure, a monte, dal fatto che il semplice distacco di valanghe abbia messo in pericolo l'incolumità pubblica, ossia un numero indeterminato di persone (articoli 426 e 449 c.p.).

L'accertamento del nesso causale fra la condotta commissiva o omissiva del membro della Commissione valanghe e gli eventi prima menzionati è molto delicato e deve essere effettuato in concreto sulla base della teoria dell'equivalenza delle condizioni, integrata da leggi scientifiche. Nello specifico deve essere accertato che una corretta e completa attività di valutazione o di informazione, nonché una proposta avveduta, avrebbero evitato l'evento. Se l'evento si sarebbe verificato nonostante il comportamento dovuto (c.d. comportamento alternativo lecito), il membro della Commissione valanghe non può essere ritenuto responsabile del reato (per es. a causa di una valanga secondaria non prevedibile ossia di una valanga, che, a causa della sua natura atipica e straordinaria, ricade nell'ambito del rischio residuo).

Se invece una corretta analisi del rischio e una completa, corretta e chiara informazione, avrebbe permesso di evitare per esempio la morte, ovvero le lesioni personali ovvero di determinare una lesione meno grave dei beni giuridici con certezza, con un alto grado di credibilità razionale o con una probabilità logica, sussiste la responsabilità penale.

9.2.3.3 In particolare: la colpevolezza

Normalmente, salva l'eccezione improbabile di una condotta dolosa, nel caso dei componenti della Commissione valanghe si tratterà semmai di valutare una responsabilità di natura colposa. In questo senso rilevano, alla luce delle esposizioni generali sulla colpa al punto 9.2.2.4.2, innanzitutto le regole cautelari specifiche per i componenti della Commissione valanghe.

Queste sono delineate solo in modo generale ed indiretto nella legge provinciale n. 7/2013, la quale è stata esaminata ampiamente nei capitoli precedenti. All'articolo 3 emerge in maniera evidente che le Commissioni valan-

ghe, attraverso lo svolgimento dei loro compiti, tutelano i beni giuridici della vita e dell'integrità fisica della popolazione. È da rilevare, inoltre, che possono essere nominate come membri della commissione valanghe solo persone che conoscono la zona e le relative condizioni metereologiche, nivologiche e valanghive e che pertanto sono esperte in questa materia.

Per il resto le disposizioni della legge provinciale n. 7/2013 si limitano a disciplinare i metodi di lavoro e le questioni organizzative della Commissione valanghe e non possono, pertanto, valere come regole cautelari per la valutazione del comportamento (colpa specifica) del membro della Commissione valanghe. Da ciò deriva la necessità di accertare la possibile violazione di una colpa generica, che si riferisce alla negligenza, imprudenza e imperizia della condotta.

Si tratta pertanto di verificare se esistono regole cautelari non scritte per i membri della Commissione valanghe, che sono state formulate sulla base delle esperienze raccolte negli ambiti attribuiti alla Commissione valanghe. Tali regole cautelari sorgono quando un determinato comportamento viene adottato dalla generalità dei membri della Commissione valanghe per un periodo di tempo considerevole, in quanto utile nell'espletamento dei compiti della Commissione valanghe e giudicato conveniente dalla cerchia degli esperti. Un membro della Commissione valanghe dovrebbe seguire tali regole (per es. controllo costante dei dati delle stazioni di rilevamento nel Comune).

Se non sono disponibili regole cautelari comunemente applicate, si verifica come avrebbe agito nella situazione concreta un membro della Commissione valanghe diligente, coscienzioso e accorto, proveniente dalla stessa cerchia di persone e con la stessa formazione del membro della Commissione valanghe (agente modello, c.d. *homo eiusdem conditionis et professionis*). Un agente modello avrebbe per esempio verificato e ponderato tutti i dati disponibili nella propria analisi e valutazione del pericolo e del rischio. La successiva attività consultiva fornita al Sindaco o le proposte formulate a quest'ultimo o a terzi verrebbero elaborate da un agente modello nel modo più chiaro, preciso e completo possibile. Se il membro della Commissione valanghe ha delle capacità o conoscenze particolari, esse sussistono anche in capo all'agente modello. Ai membri delle Commissioni valanghe si consiglia di comportarsi sempre nel predetto modo avveduto. Se vengono osservate le regole sopra compendiate, un membro delle Commissioni valanghe non deve temere possibili conseguenze penali.

Se l'agente modello, a differenza del membro delle Commissioni valanghe, nella situazione concreta avrebbe previsto la messa in pericolo o la lesione del bene giuridico, e dunque il rischio di una possibile valanga dannosa, e pertanto avrebbe agito diversamente o non avrebbe agito affatto (ovvero, in caso di omissioni, avrebbe agito) e conseguentemente evitato l'evento, sussiste la responsabilità colposa del membro della Commissione valanghe. A questo punto deve essere sottolineato che i membri della Commissione valanghe hanno la possibilità di incidere attraverso la loro attività di consulenza non soltanto sul potenziale di danno (per es. mediante chiusure), ma anche sul pericolo (per es. distacchi artificiali di valanghe), e conseguentemente di evitare in diversi modi l'evento preso in considerazione dalla norma penale.

L'accertamento della colpa avviene *ex ante*, in anticipo, giacché si valutano sia i fatti che il membro della Commissione valanghe conosceva, sia quelli che avrebbe dovuto conoscere se fosse stato diligente. Se anche l'agente modello diligente non avrebbe previsto nel caso specifico il rischio concreto della valanga effettivamente verificatasi, ossia una situazione potenziale analizzabile (beninteso non il distacco di valanghe concreto, che in sé è imprevedibile) e pertanto non avrebbe proposto al Sindaco alcuna misura, o nessun'altra misura impeditiva dell'evento, non può essere elevato alcun addebito (penale) al membro della Commissione valanghe.

Per l'accertamento del rispetto del parametro di diligenza spesso è necessario l'aiuto di un perito, poiché il Giudice normalmente non possiede le conoscenze per determinare se il membro della Commissione valanghe abbia agito con diligenza. Il perito fornisce ausilio tecnico al Giudice, spiegando quali metodi sono a disposizione della Commissione valanghe, qual è lo stato delle conoscenze per valutare il pericolo valanghe e se il membro della Commissione valanghe ha adottato questo sapere in modo appropriato.

Il comportamento colposo e l'evento vengono normalmente addebitati a ogni membro della Commissione singolarmente e personalmente, nel rispetto del principio di colpevolezza dell'articolo 27 della Costituzione.

Ciononostante, in determinati casi è configurabile una responsabilità colposa indifferenziata della Commissione valanghe, poiché le decisioni di consultazione sono prese di norma da più membri della Commissione valanghe in comune (con l'eccezione della proposta di chiusura delle strade, piste da sci e impianti di risalita). Un'apposita disposizione del c.p. (articolo 113 c.p. "cooperazione nel delitto doloso") regola queste situazioni e dispone che in questo

caso ciascuna persona sia soggetta alla pena stabilita per il delitto stesso.

Solo alla presenza dei seguenti presupposti:

- a) legame di tipo psicologico fra più membri,
- b) violazione di una regola cautelare e
- c) obbligo di azione in merito, con la consapevolezza del ruolo e del comportamento degli altri,

può essere accertata una responsabilità colposa di tutti i membri della Commissione valanghe che hanno cooperato nella causazione dell'evento non voluto.

a) Fra i diversi membri deve sussistere una connessione psicologica, ossia ognuno deve essere consapevole di perseguire un fine comune e di agire pertanto assieme agli altri.

b) Inoltre, tutti i soggetti cooperanti devono agire in modo colposo e violare pertanto una norma cautelare che rende l'evento verificatosi prevedibile ed evitabile. Ai sensi della giurisprudenza della Corte di Cassazione sono punibili anche singoli comportamenti cooperativi, che da soli non violano alcuna regola cautelare¹¹³, ma che rivestono una rilevanza penale in collegamento con altri comportamenti contrari alla diligenza.

c) Se la collaborazione di più persone è prevista dalla legge o è necessaria al fine di organizzare meglio la gestione del rischio, ogni membro deve rapportarsi, inoltre, agli altri membri e deve avere cura anche del loro comportamento, indipendentemente dal ruolo che il singolo assume¹¹⁴. Questo è anche il caso delle Commissioni valanghe. Ciò significa, in altre parole, che ogni membro della Commissione valanghe non è responsabile solo per quello che egli stesso ha fatto o detto. Egli risponde viceversa personalmente per tutti i possibili profili di colpa che riguardano il comportamento cooperativo complessivo¹¹⁵. Se un membro agisce in un modo che è talmente contrario alle regole da suscitare negli altri un fondato sospetto di colpevolezza, gli altri devono intervenire al fine di neutralizzare le conseguenze del comportamento manifestamente contrario alle regole, al fine di evitare il verificarsi dell'evento. Tale disciplina costituisce un'eccezione al principio di fiducia nel-

113 Corte di Cassazione, sentenza del 16 gennaio 2009, n. 1786.

114 Corte di Cassazione, sentenza del 17 gennaio 2012, n. 1428.

115 Tribunale L'Aquila, sentenza del 22 ottobre 2012, n. 380, p. 747.

116 Corte di Cassazione, sentenza del 17 gennaio 2012, n. 1428.

l'attività altrui e al principio di autoresponsabilità¹¹⁶. Pertanto i membri della Commissione valanghe, da un lato si dovrebbero costantemente confrontare fra di loro, dall'altro dovrebbero intervenire (per es. mediante avvisi o solleciti), se ravvisano violazioni all'obbligo di diligenza nella condotta di altri membri della Commissione valanghe. Un tale intervento evita una possibile responsabilità penale comune di tutti i membri della Commissione.

Al fine di poter provare che nel caso concreto sono state compiute tutte le attività necessarie per assolvere il parametro di diligenza richiesto e che non sussiste una condotta colposa, è fondamentale una verbalizzazione corretta delle attività e l'uso della piattaforma LWDKIP. Il sistema LWDKIP rende visibili e ricostruibili le attività della Commissione valanghe. Se per esempio un membro della Commissione valanghe consulta il bollettino valanghe direttamente sul sito dell'Ufficio idrografico, tale attività non viene memorizzata e quindi non si può provare, se necessario, di aver effettuato tale verifica. Se invece il membro clicca dalla piattaforma sul collegamento dell'Ufficio idrografico, viene registrato dal sistema che il membro ha effettuato il controllo in quel giorno ed a quella determinata ora. Tutte queste informazioni sono rintracciabili dalla piattaforma. Questo procedimento permette ai membri della Commissione valanghe di munirsi, in una possibile difesa nel corso di un procedimento giudiziario, di argomenti spendibili al fine di dimostrare l'assenza di colpa, grazie alla rintracciabilità delle attività svolte.

9.2.4 Il processo penale

Il processo penale italiano è diviso in più fasi, l'una susseguente all'altra. Alle indagini preliminari del Pubblico ministero segue l'udienza preliminare e infine il dibattimento.

Dopo che il Pubblico Ministero ha ricevuto la notizia del distacco di una valanga ovvero della morte o del ferimento di una o più persone, per mezzo di una denuncia o di querela della parte offesa, egli inizia obbligatoriamente le indagini preliminari. Il Pubblico ministero si occupa soltanto della responsabilità penale delle persone, non invece delle pretese (patrimoniali) civili.

Durante le indagini preliminari il Pubblico Ministero deve raccogliere sia le prove a carico, sia quelle a favore dell'indagato al fine di accertare se la fattispecie di reato è stata realizzata o meno. Al termine delle indagini preliminari, entro i termini previsti, il Pubblico ministero deve decidere se formulare

l'imputazione nei confronti dell'indagato, e pertanto richiedere il rinvio a giudizio, ovvero se richiedere l'archiviazione del procedimento al Giudice per le indagini preliminari. L'archiviazione viene disposta in tutti i casi in cui la notizia del reato appare infondata, poiché gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non sono idonei a sostenere l'accusa in giudizio.

Nel caso invece in cui venga richiesto il rinvio a giudizio, inizia il processo penale con l'udienza preliminare. Prima, tuttavia, l'indagato viene avvisato per iscritto della conclusione delle indagini preliminari ed informato sulle indagini espletate, sul fatto che gli viene contestato e sulle norme di legge che si assumono violate; inoltre l'indagato viene informato che ha la possibilità di prendere posizione al riguardo sia in modo scritto che in modo orale. Nel processo penale l'imputato deve essere difeso da un avvocato. Se l'imputato non nomina un avvocato di fiducia, viene nominato un avvocato d'ufficio.

Nel corso dell'udienza preliminare, alla quale non è ammesso il pubblico (c.d. camera di consiglio), sono esposti al Giudice i risultati delle indagini preliminari, si assumono eventuali nuove prove e si procede alla discussione del caso. Al termine dell'udienza preliminare il Giudice decide se pronunciare il decreto che dispone il giudizio o se emettere una sentenza di non luogo a procedere. L'udienza preliminare svolge la duplice funzione di filtro e di garanzia, poiché attraverso la stessa viene sottoposta a verifica la decisione del Pubblico ministero di formulare l'imputazione.

Nel processo penale esistono inoltre dei riti speciali. I procedimenti alternativi offrono all'imputato vantaggi con riguardo all'ammontare della pena e/o riducono i tempi del processo penale, poiché omettono una fase (udienza preliminare o dibattimento). Ai procedimenti speciali appartengono il giudizio abbreviato (il processo è definito in udienza preliminare allo stato degli atti), l'applicazione della pena su richiesta delle parti o patteggiamento (il Pubblico ministero e l'imputato chiedono al Giudice l'applicazione di una pena concordata), il giudizio direttissimo (il Pubblico ministero presenta direttamente l'imputato davanti al Giudice del dibattimento, se la persona è stata arrestata in flagranza di reato o se ha reso confessione nel corso di un interrogatorio), il giudizio immediato (l'imputato e il Pubblico ministero, quando la prova appare evidente e l'imputato è stato invitato all'interrogatorio, possono richiedere il giudizio immediato) e il procedimento per decreto (se il Pubblico ministero ritiene di dover applicare solo una pena pecuniaria egli può presentare richiesta di emissione del decreto penale).

Nel procedimento ordinario, all'udienza preliminare segue il dibattimento. Nel corso delle udienze di dibattimento, normalmente pubbliche, vengono assunte tutte le prove (mediante l'esame incrociato), ad eccezione delle prove di cui è divenuta impossibile la ripetizione a causa di fatti o circostanze imprevedibili, affinché il Giudice possa decidere autonomamente e senza influenze dall'esterno in merito alla colpevolezza dell'imputato. Infine tutte le parti formulano e illustrano le loro conclusioni; dopodiché segue la deliberazione della sentenza. Il principio dell'immediatezza dispone che gli stessi giudici dinanzi ai quali sono state assunte le prove, devono decidere in merito alla colpevolezza o innocenza dell'imputato.

La sentenza può contenere una condanna ovvero un'assoluzione. Una sentenza di assoluzione è pronunciata in tutti quei casi in cui non sono presenti tutti gli elementi costitutivi del reato o se sussiste un dubbio sulla loro presenza. Il Giudice può invece pronunciare una sentenza di condanna soltanto se l'imputato risulta colpevole del reato al di là di ogni ragionevole dubbio. Con la sentenza di condanna viene irrogata una pena ed il Giudice può eventualmente disporre la sospensione condizionale della pena, a certe condizioni determinate dalla legge. Il Giudice decide inoltre sul risarcimento del danno, se nel processo si sono costituite parti civili.

La sentenza può essere impugnata mediante appello alla Corte d'Appello. La decisione della Corte d'Appello è impugnabile dinanzi alla Corte di Cassazione in ultima istanza, esclusivamente con riguardo alla sua legittimità, e non invece con riguardo al merito. Una sentenza passata in giudicato (nei confronti della quale non è stata presentata, è stata respinta o non è più possibile alcuna impugnazione), è annotata nel casellario giudiziale.

9.3 Responsabilità civile

9.3.1 Diritto al risarcimento del danno

Nel prosieguo si approfondirà il diritto al risarcimento del danno nell'ordinamento giuridico italiano. Il diritto al risarcimento del danno concerne il fondamentale problema di stabilire quale persona ed a quali condizioni debba risarcire un danno e assumere pertanto la responsabilità civile.

A differenza del diritto penale, che prevede che il condannato debba pagare o scontare personalmente la pena, un'obbligazione di risarcimento del danno civile può essere assolta da terzi, mediante la stipulazione di un'assi-

curazione per la copertura della responsabilità civile. Per l'aspetto assicurativo ci si permette di rimandare al capitolo 6.1.

La responsabilità civile è di due tipi. La responsabilità contrattuale è prevista all'articolo 1218 del codice civile (c.c.) italiano: *"Il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno, se non prova che l'inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile."* Presupposto di questo tipo di responsabilità è la sussistenza di un rapporto obbligatorio, come per esempio un contratto, fra due parti determinate.

La responsabilità extracontrattuale è prevista invece dall'articolo 2043 del c.c. ("Risarcimento per fatto illecito"). La norma dispone che *"Qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno."* In tal modo è regolato l'obbligo di risarcimento del danno in tutti i casi in cui non è sorto in precedenza un rapporto obbligatorio. Ricadono in questa responsabilità tutti i casi in cui una determinata norma impone di non ledere gli altri (*neminem laedere*). Se una persona commette per esempio un illecito penale essa deve risarcire alla persona danneggiata tutti i danni patrimoniali e non patrimoniali¹¹⁷. Il reo non viene, pertanto, punito soltanto dalla legge penale, ma egli deve anche risarcire il danno ai sensi delle norme di diritto civile sulla responsabilità extracontrattuale.

Fra il processo penale e il processo civile per il risarcimento del danno esiste una connessione, poiché la condanna o l'assoluzione nel processo penale talvolta spiega alcuni effetti anche nel processo civile avente ad oggetto l'obbligo di risarcimento del danno. Una sentenza di condanna divenuta irrevocabile nel processo penale ha effetto di giudicato nel processo civile per il risarcimento del danno (o in un giudizio amministrativo). In altri termini, il penalmente condannato non può più contestare in sede civile il fatto, ma eventualmente solo l'ammontare dell'obbligazione risarcitoria. Una sentenza di assoluzione, invece, ha effetto di giudicato nel processo civile per il risarcimento del danno (o in giudizio amministrativo) soltanto se il Giudice penale ha accertato che

117 Art. 185, co. 2 c.p. "Restituzione e risarcimento del danno":

"1. Ogni reato obbliga alle restituzioni a norma delle leggi civili.

2. Ogni reato, che abbia cagionato un danno patrimoniale o non patrimoniale, obbliga al risarcimento il colpevole e le persone che, a norma delle leggi civili, debbono rispondere per il fatto di lui."

il fatto (condotta, nesso di causalità ed evento) non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso. Questo vincolo vale esclusivamente per il danneggiato che si è costituito parte civile nel processo penale o che ha iniziato il processo civile dopo la pronuncia della sentenza penale di primo grado. In tal caso, il processo civile rimane sospeso fino alla pronuncia della sentenza nel processo penale.

Se il Giudice ha invece pronunciato una sentenza di assoluzione a causa della mancanza dell'elemento soggettivo del reato o a causa di un dubbio sulla colpevolezza dell'imputato, poiché non poteva per es. accertare con certezza la sussistenza del fatto, il danneggiato può iniziare un procedimento di risarcimento del danno civile senza che la sentenza di assoluzione penale abbia un'efficacia vincolante.

Se il danneggiato ha invece iniziato un procedimento civile separatamente dal procedimento penale e prima che in quest'ultimo sia stata pronunciata una sentenza in primo grado, egli non è interessato da una possibile assoluzione passata in giudicato nel procedimento penale e il procedimento civile non subisce alcuna interruzione a causa del procedimento penale.

Mentre le condotte punibili ai sensi del diritto penale determinano fondamentalmente anche un'obbligazione civile di risarcimento del danno, sulla base di un'espressa previsione di legge in tal senso, gli illeciti civili che causano una pretesa di risarcimento del danno non sono invece predeterminati dalla legge. Un danno può essere risarcito soltanto in presenza di tutti i seguenti presupposti.

9.3.1.1 Presupposti per la responsabilità extracontrattuale¹¹⁸

Presupposto per la responsabilità extracontrattuale e di conseguenza per il risarcimento del danno è la presenza contemporanea delle seguenti condizioni:

1. fatto;
2. antigiuridicità;
3. danno;
4. causalità, che connette il danno al fatto;
5. imputabilità nonché dolo e colpa.

Tutte queste condizioni sono necessarie cumulativamente, affinché sussista un obbligo di risarcimento del danno. L'onere della prova dell'esistenza di tali condizioni spetta al danneggiato stesso.

1. Fatto

Il danno di norma è cagionato da una condotta umana. Il comportamento del danneggiante può essere di natura sia commissiva sia omissiva. Un'azione (commissiva) consiste in un fare (p.e. trasmettere informazioni). Un'omissione consiste invece in un non fare (p.e. non effettuare una consultazione). Come per la responsabilità penale, sono civilmente rilevanti solo le omissioni che consistono nella violazione di un obbligo giuridico d'intervento (p.e. soccorso di un infortunato o posizione di garanzia, si veda al riguardo capitolo 9.2.2.1). Un danno può essere causato anche da un fatto materiale come p.e. attraverso un fenomeno naturale come una valanga. Questo fatto naturale è addebitato a una persona, o perché questa aveva l'obbligo di evitarlo o poiché sussiste una relazione particolare fra esso e una persona.

2. Antigiuridicità

Un'azione o un'omissione, che causa un danno, deve essere antigiuridica ossia deve violare l'ordinamento giuridico. Non sussiste responsabilità civile se la condotta viene posta in essere in presenza di una causa di giustificazione, ossia ad esempio per legittima difesa¹¹⁹ o in stato di necessità¹²⁰ (in questo caso residua tuttavia un obbligo di indennizzo). In questi ed altri casi simili sono escluse l'ingiustizia del danno e l'antigiuridicità della condotta, sicché il comportamento dannoso è giustificato.

3. Danno

Tutti i danni-conseguenza diretti e indiretti che il danneggiato ha subito sono risarcibili. Come danno-conseguenza si possono definire tutte le alterazioni negative della situazione del danneggiato con riferimento a quella situazione che sarebbe esistita in assenza dell'azione illegittima. Il danno può essere sia di natura patrimoniale sia di natura non patrimoniale (p.e. danni alla salute). Il danno patrimoniale consiste in una modificazione negativa della situazione patrimoniale in conseguenza dell'azione illegittima. Esso comprende sia la ri-

118 Torrente, Andrea; Schlesinger, Piero: *Manuale di diritto privato*, Milano, Giuffrè Editore, 2009, p. 817ss.

119 Art. 2044 c.c.: *“Non è responsabile chi cagiona il danno per legittima difesa di sé o di altri.”*

120 Art. 2045 c.c.: *“Quando chi ha compiuto il fatto dannoso vi è stato costretto dalla necessità di salvare sé o altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, e il pericolo non è stato da lui volontariamente causato, né era altrimenti evitabile, al danneggiato è dovuta un'indennità, la cui misura è rimessa all'equo apprezzamento del giudice.”*

duzione del patrimonio (danno emergente) sia il mancato guadagno (lucro cessante). Il risarcimento del danno comprende sia il danno che è stato subito fino al suo accertamento, sia il danno futuro. Il danno non patrimoniale deve essere risarcito soltanto nei casi previsti dalla legge. Per lungo tempo si è riconosciuta la possibilità di risarcimento del danno non patrimoniale solo in caso di danno derivante da reato. Man mano il legislatore ha introdotto espressamente in molte leggi speciali il risarcimento del danno non patrimoniale. Inoltre, oggi la giurisprudenza riconosce il risarcimento del danno non patrimoniale anche nei casi in cui venga lesa un diritto inviolabile costituzionalmente garantito¹²¹.

Il danno non patrimoniale non può essere suddiviso nelle sue singole componenti (danno morale, danno biologico e danno esistenziale), ma deve essere risarcito come una categoria unitaria.

Il danno deve essere risarcito completamente e in questo senso non devono essere risarciti soltanto i danni prevedibili, ma anche quelli non prevedibili. Il risarcimento del danno può avvenire in forma specifica, rimuovendo il pregiudizio verificatosi (p.e. riparazione della cosa danneggiata). Non sempre è data questa possibilità e così il danno viene risarcito, nella maggioranza dei casi, mediante corresponsione di una somma di denaro.

4. Nesso di causalità

Fra il fatto e l'evento dannoso deve sussistere un rapporto causa-effetto. Il nesso causale fra l'azione/omissione e il danno è accertato verificando se il danno si sarebbe verificato se l'azione non fosse stata posta in essere (o invece in caso di omissione, se fosse stata posta in essere).

La causa di un danno spesso risiede in molti fattori, che concorrono. Pertanto devono essere selezionate le cause giuridicamente rilevanti e nel fare ciò il Giudice civile utilizza le stesse tecniche del Giudice penale (cfr. 9.2.2.2). L'unica differenza consiste nel nesso di causalità, che nel giudizio penale deve essere provato dal Pubblico ministero in modo tale che il Giudice penale non nutra più alcun ragionevole dubbio sulla sua esistenza. Nel giudizio civile è invece sufficiente che il nesso causale soddisfi la regola del più probabile che non¹²².

5. Imputabilità nonché dolo e colpa

Se taluno al momento in cui ha commesso l'azione o l'omissione dannosa non era imputabile, non risponde del danno verificatosi. Un soggetto è imputabile se ha la capacità di intendere e volere.

Egli deve essere stato in grado, da una parte, di intendere il disvalore sociale della propria condotta e, dall'altra, di determinare le proprie azioni in modo cosciente. Anche un minore può essere imputabile. L'imputabilità deve essere verificata dal Giudice caso per caso. Se l'incapacità è da ricondurre alla colpa del danneggiante (*actiones liberae in causae*), ossia nel caso in cui egli stesso si sia posto volontariamente in una condizione di incapacità di intendere e di volere (p.e. qualcuno si ubriaca volontariamente al fine di causare ad altri un danno), costui risponde del danno nonostante la propria incapacità di intendere e volere.

L'imputabilità è il presupposto per poter addebitare ad una persona l'azione o l'omissione con dolo ovvero con colpa. Con il termine dolo si intende la volontarietà del comportamento dannoso. A differenza del diritto penale, nel diritto civile non è necessario che il danneggiante agisca con dolo, ma è sufficiente che egli abbia agito con colpa. Per colpa si intende anche nel diritto civile la mancanza di diligenza, prudenza o perizia, ossia la violazione di leggi, regolamenti, ordini o discipline.

Mentre la violazione di leggi, regolamenti, ordini e discipline integra di per sé già la colpa, la diligenza, la prudenza e la perizia devono invece essere verificate in riferimento al parametro oggettivo del buon padre di famiglia con le capacità particolari dell'autore del danno. Se il buon padre di famiglia avrebbe agito diversamente nel caso concreto, il danneggiante ha agito colposamente ed è responsabile del danno.

Il grado della colpa è normalmente irrilevante e la responsabilità civile può essere esclusa soltanto nei casi in cui manchi un comportamento colposo (e doloso) dell'autore del danno. Ciononostante, nel diritto civile in determinate situazioni si distingue fra colpa grave e lieve.

Sussiste colpa grave se manca ogni diligenza minima, ossia la diligenza che avrebbe l'assoluta maggioranza delle persone. Si tratta del caso in cui l'agente ha tenuto una condotta diversa da quella consueta dei consociati, anche di quelli con capacità ridotte. La colpa lieve è invece configurabile nei casi in cui sia necessario risolvere problemi normali, che sarebbero risolvibili con le capacità generali medie delle persone che operano nello stesso ambito, cosicché manca la diligenza media.

121 Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza dell'11 novembre 2008, n. 26972.

122 Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza dell'11 gennaio 2008, n. 581.

9.3.1.2 Regole comuni per la responsabilità civile

Se il danno è da imputare a più persone, in quanto tutte soddisfano i presupposti della responsabilità extracontrattuale, tutte sono obbligate in solido al risarcimento del danno (articolo 2055 c.c.). Nel caso della responsabilità solidale tutti rispondono per il pagamento del risarcimento del danno in modo indiviso. Il danneggiato può richiedere il risarcimento dell'intero danno a tutti i responsabili, ad alcuni o solo ad un singolo, senza dover rispettare la ripartizione interna di colpevolezza. Il responsabile in solido, che ha pagato il risarcimento del danno, può successivamente rivalersi sugli altri responsabili, chiedendo la restituzione della parte da loro dovuta, che si determina in base alla gravità della rispettiva colpa ed all'entità delle conseguenze che ne sono derivate (diritto di regresso). Nel dubbio, le singole colpe si presumono uguali. In questo modo il danneggiato non è esposto al rischio dell'insufficienza del patrimonio di un singolo responsabile a risarcire il danno.

Se il danneggiato stesso ha contribuito in modo colposo alla causazione del danno, il risarcimento del danno è diminuito secondo la gravità della sua colpa e l'entità delle conseguenze che ne sono derivate. Se il danneggiato avrebbe invece potuto evitare il danno usando l'ordinaria diligenza, non è dovuto alcun risarcimento per questo danno. Il relativo onere della prova grava sul danneggiante, poiché si tratta di circostanze che escludono o limitano le pretese del danneggiato.

La prescrizione del diritto al risarcimento del danno extracontrattuale si compie in cinque anni dal giorno in cui è stato subito il danno (nel caso di danni prodotti dalla circolazione di veicoli di ogni specie, la prescrizione è di soli due anni e in caso di reati il termine di prescrizione del danno civile coincide con quello del reato).

9.3.1.3 La responsabilità civile dei membri della Commissione valanghe

La regola base per la responsabilità civile dei singoli membri della Commissione valanghe è rappresentata dall'articolo 28 della Costituzione italiana: *"I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti."* Con tale norma, collocata al primo livello nella gerarchia delle fonti dell'ordinamento italiano, si prevede la responsabilità diretta dei funzionari e dei dipendenti degli enti pubblici, come il Comune. La respon-

sabilità si estende a tutti e tre gli ambiti giuridici: il diritto civile, il diritto penale e il diritto amministrativo.

Ciò premesso, è fondamentale precisare l'ambito applicativo dei termini "*funzionari e dipendenti dello Stato e degli enti pubblici*" al fine di delineare la responsabilità civile della Commissione valanghe nell'espletamento delle proprie attività. La giurisprudenza ha inteso questi termini in senso lato. Essi non comprendono soltanto gli impiegati pubblici, che sono legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di lavoro impiegatizio, ma anche tutte quelle persone che sono collegate in altro modo all'ente a causa della loro attività.

I membri della Commissione valanghe possono essere definiti, in via analogica, come funzionari onorari del Comune¹²³. Si tratta, infatti, di un servizio onorario reso su incarico del Comune. Pertanto essi sono contemplati dalla norma costituzionale in discussione¹²⁴. I singoli membri della Commissione valanghe, beninteso non la Commissione valanghe nel suo complesso che non possiede una personalità giuridica, rispondono singolarmente sotto l'aspetto civile nei confronti di terzi privati per le azioni illecite¹²⁵.

L'attività della Commissione valanghe è diretta alla tutela dell'incolumità della popolazione nel territorio comunale dal pericolo di valanghe e pertanto non sussiste alcun rapporto obbligatorio fra la Commissione valanghe e la collettività. La Commissione valanghe risponde pertanto non ai sensi della responsabilità contrattuale, ma esclusivamente ai sensi della responsabilità extracontrattuale, che è stata illustrata nel capitolo precedente.

La Commissione valanghe ha un obbligo previsto dalla legge di attivarsi in caso di pericolo valanghe. Si rinvia a tal riguardo all'esposizione nel capitolo 9.2.3.2. Allo stesso modo, per i motivi già esposti, si può presumere che i membri della Commissione valanghe assumano una posizione di garanzia e che pertanto abbiano l'obbligo di analizzare e valutare il rischio in modo diligente, al fine di ridurre il rischio di valanghe per persone e beni. Una responsabilità civile dei membri della Commissione valanghe può pertanto sussistere sia nel caso in cui la Commissione valanghe non si attivi in caso di pericolo di valanghe, sia nel caso in cui agisca in modo negligente, nel caso in cui derivi un danno ad un soggetto di diritto.

¹²³ Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza del 9 marzo 2007, n. 5398.

¹²⁴ Caringella, Francesco: *Manuale di diritto amministrativo*, VI Edizione, Roma, Dike Giuridica Editrice, 2013, p. 293.

¹²⁵ Garofoli, Roberto; Ferrari, Giulia: *Manuale di diritto amministrativo*, VII Edizione, Roma, Nel Diritto Editore, 2013, p. 1696.

La responsabilità civile dei membri della Commissione valanghe nei confronti di terzi può essere limitata probabilmente al dolo e alla colpa grave, in conseguenza dell'estensione degli articoli 22 e 23 del Testo unico degli impiegati dello Stato ai funzionari¹²⁶. Ciò significherebbe in concreto, che i membri della Commissione valanghe non potrebbero essere convenuti in giudizio e condannati a rispondere in tutti i casi di colpa lieve.

L'articolo 28 della Costituzione prevede inoltre che la responsabilità civile dei funzionari e dipendenti venga estesa all'Amministrazione stessa: *"I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici."*

La *ratio* di questa norma consiste nella necessità di assicurare al danneggiato la più ampia possibilità di ottenere il risarcimento del proprio danno. Per questa ragione non risponde solo l'autore del danno che ha partecipato originariamente alla causazione del danno, ma anche l'ente pubblico, come il Comune. La responsabilità del Comune è disciplinata secondo i principi generali del diritto civile e non è pertanto limitata a dolo o colpa grave, come quella dei membri della Commissione valanghe¹²⁷.

Gli enti pubblici sono riconosciuti come persone giuridiche e dispongono di capacità giuridica. Ciò significa che possono essere titolari di posizioni giuridiche soggettive, come la proprietà, diritti soggettivi, debiti, interessi giuridici, oneri, obbligazioni ecc. Un ente pubblico agisce, come già spiegato al capitolo 4.1, mediante persone fisiche che fanno parte della struttura organizzativa e che sono denominati organi dell'ente.

Le Commissioni valanghe fanno parte degli organi interni del Comune in quanto la loro attività di consulenza non ha comunque un'efficacia conclusiva del provvedimento (atto endoprocedimentale). La loro attività influisce però in maniera determinante sull'atto con efficacia conclusiva emesso dal Sindaco (che è organo esterno del Comune).

Ai Comuni, in qualità di persone giuridiche, viene direttamente ascritto ogni comportamento giuridicamente rilevante dei propri organi nei confronti di altri soggetti giuridici, compresi i fatti illeciti. La responsabilità contrattuale del Comune è di natura diretta: in forza di tale responsabilità ogni azione, psicologicamente imputabile alla persona fisica (funzionario), è addebitata giuridicamente in via diretta al Comune¹²⁸. Fondamento di tale responsabilità

solidale è costituito dal c.d. rapporto di immedesimazione organica.

Naturalmente, condizione indispensabile della responsabilità del Comune è che l'organo abbia agito nell'espletamento di attività istituzionale, ossia in espletamento dell'attività delle Commissioni valanghe. Se l'azione era di natura personale ed è stata effettuata al di fuori delle attività della Commissione valanghe, il Comune non risponde.

9.3.2 Il processo civile

In un processo civile il Giudice decide sulla controversia giuridica fra due o più parti private. Diversamente dal processo penale, lo Stato mediante il Pubblico ministero non è una parte necessaria della causa e il suo coinvolgimento è necessario solo in casi davvero eccezionali. Le parti del processo civile sono l'(gli) attore(i) e il(i) convenuto(i).

Competente a decidere in merito a pretese di risarcimento del danno extracontrattuale ai sensi dell'articolo 2043 c.c. nei confronti del Comune e dei membri della Commissione valanghe in Alto Adige, è il Tribunale di Bolzano in prima istanza (o il Giudice di pace della circoscrizione in cui il convenuto ha la propria residenza e se la pretesa di risarcimento non supera l'importo di € 5.000). Entrambe le parti devono essere rappresentate da un difensore (nei procedimenti dinanzi al Giudice di pace non è necessaria l'assistenza di un difensore se il valore del processo è inferiore ad € 1.100 o se il Giudice ne concede l'autorizzazione).

Se al termine del processo per il risarcimento del danno è pronunciata una condanna, il condannato o l'assicurazione, in sua vece, è tenuto a corrispondere immediatamente la somma liquidata a titolo di risarcimento del danno, anche se è stata proposta impugnazione, poiché la sentenza di primo grado ha efficacia provvisoriamente esecutiva (salvo la sospensione della provvisoria esecutività da parte della Corte d'Appello).

126 Art. 22 und 23 del Decreto del Presidente della Repubblica del 10 gennaio 1957, n. 3, recante il *"Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato"* è stato esteso dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, sentenza del 18 febbraio 2000, n. 1890 ai funzionari; Caringella, Francesco: *Manuale di diritto amministrativo*, VI Edizione, Roma, Dike Giuridica Editrice, 2013, p. 295.

127 Von Walter, Anton: *Verfahrensrecht und Verwaltungspraxis in Südtirol (Diritto del procedimento e prassi amministrativa in Alto Adige)*, Bolzano, Athesia, 2005, p. 77.

128 Garofoli, Roberto; Ferrari, Giulia: *Manuale di diritto amministrativo*, VII Edizione, Roma, Nel Diritto Editore, 2013, p. 118.

129 Corte di Cassazione, Sezioni Unite, ordinanza del 7 marzo 2005, n. 4805.

Competente a decidere in secondo grado è la Corte d'Appello di Trento, sezione distaccata di Bolzano (ovvero il Tribunale, se il procedimento di primo grado pendeva dinanzi al Giudice di pace). In entrambi i gradi di giudizio sopra menzionati la cognizione si estende sia al merito, e pertanto al fatto stesso, sia alle questioni di diritto. L'ultimo grado di giudizio possibile si svolge dinanzi alla Corte di Cassazione. La Corte di Cassazione è il giudice di legittimità e decide pertanto soltanto sulla interpretazione e applicazione delle norme giuridiche.

9.4 Responsabilità amministrativa

9.4.1 La responsabilità amministrativa dei membri della Commissione valanghe

I membri della Commissione valanghe possono incorrere altresì, nella loro qualità di funzionari onorari del Comune, sempre sulla base della norma costituzionale sopra citata (articolo 28), in responsabilità amministrativa. Presupposto di questa è che al Comune o a un'altra amministrazione o ente pubblico sia stato causato – attraverso un comportamento doloso o colposo dei membri della Commissione valanghe nell'espletamento dei loro compiti – un danno a carico delle finanze pubbliche ovvero, in generale, un danno al patrimonio dell'Amministrazione pubblica.

Un danno alle finanze pubbliche potrebbe per esempio essere causato qualora l'ente pubblico abbia dovuto corrispondere ad altri soggetti giuridici una somma di denaro a titolo di risarcimento del danno, in conseguenza di una condanna civile. In tal caso può essere tenuto indenne agendo successivamente contro il funzionario o dipendente responsabile. Il patrimonio della pubblica amministrazione potrebbe, inoltre, essere pregiudicato per esempio da un danno causato da una valanga a costruzioni o beni in proprietà del Comune.

Presupposti della responsabilità amministrativa sono i seguenti elementi:

1. un rapporto di servizio (nel quale rientra anche il rapporto di funzionario onorario);
2. un'azione/omissione che viola gli obblighi istituzionali della Commissione valanghe;
3. un danno concreto, attuale e quantificabile all'erario/patrimonio dell'ente pubblico;
4. un nesso causale fra la condotta e il danno e
5. la colpa grave o il dolo¹³⁰.

La responsabilità amministrativa è devoluta alla cognizione della Corte dei Conti. Essa è regolata da numerose leggi statali, ma in particolare dalla legge del 14 gennaio 1994, n. 20 (d'ora in poi legge n. 20/1994), nonché per i Comuni delle Province di Bolzano e Trento dal DPRReg. 1° febbraio 2005, n. 2/L e successive modifiche.

La responsabilità amministrativa è personale. Ciò significa che l'obbligo di risarcimento del danno non viene trasmesso agli eredi del responsabile. Tale regola non si applica all'illecito arricchimento del funzionario, poiché l'indebito incremento patrimoniale si trasmette anche gli eredi. Negli organi collegiali, quali la Commissione valanghe, sono soggetti a responsabilità amministrativa solo i membri che hanno espresso un voto favorevole nelle deliberazioni (articolo 1, comma 1-ter, legge n. 20/1994). Poiché le consultazioni della Commissione valanghe sono di natura tecnica, la responsabilità non si estende agli organi politici che in buona fede hanno approvato o autorizzato l'esecuzione delle decisioni della Commissione valanghe (articolo 1, comma 1-ter, legge n. 20/1994). Conseguentemente il Sindaco non è responsabile in via amministrativa, se egli adotta le proprie decisioni in merito ai provvedimenti da assumere sulla base dell'attività di consulenza (con voto) della Commissione valanghe.

La Corte dei Conti ha il compito di valutare le singole responsabilità se più persone hanno causato il danno (p.es. tutti quelli che hanno espresso un voto favorevole) e condanna ognuna in proporzione al rispettivo coefficiente casuale nella produzione del danno. Normalmente l'obbligazione risarcitoria non è solidale (solidale significa che ognuno risponde in modo indiviso per l'adempimento) ma *pro quota* (ogni persona risponde solo per la parte del risarcimento del danno da essa dovuta). Un'eccezione è rappresentata, tuttavia, dalle azioni dolose e dagli illeciti arricchimenti.

La Corte dei Conti determina l'ammontare del risarcimento del danno. Per questo essa deve tener conto dei vantaggi comunque conseguiti dal Comune o dalla comunità amministrata dal Comune, in relazione al comportamento dei membri della commissione valanghe (*compensatio lucri cum damno*). La Corte dei Conti ha la possibilità di ridurre il risarcimento del danno accertato con riferimento a vari fattori, anche del singolo, come l'adempimento senza esitazione degli obblighi precedenti, la sua situazione economica, le difficoltà dei compiti ecc.

130 Caringella, Francesco: *Manuale di diritto amministrativo*, VI Edizione, Roma, Dike Giuridica Editrice, 2013, p. 299.

(potere di riduzione). In questo modo il risarcimento del danno può essere riproporzionato, in riferimento al rischio considerevole che grava sui dipendenti e funzionari pubblici in conseguenza dell'attività da loro espletata.

La responsabilità amministrativa è limitata a quelle situazioni nelle quali i dipendenti o funzionari hanno violato con dolo o colpa grave i loro obblighi istituzionali o mediante azioni o non agendo (omissione), in modo da causare un danno. Per la definizione del termine dolo si rinvia al capitolo precedente. La colpa grave ricade nell'ambito della colpa, ma copre solo una parte di essa. Come già spiegato, agisce con colpa grave colui il cui comportamento è caratterizzato da una profonda imprudenza, estrema superficialità o inescusabile negligenza o disattenzione¹³¹. Un membro della Commissione valanghe che ignora circostanze inequivoche, agisce pertanto con colpa grave. La limitazione della responsabilità alla colpa grave ha il fine di non gravare le attività rischiose dei pubblici funzionari con possibili richieste di risarcimento ingenti da parte dell'Amministrazione pubblica¹³².

Il diritto dell'Amministrazione pubblica di agire contro i membri della Commissione valanghe si prescrive in cinque anni. La prescrizione decorre in generale dal momento in cui si è verificato il fatto dannoso. L'organo al vertice dell'Amministrazione pubblica è obbligato a denunciare il danno all'erario immediatamente dopo la sua verifica al Procuratore regionale della Corte dei Conti, il quale può poi eventualmente dare avvio al processo. Se il diritto al risarcimento del danno dell'Amministrazione pubblica si prescrive a causa di un'omissione o di un ritardo nella denuncia del fatto, sono chiamati a rispondere del danno all'erario – entro cinque anni dalla data in cui la prescrizione è maturata – i soggetti che hanno omesso o ritardato la denuncia.

9.4.2 La Corte dei Conti

La Corte dei Conti è situata in tutti i capoluoghi di Regione così come nei capoluoghi delle Province Autonome di Trento e Bolzano¹³³. Ogni sezione della Corte dei Conti dispone di una Procura, poiché nei processi sulla responsabilità amministrativa è necessaria la figura del Procuratore regionale con funzioni di Pubblico ministero. Il Procuratore regionale esercita l'azione nei

131 Corte dei Conti, sentenza del 15 febbraio 2011, n. 280.

132 Von Walter, Anton: *Verfahrensrecht und Verwaltungspraxis in Südtirol (Diritto del procedimento e prassi amministrativa in Alto Adige)*, Bolzano, Athesia, 2005, p. 79.

133 Decreto Legge del 15 novembre 1993, n.453.

confronti del dipendente o funzionario pubblico. Tuttavia, prima invita quest'ultimo a presentare i propri argomenti entro trenta giorni, anche mediante documenti o mediante un'audizione personale. In questo modo all'indagato viene data la possibilità di difendersi e di spiegare le proprie ragioni. Trascorsi i 30 giorni, il Procuratore regionale ha 120 giorni di tempo per effettuare indagini al fine di accertare la sussistenza di profili di responsabilità.

L'attività istruttoria, contraddistinta da ampi poteri, può terminare o attraverso una proposta di archiviazione o con l'atto formale di promozione dell'azione, che è rappresentato da un atto di citazione che viene depositato presso la Corte dei Conti. Il Presidente fissa poi l'udienza con decreto in calce all'atto di citazione. L'atto di citazione e il decreto vengono notificati all'interessato. Il collegio di tre magistrati ha gli stessi poteri istruttori del Procuratore regionale. Il procedimento termina con un'udienza pubblica nel corso della quale le parti possono presentare le loro tesi difensive. La sentenza conclusiva può essere di assoluzione o di condanna. Nell'ultimo caso l'esecuzione avviene da parte della stessa Amministrazione pubblica alla quale è stato causato il danno.

Le impugnazioni nei confronti delle sentenze della Corte dei Conti possono essere presentate alle prime tre sezioni centrali della Corte dei Conti in secondo grado e possono essere impugnate in terzo grado dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, ma soltanto per motivi inerenti alla giurisdizione. Questioni di massima e conflitti di competenza sono risolti dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti.

10. ELENCO DI DOMANDE

I. Domanda: Se una strada viene chiusa dalla Commissione valanghe, può il Sindaco ordinare uno sgombero neve (soprattutto al fine di garantire interventi d'emergenza, sicurezza dei lavoratori comunali)? **Risposta della Ripartizione protezione antincendi e civile:** In caso di chiusura di una strada il Sindaco deve emanare un'ordinanza. In tale ordinanza viene indicato cosa sia vietato e cosa sia permesso. La chiusura spetta al Sindaco, la Commissione valanghe ha solo poteri consultivi. Nell'ordinanza – quale deroga – il Sindaco può specificare precisamente quali veicoli e persone siano autorizzati a trasgredire la chiusura, ma se ne assume la relativa responsabilità.

II. Domanda: In caso di chiusura di una strada possono gli abitanti dei masi transitare lungo la strada a proprio rischio e pericolo e possono gli abitanti

dei masi sgombrare la neve di propria iniziativa? **Risposta della Ripartizione protezione antincendi e civile:** Qualora la Commissione valanghe dovesse riscontrare una patente violazione dell'ordinanza del Sindaco, essa è tenuta a farne denuncia al Sindaco, il quale informerà di ciò i Carabinieri.

III. Domanda: In che modo preciso deve essere effettuata la chiusura di una strada (occorre una chiusura totale con una sbarra o è sufficiente un cartello stradale)? **Risposta della Ripartizione protezione antincendi e civile:** Un cartello stradale è sufficiente. Se un Comune dispone di mezzi aggiuntivi per avvisare della chiusura e renderla evidente, come ad esempio una sbarra, dovrebbe utilizzarli.

IV. Domanda: Esiste la possibilità di disporre chiusure condizionate delle strade? (possono per es. passare solo gli abitanti dei masi, o si può passare solo in determinati periodi, o solo sotto vigilanza)? **Risposta della Ripartizione protezione antincendi e civile:** Naturalmente, vedi su questo punto la risposta alla domanda I.

V. Domanda: I costi per i distacchi artificiali di valanghe vengono assunti dalla Provincia? **Risposta della Ripartizione protezione antincendi e civile:** Non si tratta in questo caso di un rimborso di spese effettuate, ma di contributi della Provincia ai Comuni alla presentazione di fatture saldate e di una corrispondente domanda. Al fine di ottenere un contributo, in totale (e cioè nel corso di un'intera stagione invernale) deve essere superata una soglia di € 5.000 spesi. L'Ufficio Protezione Civile può fornire Informazioni più dettagliate in proposito.

VI. Domanda: Una pista da slittino non risulta indicata come tale nel PUC (Piano Urbanistico Comunale). Si tratta infatti di una strada forestale ed alpestre su terreno della frazione, e durante i mesi invernali il gestore dell'alpeggio ne garantisce l'apertura e la manutenzione quale pista da slittino. In caso di nevicate consistenti sussiste un pericolo di valanghe. È competente in questo caso la Commissione valanghe? **Risposta della Ripartizione protezione antincendi e civile:** Sì, la Commissione valanghe è competente per l'intero territorio comunale.

11. LEGGE PROVINCIALE 15 MAGGIO 2013, N. 7
“COMMISSIONI VALANGHE E MODIFICHE DI VARIE LEGGI PROVINCIALI”
(PUBBLICATO NEL B.U. 21 MAGGIO 2013, N. 21.)

TITOLO I – COMMISSIONI VALANGHE

Articolo 1 _ Obiettivi e ambito di applicazione

1) Il presente titolo disciplina l'istituzione e i compiti delle commissioni valanghe nonché i compiti dei comuni e dell'amministrazione provinciale.

Articolo 2 _ Istituzione e nomina

- 1) I comuni possono istituire commissioni valanghe.
- 2) La commissione valanghe deve essere istituita se per il rilascio del bene-
stare all'apprestamento delle aree sciabili attrezzate di cui all'articolo 5 della
legge provinciale 23 novembre 2010, n. 14, è necessario l'esame da parte della
commissione stessa.
- 3) Per gli impianti a fune in servizio pubblico l'assessore o l'assessora pro-
vinciale per la mobilità prescrive l'istituzione di una commissione valanghe
nel caso in cui l'ispettorato forestale territorialmente competente comunichi
all'Ufficio provinciale Trasporti funiviari che una tratta dell'impianto a fune è
da considerarsi a rischio valanghivo per mutate circostanze.
- 4) La commissione valanghe è nominata dal consiglio comunale. Essa è com-
posta da un minimo di cinque ad un massimo di nove componenti che cono-
scono la zona e le relative condizioni meteorologiche, nivologiche e valanghive.
Il personale della Ripartizione provinciale Foreste, se nominato componente
della commissione valanghe, è posto in servizio per l'assolvimento delle re-
lative attività.
- 5) Ogni commissione valanghe nomina al suo interno il componente che la
presiede e il componente che sostituisce il o la presidente. Il o la presidente
della commissione valanghe è componente di diritto del centro operativo
comunale di cui all'articolo 3 della legge provinciale 18 dicembre 2002, n. 15.
La commissione valanghe è commissione tecnica con funzione consultiva per
il centro operativo comunale.
- 6) La commissione valanghe può suddividersi in sottocommissioni che sono
composte da almeno tre componenti.

Articolo 3 _ Compiti della commissione valanghe

- 1) La commissione valanghe analizza e valuta il pericolo valanghe. È deputata

alla gestione del rischio e propone provvedimenti per ridurre il rischio valanghe. consiglia il sindaco o la sindaca in caso di pericolo valanghe.

2) La commissione valanghe si riunisce almeno due volte all'anno per organizzare la propria attività e per redigere la documentazione conclusiva.

3) La commissione valanghe esamina e documenta le condizioni meteorologiche, nivologiche e valanghive e informa il sindaco o la sindaca in caso di pericolo valanghe per la popolazione, abitati, complessi residenziali, opere pubbliche e infrastrutture, impianti nonché aree sciabili attrezzate.

4) La commissione valanghe consiglia il sindaco o la sindaca ai sensi dell'articolo 18 della legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1.

5) Ogni componente della commissione valanghe in caso di imminente pericolo di valanghe può proporre al sindaco o alla sindaca la chiusura totale o parziale di aree sciabili attrezzate, impianti di risalita, strade comunali e tratti della rete viaria rurale. La chiusura viene disposta o revocata senza indugio con provvedimento del sindaco o della sindaca. Le funzioni del gestore di aree sciabili attrezzate sono disciplinate dalla legge provinciale 23 novembre 2010, n. 14.

6) Se un impianto di risalita si trova sul territorio di più comuni, i provvedimenti necessari sono adottati dal comune che ospita la stazione a valle dell'impianto di risalita.

7) Se una pista da sci si trova sul territorio di più comuni, i provvedimenti necessari sono adottati dal comune che ospita il tratto più lungo della pista da sci.

8) La chiusura e l'apertura di autostrade, strade statali e provinciali sono disciplinate dal codice della strada. Sono fatte salve le competenze del sindaco o della sindaca in veste di autorità locale per la protezione civile.

Articolo 4 _ Compiti del comune

1) Il comune garantisce ai componenti della commissione valanghe un'adeguata assicurazione per la responsabilità civile, di tutela legale e contro gli infortuni.

2) Il comune corrisponde ai componenti delle commissioni valanghe i gettoni di presenza previsti dalla normativa regionale e rimborsa le spese sostenute nell'ambito dell'attività in qualità di componenti della commissione valanghe.

3) Il comune mette a disposizione dei componenti delle commissioni valanghe mezzi, apparecchiature, materiali nonché dispositivi di protezione individuale e attrezzature d'emergenza necessari.

Articolo 5 _ Compiti dell'amministrazione provinciale

1) L'amministrazione provinciale mette a disposizione dei componenti delle

commissioni valanghe, per l'esercizio della propria attività, strumenti standardizzati come reti provinciali di rilevamento, piattaforme informative, moduli e simili.

2) L'amministrazione provinciale organizza corsi, esercitazioni, conferenze, escursioni e simili per la formazione e l'aggiornamento dei componenti delle commissioni valanghe.

Articolol 6 _ Contributi

1) Per la realizzazione di opere di prevenzione e per gli interventi di pronto soccorso e di ripristino a seguito di frane, valanghe, alluvioni e altre calamità naturali trova applicazione la legge provinciale 12 luglio 1975, n. 34, e successive modifiche.

TITOLO II – MODIFICHE DI LEGGI PROVINCIALI IN MATERIA DI PROTEZIONE CIVILE, UFFICIO IDROGRAFICO PROVINCIALE, AZIENDA PROVINCIALE FORESTE E DEMANIO, ESERCIZIO DELLA CACCIA NONCHÉ DISCIPLINE SPORTIVE

Articolo 7 _ Modifica della legge provinciale 18 dicembre 2002, n. 15, “Testo unico dell’ordinamento dei servizi antincendi e per la protezione civile”

[...]

Articolo 8 _ Modifica della legge provinciale 26 maggio 1976, n. 18, “Istituzione del Laboratorio biologico provinciale e dell’Ufficio idrografico provinciale”

[...]

Articolo 9 _ Abrogazioni

1) L'articolo 7 e il comma 3 dell'articolo 8 della legge provinciale 26 maggio 1976, n. 18, e successive modifiche, sono abrogati.

Articolo 10 _ Modifica della legge provinciale 17 ottobre 1981, n. 28, “Ordinamento dell’Azienda provinciale foreste e demanio per l’amministrazione delle proprietà forestali demaniali della Provincia autonoma di Bolzano”

[...]

Articolo 11 _ Modifica della legge provinciale 17 luglio 1987, n. 14, “Norme per la protezione della fauna selvatica e per l’esercizio della caccia”
[...]

Articolo 12 _ Modifica della legge provinciale 21 dicembre 2011, n. 15, “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l’anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 (Legge finanziaria 2012)”
[...]

Articolo 13 _ Disposizione finanziaria

1) La presente legge non comporta nuove o maggiori spese per l’esercizio finanziario 2013.

2) La spesa a carico dei successivi esercizi finanziari è stabilita con la legge finanziaria annuale.

La presente legge sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Provincia.

12. BIBLIOGRAFIA

Aineva: *Gli organismi locali per la prevenzione dalle valanghe*

http://www.aineva.it/pubblica/neve54/2_organizza/organizza3.html

ultimo accesso 31.03.2014.

Bricola, Franco: *Teoria generale del reato*. In *Noviss. dig. it.*, vol. XIX, Torino, Utet Giuridica, 1973.

Bruno, Enrico; Maggioni, Margherita; Freppaz, Michele; Zanini, Ermanno: *Distacco artificiale di valanghe: linee guida per la procedura operativa, metodi e normativa* Progetto strategico “RiskNat”, Regione Autonoma Valle D’Aosta (Ed.), 2012.

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL (Ed.): *Methoden zur Analyse und Bewertung von Naturgefahren, Eine risikoorientierte Betrachtungsweise, Umwelt-Materialien Nr. 85*, Bern, 1998.

Caringella, Francesco: *Manuale di diritto amministrativo*, VI Edizione, Roma, Dike Giuridica Editrice, 2013.

Cocco, Giovanni; Ambrosetti, Enrico Mario: *Manuale di diritto penale, Parte speciale, I reati contro le persone*, II Edizione, Padova, Cedam, 2010.

Crea, Giorgia: *Le posizioni di garanzia*, in <http://www.diritto.it/docs/32830-le-posizioni-di-garanzia>, 2011, p. 43, ultimo accesso il 15.04.2014.

Garofoli, Roberto: *Compendio di diritto penale. Parte generale e speciale*, Roma, Nel Diritto Editore, 2013.

Garofoli, Roberto: *Manuale di diritto penale. Parte generale*, X Edizione, Roma, Nel Diritto Editore, 2014.

Garofoli, Roberto; Ferrari, Giulia: *Manuale di diritto amministrativo*, VII. Edizione, Roma, Nel Diritto Editore, 2013.

Laux, Helmut: *Entscheidungstheorie*, VII Edizione, Berlino, Springer, 2007.

Marinucci, Giorgio: *Antigiuridicità*. In *Dig. disc. pen.*, vol. I, Torino, Utet Giuridica, 1987.

Padovani, Tullio: *Diritto penale*, V Edizione, Milano, Giuffrè, 1999.

Poliandri, Gianfranco: *Manuale per le commissioni comunali valanghe - bozza*. Provincia Autonoma di Bolzano – Alto Adige, Ufficio idrografico, 2005.

Provincia Autonoma di Bolzano – Alto Adige, Istituto provinciale di Statistica Astat (Ed.), *Annuario statistico 2013*, Bolzano, 2013.

Provincia Autonoma di Bolzano – Alto Adige, Ripartizione 26 Protezione antincendi e civile, Ufficio 26.3 – Protezione civile (Ed.), *Direttive per la redazione dei Piani di Protezione Civile Comunali PPCC 2009*, Bolzano, 2009.

Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, Ripartizione 28 natura, paesaggio e sviluppo del territorio: *Piano di Settore Impianti di risalita e Piste da sci*, <http://www.provincia.bz.it/natura-territorio/piano-risalita.asp>, ultimo accesso 31.03.2014.

Rudolf-Miklau, Florian; Sauermoser, Siegfried: *Einführung*. In: Rudolf-Miklau,

Florian; Sauermoser, Siegfried (Ed.): *Handbuch Technischer Lawinenschutz*, Berlino, Ernst & Sohn, 2011.

Stoffel, Lukas; Nairz, Patrick; Sauermoser, Siegfried: *Temporärer Lawinenschutz*. In: Rudolf-Miklau, Florian; Sauermoser, Siegfried (Ed.): *Handbuch Technischer Lawinenschutz*, Berlino, Ernst & Sohn, 2011.

Stötter, Johann; Fuchs, Sven: *Umgang mit Naturgefahren - Status quo und zukünftige Anforderungen*. In: Fuchs, Sven; Khakzadeh, Lamiss Magdalena; Weber, Karl (Ed.): *Recht im Naturgefahrenmanagement*, Innsbruck, Studienverlag, 2006.

Tangl, Astrid; Unterberger, Dagmar; Bilgeri, Florian; Kronthaler, Georg; Riedl, Harald; Brugger, Hermann; Schweizer, Jürg; Kranebitter, Klaus; Winkler, Michael; Nairz, Patrick; Kößler, Paul; Paal, Peter; Plattner, Peter; Horntrich, Robert; Mair, Rudi; Sauermoser, Sigfried; Würtl, Walter; Zörer, Walter; Beikircher, Werner.; *Manuale di formazione delle Commissioni valanghe del Tirolo (Ausbildungshandbuch der Tiroler Lawinenkommissionen)*, Ufficio della giunta del Land Tirol, Ripartizione Protezione Civile e prevenzione catastrofi, Affari delle Commissioni valanghe (Ed.), Innsbruck, Alpina, 2011.

Torrente, Andrea; Schlesinger, Piero: *Manuale di diritto privato*, Milano, Giuffrè Editore, 2009.

Vassalli, Giuliano: *Nullum crimen, nulla poena sine lege*. In: *Dig. disc. pen.*, vol. VIII, Torino, Utet Giuridica, 1994.

Verband der Europäischen chemischen Industrie - The European Chemical Industry Council CeficCefic (Ed.): *Risiko und Gefahr Was der Unterschied ist?*, Bruxeles, 2008.

Von Walter, Anton: *Verfahrensrecht und Verwaltungspraxis in Südtirol*, Bolzano, Athesia, 2005.

13. ELENCO DELLA GIURISPRUDENZA

Consiglio di Stato, sentenza del 07 aprile 2003, n.1831.

Consiglio di Stato, sentenza del 07 ottobre 2008, n.4812.

Consiglio di Stato, sentenza del 02 febbraio 2004, n.324.

Consiglio di Stato, sentenza del 25 gennaio 2003, n.344.

Consiglio di Stato, sentenza del 27 dicembre 2000, n.6875.

Corte Costituzionale, sentenza del 13 ottobre 2006, n.327.

Corte dei Conti Umbria, sentenza del 10 dicembre 2002, n.553.

Corte dei Conti, sentenza del 15 febbraio 2011, n.280.

Corte di Cassazione, sentenza del 26 ottobre 2011, n.38786.

Corte di Cassazione, sentenza del 16 gennaio 2009, n.1786.

Corte di Cassazione, sentenza del 17 gennaio 2012, n.1428.

Corte di Cassazione, sentenza del 18 febbraio 2000, n.1890

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, ordinanza del 07 marzo 2005, n.4805.

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza del 09 marzo 2007, n.5398.

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza dell'11 gennaio 2008, n.581.

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza dell'11 novembre 2008, n.26972.

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, Sentenza dell'11 settembre 2002, n.30328.

Tribunale Amministrativo Regionale Piemonte, sentenza del 02 luglio 2008, n.1441.

Tribunale Amministrativo Regionale Umbria, sentenza dell'11 luglio 2012, n.274.

Tribunale L'Aquila, sentenza del 22 ottobre 2012, n.380.

14. RINGRAZIAMENTI

Innanzitutto vorrei ringraziare l'Ufficio idrografico della Ripartizione protezione antincendi e civile della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige e in particolare il Dott. Rudi Nadalet, per il suo gentile sostegno, per le informazioni, che mi ha messo a disposizione, nonché per i consigli e le discussioni.

Ringrazio molto tutti gli intervistati, nello specifico il Dott. Hanspeter Staffler, Direttore della Ripartizione protezione antincendi e civile della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, il Signor Reinhard Pinggera, collaboratore della Stazione forestale Prato allo Stelvio e membro della Commissione valanghe, il Dott. Massimo Tomio, direttore dell'Ufficio amministrativo strade della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, il Sostituto Commissario Sergio Compagnone, responsabile dell'Ufficio armi ed esplosivi della Questura di Bolzano ed il Signor Bernhard D'Incau, Amministratore delegato della Assiconsult Srl. Vorrei ringraziare altresì tutte le persone cui ho chiesto spiegazioni via telefono o per iscritto e che si sono rese disponibili. Nello specifico vorrei ringraziare il Dott. Christoph Teissl, la Dr. Michela Munari e la Signora Maria Cristina Sottoriva Righetti.

Un caloroso ringraziamento spetta ai miei colleghi e amici, che mi hanno sostenuto nella redazione delle presenti linee guida, in particolare alla Avv.ssa Cristina Longhi, all'Avv. Reinalter Andreas e al Dott. Massimiliano Segarizzi, nonché alla mia famiglia e a Florian.

