

Indagine conoscitiva della X Commissione della Camera dei deputati su  
“LE PROPOSTE PER LA RIPRESA ECONOMICA DELLE ATTIVITÀ TURISTICO-  
RICETTIVE DELLA MONTAGNA INVERNALE, IN FUNZIONE DELLE RIAPERTURE  
PREVISTE A PARTIRE DALLA STAGIONE 2021/2022

Documento predisposto dal Club alpino italiano

*Il Club Alpino Italiano*

Come recita l'articolo 1 dello Statuto, il Club alpino italiano (CAI), fondato nel 1863 da Quintino Sella, ha per scopo l'alpinismo in ogni sua manifestazione, la conoscenza e lo studio delle montagne, specialmente di quelle italiane, e la difesa del loro ambiente naturale.

Con la legge 26 gennaio 1963, n. 91 la Repubblica italiana ha riconosciuto la personalità giuridica al C.A.I. (art. 1) e ne ha definito i compiti, a favore sia dei propri soci sia di altri, per quanto riguarda le attività in montagna (art. 2). La Sede centrale del CAI figura quale ente pubblico non economico, mentre le Sezioni, soggetti territoriali di diritto privato, sono dotate di una personalità di diritto privato: per questo la Corte dei conti definisce il CAI quale “ente associativo a struttura complessa”.

Il CAI è attualmente composto da 513 Sezioni presenti in tutto il territorio nazionale, alle quali hanno aderito nel 2021 oltre 303.000 soci (nel 2019, dato pre-Covid, erano 327.391).

Fanno parte del CAI, quali Sezioni nazionali, il Corpo Nazionale del Soccorso Alpino e Speleologico (CNSAS), composto da poco meno di 7.000 componenti e l'Associazione Guide Alpine Italiane (AGAI), alla quale aderiscono la quasi totalità delle Guide alpine iscritte ai relativi Collegi regionali.

Il CAI, grazie all'attività svolta da centinaia dei propri volontari, mette a disposizione di tutti i fruitori della montagna una rete di sentieri superiore a 65.000 km; la recente messa in opera del “Sentiero Italia CAI”, che, muovendo da Santa Teresa Gallura (SS), arriva sino Muggia (TS) attraversando tutte le regioni italiane in oltre 500 tappe e, con i suoi 7.200 km, oltre ad essere uno dei trekking più lunghi del mondo, rappresenta l'asse portante di un turismo di scoperta di tutto il territorio nazionale al passo lento del camminare o del cicloescursionismo rispettoso.

Il CAI dispone di un patrimonio di circa 700 strutture di ricovero in quota, costituito da rifugi alpini (363), bivacchi (232), punti di appoggio e capanne sociali (80). L'emblematica Capanna Regina Margherita sulla vetta del Monte Rosa (a 4.554 metri) ed il rifugio Quintino Sella al Monviso appartengono alla Sede centrale, mentre tutte le altre strutture sono di proprietà delle singole Sezioni.

*Il rifugio alpino quale presidio del territorio*

Il turismo montano, in una corretta visione di sviluppo economico nazionale, la cui “transizione ecologica” equivalga a scelte di fondo e a modalità attuative che ne siano espressione non solo apparente, costituisce una delle prioritarie occasioni di recupero e di crescita di territori che hanno conosciuto spopolamento e criticità, specialmente nelle zone appenniniche, e, se correttamente indirizzato e mantenuto appetibile da frequentatori che cercano bellezza paesaggistica coniugata al rispetto per l'ambiente, saprà attrarre in tutte le stagioni dell'anno, in ogni regione, quanti abbiano

desiderio, quando non necessità, di ritrovare una dimensione di vita in natura, a contatto con culture che molto hanno da offrire a chi vi si accosta.

Il Club alpino italiano è, quindi, fermamente convinto che sia interesse nazionale prioritario conservare le valenze ambientali e paesaggistiche della montagna italiana, meritevole di attenzione e di forme di sostegno e promozione economica che siano, però, compatibili con le fragilità di questi territori.

Un turismo che sia sostenibile in ogni suo aspetto e non si lasci attrarre da mode che, proprio perché tali, sono destinate alla breve durata, a dispetto di interventi irreversibili sul territorio, fermo restando che molto può essere fatto in vista di un duraturo sviluppo economico delle “Terre alte”, attraverso un sistema complesso di interventi capaci di armonizzare la tutela delle esigenze di vita delle popolazioni con la tutela dell’ambiente.

A questo proposito, i rifugi alpini rappresentano l’apice di un sistema di turismo montano che opera sia nella stagione estiva, garantendo oltre 20.000 posti letto, ed anche, più limitatamente, nella stagione invernale, accogliendo alpinisti ed escursionisti, sciatori e scialpinisti, così da costituire un vero e proprio volano per la fruizione turistica di molte vallate montane.

Tale valenza economica deve essere tutelata dal legislatore, e non solo in termini di ristoro (dai quali per altro i rifugi sono stati esclusi fino a novembre 2020, poiché dotati di un proprio codice ATECO), ma garantendone concretamente l’apertura. Queste strutture, infatti, sono rimaste chiuse per l’intero inverno 2020-2021 ed hanno avuto pesanti limitazioni gestionali nelle estati 2020 e 2021, un sacrificio resosi necessario in relazione all’evoluzione della pandemia SARS COVID-19, ma che oggi, grazie alla larga e crescente diffusione dei vaccini e all’introduzione del “Super Green Pass”, può essere gestita diversamente, offrendo la possibilità di apertura invernale di queste strutture, in vista di un progressivo ritorno, ancorché opportunamente gestito, alla normalità per la prossima stagione estiva 2022.

L’attenzione sui rifugi, per altro, non può essere valutata in soli termini di valenza economica, poiché ognuno di essi svolge anche la rilevante funzione di presidio di sicurezza per tutti i frequentatori della montagna, sia in caso di maltempo, che di incidente.

Su questo ultimo punto ci preme porre l’attenzione del legislatore: in montagna, infatti, le condizioni meteorologiche evolvono rapidamente e queste strutture devono poter garantire ricovero “emergenziale” a tutti gli avventori, anche superando, in via “temporanea” ed “eccezionale”, gli eventuali numeri massimi stabiliti dai protocolli sanitari COVID-19.

Questo ruolo di presidio di sicurezza deve essere compreso e sostenuto anche con misure economiche che permettano interventi di miglioria delle strutture esistenti, spesso inserite in contesti fragili sotto il profilo ambientale e, per questo, meritevoli di sempre crescente attenzione come, ad esempio nel trattamento dei reflui (sono stati avviati esperimenti di fitodepurazione in alcuni rifugi), attraverso investimenti capaci di assicurare collegamenti dati e telefonia stabili per interfacciare tutte queste strutture con le operazioni di soccorso alpino.

Il Club alpino italiano, le sue Sezioni e i gestori dei rifugi hanno compiuto sforzi importanti per garantire l’apertura dei rifugi in questi due anni di pandemia e la predetta funzione di ausilio all’emergenza, ma molto vi è ancora e costantemente da fare sia per garantire la manutenzione di strutture che, per la loro ubicazione ed esposizione, presentano un accelerato grado di usura rispetto agli edifici dei centri abitati: da qui la convinzione che un così vasto patrimonio, votato ad offrire e

garantire un servizio pubblico di tale rilevanza, possa e debba incontrare l'attenzione e le conseguenti favorevoli scelte nel contesto delle adottande strategie del PNRR.

### *Gli effetti della pandemia da Covid-19*

Nelle due stagioni estive che sono state interessate dalla pandemia, la montagna ha conosciuto una crescita esponenziale del numero dei frequentatori, sia quale destinazione di prossimità tale da garantire maggior distanziamento e salubrità, sia come meta per le vacanze. Tale aumento significativo delle presenze, che ha potuto dare respiro in termini economici agli operatori della montagna, si è rapportato, di contro, con la stagione invernale 2020-2021 caratterizzata dal pressochè totale blocco delle attività sciistiche su pista, con conseguente incremento delle attività all'esterno delle aree attrezzate, quali lo scialpinismo, lo sci da fondo, lo sci da fondo escursionistico e l'escursionismo su terreno innevato, anche mediante racchette da neve (c.d. ciaspole).

Parlamento e Governo sono intervenuti attraverso provvedimenti mirati nei decreti "Ristori" e poi in quelli denominati "Sostegni": in particolare l'art. 2 del D.L. n. 41 del 2021 ha istituito un fondo con una dotazione di 700 milioni di euro per il 2021 destinato alla concessione di contributi in favore di soggetti esercenti attività di impresa di vendita di beni o servizi al pubblico, svolte nei comuni ubicati all'interno di comprensori sciistici (di cui 430 milioni in favore degli esercenti attività di impianti di risalita a fune, 40 milioni in favore dei maestri di sci e 230 milioni in favore delle imprese turistiche localizzate nei comuni ubicati all'interno di comprensori sciistici), incrementati di ulteriori 100 milioni per il 2021 dall'art. 3 del D.L. n. 73 del 2021.

La stagione invernale 2021-2022, come molte altre attività, se, da un lato, è sostenuta dagli effetti della massiccia campagna di vaccinazione (che ha permesso già alla fine di novembre l'apertura degli impianti di risalita), dall'altro è ora condizionata dalla rapida diffusione della variante Omicron, che ha inevitabilmente generato una riduzione delle presenze, spesso con disdetta delle prenotazioni già effettuate per il periodo natalizio. Per la restante parte della stagione invernale è sicuramente ipotizzabile una contrazione della presenza di turisti stranieri, specie di quelli del Nord Europa.

Le normative e i protocolli di sicurezza volti ad evitare assembramenti negli impianti di risalita sono stati ulteriormente rivisti, a decorrere dal 10 gennaio 2022, con l'obbligo del "green pass rafforzato" per l'accesso agli impianti disposto dall'art. 1, co. 4, del D.L. n. 229 del 30 dicembre 2021.

Si aggiunga che sul comparto turistico della montagna graverà sicuramente l'aumento del costo dell'energia elettrica che si è determinato negli ultimi mesi.

### *Le politiche ambientali per la montagna*

Il Club alpino italiano ha tra i propri scopi statutari la difesa dell'ambiente ed è, *ab origine*, "associazione di protezione ambientale". Su tali premesse, dopo aver approvato nel 2013 il Bidecalogo di autoregolamentazione nelle modalità di approccio e frequentazione della montagna, in pieno confinamento e in vista della transizione ecologica e dei connessi investimenti, ha adottato documenti specifici che individuano il posizionamento del CAI rispetto a tematiche di estrema attualità, quali i cambiamenti climatici, la tutela delle biodiversità, le fonti energetiche e gli impianti di risalita. Rispetto a questi ultimi e ai progetti di nuovi insediamenti quali, ad esempio, al Terminillo, in Val Grande, al Corno alle Scale, oppure destinati al collegamento tra comprensori sciistici già esistenti, come Val Comelico-Tre Cime, Monte Rosa-Cervinia, Arabba-Falzarego, il CAI ha espresso

e motivato la propria ferma contrarietà in considerazione, soprattutto, degli effetti dei mutamenti del clima che hanno già determinato, causa l'innalzamento dello zero termico e la difficoltà di produrre neve artificiale, l'abbandono di oltre 115 impianti preesistenti, che ora campeggiano come simulacri di scarsa visione e deturpano intere vallate. Si aggiunge la stagnazione ormai decennale del numero dei frequentatori, destinato a diminuire ulteriormente a causa di costi di gestione sempre crescenti, a fronte di minori risorse disponibili. Né può dirsi compatibile con il concetto di transizione ecologica lo sbancamento di valli incontaminate per creare nuovi comprensori che si sa già destinati a drenare denaro "comune" per sopravvivere, per tacere della irreversibilità dello scempio cementizio sotteso ad ogni nuovo insediamento.

### *Le fonti di energia rinnovabile*

Un tema cui il Club alpino italiano ha dedicato un'apposita *position paper* riguarda un settore che, più di ogni altro, rischia di impattare l'ambiente montano, generando rilevanti interventi in ambiti di particolare bellezza naturalistica e paesaggistica, con buona pace della stessa e a fronte di produzioni energetiche di minima rilevanza, per altro con investimenti notevoli.

Ci riferiamo, in particolare, ai parchi eolici, dei quali sono previsti insediamenti dell'estensione di chilometri su creste di montagne, come ad esempio in Toscana, con sbancamenti enormi per far posto alle tonnellate di cemento necessarie a sostenere i singoli piloni, le cui dimensioni ed inestetismi penalizzeranno per sempre ampi territori montani, in cambio di una resa energetica che richiederà secoli per ammortizzare l'investimento: si tratta di un evidente esempio di ecologia apparente perché, se pure è il vento, quando c'è, a muovere le pale, il costo ambientale per l'installazione e la deturpazione irreversibile dei luoghi rende il tutto inaccettabile.

### *La nuova disciplina sulla sicurezza negli sport invernali*

Un aspetto che caratterizzerà la stagione turistica invernale 2021-2022 – per quanto riguarda il quadro normativo – sarà determinato dall'applicazione, a decorrere dal 1° gennaio 2022, delle nuove misure in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali recate dal decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 40 (in sostituzione della disciplina già contenuta nella legge 24 dicembre 2003, n. 363).

Tra le novità "positive" si segnalano l'articolo 30, con cui si obbliga l'utilizzatore delle piste da sci (sciatori e *snowboarder*) a possedere una assicurazione che copra la responsabilità civile per danni o infortuni causati a terzi, nonché l'articolo 31 sul divieto di sciare in stato di ebbrezza in conseguenza di uso di bevande alcoliche e di sostanze tossicologiche (con la previsione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 250 a 1.000 euro).

Il Club alpino italiano ritiene tuttavia necessario evidenziare – cosa che peraltro ha già fatto quando il Governo nel dicembre 2020 ha presentato al Parlamento lo schema di decreto legislativo - alcuni aspetti, talvolta critici, della formulazione delle norme contenute al capo III (artt. da 17 a 33) relativo alle "Norme di comportamento degli utenti delle aree sciabili". Tali disposizioni erano già previste dalla legge n. 363 del 2003, ma alcune di esse sono state eccessivamente dettagliate.

Ad esempio, il comma 4 dell'articolo 18 prevede che "*Ogni sciatore deve tenere una velocità e un comportamento di prudenza, diligenza e attenzione adeguati alla propria capacità, alla segnaletica e alle prescrizioni di sicurezza esistenti, nonché alle condizioni generali della pista stessa, alla libera visuale, alle condizioni meteorologiche e all'intensità del traffico. Lo sciatore deve adeguare la*

*propria andatura alle condizioni dell'attrezzatura utilizzata, alle caratteristiche tecniche della pista e alle condizioni di affollamento della medesima*". Si tratta di regole da "decalogo", non da provvedimento legislativo.

Tali principi sono ulteriormente ribaditi all'articolo 27: *"Ogni sciatore, snowboarder e utente del telemark, può praticare le piste aventi un grado di difficoltà rapportato alle proprie capacità fisiche e tecniche. Per poter accedere alle piste caratterizzate da un alto livello di difficoltà e con pendenza superiore al 40%, contrassegnate come pista nera, lo sciatore deve essere in possesso di elevate capacità fisiche e tecniche"*.

Dalla formulazione del testo appaiono evidenti non poche criticità:

- a) Chi determina (a priori o a posteriori?) il possesso di elevate capacità fisiche e tecniche? Lo sciatore stesso, che si autocertifica nel momento stesso in cui sceglie di percorrere una pista? Oppure il personale degli impianti? O le forze di polizia eventualmente presenti?
- b) La disposizione proposta dall'articolo 27, primo periodo, appare più una "affermazione di buon senso", una regola individuale di comportamento, che non un precetto normativo.
- c) Si aggiunga che il secondo periodo dello stesso articolo 27 genera dei problemi sia di carattere generale che applicativi, soprattutto in relazione alle sanzioni amministrative previste dall'articolo 33. La formulazione, infatti, è tale da richiedere l'individuazione di una figura istituzionale qualificata (maestro di sci, forze di polizia, soccorso alpino, personale degli impianti) al fine di verificare le capacità sciistiche di ciascun utente, così determinandosi la necessità che lo stesso acquisisca una sorta di "autorizzazione" che ne attesti il livello di capacità fisiche e tecniche. E comunque la sanzione potrà essere comminata solo dalle forze di polizia indicate all'art. 29.
- d) Inoltre si osserva che uno "sciatore principiante" che percorresse a proprio rischio una "pista nera" si potrebbe vedere comminata una sanzione amministrativa pecuniaria da 250 a 1.000 euro (art. 33, co. 2, lettera i), cioè lo stesso importo previsto dalla successiva lettera m) per lo sciatore in stato di ebbrezza in conseguenza all'uso di bevande alcoliche e di sostanze tossicologiche (art. 31).
- e) Vi è poi l'articolo 26, comma 2, ove si afferma che *"i soggetti che praticano lo sci-alpinismo o lo sci fuoripista o le attività escursionistiche in particolari ambienti innevati, anche mediante le racchette da neve, laddove, per le condizioni nivometeorologiche, sussistano rischi di valanghe, devono munirsi di appositi sistemi elettronici di segnalazione e ricerca, pala e sonda da neve, per garantire un idoneo intervento di soccorso"*. Rispetto alla normativa prevista dalla legge n. 363 (rivolta ai soli scialpinisti) la disposizione – che ora prevede di disporre oltre all'Artva, anche di pala e sonda da neve - viene ora estesa anche agli sciatori fuori pista e agli escursionisti, compresi i c.d. ciaspolatori, che praticano tali attività in particolari ambienti innevati laddove, per le condizioni nivometeorologiche, sussistano rischi (*rectius*: pericoli) di valanghe. Appare evidente la difficoltà interpretativa che la nuova norma viene a determinare poiché, se prima (legge n. 363, art. 17) si faceva riferimento a "evidenti" pericoli di valanghe e l'aggettivo "evidenti" poteva essere riferito (sulla scala europea del pericolo di valanghe da 1 a 5) al livello 3 – Marcato – colore arancione, ora la questione appare di più difficile interpretazione, in quanto il generico riferimento a "rischi" non più connotati da evidenza, potrebbe far rientrare nella previsione anche il livello 2 – Moderato – colore giallo, se non, addirittura, il livello 1 - Debole – colore verde, in quanto un pericolo di valanghe, per quanto scarso e di basso impatto, sussiste anche in tale ipotesi. E' facile prevedere il sorgere di contenziosi in caso di comminazione di sanzioni amministrative pecuniarie da 100 a 150 euro, considerando che tra i destinatari della norma figurano ora anche coloro che praticano l'escursionismo, anche con le ciaspole, in ambiti per lo più meno esposti. E se i

“particolari ambienti innevati” sono quelli dove sussiste un pericolo di valanghe per via delle condizioni nivometeorologiche, come verrà determinata la presenza di pericoli di valanghe che ne siano la diretta conseguenza? Facendo riferimento ai bollettini delle valanghe (come richiamati dal comma 3 dell’art. 26)? Oppure, per evitare contenziosi, tutti gli escursionisti, su qualsiasi terreno innevato, dovranno sempre dotarsi di ARTVA, pala e sonda da neve, con una spesa superiore ai 250/300 euro?

Questi temi, che potrebbero risultare, *prima facie*, di competenza di altra Commissione, sono stati qui segnalati in quanto direttamente connessi alla una ripresa corretta del turismo montano e delle sue positive potenzialità, da incentivare, pur con la doverosa attenzione alla formazione (cui il volontariato del Cai si dedica da sempre con la proprie Scuole) e alla sicurezza, anche attraverso disposizioni chiare e di facile comprensione e applicazione.