

Competenza legislativa, tecnica normativa e bilanciamento dei diritti a livello regionale: il caso delle attività di volo nelle zone di montagna in Piemonte

Matteo Carrer^[1]

(ABSTRACT)

The Piedmont Region has inserted an article, number 28-bis, in the regional law 2/2009, concerning the discipline of winter sports in the mountains. This article regulates helicopter flights in mountain areas, in order to protect the environment and to avoid noise pollution. The article analyzes the changes that occurred in the law, the succession of texts approved by the regional legislator from 2009 to 2023, and the content of the rules. Particular attention is given to the interpretative problems that the article 28-bis has generated during its validity, in reference to administrative litigation and to attention from the European Commission in relation to a possible infringement procedure. In fact, the law, formally dictated to protect the environment, contains an authorization regime for helicopter flight activities in the mountains, in particular for hunting and heli-skiing. Among the problems addressed, legislative power is also taken into consideration, which presents profiles of uncertainty in the attribution of the matter to the regional legislator. At the same time, the only constitutional provision relating to the mountains, the article 44 of the Italian Constitution, is essentially forgotten by the legislator and the interpreter, to which however the Piedmontese law can be traced back.

Sommario:

1. Inquadramento dei temi - 1.1. Epicicli e deferenti nel diritto regionale - 2. La normativa regionale - 2.1. La l.r. Piemonte 2/2009 e successive modifiche e integrazioni - 2.2. L'articolo 28-bis l.r. 2/2009 - 3. Le problematiche sollevate: ricorsi amministrativi e procedura d'infrazione UE - 4. Inquadramento costituzionale degli aspetti problematici della disciplina regionale

1. Inquadramento dei temi

1.1. Epicicli e deferenti nel diritto regionale

L'epiciclo è il «circolo sul quale, secondo l'antica astronomia tolemaica, si supponeva muoversi un pianeta intorno alla Terra, e il cui centro descriveva a sua volta una circonferenza detta deferente»^[2]. Il deferente descriveva (*rectius*, era supposto descrivere)

un cerchio perfetto attorno alla Terra, ma il pianeta non viaggiava (sempre *rectius*, era supposto viaggiare) sul deferente, bensì ruotava (*rectius* era supposto ruotare) sull'epiciclo, il quale a sua volta aveva il centro dell'orbita sul deferente. Tale sistema spiegava perché i pianeti, osservati nei cieli, non si muovessero a velocità costante come si converrebbe per corpi dall'orbita circolare e nel frattempo manteneva ferma la centralità della Terra e la stessa orbita circolare dei pianeti. Insomma, una soluzione complessa, a tratti molto complessa, che cercava di far salvi principi e apparenze, indubbiamente complicando gli uni e le altre.

Solo l'ipotesi di un'orbita ellittica avrebbe spiegato diversamente il moto dei pianeti, e sarebbe stata una soluzione lineare e semplificante, ovviamente al prezzo di ridiscutere i principi, cioè mettere in discussione la centralità della Terra e l'orbita perfettamente circolare dei corpi celesti.

Qualcosa di simile avviene nel diritto regionale nel caso in esame. Sostanza e apparenza percorrono binari diversi e il legislatore si impegna progressivamente in esercizi di complicazione tecnica e giuridica per mantenere fermo il punto (della competenza), pur dimenticando nel percorso la struttura costituzionale. Forme di equilibrismo virtuosistico non prive di interesse ma altrettanto problematiche quanto sono interessanti, cui si aggiungono interpretazioni, anche qualificate, come quelle del giudice amministrativo o della Commissione europea, che potrebbero far dubitare di essere fondate sulla medesima norma tanto sono distanti.

Al di fuori della similitudine utilizzata in queste prime righe, il diritto regionale non di rado pone spunti d'interesse su questioni nuove o intese in modo nuovo. L'interesse della questione, infatti, non è solo contenutistico bensì anche metodologico: nell'intervento e, come si vedrà, nei ripetuti interventi correttivi del legislatore regionale c'è un modo nuovo, o almeno molto attuale di intendere il ruolo della legge e del legislatore, così come molto attuale è il modo di interpretare del TAR e così come l'intero quadro normativo, applicativo e interpretativo è inserito in una evidente polemica di stampo politico in cui la funzione legislativa in sé stessa considerata (e forse, sullo sfondo, persino l'interpretazione e la revisione della Carta fondamentale) è vista come strumento, come momento strumentale al raggiungimento di obiettivi politici e, in ultima analisi, ideologici.

Un altro punto, del tutto preliminare, di rilievo metodologico, è che si tratta di normativa *per* la montagna. Il problema verrà qui specificamente affrontato, ma nell'incrocio di competenze e bilanciamenti il fatto di costituire una applicazione dell'art. 44, co. 2 Cost. rischia di passare in secondo piano. In altri, e più diretti, termini, il problema giuridico della montagna viene superato o, ancor meglio, evitato in radice. Il tema va oltre i pur diversificati aspetti che si intendono qui analizzare, dunque lo si può riassumere come segue, riservandosi più estesa dimostrazione nelle pagine seguenti: da un lato, viene inspiegabilmente ignorata dal legislatore e dall'interprete una norma costituzionale che molto avrebbe da dire e che in ogni caso ha qualcosa da dire poiché la normativa ordinaria è una sua attuazione, per quanto soggettivamente inconsapevole; dall'altro, sul piano metodologico della riflessione della dottrina, è chiaro che la concezione della montagna come eccezione giuridica, come peculiarità e come una sorta di nicchia normativa è completamente inadeguata. Non solo e non tanto per completezza o per spirito di precisazione accademica, bensì per dare senso e contenuto alla disposizione costituzionale di cui all'art. 44, co. 2 Cost. Si potrebbe aggiungere che è proprio la concezione della montagna come "nicchia normativa" a impedire all'art. 44, co. 2 Cost. di essere preso in

considerazione. L'effetto complessivo, tuttavia, è la dimenticanza di una importante (per quanto breve) norma, il che presenta un notevole problema costituzionale, che si può declinare in due modi, entrambi, come si vedrà, sgradevoli nell'effetto sulla Carta fondamentale: l'irrilevanza di una norma costituzionale (il che va a creare la categoria delle "norme costituzionali irrilevanti", che possono cioè non essere prese in considerazione); oppure l'attuazione inconsapevole delle norme costituzionali (il che è forse peggio, poiché priva di significato sistematico la Costituzione).

La normativa regionale che qui interessa è l'art. 28-bis della legge regionale piemontese 2/2009 e i punti da sviluppare sono i seguenti: la competenza legislativa; l'attuazione dell'art. 44, co. 2 Cost. e ovviamente il merito delle previsioni della legge regionale.

Per procedere in modo ordinato, dopo aver sommariamente esposto i punti generali della trattazione, è opportuno entrare nel merito della disposizione normativa regionale.

2. La normativa regionale

2.1. La l.r. Piemonte 2/2009 e successive modifiche e integrazioni

L'atto normativo che qui interessa è la legge regionale n. 2 del 26 gennaio 2009 della Regione Piemonte, intitolata "Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport montani invernali ed estivi e disciplina dell'attività di volo in zone di montagna"^[3].

Si tratta di una legge composta da oltre 50 articoli, strutturata come segue: il Titolo I contiene le "Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo in attuazione della normativa nazionale vigente"; il Titolo II contiene gli "Interventi a sostegno della garanzia delle condizioni di sicurezza sulle aree sciabili, dell'impiantistica di risalita e dell'offerta turistica" e infine il Titolo III riguarda le "Disposizioni transitorie, attuative e finanziarie".

In particolare, il Titolo I, sugli impianti sportivi invernali, è diviso in capi come segue: Capo I "Finalità ed ambito di applicazione"; Capo II "Individuazione e classificazione delle aree sciabili e delle piste"; Capo III "Norme disciplinanti la realizzazione, la concessione e l'esercizio delle piste"; Capo IV "Norme disciplinanti la gestione delle piste"; Capo V "Norme di comportamento degli utenti delle piste di sci"; Capo VI "Obblighi di aggiornamento e attività formative in materia di sicurezza" e infine Capo VII "Disposizioni sanzionatorie".

Si tratta di una scansione, anche solo a livello sistematico, non manifestamente irragionevole, posto che l'obiettivo della legge è proprio regolamentare la sicurezza - da titolo generale della legge - e in sostanza disciplinare - guardando la scansione dei capi - gli sport invernali da discesa e da fondo. Si tratta, con tutta evidenza, di regolamentare le piste e gli impianti.

Fin qui giunti, ci si potrà domandare dove si inserisce il discorso del divieto di sorvolo degli elicotteri, posto che si parla di sport e impianti sciistici. Il collegamento, come si vedrà, c'è; ma non è del tutto privo di aspetti problematici.

Scendendo nel dettaglio del Capo IV, si incontrano i seguenti articoli, dei quali - sempre in

funzione di schematizzazione per la comprensione degli aspetti generali della normativa - si citano le rubriche: art. 16 "Gestore della pista"; art. 17 "Soggetti operanti nell'esercizio delle piste"; art. 18 "Obblighi del gestore"; art. 19 "Obblighi del direttore di pista"; art. 20 "Mansioni degli operatori di primo soccorso"; art. 21 "Manutenzione delle piste e garanzia delle condizioni di innevamento"; art. 22 "Finalità e caratteristiche del servizio di soccorso"; art. 23 "Obblighi di delimitazione delle piste"; art. 24 "Obblighi di segnalazione sulle piste"; art. 25 "Vigilanza"; art. 26 "Responsabilità"; art. 27 "Orario delle piste"; art. 28 "Mezzi meccanici"; art. 29 "Innevamento programmato"; art. 30 "Sci fuori pista"; art. 31 "Mountain-bike".

Ancora nessuna citazione per gli elicotteri, poiché si sono elencati articoli e rubriche approvati nel 2009.

Per incontrare l'articolo che qui interessa è necessario attendere l'approvazione, da parte del legislatore piemontese, della legge regionale n. 1 del 07 [sic] febbraio 2017 recante "Revisione della disciplina regionale in materia di sicurezza nella pratica degli sport montani invernali ed estivi e disciplina delle attività di volo in zone di montagna. Modifiche della legge regionale 26 gennaio 2009, n. 2" il cui art. 26, comma 1, introduce un articolo 28-*bis* alla legge regionale 2/2009.

L'articolo si inserisce, nella scansione vista sopra, tra le disposizioni relative ai mezzi meccanici (art. 28) e quelle relative all'innnevamento programmato (art. 29)^[4].

La medesima l.r. 1/2017 aggiunge il comma 1-*bis* all'articolo 25 della l.r. 2/2009, assegnando il compito di vigilare «sull'osservanza delle disposizioni dell'articolo 28-*bis* [...] a) al personale di vigilanza dipendente dagli enti regionali di gestione delle aree naturali protette di cui all'articolo 12 della l.r. 19/2009; b) agli agenti di polizia locale; c) agli agenti e agli ufficiali di polizia giudiziaria.» Non si tornerà sul tema della vigilanza poiché è del tutto marginale nella trattazione.

L'art. 28-*bis* citato non resta identico a sé stesso: viene sostituito una prima volta dall'art. 31 della l.r. n. 16 del 31 ottobre 2017 recante "Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2017" e una seconda volta dal comma 1 dell'articolo 23 della l.r. 32 del 2021.

La tecnica redazionale utilizzata dal legislatore piemontese è in entrambi i casi quella della sostituzione completa, anche se la prima sostituzione, quella operata dalla l.r. 16/2017, modifica pochissimi punti dell'articolo in questione. Al contrario, le modifiche della l. 32/2021 sono totali nella forma - in quanto l'articolo viene sostituito integralmente - ed estese nel merito.

Le circa 1000 parole che formano l'originale art. 28-*bis* vengono portate a circa 2000, raddoppiandone di fatto la lunghezza.

2.2 L'articolo 28-*bis* l.r. 2/2009

L'art. 28-*bis*^[5] della l.r. 2/2009, come anticipato, è stato inserito nel tessuto normativo dopo la primitiva stesura della legge e costituisce in ogni caso un "centro" di normazione a sé stante rispetto al resto del corpo della legge, al punto che non è metodologicamente errato

il cambio di titolo operato dalla revisione del 2017, che incentra la legge sugli sport invernali e proprio sull'attività di volo in zone di montagna.

Riservandosi di tornare sul tema della competenza legislativa, è dunque opportuno riassumere il contenuto del più volte citato art. 28-bis l.r. cit., della cui lunghezza e complessità si è già accennato.

La norma si apre con un comma primo che contiene una ulteriore definizione di "zona montana", per utilizzare il linguaggio dell'art. 44, co. 2 Cost. L'art. 28-bis trova applicazione nelle aree della regione di altitudine superiore a 800 metri: si tratta di una quota altimetrica che non trova particolare riscontro nella legislazione statale relativa alla montagna, che considera (*rectius*, considerava, essendo l'art. 1 della l. 991/1952 abrogato) come quota distintiva tra zone montane e non montane i 600 m.s.l.m.. Coerentemente con la dicitura internazionale del volo, la legge piemontese si premura di specificare che 800 metri corrispondono a 2625 piedi, senza forse considerare che la materia "pesi e misure" è riservata esclusivamente allo Stato all'art. 117, co. 2 Cost., il quale è intervenuto a suo tempo già con il r.d. 23 agosto 1890, n. 7088, che approva il testo unico delle leggi sui pesi e sulle misure nel Regno d'Italia del 20 luglio 1890 n. 699, modificato da ultimo dalla l. 29 luglio 1991, n. 236.

È ragionevole pensare che il legislatore piemontese non intendesse regolamentare in modo diverso o alternativo le unità di misura, tuttavia cita, sia pure in equivalenza (forse per venire incontro a chi è abituato ad utilizzare i piedi come unità di misura, dunque gli operatori), un'unità di corso non legale nella Repubblica.

Un secondo aspetto da segnalare è che l'art. 28-bis si apre col citare la finalità, che è "garantire la salvaguardia dell'ambiente naturale e la difesa dall'inquinamento acustico". Sorprende che nell'intero articolato di una legge dedicata agli sport montani non venga citato nemmeno una volta l'art. 44, co. 2 Cost., nemmeno indirettamente: segnale di una marginalità (da intendersi in senso non neutrale, bensì negativo) dell'unica norma costituzionale che, come si vedrà, detta alcunché in tema di zone montane, con l'effetto di sminuire sia la norma costituzionale che il concetto di "zone montane" e spostare l'attenzione dalla montagna all'ambiente, con quanto ne segue in termini di impostazione generale.

Terzo aspetto da segnalare è il deciso cambiamento già nell'impostazione tra la versione del 2017 e quella del 2021 dell'articolo in commento.

Nel 2017 erano vietati «l'atterraggio e il decollo di aeromobili a motore, nonché il sorvolo», mentre nel 2021 i medesimi sono assoggettati «ad autorizzazione».

L'art. 28-bis l.r. cit. nel 2017 vietava salvo deroghe (co. 2), nel 2021 cambia regime. Se è pur vero che un'attività che necessita autorizzazione non è possibile, così come non è possibile se è vietata, il cambiamento è sensibile. L'autorizzazione rimuove un ostacolo, la deroga fa salva un'eccezione.

Quanto al contenuto dell'attività derogata, per utilizzare le parole della versione vigente al tempo in cui si scrive, nel territorio della regione collocato a più di 800 m.s.l.m. è soggetto ad autorizzazione l'atterraggio e il decollo degli aeromobili a motore (sono esclusi, dunque,

quelli non motorizzati) ed è parimenti da autorizzare il sorvolo a quote inferiori a 500 metri dal suolo.

Ci si potrebbe utilmente domandare per quale ragione un aeromobile a motore potrebbe scendere sotto i 500 metri di quota, ovvero atterrare o decollare sul territorio montano della Regione Piemonte.

Una risposta tutto sommato esaustiva la fornisce il medesimo testo legislativo, allorché al co. 15 esclude tutta una serie di elicotteri (o di voli effettuati dagli elicotteri), cioè quelli «impiegati per esigenze di ordine pubblico, attività di soccorso e protezione civile, nonché sicurezza pubblica e sicurezza connessa alla gestione degli impianti e delle piste da sci». L'esclusione dei mezzi impiegati in tali attività costituisce già una significativa deroga a quello che appariva un divieto assoluto o, sempre per seguire la più recente versione del testo di legge, un regime autorizzativo esteso ad ogni caso.

Per previsione espressa del co. 14, l'art. 28-*bis* non si applica ai servizi di trasporto per attività lavorative, di pastorizia, di rifugi e delle aree sciistiche, ai voli per esigenze pubbliche, istituzionali o di pubblica utilità e per i voli di addestramento. Di nuovo, un'esclusione non di minimo momento.

Ancora, sono ammesse autorizzazioni (co. 16) per il recupero di capi abbattuti della specie cervo - anche nelle zone di protezione speciale (ZPS) ovvero delle zone speciale di conservazione (ZSC) - per servizio taxi in favore di persone oltre i settanta anni e i soggetti portatori di handicap e per voli collegati a documentati motivi di ricerca scientifica.

Rimangono, infine, i commi da 5 a 13, che disciplinano l'attività di *eliski*. Quest'ultima è con ogni probabilità il motivo per cui la norma relativa alle attività di volo è stata inserita nella l.r. in commento, essendo l'*eliski* un modo per praticare l'attività sciistica, alla quale la legge intera si riferisce nella sua formulazione originaria. L'*eliski*, come noto, consiste nell'utilizzare l'elicottero per recarsi in quota e da lì discendere. L'art. 28-*bis* disciplina con dovizia di particolari i requisiti tali per cui l'attività è concessa e ne dà persino una definizione, o forse una parafrasi: l'*eliski* è «il volo in zone di montagna finalizzato all'esercizio dell'attività di trasporto di sciatori con elicottero e di discesa fuoripista degli sciatori trasportati» (co. 5).

Quello che nasceva come divieto assoluto a fini di tutela dell'ambiente diventa un'attività da autorizzare in una pluralità di casi e nemmeno bisognosa di autorizzazione in molti altri.

Da qui le polemiche politiche che si riassumeranno per sommi capi *infra*. La relazione alla proposta di legge regionale 07 dicembre 2019, n. 66, quella che sarebbe diventata la legge 32/2021 è chiara sul punto specifico: per prima cosa rileva che l'allora vigente art. 28-*bis* «opera applicando un divieto alle attività di volo su tutto il territorio regionale al di sopra degli 800 metri sul livello del mare, intervenendo poi con un sistema di deroghe e di procedure per il rilascio dei permessi». La preoccupazione del proponente, e del legislatore che ha approvato come legge ordinaria la proposta, è che il regime «appare sfavorevole per quelle attività economiche, quale la pratica di *eliski*, che necessitano di certezze normative e di continuità operativa per poter essere funzionale a un'offerta turistica competitiva, ma che il sistema in deroga non può assicurare. L'attività di sci fuori pista con elitransporto, per quanto limitata in pochi ambiti dell'arco alpino piemontese, raccoglie un'utenza specifica e

incrementa in modo qualitativo l'offerta turistica invernale del Piemonte. È, pertanto, necessario che all'interno di regole di salvaguardia dei delicati equilibri ambientali di alta montagna, vi sia una regolamentazione in grado di creare un sistema coerente e stabile nel tempo che non penalizzi le attività economiche.» Ecco, dunque, che «la modifica ribalta il sistema di divieto e deroga permettendo il rilascio di autorizzazioni da parte dei comuni o delle unioni montane laddove istituite e delegate. Tali autorizzazioni sono subordinate alla sottoscrizione di una convenzione che regola anche il monitoraggio e lo studio dei possibili effetti sulla presenza faunistica locale, da cui dipende la possibilità di prosecuzione dell'attività di volo». Infine, «si è ritenuto di eliminare il divieto di pratica nelle giornate festive, che impediva a categorie di lavoratori e di professionisti, quali guide alpine e maestri di sci, di svolgere la loro attività lavorativa nelle giornate di maggior richiesta turistica».

Una modifica che appare orientata a promuovere l'attività economica e turistica e non, si osserva *sine ira et studio*, alla tutela dell'ambiente come l'art. 28-bis dichiaratamente richiama in apertura.

Quanto alla possibilità di effettuare voli in funzione della pratica dell'*eliski*, «il legislatore ha individuato l'unione montana, e solo in assenza di questa, il comune, quale soggetto deputato all'esercizio della funzione di area vasta relativa all'individuazione di piazzole di atterraggio e decollo di aeromobili a motore [...]. Qualora l'unione montana interessata reputi necessaria l'individuazione di cui sopra, ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 28-bis, questa è da eseguirsi nel rispetto della "normativa vigente" e quindi anche, laddove necessarie, delle procedure di Valutazione d'Incidenza (art. 43 l.r. 19/2009) [...]. Inoltre, la V.I. dell'intero sistema di piazzole permette, nel pieno rispetto dei principi comunitari in materia di rete Natura 2000 (Direttiva Habitat e Direttiva Uccelli) e della relativa normativa di recepimento, di verificare congiuntamente l'incidenza complessiva (effetto cumulativo) della previsione delle piazzole stesse e delle attività di volo così generate; a tal proposito si sottolinea infatti che la procedura valutativa in argomento avrà come oggetto anche l'individuazione delle piazzole non direttamente ricadenti all'interno della Rete Natura 2000, in ossequio al concetto della c.d. "incidenza indiretta", come richiamato anche dal su citato art. 43 della l.r. 19/2009.»^[6]

Il problema delle autorizzazioni e degli adempimenti necessari verrà richiamato in seguito. La regione si premura di specificare che «sotto il profilo quindi degli adempimenti necessari per l'esercizio dell'*eliski* nelle aree della Rete Natura 2000, se ricorre l'applicabilità del comma 9 dell'art. 28-bis della l.r. 2/2009, si precisa che la procedura ha ad oggetto l'individuazione delle piazzole di decollo ed atterraggio effettuata dall'unione montana, diversamente dalla procedura di V.I. sull'attività di *eliski* su istanza del soggetto esercente l'attività stessa, la quale indaga aspetti peculiari propri di tale attività, quali ad esempio quelli dell'impatto dello sci fuoripista sull'avifauna alpina - in ossequio anche alla definizione di cui al citato comma 5 dell'art. 28-bis - la cui analisi potrà generare specifiche prescrizioni vincolanti per l'esercizio di tale disciplina ludico-sportiva.

Ad ulteriore chiarimento, si precisa quindi che a fronte delle obbligatorie istanze ex art. 43 delle l.r. 19/2009 e della presentazione della documentazione di rito, vengono emessi due provvedimenti distinti e conseguenti di natura autorizzativa di cui, uno a beneficio dell'unione montana con ad oggetto la proposta di "individuazione delle piazzole" da parte della stessa e l'altro a beneficio del soggetto gestore avente ad oggetto "l'attività di *eliski*"

come proposta dallo stesso.»

La norma, in sintesi, proceduralizza l'autorizzazione, confermando la primitiva impressione, cioè che non sia dettata per vietare il sorvolo, bensì per autorizzarlo.

Interessa, in funzione di quanto si approfondirà *infra*, il co. 16 dell'art. 28-bis, il quale rende possibile recuperare con un elicottero i capi abbattuti della specie cervo. Si tratta di animali dal peso non minimo, per i quali una movimentazione meccanica certo è d'aiuto ai cacciatori. Qui, come facile immaginare, si innesta la polemica, anche politica. La norma autorizza il prelievo con elicottero in una precisa fascia oraria (10-17), con divieto di trasporto dei cacciatori, con l'utilizzo di « idonei dispositivi di contenimento di trasporto degli animali tali da impedirne la vista durante il trasporto stesso», limitando la tempistica di volo ma senza fare eccezione nelle zone di protezione speciale o di conservazione (ZPS, ZSC), sorvolabili pur «allo stretto necessario per il prelievo del capo» e fatta la valutazione di incidenza sopra descritta, tranne nel caso in cui si possa effettuare il recupero senza toccare terra col velivolo, in *hovering*, caso in cui non è richiesta la valutazione d'incidenza.

La complessità e la stessa lunghezza (come riferito, oltre 2000 parole) dell'articolo 28-bis non permette una sintesi maggiore di quanto appena riportato, dunque si rimanda alla sottostante griglia di confronto dei testi man mano succedutisi nella vigenza.

Art. 28 bis Attività di volo in zone di montagna

l.r. 1/2017

l.r. 16/2017

1. Al fine di garantire la salvaguardia naturale e la difesa dall'inquinamento acustico, nel territorio della Regione, per tutte le zone site ad altitudine superiore a ottocento metri sul livello del mare, pari a duemilaseicentoventicinque piedi, sono vietati l'atterraggio e il decollo di aeromobili a motore, nonché il sorvolo delle stesse a quote inferiori a cinquecento metri, pari a milleseicentoquaranta piedi, dal suolo.

Art. 28 bis Attività di volo in zone di montagna

l.r. 32/2021

l.r. 28/2023

1. Al fine di garantire la salvaguardia naturale e la difesa dall'inquinamento acustico, nelle zone della Regione site ad altitudine superiore a 800 metri sul livello del mare, pari a 2625 piedi, sono vietati l'atterraggio e il decollo di aeromobili a motore, nonché il sorvolo delle stesse a quote inferiori a 500 metri, pari a 1.640 piedi dal suolo, sono soggetti ad autorizzazione.

2. Le autorizzazioni di cui al comma 1 sono rilasciate dal comune competente per territorio o

2. Al divieto di cui al comma 1 sono ammesse dall'Unione montana di comuni, se delegata, deroghe rilasciate dall'unione montana competente fermo restando: a) il parere favorevole della struttura regionale competente in materia di montagna non sia costituita, fermo restando: a) conservazione e gestione della fauna selvatica se il parere favorevole della struttura regionale competente in materia di conservazione e gestione della fauna oasi di protezione della fauna di cui all'articolo 10, comma 8, lettera a) della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio); b) l'autorizzazione rilasciata a cura del soggetto gestore nelle aree naturali protette di cui di recupero in relazione ai territori interessati; b) all'articolo 10 della l.r. 19/2009 e nelle aree della rete Natura 2000, nel rispetto delle misure di tutela e della valutazione di incidenza di cui all'articolo 43 della medesima legge regionale effettuate da parte della struttura regionale competente in materia di biodiversità e delle procedure di valutazione di incidenza di cui all'articolo 43 della medesima legge regionale; c) il rispetto delle finalità e delle misure di tutela ambientale nelle restanti aree della rete ecologica regionale di cui all'articolo 2 della l.r. 19/2009.

o l'atterraggio interessano le restanti aree della rete ecologica regionale di cui all'articolo 2 della l.r. 19/2009.

3. I decolli avvengono da aviosuperfici ed elisuperfici di base e di recupero identificate nel rispetto della normativa vigente e riconosciute dall'unione montana competente per territorio o dal comune, qualora l'unione montana non sia costituita, dandone comunicazione alla Regione.

3. Ai fini dell'applicazione del comma 2, i decolli avvengono da aviosuperfici ed elisuperfici di base e di recupero identificate nel rispetto della normativa vigente e individuate con apposito provvedimento dal comune competente per territorio o dall'unione montana di comuni, se delegata, dandone comunicazione ai soggetti competenti di cui alle lettere a) e b) del comma 2.

4. L'atterraggio in quota è consentito esclusivamente in aree identificate nel rispetto della normativa vigente e riconosciute dall'unione montana competente per territorio o dal comune, qualora l'unione montana non sia costituita, dandone comunicazione alla Regione.

4. Ai fini dell'applicazione del comma 2, l'atterraggio in quota è consentito esclusivamente in aree identificate nel rispetto della normativa vigente e individuate con apposito provvedimento dal comune competente per territorio o dall'unione montana di comuni, se delegata, dandone comunicazione ai soggetti competenti di cui alle lettere a) e b) del comma 2.

5. Ferme restando le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4 e le procedure della valutazione d'incidenza di cui all'articolo 43 della l.r. 19/2009, il volo in zone di montagna finalizzato all'esercizio dell'attività di trasporto di sciatori con elicottero e di discesa fuori pista degli sciatori trasportati, di seguito denominato eliski, è consentito esclusivamente nei comuni sul cui territorio insistono impianti di risalita attivi ed è vietato nelle aree naturali protette di cui all' articolo 10 della l.r. 19/2009 e nelle aree della rete Natura 2000. L'eliski è regolamentato da apposita convenzione onerosa stipulata fra il comune competente per territorio o, se delegata, fra l'unione montana e il soggetto che offre al pubblico il servizio di eliski, individuato nel rispetto della legislazione vigente, dandone comunicazione alla Regione e agli organi di vigilanza. I proventi derivanti dalla convenzione sono impiegati dal comune sul territorio per le finalità di cui alla presente legge.

9^[7]. In deroga al divieto di eliski di cui al comma 5 e fatte salve le altre disposizioni contenute nel medesimo comma, l'attività di eliski è assentibile nelle aree naturali protette di cui all' articolo 10 della l.r. 19/2009 e nelle aree della rete Natura 2000, subordinatamente all'effettuazione della procedura della valutazione d'incidenza di cui all' articolo 43 della l.r. 19/2009 da parte della struttura regionale competente in materia di biodiversità e aree naturali e nel rispetto di quanto previsto dal presente articolo, qualora tale attività abbia ivi avuto già luogo prima del 30 giugno 2016 e a condizione che siano concordate le modalità di svolgimento mediante convenzione tra il soggetto gestore del servizio di eliski e gli enti regionali di gestione di cui all' articolo 12 della l.r. 19/2009 .

5. Ferme restando le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4 e le procedure di valutazione d'incidenza di cui all'articolo 43 della l.r. 19/2009, nonché l'autorizzazione del comune competente per territorio o dell'unione montana dei comuni, se delegata, il volo in zone di montagna finalizzato all'esercizio dell'attività di trasporto di sciatori con elicottero e di discesa fuori pista degli sciatori trasportati, di seguito denominato eliski, è consentito, esclusivamente nei comuni sul cui territorio insistono impianti di risalita o di innevamento programmato attivi ovvero nei comuni dove veniva svolta l'attività di eliski sino alla data del 30 giugno 2016, nel periodo compreso tra il 1° dicembre e il 31 maggio di ogni anno in tutte le piazzole autorizzate, comunicando preventivamente alle stazioni locali del soccorso i dati relativi di cui al comma 9, lettere b), c), d). I voli di interconnessione fra i comuni nei quali è attiva la pratica di eliski sono regolamentati con specifico accordo fra i soggetti interessati nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo.

6. Fatte salve le altre disposizioni di cui al presente articolo, l'attività di eliski è consentita nelle aree naturali protette di cui all'articolo 10 della l.r. 19/2009 e nelle aree della rete Natura 2000, previa autorizzazione del soggetto gestore e effettuazione della procedura di valutazione d'incidenza di cui all'articolo 43 della l.r. 19/2009.

7. Le piazzole già utilizzate ed autorizzate per l'attività di eliski alla data del 30 giugno 2016, qualora giudicate negativamente nell'ambito di procedure di valutazione di incidenza nelle annualità successive fino alla data di entrata in vigore del presente articolo, come sostituito dalla deliberazione legislativa (Modifiche alla legge regionale 26 gennaio 2009, n. 2 'Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport montani invernali ed estivi e disciplina dell'attività di volo in zone di montagna' e adeguamento al decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 40 'Attuazione dell'articolo 9 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali') approvata dal Consiglio regionale in data 1° dicembre 2021, possono essere nuovamente individuate ai sensi del presente articolo, previo l'espletamento di una nuova procedura di valutazione di incidenza.

8. L'eliski è regolamentato da apposita convenzione onerosa stipulata fra il soggetto che offre al pubblico il servizio di eliski, individuato nel rispetto della legislazione vigente, e il comune competente per territorio o l'unione montana di comuni, se delegata, che ne dà comunicazione alla Regione e agli organi di vigilanza. I proventi derivanti dalla convenzione sono impiegati dal comune sul territorio per le finalità di cui alla presente legge.

6. La convenzione di cui al comma 5 contiene, comunque: a) il numero massimo di voli giornalieri e di elicotteri da utilizzare per l'organizzazione dell'attività, che devono essere dotati di certificato acustico conforme ai requisiti più restrittivi del pertinente capitolo dell'edizione in vigore dell'annesso 16, volume 1 dell'International Civil Aviation Organization (ICAO) o di norme equivalenti, alle stesse, al fine di ridurre i fattori di rischio da ed essere idonei ad operare in ambiente ostile ed essere idonei ad operare in ambiente ostile ed essere idonei ad operare in ambiente ostile ed essere idonei ad operare in ambiente ostile; b) l'individuazione delle piazzole di decollo e di atterraggio e gli itinerari di volo, che sono percorsi secondo il concetto di crociera silenziosa quale modalità per il contenimento del rumore; c) le modalità per assicurare i collegamenti dei gruppi via radio durante le discese in sci, al fine di rendere possibile e tempestivo l'intervento dell'organizzazione della protezione civile nelle operazioni di soccorso; d) i giorni di divieto della pratica dell'eliski, oltre ai giorni festivi; e) il piano di monitoraggio, a carico del gestore del servizio di eliski, atto a valutare eventuali conseguenze negative derivanti dalla pratica dell'eliski sulla dinamica delle popolazioni della fauna alpina presente nei territori interessati, le cui risultanze devono essere comunicate alle strutture regionali competenti in materia di conservazione e gestione della fauna selvatica, turismo, biodiversità e aree naturali; f) il piano di monitoraggio, a carico del gestore del servizio di eliski, del manto nevoso nelle zone di attività, da rendere noto con comunicati da pubblicare, per ogni giorno di attività, sul sito internet del soggetto che gestisce il servizio di eliski.

9. La convenzione di cui al comma 8 contiene, in particolare: a) il numero massimo di voli giornalieri e di elicotteri da utilizzare per l'organizzazione dell'attività determinato dal comune o dall'unione montana di comuni, se delegata. Gli elicotteri sono dotati di certificato acustico conforme ai requisiti più restrittivi del pertinente capitolo dell'edizione in vigore dell'annesso 16, volume 1, dell'International Civil Aviation Organization (ICAO) o di norme equivalenti, nonché conformi a quanto previsto dalla normativa nazionale vigente in materia di trasporto aereo ed elicotteristico; b) l'individuazione delle piazzole di decollo e di atterraggio e gli itinerari di volo determinati dal comune o dall'unione montana di comuni, se delegata. Gli itinerari sono percorsi nel rispetto del concetto di crociera silenziosa quale modalità per il contenimento del rumore e delle condizioni meteorologiche locali, con possibilità per il comandante dell'aeromobile di adattare le rotte alle stesse, al fine di ridurre i fattori di rischio da ciò derivanti; c) le modalità per assicurare i collegamenti dei gruppi via radio durante le discese in sci, al fine di rendere possibile e tempestivo l'intervento dell'organizzazione della protezione civile nelle operazioni di soccorso; d) il calendario di esercizio della pratica dell'eliski dei gruppi via radio durante le discese in sci, al fine di rendere possibile e tempestivo l'intervento comuni, se delegata, nonché i relativi orari di svolgimento. Il calendario deve prevedere nei giorni festivi tra quelli autorizzati per eliski, da riservare ai praticanti lo sci - escursionismo o con eliski, oltre ai giorni festivi; e) il piano di monitoraggio, a carico del gestore del servizio di eliski, del manto nevoso nelle zone di attività, da valutare eventuali conseguenze negative derivanti dalla pratica dell'eliski sulla dinamica delle popolazioni della fauna alpina protetta presente nei territori interessati. Le risultanze del monitoraggio sono comunicate entro il 20 settembre di ogni anno dal comune o dall'unione montana di comuni, se delegata, ai soggetti competenti di cui al comma 2, lettere a) e b), alla Regione e agli organi di vigilanza. Allo scadere dell'autorizzazione di cui al comma 2 viene consegnata la relazione consuntiva dell'attività svolta; f) il monitoraggio del manto nevoso nelle zone di attività è effettuato prima della discesa fuoripista dai maestri di sci o dalle guide alpine; il gestore del servizio di eliski pubblica sul proprio sito internet, per ogni giorno di attività, il link al bollettino ufficiale valanghe di ARPA Piemonte.

7. Gli sciatori che si avvalgono del servizio di eliski si muniscono di appositi sistemi elettronici di segnalazione e ricerca, quali l'apparecchio di ricerca dei travolti in valanga (ARTVA), la pala e la sonda da neve e l'airbag, per garantire un idoneo intervento di soccorso e autosoccorso e sono accompagnati da maestri di sci o da guide alpine, computati in almeno una unità ogni quattro sciatori.

8. I piani di volo sono preventivamente comunicati al comune competente per territorio o, se delegata, all'unione montana, agli organi di controllo e agli enti di gestione delle aree naturali protette, qualora siano interessati ai sensi del comma 9.

10. Gli sciatori che si avvalgono del servizio di eliski devono essere muniti di appositi sistemi elettronici di segnalazione e ricerca, quali l'apparecchio di ricerca dei travolti in valanga (ARTVA), la pala e la sonda da neve, per garantire un idoneo intervento di soccorso e autosoccorso e sono sempre accompagnati: a) sull'aeromobile da un maestro di sci o da una guida alpina; b) in discesa da maestri di sci o da guide alpine, in numero tale da garantire la massima sicurezza agli sciatori a seconda delle difficoltà dei tracciati e delle condizioni meteorologiche e del manto nevoso, fermo restando che non è richiesta la tracciatura dei percorsi con sistemi GPS e che nella discesa sui tracciati fuori pista vanno ridotti i fattori di rischio.

11. Le previsioni dei piani di volo sono preventivamente comunicate dal gestore del servizio di eliski al comune competente per territorio o all'unione montana di comuni, se delegata, e agli organi di vigilanza. Al termine delle operazioni, il gestore comunica ai medesimi soggetti i piani di volo effettuati e i dati di dettaglio della giornata, comprensivi delle condizioni meteo e nivologiche riscontrate. I piani di volo e i conseguenti dati di dettaglio sono successivamente inviati dal comune competente per territorio o dall'unione montana di comuni, se delegata, agli organi di vigilanza e agli enti di gestione delle aree naturali protette, se interessati ai sensi del comma 13.

12. L'autorizzazione all'attività di eliski di cui al comma 2 ha validità di tre anni ed è rinnovabile se permangono le condizioni autorizzative e se le risultanze dell'attività di monitoraggio naturalistico redatte allo scadere dell'autorizzazione non dimostrano un'incidenza ecologica significativa, né fattori di pressione rilevanti sugli habitat e sulle specie tutelate nei siti della rete Natura 2000 interessati, nonché nelle aree naturali protette di cui all'articolo 10 della l.r. 19/2009.

13. I comuni competenti per territorio e le unioni montane di comuni che hanno emesso una autorizzazione e una convenzione per la pratica dell'eliski in atto alla data di entrata in vigore del presente articolo, come sostituito dalla deliberazione legislativa (Modifiche alla legge regionale 26 gennaio 2009, n. 2 'Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport montani invernali ed estivi e disciplina dell'attività di volo in zone di montagna' e adeguamento al decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 40 'Attuazione dell'articolo 9 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali') approvata dal Consiglio regionale in data 1° dicembre 2021, si adeguano alle disposizioni del presente articolo. Fino all'adeguamento rimangono valide le autorizzazioni in corso.

10. Fatte salve le misure di tutela e conservazione della rete ecologica regionale di cui all' articolo 2 della l.r. 19/2009, le procedure della valutazione di incidenza di cui all'articolo 43 della medesima legge e le autorizzazioni, il presente articolo non si applica:

a) ai servizi di trasporto di cose, di manodopera in attività di lavoro e di animali

a) ai servizi di trasporto da pastorizia;b) ai servizi di cose;b) ai servizi inerenti alla gestione inerenti alla gestione tecnica dei rifugi alpini e tecnica dei rifugi alpini delle aree sciabili e di e delle aree sciabili e di sviluppo montano di cui sviluppo montano di cui all'articolo 4, comma 1;c) all'articolo 4, comma agli aeromobili utilizzati, su 1;c) agli aeromobili appositamente disposti della utilizzati per servizio pubblica amministrazione, pubblico o per cause per esigenze pubbliche, per comunque riconosciute finalità istituzionali o per di pubblica utilità.

cause comunque riconosciute di pubblica utilità;d) ai voli di addestramento dei piloti.

11. Sono esclusi dall'applicazione del presente articolo gli aeromobili impiegati per attività di soccorso, sicurezza pubblica e sicurezza connessa alla gestione degli impianti.

14. Fatte salve le misure di tutela e conservazione della rete ecologica regionale di cui all'articolo 2 della l.r. 19/2009, le procedure di valutazione di incidenza di cui all'articolo 43 della medesima legge e le relative autorizzazioni, il presente articolo non si applica:a) ai servizi di trasporto di suppellettili, materiali e manodopera finalizzati ad attività di lavoro in montagna e di animali da pastorizia;b) ai servizi inerenti alla gestione tecnica dei rifugi alpini e delle aree sciabili e di sviluppo montano di cui all'articolo 4, comma 1;c) agli aeromobili utilizzati, su apposita disposizione della pubblica amministrazione, per esigenze pubbliche, per finalità istituzionali o per cause comunque riconosciute di pubblica utilità;d) ai voli di addestramento dei piloti.

15. Sono esclusi dall'applicazione del presente articolo gli aeromobili impiegati per esigenze di ordine pubblico, attività di soccorso e protezione civile, nonché sicurezza pubblica e sicurezza connessa alla gestione degli impianti e delle piste da sci.

16. Ferme restando le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4 e le procedure di valutazione d'incidenza di cui all'articolo 43 della l.r. 19/2009, nonché l'autorizzazione del comune competente per territorio o dell'unione montana dei comuni, se delegata, sono ammessi:a) i voli da effettuarsi per il solo recupero dei capi abbattuti della specie cervo. Il servizio è consentito nei soli giorni in cui è autorizzato il prelievo venatorio dalle ore 10,00 alle ore 17,00. Nel caso in cui non sia possibile effettuare il recupero entro le ore 17,00, fermo restando che la chiamata dell'elicottero dovrà avvenire comunque entro le ore 17,00, è autorizzato il recupero entro il giorno successivo. I capi abbattuti devono essere elitrasportati per mezzo di idonei dispositivi di contenimento di trasporto degli animali tali da impedirne la vista durante il trasporto stesso. Il cacciatore, dopo la cattura, deve avvisare la guardia del comprensorio o azienda e la polizia provinciale. È fatto obbligo di comunicare le coordinate di prelievo del capo abbattuto al fine di limitare la tempistica di volo. Compatibilmente con quanto previsto dalle normative di navigazione aerea dell'aeromobile, il sorvolo delle zone di protezione speciale (ZPS) ovvero delle zone speciale di conservazione (ZSC) deve essere limitato allo stretto necessario per il prelievo del capo. Al fine del recupero dei capi abbattuti è necessaria la valutazione di incidenza solo ed esclusivamente nei casi in cui sia necessario l'atterraggio; *[diversamente, allorquando il recupero dei capi abbattuti avvenga senza atterraggio, nella modalità hovering, non è richiesta la valutazione d'incidenza. - l.r. 32/2021]* *[diversamente, allorquando il recupero dei capi abbattuti nelle aree della rete Natura 2000 avvenga senza atterraggio, nella modalità hovering, il comune competente per territorio o l'unione montana di comuni, se delegata, disciplina tale attività con apposito regolamento da sottoporre a procedura di valutazione di incidenza. - l.r. 28/2023]*Rimane fermo il divieto di trasporto di cacciatori;b) i voli a servizio di strutture alberghiere, turistico ricettive, abitazioni, rifugi, in quota, limitatamente al trasporto di persone oltre i settanta anni compiuti e di soggetti portatori di handicap, in aree di atterraggio preventivamente autorizzate ai sensi del comma 4;c) ai sorvoli, decolli e atterraggi per scopi collegabili a documentati motivi di ricerca scientifica.

17. Eventuali ulteriori limitazioni possono essere disposte dal comune competente per territorio o dall'Unione montana di comuni, se delegata.

3. Le problematiche sollevate: ricorsi amministrativi e procedura d'infrazione UE

Posteriormente all'approvazione dell'art. 28-bis della l.r. 2/2009, vi è stato del contenzioso amministrativo e una richiesta di chiarimenti da parte della Commissione europea in

funzione di una possibile procedura d'infrazione (sistema Pilot^[8]).

Procedendo per ordine, il primo aspetto da valutare è come, durante la vigenza dell'articolo nella versione del 2017 si sia generato un contenzioso amministrativo peculiare, che coinvolge nientemeno che il bilanciamento del diritto alla proprietà, del diritto alla circolazione sul territorio nazionale, la garanzia costituzionale della tutela dell'ambiente e la potestà legislativa regionale.

Un cittadino italiano, residente al di fuori della Regione Piemonte, aveva chiesto di usufruire del servizio di taxi con l'utilizzo di elicottero per raggiungere alcune sue proprietà, collocate in zone al di sopra degli 800 metri e non altrimenti raggiungibili se non attraverso sentieri da percorrere a piedi. Il ricorrente, ultraottantenne e con patologie, manifestava al comune prima e al tribunale amministrativo poi, di non poter affrontare fisicamente il viaggio se non in elicottero.

Egli si vide rifiutare il permesso di utilizzare l'aeromobile per il viaggio «a far data dall'approvazione da parte del Comune di Alagna Valsesia, in data 1° giugno 2017, del "Regolamento concernente la disciplina del sorvolo in elicottero sul territorio comunale", espressamente adottato a seguito dell'approvazione della L.R. Piemonte n. 1 del 7 febbraio 2017, che ha introdotto all'interno della L.R. n. 2/2009 l'art. 28-bis, relativo alle "attività di volo in zone di montagna"; in sostanza, il regolamento comunale di Alagna Valsesia ha introdotto un divieto pressoché generalizzato di utilizzo dell'elicottero per il trasporto di persone in montagna ad altitudini superiori a 800 metri, salvo deroghe eccezionali rilasciabili dal comune stesso»^[9]. Nel 2017, l'art. 28-bis apriva con un divieto generalizzato di sorvolo quindi il TAR ritenne che il comune «ha fatto corretta e doverosa applicazione della normativa regionale sovraordinata, la quale non si presta alla lettura costituzionalmente orientata suggerita dal ricorrente con il primo motivo, e parimenti si sottrae alle censure di illegittimità costituzionale dedotte con il secondo»^[10].

Peraltro, le proprietà del ricorrente si collocano in zone protette, anzi protette a diversa ragione: esse ricadono «nella Zona di Protezione Speciale (ZPS) "Alta Valsesia e Valli Otro, Vogna, Gronda, Artogna e Sorba"; in parte nel Sito d'interesse Comunitario (SIC) "Alta Valsesia"; nella Rete Natura 2000 (di cui all'art. 3 della direttiva 92/43/CEE e all'art. 39 della l.R. 19/2009); il sito è inoltre sottoposto a duplice vincolo ambientale, sia di fonte normativa (*ex art.* 142 D. lgs. 42/2004 co. 1 lett. d) e lett. e), trattandosi di aree in parte boscate, e comunque, poste ad una quota superiore a 1.600 metri), sia di fonte provvedimento (in forza di "Dichiarazione di notevole interesse pubblico istituito ai sensi del D.M. 01.08.1985 - Galassino", doc. 1 comune)»^[11].

Fatta questa premessa di contesto, la decisione del giudice amministrativo è nel senso di ritenere il diritto del singolo sottoposto a esigenze collettive: «gli immobili di proprietà del ricorrente, siti a quote variabili tra i 1.700 e 2.400 metri, sono, allo stato, perfettamente accessibili da chiunque, benché solo a piedi e percorrendo un sentiero di montagna, com'è logico che sia trattandosi di zona ubicata in alta montagna; il ricorrente ne era evidentemente consapevole quando ha acquistato gli immobili; si tratta di un contesto di pregio ambientale e naturalistico, non a caso sottoposto a plurime discipline vincolistiche, che la Regione Piemonte ha inteso rafforzare con l'introduzione, sull'intero territorio regionale, del divieto di atterraggio e decollo di elicotteri, oltre che di sorvolo a quote inferiori a 500 metri, per preminenti finalità di tutela ambientale e di prevenzione

dell'inquinamento acustico; finalità rispetto alle quali gli interessi privati di singoli cittadini rivestono carattere necessariamente recessivo, tanto più allorché - come nel caso di specie - essi non vengano sacrificati del tutto, ma fatti oggetto di un ragionevole bilanciamento con interessi superiori di rango pubblicistico. [...] Né il ricorrente può pretendere di anteporre la considerazione del proprio attuale stato soggettivo (età avanzata e salute precaria) - che sembrerebbe precludergli l'utilizzo dell'unica via di accesso agli immobili - alle esigenze pubblicistiche perseguite dal legislatore regionale di tutela di un sito di indiscusso pregio naturalistico, sia perché l'estensione generalizzata di una tale pretesa vanificherebbe, nella sostanza, ogni normativa di tutela ispirata ad interessi superiori della collettività, sia perché, in ogni caso, la normativa regionale qui in esame ha previsto la possibilità di deroghe eccezionali al divieto di utilizzo degli elicotteri, subordinandone l'assenso, tuttavia, ad un apposito procedimento volto a verificare l'incidenza della deroga sullo specifico contesto naturalistico»^[12].

Il proprietario, dunque, doveva sapere - acquistando gli immobili - della difficoltà di raggiungerli e prendere già in considerazione l'idea che se, per qualsiasi ragione, non avesse potuto percorrere il sentiero a piedi, non avrebbe più potuto visitare (cioè godere de) gli immobili.

Il bilanciamento effettuato dal legislatore, a vantaggio delle «preminenti finalità di tutela ambientale» non è, dunque, irragionevole. Si potrebbe forse osservare che non spetta al TAR Piemonte, né in verità al giudice amministrativo in generale, valutare il bilanciamento dei diritti effettuato dal legislatore, compito che, in un sistema di giustizia costituzionale accentrato come quello della Repubblica italiana, spetta pacificamente solo alla Corte costituzionale. Ne consegue, in ogni caso, secondo il TAR, che bene ha fatto il comune a vietare il sorvolo e ne consegue che il proprietario debba sopportare di non poter raggiungere le sue proprietà fino al ristabilimento delle condizioni di salute, ovviamente età permettendo.

Peraltro, sempre il Tar Piemonte (Sez. II, sent. 16 gennaio 2015, n. 104) aveva avuto occasione di stabilire che «sul piano dei principi generali, deve infine rammentarsi che l'attuazione del principio di precauzione in materia di tutela dell'ambiente (invocato dall'associazione ricorrente quale esplicito parametro di verifica della legittimità del provvedimento impugnato) incontra il limite della necessità e della proporzione delle restrizioni imposte ai diritti individuali ed alle libertà economiche garantite dal Trattato», una statuizione che appare strutturalmente differente da quanto osservato nella sentenza commentata poco sopra.

Il ragionamento compiuto dal giudice amministrativo lascia più di un dubbio sulla successione logica degli argomenti, a diversi livelli, di metodo e di merito. Se spetti, cioè, al TAR valutare il bilanciamento legislativo, se il diritto di proprietà sia serenamente recessivo rispetto alla tutela dell'ambiente e ai «superiori interessi di rango pubblicistico», se non si tratti di una discriminazione indiretta a carico di una categoria di cittadini. Tutti questi aspetti si possono dire assorbiti per il motivo che si vedrà subito. Intanto, come nota la dottrina, «non può sfuggire a un lettore attento come il TAR Piemonte abbia inquadrato i termini della questione sulla base di una concezione radicalmente svalutativa dei diritti di c.d. prima generazione»^[13].

È questo il punto di maggiore interesse, poiché, come si anticipava, nel merito il problema è

stato risolto dall'intervento del legislatore piemontese medesimo poiché il punto b) del co. 16 dell'articolo 28-bis come sostituito (ma in realtà aggiunto *ex novo*) nel 2021 consente «i voli a servizio di strutture alberghiere, turistico ricettive, abitazioni, rifugi, in quota, limitatamente al trasporto di persone oltre i settanta anni compiuti e di soggetti portatori di handicap, in aree di atterraggio preventivamente autorizzate ai sensi del comma 4».

Si potrebbe obiettare ulteriormente che, da questa lettera, rimangono esclusi i soggetti *infra* settantenni che, non portatori di *handicap*, per qualche ragione non possano raggiungere la loro proprietà o residenza (ad esempio per un infortunio).

Si nota qui il meccanismo mentale che muove il legislatore, ovvero rimediare a un problema *aggiungendo*. L'aumentata dimensione del nuovo testo dell'art. 28-bis ne è plastica dimostrazione. Prima della novella legislativa, il servizio di elitaxi era possibile. Ricorda il TAR Piemonte che «a far data dall'approvazione da parte del Comune di Alagna Valsesia» non è più stato possibile. Il legislatore interviene di nuovo - implicando dunque una modifica, consequenziale, al regolamento comunale - e l'intervento diviene di nuovo possibile, ma non alle medesime condizioni di quanto la norma non esisteva. Al che, si potrebbe dunque pensare ad un'ulteriore modifica, con conseguente precisazione (cioè aumento) dei casi di esclusione e, in sintesi, un nuovo aumento del testo normativo. Non sembra nell'orizzonte di ipotesi del legislatore piemontese - ma, pare, del legislatore odierno in generale, iniziando dal revisore costituzionale^[14] - la semplificazione, che significa *riduzione* del testo, se non abrogazione *tout court*.

Il TAR Piemonte si era, peraltro, espresso in modo molto difforme (Tar Piemonte, Sez. II, 16 gennaio 2015, n. 104) quando, richiesto da alcune associazioni ambientaliste che avevano manifestato «un contenuto di radicale contrarietà all'attività di *eliski*, per l'impatto negativo sulla fauna alpina che deriverebbe dal rumore degli elicotteri e dal passaggio degli sciatori», aveva rigettato il ricorso, che ovviamente non poteva essere contro la legge in sé, bensì contro gli atti amministrativi ad essa conseguenti, specificando che «la giurisprudenza amministrativa ha più volte affermato che l'inclusione nei siti di interesse comunitario e nelle zone di protezione speciale, individuate ed istituite con provvedimenti adottati in conformità alle direttive comunitarie, equivale ad imprimere all'area una condizione giuridica di inedificabilità non assoluta, bensì relativa, in quanto subordinata al giudizio positivo di valutazione di incidenza; e che, sebbene l'interesse alla tutela dell'ambiente abbia indubbio valore costituzionale primario, tuttavia tale valenza primaria non può risultare assolutamente ostativa al legittimo esercizio di diritti di pari rango costituzionale riconosciuti ai cittadini, quale è quello dell'iniziativa economica privata (art. 41 della Costituzione); l'amministrazione preposta alla tutela del sito ha, pertanto, il dovere di accertare in concreto se l'attività comporti pericolo di lesione dell'interesse ambientale». La chiave, in questo secondo caso, è la intangibilità non assoluta (declinata come inedificabilità) bensì solo relativa.

Una soluzione, in questo caso, è contraria se non opposta a quella prospettata sopra: l'unico filo conduttore è che il giudice amministrativo in entrambi i casi si è schierato dalla parte dell'amministrazione, o forse della proceduralizzazione. Nel momento in cui il pubblico potere ha seguito la legge, bene ha fatto. Essendo due casi e non ampia giurisprudenza, non si può trarre dallo specifico un'indicazione generale, tuttavia non si può fare a meno di notare la difformità delle decisioni.

In tutt'altro ambito, ma sulla identica normativa e, di fatto, sullo stesso punto, ha chiesto chiarimenti all'Italia la Commissione europea in funzione di una possibile procedura d'infrazione: «per mezzo di una denuncia, la Commissione è stata informata del fatto che nella Regione Piemonte, l'uso di elicotteri per la pratica dell'*eliski* e per il recupero degli animali abbattuti durante la caccia è autorizzato e regolamentato dalla legge regionale n. 2/2009 del 26 gennaio 2009. La modifica dell'articolo 28-*bis* di tale legge, ad opera della legge regionale n. 32/2021 del 15 dicembre 2021, prevede in particolare che gli elicotteri possano sorvolare le aree Natura 2000 per recuperare i corpi di cervi abbattuti durante l'attività venatoria. In questo caso, la legge esclude a propri la valutazione di incidenza nei casi in cui il recupero dei capi abbattuti avvenga senza atterraggio, nella modalità "*hovering*". E ancora: «il sorvolo degli elicotteri, anche senza atterraggio, potrebbe provocare perturbazioni significative delle specie protette, come riconosciuto dalla stessa Regione Piemonte [...] Ciò posto, si ritiene necessario richiedere alle autorità italiane in che modo sia stata studiata e valutata in Piemonte l'incidenza del sorvolo degli elicotteri sulle aree Natura 2000 e, più specificamente, in che modo questi studi abbiamo tenuto conto degli obiettivi di conservazione sito specifici di ciascuna area»^[15].

Leggendo i rilievi della Commissione, sembra facciano riferimento a un'altra legge, una che autorizzi indiscriminatamente sorvoli e passaggi di elicotteri. Legge che, se non fosse la medesima appena commentata, sembrerebbe animata da una *ratio* diversa se non decisamente opposta. Epicicli e deferenti, come si notava in apertura.

Lo stesso articolo che, nell'interpretazione del giudice amministrativo piemontese, comprime[va] nientemeno che il diritto di proprietà per finalità pubblicistiche, viene qui sospettato di ignorare il bilanciamento della tutela delle specie protette nei siti di particolare interesse naturalistico. Dunque, di negare l'interesse collettivo alla tutela dell'ambiente in funzione di (minimi) interessi privati, quelli dei singoli cacciatori che si trovino in zone protette, abbiano abbattuto un cervo (e non un qualsiasi altro animale) e desiderino trasportare a valle l'esemplare abbattuto con l'elicottero (e non con qualsiasi altro mezzo con o senza motore).

Non è difficile indovinare nella denuncia presentata all'attenzione della Commissione un intento strettamente politico, volto a contestare nel merito la possibilità riconosciuta dalla legge ai cacciatori sul territorio piemontese, vedendo una azione politica che, se non è uguale a quella perseguita dal Consiglio regionale, che agisce come legislatore, è condotta su un piano di scontro giuridico e tecnico (in un caso attraverso la giustizia amministrativa, in un altro attraverso le istituzioni europee), in segno opposto.

Di nuovo, è il medesimo legislatore regionale a porre rimedio al problema. Ancora una volta, si sceglie la strada tecnica dell'ulteriore specificazione: secondo l'art. 3 della legge regionale n. 28 del 26 ottobre 2023 recante "Misure urgenti di adeguamento delle disposizioni regionali", al penultimo periodo della lettera a) del comma 16 dell'articolo 28-*bis* è sostituito il seguente: «diversamente, allorquando il recupero dei capi abbattuti nelle aree della rete Natura 2000 avvenga senza atterraggio, nella modalità *hovering*, il comune competente per territorio o l'unione montana di comuni, se delegata, disciplina tale attività con apposito regolamento da sottoporre a procedura di valutazione di incidenza». Ecco, dunque, che viene introdotta la previsione di una valutazione d'incidenza per venire incontro ai rilievi della Commissione europea e cercare di evitare alla radice la procedura d'infrazione.

4. Inquadramento costituzionale degli aspetti problematici della disciplina regionale

Come si è anticipato, il grande assente nella ricostruzione che precede è proprio l'art. 44, co. 2 Cost. Assente in senso esplicito, ma non certo in senso sostanziale, poiché una norma come l'art. 28-bis l.r. cit. certamente incide sulle zone montane. Piuttosto, resta da valutare se interviene, come prevede il testo della Carta fondamentale, «a favore» di esse.

Per procedere con ordine il primo punto da affrontare è la competenza legislativa. Si è visto come, partendo dagli sport invernali, con il tramite nemmeno troppo approfondito dell'*eliski*, la Regione Piemonte sia intervenuta nella disciplina del volo in elicottero nelle zone montane, sia pure lasciando fuori dall'applicazione della propria normativa non pochi settori, tra cui il soccorso, la protezione civile, il trasporto di materiali e le attività istituzionali. Così inquadrata, la legge in esame diminuisce molto di sistematicità. Ciò non sposta la domanda fondamentale, cioè se la regione possa dettare disciplina di legge su questo punto.

«L'art. 28-bis reca molteplici disposizioni in materia di attività di volo in zone di montagna, nell'ambito delle quali l'*eliski* rappresenta, ovviamente, solo una delle fattispecie disciplinate dalla norma»^[16]. A maggior ragione, dunque, bisogna domandarsi a quale titolo competenziale la regione abbia disciplinato il volo e sorvolo con mezzi a motore in una fascia territoriale specifica, quella montana.

Perfino la materia è di difficile identificazione. L'*eliski* può (o deve) essere considerata distinta dal trasporto con elicottero? Esiste una materia "sorvolo" o "volo" in elicottero che è la *species* e l'*eliski* (come l'elitaxi ed altre) ne sono il *genus*? O la materia è "volo in montagna" degli elicotteri e le altre citate ne sono specificazioni? Interrogativi di difficile soluzione atteso che la giurisprudenza costituzionale è fissa da sempre, cioè dalla prima volta in cui ha avuto occasione di pronunciarsi, nel «ritenere in contrasto con l'assetto costituzionale dei rapporti Stato-regioni l'assunto secondo cui le regioni, in assenza di una specifica disciplina di un determinato fenomeno emergente nella vita sociale, abbiano in via provvisoria poteri illimitati di legiferare» (sent. 359/2003).

A tale proposito, «sembra arduo ritenere che l'art. 28-bis della legge regionale *de qua* si potesse qualificare esclusivamente quale disciplina rientrante tra le materie oggetto di competenza concorrente o residuale attribuite alle regioni, non solo e non tanto perché entro il "governo del territorio" si è soliti sussumere soltanto le materie della difesa del suolo, dell'urbanistica e dell'edilizia, ma soprattutto perché tale disposizione, nella parte in cui stabilisce un divieto generalizzato per il servizio di elitransporto di persone, non mira semplicemente alla migliore fruizione di beni ambientali, bensì alla soddisfazione di un interesse unitario, qual è quello rivolto alla sostenibilità e conservazione degli ecosistemi delle aree protette, anche regionali»^[17].

Anche volendo estendere l'analisi a tutto il catalogo materiale così come definito dalla Costituzione e dai molteplici interventi di sistematizzazione della Corte costituzionale, non è immediato trovare un appiglio per la materia "volo e sorvolo degli elicotteri" (aggiungendo o meno la specificazione "in alta montagna").

Non aiuta - anzi, è d'ostacolo - la ricostruzione del giudice amministrativo, il TAR Piemonte

nella decisione già citata (sent. 1060/2018), secondo il quale «se lo Stato adotta una disciplina unitaria di tutela del bene “ambiente” riferita all’intero territorio nazionale, tale disciplina viene a prevalere su quella eventualmente difforme dettata dalle regioni o dalle province autonome in materia di competenza propria, che riguardano l’utilizzazione dell’ambiente, e, quindi, altri interessi». Da cui consegue che «il legislatore regionale avrebbe potuto, secondo il TAR Piemonte, porre in essere una propria disciplina, suscettibile di eventuale “cedevolezza”, qualora lo Stato avesse deciso, in un momento successivo, di esercitare la propria potestà legislativa, ma ciò soltanto a patto che la disciplina statale avesse poi disposto *in melius*, ossia prevedendo una disciplina più severa di quella regionale precedentemente adottata. Di tale ingegnoso sistema competenziale non è dato trovare traccia nella giurisprudenza costituzionale»^[18] e, in verità, nemmeno nel testo costituzionale.

Secondo la dottrina che si è occupata del tema^[19], le materie “innominate” di competenza esclusiva regionale di cui all’art. 117, co. 4 Cost. sono “l’agricoltura”, la “caccia” e la “pesca”, che sono attraversate trasversalmente dalla materia “tutela dell’ambiente” e sono collegate alla materia concorrente della “tutela della salute”; “l’organizzazione amministrativa regionale”, che è connessa con l’“ordinamento civile”; i “servizi pubblici locali”; i “servizi sociali”; la “disciplina delle comunità montane”; il “turismo”, il quale è a sua volta connesso con la materia trasversale “tutela dell’ambiente” e le materie concorrenti “tutela della salute” nonché “governo del territorio”; infine l’“istruzione” con riguardo alla formazione professionale e il “commercio, industria, artigianato”.

Se si volesse seguire con scrupolo la *ratio* che il legislatore piemontese premette all’art. 28-bis, co. 1, l.r. cit., cioè la finalità «di garantire la salvaguardia dell’ambiente naturale e la difesa dall’inquinamento acustico» bisognerebbe concludere pacificamente che si tratta di espressione della competenza nella materia «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali» di cui all’art. 117, co. 2 lett. s) Cost., dovendo però aggiungere che si tratta di materia di competenza legislativa *statale*. O, se si preferisce, di materia trasversale della quale, in questo caso, contribuisce ad appropriarsi la regione.

Difficile identificare una sola materia prevalente nella regolazione effettuata dal legislatore regionale. È ragionevole pensare che si tratti di una sovrapposizione di ambiti materiali dove convergono caccia e turismo (art. 117, co. 4); governo del territorio, tutela della salute, ordinamento sportivo (art. 117, co. 3), ma anche tutela dell’ambiente, tutela della concorrenza, (art. 117, co. 2). Né si può escludere che, pur non trattandosi di aeroporti in senso stretto, la disciplina non riguardi anche la materia concorrente “porti e aeroporti civili”^[20] oppure la valorizzazione dei “beni culturali e ambientali” (inclinando verso i secondi, intese come montagne e piste).

La lunghezza dell’elenco e l’opinabilità della ricostruzione, come sempre, sono direttamente proporzionali. In mancanza di una decisione della Corte costituzionale che metta ordine nel catalogo materiale, quelle della dottrina sono solo ipotesi. Ammettendo tuttavia che la Regione non sia incompetente, bisognerebbe aggiungere che sono coinvolte troppe materie concorrenti e trasversali per negare allo Stato un titolo di intervento, che pure non si riscontra se non in senso indiretto, allorquando la normativa regionale fa riferimento alle norme (anche internazionali, in almeno un punto) in tema di navigazione aerea.

Già la sent. 428/2004 aveva ricondotto la “circolazione stradale”, assente dal testo dell’art. 117, alle materie “sicurezza”, “ordinamento civile e penale”, ordinamento amministrativo e

alle relative giurisdizioni: qui la materia “navigazione aerea” con particolare attenzione al volo ad “ala rotante” ha un impatto tanto generale quanto generico: generale in quanto è il vero quadro normativo in cui si muovono eccezioni e regime autorizzativo piemontese, generico in quanto la distribuzione della competenza è decentrata in teoria e accentrata (nel legislatore piemontese) in pratica.

Il tutto nel quadro di una disciplina evidentemente ritagliata per le “zone montane”. Di tutta questa complessità non vi è cenno, se non forse nelle pagine di studio accademico.

Infine, il tema dell’applicazione dell’art. 44, co. 2 Cost., che si è rinviato finora. Non vi sono dubbi che una norma espressamente riguardante i territori - o meglio riguardante le attività da svolgersi sui territori - oltre gli 800 m.s.l.m. sia una declinazione della norma della Carta fondamentale sulle zone montane. Una nuova, ulteriore, declinazione di “zone montane”, innovativa nella delimitazione ma pur sempre dedicata alla montagna.

L’art. 44, co. 2 Cost., come noto, è scarno nella sua formulazione e chiede alla legge (e dunque al legislatore regionale come a quello statale) di intervenire “in favore” delle zone montane. Da cui la domanda: è l’art. 28-bis l.r. cit. in favore delle zone montane piemontesi? La risposta non può essere fondata sulla valutazione politica delle misure, anche perché è evidente che se si cerca una risposta politica si trovano risposte opposte. Alcuni sosterranno la bontà delle misure, altri vi si opporranno e, considerati i temi toccati (tra cui politicamente divisivi sono in particolare caccia e ambiente) non è difficile immaginare argomenti nell’uno o nell’altro senso. La risposta, dunque, deve essere costituzionale. Si pone, di conseguenza, il problema della definizione di “favore” per le zone montane, problema che eccede i limiti della presente trattazione^[21]. Riducendo i termini all’essenziale, il punto si risolve in *cosa* la norma debba favorire: se si ritiene che la Costituzione chieda un *favore* verso l’attività economica, verso il turismo, la promozione del trasporto, allora il legislatore piemontese si è mosso in quella direzione; se si ritiene che la Costituzione ponga un *favore* nella tutela dell’ecosistema, nel sacrificio delle iniziative individuali in funzione dell’interesse pubblico (ambientalmente orientato), il legislatore regionale non si è mosso in quella direzione o l’ha fatto solo parzialmente.

La recente introduzione in Costituzione della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema come principio di cui all’art. 9 Cost. sposta - e non di poco - gli equilibri. Nell’art. 44, co. 2 si può leggere senza dubbio un *favor* che si estende all’attività umana, cioè indirizzato la montagna intesa come attività umane in montagna, mentre, come pacificamente riconosciuto, l’art. 9 Cost. è indirizzato dallo stesso revisore costituzionale in senso maggiormente oggettivo verso l’ambiente, da cui un possibile combinato di sposto degli artt. 9 e 44, co. 2 Cost. nel medesimo senso^[22].

La proposizione resta indecidibile senza introdurre a questo punto degli ulteriori dati interpretativi che possano far propendere per l’una o l’altra soluzione. Dati che non è compito delle presenti pagine riportare. Anzi, si è già sottolineato come i problemi che ha fatto nascere la normativa analizzata, in termini di decisioni del giudice amministrativo e di possibili procedure d’infrazione, siano persino opposti: da un lato troppo “ambientalismo” dall’altro troppo “attivismo”, partendo dallo stesso testo normativo.

Ecco, dunque, che si torna all’immagine degli epicicli e dei deferenti: visioni diverse illuminate da valori (dell’interprete) diversi. Alla oggettiva complessità normativa dovuta

alla peculiarità del tema, alla notevole lunghezza del testo e alla sua complessità tecnica (cui, come si è visto, il legislatore rimedia aumentando il tasso di complessità e il dato oggettivo della lunghezza) si aggiunge una possibile interpretazione “a monte” di stampo prettamente valoriale. Nel contempo, il legislatore si è mosso più volte, aggiungendo invece che togliendo, nella convinzione già esplicitata che una norma più precisa sia più adatta, dimenticando forse il detto secondo cui “il diavolo è nei dettagli” o, in senso maggiormente tecnico, che l’aumento di complessità della normativa richiede maggiore coordinamento, sforzo interpretativo, crea molteplici combinati disposti e, in generale, un aggravio direttamente proporzionale alla specificazione del legislatore.

Non solo. Le possibili interpretazioni e letture opposte sul medesimo testo di legge, qualora guidate o influenzate dalle letture politiche sopra riportate, comportano il rischio di politicizzare la Costituzione e la legge ordinaria, mescolando inestricabilmente il tecnicismo giuridico e la lettura politica, evenienza che - in questo chi scrive ne è certo - non va a vantaggio né del diritto né della politica, ovvero nessuna delle due scienze (o semplicemente delle istanze) coinvolte. Ciononostante, la tendenza strutturale del legislatore sembra indirizzata proprio verso questa direzione, che finisce per confondere la procedimentalizzazione con la regolazione, dichiarando alcuni obiettivi (nel caso di specie, la tutela dell’ambiente) e perseguendone altri (nel caso di specie, la promozione di talune attività economiche) aggiungendo normativa sempre più specifica e dettagliata nella convinzione più o meno dichiarata che la libertà risieda nella previsione di ogni caso, nel controllo amministrativo e nell’autorizzazione da parte dei pubblici poteri.

Una visione che - alla luce delle difficoltà e delle contraddizioni sopra enucleate - non si esita a definire parziale e miope nel metodo, foriera di virtuosistici, ma vuoti, esercizi di stile interpretativo e redazionale dal punto di vista tecnico.

1. Professore associato di diritto pubblico presso l’Università degli Studi di Bergamo. [↑](#)
2. Vocabolario Treccani, *ad vocem*, ora in <https://www.treccani.it/>. [↑](#)
3. Il titolo della legge è stato sostituito ad opera del comma 1 dell’articolo 1 della l.r. 1 del 2017: originariamente recava “Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo in attuazione della normativa nazionale vigente ed interventi a sostegno della garanzia delle condizioni di sicurezza sulle aree sciabili, dell’impiantistica di risalita e dell’offerta turistica”. [↑](#)
4. Cambia anche parzialmente la scansione dell’articolato e cambiano alcune delle rubriche. Si dà conto della variazione riportando la versione vigente al momento in cui si scrive, frutto di diverse modifiche legislative, la cui ricostruzione va oltre quanto qui interessa. Il capo IV è così strutturato: art. 16 “Gestore dell’area sciabile attrezzata”; art. 17 “Soggetti operanti nell’esercizio delle piste”; art. 18 “Obblighi del gestore”; art. 19 “Obblighi del direttore di pista”; art. 20 “Mansioni degli operatori di primo soccorso”; art. 21 “Manutenzione delle piste e garanzia delle condizioni di innevamento”; art. 22 “Finalità e caratteristiche del servizio di soccorso”; art. 23 “Obblighi di delimitazione delle piste di discesa”; art. 23 bis “Obblighi di delimitazione delle piste di fondo e di altre piste”; art. 24 “Obblighi di segnalazione sulle piste”; art. 25 “Vigilanza”; art. 26 “Responsabilità”; art. 27 “Orario delle piste”; art. 28 “Mezzi meccanici”; art. 28 bis “Attività di volo in zone di montagna”; art. 29 “Innevamento programmato”; art. 30 “Sci fuori pista”; art. 31 “Utilizzo estivo dell’area sciabile e di sviluppo montano”; art. 31 bis “Piscine naturali”. [↑](#)
5. Si utilizza la versione “28-bis”, anche se il legislatore piemontese riporta l’articolo in testo come “28-bis” (senza trattino e senza corsivo): si sono mantenute le versioni ulteriormente alternative nelle citazioni di testi altrui. [↑](#)
6. Così la pagina internet del sito della Regione Piemonte che riporta «chiarimenti in merito all’applicazione» della norma di cui si parla: <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio/biodiversita-aree-naturali/conservazione-salvaguardia/norme-materia-sicurezza-nella-pratica-degli-sport-montani-invernali-estivi-disciplina->

[dellattivita-0#](#). [↑](#)

7. Si è anticipato il comma 9 nella formulazione originaria dell'art. 28-bis. [↑](#)
8. «Il sistema EU Pilot è un meccanismo di cooperazione tra la Commissione europea e gli Stati membri che consente di verificare se il diritto dell'Unione sia rispettato e correttamente applicato in seno ad essi. Essa mira a risolvere eventuali violazioni del diritto dell'Unione in modo efficace evitando, per quanto possibile, l'avvio formale di una procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Tale strumento, introdotto nel 2008 con la Comunicazione della Commissione "Un'Europa dei risultati - Applicazione del diritto comunitario" [COM(2007)502], è attivato nella fase precedente all'apertura formale di una procedura di infrazione» in <https://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/procedure-di-infrazione/cose-un-eu-pilot/>. [↑](#)
9. Sentenza 26 settembre 2018, n. 1060 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (II Sez., est. Limongelli). [↑](#)
10. *Ibidem*. [↑](#)
11. *Ibidem*. [↑](#)
12. *Ibidem*. [↑](#)
13. G. Boggero, *Il divieto di sorvolo in elicottero e l'accesso alla proprietà: il bilanciamento irragionevole del TAR Piemonte*, in *Federalismi*, 15/2019, p. 17. [↑](#)
14. In generale, sulle riforme costituzionali, cfr.: F. R. De Martino, *Note sulla revisione organica in Italia*, in *Rivista AIC*, 3/2016, p. 30. Cfr., in ogni caso, C. Esposito, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, volume III, Giuffrè, Milano, 1963, p. 189; C. Fusaro, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2/2015, p. 431 ss.. Per un'analisi delle ultime riforme costituzionali, M. Carrer, *Le revisioni costituzionali del 2022 e 2023. Ambiente, sport e isole: prospettive critiche per nuovi contenuti e un nuovo stile della Costituzione*, in *Queste istituzioni*, 3/2023, p. 39 ss.. [↑](#)
15. Commissione europea, Richiesta EUP(2023)10542. [↑](#)
16. La citazione in <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio/biodiversita-aree-naturali/conservazione-salvaguardia/norme-materia-sicurezza-nella-pratica-degli-sport-montani-invernali-estivi-disciplina-dellattivita-0> (nell'originale si riscontra una virgola tra soggetto e verbo che è stata omessa in quanto indiscutibile refuso). [↑](#)
17. G. Boggero, *Il divieto di sorvolo*, cit., p. 6. [↑](#)
18. G. Boggero, *Il divieto di sorvolo*, cit., p. 7. [↑](#)
19. L'elenco che segue è tratto dalla sintesi ragionata dei seguenti contributi, che pongono autentici elenchi di materie ex art. 117, co. 4 Cost.: L. Turchia, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002, p. 354; B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino 2006, p. 133; G. Scaccia, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in F. Modugno, P. Carnevale, *Trasformazioni della funzione legislativa*, vol. IV - Ancora in tema di rapporti Stato Regioni dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, Napoli, 2008, p. 113 ss.; S. Musolino, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano 2007, p. 211 ss.; F. Pallante, *L'oggetto della potestà legislativa regionale residuale: l'esperienza piemontese a confronto con quella lombarda*, in *Federalismi*, 3/2010, p. 6; S. Calzolaio, *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 234; M. Carrer, *Il legislatore competente*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 259; R. Bifulco, A. Celotto (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale fra Stato e regioni 2001-2014*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, *passim*. [↑](#)
20. La Corte costituzionale ha avuto modo di stabilire che «la disciplina dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati risponde, da un lato, ad esigenze di sicurezza del traffico aereo, e, dall'altro, ad esigenze di tutela della concorrenza, le quali corrispondono ad ambiti di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma secondo, lettere e) ed h), Cost)» (sent. 18/2009), materia che non può essere ricondotta a «porti e aeroporti civili», di competenza regionale concorrente, in quanto tale materia riguarda le infrastrutture e la loro collocazione sul territorio regionale (sent. 51/2008). È sempre la Corte costituzionale nella citata sent. 18/2009, che, quasi incidentalmente,

ritiene sottratta alle regioni «la normativa impugnata [che] attiene all'organizzazione ed all'uso dello spazio aereo». A prendere sul serio quest'ultimo cenno, ma, appunto, si tratta di un cenno, anche la normativa piemontese sarebbe di organizzazione e uso dello spazio aereo, con quanto ne seguirebbe nel senso di incompetenza, cioè di illegittimità costituzionale alla radice. A commento della sent. 18/2009 S. Busti, *Slot "vietato" alla Regione Lombardia*, in *Le Regioni*, 3-4/2009, p. 684 ss.. [↑](#)

21. C. Mortati, *La Costituzione e la proprietà terriera*, in *Rivista di diritto agrario*, 1/1952, p. 479; ss.; C. Esposito, *Note esegetiche sull'art. 44*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, 1954, Cedam, Padova, p. 181 ss.; S. Rodotà, *Art. 44 in Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca) Volume rapporti economici, Tomo II, art. 41-44, Zanichelli, Soc. ed. del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1982, p. 211 ss.; C. Desideri, *Montagna (legislazione e amministrazione)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1976, vol. XXVI, p. 894. Più di recente, v. almeno: G. Marchetti, *L'art. 44, u.c., Cost: quale valorizzazione delle zone montane?* in *Federalismi*, 2019, p. 1 ss.; M. Carrer, *Percorsi costituzionali per le zone montane*, FrancoAngeli, Milano, 2021; M. Gorlani, *La risposta istituzionale alle problematiche delle zone montane: in attesa di una (ormai imminente) nuova legge quadro e di una (auspicata) riorganizzazione dell'assetto amministrativo*, in *Queste istituzioni*, 1/2022, p. 115 ss.. [↑](#)
22. G. Vivoli, *La modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una svolta storica per l'ambiente o "molto rumore per nulla"?*, in *Queste istituzioni*, 1/2022, spec. p. 28 M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forumcostituzionale.it*, 3/2021, pp. 303 ss.; G. Di Plinio, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi*, paper, 1 luglio 2021, p. 3 ss.; M. Carrer, *Le zone montane e l'ambiente nelle modifiche di cui alla legge costituzionale 1/2022: prime note per una lettura congiunta*, in *Queste istituzioni*, 1/2022, p. 205 ss. V. anche J. Luther, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Pol. Dir.*, 1989, 4, p. 673 ss.. [↑](#)