



## CLUB ALPINO ITALIANO – GR ABRUZZO

Presidente Francesco Sulpizio

Via Cesare De Titta n.36 – 66026 ORTONA

[abruzzo@caiabruzzo.it](mailto:abruzzo@caiabruzzo.it) – [f.sulpizio@caiabruzzo.it](mailto:f.sulpizio@caiabruzzo.it)

[francescosulpizio@gmail.com](mailto:francescosulpizio@gmail.com) - Cell. 349 8477816



PROT. 9/2021

**REGOLAMENTO DI FRUIZIONE DELLA RETE DI ITINERARI SENTIERISTICI – SENZA COPERTURA NEVOSA - DEL PARCO NATURALE REGIONALE SIRENTE VELINO E DEI COMUNI DI - ACCIANO, AIELLI, CASTEL DI IERI, CASTELVECCHIO SUBEQUO, CELANO, CERCHIO, COLLARMELE, FAGNANO ALTO, FONTECCHIO, GAGLIANO ATERNO, GORIANO SICOLI, MAGLIANO DÈ MARSÌ, MASSA D'ALBE, MOLINA ATERNO, OCRE, OVINDOLI, PEScina, ROCCA DI CAMBIO, ROCCA DI MEZZO, SAN DEMETRIO NÈ VESTINI, SECINARO, TIONE DEGLI ABRUZZI**

### OSSERVAZIONI

Il Consiglio Direttivo del CAI Abruzzo, in riferimento alla bozza di regolamento per la fruizione della rete degli itinerari sentieristici del Parco Regionale Sirente-Velino, tenuto conto del parere delle Sezioni CAI dell'Aquila, Avezzano, Sulmona e delle Sottosezioni Altopiano delle Rocche e Celano, nonché di quello di Gian Paolo Boscariol, Componente del Consiglio Direttivo Centrale del CAI (Autore de "Il sentiero nella normativa e nella giurisprudenza" pag. 470, 2020, edizioni CAI), a seguito di puntuale valutazione, rimette le proprie osservazioni.

### ***Violazione di principi costituzionali***

Il presente testo rappresenta una palese violazione dell'**articolo 16, primo comma, della Costituzione** della Repubblica Italiana: *"Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche"*.

Una eventuale chiusura di aree per motivi di pericolo valanghe potrebbe rientrare in un caso di motivo "di sicurezza".

La materia oggetto di disciplina del presente testo, ovvero l'escursionismo, non è stata mai oggetto di limitazioni stabilite per legge per motivi di sanità o di sicurezza.

In sintesi tale Regolamento, se approvato, sarebbe rimesso al giudizio della Corte Costituzionale, che non avrebbe difficoltà a dichiararne la violazione costituzionale.

### ***Aspetti formali***

In premessa viene ad osservarsi che la stesura del testo, nei suoi aspetti formali, appare male articolata.

Infatti il comma 4 dell'articolo 1 è una premessa e non può avere, chiaramente, forma di norma.

All'articolo 6 la frase *"È fatto obbligo ai visitatori di:"* deve essere il comma 1 e tutti i punti numerati devono diventare lettere, a), b), c), ecc.

La frase “È fatto divieto ai visitatori di” deve essere il comma 2 e i successivi punti numerati trasformati in lettere.

L'articolo 7 è rubricato “Divieti e deroghe”, ma i divieti sono già stati illustrati all'articolo precedente.

### **Rapporto con le fonti del diritto**

L'articolo 1, comma 5, precisa che “Le presenti norme costituiranno parte integrante del Piano del Parco e del Regolamento del Parco”.

Una eventuale disciplina della materia, quindi, può essere realizzata solo dopo l'approvazione del Piano e del Regolamento del Parco.

Peraltro la **Legge Regionale n. 42 del 2016** (REASTA) non ha ancora il regolamento attuativo previsto dall'articolo 14.

L'articolo 5, comma 1, stabilisce che “La Regione Abruzzo, per il tramite della struttura regionale competente in materia di pianificazione territoriale ed il supporto del Coordinamento tecnico regionale di cui all'articolo 8, provvede alla **gestione e organizzazione della REASTA** con la collaborazione dei Comuni, dell'Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico (ASBUC), del CAI Abruzzo, del Collegio regionale maestri di sci Abruzzo, del Collegio regionale guide alpine Abruzzo, del Collegio regionale guide speleologiche Abruzzo, della Federazione Ciclistica Italiana-comitato Abruzzo **e degli enti gestori dei parchi nazionali e delle aree protette regionali**”.

Il successivo comma 2-ter a sua volta precisa che “Limitatamente alla porzione di territorio regionale ricadente **nei parchi nazionali e nelle aree protette**, le funzioni regionali di cui al presente articolo sono esercitate nel rispetto ed in conformità al Regolamento ed al Piano di ciascun parco e area protetta ed in conformità alle misure di salvaguardia eventualmente previste”.

Si tratta in sostanza di una attività di coordinamento che non può essere realizzata in forma autonoma dall'Ente Parco Regionale Velino-Sirente, ma ricompresa in una visione complessiva.

All'articolo 7, il comma 1-bis afferma che “Gli Enti parco provvedono alla manutenzione ed al controllo dei percorsi e sentieri di loro competenza e concorrono all'aggiornamento dell'archivio della REASTA attraverso l'invio alla Regione di proposte di variazione ed implementazione dei percorsi e sentieri di propria competenza”. Si osserva che la parola “controllo” è riferita allo stato del sentiero al fine di effettuarne la manutenzione e non, invece, a qualsiasi forma di controllo dell'accesso.

Il tutto va anche considerato con riferimento agli altri Enti parco, nazionali e regionali.

Non risulta che né il Parco Nazionale Gran Sasso e Monti della Laga né il Parco Nazionale d'Abruzzo/Lazio/Molise abbiano adottato (o intendano adottare) un regolamento di questo tenore.

### **Rapporti con gli enti locali**

L'articolo 1, comma 1, elenca i comuni i cui sentieri rientranti all'interno del Parco regionale sono assoggettati al regolamento stesso.

Il successivo comma 4 riguarda **la manleva da sottoscrivere** da parte dell'escursionista con la quale solleva il sindaco del comune di... e l'Ente Parco Velino-Sirente...

Al riguardo si osserva che in considerazione del richiamo alle competenze dell'ente parco in più punti della legge n. 42 del 2016 (tutti commi aggiuntivi inseriti in conseguenza dell'impugnazione davanti alla Corte costituzionale del testo originario della legge stessa per violazione della legge statale n. 394 del 1991 e poi sanzionata dalla Corte con la sentenza n. 180 del 2019) appare evidente che nel territorio di competenza dell'Ente parco regionale i sindaci sono privi di qualsiasi competenza (in quanto riservata all'ente parco). Peraltro non è stato ancora emanato il Regolamento del Parco, così come il Piano del Parco.

In caso di un qualsiasi evento franoso, ad esempio, la competenza ad agire è posta a carico del sindaco (potrebbe essere, in ipotesi, la presenza di una frana con conseguente emanazione di una ordinanza sindacale di interdizione al transito nella zona interessata) oppure può già agire l'Ente Parco Regionale Velino-Sirente??

Nel caso che un sentiero sviluppi il suo percorso su terreni ricadenti su più comuni, l'escursionista dovrà sottoscrivere più manleve?

Come fa a sapere i territori di quali comuni saranno interessati dalla sua escursione?

E se dovesse cambiare idea per qualsiasi motivo rispetto al programma iniziale (ad esempio, maltempo) finendo in un altro territorio comunale?

Il regolamento dovrebbe eventualmente contenere in allegato la cartina del parco con l'indicazione dei relativi confini comunali interessati.

Si nota, peraltro, che l'**articolo 8, comma 3**, dispone che *“Le somme riscosse (per violazioni) ai sensi della presente legge saranno introitate nel bilancio dell'Ente parco ed ai corrispondenti capitoli dei bilanci successivi e impiegate per le attività di manutenzione dei sentieri”*. In questo caso i comuni non beneficiano di alcuna entrata, pur nella previsione (art. 8, co. 2) che siano anche quelle di Polizia locale a vigilare, ad accertare le eventuali violazioni e ad elevare le relative sanzioni.

*Si osserva che i suddetti commi 2 e 3 utilizzano i termini “presente legge” quando si tratta, invece, di un regolamento.*

## **Le dichiarazioni**

Nell'Allegato l'escursionista deve dichiarare e riconoscere:

1. di essere a conoscenza degli itinerari della rete Sentieristica del Parco regionale Sirente Velino e dei rischi connessi all'attività di escursionismo e cicloturismo;
2. di sollevare i Comuni e l'Ente Parco da qualsiasi responsabilità inerente alle attività di escursionismo e di cicloturismo;
3. di essere pienamente consapevole che la propria partecipazione è del tutto volontaria, come è strettamente volontaria e facoltativa ogni sua azione compiuta durante lo svolgimento dell'attività e di ritenerla adeguata alle proprie capacità;
4. di assumersi la responsabilità a titolo personale per le conseguenze che dovessero derivare da suddette azioni, sia civilmente che penalmente;
5. di aver letto attentamente le ordinanze comunali, il regolamento di fruizione ed aver espressamente accettato tutte le sue clausole,
6. che è a conoscenza del “Regolamento di fruizione della rete sentieristica del PRSV” e di tutte le regole sulla sicurezza che disciplinano le attività di escursionismo e cicloturismo sotto elencate (punto a-b-c-d):
  - a. munirsi di idoneo equipaggiamento da escursione, adeguato ad un ambiente di media/alta montagna (vestiario, calzature, provvista d'acqua, ecc.);
  - b. essere fisicamente idonei e preparati, è sempre consigliabile il parere medico curante prima di intraprendere tale attività non agonistica;
  - c. i minori devono essere accompagnati da un genitore o accompagnatore, il quale ne è totalmente responsabile (civilmente e penalmente);
  - d. seguire l'itinerario prestabilito mediante opportuna traccia GPX e cartografia e non intraprendere percorsi alternativi di propria iniziativa.

Aggiungendo ad essi anche gli obblighi indicati all'articolo 6 della bozza di regolamento:

1. *Preparare in anticipo l'itinerario consultando le carte dei sentieri o mediante l'ausilio delle guide abilitate o con l'aiuto del personale dei Centri informazioni del Parco. Verificare le distanze, i dislivelli e se ci sono punti acqua, rifugi o bivacchi lungo il percorso.*
2. *Non partire da soli e lasciare sempre informazioni sull'itinerario intrapreso.*
3. *Tenere presente che in numerose aree del Parco (in particolare all'interno di forre e valli) la copertura del segnale telefonico è assente e/o discontinua.*
4. *Seguire sempre i sentieri segnati rispettando le indicazioni della segnaletica e nel dubbio non esitare a tornare indietro. Durante l'escursione si faccia attenzione a spostare pietre: possono mettere in pericolo altri escursionisti che si trovano più in basso.*
5. *Indossare il casco se il tracciato dei sentieri passa in vicinanza di pareti rocciose. Spesso anche gli animali come i camosci o il vento possono provocare cadute di sassi.*
6. *Muoversi con perizia prestando attenzione al terreno dinnanzi ai piedi. I sentieri, malgrado le attività di manutenzione, possono presentare diversi ostacoli o possono essere sconnessi.*
7. *Utilizzare calzature specifiche per la montagna, vestiario, equipaggiamento e attrezzatura adeguati al percorso prescelto: uno zaino impermeabile, crema solare, abbigliamento caldo e antivento, cibo e bevande adeguati, un piccolo kit di pronto soccorso, mappe, GPS e un telefono cellulare. Accertati di saper usare l'attrezzatura.*
8. *Studiare sulla cartografia della rete sentieristica e sui siti web dedicati le difficoltà e caratteristiche tecniche del sentiero. Di norma all'ingresso dei sentieri è installato un cartello informativo sul percorso segnalato con l'indicazione delle difficoltà di un itinerario (T - E - EE - EEA). Serve in primo luogo per evitare di dover affrontare inaspettatamente difficoltà superiori alle proprie capacità. In ogni caso, la valutazione delle difficoltà rimane essenzialmente indicativa e va considerata come tale. Scegliete l'escursione in base alle vostre capacità e stato di allenamento. Se avete con voi dei bambini scegliete un sentiero adatto alla loro età e alle loro attitudini. Fate sempre in modo che nei tratti più impervi, esposti e scivolosi siano sempre assicurati da un adulto in maniera adeguata. Sopravvalutare le proprie capacità potrebbe essere pericoloso per voi e per i vostri compagni. Evitate di camminare troppo velocemente adattando il passo a quello dell'escursionista più lento presente nel gruppo. Se partite in gruppo durante l'escursione rimanete compatti e sempre vicini aspettando chi si attarda.*
9. *Pianificare l'escursione consultando i bollettini meteorologici ufficiali della Protezione civile della Regione Abruzzo e dell'Aeronautica Militare ricordando che in montagna le condizioni meteo possono cambiare velocemente. Se il tempo dovesse peggiorare poco dopo l'inizio dell'escursione ritornate velocemente al punto di partenza del vostro itinerario. Se il temporale vi dovesse sorprendere durante l'escursione non riparatevi sotto alberi isolati, non rimanete su vette, creste e punti esposti, ma trovate riparo sotto una roccia o in un anatro lontano da rivoli d'acqua, avvallamenti o valli.*

Appare evidente che l'esposizione di tutte queste "conoscenze", potrebbero ben essere non "obblighi" ma "consigli", oltreché sintetizzati (e limitati) in elementari cartelli di comunicazione agli utenti da apporre alla partenza dei sentieri.

Eventualmente, è forse punibile l'escursionista che si è limitato a consultare il sito Meteo.it? Forse è meglio non specificare.

Ad essi si aggiungono i divieti indicati ai nn. da 10 a 22 del medesimo articolo. Appare evidente che si tratti di un "copia e incolla" da un volantino sui comportamenti da mantenere, in quanto

l'osservazione che "minerali, rocce e fossili. Sono lì da milioni di anni!" non può avere contenuto regolamentare, ma solo divulgativo, così come il recapito telefonico a cui segnalare la presenza di un orso marsicano in prossimità di abitazioni.

### **La responsabilità**

Appare evidente che questa bozza di regolamento abbia soltanto lo scopo di sollevare l'Ente Parco Velino-Sirente e i sindaci dei comuni con territorio ricadente nel parco stesso (ma non lo sarebbero per le porzioni di territorio comunale non rientranti nel parco) da qualsiasi forma di "responsabilità civile e penale che possa insorgere durante l'attività di escursionismo e di cicloturismo e per qualsiasi danno dovesse subire o arrecare a terzi durante lo svolgimento delle attività su indicata" (così riportato nello schema di dichiarazione liberatoria allegata).

Da quanto riportato appare evidente che nel redigere il testo si sia dimenticato un principio base dell'ordinamento giuridico enunciato all'articolo 27, primo comma, della Costituzione: "**La responsabilità penale è personale**".

Pertanto, di fronte a qualsiasi evento, "l'Ente Parco, i suoi organi Direttivi ed eventuali collaboratori" non potranno **mai** essere incolpati di alcun reato.

### **Norme di salvaguardia**

In diversi ordinamenti regionali sono presenti alcune norme di legge che esentano di fatto l'ente territoriale (o il parco) da forma di responsabilità.

Se ne menzionano alcuni.

#### **PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO**

Legge 15 marzo 1993, n. 8 (*Ordinamento dei rifugi alpini, bivacchi, sentieri e vie ferrate*)

Articolo 8, comma 2:

«L'esercizio dell'attività di controllo e manutenzione dei tracciati **non escludono i rischi connessi alla frequentazione** dell'ambiente montano.»

#### **LOMBARDIA**

Legge 27 febbraio 2017, n. 5 (*Rete escursionistica della Lombardia*)

Articolo 4, comma 6:

«Chiunque intraprende un percorso della REL lo fa **sotto la propria responsabilità**, usando la necessaria diligenza, rispettando la segnaletica, non danneggiando le strutture di pertinenza e l'ambiente circostante»

#### **EMILIA ROMAGNA**

Legge regionale 26 luglio 2013, n. 14 (*Rete escursionistica dell'Emilia-Romagna e valorizzazione delle attività escursionistiche*)

Articolo 4, comma 1:

«La fruizione della REER può avvenire a piedi, in bicicletta, a cavallo e con mezzi non motorizzati e motorizzati e comporta da parte dei fruitori **l'adozione di livelli di cautela consoni al transito** su sentieri, mulattiere e strade a fondo naturale».

## SARDEGNA

Deliberazione della Giunta regionale della n. 28/80 del 22 giugno 2021 (*Linee Guida per l'istituzione e la gestione della Rete Escursionistica della Sardegna*)

Articolo 8, comma 1-bis:

«Chiunque intraprende un percorso della RES o della RIS (*rete ippoviaria*) lo fa **sotto la propria responsabilità**, usando la necessaria diligenza, rispettando la segnaletica, non danneggiando le strutture di pertinenza e l'ambiente circostante. **L'esercizio delle attività di controllo e manutenzione dei tracciati non escludono i rischi connessi alla frequentazione dell'ambiente montano, che restano necessariamente fuori dalla sfera di responsabilità del soggetto gestore o "custode" ai sensi dell'art. 2051 codice civile. Ad eccezione delle opere strettamente legate al sentiero**, le condizioni dell'ambiente naturale circostante, in cui il sentiero è immerso, hanno infatti dimensioni e caratteristiche intrinseche tali da sottrarsi al pieno controllo di qualunque soggetto gestore: l'ambiente montano o rurale circostante, nonché la presenza di pericoli tipici della Natura (dovuti alla presenza di fauna o vegetazione selvatica, sassi, rocce, corsi d'acqua ecc.) sono una condizione data, insita all'esperienza escursionistica, e non controllabile che dall'escursionista stesso, che usufruisce dei percorsi rispettando le regole generali, accompagnandosi a persone esperte dei luoghi, affrontando la difficoltà con attrezzatura e forma fisica adeguate al contesto».

## Conclusioni

Per le considerazioni svolte si consiglia di evitare di emanare un così complesso regolamento.

L'Ente Parco potrebbe emanare una propria disposizione sulla linea delle "norme di salvaguardia" suindicate (*se poi fosse inserito anche quale articolo aggiuntivo alla legge regionale n. 42 del 2016 la norma avrebbe vigore su tutto il territorio abruzzese*), in modo da sollevarsi da qualsiasi responsabilità, ferma la eventuale responsabilità per omissione di atti in caso di frane o smottamenti (eventualmente coordinandosi con il sindaco territorialmente competente, anche in considerazione di un quadro normativo dell'ente parco ancora incompleto). Tale avviso potrebbe essere accompagnato da alcuni consigli sintetici.

In ogni caso l'Ente Parco deve provvedere a quella manutenzione ordinaria (anche detta "di base" o "minima"), volta a favorire in sicurezza la percorrenza del sentiero, che si realizza attraverso l'apposizione di una corretta segnaletica (basta richiamare in un proprio atto quella adottata dal CAI) e nel provvedere a quelle attività di pulizia, spietramento (inteso come rimozione sassi che potrebbero cadere su sentieri sottostanti), spalcatura, decespugliamento, mantenimento dell'agibilità del fondo: in sintesi, rendere quanto più agevole il transito (fermo restando che si tratta di un sentiero in un territorio impervio).

A tal fine l'Ente Parco può provvedere ad una convenzione con il Gruppo regionale o le Sezioni del CAI (*come, peraltro, già definito nell'Accordo operativo del 16 giugno 2021 tra l'Ente Parco Sirente Velino e il Presidente del GR Abruzzo del CAI*) o, eventualmente, con qualsiasi altra associazione/cooperativa competente.

Per la manutenzione straordinaria (ripristino del sentiero conseguente a frane), essa dovrà essere affidata dall'Ente Parco ad una ditta specializzata, in quanto ai volontari CAI risulta difficilmente applicabile la normativa prevista dal D.Lgs. n. 81 del 2008 sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. La Sezione CAI potrà svolgere una eventuale attività di consulenza.

Si sottolinea, peraltro, che adottare il regolamento così come proposto avrebbe significativi effetti negativi per quanto riguarda l'economia locale, con notevoli danni per quelle attività connesse all'indotto "escursionistico", in quanto il turismo escursionistico automaticamente si indirizzerebbe verso altri territori limitrofi.

**In conclusione, il CAI Abruzzo, ove l'Ente Parco si determinasse ad approvare il regolamento così come proposto, esprime parere contrario e, in ogni caso, chiede di non essere menzionato in maniera alcuna nel testo del Regolamento in quanto non condiviso nei contenuti.**

Ortona, lì 22 ottobre 2021

 CLUB ALPINO ITALIANO  
ABRUZZO  
Il Presidente  
Francesco Sulpizio  
*Francesco Sulpizio*