

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 3071)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare dei Democratici di sinistra-Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare ai sensi articolo 83, comma 2, del regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore, presidente della XIV Commissione, onorevole Stucchi.

GIACOMO STUCCHI, *Relatore*. Il testo unificato che si sottopone all'Assemblea, elaborato dalla XIV Commissione nel corso di un ampio esame svolto in sede referente, ha lo scopo di definire una nuova cornice normativa relativa, da una parte, alla partecipazione del Parlamento, delle regioni, degli enti locali e delle parti sociali al processo decisionale dell'Unione europea e, dall'altra, alla fase di recepimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Farò una sintesi della relazione al testo unificato dei progetti di legge...

PRESIDENTE. La ringrazieremo di questo, onorevole Stucchi.

GIACOMO STUCCHI, *Relatore*. Anche perché capisco che vi sono altri colleghi con altri provvedimenti.

Detto ciò, chiederò alla Presidenza l'autorizzazione alla pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna del testo integrale della mia relazione.

La XIV Commissione ha avviato, il 6 novembre scorso, l'esame, in sede referente, degli abbinati progetti di legge Stucchi ed altri n. 3071, d'iniziativa del Governo, n. 3123, e Bova ed altri n. 3310, di modifica alla legge 9 marzo 1989, n. 86 (la cosiddetta legge La Pergola). Com'è noto, tale legge disciplina la partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e le procedure di esecuzione degli obblighi

comunitari. Essa ha rappresentato un'importante legge organizzatrice di procedimenti complessi, che ha dato buoni frutti nel corso della sua attuazione, soprattutto per quanto riguarda lo strumento della legge comunitaria annuale, con il quale è stato possibile ridurre il *gap* di recepimento delle direttive comunitarie.

Le difficoltà incontrate nell'esame delle diverse leggi comunitarie annuali avevano, tra l'altro, messo in evidenza alcuni limiti propri di questo strumento, troppo spesso utilizzato come corsia preferenziale per la discussione di materie ed argomenti solo incidentalmente ricollegabili con l'obiettivo dell'adeguamento dell'ordinamento interno a quello comunitario, e con le conseguenze inevitabili in ordine alla tempestività del recepimento delle direttive comunitarie. Per di più, la crescente esigenza di partecipazione anche del Parlamento e delle regioni alla formazione delle decisioni assunte in ambito comunitario (quindi nella cosiddetta fase ascendente) ha mostrato l'esigenza di creare nuovi strumenti e nuove procedure, in assenza delle quali si è dovuto fare ricorso a procedimenti complessi, ma non pienamente in linea con l'obiettivo finale. Gli spazi offerti dalla legislazione vigente non appaiono, infatti, del tutto adeguati e necessitano di interventi di riforma significativi, in coerenza con la nuova fase di costruzione europea.

Si è mostrata anche l'opportunità di un adeguamento degli altri strumenti previsti dalla legge La Pergola. Così è, ad esempio, per la relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, che è stata più volte oggetto di osservazioni critiche, in ragione della discrasia temporale con la quale viene presentata ed esaminata, rispetto all'attualità dell'agenda politica comunitaria.

Inoltre, l'esigenza di interventi di modifica della legge La Pergola è divenuta ormai indilazionabile a seguito del cambiamento del contesto istituzionale conseguente alle modifiche del titolo V della seconda parte della Costituzione. Tali modifiche, introdotte alla legge costituzionale n. 3 del 2001, hanno infatti inciso per più

di un profilo su principi, regole e procedure inerenti l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Lungo i confini tracciati dalla Costituzione e per meglio rispondere al dettato delle predette disposizioni costituzionali, contenute appunto nel nuovo articolo 117 della Costituzione, la XIV Commissione si è mossa per giungere alla definizione del testo unificato che stasera si sottopone all'esame dell'Assemblea.

Ricordo inoltre che l'esame in sede referente di questi progetti di legge si è svolto anche tenendo in considerazione l'iter parlamentare di esame del disegno di legge di iniziativa governativa, cosiddetto disegno di legge La Loggia che, pochi giorni fa, è divenuto la legge n. 131 del 2003, pubblicata il 10 giugno 2003 recante « Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ». Il lavoro svolto all'interno della Commissione persegue infatti la duplice finalità di conformare l'ordinamento vigente alle nuove norme costituzionali immediatamente applicative a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale di riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e di garantire la piena operatività della riforma mediante l'adozione delle disposizioni conseguenziali da essa richieste o comunque implicate.

Inoltre, nel disciplinare la partecipazione del Parlamento, delle regioni, degli enti locali e delle parti sociali al « sistema comunitario », la Commissione ha posto una particolare attenzione a tutto il processo di riforma dell'Unione europea avviato con la Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea di Nizza del novembre 2000 e reso concreto dai lavori della Convenzione europea per la riforma dei Trattati. Ricordo che al Consiglio europeo di Salonicco, il Presidente della Convenzione europea, Valéry Giscard D'Estaing, ha presentato la proposta di Trattato costituzionale e che, a partire dal mese di ottobre, a Roma, si svolgerà la Conferenza intergovernativa che dovrà discutere dei contenuti di tale progetto elaborato dalla Convenzione.

Quindi, anche all'interno dei lavori della Convenzione, si assiste ad una evoluzione verso un ruolo più definito ed effettivo dei Parlamenti nazionali, come delineato anche nei protocolli sui Parlamenti nazionali e sulla sussidiarietà, presentati dal Presidium, accanto al riconoscimento esplicito del ruolo delle regioni e delle autonomie locali nella futura architettura europea, sempre salvaguardando l'autonomia dei singoli Stati membri nell'organizzazione territoriale interna. Negli stessi protocolli è altresì prevista la trasmissione diretta ai Parlamenti nazionali di tutte le proposte e dei documenti della Commissione; peraltro, in seno alla Convenzione, è anche emersa l'importanza di prevedere che tutti i Parlamenti nazionali esaminino nello stesso periodo il programma legislativo annuale della Commissione europea. È ciò che la nostra Commissione e il nostro Parlamento hanno fatto quest'anno per la seconda volta.

Al tempo stesso, si è convenuto di deliberare lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sulle « questioni inerenti al processo di formazione e di attuazione delle politiche dell'Unione europea » proprio per accompagnare la definizione di un testo unificato ad un adeguato approfondimento istruttorio delle problematiche affrontate, che prevedesse un coinvolgimento dei soggetti maggiormente interessati dalle tematiche esaminate. Nel corso dell'indagine la Commissione ha svolto una serie di audizioni che hanno interessato esponenti di primo piano relativamente alle questioni trattate: il Presidente della Commissione per gli Affari costituzionali del Parlamento europeo, Giorgio Napolitano (già Presidente di questa Assemblea); il ministro per gli affari regionali, Enrico La Loggia; l'ambasciatore Umberto Vattani; i rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome e della Conferenza dei presidenti dell'assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome; i rappresentanti dell'UPI, dell'ANCI e dell'UNCCEM. Tali audizioni hanno consentito ai componenti della nostra Commissione di ac-

quisire informazioni molto utili, che sono poi servite per l'elaborazione finale del testo unificato.

Giova inoltre ricordare come, nel corso dell'esame svolto dalla XIV Commissione, sia nell'ambito del Comitato ristretto sia in sede referente, sia stata posta una specifica attenzione anche alle procedure ed ai meccanismi adottati negli altri paesi membri dell'Unione europea, in modo da trarre spunti di riflessione per la definizione del nostro « sistema di partecipazione » con particolare riferimento alle *best practice* adottate; quindi, alle modalità migliori di gestione e di metodo di lavoro su tali questioni.

Dall'analisi comparatistica svolta emerge, in particolare, che i meccanismi di informazione e di partecipazione alla fase ascendente risultano attualmente imperniati su due assi portanti: un'informazione tempestiva e adeguata da parte Governo sia sugli atti presentati in sede comunitaria sia sulle materie inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea, in modo da poter seguire costantemente il loro *iter* e di poter, così, intervenire efficacemente nelle fasi di maggior rilievo. Quanto alle forme e alle modalità di partecipazione regionale nel processo di formazione delle decisioni comunitarie, giova ricordare come la legislazione tedesca preveda, come più alto grado di partecipazione nelle materie di competenza esclusiva delle regioni, il meccanismo della codecisione diretta, attraverso la presenza a Bruxelles di un rappresentante dei *Länder*, con il rango di ministro, nominato dal Bundesrat. Ci sono, poi, tutta una serie di esempi riportati che riguardano, oltre che la Germania, anche la Gran Bretagna e la Spagna. Comunque, sono tutti elementi molto importanti che questa Commissione ha tenuto in considerazione nel corso del proprio esame e che hanno contribuito all'elaborazione di questo testo, come dicevo poc'anzi.

Relativamente al contenuto dei progetti di legge e al testo proposto dalla Commissione, possiamo dire che, accanto alle previsioni di cui si è discusso all'interno

del Comitato ristretto, si è convenuto di introdurre una specifica procedura per quanto riguarda la fase ascendente, che consenta sia al Parlamento sia alle regioni di essere tempestivamente informati sulle proposte e sulle materie che risultano inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea. Tale meccanismo è completato dalla previsione in base alla quale il Governo, prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, riferisce alle Camere illustrando la posizione che il Governo intende assumere nonché, su loro richiesta, ai competenti organi parlamentari prima delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea. Infine, si prevede che, entro quindici giorni dallo svolgimento di tali riunioni, il Governo informi i competenti organi parlamentari sulle risultanze dei lavori svolti. La procedura delineata, che ricalca quella già utilizzata con successo in alcuni paesi dell'Unione europea, quale in particolare la Danimarca, dovrebbe consentire di poter disporre delle informazioni necessarie nell'ambito di un quadro temporale di riferimento e di poter così intervenire tempestivamente in tale fase, evitando il rischio di dispersione della documentazione e delle informazioni.

Nell'articolo 2 — altra questione importante — si prevede l'istituzione del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE) che è chiamato a svolgere un ruolo di vera e propria cabina di regia e di monitoraggio di tutte le fasi comunitarie, seguendo i dossier comunitari durante tutto l'iter del processo decisionale comunitario e operando sulla base di principi di efficienza e snellezza. L'istituzione di tale organismo, come precisato tra l'altro al comma 3, non è comunque in alcun modo volta a sostituirsi ai compiti e alle competenze attribuite alla Conferenza Stato-regioni per le materie di competenza regionale ma risponde solo alla necessità di assicurare forme di coordinamento più stringenti a livello governativo che evitino dispersioni e appesantimenti burocratici.

Il testo unificato introduce altresì, come previsto da tutti e tre i progetti di

legge, un nuovo istituto di rilevante importanza nell'ordinamento italiano: la riserva di esame dei progetti di atti comunitari. Si tratta di un istituto noto in altre esperienze parlamentari che, se ben utilizzato, conferisce un significativo potere di indirizzo da parte dei Parlamenti nazionali. In particolare, il testo unificato prevede che, qualora il Parlamento abbia avviato l'esame di un progetto di atto comunitario, il Governo non possa procedere alle relative decisioni in sede comunitaria sino a che il Parlamento non ne abbia concluso l'esame. Ad ogni modo, sarà opportuno accompagnare tale previsione ad una maggiore sensibilità verso le tematiche comunitarie, con la consapevolezza dell'importanza che esse vanno sempre più assumendo anche rispetto alla legislazione nazionale.

Rispetto agli altri ordinamenti, inoltre, il testo prevede l'applicazione di tale strumento non solo nel caso di iniziativa parlamentare su richiesta del Governo, ma anche qualora una o più regioni lo richiedano nell'ambito della Conferenza Stato-regioni, naturalmente nelle materie di loro competenza. Si tratta, pertanto, di una disposizione di portata particolarmente innovativa che tiene conto in modo molto ampio della ripartizione di competenze delineata dal nuovo Titolo V della Costituzione.

Nell'ambito delle procedure individuate dal testo unificato, il ruolo delle regioni è stato infatti definito in corrispondenza con quello parlamentare, sia per quanto riguarda le procedure di informazione, sia per le modalità di intervento, sia per l'applicazione dello strumento della riserva di esame. Al tempo stesso, nelle materie di competenza regionale, in considerazione dei poteri che la Costituzione attribuisce alle regioni nella fase ascendente e discendente del diritto comunitario, sono previsti meccanismi e modalità di intervento che consentono alle regioni ed alle province autonome di svolgere la propria attività sempre nel rispetto del principio dell'unitarietà e della responsabilità dello Stato italiano di fronte alle decisioni comunitarie. Inoltre, come è stato eviden-

ziato anche nel corso delle audizioni, si è tenuto conto della tendenza, che sta emergendo sempre di più in seno alla Commissione europea, di fare un uso più ampio della possibilità, offerta dall'articolo 228 del Trattato istitutivo delle Comunità europee, di chiedere alla Corte di giustizia di condannare lo Stato, inadempiente in riferimento ad una precedente sentenza di condanna, a pene pecuniarie molto consistenti e del fatto che, peraltro, come evidenziato anche dal Ministro La Loggia nel corso dell'audizione svolta, non si può avallare l'impotenza dello Stato di fronte all'inadempienza di una regione.

Il filo conduttore seguito nell'elaborazione del testo unificato è stato, quindi, quello di prevedere un temperamento degli interessi nazionali, regionali e locali con quelli europei alla ricerca del giusto punto di equilibrio. Lungo tale direzione, sono state così delineate diverse articolazioni della disciplina del potere sostitutivo dello Stato nel caso di inadempienza. Al tempo stesso, si è proceduto ad istituzionalizzare quel meccanismo dell'intervento anticipato e cedevole già adottato nelle precedenti leggi comunitarie e condiviso dalla più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato e dalla dottrina dominante, estendendo tale previsione anche all'ipotesi di norme regolamentari statali.

Con il testo unificato in esame si provvede, quindi, da una parte, ad apportare talune modifiche alla disciplina legislativa della fase ascendente e della fase discendente e, dall'altra, si dà anche la possibilità di adeguare il contenuto della legge La Pergola che disciplina l'attuazione delle direttive da parte delle regioni e delle province autonome, nelle materie di competenza concorrente ed esclusiva. Nel testo si introduce altresì una procedura di urgenza per l'adeguamento dell'ordinamento ad obblighi comunitari, attivabile al di fuori delle procedure della legge comunitaria annuale nel caso di scadenze che risultino anteriori alla data presunta di entrata in vigore della legge comunitaria annuale. Occorre tuttavia sottolineare che potremmo definire come legge comunitaria complementare questo strumento che

dovrà essere prevista per i soli casi di assoluta ed indifferibile urgenza, rimanendo in ogni caso la legge comunitaria lo strumento cardine per il recepimento e l'adeguamento agli obblighi comunitari.

In conclusione, ritengo doveroso ricordare come il testo che si sottopone all'Assemblea sia il frutto del lavoro intenso svolto in questi mesi dalla XIV Commissione che ha visto tutti i gruppi partecipi in maniera attiva e propositiva, in un clima di serena collaborazione. L'obiettivo comune è infatti quello di rafforzare la capacità del nostro paese di partecipare in maniera efficace nell'ambito del processo decisionale dell'Unione europea con interventi che siano il risultato di una sintesi delle esigenze di tutti i soggetti istituzionali coinvolti. Il lavoro di aggiornamento della legge La Pergola dovrà infatti anche servire a definire in modo più puntuale il ruolo e le funzioni della XIV Commissione che ha, nello stesso tempo, una competenza di carattere generale ed una finalità di carattere specialistico, che poi è quella di seguire con continuità il processo di integrazione europea.

Certamente, i piani normativi sui quali agire sono diversi: la legge, da una parte, il regolamento della Camera, dall'altra. Tuttavia, non vi è dubbio che quanto più saranno definiti con precisione ed efficacia gli strumenti normativi per consentire la partecipazione del Parlamento al processo di decisione comunitario, tanto maggiore sarà l'urgenza di affinare gli strumenti parlamentari per indirizzare, seguire e attuare tali decisioni.

L'esempio più evidente sarà rappresentato sia dall'attuazione da dare al meccanismo della riserva parlamentare sia — una volta approvato il nuovo trattato costituzionale europeo — alla procedura di allerta precoce delineata in questi mesi dalla Convenzione europea. L'invito è, quindi, quello di rivedere, per il futuro, la ripartizione di competenze tra la XIV Commissione e la III Commissione, che si occupa anche di affari comunitari oltre che di affari esteri, nel senso di prevedere in capo alla Commissione politiche dell'Unione europea, in maniera più omoge-

nea ed organica, tutte le competenze che attengono agli affari comunitari ed alle relazioni tra gli Stati membri e con le istituzioni europee.

L'auspicio è che si possa procedere alla riforma della legge La Pergola secondo principi di semplicità e di coordinamento, evitando quindi i rischi di sovrapposizioni e di moltiplicazione dei procedimenti.

La finalità principale è quella di consentire un effettivo e concreto coinvolgimento di tutti i soggetti coinvolti — pur sempre nella consapevolezza che la responsabilità finale è in capo allo Stato — coniugato alla necessità di assicurare una capacità incisiva e tempestiva di rappresentazione degli interessi e delle esigenze nazionali in sede comunitaria, così valorizzando efficacemente la competitività del sistema Italia: fondamentale sarà il raggiungimento di un punto di equilibrio tra queste esigenze.

In tal senso, nel ribadire una valutazione positiva sul testo in esame, se ne auspica una rapida approvazione da parte della Camera.

Inoltre, chiedo alla Presidenza di poter depositare la relazione integrale già pubblicata, della quale ho fatto una sintesi.

PRESIDENTE. La Presidenza la autorizza sulla base dei consueti criteri.

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ROCCO BUTTIGLIONE, Ministro per le politiche comunitarie. Signor Presidente, onorevoli colleghi, intervengo solo per ringraziare la Commissione per l'eccellente lavoro svolto in uno spirito *bipartisan*, credo giustificato dal fatto che la politica ha una dimensione di opposizione, di scontro, ma anche di tutela di un interesse comune; in questo caso, la preoccupazione per l'interesse comune della nazione italiana prevale sulla dimensione di opposizione e di scontro.

Voglio sottolineare la novità — direi filosofica — di questo provvedimento: si tratta, infatti, di una proposta di legge federale, attraverso cui l'Italia si dà strumenti per far valere la propria volontà e

per difendere i propri interessi e le proprie ragioni all'interno dell'Europa.

Tali strumenti vengono ottenuti, non attraverso l'azione di uno Stato sovraordinato — che rappresenta (in qualche modo arbitrariamente) l'interesse generale —, ma attraverso l'azione di uno Stato che si vincola ad un processo ampio di consultazione, in modo da poter far emergere l'interesse generale da una sintesi in cui le diverse realtà hanno ognuno la possibilità di far sentire la propria voce. Inoltre, tali realtà vengono coinvolte anche perché titolari di precise responsabilità — nel caso delle regioni si tratta di responsabilità legislative — e, quindi, interlocutrici dirette della normativa europea.

Credo si sia iniziato un qualcosa di nuovo e di importante; rinnovo, a tal proposito, il mio ringraziamento a tutti i membri della Commissione, in modo particolare al Presidente per il grande lavoro svolto.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Maran. Ne ha facoltà.

ALESSANDRO MARAN. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, attraverso il testo unificato elaborato dalla XIV Commissione nel corso dell'esame in sede referente e oggi proposto all'esame dell'Assemblea si sta per sancire uno sviluppo auspicato da molto tempo.

Da molti anni, infatti, si discute circa l'opportunità di adeguare gli strumenti previsti dalla legge La Pergola e, soprattutto, della necessità di garantire l'intervento del Parlamento italiano nella fase di formazione della legislazione comunitaria: la cosiddetta fase ascendente.

È il caso di ricordare la particolare attenzione che a questo tema dedicò nella precedente legislatura il compianto collega Antonio Ruberti, grazie anche alla sua esperienza di commissario europeo.

Con la legge La Pergola — che costituisce uno strumento ormai rodato — in passato ci si è preoccupati soprattutto di assicurare il tempestivo recepimento della legislazione comunitaria nel nostro ordinamento e di definire le modalità della cosiddetta fase discendente.

Alla preoccupazione legata all'esigenza di accelerare le procedure interne — un tempo molto lente — per il recepimento delle norme comunitarie (mi riferisco, in particolar modo, alle direttive) nell'ordinamento italiano, si è aggiunta, strada facendo — come ha chiarito nella precedente legislatura l'indagine conoscitiva svolta nell'ambito della XIV Commissione —, l'esigenza di favorire risposte soddisfacenti anche sul versante della partecipazione preventiva e tempestiva del Parlamento — e, come ci proponiamo di fare, delle regioni, degli enti locali, delle parti sociali e delle categorie produttive — alle decisioni relative alla formazione del diritto comunitario.

Le insufficienze di legittimazione democratica relative al processo di integrazione sono state da tempo riassunte nella formula del *deficit* democratico. Va da sé che il problema della crescita della democrazia nell'Unione è più ampio di quello rappresentato dal riconoscimento e dalla valorizzazione del ruolo dei parlamenti. Basti pensare alla necessità di favorire la crescita di più forti attori sociali e politici su scala europea o alla necessità di favorire il formarsi di uno spazio pubblico di comunicazione a livello europeo. L'istituzione della democrazia rappresentativa resta un pilastro insostituibile della democrazia nei paesi sia a livello nazionale sia a livello europeo ed ogni sforzo va compiuto per adeguare alle mutazioni profonde intervenute nella nostra società il modo di essere e di operare di tali istituzioni e innanzitutto dei Parlamenti, rilanciandone funzioni e poteri. Di qui, dunque, l'esigenza di un deciso potenziamento della partecipazione del Parlamento alla fase di elaborazione delle norme comunitarie, attraverso l'esercizio di una tempestiva ed incisiva funzione di indirizzo al Governo e la stretta collaborazione con i rappresentanti italiani al Parlamento europeo.

Far sentire il proprio peso in sede di formazione del diritto comunitario serve, del resto, ad ottenere i provvedimenti più vicini alle esigenze del nostro paese, senza contare che un maggior coinvolgimento del

Parlamento nazionale nel corso del negoziato che si svolge in sede comunitaria è auspicabile, anche per assicurare successivamente un più fluido recepimento legislativo degli atti dell'Unione.

Lo stesso trattato ne dà atto con il protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali ed il tema è stato uno dei punti centrali dei lavori della convenzione sulla riforma dell'Unione. Inoltre, quella di un coinvolgimento critico, attivo e propositivo nel rapporto con i rispettivi Governi nazionali è un'impostazione che si ritrova anche nella risoluzione approvata dal Parlamento europeo nella seduta del 7 febbraio del 2002.

L'introduzione, già contemplata nel testo unificato adottato dalla XIV Commissione al termine della passata legislatura, anche nel nostro ordinamento dell'istituto della riserva parlamentare, noto in altre esperienze parlamentari, è dunque un modo per coinvolgere, come avviene in altri paesi, in modo più attivo il Parlamento. Infatti, come ha osservato il Presidente Napolitano nel corso dell'indagine conoscitiva (è un'osservazione che anche il relatore ha ripreso), è in larga misura l'iniziativa del Parlamento a produrre il tempestivo incontro e confronto con il rappresentante del Governo.

Si può certo auspicare che vi sia altrettanta cura, prontezza e spirito di iniziativa da entrambi i lati, anche da parte del Governo, ma il fatto è che è proprio la capacità di stimolo del Parlamento nei confronti del proprio Governo, come avviene appunto anche negli altri paesi, ad essere di fondamentale importanza e non è un caso che il Presidente Napolitano si sia soffermato sulla tradizione di *scrutiny* che fa parte del DNA del Parlamento britannico, sottolineando che il termine non significa controllo, ma piuttosto esame penetrante dei provvedimenti in tempo utile per influenzarne l'orientamento e l'opposizione che il Governo si propone di assumere in sede di Consiglio in tutte le fasi del procedimento legislativo.

L'elemento di novità è proprio questo: il testo in esame non garantisce più solamente l'adempimento degli obblighi comu-

nitari, ma anche il processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione della normativa comunitaria. Le modalità indicate nel testo unificato fanno riferimento, come ha affermato il relatore, alle pratiche migliori.

Un elemento di forte innovazione riguarda la partecipazione delle regioni, degli enti locali, delle parti sociali a tutto il processo di integrazione del nostro ordinamento con quello dell'Unione europea. Si pone, infatti, a seguito delle competenze concorrenti ed esclusive riconosciute alle regioni dall'avvenuta riforma del titolo V della Costituzione, il problema dell'adeguato coinvolgimento delle regioni tanto nella fase ascendente di formazione del diritto comunitario tanto in quella discendente di attuazione di tale diritto, al fine di assicurare il corretto rispetto delle nuove competenze regionali. Nello stesso tempo, si pone anche il problema che l'attuazione delle competenze regionali non esponga lo Stato italiano a procedimenti di infrazione di fronte agli organi comunitari per il mancato adeguamento alla normativa comunitaria.

Anche per ciò che riguarda il ruolo delle regioni ed il coinvolgimento degli enti locali, si impone perciò una netta novità, in sintonia anche con la risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2003 sui poteri regionali e locali. Nell'ambito delle procedure e delle modalità di intervento individuate nel testo in esame, il ruolo delle regioni è stato definito in corrispondenza con quello del Parlamento e l'innovazione più rilevante è costituita dalla possibilità che, su richiesta di una o più regioni nell'ambito della Conferenza Stato-regioni che assume un ruolo di filtro, qualora un progetto normativo riguardi una materia attribuita alla competenza delle regioni, può essere apposta anche una riserva di esame del progetto di atto normativo da parte delle regioni stesse.

Il testo in esame prevede, in mancanza di meglio, potrei dire, che il ruolo di sintesi, di cabina di compensazione, come l'ha definita il relatore, delle esigenze delle regioni nel loro complesso sia affidato alla

Conferenza dei presidenti delle regioni e alla Conferenza dei presidenti dei consigli regionali.

Il ministro Buttiglione, poc'anzi, ha parlato di legge federale; ciò considerato, si potrebbe, però, osservare che, se si volesse davvero pensare di mettere nuovamente mano alla nostra Carta — una volta tanto, senza velleitarie fughe in avanti —, si potrebbe mirare alla realizzazione, finalmente, del Senato delle autonomie, la cui costituzione è già implicitamente prevista nelle disposizioni costituzionali e transitorie della legge n. 3 del 2001. Ciò consentirebbe di mandare a regime il principio delle competenze concorrenti, completando, così, la riforma in senso federale dello Stato. Va da sé che la riforma della cosiddetta legge La Pergola, la n. 86 del 1989, interviene in un contesto internazionale e comunitario particolarmente fluido, in movimento. Il cosiddetto disegno di legge La Loggia (S. 1545-B) pende ancora dinanzi a quel ramo del Parlamento ed il dibattito sul futuro dell'Europa sta entrando, forse, nel vivo, proprio alla vigilia del *big bang* che sarà rappresentato dall'ingresso nell'Unione dei nuovi membri. Tuttavia, è il caso di sottolineare — mi avvio, così, alla conclusione del mio intervento — che, nonostante, nei progetti normativi complessivamente presentati dalla maggioranza in attuazione della riforma del titolo V della Costituzione, si registrino, come è noto, linee di tendenza contrastanti, il testo in esame si colloca nell'alveo di una corretta attuazione della riforma. Il rapporto dell'ordinamento italiano con il sistema normativo comunitario è affrontato anche dal citato disegno di legge La Loggia, che è strettamente connesso al provvedimento in esame. Ricordo, al riguardo, che tale provvedimento disciplina, tra l'altro, la partecipazione delle regioni all'attività dei gruppi di lavoro e dei Comitati del Consiglio e della Commissione europea nell'ambito delle delegazioni del Governo; disciplina, altresì, la possibilità di ricorrere alla Corte di giustizia verso atti normativi comunitari che ledano interessi delle regioni e via dicendo. Entrambi i provvedi-

menti in questione, dunque, prevedono una concreta attuazione delle competenze regionali ed una più adeguata partecipazione delle regioni e degli enti locali alla fase ascendente del diritto comunitario, senza, peraltro, sacrificare il ruolo dello Stato quale unico responsabile dinanzi all'Unione né la sua fondamentale funzione di garante degli interessi del paese. Entrambi i provvedimenti, inoltre, prevedono un più adeguato coinvolgimento del Parlamento.

Pertanto, del tutto fuori luogo e fuorviante rischia di essere (lo chiarisco per una esigenza di reciproca comprensione) la considerazione — atteso che mi è capitato di leggere di ciò su un noto quotidiano padano — delle previsioni contenute nel testo in esame quali mezzo per tutelarsi dallo strapotere dei burocrati e dei politici di Bruxelles. In realtà, è, in primo luogo, in discussione lo strapotere dell'esecutivo; si tratta di tutelarsi, quindi — se proprio lo si deve dire —, dal proprio Governo; ciò, specie per i profili che riguardano il Parlamento.

In secondo luogo, altro è porre più chiari confini tra competenze dell'Unione e competenze degli Stati membri, evitando un'espansione strisciante e non trasparente delle prime — esigenza del tutto comprensibile e condivisibile, come lo è anche quella di ridefinire la natura delle esigenze legislative dell'Unione, scongiurando un eccesso di disposizioni di dettaglio e di regolamentazione dal centro —; altro è, invece, sollecitare, nell'opinione pubblica, reazioni di difesa delle sovranità nazionali e di resistenza al riconoscimento dei poteri da confermare o attribuire alle istituzioni dell'Unione, facendo appello, in modo ambiguo ed ossessivo, al principio di sussidiarietà per mettere in dubbio politiche ed interventi dell'Unione e per introdurre elementi di freno nel processo decisionale dell'Unione stessa.

Di fronte alle pressioni che si esercitano in questo senso, si deve dare battaglia, pur avendo giustamente collaborato a realizzare procedure che andassero nel senso di rafforzare il ruolo del Parlamento e delle regioni. Bisogna dare battaglia con

convinzione, in vista, proprio, della Conferenza intergovernativa prevista per il 15 ottobre e nel nome di un interesse comune europeo. L'esempio di questi giorni — e concludo — è più eloquente di molti discorsi. È una politica comune europea, fin qui mancata per l'immigrazione, quanto serve anche all'Italia, al nostro paese; ed il successo o l'insuccesso del semestre italiano di Presidenza europea si misura anche su tale aspetto.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Tonino Loddo. Ne ha facoltà.

TONINO LODDO. Signor Presidente, a nome del gruppo della Margherita, svolgerò alcune considerazioni sul disegno di legge che disciplina, appunto, la partecipazione italiana al processo normativo comunitario e le procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Le esigenze di apportare modifiche alla cosiddetta legge La Pergola erano già emerse nella trascorsa legislatura; ciò è stato già ricordato dal relatore, ma amo ribadirlo. La XIV Commissione, infatti, nella trascorsa legislatura, aveva svolto un ampio lavoro di indagine in ordine alla qualità e ai diversi modelli di recepimento delle direttive comunitarie. Ebbene, a me pare che le necessità di adeguamento della legge La Pergola scaturiscano da alcune esigenze, da due in particolare; le ritengo, peraltro, complementari. La prima consiste nella necessità di tenere conto del processo di riforma tuttora in atto in sede comunitaria, volto a definire una nuova architettura dell'Europa allargata a 25 membri; processo di riforma che, in sede di Convenzione europea, tocca anche i temi della semplificazione delle procedure legislative e degli strumenti giuridici dell'Unione.

La seconda esigenza è quella di tenere conto delle trasformazioni istituzionali che sono conseguenti alle modifiche del titolo V della Costituzione e vorrei partire proprio da quest'ultimo aspetto.

Le questioni circa la partecipazione italiana al processo normativo comunitario e l'adeguatezza degli strumenti legislativi di semplificazione delle procedure di

recepimento e adeguamento dell'ordinamento interno a quello comunitario, così come erano state denominate dalla legge La Pergola, in seguito alla riformulazione dell'articolo 117 della Costituzione, mutano infatti notevolmente di prospettiva, venendo in qualche modo radicalmente trasformate.

Occorre infatti tenere conto dei caratteri innovativi della riforma del titolo V della Costituzione che, proprio su questo specifico aspetto, rilevano in primo luogo l'inserimento in Costituzione di un richiamo esplicito all'Unione europea che configura qualcosa di più di una semplice integrazione fra due ordinamenti — quello europeo, appunto, e quello italiano —: esso configura, infatti, l'esistenza di un ordinamento che possiamo definire complessivamente unitario, in cui i vincoli comunitari, insieme agli obblighi internazionali, si pongono come elementi edificanti comuni per tutti i legislatori.

Il secondo aspetto rileva la diversa funzione assolta dall'attuale articolo 117 della Costituzione, il quale, introducendo il principio di tendenziale parità tra la funzione legislativa statale e la funzione legislativa regionale, mediante attribuzione alle regioni di una competenza concorrente in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea, costituzionalizza, di fatto, un ruolo attivo delle regioni nei processi decisionali e normativi comunitari.

Un terzo aspetto innovativo della riforma del titolo V della Costituzione rileva la previsione della partecipazione diretta di regioni e province nelle materie di loro competenza, sia nella fase ascendente che in quella discendente del procedimento di formazione del diritto comunitario, che deve comunque svolgersi nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Sulla base del riformulato articolo 117, sembra configurarsi un vero e proprio obbligo per lo Stato nel prevedere tali forme di partecipazione, laddove si afferma che le regioni e le province autonome nelle materie di loro competenza partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari,

cui è da aggiungere naturalmente il nuovo articolo 114 della Costituzione che conferisce un'importante equiparazione degli enti locali — comuni, province e città metropolitane — alle regioni.

Infine, l'articolo 117 va letto anche alla luce del nuovo articolo 120 della Costituzione, che contiene un potere sostitutivo del Governo rispetto agli organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni nei casi di inerzia o di mancato rispetto di norme, trattati internazionali o normativa comunitaria.

Concludendo queste osservazioni sulla riforma del titolo V della Costituzione nell'ambito delle sue implicazioni comunitarie, vorrei osservare che il nuovo ruolo riconosciuto a regioni ed enti locali, così come delineato dal nuovo titolo V della Costituzione, superando la tradizionale ripartizione delle competenze di carattere puramente gerarchico tra fonte statale e fonte regionale, apre una nuova prospettiva diretta a definire nuovi strumenti e procedimenti volti ad improntare una rilevante partecipazione di regioni, province autonome ed altri enti locali al processo di definizione della posizione italiana all'interno dell'Unione europea.

Questa riforma della legge La Pergola affronta proprio gli aspetti specifici relativi alla partecipazione di regioni, province ed enti locali alla fase di formazione ed attuazione della normativa comunitaria. Non intendo entrare nel merito specifico della struttura del provvedimento che oggi giunge in aula e che — va riconosciuto e lo ripeto — è il frutto di un approfondito esame svolto in sede referente sulla base dei tre progetti di legge di riforma della legge La Pergola presentati, proposte di riforma che hanno condotto al testo unificato e che investono alcuni profili che vorrei brevemente riassumere. In primo luogo, il potenziamento del ruolo del Parlamento. In secondo luogo, la partecipazione delle regioni e delle province alla fase di formazione della normativa comunitaria, come ho già accennato. In terzo luogo, la partecipazione degli altri enti locali e delle parti sociali (come il CNEL) alla fase di formazione della normativa

comunitaria. Infine, le modifiche al contenuto proprio della legge comunitaria, coerentemente all'adeguamento complessivo della legge La Pergola.

Tra questi, rilevo l'introduzione dei nuovi soggetti istituzionali nelle fasi ascendenti e discendenti del processo normativo comunitario, la definizione delle modalità di intervento, le procedure urgenti per l'adeguamento degli obblighi comunitari, l'attuazione regolamentare ed amministrativa delle direttive comunitarie, eccetera.

Piuttosto che entrare nell'esame dei singoli articoli, svolgerò determinate osservazioni su alcuni argomenti specifici che, peraltro, il gruppo della Margherita ha già evidenziato in sede di esame del provvedimento in Commissione.

Il primo gruppo di osservazioni concerne l'articolo 2, riguardante l'istituzione del comitato interministeriale degli affari comunitari europei, il cosiddetto CIACE. Si tratta di un organo che dovrebbe costituire una cabina di regia e di monitoraggio istituito presso la Presidenza del Consiglio.

A noi pare che la norma presenti un'ambiguità dal punto di vista della sua formulazione, cosa che, peraltro, è stata già rilevata anche dal Comitato per la legislazione in sede di parere. Si potrebbe, infatti, interpretare che lo stesso potere di convocare o presiedere il comitato interministeriale sia in capo a due soggetti: il Presidente del Consiglio o il ministro per le politiche comunitarie. Si tratta di un rilievo che, peraltro, il relatore ha ritenuto di non dover accogliere, precisando che il CIACE non è volto a sostituirsi ai compiti e alle competenze attribuite alla Conferenza Stato-regione, ma è istituito solo per individuare un centro governativo che sia in grado di coordinare le indicazioni di tutti gli attori interessati, cosa, peraltro, che continua ad apparirci pleonastica ed incomprensibile. A tali funzioni, infatti, assolve già il Ministero per le politiche comunitarie e il suo ministro. Questo ci era sembrato un punto critico sul quale riflettere.

Un secondo punto critico concerne, invece, la partecipazione alle riunioni del

CIACE delle regioni, delle province autonome e degli altri enti locali, qualora si trattino questioni rilevanti nell'ambito della loro competenza.

Per la preparazione delle riunioni, il CIACE si avvale di un comitato tecnico permanente. Su questo punto specifico, ci appare utile porre in rilievo il mancato accoglimento di una nostra proposta emendativa volta a vedere rappresentati, all'interno di questo comitato tecnico, anche gli altri enti locali, oltre alle regioni e alle province autonome.

Un secondo gruppo di osservazioni riguarda, invece, l'articolo 5, concernente la partecipazione delle regioni e delle province alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari. In questo articolo vengono, infatti, previste, nell'ambito delle procedure di formazione e di aggiornamento, al fine di far pervenire al Governo le osservazioni entro venti giorni dal ricevimento degli atti, le modalità di intervento e l'applicazione della riserva di esame prevista per gli organi parlamentari.

Anche in questo caso, ritengo, a nome della Margherita, di dover fare un secondo rilievo: resta da annotare la previsione aggiunta all'articolo in sede di Comitato ristretto; al comma 1, in particolare, si prevede che gli atti vengono trasmessi anche ai consigli delle regioni e delle province autonome, intendendo, in tal modo, promuovere (e questo naturalmente ci sembra uno sforzo corretto ed apprezzabile) forme di cooperazione tra Parlamento e consigli regionali.

Resta, comunque, da osservare che l'ente regione, in questo articolo, viene considerato sia dal punto di vista della giunta sia dal punto di vista del consiglio, organi che, teoricamente, potrebbero fornire osservazioni e contributi diversi. Dunque, si corre il rischio che si presenti come un organo bicefalo.

Leggiamo, invece, molto favorevolmente le procedure previste all'articolo 6, riguardante la partecipazione degli enti locali alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari.

Ci sembra utile ricordare che il rafforzamento della presenza degli altri enti locali al processo di formazione della posizione italiana in sede di Unione europea per le materie di competenza è anche il risultato dell'accoglimento di alcune proposte dell'Ulivo e di alcune nostre proposte emendative. Queste ultime miravano, infatti, a garantire che, anche all'interno dei comitati e dei tavoli che si andranno ad istituire, fossero debitamente rappresentate le associazioni rappresentative degli enti locali, coerentemente con la scelta operata dalla riforma del titolo V della Costituzione che ha voluto conferire una sempre maggiore equiparazione degli enti locali alle regioni.

Fatte queste rapide osservazioni critiche, il gruppo della Margherita valuta in modo complessivamente positivo il lavoro svolto XIV Commissione.

È stato svolto un approfondito dibattito, che ha tenuto conto anche di alcune ipotesi ed elaborazioni svolte dalla precedente legislatura, durante i Governi di centrosinistra.

Sono stati accolti anche suggerimenti, proposte ed alcuni emendamenti dell'opposizione (gruppo della Margherita) che hanno migliorato il testo inizialmente presentato, sia dal Governo, sia dal presidente Stucchi, ed hanno reso possibile la stesura di un testo unificato complessivamente condiviso.

La scommessa di questa riforma sta nella previsione di un rafforzamento e potenziamento del ruolo del Parlamento, delle regioni, delle province autonome e degli altri enti locali mediante lo sviluppo di una partecipazione istituzionale in tutte le fasi del procedimento legislativo comunitario, senza che tale valorizzazione comporti inutili sovrapposizioni, interferenze o appesantimenti burocratici, come peraltro già rilevava l'onorevole Napolitano in qualità di presidente della Commissione affari costituzionali presso il Parlamento europeo, in occasione della sua audizione del 19 febbraio ultimo scorso.

Si è favorevoli, pertanto, all'approvazione del provvedimento in quanto esso va in una direzione auspicata da tempo, ri-

manendo insolute — come ho già detto — solo alcune questioni di limitato rilievo politico o, per così dire, di dettaglio.

Desidero ora aggiungere una considerazione di carattere generale. La proposta di legge dell'Ulivo aveva posto come elemento qualificante la ricerca di strumenti che rendessero la legge comunitaria un mezzo più snello, capace di trasferire in maniera semplice la normativa europea, semplificando il meccanismo di trasposizione delle direttive e superando quel carattere di provvedimento *omnibus* che, spesso, la legge comunitaria ha finito per assumere.

Sembra che sul punto ci si attesti, invece, su una linea di continuità con l'esistente e, mentre sono da accogliere gli sforzi fatti per allargare il campo dell'attuazione diretta e regolamentare, pur tuttavia, non è stata accolta la previsione qualificante della proposta di legge Bova ed altri dell'Ulivo, finalizzata a restringere il campo del ricorso alle deleghe legislative alle sole scelte di notevole complessità tecnica, con l'indicazione esplicita di specifici principi e criteri direttivi per ogni singolo atto da recepire o per gruppi di atti omogenei.

L'eccessivo accentramento dei poteri normativi in capo all'esecutivo e la mancanza di una definizione esaustiva di principi e criteri direttivi per la emanazione dei decreti legislativi di attuazione per il recepimento delle direttive comunitarie, rischia di permanere come un'anomalia, come è accaduto, peraltro, anche in occasione dell'esame alla Camera dell'ultima legge comunitaria.

Infine, desidero soffermarmi su alcuni aspetti anticipatori della riforma della legge La Pergola che erano già stati elaborati nel corso della XIII legislatura.

Grazie alla legge La Pergola, che ha introdotto nel nostro ordinamento uno strumento *ad hoc* per recepire annualmente gli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Comunità europea, è stato possibile tenere il passo con l'evoluzione normativa europea.

Tuttavia, nonostante essa costituisca l'intervento fondamentale in materia, non sempre è stata mantenuta la sua prevista cadenza annuale.

Dal 1997 in poi, con i Governi di centrosinistra, è stato imboccato un percorso che possiamo definire virtuoso nel processo di adeguamento dell'ordinamento italiano al processo normativo europeo. Si tratta di un *trend* positivo che il Governo Berlusconi sta oggi facendo venire meno.

Basti ricordare che, secondo l'ultimo *scoreboard* di recepimento, cioè l'indice di adeguamento dell'ordinamento interno a quello comunitario, il nostro paese, con il Governo Berlusconi, è finito al quindicesimo posto rispetto agli altri paesi europei.

Già nella precedente legislatura, come ricordavo, erano stati programmati ed elaborati interventi di riforma. Venne infatti istituito un comitato scientifico per l'attuazione, in Italia, del diritto comunitario e, successivamente, presentato un progetto di riforma (relatore Saonara), approvato dalla XIV Commissione della Camera, che prevedeva una serie di interventi volti a migliorare alcuni aspetti della legge La Pergola, soprattutto, volte a superare i punti deboli riscontrati sul piano applicativo.

Anche il Governo Amato aveva presentato un disegno di legge concernente, appunto, nuove disposizioni per la partecipazione dell'Italia al procedimento normativo comunitario e per l'attuazione dei provvedimenti comunitari, segnalando l'esigenza di apportare delle modifiche alla legge La Pergola.

Le innovazioni prefigurate, come si evince dalla relazione, erano conseguenti anche all'ampliamento delle materie comunitarizzate o comunque attratte nell'area dell'Unione europea, che postula un forte coinvolgimento dei Parlamenti europei e nazionali ed una forte sottolineatura del principio di sussidiarietà e di proporzionalità.

In conseguenza di ciò si era avvertita l'esigenza di rivedere i procedimenti nazionali di partecipazione e di adeguamento al processo normativo comunitario per incrementare la possibilità di inci-

denza del Parlamento nazionale e delle altre istituzioni democratiche, quali le regioni, nonché le parti sociali nella fase più critica ed importante, ossia quella ascendente in cui si forma il diritto comunitario.

Gli interventi proposti dal Governo Amato tenevano conto delle innovazioni conseguenti sia alle modifiche intervenute nei trattati, sia dell'evoluzione normativa nazionale intervenuta mediante le cosiddette leggi Bassanini, dei decreti legislativi attuativi, delle leggi di semplificazione e delle ultime leggi comunitarie. Tuttavia, essendo la proposta antecedente alla riforma del titolo V della Costituzione, ovviamente, non poteva tener conto dei necessari e conseguenti mutamenti. Oggi, questo processo in cui l'Ulivo ha fortemente creduto giunge al termine con un risultato che, come ho già accennato, possiamo considerare sostanzialmente soddisfacente. Ed è questa la ragione per cui esprimo, anche a nome del gruppo della Margherita, parere favorevole alla sua approvazione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Riccardo Conti. Ne ha facoltà.

RICCARDO CONTI. Signor Presidente, un collega mi ha amabilmente invitato ad utilizzare un trentesimo del tempo che ho a disposizione e penso che ritenga di interpretare la volontà dei colleghi presenti, forse anche della Presidenza.

PRESIDENTE. Sono desideri inconfessabili: lei ha 30 minuti (*Si ride*).

RICCARDO CONTI. Il compito mi è facilitato dal fatto che c'è stata un'ampia introduzione del relatore nella quale mi riconosco ampiamente e, peraltro, mi riservo di consegnare la mia relazione. Mi limiterò quindi ad una sintetica sottolineatura sull'intenso lavoro svolto nel corso degli ultimi mesi dai componenti della XIV Commissione con il significativo contributo dato dal presidente Stucchi e dal ministro per le politiche comunitarie Rocco Buttiglione.

Abbiamo collaborato tutti insieme in maniera propositiva e sinergica al fine di arrivare all'elaborazione del testo unificato oggi all'esame di questa Assemblea. Infatti, se così si può dire, *le fil rouge*, che ci ha guidato nell'elaborazione dei progetti di legge, è stato quello di arrivare ad un testo condiviso nella convinzione — peraltro evidenziata più volte dal ministro Buttiglione — che è quanto mai necessario ed urgente far presto e passare ad una rapida approvazione di questo provvedimento, poiché, tra l'altro, aver spostato alcune competenze in materia di recepimento della normativa comunitaria alle regioni e il fatto che queste non siano ancora adeguatamente attrezzate a far fronte ai nuovi compiti sta facendo perdere posizione al nostro paese in questo campo.

È anche qui che si gioca la competitività del sistema Italia; un nostro ulteriore ritardo nella partecipazione al processo normativo comunitario darebbe luogo al rischio di non poter far valere per tempo i nostri interessi.

Chiedo alla Presidenza l'autorizzazione alla pubblicazione, in calce al resoconto stenografico della seduta odierna, di considerazioni integrative del mio intervento.

PRESIDENTE. La Presidenza l'autorizza sulla base dei consueti criteri.

Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 3071)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Stucchi.

GIACOMO STUCCHI, Relatore. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Sta bene.

Ha facoltà di replicare il rappresentate del Governo.

ROCCO BUTTIGLIONE, Ministro per le politiche comunitarie. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Sta bene.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Pecoraro Scanio; Follini ed altri; Bertucci; Paniz ed altri; Zanettin; Airaghi: Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo (1051-1991-3534-3630-3633-3652) (ore 20,10).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge, di iniziativa dei deputati Pecoraro Scanio; Follini ed altri; Bertucci; Paniz ed altri; Zanettin; Airaghi : Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo. Un argomento rinfrescante, data la meteorologia di questo giugno.

La ripartizione dei tempi è pubblicata in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 1051)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare dei Democratici di sinistra-l'Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

Avverto altresì che la VII Commissione (Cultura) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Arnoldi, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

GIANANTONIO ARNOLDI, *Relatore*. Signor Presidente, il testo unificato delle proposte di legge che la Commissione sottopone all'esame dell'Assemblea concernono le norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo (ad esempio, la slitta, lo slittino, lo *snowboard* e lo sci di fondo).

L'opportunità di un intervento in questo campo ritengo sia stata valutata di comune accordo fra tutte le forze politiche ed ha fatto registrare un'ampia considerazione da parte di un gran numero di parlamentari, tenuto conto che nel corso di questi anni si è assistito ad una serie di problematiche che tendevano a creare un'immagine negativa degli sport invernali. Quella del nostro paese è un'economia che conta molto sul ruolo che il turismo della montagna svolge nella politica economica del nostro paese; e, in particolare, conta molto sulla promozione degli sport invernali perché questa rappresenta un veicolo fondamentale per lo sviluppo di tutta quell'economia (diretta e indotta) che gravita intorno agli sport invernali, allo sci in particolare.

Per questo motivo abbiamo predisposto in modo organico una normativa che mancava nell'ordinamento del nostro paese, e l'abbiamo voluto fare senza creare condizioni di penalizzazione o di repressione, anche perché abbiamo dovuto tenere conto di un contesto europeo, da questo punto di vista, abbastanza liberale; e l'abbiamo fatto anche ponendo alcuni punti fermi. Non si è, quindi, voluta immaginare, ripeto, una normativa repressiva, ma una normativa, come vedremo meglio nel corso dell'esame della stessa, tesa a salvaguardare e a tutelare i diritti inalienabili della salute e della sicurezza di tutti i cittadini, e a favorire quelle imprese turistiche che svolgono l'importante ruolo di sviluppare la pratica dello sci nelle aree montane e, in generale, degli sport della neve.

Gli interventi previsti dal testo unificato delle proposte di legge al nostro esame per aumentare la sicurezza degli sciatori comprendono, in generale, tutti gli aspetti. Tra questi assumono particolare rilevanza l'obbligo, per i gestori delle aree sciabili, di assicurare il soccorso degli infortunati, di stipulare delle polizze assicurative per la responsabilità civile e per danni agli utenti, e di introdurre sulle piste la necessaria segnaletica. Su quest'ultimo aspetto si è svolta una discussione dalla quale era emerso anche l'orientamento di concedere alle regioni delle deleghe auto-

nome; si è deciso, invece, che non potesse esservi una diversa segnaletica, una per ciascuna regione; e, conseguentemente, si è pensato ad una normativa che tenesse conto, perché aspetto importante, di un'omogeneizzazione e di un'unificazione della segnaletica.

Gli altri aspetti presi in considerazione dal provvedimento alla nostra attenzione riguardano la previsione, con lo stanziamento di apposite risorse, di campagne di informazione, da svolgersi anche nelle scuole, ai fini della prevenzione degli infortuni. Così come si immagina una formazione culturale per fini di sicurezza stradale, allo stesso modo si è immaginata una formazione destinata a questo importante fenomeno che è la pratica degli sport invernali.

Si è previsto, inoltre, a partire dal 2005, l'obbligo di utilizzare il casco per i minori di 14 anni, e specifiche norme di comportamento da tenersi sulle piste ispirate al cosiddetto decalogo degli sciatori adottato dalle autorità sportive internazionali.

In ordine alla pratica degli sport invernali siamo i primi in Europa; non so se ciò costituisce un motivo di vanto. È certamente motivo di preoccupazione al quale, però, noi vogliamo rispondere positivamente.

Chiediamo che i bambini che hanno meno di 14 anni siano obbligati a frequentare le piste da sci con il casco; allo stesso modo, mettiamo finalmente mano ad una normativa vaga ed incerta riguardo ai comportamenti dello sciatore. In altri termini, vengono istituite norme valide per tutti coloro che intendono avvicinarsi alla pratica dello sci, che dovranno, di conseguenza, assumersi l'onere di rispettare le regole della pratica sportiva; ciò anche per dare certezza ai diritti, che devono essere salvaguardati in qualsiasi parte avvenga un fatto che possa creare spiacevoli inconvenienti agli sciatori.

La necessità di porre regole certe non può, peraltro, essere disgiunta da interventi a favore degli operatori del settore, affinché essi siano agevolati negli sforzi necessari per garantire la sicurezza delle piste, anche tramite il potenziamento degli

impianti di innevamento artificiale. Come ho affermato all'inizio, abbiamo voluto non imporre norme repressive, bensì fissare regole che dovranno essere rispettate sia dai gestori degli impianti, sia dagli utenti, e dimostrare, al contempo, una grande sensibilità verso gli operatori dell'ambiente, partendo da due presupposti fondamentali. Infatti, abbiamo ritenuto in primo luogo che un miglior innevamento delle piste rappresenti la garanzia sia di una maggiore sicurezza delle stesse, sia di una maggiore sicurezza nella pratica dello sci, ed in secondo luogo, che un adeguato innevamento delle piste costituisca la risposta ad una siccità della montagna (al riguardo, vorrei segnalare che in montagna la siccità non è la mancanza d'acqua, bensì la mancanza di neve). Pertanto, aiutare il settore con alcune risorse (anche se non sono certamente quelle che avremmo voluto impegnare) rappresenta un segnale importante sia nell'azione di prevenzione, come ho affermato in precedenza, sia nell'opera di supporto all'industria che gravita intorno alla montagna.

In tutti questi campi è assicurato il pieno rispetto delle competenze delle regioni, attraverso il rinvio alla loro potestà del compito di specificare e ad attuare le disposizioni del presente testo unificato; ad esse spetta l'individuazione delle aree sciabili, delle condizioni di sicurezza delle piste che i gestori devono assicurare e dei loro obblighi di manutenzione, dei criteri per l'erogazione dei contributi per l'innnevamento delle piste (che sarà, dunque, delegato alle regioni), delle sanzioni da comminare in caso di infrazione delle nuove norme di comportamento degli sciatori.

Noi, come sempre, prevediamo una forbice al cui interno le regioni dovranno svolgere il loro ruolo autonomo; in taluni casi, tuttavia, si è ritenuto preferibile mantenere un coordinamento nazionale, che assicuri la necessaria unitarietà della normativa su tutto il territorio nazionale: è il caso, ad esempio, della segnaletica, di cui sembra opportuno assicurare l'omogeneità in tutti gli impianti. Applicabili in tutte le regioni sono anche gli obblighi relativi

all'assicurazione per la responsabilità civile dei gestori e all'utilizzo del casco per i minori di 14 anni; resta ferma, comunque, la possibilità delle regioni e dei comuni di adottare le ulteriori misure che riterranno opportune per garantire una maggiore ed ulteriore sicurezza sulle piste da sci.

La Commissione ha avviato l'esame delle proposte di legge, successivamente confluite nel testo unificato, il 22 gennaio del corrente anno. Alle iniziali proposte di legge d'iniziativa dei deputati Pecoraro Scanio, Follini ed altri e Bertucci si sono successivamente aggiunte le proposte di legge Paniz ed altri, Zanettin e Airaghi. È apparso subito opportuno, prima di procedere alla definizione degli interventi, svolgere le opportune attività conoscitive, in modo da assicurarne la compatibilità con le esigenze degli operatori del settore e l'efficacia rispetto alle concrete problematiche di chi pratica lo sci.

La Commissione ha pertanto deliberato lo svolgimento di un'apposita indagine conoscitiva, del corso della quale sono stati auditi i rappresentanti della FIS (federazione italiana sport invernali), del CAI, del corpo nazionale soccorso alpino e speleologico, del collegio nazionale delle guide alpine e dei maestri di sci, del collegio nazionale dei maestri di sci, oltre che dell'AMSI (l'associazione maestri di sci italiani), degli addetti alla sicurezza delle piste, degli operatori economici del settore (l'ANEF, l'associazione degli esercenti gli impianti a fune, ed i direttori di stazioni) e dell'istituto nazionale per la ricerca scientifica e tecnologica sulla montagna.

Per un giudizio complessivo sulla compatibilità degli interventi proposti con le competenze regionali, è stata, inoltre, audita la conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome i quali hanno espresso comunque la loro soddisfazione in senso generale per la normativa che si andava elaborando.

L'attività conoscitiva svolta ha fatto emergere una sostanziale condivisione sull'utilità di un intervento che garantisse un nucleo di norme generali per il rafforzamento delle misure di sicurezza sulle piste

da sci. Fra gli elementi problematici emersi e che poi non sono stati inclusi nel testo unificato si possono segnalare quelli relativi all'obbligo di assicurazione per gli sciatori e l'opportunità di regolamentare anche l'attività sciistica al di fuori delle piste, mentre è stata condivisa l'indicazione, non presente nelle proposte di legge originarie e, invece, introdotta nel testo unificato, dell'opportunità di un intervento di sostegno economico per la messa in sicurezza delle piste tramite il potenziamento degli impianti di innevamento, o la creazione di nuovi, anche e soprattutto nei casi di siccità invernale.

Dopo la conclusione dell'indagine conoscitiva, si è proceduto alla discussione sul testo da adottare come testo base. Il Comitato ristretto costituito dalla Commissione ha lavorato celermente e proficuamente in uno spirito di piena collaborazione tra i diversi gruppi e al di fuori di schematiche contrapposizioni fra maggioranza e opposizione. Oserei dire che vi è stata una confluenza pressoché unanime sul complesso della normativa, ma anche sui particolari e sui dettagli della stessa, il che non ha impedito ai componenti di muovere rilievi che si sono tramutati in alcuni emendamenti. Tuttavia, come vedremo nell'andamento della discussione, essi non saranno decisivi ed una buona parte sarà comunque accolta (almeno me lo auguro).

All'esito di tali lavori, in qualità di relatore, ho proposto un testo unificato che, pur non accogliendo pienamente le richieste di tutti i gruppi, ha tentato di costituire un punto di equilibrio tra le diverse esigenze rappresentate. La fase dell'esame degli emendamenti ha portato all'approvazione di numerose proposte di modifica provenienti da tutti i diversi gruppi con una messa a punto, tra l'altro, di diversi aspetti attinenti all'assicurazione dei gestori, alla segnaletica, alle disposizioni sanzionatorie ed al rapporto con le regioni e le province autonome.

Ulteriori modifiche sono state, quindi, apportate al testo in relazione ai pareri espressi dalle numerose Commissioni che lo hanno esaminato in sede consultiva con