

COMMISSIONE VII

CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE

24.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 16 MARZO 1989

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAURO SEPPIA

INDICE

	PAG.
Proposta di legge (Discussione e rinvio):	
Seppia ed altri: Modificazione dell'articolo 25 della legge 2 gennaio 1989, n. 6, recante « Ordinamento della professione di guida alpina »	3
Seppia Mauro, <i>Presidente, Relatore</i>	3, 5, 8
Bassanini Franco	6
Willeit Ferdinand	4, 5

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,15.

MARIA Luisa SANGIORGIO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Discussione della proposta di legge Seppia ed altri: Modificazione dell'articolo 25 della legge 2 gennaio 1989, n. 6, recante « Ordinamento della professione di guida alpina » (3693).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge di iniziativa dei deputati Seppia, Portatadino, Gelli e Bassanini: « Modificazione dell'articolo 25 della legge 2 gennaio 1989, n. 6, recante "Ordinamento della professione di guida alpina" ».

In qualità di relatore, ricordo che il 14 dicembre scorso la nostra Commissione approvò definitivamente, in sede legislativa, la proposta di legge concernente l'ordinamento della professione di guida alpina, da essa già approvata nella seduta del 30 giugno 1988 e modificata il 26 ottobre successivo dalla VII Commissione permanente del Senato.

Una delle questioni su cui maggiormente si concentrò il dibattito parlamentare, sia alla Camera, sia al Senato, fu quella relativa all'articolo 25 riguardante i limiti di applicabilità della legge nelle regioni a statuto speciale. Si trattava, per il legislatore statale, da una parte, di rispettare l'autonomia regionale costituzionalmente garantita e, dall'altra, di assicurare *standard* minimi validi su tutto il territorio nazionale per l'esercizio di una

professione particolarmente delicata come quella della guida alpina, cui è affidata l'incolumità degli alpinisti. Pertanto, nel disciplinare un ordine professionale nazionale, operante, quindi, su tutto il territorio, ancorché articolato per regioni, il testo approvato dalla Camera stabiliva che, per le regioni a statuto speciale, i programmi e i criteri per le prove di esame, definiti ai sensi del comma 7 dell'articolo 7 della stessa legge, si configurassero come *standard* minimi.

Il Senato, nel confermare tale impostazione, aggiunse ai programmi ed ai criteri per le prove d'esame anche la « composizione delle commissioni esaminatrici » sopprimendo, di conseguenza, il riferimento al comma 7 dell'articolo 7 e mantenendo il riferimento all'articolo 7 nel suo complesso.

Peraltro, quest'ultima modifica (cioè la soppressione del riferimento al comma 7 dell'articolo 7), pur risultando dal messaggio inviato dal Senato, per una svista del competente servizio della Camera, non è stata recepita dallo stampato della Camera (Atto Camera n. 1989-B). Pertanto, pur intendendo la nostra Commissione approvare il testo trasmesso dal Senato — e recepire quindi le modifiche ivi introdotte — il testo effettivamente approvato, poi promulgato e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 9 del 12 gennaio 1989, è risultato di fatto difforme da quello licenziato dal Senato.

Si rende quindi, ora, necessario confermare in modo inequivocabile la volontà del legislatore, evitando altresì che la difformità dei testi approvati dai due rami del Parlamento possa fare incorrere la legge in censure di illegittimità costituzionale.

A tal fine, l'unica soluzione praticabile sul piano giuridico-costituzionale è apparsa quella di procedere all'approvazione di una nuova legge che, sostituendo l'articolo 25 della legge n. 6 del 1989, ripristini, con efficacia retroattiva, il testo approvato dal Senato. Si tratta infatti di una soluzione in linea con gli indirizzi consolidati della giurisprudenza costituzionale la quale, in analoghe fattispecie, ha più volte ritenuto che trovi applicazione il principio generale di conservazione degli atti giuridici.

In qualità di presidente della Commissione, insieme con i due vicepresidenti ed il relatore della legge n. 6, ho ritenuto istituzionalmente doveroso farmi promotore della proposta di legge oggi in discussione, tesa a novare la parte della legge specificamente viziata; mi auguro che la sua rapida approvazione possa porre riparo alle eventuali conseguenze di un errore — peraltro non riconducibile in alcun modo alla responsabilità della Commissione e dei suoi uffici — fugando ogni dubbio interpretativo e consentendo la piena ed integrale attuazione dei deliberati della Commissione.

Comunico che, in data 15 marzo 1989, la Commissione affari costituzionali ha espresso parere favorevole sulla proposta di legge n. 3693.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

FERDINAND WILLEIT. Devo dichiararmi francamente amareggiato e deluso per il fatto di dovermi sempre battere per la salvaguardia delle competenze legislative primarie delle autonomie locali, quando il rispetto delle sfere di competenza prescritte dalla Costituzione dovrebbe rappresentare un principio-guida ed un dato di partenza costante del legislatore statale.

Anche se la materia in esame concerne una competenza forse marginale (guide alpine, maestri e scuole di sci), occorre che essa venga tutelata; evidentemente, nella definizione della disciplina dell'ordinamento della professione di guida alpina non sono in gioco principi generali del-

l'ordinamento, interessi della nazione, obblighi internazionali o grandi riforme economico-sociali, gli unici limiti alla competenza primaria delle autonomie locali.

La provincia di Bolzano ha approvato dieci anni fa, in base alla propria competenza legislativa primaria, una legge in materia di guide alpine che sinora ha funzionato perfettamente, visto che — come ho già affermato in altre occasioni — nella nostra provincia le guide alpine sono all'altezza dei compiti loro affidati.

Se le competenze primarie non vengono rispettate neppure quando si tratta di discipline di importanza marginale, mi domando con preoccupazione cosa succederà nel caso di materie di maggiore rilevanza, come l'urbanistica o la tutela paesaggistica. Ritengo, dunque, che l'odierna discussione rappresenti un vero e proprio banco di prova per la nostra Commissione in relazione alla volontà di rispettare i valori di autonomia e del decentramento del nostro sistema. Non si possono sostenere tali valori nei discorsi di fine settimana, per poi smentirli nei fatti!

Si nota adesso che il testo dell'articolo 25 della legge 2 gennaio 1989 n. 6 è il frutto di una svista tipografica, ma già nella seduta del 14 dicembre 1988 della nostra Commissione ero stato tentato di riproporre il testo licenziato in prima lettura. In quella stessa seduta, sia il relatore Bassanini, sia il sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo, onorevole Rossi di Montelera, affermarono che la formulazione dell'articolo 25 nel testo trasmesso dal Senato non poteva essere interpretata come un'ulteriore limitazione delle competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. In base a tale motivazione, si ritenne non opportuno frapporre ostacoli alla rapida conclusione dell'*iter* del provvedimento sull'ordinamento della professione di guida alpina, con un eventuale rinvio al Senato.

Desidero far notare che né la provincia autonoma di Bolzano, né la regione Valle d'Aosta hanno impugnato la legge 2 gennaio 1989, n. 6, dinanzi alla Corte co-

stituzionale. Ho la sensazione — spero di sbagliarmi — che qualcuno si sia accorto che nel modo in cui è stato pubblicato, il provvedimento non può raggiungere lo scopo. La mia preoccupazione è che ogni competenza in materia venga trasferita dalle regioni e dalle province autonome, al collegio nazionale ed agli enti direttamente collegati a questa nuova organizzazione. Ciò comporterebbe quasi una rivoluzione, scambussolando ed annientando l'attività delle province.

Innanzitutto i corsi organizzati dalla nostra provincia, in base alla legge n. 54 del 1978, possono essere affidati al CAI o all'AVS; con la previsione del collegio nazionale delle guide, ciò non potrebbe più avvenire. In secondo luogo, mentre attualmente è la legge provinciale a determinare la composizione delle commissioni esaminatrici (un apposito articolo prevede chiaramente chi debba farne parte), con l'approvazione del testo in esame esse verrebbero nominate dal direttivo del collegio delle guide. In base a tale provvedimento, inoltre, sarebbe il collegio nazionale a designare il presidente delle commissioni esaminatrici, mentre la legge provinciale attualmente in vigore attribuisce le funzioni di presidente ad un funzionario della provincia. Il nuovo testo, infine, prevede che i commissari abbiano superato un corso organizzato dal collegio nazionale delle guide; solo dopo il relativo espletamento potrebbero essere organizzati gli esami.

La nostra provincia si basa da oltre dieci anni su una legge che verrebbe a perdere ogni efficacia; oltretutto, stabilendo la retroattività del provvedimento a partire dal 2 gennaio 1989, non si prenderebbero in considerazione tutti gli atti sinora emanati. Le commissioni d'esame nella nostra provincia sono designate sulla base della legge provinciale; vorrei ricordare che nel corso di una delle sedute dedicate al provvedimento, nell'interesse comune, tutti abbiamo convenuto sulla necessità di un'adeguata preparazione professionale delle guide. Oggi, con la proposta al nostro esame, tutta la ma-

teria è soggetta ad una nuova interpretazione.

PRESIDENTE. Il problema della retroattività va riferito solo all'articolo 25. La questione nasce dalla necessità di prevenire un'eventuale eccezione di legittimità costituzionale. Non usiamo i cannoni per uccidere le mosche!

FERDINAND WILLEIT. Dovremmo farlo più spesso...

PRESIDENTE. Si tratta, in realtà, di un problema più semplice di quanto non sembri. La legge nel suo complesso potrebbe anche essere « sbagliata », ma ciò non ha nulla a che vedere con il problema al nostro esame.

FERDINAND WILLEIT. Cerco solo di dire che non condividiamo le modifiche introdotte dal Senato, che oggi si ripropongono!

PRESIDENTE. La sanatoria costituzionale rappresenta un atto dovuto.

FERDINAND WILLEIT. Nella seduta del giugno scorso, concordando con le valutazioni espresse dal relatore, avevo ritirato un mio emendamento al testo dell'articolo 25 come risultava allora formulato; in seguito il Senato ha introdotto modifiche decisive che però non sono state inserite nel testo da noi successivamente riesaminato; proprio sulla base di quell'omissione, sono stato indotto ad aderire nuovamente al provvedimento. Se l'articolo 25 dovesse ora risultare nella formulazione originaria approvata dal Senato, non potrei quindi più essere favorevole. Qualcuno potrebbe sostenere che la provincia avrebbe la facoltà di ampliare il disposto legislativo istituendo una commissione d'esame di lingua tedesca, ma tale possibilità, a mio parere, non verrebbe garantita dal testo in esame.

Con questa legge ricadiamo negli anni bui e duri dell'autonomia regionale e provinciale; la sua eventuale approvazione avrebbe necessariamente ripercussioni

sulla situazione generale della nostra provincia.

Con la legge provinciale in vigore abbiamo raggiunto risultati che tutti avete riconosciuto positivi e che sarebbero cancellati da questo provvedimento. Non mi si obietti che la provincia potrebbe impugnare la legge presso la Corte costituzionale, in quanto è mio intendimento evitare il sorgere di conflittualità sempre maggiori tra le regioni e lo Stato. Questa situazione, infatti, ha recato a tutti i livelli danni alle autonomie. Forse, con la nuova legge sulla Presidenza del Consiglio, si riuscirà ad evitare che ciò accada ancora. Mi chiedo se non sia opportuno che anche questa proposta di legge riceva il parere degli organismi già previsti dalla legge n. 400 del 1988, nonché della Presidenza del Consiglio e del ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali. Se la legge entrasse in vigore nel testo del Senato, non ci resterebbe che l'impugnazione. Ribadisco la mia convinzione che ciò accadrebbe se il Parlamento privasse le autonomie locali della competenza primaria sulla materia della quale discutiamo (in seguito, infatti, si potrebbe trovare la giustificazione per privarle anche di altre competenze).

Invito, pertanto, la Commissione a non approvare il provvedimento nel testo presentato, specialmente per quanto concerne il secondo comma (che prevede la retroattività), ma di ripristinare quello approvato all'unanimità e senza difficoltà nel giugno del 1988, invitando altresì il Senato a ritornare sui suoi passi in quanto ciò, oltre ad essere possibile, appare come la strada più logica.

Se il relatore ed il Governo, infatti, sono stati a suo tempo dell'avviso che il nostro orientamento era corretto, dovrebbero esserlo anche ora. Lo stesso senatore Kessler si è battuto in tal senso. Vi invito, pertanto, a ripristinare il testo approvato il 30 giugno 1988, in modo da ottenerne uno conforme alla volontà del legislatore come venne allora manifestata (ed oggi non dovrebbe essere modificata). Ho forse profuso molta passione nel mio

intervento, ma si trattava di manifestare una mia profonda convinzione.

FRANCO BASSANINI. Signor presidente, anch'io in qualità di relatore della proposta di legge n. 1989-B (ora legge 2 gennaio 1989, n. 6), come altri colleghi componenti la Commissione, sono stato « ingannato » dalla formulazione del testo risultante dagli atti parlamentari, recante un errore che ritengo possa essere riconducibile ad una svista nella correzione delle bozze di stampa del testo approvato dal Senato. Si è trattato di un errore degli uffici della Camera; so bene che non vi è alcuna responsabilità della segreteria della nostra Commissione e, più in generale, del servizio delle Commissioni parlamentari, il quale non ha alcuna competenza in materia di messaggi provenienti dall'altro ramo del Parlamento. Resta comunque il fatto che quell'errore ha ingannato tutti, anche il collega Willeit.

Ricordo molto bene che nel corso della discussione della proposta di legge n. 1989-B ebbi a valutare la modifica introdotta dal Senato in ordine all'articolo 25, il quale, a sua volta, faceva riferimento al comma 7 dell'articolo 7; sostenni allora che la composizione delle commissioni d'esame non aveva nulla a che vedere con i limiti minimi relativi ai programmi ed ai criteri stabiliti da quel comma 7, ribadendo che comunque la nuova formulazione sarebbe stata priva di concreta efficacia nei confronti delle regioni a statuto speciale. Anche il rappresentante del Governo espresse in questo senso il proprio parere. Nel momento in cui si introducevano dei criteri minimi unificati che dovevano essere osservati sia dalle regioni a statuto speciale, sia dalle province autonome — titolari di competenza primaria in materia — (tra cui, oltre ai programmi dei corsi e alle prove di esame, vi è anche la composizione delle commissioni esaminatrici per l'abilitazione tecnica delle guide alpine), si faceva esplicito riferimento solo al comma 7 dell'articolo 7, che disciplinava i programmi dei corsi e i criteri da adottare nelle

prove di esame. A questo punto la Commissione cultura della Camera esaminava un testo che riteneva fosse effettivamente il frutto dell'esame da parte dell'altro ramo del Parlamento, mentre in séguito ciò è risultato errato perché il Senato aveva in realtà escluso il riferimento al comma 7, facendo rientrare tra i criteri minimi tutte le materie ricomprese nell'intero articolo 7.

Dati questi precedenti, bene ha fatto il presidente della nostra Commissione a farsi parte diligente per cercare di superare questa situazione che, come ha avuto modo di rilevare anche il presidente della Commissione affari costituzionali della Camera, è stata creata dagli uffici della Camera e della Presidenza della Repubblica, nel senso che non si è proceduto al controllo della corrispondenza dei testi approvati dai due rami del Parlamento. Ritengo, quindi, opportuno e giusto sanare tale situazione.

A questo punto il problema che sorge è individuare la più corretta procedura per risolvere la questione: o si adotta nuovamente il testo approvato dal Senato, o si ripristina quello deliberato in prima lettura dalla nostra Commissione. La proposta di legge oggi al nostro esame in qualche modo già indica la prima strada, nel senso che verrebbe corretto un errore di natura tecnica che ha portato la nostra Commissione a deliberare lo scorso 14 dicembre in modo difforme dal Senato, ritenendo che nella sostanza la volontà politica di quella deliberazione fosse nel senso di prendere comunque atto delle modifiche — non di grande rilievo — allora apportate dal Senato. Ciò oggi potrebbe avvenire adottando la proposta di legge n. 3693, che dovrà comunque essere nuovamente esaminata ed approvata dall'altro ramo del Parlamento.

Mi rendo conto del fatto che vi possano essere dei colleghi che non condividono questa soluzione, ritenendo che la formulazione — sebbene errata — che la Commissione aveva adottato lo scorso dicembre fosse, nel merito, più conveniente di quella oggi proposta. Desidero, però, sottolineare il fatto che l'articolo 25 oggi

al nostro esame riguarda l'ambito di efficacia della legge n. 6 del 1989, che, come tale, non viene in alcun modo rimessa in discussione, in quanto i soggetti destinatari sono le regioni a statuto speciale e le province autonome titolari di esclusiva competenza primaria in materia.

Da questo punto di vista ritengo possa essere evitabile l'approvazione della disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 25 che prevede la retroattività dell'efficacia del provvedimento in esame. Dico questo perché avendo tale iniziativa una funzione di chiarimento dell'ambito di efficacia (così come precisamente delineato dal comma 1 del medesimo articolo 25), tale comma 2 assumerebbe soltanto una sorta di funzione di copertura del periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della legge n. 6 del 1989 e quella della proposta di legge in esame, periodo che vi è da supporre non abbia potuto registrare l'emanaazione di alcun atto perché l'applicazione della legge n. 6 può avvenire solo in seguito all'adozione, da parte delle regioni e delle province autonome, dei provvedimenti di attuazione della legge stessa.

Se andiamo, invece, ad esaminare il merito dell'articolo 25 oggi all'esame, vorrei ricordare ai colleghi che la proposta di legge originaria n. 1989 era stata firmata da deputati di molti gruppi. Essa, sia pure con una formulazione diversa, affermava il principio del pieno rispetto delle autonomie delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, stabilendo soltanto dei criteri minimi relativi ai programmi dei corsi e alle prove di esame. La VII Commissione del Senato ha aggiunto a tali criteri minimi anche la composizione delle commissioni esaminatrici. Su tale norma si aprì un'ampia discussione alla quale partecipò anche l'onorevole Willeit. Ritengo che in una materia come quella in esame (che pone in gioco l'incolumità dei cittadini che si affidano alle guide alpine per praticare attività sportive), sia necessario dare il massimo affidamento alla professionalità delle guide. In questo senso è giusto che vi siano dei criteri minimi, validi per

tutte le regioni, che comprendano anche la composizione delle commissioni esaminatrici. Credo che le regioni a statuto speciale e le province autonome bene farebbero a non opporsi a tale previsione, visto che essa non preclude affatto un'eventuale legislazione regionale e provinciale più rigorosa. So bene che la mia può essere una valutazione del tutto opinabile.

PRESIDENTE. Per consentire le opportune intese tra i gruppi, e a causa di un preannunciato ed improrogabile impe-

gno ministeriale del rappresentante del Governo, il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 9,45.

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. GIANLUIGI MAROZZA*

*Licenziato per la composizione e la stampa dal
Servizio Stenografia delle Commissioni e degli
Organi Collegiali il 3 aprile 1989*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO