



AZIENDA ULSS 20 DI VERONA

Sede legale: via Valverde n. 42 - 37122 Verona - Tel. 045/8075511 Fax 045/8075640

Cod. Fiscale e P. IVA 02 573090236

UFFICIO RAPPORTI INTERNAZIONALI

III FORUM GIURIDICO EUROPEO DELLA NEVE

In un'ottica di futura armonizzazione legislativa europea in materia di sicurezza sullo sci quale ruolo può ricoprire il Progetto di Legge n. 102/2005 in materia di "sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo" della Regione Veneto.

Avvocato Abogado Silvia Fiorio
Ulss20 Verona
Ufficio Rapporti Internazionali

INDICE

1. L'Italia e l'Unione Europea
2. L'Italia e le Regioni alla luce delle recenti riforme istituzionali nazionali ed europee
 - 2.1 Riforme nazionali
 - 2.2 La Costituzione europea
3. Il nuovo regionalismo italiano
 - 3.1 Competenze statali e regionali
 - 3.2 L'ordinamento sportivo come materia concorrente
4. Legge quadro 363/2003 in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo e leggi regionali
5. Progetto legge n. 102/2005 della Regione Veneto sulla sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo
6. La legge regionale veneta sulla sicurezza nello sci nell'Unione europea

1. L'Italia e l'Unione Europea

L'Italia, attraverso l'adesione ai trattati esecutivi delle Comunità europee, ha introdotto limitazioni alla propria sovranità in determinati settori. Il fondamento giuridico di tali limitazioni è riscontrabile nell'articolo 11 della Costituzione¹, in cui si afferma che "*L'Italia [...] consente in condizioni di parità con gli altri Stati alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni*". Viene in tal modo legittimata una parziale cessione di sovranità del Parlamento nazionale a favore delle istituzioni comunitarie, prevedendo un'efficacia diretta delle norme comunitarie nell'ordinamento italiano. La specificità dell'ordinamento comunitario, infatti, è riscontrabile proprio nella potestà concessa agli organismi comunitari di emanare, nelle materie ad essi trasferite, atti giuridici immediatamente vincolanti per gli Stati membri.

Le restrizioni alla propria sovranità, a cui l'Italia ha acconsentito attraverso la ratifica del trattato istitutivo della Comunità, vengono imposte però, di conseguenza, anche alle Regioni, nelle materie di loro competenza.

Il potere di vincolare alle decisioni comunitarie lo Stato membro include anche materie che per organizzazione interna allo stesso Stato rientrerebbero nella competenza regionale. Emerge, dunque, nel caso in cui, appunto, sia riscontrabile tale ultima competenza, una problematica critica, relativa all'individuazione dell'organo competente a dare attuazione alle disposizioni comunitarie.

Apparirebbe quantomeno ragionevole attribuire potere di decisione alle stesse Regioni nel caso di materie che rientrino nella loro competenza. Tuttavia tale conclusione non appare così evidente alla luce del costante indirizzo comunitario, più volte ribadito anche dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee, che attribuisce solo allo Stato la responsabilità per eventuali violazioni del diritto comunitario, non rilevando affatto la ripartizione interna dei poteri e delle competenze².

La Corte di Giustizia, infatti, in una sentenza³ affermava che uno Stato membro non può invocare, al fine di giustificare l'inosservanza di impegni comunitari, le garanzie previste dal proprio ordinamento per la autonomie regionali. Lo Stato membro, pertanto, rimane, nei confronti della Unione, l'unico responsabile del rispetto degli obblighi derivanti dal diritto comunitario, rimanendo del tutto indifferente l'individuazione dell'organo su cui tali obblighi gravano in base all'organizzazione statale interna. In altre sentenze⁴, inoltre, la Corte ha confermato che la nozione di Stato membro comprende le sole autorità di Governo degli Stati delle Comunità europee non potendo, pertanto, essere esteso agli esecutivi di Regioni o di comunità autonome, indipendentemente dalla portata delle competenze attribuite a questi ultimi.

2. L'Italia e le Regioni alla luce delle recenti riforme istituzionali nazionali ed europee⁵

2.1 Riforme nazionali

Il rapporto tra Italia ed Unione europea, ma, più in particolare, l'intervento delle Regioni nell'attività normativa comunitaria, ha trovato formale riconoscimento con la legge costituzionale n. 3/2001⁶

¹ Art.11 Cost. "L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo".

² Corte di Giustizia delle Comunità europee, sentenza 27 marzo 1984.

³ Corte di Giustizia delle Comunità europee, caso Commissione europea vs. Italia (C-33/90).

⁴ Corte di Giustizia delle Comunità europee sentenze 21 settembre 1983, cause riunite 205/82-215/82, 7 luglio 1987, cause riunite 89/86 e 91/86; sent. 2 maggio 2006.

⁵ Rif. "Regioni e federalismo, L'Italia e l'Europa", Baldi, Bologna, Clueb, 2006.

che ha introdotto un'apposita disciplina sui rapporti tra Regioni ed Unione europea rinnovando gli articoli 117 e 120 della Costituzione.

In seguito, anche la legge n. 131/2003⁷ ha apportato delle modifiche in merito.

L'ordinamento comunitario, in relazione alle Regioni italiane, in particolare, trova specifico richiamo nel primo comma dell'articolo 117 della Costituzione⁸, che prevede una clausola generale di compatibilità della legislazione sia nazionale sia regionale con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario stesso. Pur non costituendo tale disposizione una novità assoluta, la sua esplicitazione, tuttavia, contribuisce a rivoluzionare l'intero significato dell'esigenza che le Regioni si conformino, appunto, al diritto comunitario. Tale esigenza, infatti, non costituisce più soltanto una conseguenza della responsabilità comunitaria dello Stato, ma appare strettamente collegata alla necessaria unità dell'ordinamento di quest'ultimo. La speciale rilevanza riconosciuta dalla nuova norma costituzionale al rispetto dei vincoli comunitari evidenzia, altresì, il ruolo che nel nuovo sistema tale elemento è chiamato a svolgere. Il rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario costituisce, infatti, un limite alla potestà legislativa regionale, poiché esso ha una funzione unificante dell'ordinamento. Il diritto comunitario, tramite tale esplicitazione, viene considerato uno dei cardini del principio unitario affermato dalla Costituzione.

In questa ottica, il dato europeo sembra costituire un potente elemento unificante di un sistema, altrimenti assai decentrato e autonomistico, mentre l'obbligo comunitario si configura come un impegno per lo Stato.

Per tale motivo, il richiamo operato dall'articolo 117 della Costituzione all'ordinamento comunitario, sembrerebbe trovare forse una più naturale posizione, non nel titolo della dedicato alle autonomie territoriali, ma bensì nell'ambito dei principi generali della Costituzione, alla luce del rispetto dell'obbligo che lega l'Italia come Stato membro al rispetto degli impegni derivanti dalla sua partecipazione all'Unione europea.

L'articolo 117 al secondo comma riconosce come rientrante nelle materie di competenza esclusiva dello Stato la disciplina dei rapporti con l'Unione europea, mentre riconduce alla potestà legislativa concorrente la disciplina dei rapporti tra le Regioni e l'Unione europea.

In merito la disposizione più rilevante pare disciplinata al comma 5 dell'articolo 117, in cui è previsto che, nelle materie di propria competenza, le Regioni partecipino alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedano all'attuazione ed all'esecuzione di accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea. Tale attività naturalmente deve avvenire nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempimento.

In realtà, la questione appare delicata. Non sembra possibile, infatti, negare che la non attribuzione alle Regioni stesse del potere di dare attuazione alle disposizioni comunitarie in materie di competenza regionale rappresenterebbe evidentemente una limitazione eccessiva alle competenze regionali. Nondimeno, nel caso in cui tale potere di attuazione fosse effettivamente attribuito alle Regioni, un'eventuale violazione delle disposizioni comunitarie verrebbe in ogni caso attribuito allo Stato che, in tal modo, si troverebbe privo di mezzi a disposizione per imporre il rispetto degli obblighi comunitari.

Tali considerazioni si sono dimostrate di fondamentale interesse nel processo di rapporti tra Stato e Regioni, che partendo da una posizione di totale chiusura da parte degli organi statali, si è evoluto verso una maggiore partecipazione delle autorità regionali ai rapporti con l'Unione europea tanto da giungere alla legittimazione costituzionale riconosciuta dalla legge 3/2001.

⁶ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2001.

⁷ Legge 5 giugno 2003, n. 131 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 132 del 10 Giugno 2003.

⁸ Art. 117, co. 1 Cost. "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

2.2 La Costituzione europea

Nel 2004, 25 capi di Stato e di governo hanno firmato a Roma il trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.

La Costituzione rappresentava il frutto di un lungo processo di integrazione caratterizzato, nel contempo, dall'ininterrotto potenziamento dell'integrazione e dai successivi allargamenti dell'Unione. Il suo scopo, oltre a quello di sostituire i diversi trattati esistenti che al momento costituiscono la base giuridica dell'Unione Europea, è principalmente quello di dare all'UE un assetto politico chiaro e tendenzialmente definitivo riguardo le sue istituzioni, le sue competenze, le modalità decisionali, la politica estera.

Per entrare in vigore, il trattato che istituiva la Costituzione doveva essere ratificato da tutti gli Stati membri, secondo le rispettive norme costituzionali, mediante ratifica del Parlamento o tramite referendum.

Il testo della Costituzione prevedeva che il processo di ratifica dovesse durare due anni e che l'entrata in vigore sarebbe avvenuta entro il 1° novembre 2006.

In esito alle difficoltà incontrate in sede di ratifica da parte di alcuni Stati membri, i capi di Stato o di Governo hanno deciso in occasione del Consiglio europeo nel giugno 2005 di osservare un "periodo di riflessione" sul futuro dell'Europa. Tale periodo di riflessione doveva consentire un ampio dibattito con i cittadini europei, per giungere ad una modifica del trattato che creasse un consenso.

Il testo definitivo del trattato è stato approvato durante il Consiglio europeo informale di Lisbona del 18 e 19 ottobre scorsi e sarà firmato dagli Stati membri nel dicembre prossimo. Alla firma farà seguito il processo di ratifica in tutti i 27 paesi. Il nuovo trattato dovrebbe entrare in vigore verosimilmente prima delle prossime elezioni del Parlamento europeo del giugno 2009⁹.

Gli Stati membri continuano a mantenere, confermato nel trattato, un ruolo di primo piano nell'Unione europea. La Costituzione, infatti, europea affida ai parlamenti nazionali un ruolo importante e di rilievo, in particolare in merito all'attuazione dei nuovi atti, imponendo la loro consultazione e autorizzandoli a contestarli, nel caso in cui ritengano che un'azione comunitaria non sia giustificata.

Alcuni rilevanti diritti vengono, nel contempo, riconosciuti ed acquisiti¹⁰ anche a favore degli enti locali e regionali.

Subisce, infatti, un'approvazione esplicita, in particolare, il principio dell'autonomia locale e regionale attraverso una definizione esaustiva del principio di sussidiarietà, che permette di elevare ad uno stadio superiore l'implicazione dei livelli regionali e locali.

Una delle principali sfide per la Costituzione europea, infatti, è la divisione delle competenze tra i differenti livelli di amministrazione e di governo all'interno dell'Unione europea.

Le Regioni, attraverso i loro organi istituzionali, hanno inteso proseguire il loro impegno nel processo di riforma portando avanti il complesso iter legislativo, intrapreso dalla nuova Costituzione Europea, all'interno della quale sembrano apparire come irrinunciabili tra gli obiettivi dell'Unione europea l'inclusione della coesione territoriale, le prerogative già riconosciute al Comitato delle Regioni e l'articolazione del principio di sussidiarietà a livello sub-statale. Il principio di sussidiarietà, ormai da tempo integrato nel processo legislativo europeo, esige, infatti, che le decisioni siano prese ad un livello quanto più possibile vicino ai cittadini. Le decisioni, pertanto, dovrebbero essere prese a livello locale, regionale o nazionale, a meno che l'Unione europea non abbia competenze legislative esclusive o sussistano motivi imprescindibili per cui la decisione debba essere presa a livello dell'Unione stessa.

Per la prima volta trova definizione esplicita la presenza delle Regioni nel progetto di Costituzione dell'Unione europea, introducendo una dimensione locale e regionale nella definizione della sussidiarietà. Nel suo "protocollo sull'applicazione dei principi di

⁹ Cfr. http://europa.eu/reform_treaty/index_it.htm

¹⁰ Rif. " Il ruolo delle autonomie locali nel progetto di costituzione europea", relazione del prof. Ruggiero Cafari Panico, 31 marzo 2004.

sussidiarietà e proporzionalità" si afferma, infatti, che "prima di proporre un atto legislativo, la Commissione effettua ampie consultazioni. Tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste".

Quando la Commissione giudica che un obiettivo possa essere conseguito in modo più adeguato a livello dell'Unione, deve motivare la sua posizione. Se il Comitato delle Regioni ritiene che la proposta legislativa della Commissione violi il principio di sussidiarietà, può avviare una procedura di ricorso presso la Corte di giustizia europea. Il Comitato delle regioni, pertanto, come assemblea politica che dà voce agli enti locali e regionali nel cuore dell'Europa viene ad assumere in tal modo un notevole rilievo a livello europeo.

La Costituzione europea è stata creata a favore dei cittadini europei, dimostrandosi, quindi, una Costituzione anche per le città e le Regioni europee, in quanto conferisce nuovi poteri, ma anche nuove responsabilità ai titolari di un mandato elettorale a livello locale e regionale. Tale dimensione locale e regionale, precisamente, è pienamente integrata nel testo costitutivo, che prevede una nuova ripartizione delle competenze tra il livello europeo e quello nazionale, regionale e locale appunto. È stato, inoltre, rivisto nella stessa Costituzione il protocollo sulla sussidiarietà e viene anche sancito ufficialmente il principio di proporzionalità. I meccanismi di controllo di questi due principi sono stati rafforzati mediante il conferimento di un ruolo attivo al Comitato delle regioni. L'autonomia locale e regionale, pertanto, sembra essere stata riconosciuta a livello costituzionale quale valore preponderante per l'Unione e la coesione territoriale sia diventata un nuovo e significativo obiettivo dell'Unione. Si tratta, quindi, di conquiste rivendicate dallo stesso Comitato delle regioni, proposte dalla Costituzione europea.

La Costituzione propone la realizzazione di un'Europa che non derivi "dall'alto" ma che diventi una struttura dove le istituzioni comunitarie, gli Stati membri, ma anche le autorità locali e regionali indichino i passi da seguire. Queste ultime, infatti, essendo le più vicine ai cittadini, detengono il ruolo chiave di intermediari fra i cittadini e l'Europa, facendo valere, da un lato il punto di vista dei cittadini, e dall'altro spiegandone le principali sfide europee¹¹.

Appare, inoltre, opportuno indicare quanto dichiarato dal Commissario europeo responsabile della politica regionale e della riforma istituzionale nel 2004, in merito al ruolo delle Regioni nel futuro dell'Unione europea: "L'ora delle Regioni in Europa è arrivata, ciò significa anche che è ora che l'Europa, quando esiste la fiducia tra uno Stato e i suoi territori, riponga a sua volta fiducia in questi territori, per responsabilizzarli maggiormente e che prenda in considerazione la loro esperienza, la loro cultura e la loro storia".

3. Il nuovo regionalismo italiano

Nel rapporto Stato-Regioni, come in molti altri aspetti istituzionali, l'appartenenza degli Stati membri all'Unione europea ha inciso notevolmente sugli assetti interni nazionali.

Infatti, alcune rilevanti materie attribuite all'Unione sono, in realtà, materie che, per regolamentazione interna agli Stati membri, rientrano molto spesso nella competenza amministrativa e legislativa delle Regioni, creando talvolta non poche tensioni.

E ciò è accaduto anche in Italia.

In realtà, in un primo tempo, la facoltà delle Regioni italiane di dare attuazione agli atti normativi comunitari è stata fortemente contrastata dallo Stato centrale italiano, che ha precluso alle Regioni stesse ogni ingerenza in tale campo d'azione. Una prima concessione, è stata attribuita, anche se alle sole Regioni a statuto speciale, dalla legge n. 183/1987, concernente il coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle comunità europee e l'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari, che dava facoltà di attuare raccomandazioni e direttive comunitarie nelle materie di competenza esclusiva, non trattando, però, in alcun modo le materie di competenza concorrente. Un'ulteriore apertura alle istanze regionali veniva in seguito

¹¹ Cfr. "Costituzione europea: rafforzamento del ruolo degli enti locali e regionali, www.aiccre.it

raggiunta anche grazie alla legge n. 128/98, in merito all'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (legge comunitaria 1995-1997).

La facoltà di attuare le direttive comunitarie veniva affidata alle Regioni, senza distinzioni di sorta, sia nelle materie di propria competenza esclusiva sia in quelle di competenza concorrente. In realtà, il prosieguo della norma prevedeva l'indicazione da parte dello Stato di disposizioni di principio non derogabili, a cui le legge regionali avrebbero dovuto adattarsi.

A tale processo di apertura regionale ha fornito forte impulso anche una sentenza della Corte costituzionale del 1996¹² in cui la Corte stessa indicava come essenziale, da parte dello Stato, una coesione nella propria struttura istituzionale interna, di cui le Regioni fanno parte, alla luce della partecipazione al processo di integrazione europea e agli obblighi che da questa derivano.

In seguito, la legge n. 11/2005, attraverso il rinnovamento di disciplina della partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e delle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, meglio nota con il nome di "Legge Buttiglione", ha abrogato la precedente normativa ed introdotto rilevanti novità.

In particolare, ciò che maggiormente appare rilevante sottolineare in questa sede sembrerebbe essere il procedimento che porta all'adozione da parte delle istituzioni comunitarie di alcuni atti, ossia la cosiddetta fase ascendente del diritto comunitario. Tale partecipazione nella formazione e nell'attuazione della normativa comunitaria si realizza attraverso la presenza di rappresentanti delle autonomie locali e mediante un costante flusso di informazioni dal governo sulle fasi di predisposizione degli atti comunitari. È prevista logicamente anche una partecipazione regionale anche alla fase discendente del diritto comunitari, nel momento in cui risulta necessario dare attuazione agli atti normativi comunitari in quelle materie in cui è prevista una potestà legislativa regionale.

3.1 Competenze statali e regionali

Come già ricordato, la partecipazione delle Regioni al procedimento che porta all'adozione da parte delle istituzioni comunitarie di alcuni atti, la cosiddetta fase ascendente del diritto comunitario, ha trovato disciplina nella legge 5 giugno 2003, n. 131.

La legge costituzionale precedente n. 3/2001, attribuiva alle Regioni a Statuto ordinario (poiché le Regioni a statuto speciale già avevano poteri esclusivi) la possibilità di esercitare il potere legislativo solo nelle materie tassativamente indicate nell'art. 117 Cost. e soltanto nei limiti di una legge-cornice statale ovvero dei principi fondamentali della materia (c.d. competenza concorrente).

La legge 131/2003 si occupa di ridefinire le materie riservate esclusivamente alla potestà legislativa statale e quelle concorrenti, in cui cooperano lo Stato e le Regioni, elencando, per la prima volta, materie di competenza esclusiva regionale. Tale riforma è stata definita più comunemente "devolution", e che riguarda, in particolare, l'articolo 117, Titolo V, parte II della Costituzione. In tale riforma, trova anche riconoscimento costituzionale la Conferenza Stato-Regioni e viene attribuito ai Comuni ed alle Province il diritto a ricorrere alla Corte Costituzionale in determinati casi.

Inoltre, a causa della loro dimensione nazionale, vengono aggiunte alla competenza esclusiva statale (art. 117, 2° comma Cost.) materie che, in precedenza, appartenevano all'ambito delle materie concorrenti.

In tal modo, la competenza concorrente (art. 117, 3° comma Cost.) viene connotata da una sostanziale ambiguità, poiché le materie che prima appartenevano alla competenza esclusiva statale, vengono oggi trasferite nella competenza concorrente, con il riferimento all'interesse regionale o carattere regionale. Secondo questo schema, nelle materie di legislazione concorrente, lo Stato centrale detta i principi e le Regioni la disciplina di dettaglio, godendo di un margine di manovra, da ritagliarsi in base all'interpretazione attribuibile al principio di sussidiarietà.

¹² Corte costituzionale italiana, sentenza n. 53 del 27 febbraio 1996.

3.2 L'ordinamento sportivo come materia concorrente

L'art. 117 prevede al primo capoverso, una lista tassativa di materie soggette alla potestà legislativa statale ed al terzo comma un elenco altrettanto tassativo, di materie sottoposte alla legislazione concorrente.

Tra le materie di legislazione concorrente è compreso anche l'ordinamento sportivo regionale. L'ordinamento sportivo, infatti, rappresenta materia di competenza concorrente solo nel caso in cui si tratti di ordinamento sportivo regionale¹³, mentre per quanto riguarda l'ordinamento sportivo nazionale la materia diventa di competenza esclusiva dello Stato centrale.

Le Regioni, a seguito delle succitate modifiche all'articolo 117 della Costituzione, sono dotate appunto di competenza legislativa concorrente in materia di ordinamento sportivo con esclusione di quanto attiene all'ordinamento e all'organizzazione amministrativa del CONI e dell'Istituto per il Credito Sportivo (art. 117, 2° comma lett. g), funzioni che rimangono di competenza dello Stato.

Il potere legislativo delle Regioni nell'ambito dell'ordinamento sportivo, riguarda, tra le altre, anche la definizione delle modalità per l'affidamento della gestione degli impianti sportivi di proprietà degli Enti territoriali pubblici a soggetti terzi, la promozione delle attività sportivo-ricreative, la programmazione delle attività di prevenzione e la tutela della salute nelle attività sportive nell'ambito dei piani sanitari regionali¹⁴.

La modifica del Titolo V della Costituzione, quindi, inserendo l'ordinamento sportivo tra le materie di legislazione concorrente, ha attribuito alle Regioni ed agli Enti locali compiti maggiormente rilevanti nonché complessi.

La vera novità, però, è rappresentata dal fatto che per le Regioni la potestà legislativa concorrente è vincolata al rispetto dei principi fondamentali previsti dalla legislazione dello Stato, ma non più dal limite dell'interesse nazionale e delle altre Regioni.

In tal modo, pertanto, appare istituzionalizzato anche il principio di sussidiarietà con particolare riguardo alle funzioni amministrative degli enti territoriali, attribuendo tali funzioni in primis agli enti locali, salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, queste siano conferite alle Regioni.

La questione che si impone a questo punto riguarda la corretta ed univoca definizione del concetto di "ordinamento sportivo", dal momento che la costante e diffusa interpretazione spinge a ritenere che lo Stato abbia voluto arrogarsi unicamente la vigilanza sul sistema dello sport agonistico. Non appare, però, altrettanto chiaro se le Regioni abbiano il potere di legiferare e governare indipendentemente dall'emanazione di una legge quadro dello Stato che fissi i principi fondamentali in materia di ordinamento sportivo.

In genere, l'orientamento costante appare diretto verso la facoltà assegnata alle Regioni di rivendicare la potestà legislativa, estrapolando dalla legislazione statale vigente di settore i principi cui attenersi.

Le Regioni assumono, quindi, un ruolo che in qualche modo potremmo definire di "Governo dello Sport" nel loro territorio, avendo, tra l'altro, la possibilità di imporsi come punti di riferimento per tutti i soggetti del mondo sportivo regionale.

Le condizioni generali e gli strumenti, anche di ordine finanziario, messi a disposizione o reperiti determineranno, quindi, la reale praticabilità di quanto stabilito dalla nuova norma costituzionale.

Nel porre cautela sull'interpretazione estensiva del concetto di "ordinamento sportivo", non si può tuttavia, in alcun modo prescindere dalla volontà generale delle Regioni di:

- assumere un ruolo effettivo di governo dello sport ed in particolare a livello dilettantistico,
- legiferare in tutti gli aspetti del mondo sportivo concessi dalla normativa,

¹³ *La competenza legislativa regionale in materia di "ordinamento sportivo": una novità apparente*, Carlo Padula, Rivista Le Regioni, ed. del Mulino.

¹⁴ Corte Costituzionale italiana, sentenza n. 424/2004.

- fornire indirizzi e coordinare le iniziative per un adeguato e razionale sviluppo dell'impiantistica sportiva,
- intervenire con propri indirizzi ed azioni, per sostenere la sicurezza.

La logica programmatoria sopra richiamata non può essere limitata, però, al solo aspetto strutturale, ma deve tendere, all'interno di un quadro complessivo, all'individuazione delle priorità territoriali al fine di promuovere e valorizzare la pratica dello sport, la sicurezza nelle attività sportive e del tempo libero e la diffusione delle iniziative di supporto alla tutela sanitaria e motoria degli utenti.

Le Regioni, pertanto, nell'ambito dell'ordinamento sportivo, nella sfera di competenze ad esse attribuite, hanno emanato leggi finalizzate alla promozione della pratica sportiva mediante l'attuazione di interventi in favore di enti locali, associazioni dilettantistiche, organizzazioni consistenti nella concessione di contributi per la costruzione o riqualificazione di impianti o per la realizzazione di iniziative e manifestazioni.

4. Legge quadro 363/2003 in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali non agonistici da discesa e da fondo e leggi regionali¹⁵

La giusta volontà del legislatore di porre regole alla frequentazione di contesti pubblici, come le piste da sci, ove per l'elevato traffico si sono verificati molti e gravi incidenti, in particolare intensificatisi negli ultimi anni, si è dimostrato certamente un gesto positivo e dovuto. In tal modo, infatti, l'invito a regolare tale ambito è stato accolto con favore anche da alcune Regioni italiane.

In merito a quanto suddetto, molte Regioni, anche perchè territorialmente interessate a tale pratica sportiva, hanno disciplinato nel particolare i principi dettati dalla legge succitata sulla sicurezza nella pratica non agonistica degli sport invernali da discesa e da fondo n. 363/2003. Hanno trovato, quindi, disciplina regionale alcune attività tipiche e tradizionali delle popolazioni alpine, le professioni di maestri di sci e di guida alpina, l'apertura delle scuole di sci e l'ordinamento delle piste da sci.

È da notare che la maggior parte delle leggi regionali persegue meritori ed esemplari obiettivi, rappresentando in tal senso anche un importante ausilio per i comparti di riferimento.

In tale ottica, anche la Regione Veneto ha dato il via al complesso iter procedurale di normazione nell'ambito della legge quadro, pur non essendo ad oggi ancora approdata ad un testo definitivo.

La questione della sicurezza nella pratica dello sci, e più in generale degli sport invernali da discesa, ha assunto un rilievo tale da determinare un primo intervento del legislatore italiano con la legge quadro 363/ 2003. Tale legge, delineando anche fondamenti per la gestione in sicurezza delle aree sciabili, si propone, invero, di dettare i principi basilari in materia, tracciando l'ambito entro cui le Regioni in seguito dovranno legiferare nel dettaglio. Come previsto all'articolo 22 della suddetta legge, infatti, "le Regioni sono tenute ad adeguare la propria normativa alle disposizioni della legge e a quelle che costituiscono principi fondamentali in tema di sicurezza individuale e collettiva nella pratica dello sci e degli altri sport invernali". In tal modo, trova attuazione la suesposta concorrenza in materia di ordinamento sportivo, tra Stato e Regione, che, grazie all'immediatezza contestuale, calata nella realtà territoriale, attribuisce alle Regioni un ruolo di primo piano nella specificazione ed indicazione della legge. Si realizza, quindi, l'integrazione necessaria a poter rispondere in maniera adeguata alla richiesta di maggior sicurezza sul campo nello sci non agonistico.

L'impulso alla prevenzione arriva, quindi, dallo Stato, ma in modo che le Regioni possano adattarlo alle esigenze territoriali più rispondenti alla quotidiana ricerca di sicurezza.

¹⁵ Legge 24 dicembre 2003 n. 363, Norme in materia di sicurezza nella pratica non agonistica degli invernali da discesa e da fondo, *Gazzetta Ufficiale* n. 3 del 5 gennaio 2004.

Vero è che tale fermento normativo, sotteso ad una maturata presa di coscienza della questione, in Europa è siglata dalla volontà statale, anche se, invero, sembra essere la realtà locale a dover attuare e ritagliare sulle esigenze contingenti le spinte normative centrali.

Durante gli anni di attuazione della legge 363/2003 sono emersi alcuni punti critici sulla disciplina ed, in particolare, la questione della sicurezza è stata, durante la scorsa stagione sciistica, spesso oggetto di attenzione. Sono state, infatti, avviate iniziative, anche in collaborazione con le Regioni, per sensibilizzare tutti gli operatori del settore sul potenziamento delle attività di sicurezza e prevenzione. È proprio di pochi giorni fa un disegno di legge¹⁶ recante modifiche alla legge 363/2003, che, dopo una prima approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, è stato sottoposto al parere conforme della Conferenza Stato-Regioni. In sede di confronto con le Regioni, accompagnate da un generale parere positivo in merito al testo, sono state apportate alcune modifiche per venire incontro ad osservazioni proposte dalle Regioni stesse in sede tecnica¹⁷.

5. Progetto legge n. 102/2005 della Regione Veneto sulla sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo¹⁸

È utile ricordare come alle Regioni italiane era fatto obbligo da parte della legge n. 363/2003, entro un termine di sei mesi, adeguare le loro normative ai principi contenuti nella legge nazionale. Come da più fronti ribadito, l'obbligo di adeguamento, in realtà, dovrebbe essere accolto come un'occasione importante per disciplinare in modo uniforme l'attività (in questo caso sciistica) e cercare di portare, quindi, un contributo concreto al miglioramento della sicurezza in pista. Alcune Regioni, pur non essendo ancora giunte ad un testo di legge definitivo, si stanno in ogni caso orientando in tal senso.

La Regione Veneto, richiamando appunto la legge n. 363/2003, ha ritenuto, infatti, di interesse, attivarsi, attraverso la proposizione di un disegno di legge, per recepire i principi fondamentali posti dalla normativa statale in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali, cercando di armonizzare ed adeguare al contesto territoriale le succitate regole poste. Tale proposta presentata dalla Regione Veneto n. 102/2005, riguardante appunto la sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo, si propone di disciplinare la materia della prevenzione, nel rispetto dei presupposti statali, nell'ambito di sicurezza individuale e collettiva nella pratica dello sci e degli altri sport sulla neve.

A ragione anche del contatto diretto con l'intero ambito concernente la pratica degli sport invernali e grazie alla collaborazione ed alla comunicazione più facilmente realizzabile con gli operatori quotidiani del settore, gli esperti e le associazioni, la Regione meglio può dare ascolto alle realtà locali ed ottenere in tal modo una visione il più completa possibile delle necessità territoriali nel settore della sicurezza.

Tale sembra essere stato l'obiettivo perseguito dal legislatore statale, quando ha attribuito alla competenza concorrente regionale appunto l'ambito sportivo, ossia rendere la legge emessa dagli organismi centrali perfettibile secondo le necessità locali più concrete.

Un territorio ad alta densità montana ed ad elevata, se così può essere definita, "cultura dello sci" come la Regione Veneto, non poteva rimanere inerme di fronte alla ricerca nazionale di spinta centrale di arginare un problema che, in particolare negli ultimi anni, si è dimostrato di grande attualità a causa di incidenti, purtroppo anche gravi, avvenuti sulle piste.

¹⁶ Schema di disegno di legge recante modifiche alla legge 24 dicembre 2003 n. 363, in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo.

¹⁷ Relazione illustrativa allo schema di disegno di legge recante modifiche alla legge 24 dicembre 2003 n. 363.

¹⁸ Progetto di legge 14 dicembre 2005 n. 102, Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo, VIII legislatura, www.consiglioveneto.it

Il disegno di legge regionale suddetto, che ridefinisce le norme in materia di sicurezza nella pratica non agonistica degli sport invernali da discesa e da fondo, è stato presentato alla Presidenza del Consiglio Regionale nel 2005. Già nel 2004, però, la Giunta regionale del Veneto aveva recepito la legge statale n. 363/2003, che fissa obblighi e doveri per i soggetti competenti, approvando in seguito un disegno di legge che, proprio in questi mesi, si trova depositato presso la Commissione consiliare in attesa di discussione ed eventuale modifica, per approdare forse in aula l'anno prossimo per la definitiva approvazione. La succitata proposta di legge, come anticipato precedentemente, è stata formulata per assolvere alle necessità di un adeguamento normativo da parte della Regione Veneto alla legge statale n. 363/2003, inserendosi in una logica di promozione dello sviluppo economico delle località montane, con una pari attenzione per gli utenti delle aree sciabili e degli impianti di risalita, oltre alla tutela dell'ambiente e del territorio veneto.

Il disegno di legge, in particolare,

- disciplina la sicurezza nella pratica degli sport invernali,
- definisce le aree sciabili attrezzate ed attribuisce alla Giunta regionale il compito di provvedere alla loro individuazione,
- ribadisce gli obblighi dei gestori delle aree sciabili,
- preveder l'onere a carico di questi ultimi di fornire alla Giunta regionale un elenco relativo agli infortuni verificatisi sulle piste al fine del relativo inoltro dei dati al Ministero competente in materia di salute,
- stabilisce gli importi delle sanzioni amministrative pecuniarie, per alcune specifiche violazioni a precetti comportamentali per i gestori per gli sciatori,
- definisce gli organi cui spetta la vigilanza,
- attribuisce a comuni e province il potere di irrogare sanzioni ed introitare i relativi proventi
- stabilisce anche sanzioni accessorie per gestori ed utenti,
- prevede l'istituzione di una nuova figura di addetto alla sicurezza delle aree sciabili, il cosiddetto responsabile di pista, individuandone i compiti ed il dovere di collaborare con gli enti competenti e con gli organi di vigilanza.

Nella relazione al disegno di legge del 2005, inoltre, viene richiamata la legge regionale n. 18/1990 in materia di linee funiviarie in servizio pubblico, piste da sci e innevamento programmato. In tal modo vengono indicati i principi comuni alle due leggi ed introdotti gli ulteriori obblighi e nuovi strumenti di garanzia preposti dalla legge n. 363/2003. In realtà, allo stesso disegno di legge è stato abbinato un ulteriore progetto di legge regionale, n. 103/2005, che disciplina gli impianti a fune adibiti al servizio pubblico di trasporto, delle piste da sci e dell'innevamento programmato. Tali disegni sono accomunati dalla previsione di disposizioni concernenti la sicurezza nella pratica non agonistica degli sport invernali da discesa e da fondo. In tale ultimo progetto di legge, infatti, vengono indicati i poteri-doveri dei gestori delle aree sciabili attrezzate, per quanto riguarda la manutenzione, la messa in sicurezza delle piste, la segnaletica e le misure di protezione per gli utenti, disciplinando il servizio di soccorso, introducendo la figura del Responsabile di pista e dettando norme di comportamento per gli utenti.

6. La legge regionale veneta sulla sicurezza nello sci nell'Unione europea

Ci si chiede, quindi, se abbia senso parlare di armonizzazione legislativa europea in materia di sicurezza nella pratica sciistica discutendo di un'esperienza locale.

I fenomeni dell'integrazione europea e del regionalismo, in realtà, sono solo apparentemente contraddittori in quanto nell'effettivo dipanarsi delle loro concretizzazioni finiscono per convergere verso l'obiettivo comune, ossia il superamento della limitata dimensione nazionale. E, a ben vedere, quello che è lo scopo o la tendenza di entrambi i

fenomeni considerati coincide con la fonte e l'origine degli stessi processi evolutivi: la reazione ai nazionalismi e all'accentramento del potere¹⁹.

La proposta di legge regionale veneta sulla sicurezza nella pratica non agonistica degli sport invernali da discesa e da fondo ricopre un ruolo unico nella definizione delle pratiche concrete di attuazione delle direttive statali.

Nell'ottica di un'armonizzazione europea delle legislazioni statali appare verosimile non considerare le realtà che riportano l'attenzione al particolare, pensando in tal modo di mantenere fisso l'obiettivo principale rivolto ad una realtà il più ampia possibile.

Rimane comunque da considerare che appare essere la realtà locale, in questo caso regionale, ad avere i contatti con le associazioni sportive, enti territoriali, gli operatori del settore sciistico, le organizzazioni e le istituzioni addetti al soccorso ed alla prevenzione, oltre ad avere il contatto più diretto con i fruitori dei servizi.

Sembra, quindi, potersi ritenere che la visione d'insieme delle attività da attuare, anche a livello pratico, possano essere meglio affrontate da un punto di vista regionale, pur nella previsione che la materia raggiunga un respiro europeo.

Consapevole forse di tale situazione, lo Stato legittimamente propone regole e principi fondamentali, affidando la normazione di dettaglio a chi maggiormente appare trovarsi a contatto abituale con il problema e combatte con le difficoltà quotidiane. Non appare, quindi, possibile prescindere dalle specifiche di dettaglio regionale nella definizione della sicurezza e della prevenzione nell'ambito dell'attività sciistica.

Esistono invero priorità statali, che sembrano raggiungere una regolamentazione talvolta anche solo su spinta contingente, se non addirittura quando, mediaticamente orientate. Alcuni ambiti subiscono, infatti, il fascino della notorietà e dell'azione legislativa unicamente nel momento di maggior problematicità della situazione, per poi, in seguito, lasciare spazio, senza trovare più il sostegno necessario, ad altre tematiche.

Esistono, al contrario, realtà regionali che vivono ogni giorno con la necessità di veder regolamentato un settore come quello dello sci, che così tanto, per esempio, caratterizza il turismo e l'attività sportiva dell'intero territorio della Regione Veneto. La normazione di tale ambito, quindi, non appare per la Regione unicamente una facoltà, ma diviene una necessità ed un dovere affinché possa essere reso ancor più sicuro ed informato lo sciatore che affronta le montagne venete.

Ciò non significa che la Regione non possa veder riverberate le proprie decisioni a livello europeo. Anche alla luce del fatto che nel progetto della Costituzione europea viene dato maggior rilievo al ruolo delle realtà locali, si è intuito che nell'indirizzare una proposta legislativa agli Stati, in realtà, non si può prescindere dal richiedere e prendere atto e spunto da proposte o indicazioni provenienti da parte di coloro che meglio conoscono le realtà culturali, territoriali e che nondimeno possono promettere un controllo ed una applicazione effettiva di un'eventuale disposizione europea in merito.

È utile, comunque, sottolineare come, ad oggi, la Costituzione europea stia vivendo un periodo travagliato, di discussioni e modifiche. Rimane, quindi, da sperare che il ruolo delle Regioni, delineato come rilevante nella Costituzione, non subisca un ridimensionamento, ma al contrario uno stimolo di crescita.

¹⁹ Rif. "Le Regioni e gli organi di raccordo Stato-Regioni nel processo di integrazione europea – una definizione dell'indirizzo politico", M.P. Larnè, 2005.