

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2600-A

RELAZIONE DELLA 8^a COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI)

(RELATORE CHIMENTI)

Comunicata alla Presidenza il 23 maggio 1991

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Delega al Governo per la revisione delle norme
concernenti la disciplina della circolazione stradale

presentato dal Ministro dei Lavori Pubblici

e dal Ministro dei Trasporti

di concerto col Ministro dell'Interno

col Ministro di Grazia e Giustizia

col Ministro del Tesoro

e col Ministro dell'Ambiente

(V. Stampato Camera n. 4435)

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 9 gennaio 1991

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 14 gennaio 1991*

ONOREVOLI SENATORI. - Con il disegno di legge che si sottopone all'esame dell'Assemblea si avvia finalmente a conclusione un dibattito iniziato sin dall'VIII legislatura, allorchè per la prima volta fu fatta propria dal Governo l'esigenza di dare corso all'emanazione di un nuovo «codice della strada», considerata la vetustà di quello vigente, ormai inadeguato in una realtà che ha visto ingigantirsi i problemi del traffico e della sicurezza stradale. È opportuno ricordare che, sotto la spinta di insopprimibili esigenze di sicurezza stradale e per dare attuazione a norme internazionali vincolanti, durante la IX legislatura sono stati approvati numerosi provvedimenti, che sono valsi ad aggiornare il testo unico approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393, (si citano ad esempio le leggi sui trasporti eccezionali, sul casco, sui TIR che, a ben vedere, ne innovano profondamente l'articolato anche nei settori estranei alla dizione usata per il titolo). L'attuale legislatura ha inoltre varato le norme di adeguamento della normativa nazionale a quelle internazionali sulle patenti di guida, le cinture di sicurezza, il controllo dello stato di alterazione dei conducenti, e così via. Il disegno di legge delega di cui si propone l'approvazione prende quindi avvio da posizioni acquisite più avanzate, con l'obiettivo di adeguare le residue norme superate e di coordinare la recente produzione legislativa. Accanto al criterio dell'unitarietà della delega, si è ritenuto utile un altro accorgimento ai fini dell'integrale attuazione della stessa: quello di prevedere l'attribuzione di un potere normativo ministeriale, di rango regolamentare, per la disciplina degli aspetti strettamente tecnici della materia. Ciò al fine di garantire agli utenti ed ai cittadini non solo la certezza della norma ma anche l'agevole conoscenza e consultazione della stessa: la normativa delegata e la rispettiva regolamentazione ministeriale procederan-

no infatti per un unico codice, da aggiornare quando necessario mediante provvedimenti da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale*.

L'8ª Commissione non ha ritenuto di modificare il testo licenziato dalla Camera dei deputati, che si compone di quattro articoli. L'articolo 1 definisce l'ambito della delega e fissa i tempi dell'emanazione del nuovo codice, che dovrà avvenire entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge. Nell'articolo 2 si stabilisce che il nuovo testo normativo sarà emanato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e su proposta dei Ministri dei lavori pubblici e dei trasporti, di concerto con gli altri Ministri interessati. Si richiama altresì l'onere di provvedere al coordinamento con la normativa emanata in campo internazionale ed in particolare dalla CEE. Si elencano inoltre le materie oggetto della delega innovando in alcuni punti le proposte delle passate legislature, anche al fine di eliminare duplicazioni o frammentazioni di competenze e di snellire le procedure. In particolare si prevedono:

l'emanazione di una nuova disciplina, per gli enti proprietari di strade, del potere di ordinanza per la regolamentazione del traffico con previsione, in caso di inadempienza, del potere sostitutivo del Ministro dei lavori pubblici;

una più puntuale disciplina per la tenuta del registro delle strade e per l'effettuazione di un periodico censimento del traffico;

la determinazione di nuovi dispositivi di equipaggiamento dei veicoli, l'aggiornamento della disciplina per le macchine agricole e la nuova disciplina dei pesi e delle dimensioni dei veicoli, nonchè dei veicoli eccezionali;

la ristrutturazione delle norme per i servizi di registrazione e certificazione

relativi al possesso, all'ammissione e alla cessazione dalla circolazione dei veicoli.

Di particolare rilievo è la prevista revisione della disciplina relativa alle procedure per il rilascio della patente di guida, nonché della sospensione e revoca di tale documento.

Nell'ambito dei principi e criteri direttivi cui dovrà essere informato il nuovo testo si dovrà tener conto dell'esigenza di salvaguardare le specifiche competenze e necessità delle forze armate in materia di trasporti eccezionali, trasporti di sostanze e materiali pericolosi, segnaletica stradale militare, concessione e revoca delle patenti militari, requisiti e targatura dei propri veicoli eccetera (lettere *l, m, o, p, t, u* e *z*).

Con le lettere *dd, ee, ff* e *gg*), infine, si è previsto che il Governo possa provvedere alla revisione del sistema delle infrazioni e delle relative sanzioni; al riguardo si stabilisce un minimo ed un massimo per l'ammontare delle sanzioni pecuniarie e si ipotizzano sanzioni amministrative accessorie e, nei casi più gravi, nuovi reati con modifica delle sanzioni penali vigenti.

Con l'articolo 3 si prevede l'adozione di norme regolamentari, e in particolare si prevedono, al comma 2, meccanismi per attribuire competenze esclusive a singoli Ministeri per l'emanazione e la modifica di disposizioni tecnico-esecutive.

È opportuno far presente che la Commissione non ha ritenuto necessario modificare il comma 2 dell'articolo 3, sul quale la 5ª Commissione si era espressa in senso contrario, in quanto la delegificazione in esso prevista in materia di personale comporterebbe oneri nel corso del tempo di cui non viene fornita la copertura finanziaria. Ad avviso unanime della Commissione, la delegificazione prevista dalla suddetta disposizione, pur traducendosi in una riorganizzazione di organi ed uffici, non potrebbe comunque dar luogo a variazioni dell'organico, per le quali rimane operante una specifica riserva di legge. Ricalcando la

soluzione già adottata al riguardo dalla Camera dei deputati, di tale interpretazione il Senato può farsi carico nell'ambito di un ordine del giorno, idoneo a fugare tutte le preoccupazioni emerse in merito alla copertura finanziaria.

Da parte dell'8ª Commissione è stato infine accolto il seguente ordine del giorno, che era stato presentato dai senatori Mariotti, Bisso, Gambino e Patriarca:

«Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge di delega al Governo per le norme concernenti la disciplina della circolazione stradale;

considerato l'altissimo numero di incidenti anche mortali in cui, oltre agli altri utenti della strada, sono coinvolti mezzi e uomini addetti ai servizi di emergenza (ambulanze, ordine pubblico, scorte di sicurezza, Vigili del fuoco, ecc.),

impegna il Governo:

a disporre norme adeguate di regolamentazione della circolazione stradale dei mezzi di emergenza al fine di assicurare anche l'incolumità di tutti gli altri utenti della strada ed ulteriori norme riferite all'uso dei dispositivi supplementari di allarme degli autoveicoli operanti in situazioni di emergenza ed al rigoroso accertamento delle condizioni psico-fisiche, psicotecniche ed attitudinali quali requisiti per la patente di guida, nonché all'introduzione dell'obbligo di seguire corsi periodici di aggiornamento per guide speciali».

Sulla base delle considerazioni sopra svolte, a nome della 8ª Commissione, raccomando all'Assemblea la rapida approvazione del provvedimento nel testo approvato dalla Camera dei deputati, ribadendo la disponibilità a formulare un idoneo ordine del giorno per soddisfare le esigenze indicate dalla Commissione bilancio.

CHIMENTI, relatore

PARERE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: GUZZETTI)

20 marzo 1991

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole all'unanimità.

PARERE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(Estensore: CORTESE)

20 marzo 1991

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il provvedimento, per quanto di propria competenza, dichiara di non opporsi, ad eccezione dell'articolo 3, comma 2, che, oltre a costituire una violazione della riserva di legge costituzionale in materia, comporta oneri nel corso del tempo di cui non viene fornita la copertura finanziaria: su di esso pertanto il parere è contrario per violazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Più in particolare, appare contrario a tale norma delegificare in materia di personale senza preoccuparsi di individuare forme di copertura: questo significa di fatto invertire il rapporto tra approvazione di norme che comportano oneri e individuazione dei mezzi per farvi fronte, nel senso che, nell'ipotesi di delegificazione, gli stanziamenti di bilancio sarebbero passivamente rideterminati di anno in anno in maniera da coprire aumenti di organico e istituzione di nuovi organismi, con il che in sostanza il bilancio verrebbe ad offrire soluzioni di copertura per norme comportanti oneri e si verrebbe a creare un assetto nel rapporto fra norme di spesa e legge di bilancio del tutto contrario al predetto articolo 81, in riferimento sia al comma quarto che allo stesso comma terzo in materia di limiti della legge di bilancio.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri dei lavori pubblici e dei trasporti, di concerto con gli altri Ministri interessati, e nel rispetto della procedura di cui all'articolo 4, disposizioni aventi valore di legge intese a rivedere e riordinare, apportandovi le modifiche opportune o necessarie in conformità dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 2, la legislazione vigente concernente la disciplina della motorizzazione e della circolazione stradale, comprese le disposizioni dei testi unici approvati, rispettivamente, con regio decreto 8 dicembre 1933, n. 1740, e con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393, e successive modificazioni ed integrazioni, riunendola in un testo unico denominato « Codice della strada ».

2. Il Governo è altresì delegato ad adottare, anche con separati decreti legislativi, nei termini e secondo le procedure della presente legge nonchè nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 2, disposizioni aventi valore di legge per integrare, coordinare e armonizzare il Codice della strada con le altre norme legislative comunque rilevanti in materia, nonchè disposizioni di carattere transitorio.

Art. 2.

1. Il Codice della strada dovrà essere informato alle esigenze di tutela della sicurezza stradale e ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) adeguamento della disciplina della motorizzazione e della circolazione stradale alla normativa comunitaria, agli accordi

internazionali, all'evoluzione tecnica ed all'aumentata complessità del traffico, specialmente nei centri urbani, prevedendo, altresì, la redazione e l'attuazione, da parte delle amministrazioni competenti, di piani di circolazione e di traffico armonizzati con le indicazioni degli strumenti urbanistici;

b) semplificazione e snellimento delle procedure eliminando, anche in funzione della prevalente natura degli istituti e dei provvedimenti, la duplicazione delle competenze e dei controlli ed i concerti non indispensabili, nonchè attribuendo competenza esclusiva ai singoli Ministri per l'emanazione e modifica di disposizioni tecnico-esecutive, al fine di rendere quanto più possibile sollecita ed economica l'azione amministrativa;

c) disciplina più dettagliata del potere di ordinanza degli enti proprietari o concessionari delle strade per la regolamentazione del traffico e previsione del potere sostitutivo del Ministro dei lavori pubblici in caso di inosservanza delle norme;

d) previsione della facoltà dell'ente proprietario della strada di subordinare il parcheggio e la sosta dei veicoli al pagamento di una somma;

e) disciplina del registro delle strade e del censimento del traffico, nel quadro delle funzioni relative all'assetto e alla pianificazione del territorio, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616;

f) disciplina delle fasce di rispetto, degli accessi, delle diramazioni e di ogni forma di occupazione del suolo stradale, anche in relazione alla classificazione delle strade, nonchè dei dispositivi rallentatori di velocità e di dissuasione alla sosta nei centri urbani;

g) disciplina della velocità in coerenza con la normativa comunitaria finalizzata alla tutela della vita umana, dell'ambiente e del risparmio energetico;

h) determinazione dei casi di rimozione dei veicoli, con attribuzione agli enti proprietari o concessionari delle strade del relativo potere di rimozione e con previsione dell'obbligo di pagamento delle spese di intervento, rimozione e custodia;

i) determinazione dei dispositivi di equipaggiamento dei veicoli, con rinvio al regolamento di esecuzione per la definizione delle caratteristiche costruttive e funzionali, riservando a decreti ministeriali la precisazione delle prescrizioni tecnico-esecutive;

j) determinazione dell'installazione di dispositivi di monitoraggio per il rilevamento dell'inquinamento acustico e atmosferico da collocare nei punti di maggiore congestione del traffico;

k) introduzione di nuove categorie di veicoli, previsione della categoria dei veicoli atipici, aggiornamento della disciplina delle macchine agricole ed operatrici;

l) disciplina dei pesi e delle dimensioni dei veicoli nonché dei veicoli e dei trasporti eccezionali, con previsione di oneri supplementari a carico degli utenti di trasporti eccezionali per il rinforzo, l'adeguamento e l'usura delle infrastrutture, nonché di norme per il controllo e l'accertamento delle infrazioni;

m) previsione di una adeguata e specifica disciplina relativa al trasporto di materiali pericolosi, ivi compresi quelli radioattivi, e alla circolazione dei relativi veicoli, a tutela del conducente del veicolo e degli addetti al trasporto, nonché dell'ambiente esterno;

n) aggiornamento delle norme per l'ammissione e la cessazione della circolazione dei veicoli, per la distinzione della loro utilizzazione in uso proprio e in uso di terzi, nonché per la disciplina, ai fini della circolazione, della locazione senza conducente anche con facoltà di acquisto; revisione della disciplina delle vendite con patto di riservato dominio;

o) aggiornamento delle norme per la revisione periodica degli autoveicoli;

p) revisione della disciplina della patente di guida, con semplificazione delle procedure e coordinamento delle competenze amministrative, garantendo la tutela degli interessi coinvolti ed in particolare della sicurezza individuale e collettiva, nonché previsione di una patente di servizio per il personale che esplica il servizio di polizia stradale per la guida dei

veicoli immatricolati per tale esclusivo impiego;

q) previsione di una particolare disciplina per il rilascio del certificato anamnestico limitato alla sola attestazione di malattie o infermità pregiudizievoli al conseguimento della patente;

r) introduzione di norme e dispositivi che facilitino la mobilità dei non vedenti e dei portatori di *handicap*;

s) previsione, durante i primi tre anni dal conseguimento della patente di guida, di una limitazione nella guida determinata in rapporto alla capacità di velocità massima e al rapporto peso-potenza dell'auto-veicolo;

t) riesame della disciplina del ritiro, della sospensione e della revoca della patente di guida, anche con riferimento ai soggetti sottoposti a misure di sicurezza personale e a misure di prevenzione;

u) determinazione dei casi in cui la marcia dei veicoli costituisca, per le condizioni degli stessi, pericolo per la sicurezza della circolazione ed attribuzione, agli organi di polizia stradale, del potere di adottare misure idonee ad eliminare in tali casi lo stato di pericolo;

v) previsione di misure cautelari per le violazioni più gravi qualora commesse da conducenti di veicoli immatricolati all'estero o muniti di targa per escursionisti esteri;

w) previsione di limiti di durata dell'illecito consistente nella sosta vietata;

x) determinazione, nella misura del 5 per cento, dei proventi delle infrazioni spettanti ad organi dello Stato da devolvere ai competenti organi ministeriali per studi, ricerche e propaganda ai fini della sicurezza stradale, per la redazione dei piani urbani di traffico e per finalità di educazione stradale; previsione che il Ministro dei lavori pubblici, di concerto con i Ministri dei trasporti e del tesoro, determini annualmente le quote dei proventi da destinare alle suddette finalità;

y) aggiornamento delle norme per il rilascio del documento di circolazione, per l'immatricolazione, per i trasferimenti di proprietà, di residenza o di abitazione,

nonchè per la radiazione dei veicoli a motore o destinati ad essere da essi rimorchiati, che, nel rispetto delle competenze attribuite dalle leggi rispettivamente al Ministero dei trasporti ed al pubblico registro automobilistico, persegua un modello organizzativo tendenzialmente omogeneo che eviti eventuali duplicazioni e dispersioni di attività amministrative dirette al medesimo fine, mediante l'armonizzazione delle procedure operative e prevedendo comunque forme di immediata provvisoria registrazione da parte del pubblico registro automobilistico, valide a tutti gli effetti di legge, salvo prova contraria, e da perfezionare definitivamente entro termini non superiori a tre mesi; ciò anche allo scopo di effettuare una puntuale rilevazione della composizione del parco circolante;

z) disciplina della targatura e verifica della riserva allo Stato della fabbricazione, vendita e distribuzione delle targhe, nonchè previsione che per i ciclomotori, ferma restando la natura di bene mobile non registrato, sia adottato un contrassegno di identificazione del veicolo con rilascio semplificato e contemporaneo all'acquisto;

aa) istituzione di un'anagrafe ai fini della sicurezza stradale che includa incidenti e infrazioni;

bb) riserva al Ministero dell'interno del coordinamento dei servizi di polizia stradale da chiunque espletati;

cc) previsione di una normativa diretta alla salvaguardia dell'ambiente dagli effetti nocivi dell'inquinamento acustico, dell'aria e del suolo, conseguenti alla circolazione dei veicoli, nonchè previsione di norme per l'adozione di dispositivi appositamente utilizzabili a tal fine, nel rispetto delle direttive comunitarie;

dd) revisione del sistema vigente delle infrazioni amministrative e relative sanzioni e previsione di nuove ipotesi in conseguenza della nuova disciplina della circolazione, nonchè di misure cautelari a garanzia del credito erariale per le predette sanzioni, stabilendo l'ammontare delle sanzioni medesime nei limiti di lire 30.000 per il minimo e di lire 4 milioni per il massimo; previsione anche della possibilità di sanzio-

ni amministrative accessorie consistenti nella sospensione o revoca della patente di guida in rapporto alla somma progressiva delle diverse violazioni;

ee) previsione, per le infrazioni ai limiti di velocità, di tre diverse fasce di sanzioni amministrative, a seconda che la violazione dei limiti sia contenuta entro i dieci chilometri orari, ovvero sia compresa fra i dieci e i quaranta chilometri orari, ovvero sia superiore ai quaranta chilometri orari; qualora la violazione del limite di velocità sia di oltre quaranta chilometri orari sarà prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 500.000 a lire 2 milioni e dell'immediata sospensione da uno a tre mesi della patente di guida;

ff) previsione di criteri e modalità per il periodico aggiornamento delle sanzioni amministrative di carattere pecuniario;

gg) previsione, nelle ipotesi più gravi di comportamento, da cui derivi pericolo o pregiudizio per la circolazione e per la sicurezza individuale e collettiva, di nuovi reati e modifica delle sanzioni penali vigenti, purchè non superino nel massimo per le pene detentive i mesi dodici e per le pene pecuniarie la somma di lire 2 milioni.

Art. 3.

1. Entro il termine di cui all'articolo 1 il Governo, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, adotta norme regolamentari per l'esecuzione e l'attuazione delle disposizioni del Codice della strada, con contestuale abrogazione del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1959, n. 420, e delle altre norme regolamentari incompatibili, e adeguando le disposizioni regolamentari concernenti la segnalazione stradale alle norme contenute nelle direttive comunitarie e agli accordi internazionali in materia, fissando altresì i criteri dell'uniforme pianificazione cui debbono attenersi gli enti cui spetta l'apposizione della segnaletica stradale e tenendo comunque conto di quanto già disposto in attuazione dell'articolo 19-bis del testo

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393, introdotto dall'articolo 18 della legge 18 marzo 1988, n. 111.

2. Entro lo stesso termine di cui all'articolo 1 i Ministri competenti per materia, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, adottano, con proprio decreto, norme regolamentari per l'esecuzione e l'attuazione delle disposizioni del Codice della strada che investano la loro esclusiva competenza, nonchè norme regolamentari per la riorganizzazione di uffici od organi, compresi quelli delle aziende od amministrazioni autonome, dei rispettivi dicasteri, in funzione delle nuove o diverse competenze ad essi affidate. Potrà all'occorrenza essere prevista l'istituzione di organismi consultivi e di studio necessari per l'attuazione del Codice della strada.

3. I regolamenti di cui ai commi 1 e 2 dovranno ispirarsi ai criteri della efficienza e produttività dell'amministrazione e della semplificazione e snellimento delle procedure, riducendo al massimo, anche in funzione della prevalente natura degli istituti e dei provvedimenti, l'intervento di più uffici nel procedimento ed eliminando in ogni caso duplicazioni di competenze e di controlli.

Art. 4.

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo invia

il testo delle nuove disposizioni legislative concernenti la disciplina della motorizzazione e della circolazione stradale alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni permanenti.

2. Ciascuna Commissione esprime il proprio parere entro sessanta giorni dalla assegnazione, indicando specificamente le eventuali disposizioni ritenute non conformi ai principi e criteri direttivi della legge di delegazione.

3. Il Governo, entro i successivi quarantacinque giorni, esaminati i pareri di cui al comma 2, ritrasmette alle Camere, con le sue osservazioni e con le eventuali modificazioni, i testi per il parere definitivo delle Commissioni permanenti, che deve essere espresso entro trenta giorni dalla assegnazione.

Art. 5.

1. Entro tre anni dalla data di entrata in vigore del nuovo Codice della strada, il Governo può adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dall'articolo 2 e previo parere delle Commissioni di cui all'articolo 4.