

## IX COMMISSIONE PERMANENTE

### (Trasporti, poste e telecomunicazioni)

#### S O M M A R I O

##### SEDE REFERENTE:

Delega al Governo per la riforma del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. C. 731 Velo ed altri (*Esame e rinvio*) ..... 89

##### SEDE REFERENTE

*Giovedì 27 giugno 2013. — Presidenza del presidente Michele Pompeo META. — Interviene il sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti, Rocco Girlanda.*

##### La seduta comincia alle 12.

**Delega al Governo per la riforma del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.**

**C. 731 Velo ed altri.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Paolo GANDOLFI (PD), *relatore*, nel fare presente che la proposta di legge delega all'esame della Commissione riprende sostanzialmente i contenuti di un'analoga proposta esaminata durante la scorsa legislatura, sulla quale si erano espresse le Commissioni parlamentari competenti in sede consultiva, osserva che essa è finalizzata ad una sorta di manutenzione dell'impianto normativo del codice della strada, che si rende necessaria in conseguenza degli interventi di modifica che si sono succeduti nel tempo. Proce-

dendo ad una breve disamina del contenuto della proposta, fa presente che l'articolo 1 definisce la procedura della delega, prevedendo l'adozione, da parte del Governo, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, di decreti legislativi di modifica e riordino del codice della strada, da adottarsi sentita la Conferenza unificata e previo un doppio parere delle competenti Commissioni parlamentari. Pur riconoscendo che il termine di ventiquattro mesi per l'adozione dei decreti delegati da parte del Governo corrisponde a quanto in genere previsto per l'attuazione di norme di delega di particolare ampiezza e complessità, osserva sul punto che sarebbe forse opportuno stabilire un termine più breve.

L'articolo 2 reca, ai commi 1 e 2, i principi e criteri direttivi della delega. In particolare, il comma 1 indica i principi generali ai quali i decreti legislativi devono essere improntati, secondo criteri di essenzialità, semplicità e chiarezza e cioè il riassetto delle competenze tra gli enti istituzionali, in armonia con le modifiche legislative intervenute e fatto salvo quanto diversamente disposto dalla presente legge e la revisione della disciplina delle norme di comportamento e relativo sistema sanzionatorio, al fine di garantire la tutela della sicurezza stradale e l'effettività degli istituti sanzionatori.

Il comma 2 individua invece alcuni specifici principi e criteri direttivi, ossia: riorganizzazione delle disposizioni del codice secondo criteri di coerenza e di armonizzazione delle stesse con le altre norme di settore, con quelle dell'Unione europea e quelle derivanti da accordi internazionali, nonché con le norme sulla competenza delle regioni e degli enti locali, con particolare riferimento ai poteri dello Stato nei confronti degli enti proprietari e gestori delle strade (lettera *a*); delegificazione della disciplina riguardante le procedure e la normativa tecnica (lettera *b*): al riguardo segnala che il Comitato per i pareri della I Commissione Affari costituzionali aveva chiesto, con una condizione inserita nel parere favorevole reso sull'A.C. 4662 nella seduta del 18 luglio 2012, la soppressione di tale principio di delega ritenendo che attraverso di esso la disciplina delle materie in questione, peraltro individuate genericamente, venisse completamente rimessa al Governo senza indicazione di principi e criteri direttivi.

Tornando all'elencazione dei criteri e principi direttivi, ricorda quello di cui alla lettera *c*) del comma 2, ossia la revisione dell'apparato sanzionatorio, anche modificando l'entità delle sanzioni secondo principi di ragionevolezza, proporzionalità e non discriminazione nell'ambito dell'Unione europea, con particolare riferimento: alla graduazione delle sanzioni in funzione della gravità, della frequenza e dell'effettiva pericolosità del comportamento; all'inasprimento delle sanzioni per comportamenti particolarmente lesivi dell'incolumità e della sicurezza degli utenti della strada, dei bambini e degli utenti deboli; alla qualificazione giuridica della decurtazione dei punti dalla patente di guida come sanzione amministrativa accessoria, prevedendo inoltre che la decurtazione costituisca atto amministrativo definitivo. Osserva che il principio di delega precisa inoltre che nell'ambito della revisione dell'apparato sanzionatorio dovranno essere anche individuati i casi che comportano l'applicazione di misure cautelari relative ai documenti di circolazione e di guida, previste dal codice della strada,

adeguandolo alle sentenze della Corte costituzionale, della Corte di giustizia dell'Unione europea e alla giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione. Al riguardo, segnala che la II Commissione Giustizia, nel parere favorevole reso sull'A.C. 4662 nella seduta del 25 settembre 2012, aveva richiesto con una condizione la riformulazione del principio di delega « individuando parametri obiettivi che delimitino la discrezionalità del legislatore delegato in merito sia all'entità della sanzione che alla sua natura ». Rammenta che sul punto anche il Comitato per la legislazione, nel parere favorevole sull'A.C. 4662 reso nella seduta del 18 luglio 2012, formulava una condizione volta a richiedere di chiarire la portata normativa del riferimento alla « giurisprudenza consolidata della Corte di Cassazione, il quale appare suscettibile di determinare dubbi interpretativi in sede applicativa ».

Sempre nell'ambito dei principi e criteri direttivi evidenzia la revisione del sistema dei ricorsi amministrativi e giurisdizionali, anche individuando eventualmente ambiti di competenza diversi (lettera *d*) e la semplificazione delle procedure per il ricorso al prefetto (lettera *e*). Nell'ambito della semplificazione delle procedure per il ricorso al prefetto si dovranno prevedere: la presentazione del ricorso esclusivamente all'organo accertatore con successiva trasmissione del ricorso, previa istruttoria, al prefetto per la decisione (attualmente può essere presentato anche alla prefettura, che però deve trasmettere gli atti all'organo accertatore per la necessaria istruttoria); l'eliminazione dell'obbligo di procedere, da parte del prefetto, all'audizione dell'interessato che ne abbia fatto richiesta; l'allineamento del termine per il ricorso al prefetto (attualmente sessanta giorni) a quello previsto per il ricorso, contemplato come alternativo, al giudice di pace (attualmente trenta giorni).

Sono previsti inoltre: il riordino dei compiti della polizia stradale e potenziamento del ricorso ai servizi ausiliari di polizia stradale, tenendo conto degli assi viari, compresi quelli autostradali e delle

condizioni di particolare necessità ed urgenza connesse all'attività dei servizi ausiliari medesimi (lettera *f*), la ricognizione delle attività pubbliche e private previste dal codice e dal relativo regolamento di attuazione (decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992), ai fini dell'introduzione di forme efficaci e sostenibili per i controlli di legalità e regolarità dell'esercizio e di adeguate sanzioni in caso di violazioni (lettera *g*); la definizione delle norme di circolazione per i veicoli atipici (lettera *h*); la predisposizione, da parte del Ministero della salute, di linee guida cogenti per garantire uniformità nell'operato delle commissioni mediche locali per il conseguimento o il rinnovo della patente di guida (lettera *i*). Al riguardo ricorda che il Comitato per la legislazione, nel già richiamato parere sull'A.C. 4662, richiedeva con un'osservazione l'espunzione dell'aggettivo « cogenti », il quale « riferito alle linee guida che il Ministero della salute è chiamato a predisporre sembra attribuire carattere di obbligatorietà ad uno strumento tipicamente di indirizzo, quale quello delle linee guida.

Tornando ai principi e criteri direttivi osserva che la lettera *l*) del comma 2 prevede la disciplina generale delle modalità di sosta dei veicoli adibiti al servizio di invalidi; al riguardo, dopo aver richiamato che sulla materia è intervenuto da ultimo il decreto del Presidente della Repubblica n. 151 del 2012 in materia di contrassegno per facilitare la mobilità delle persone invalide, introducendo un modello conforme alla raccomandazione dell'Unione europea, segnala che la materia della modalità di sosta per gli invalidi potrebbe rientrare nell'ambito dei servizi sociali attribuiti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale alla competenza residuale regionale. Al tempo stesso, ritiene che si possa ipotizzare un intervento del legislatore statale al fine di evitare eccessive sperequazioni anche in connessione alla « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ». In tal caso giudica però oppor-

tuno prevedere la necessità dell'intesa, e non del semplice parere, in sede di Conferenza unificata.

Rileva che il principio e criterio direttivo di cui alla lettera *m*) prevede l'attribuzione all'ente proprietario o al concessionario di autostrade del potere di imporre, nel periodo invernale in presenza di manifestazioni atmosferiche di particolare intensità, l'utilizzo di pneumatici invernali, ove non sia possibile garantire in altro modo adeguate condizioni di sicurezza; in proposito, segnala che la relazione illustrativa del provvedimento rileva l'opportunità della soppressione di tale principio di delega, ricordando che una norma di analogo contenuto era stata inserita in sede di conversione del decreto-legge n. 179 del 2012 e poi, dopo solo pochi giorni di vigenza, abrogata dall'articolo 1, comma 223, della legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013).

Il principio di cui alla lettera *n*) prevede il riassetto della disciplina concernente la classificazione, costruzione e tutela delle strade, delle fasce di rispetto, degli accessi e diramazioni, della pubblicità e di ogni forma di occupazione del suolo stradale, mentre quello recato dalla lettera *o*) prevede la predisposizione, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di linee guida per le amministrazioni locali concernenti la progettazione e la costruzione di infrastrutture stradali ed arredi urbani; al riguardo, segnala che la Commissione parlamentare per le questioni regionali, nel parere favorevole sull'A.C. 4662 reso nella seduta del 18 luglio 2012, invitava con un'osservazione la Commissione di merito a valutare l'opportunità di precisare che l'attuazione di questi principi di delega avvenisse previa intesa con la Conferenza Stato-regioni.

Evidenzia infine che l'ultimo tra i principi e criteri direttivi, recato dalla lettera *p*) del comma 2 prevede la semplificazione delle procedure di modifica delle caratteristiche costruttive dei veicoli in circolazione.

Fa presente che il comma 3 dell'articolo 2 prevede invece l'adozione di rego-

lamenti di delegificazione (ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988) in determinate materie. Al riguardo, segnala che sia il Comitato per i pareri della I Commissione Affari costituzionali sia il Comitato per la legislazione, hanno richiesto, con apposite condizioni, nei pareri sull'A.C. 4662 sopra richiamati, la riformulazione della disposizione, indicando le norme regolatrici delle materie che vengono delegificate e le disposizioni di legge da abrogare con effetto dall'entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione.

Sottolinea che le materie oggetto di delegificazione sono le seguenti: caratteristiche dei veicoli eccezionali e dei trasporti in condizioni di eccezionalità (lettera *a*); disciplina della massa limite e della sagoma limite dei veicoli adibiti all'autotrasporto di carichi sporgenti (lettera *b*); aggiornamento della segnaletica stradale e organizzazione della circolazione (lettera *c*); disciplina della manutenzione delle segnalazioni stradali luminose, con particolare riguardo all'esigenza di ridurre i consumi energetici (lettera *d*); classificazione, destinazione, caratteristiche costruttive, di equipaggiamento e di identificazione dei veicoli, al fine di adeguarli alle nuove tipologie conseguenti ai processi di innovazione tecnica del settore (lettera *e*); introduzione e definizione, nella classificazione dei veicoli, dei veicoli a pedali adibiti al trasporto, pubblico e privato, di merci e persone (lettera *f*); classificazione e utilizzazione dei veicoli in relazione all'uso cui sono adibiti, con particolare riferimento alle macchine agricole ed operatrici, anche in relazione alla disciplina dell'Unione europea in materia di limiti di massa (lettera *g*); procedimenti di ammissione, immatricolazione e cessazione della circolazione dei veicoli a motore, nonché di produzione delle targhe automobilistiche (lettera *h*); disciplina della patente di guida B speciale (vale a dire la patente rilasciata a mutilati e a minorati fisici), prevedendo che i possessori di tale patente possano guidare anche un veicolo con un rimorchio di massa superiore a 750 chilogrammi (lettera *i*). Al riguardo segnala

che il Comitato per la legislazione, con un'osservazione inserita nel parere sull'A.C. 4662 sopra richiamato, ha richiesto di espungere la disposizione dalle materie oggetto di delegificazione per collocarla tra i principi e criteri direttivi della delega, poiché « la normativa relativa alla patente di guida sembra essere una materia che continuerà ad essere disciplinata dal codice della strada. » Sulla medesima materia, la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea, nel parere favorevole sull'A.C. 4662 reso nella seduta del 18 luglio 2012, invitava con un'osservazione a specificare che rimangono comunque fermi i limiti complessivi di massa del veicolo più il rimorchio consentiti in generale per le patenti B. Tra le materie oggetto di delegificazione sono inserite anche le seguenti: disciplina per la tutela dell'utenza debole sulle strade, con particolare riguardo alla visibilità notturna dei ciclisti (lettera *l*); utilizzo di targhe sostitutive per motoveicoli in occasione di competizioni sportive (lettera *m*).

Il comma 4 dell'articolo 2 prevede l'abrogazione delle norme di legge che disciplinano le materie di cui al comma 3 con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione.

Il comma 5 dell'articolo 2 prevede che il governo modifichi il regolamento di esecuzione ed attuazione del codice della strada (decreto del Presidente della Repubblica n. 495 del 1992) al fine di adeguarlo alle modifiche introdotte dai decreti legislativi emanati in attuazione della delega conferita dall'articolo 1.

L'articolo 3 prevede infine la possibilità di adottare, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della legge, disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi (comma 1) e reca la clausola di invarianza finanziaria (comma 2).

In conclusione, rilevando come le recenti modifiche intervenute sul codice della strada abbiano prodotto effetti rilevanti in ordine al miglioramento della sicurezza stradale, soprattutto in ambito extraurbano, permettendo all'Italia di avvicinarsi agli obiettivi posti in sede europea di riduzione della mortalità sulle

strade, ritiene necessario che si pongano in atto specifici interventi per aumentare la sicurezza in ambito urbano, che mostra dati in controtendenza. Rileva, infatti, come gli incidenti in ambito urbano, sebbene comportino danni inferiori a quelli che si verificano sulle strade extraurbane, sono in aumento, coinvolgendo in massima parte gli utenti deboli della strada e giudica pertanto necessario prevedere un apposito principio di delega in ordine alla efficace e costante manutenzione delle infrastrutture stradali in area urbana da parte degli enti gestori al fine di pervenire ad una riduzione dell'incidentalità.

Il sottosegretario Rocco GIRLANDA si riserva di fornire le valutazioni del Governo sulla proposta di legge in esame in una successiva seduta.

Mirella LIUZZI (M5S) nel ringraziare il relatore per il lavoro svolto, premettendo la preferenza del proprio gruppo per gli interventi legislativi poste in atto dal Parlamento piuttosto che dal Governo attraverso una delega parlamentare, osserva che il tecnicismo e l'estrema complessità della materia del codice della strada suggeriscono di procedere attraverso il percorso della legge delega, con la quale quindi concorda. Ritiene tuttavia necessario definire tempi più ristretti per l'esercizio della delega, rispetto ai 24 mesi di cui all'articolo 1 e prevedere, come anche richiesto dalla Commissione Giustizia nel parere reso nel corso della scorsa legislatura, parametri obiettivi che delimitino la discrezionalità del legislatore delegato in merito sia all'entità della sanzione che alla sua natura. In ordine a tale ultimo profilo ritiene quindi necessario un confronto con il Governo.

Sandro BIASOTTI (PdL) con riguardo al principio del riassetto delle competenze tra gli enti istituzionali, di cui alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 2, osserva che esso è formulato in termini estremamente generici, tanto da poter determinare profili problematici per quanto concerne, in particolare, le competenze del Pubblico

registro automobilistico. Ricorda, in proposito, che la gestione del Registro è svolta sotto la vigilanza del Ministero della giustizia e implica profili giuridici assai rilevanti, quali la tutela della proprietà, la tutela della sicurezza delle relazioni giuridico-commerciali e anche importanti funzioni tributarie. Preannuncia pertanto la presentazione di un emendamento volto a mantenere ferme le attuali attribuzioni di competenze.

Andrea VECCHIO (SCpI) sottolinea che il codice della strada è un testo normativo molto ampio e complesso. Per questo ritiene prioritario l'obiettivo di snellirne i contenuti, per renderlo più facilmente conoscibile da parte di tutti i cittadini.

Silvia VELO (PD) ricorda che il provvedimento all'esame della Commissione trae origine da una proposta di legge elaborata nella scorsa legislatura con la finalità di aggiornare e semplificare il codice della strada a vantaggio di cittadini e operatori del settore. Ritiene che elemento qualificante della proposta sia la netta distinzione, nell'ambito dei contenuti del vigente codice della strada, tra norme di comportamento e norme tecniche. Condivide la proposta già formulata nel corso della discussione di abbreviare i termini per l'adozione dei decreti delegati. Ritiene altresì opportuno riformulare con maggiore puntualità alcuni principi e criteri direttivi. Al tempo stesso reputa necessario sollecitare il rappresentante del Governo in modo che anche la struttura ministeriale si attivi e fornisca un rilevante contributo. Osserva infatti che diverse questioni su cui intervengono i principi e i criteri direttivi contenuti nella proposta di legge in esame avrebbero potuto essere affrontate anche in via amministrativa. Ricorda altresì che la legge n. 120 del 2010, recante numerose e ampie modifiche del codice della strada, che la Commissione trasporti ha approvato in sede legislativa nella scorsa legislatura, prevedeva molti adempimenti necessari a dare attuazione alle disposizioni in essa contenute, ai quali il Governo ha provveduto soltanto in

parte e, non di rado, con notevole ritardo rispetto ai termini stabiliti.

Rudi Franco MARGUERETTAZ (LNA) condivide la proposta di ridurre i termini per l'adozione dei decreti delegati. Con specifico riferimento a quanto previsto dalla lettera *m*) del comma 2 dell'articolo 2, che, in particolari circostanze attribuisce all'ente proprietario o al concessionario di autostrade la facoltà di imporre l'utilizzo di pneumatici invernali, osserva che una previsione simile appare troppo rigida e può comportare notevoli difficoltà per chi circola sulle autostrade. Fa presente, in proposito, che nella propria regione in alternativa all'obbligo di utilizzo di pneumatici invernali è previsto l'obbligo di disporre a bordo di catene.

Silvia VELO (PD) ricorda che una disposizione di contenuto analogo al prin-

cipio di delega richiamato nel precedente intervento era stata inserita, nella scorsa legislatura, in fase di conversione del decreto-legge n. 179 del 2012 e, soltanto dopo pochi giorni di vigenza, è stata abrogata dall'articolo 1, comma 223, della legge n. 228 del 2012. Nel condividere le osservazioni critiche avanzate dal collega Marguerettaz auspica pertanto che il principio di delega di cui alla citata lettera *m*) del comma 2 dell'articolo 2 sia soppresso.

Michele Pompeo META, *presidente*, ritiene che sia opportuno dedicare almeno una ulteriore seduta della Commissione all'esame preliminare della proposta di legge in oggetto.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia pertanto il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 12.45.**