



Delega al Governo per la riforma del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 - Testo unificato A.C. 731, A.C. 1588

Dossier n° 83 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
5 agosto 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	731	1588
Titolo:	Delega al Governo per la riforma del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 -	Delega al Governo per la riforma del codice della strada
Iniziativa:	Parlamentare	Governativa
Numero di articoli:	3	3
Date:		
adozione quale testo base:	11 aprile 2013	17 settembre 2013
richiesta di parere:	17 giugno 2013	20 settembre 2013
Commissioni competenti:	I Affari costituzionali, IX Trasporti	IX Trasporti
Sede:	consultiva	

Contenuto

L'**articolo 1** prevede una delega al governo per l'adozione entro **dodici mesi** dall'entrata in vigore della legge, di decreti legislativi di modifica e riordino del codice della strada ([decreto legislativo n. 285/1992](#)).

Delega: termine di dodici mesi

Per l'attuazione della delega sono previsti i seguenti passaggi: 1) adozione entro sette mesi dall'entrata in vigore della legge degli schemi dei decreti legislativi; 2) esame da parte delle competenti commissioni parlamentari che si deve concludere con l'espressione del parere entro sessanta giorni; 3) nel parere le Commissioni devono indicare specificamente eventuali disposizioni ritenute non conformi ai principi e criteri direttivi della delega; 4) il Governo entro i successivi trenta giorni deve ritrasmettere alle Camere il testo per il parere definitivo; il parere definitivo deve essere espresso entro i successivi trenta giorni.

Doppio parere

L'**articolo 2** reca, al **comma 1**, i seguenti principi e criteri direttivi della delega:

Principi e criteri direttivi

- 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 (lettera a);
- **delegificazione** della disciplina riguardante l'attuazione della normativa europea armonizzata, salva diversa previsione della legge di delegazione europea (lettera b);
- **semplificazione** del testo del codice della strada, circoscrivendone il contenuto a: I) disciplina comportamenti utenti della strada; II) conseguenti previsioni sanzionatorie; III) regolazione dello spazio stradale (lettera c);
- revisione e rafforzamento delle misure finalizzate allo **sviluppo della mobilità sostenibile** e al miglioramento della sicurezza stradale, con particolare riferimento **all'utenza vulnerabile**, attraverso: I) misure di tutela dell'utenza vulnerabile, soprattutto nelle aree urbane, con prescrizioni comportamentali e relative sanzioni, regole di progettazione stradale e riduzione dei limiti di velocità; II) obbligo di revisione da parte degli enti proprietari dei limiti di velocità delle strade extraurbane, finalizzati alle esigenze di sicurezza della circolazione; III) pianificazione della viabilità per incentivare la mobilità ciclistica e pedonale; IV) incentivazione del trasporto pubblico e della sua interconnessione con altre modalità di trasporto; V) promozione della sicurezza della circolazione di biciclette, ciclomotori e motoveicoli, con particolare attenzione ai ciclisti di età inferiore a 14 anni; VI) incentivazione della sicurezza dell'utenza vulnerabile attraverso la convivenza delle funzioni residenziali e commerciali con quelle di mobilità anche con riferimento ai concetti, introdotti in altri Paesi europei, di "spazio condiviso",

Mobilità sostenibile e attenzione all'utenza vulnerabile

- "zona d'incontro" e "principio di prudenza"; VII) introduzione nella classificazione dei veicoli delle biciclette e dei veicoli a pedali adibiti al trasporto, pubblico e privato, di merci e di persone; VIII) individuazione di criteri e modalità per l'identificazione delle biciclette, attraverso l'apposizione facoltativa di apposito numero di telaio e annotazione dello stesso nel sistema informativo del Dipartimento per i trasporti del Ministero; IX) introduzione di disposizioni per la classificazione delle motoslitte anche attraverso la previsione di un apposito contrassegno informativo e disciplina della loro circolazione su strada; X) aggiornamento delle disposizioni sulla circolazione su autostrade e strade extraurbane principali consentendo l'accesso ai motocicli di cilindrata non inferiore a 120 cc, se guidati da maggiorenni (lettera d);
- aggiornamento delle disposizioni sulla **progettazione dello spazio stradale** e della segnaletica attraverso: I) riassetto della disciplina sulla classificazione delle strade; II) limitazione della presenza a bordo strada di ostacoli fissi artificiali (supporti della segnaletica commerciale e delle barriere di sicurezza); III) linee di indirizzo per la progettazione e la costruzione di infrastrutture stradali e arredi urbani; IV) riduzione dell'uso della segnaletica stradale e aggiornamento della stessa secondo principi di semplificazione e organicità (lettera e);
 - previsione di un **unico strumento**, per ciascun livello territoriale di **pianificazione della mobilità** e coordinamento tra gli strumenti di pianificazione dei diversi livelli (lettera f)
 - riordino dei **compiti della polizia stradale**, anche attraverso la specializzazione delle funzioni dei diversi corpi, 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; creazione di una banca dati unica relativa alle infrazioni stradali (lettera g);
 - rafforzamento dei controlli sulle attività di revisione dei veicoli e di consulenza automobilistica nonché introduzione di disposizioni per rafforzare l'efficacia dei controlli nelle aree aperte ad uso pubblico (porti, aeroporti, università, ospedali, cimiteri, mercati) (lettere g-bis e g-ter)
 - promozione della **diffusione di sistemi telematici** per la rilevazione dell'inosservanza delle norme di circolazione, anche attraverso il collegamento automatico con l'archivio nazionale dei veicoli (lettera h) e introduzione di disposizioni per favorire ampia accessibilità e fruibilità attraverso strumenti telematici, in formato di tipo aperto dei dati relativi ai veicoli, ai titoli abilitativi alla guida, alle infrazioni stradali, all'incidentalità, fermo restando il rispetto della disciplina sulla riservatezza dei dati personali;
 - **revisione dell'apparato sanzionatorio**, anche modificando l'entità delle sanzioni secondo principi di ragionevolezza, proporzionalità, effettività e non discriminazione, con particolare riferimento: I) alla **graduazione delle sanzioni in funzione della gravità**, della reiterazione e dell'effettiva pericolosità del comportamento (anche con meccanismi premiali per i comportamenti virtuosi e misure riduttive delle sanzioni per i pagamenti in tempi brevi); II) la semplificazione e la riduzione del numero delle **classi sanzionatorie**; III) nei casi di **omicidio colposo** con violazione delle norme sulla circolazione stradale, definizione, anche in coerenza con eventuali modifiche del codice penale che introducano il reato di "omicidio stradale", delle tipologie di violazione e delle condizioni del conducente che comportino la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente e dell'inibizione alla guida sul territorio nazionale a tempo indeterminato IV) inasprimento delle sanzioni per comportamenti direttamente o indirettamente **lesivi dell'incolumità e della sicurezza degli utenti della strada**; V) la qualificazione giuridica della decurtazione dei punti dalla patente di guida come sanzione amministrativa accessoria, prevedendo inoltre che la decurtazione costituisca atto amministrativo definitivo e limitando i casi in cui la decurtazione dei punti può essere sostituita dal pagamento di una sanzione; VI) misure per rafforzare l'efficacia delle sanzioni per violazioni dell'**obbligo di RC auto**; VII) revisione sistema accertamento illeciti amministrativi, anche con riferimento ai nuovi strumenti di controllo a distanza; VIII) coordinamento della **durata delle misure cautelari amministrative** con la pendenza di procedimenti penali su medesime fattispecie; IX) previsione, per le sanzioni accertate da funzionari, ufficiali e agenti dello Stato, della destinazione dei relativi proventi, fino al 15 per cento a un **fondo** istituito presso il Ministero dell'interno per l'intensificazione dei controlli su strada e, fino al 20 per cento, a un fondo istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per finanziare il piano nazionale sicurezza stradale; X) introduzione dell'obbligo di rendicontazione da parte degli enti titolari di funzioni di polizia stradale e/o proprietari delle strade e sanzioni per enti inadempienti (lettera i);
 - revisione del sistema dei **ricorsi amministrativi e giurisdizionali**, anche individuando

Revisione
apparato
sanzionatorio

eventualmente ambiti di competenza diversi (lettera *l*) e semplificazione delle procedure per il **ricorso al prefetto** (lettera *m*);

Nell'ambito della semplificazione delle procedure per il ricorso al prefetto si dovranno prevedere: I) la presentazione del ricorso esclusivamente all'organo accertatore con successiva trasmissione del ricorso, previa istruttoria, al prefetto per la decisione; II) l'eliminazione dell'obbligo di procedere all'audizione dell'interessato che ne abbia fatto richiesta; III) l'allineamento del termine per il ricorso al prefetto a quello previsto per il ricorso al giudice di pace; IV) l'obbligo per i dipendenti delle prefetture e per i loro parenti di ricorrere nella sede limitrofa a quella di appartenenza.

- espressa previsione dell'applicabilità degli istituti della decurtazione di punteggio, del ritiro, della sospensione e della revoca della patente di guida nei confronti dei **conducenti minorenni** (lettera *n*);
- revisione della disciplina per il conseguimento della patente di guida al fine di verificare puntualmente sia le cognizioni teoriche sia le capacità pratiche (lettera *n-bis*);
- predisposizione, da parte del Ministero della salute, di linee guida cogenti per garantire uniformità nell'operato delle **commissioni mediche locali** e dei medici monocratici per il conseguimento o il rinnovo della patente di guida e previsione che il rinnovo della patente per gli **ultraottantenni abbia la durata di un anno**; in alternativa gli ultraottantenni possono rinnovare la loro patente ogni due anni, con trasformazione però della stessa in patente AM per la guida dei ciclomotori a tre ruote e ai quadricicli leggeri (lettera *o*);
- revisione dei **soggetti abilitati all'accertamento dei requisiti psicofisici** per il conseguimento della patente, prevedendo l'esclusione dei medici in pensione (lettera *p*);
- modifica dell'ambito di applicazione delle disposizioni che esclude dalla guida dei veicoli superiori a determinati limiti di potenza i soggetti neopatentati; in particolare, la disposizione non si dovrebbe applicare quando il neopatentato guidi con a fianco una persona di età non superiore a 65 anni con patente conseguita da almeno dieci anni e, in ogni caso, quando, trascorso un periodo di sei mesi, il neopatentato non abbia commesso infrazioni passibili di decurtazione di punteggio; la disposizione si dovrebbe invece sempre applicare ai conducenti di età superiore a ottanta anni, fatta salva la possibilità di un rinnovo specifico dei requisiti di idoneità psicofisica (lettera *q*);
- definizione delle norme di circolazione per i **veicoli atipici**, compresi i veicoli di interesse storico e collezionistico (lettera *r*);
- disciplina generale e specificazione delle modalità di sosta e di transito dei veicoli adibiti al servizio di **invalidi** (lettera *s*);
- regolazione delle condizioni di circolazione dei veicoli adibiti al **soccorso stradale** (lettera *t*);
- coordinamento delle prescrizioni adottate dagli **enti proprietari delle strade** per la circolazione dei veicoli sulla rete stradale e autostradale nel periodo invernale, in presenza di fenomeni atmosferici di particolare intensità (lettera *u*).

il **comma 2 dell'articolo 2** prevede l'adozione di regolamenti di delegificazione (ai sensi dell'[articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988](#)) nelle seguenti **materie**:

- 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*);
- caratteristiche specifiche della segnaletica stradale, con particolare attenzione a specifiche esigenze (riconoscibilità passaggi a livello; sicurezza gallerie; parità di genere nella segnaletica) (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*);
- semplificazione delle procedure di modifica delle caratteristiche costruttive dei veicoli in circolazione, fermo restando il rispetto dei requisiti di sicurezza stradale (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 (lettera *h*);

La delegificazione
Caratteristiche veicoli eccezionali e autotrasporto
Segnaletica stradale

- disciplina dell'uso di targhe sostitutive per motoveicoli in occasione di competizioni sportive (lettera i);
- istruzioni tecniche per gli itinerari ciclabili (lettera l).

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

Il **comma 4** dell'articolo 2 prevede che il governo modifichi il regolamento di esecuzione ed attuazione del codice della strada ([D.P.R. n. 495/1992](#)) al fine di adeguarlo alle modifiche introdotte dai decreti legislativi emanati in attuazione della delega conferita dall'articolo 1.

Modifiche al regolamento di attuazione

Il **comma 5** dell'articolo 2 prevede che con decreti dirigenziali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti siano stabilite istruzioni tecniche per i procedimenti amministrativi previsti dai regolamenti di delegificazione di cui al comma 2 e dal regolamento di esecuzione del codice. Le istruzioni dovranno essere finalizzate alla semplificazione e alla dematerializzazione delle procedure anche attraverso lo sviluppo delle procedure informatizzate svolte dal Centro elaborazione dati del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Sugli schemi di decreto è acquisito il parere della Conferenza unificata nel caso in cui abbiano per oggetto provvedimenti di competenza di regioni ed enti locali. Sugli schemi di decreto dirigenziale è sentita la Conferenza unificata nel caso in cui siano coinvolte le competenze di regioni ed enti locali.

Istruzioni tecniche

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

Decreti legislativi correttivi e clausola di invarianza

Collegamento con lavori legislativi in corso

La IX Commissione della Camera sta esaminando il testo unificato delle proposte di legge C. 1512 e abbinata recante puntuali modifica al codice della strada.

C. 1512

Inoltre, la Commissione giustizia del Senato ha inoltre avviato in sede referente, nella seduta del 17 giugno 2014, l'esame delle proposte di legge [S. 859](#), [S. 1357](#), [S. 1378](#), [S. 1484](#) e [S. 1553](#) in materia di omicidio stradale.

S. 859

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il progetto di legge in esame reca prevalentemente disposizioni in tema di **sicurezza stradale**, riconducibile, sulla base della giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 428/2004 e n. 9/2009), alla competenza esclusiva dello Stato in materia di **ordine pubblico e sicurezza** ([art. 117, secondo comma, lettera h](#)), [Cost.](#)).

La competenza esclusiva dello Stato in materia di sicurezza stradale

Per quanto concerne la disciplina delle **sanzioni amministrative** per le infrazioni al codice della strada, si applica il principio generale secondo cui la competenza a dettare la disciplina sanzionatoria rientra in quella a porre i precetti della cui violazione si tratta (sentenze n. 428/2004; nello stesso senso, ex multis, sentenze n. 106/2006, n. 384/2005, n. 50/2005; n. 12/2004). Per le successive fasi contenziose, amministrativa e giurisdizionale, viene in rilievo la competenza statale esclusiva nelle materie della **giustizia amministrativa** e della **giurisdizione**, di cui all'[art. 117, secondo comma, lettera l](#)), [Cost.](#) (sentenza n. 428/2004).

Rispetto degli altri principi costituzionali

In ordine al principio di delega relativo all'individuazione delle violazioni del codice della strada che, in presenza di omicidio colposo conseguente a tali violazioni, possono determinare una **revoca perpetua della patente di guida** (art. 2, co. 1, lett. i), numero 2-bis), può assumere rilievo il rispetto dell'articolo 16 della Costituzione relativo alla libertà di circolazione. In proposito, peraltro, la Corte costituzionale, sia pure con un intervento risalente ([sentenza n. 6/1962](#)) ha affermato che "poiché nessuna norma costituzionale assicura indistintamente a tutti i cittadini il diritto di guidare veicoli a motore, non viola la Costituzione la legge ordinaria che consente l'esercizio del diritto solo a chi abbia certi requisiti: di modo che la patente, come è concessa caso per caso in applicazione d'una norma di legge ordinaria, così può essere tolta, in virtù di un'altra norma di legge ordinaria, senza che ne soffra la libertà di circolazione costituzionalmente garantita".

Rapporto con art. 16

Nella sua attuale formulazione la disposizione attribuisce al Governo la valutazione riguardo l'individuazione, nei casi di omicidio colposo con violazione delle norme sulla circolazione stradale, "anche in coerenza con eventuali modifiche del codice penale che introducano il reato di omicidio stradale" (v. *supra* "Collegamento con i lavori parlamentari in corso"), delle **tipologie di violazione ovvero delle condizioni del conducente** che comportino le sanzioni amministrative accessorie della revoca della patente e dell'inibizione alla guida sul territorio nazionale a tempo indeterminato.

Riguardo alla **determinatezza dei principi e criteri direttivi** alla base della delega legislativa ai sensi dell'art. 76 Cost. la Corte Costituzionale ha evidenziato, nell'ampia giurisprudenza sul punto (*ex multis* sentenze n. 128 del 1986, n. 224 del 1990, n. 53 del 1997, n. 49 del 1999, n. 98 del 2008,) che la varietà delle materie riguardo alle quali si può ricorrere alla delega legislativa comporta che non è possibile "enucleare una nozione rigida valevole per tutte le ipotesi di principi e criteri direttivi"; il "livello di specificazione dei principi e criteri direttivi può essere in concreto diverso caso a caso, anche in relazione alle caratteristiche della materia e della disciplina su cui la legge delegata incide".

Per quanto attiene, in particolare, le **norme sanzionatorie**, in varie occasioni la Corte costituzionale ha peraltro auspicato che il legislatore, ove conferisca deleghe ampie, adotti, per quanto riguarda in particolare il ricorso alla sanzione penale, al cui proposito "è opportuno il massimo di **chiarezza e certezza**", "**criteri configurati in modo più preciso**".

In relazione alla valutazione attribuita al Governo viene in rilievo il principio di ragionevolezza cui il legislatore è chiamato ad attenersi: in numerose occasioni, infatti, la Corte costituzionale ha richiamato l'esigenza, fondata sull'art. 3 Cost., che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali; le valutazioni all'uopo necessarie rientrano nell'ambito del **potere discrezionale del legislatore**, il cui esercizio può essere censurato, sotto il profilo della legittimità costituzionale, soltanto nei casi in cui non sia stato rispettato il **limite della ragionevolezza**" (*ex multis* sentenze n. 409 del 1989 e nn. 343 e 422 del 1993).

Attribuzione di poteri normativi

Con riferimento all'articolo 2, comma 2, si ricorda che il Comitato permanente per i pareri della **I Commissione Affari costituzionali** nel [parere](#) reso nella seduta del 18 luglio 2012, per quanto concerne le disposizioni di contenuto analogo presente nell'A.C. 4662, aveva ricordato che "[l'articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988](#) nel disciplinare in via generale l'istituto per la **delegificazione**, prevede che le leggi della Repubblica possano autorizzare l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinando nel contempo le norme generali regolatrici della materia e disponendo direttamente l'abrogazione delle norme vigenti con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari". Conseguentemente il Comitato, con una condizione contenuta nel parere, aveva richiesto di integrare la disposizione in materia di delegificazione con la previsione delle "norme regolatrici delle materie che vengono delegificate", nonché con l'indicazione delle "disposizioni di legge da abrogare con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione". La IX Commissione Trasporti ha poi concluso l'esame del progetto di [legge in data 27 settembre 2012](#) senza modificare la disposizione oggetto della condizione presente nel parere (C. [4662-A](#), non esaminato dall'Assemblea prima della conclusione della XVI Legislatura).

Analogo rilievo, relativamente al rispetto dei requisiti richiesti dall'art. 17, comma 2, della legge 400/88, riguarda il comma 2 dell'art. 2 del testo in esame, in cui si prevede l'adozione di regolamenti di delegificazione in una serie di materie senza fare riferimento alle norme generali regolatrici della materia.

[La procedura di delegificazione: profili problematici](#)