CAMERA DEI DEPUTATI N. 2532-A

RELAZIONE DELLA X COMMISSIONE PERMANENTE

(TRASPORTI E AVIAZIONE CIVILE - MARINA MERCANTILE POSTE E TELECOMUNICAZIONI)

(RELATORE **MARZOTTO CAOTORTA**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(RUMOR)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
(TAVIANI)

COL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(LAURICELLA)

COL MINISTRO DEI TRASPORTI E DELL'AVIAZIONE CIVILE
(PRETI)

E COL MINISTRO DELLA MARINA MERCANTILE
(PIERACCINI)

alla Presidenza il 26 novembre 1973

—

Conversione in legge del decreto-legge 23 novembre 1973, n. 741, concernente sanzioni per la inosservanza di divieti di circolazione nei giorni festivi

Presentata alla Presidenza il 7 dicembre 1973

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La scarsità di energia e soprattutto di carburante che si riscontra oggi in Italia per la concomitanza di una serie di fattori, scarsità non imprevedibile, ma di cui la contingente situazione ha portato il nostro, come altri paesi, ad un'improvvisa presa di coscienza, ha indotto il Governo, da un lato a raccomandare alle competenti autorità di ordinare il divieto di circolazione dei veicoli nei giorni festivi per risparmiare il carburante e, dall'altro, a modificare, con il decreto-legge di cui si discute oggi la conversione, le sanzioni amministrative contro i trasgressori, attualmente previste dal testo unico delle norme sulla circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393.

Nel merito di questo provvedimento si osserva come esso appare giustificato dalla necessità di provvedere con rapida e tempestiva decisione alla limitazione del consumo di carburante, senza incidere sul normale ciclo produttivo della nazione.

Il divieto della circolazione nei giorni festivi permette di operare questo risparmio, incidendo soltanto sul consumo voluttuario. Che poi questo divieto venga ad operare un profondo cambiamento nel costume nazionale, introducendo un decisivo mutamento delle abitudini per quanto riguarda l'impiego del tempo libero, questo è un fatto indiscutibile, sul quale si possono imbastire le più varie considerazioni, che, comunque, sono, nell'insieme, da ritenersi positive, in quanto una inversione di tendenza nei consumi privati può avere un effetto benefico sul costume, riducendo quella corsa al consumismo che finisce per essere pericolosa non soltanto sul piano economico e materiale, ma anche nell'ambito dei valori personali e spirituali.

In particolare, nel campo dei trasporti una restrizione di questo tipo ha avuto e avrà sempre di più l'immediata conseguenza di richiamare, in modo forse un po' drastico, l'attenzione dell'opinione pubblica, e in generale della classe politica, sulla necessità di intraprendere una diversa politica dei trasporti, rivalutando il trasporto pubblico nei confronti del trasporto privato.

L'esigenza di garantire la mobilità dei cittadini può essere infatti assai meglio assolta con il trasporto pubblico, in quanto questo consuma assai meno energia, oltre a risolvere i problemi della congestione del traffico nelle aree urbanizzate.

Si viene, in altre parole, a constatare come il mantenere contemporaneamente in efficienza due sistemi di trasporto, quello privato e quello pubblico, con relativo doppio costo di esercizio e doppia spesa di investimenti, rappresenti uno spreco di risorse almeno ingiustificato e certamente inopportuno.

Questa considerazione vale soprattutto per lo spostamento giornaliero casa-lavoro, ma viene appunto evidenziata dal provvedimento in esame.

Venendo al merito del decreto-legge n. 741, si osserva come esso abbia preso in esame l'opportunità di aumentare il livello delle sanzioni amministrative previste dal vigente codice della strada, al fine di scoraggiare drasticamente l'infrazione ai divieti di circolazione, ma abbia lasciato l'emanazione dei divieti stessi alla competenza degli enti proprietari delle strade, ai sensi del disposto degli articoli 3 e 4 dello stesso codice della strada.

Questa distinzione ha sollevato dubbi di vario genere presso la Commissione giustizia, che, nell'esprimere parere favorevole al disegno di legge n. 2532, ha proposto tuttavia una radicale sostituzione del testo del decreto, sostituzione che è stata accolta in linea di massima dalla maggioranza della Commissione trasporti.

Il primo problema che sorge è quello di considerare se sia opportuno, data l'importanza della materia, provvedere con legge soltanto per quanto riguarda le sanzioni amministrative e non anche per quanto riguarda il divieto di circolazione, che rappresenta certamente l'aspetto più rilevante e, diciamolo pure, politicamente non trascurabile.

È pur vero, infatti, che gli enti proprietari delle strade – Stato e comuni – possono disporre i divieti di circolazione anche per i casi di pubblico interesse, ma le necessità di assicurare un'immediata ed omogenea normativa per tutto il territorio nazionale e soprattutto la motivazione per cui questo divieto è posto in atto, suggeriscono di preferire la forma legislativa a quella del provvedimento amministrativo.

Non si tratta, infatti, tanto di vietare l'uso di una strada, quanto di vietare l'uso di un

veicolo per conseguire una economia di carburante.

La motivazione, quindi, del divieto, non essendo attinente alla strada in sé, ma allo interesse economico nazionale, suggerisce che il provvedimento stesso sia preso a cura e sotto la responsabilità non già di chi è preposto, appunto, soltanto alla tutela dell'interesse contingente riferito alla strada (o specchio d'acqua o spazio aereo), ma da chi rappresenta l'interesse generale della nazione.

Non è poi da tralasciare anche l'eventualità che qualsiasi sindaco avrebbe potuto rifiutarsi di ottemperare all'invito di proibire la circolazione sulle strade del suo comune, creando complessi problemi di competenza. Senza contare che, comunque, il divieto di circolazione non avrebbe avuto effetto per la circolazione sulle strade vicinali e private.

Non appare invece rilevante la preoccupazione relativa all'eventuale violazione dell'articolo 16 della Costituzione, che garantisce la circolazione dei cittadini sul territorio nazionale, in quanto questa non è minimamente messa in discussione dal presente provvedimento, ma è soltanto vietato l'uso dei veicoli a motore, mentre resta salva sia la possibilità di usare altri veicoli, sia quella di circolare a piedi.

Passando all'esame dei singoli articoli del nuovo testo del decreto-legge, proposto a maggioranza dalla Commissione trasporti, si osserva quanto segue:

all'articolo 1 è stato riprodotto il divieto generale proposto dalla Commissione giustizia, con l'aggiunta di una frase che annuncia subito l'esistenza di possibili esenzioni dal divieto stesso, per le quali si rimanda al successivo nuovo articolo 1-*ter*.

All'articolo 1-*bis* è stato riprodotto integralmente il testo proposto dalla Commissione giustizia, che, praticamente, riproduce a sua volta il disposto dell'articolo 1 del decreto-legge n. 741, lasciando immutato l'ammontare delle sanzioni amministrative, che si ritiene adeguato ai fini dell'efficacia del provvedimento stesso. In particolare si è accolta la modifica, suggerita dalla predetta Commissione all'ultimo comma, che stabilisce l'applicazione integrale della legge 3 maggio 1967, n. 317, senza limitarla ai soli articoli dal 9 al 13. Ciò in quanto è sembrato equo che anche in questo caso fossero applicate per intero le modifiche al sistema sanzionatorio delle norme in tema di circolazione stradale, con i relativi benefici previsti, appunto, dalla stessa legge n. 317.

Con il nuovo articolo 1-*ter* si è provveduto a delegare ai Ministeri competenti la facoltà di consentire, con propri provvedimenti, deroghe al divieto di cui all'articolo 1. Esiste, infatti, la comprovata necessità di prevedere una serie di deroghe sia di carattere generale per motivi di pubblico interesse, sia di carattere individuale per particolari esigenze di lavoro. Queste necessità possono anche variare nel tempo ed occorre quindi affidarne la valutazione alla discrezionalità di questi Ministeri, sia pure entro i limiti dei criteri stabiliti in questo articolo. A differenza di quanto proposto dalla Commissione giustizia, la Commissione trasporti ha ritenuto opportuno che il provvedimento ministeriale non fosse adottato da un solo Ministero di concerto con altri, ma da ciascuno secondo la propria rispettiva competenza.

Resta semmai qualche perplessità circa la necessità del concerto con il Ministero del bilancio e della programmazione economica anche per l'adozione dei decreti relativi alle semplici deroghe.

Sembrerebbe invece opportuno prevedere anche il concerto con il Ministero dell'interno, per quanto riguarda la circolazione stradale, vista la necessità della collaborazione con i prefetti.

Quanto alla possibilità di far cessare la validità del divieto generale introdotto all'articolo 1 del decreto-legge, è stato sollevato da qualche membro della Commissione trasporti, nel corso dell'esame in sede referente, il dubbio circa la legittimità costituzionale di una pratica abrogazione della validità di una legge a mezzo di un decreto interministeriale.

D'altra parte, la rapida sospensione ed anche la cessazione del divieto in oggetto, rappresenta, è inutile dirlo, una esigenza avvertita da tutti.

Si raccomanda, pertanto, all'approvazione dell'Assemblea il disegno di legge n. 2532, di conversione del decreto-legge n. 741, con le modificazioni che ho avuto l'onore di illustrare.

MARZOTTO CAOTORTA, *Relatore*.

PARERE DELLA IV COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

La Commissione giustizia, esaminato il disegno di legge n. 2532, osserva in via preliminare che suscita alcune riserve la mancata assegnazione del provvedimento alla competenza primaria della Commissione medesima. Poiché appaiono tuttavia prevalenti ragioni di urgenza, non si ritiene di tradurre dette riserve in una formale questione di competenza.

La Commissione osserva quindi che l'articolo 1 del decreto-legge 23 novembre 1973, n. 741, prevede una sanzione amministrativa a carico di chi non ottemperi ai « provvedimenti che dispongono i divieti di circolazione nei giorni festivi » di determinate categorie di mezzi di trasporto.

A prescindere dalla discutibile correttezza formale del rinvio da una norma legislativa, generale ed astratta, a provvedimenti contingenti, anziché alla norma legislativa che ne consente l'adozione, la disposizione in esame si presta ad osservazioni critiche e solleva dubbi di legittimità costituzionale che sarebbe opportuno venissero esaminati dalla Commissione affari costituzionali.

Il primo comma dell'articolo 1 del decreto-legge in discussione fa implicito rinvio all'articolo 3 del testo unico delle norme sulla circolazione stradale, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393, che al primo comma consente una regolamentazione eccezionale del traffico extraurbano « per motivi di sicurezza pubblica, per esigenze di carattere militare o per motivi di pubblico interesse ».

Nella sentenza n. 12 del 1965 la Corte costituzionale, esaminando il suddetto articolo 3, ha precisato che l'uso delle strade, come l'uso di altri beni pubblici, può essere regolato « anche sulla base di esigenze che, sebbene trascendano il campo della sicurezza e della sanità, attengano al buon regime della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti debbono osservare, alle eventuali prestazioni che essi sono tenuti a compiere e così via. E pertanto le ordinanze in questione, quando limitano la circolazione per realizzare il buon uso della strada, non sono in contrasto con l'articolo 16, anche se la limitazione sia imposta per ragioni non attinenti alla sicurezza ed alla sanità ». « I diritti garantiti dall'articolo 16 potrebbero essere violati solo di riflesso, quando, prendendo a pretesto il raggiungimento di scopi riguardanti il buon uso della strada, l'ordinanza tendesse a raggiungere scopi non previsti dalla norma, anzi contrastanti con essa o con altre norme di grado ancora più elevato ».

Non è di tutta evidenza se l'obiettivo di risparmiare carburante possa rientrare tra le ragioni di pubblico interesse che ai sensi del primo comma dell'articolo 3 del citato testo unico consentono di limitare la circolazione.

Va inoltre osservato che la *ratio* della disposizione in esame appare quella di consentire che, « conformemente » alle direttive ministeriali, si provveda, attraverso un'opportuna articolazione locale, « temporaneamente » alle limitazioni in oggetto. Il decreto-legge n. 741 del 1973, prevedendo un'ulteriore sanzione pecuniaria da lire 100.000 a lire 1.000.000, trova giustificazione in una prospettiva più ampia, caratterizzata da un divieto generalizzato a tutto il territorio nazionale. L'ampiezza di tale divieto sembra escluderne l'adozione in via amministrativa, nelle forme previste dall'articolo 3 del citato testo unico, postulando un intervento legislativo, atteso che l'articolo 16 della Costituzione ammette per la libertà di movimento soltanto le « limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità e di sicurezza ». E se, sulla scia della citata pronuncia della Corte costituzionale, potrebbe consentirsi al legislatore di porre limitazioni generali per motivi di pubblico interesse diversi dalla sanità e dalla sicurezza, tale facoltà più difficilmente potrebbe estendersi al provvedimento amministrativo. Vale richiamare in proposito la giurisprudenza della Corte costituzionale sulle ordinanze prefettizie previste dall'articolo 20 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con il regio decreto 3 marzo 1934, n. 383.

Le sopraesposte considerazioni risultano rafforzate dal rilievo che per la rete viaria urbana il potere di divieto appartiene alla

competenza dei comuni, i quali, ai sensi dell'articolo 4 del citato testo unico sulla circolazione stradale, « possono », con ordinanza del sindaco, adottare i provvedimenti indicati dall'articolo 3, comma primo. Appare, cioè, fatta salva l'autonomia comunale, che non sarebbe lecito ledere con un provvedimento imperativo dell'amministrazione statale. Né potrebbe opporsi che il sindaco opererebbe in tale circostanza quale ufficiale di Governo: la legge espressamente attribuisce ai comuni il potere in questione, che soltanto in virtù di altra legge può essere limitato, come è avvenuto per le piccole isole ad opera della legge 20 giugno 1966, n. 599.

Un ultimo rilievo merita l'ultimo comma dell'articolo 1 del decreto-legge n. 741 del 1973, ché l'omesso riferimento anche agli articoli 5, 6, 7 e 8 della legge n. 317 del 1967 comporta l'ingiustificata esclusione dei benefici e delle garanzie stabiliti in ordine al procedimento di accertamento dell'infrazione.

La Commissione giustizia esprime pertanto a maggioranza parere favorevole, a condizione che l'articolo unico del disegno di legge sia modificato nel senso di prevedere la conversione in legge del decreto-legge n. 741 del 1973 con le seguenti modificazioni:

L'articolo 1 è sostituito dai seguenti:

ART. 1.

È vietata la circolazione nei giorni festivi dei veicoli a motore, delle imbarcazioni e dei natanti da diporto a motore, degli aeromobili da turismo o privati.

ART. 2.

Chiunque non osserva il divieto stabilito dall'articolo 1 è soggetto alla sanzione amministrativa da lire centomila a lire un milione.

La sanzione prevista al comma precedente è applicata dai prefetti e dagli organi periferici del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile e del Ministero della marina mercantile, secondo la rispettiva competenza.

Si applicano le disposizioni della legge 3 maggio 1967, n. 317, relative alle infrazioni alle norme sulla circolazione stradale.

ART. 3.

Le esenzioni dal divieto stabilito nell'articolo 1, la sospensione del divieto e la cessazione definitiva dello stesso sono disposte con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile, con il Ministro della marina mercantile e con il Ministro del bilancio e della programmazione economica.

La Commissione ritiene peraltro opportuno dare menzione delle opinioni espresse dal deputato Papa, il quale aveva invitato la Commissione ad esprimere parere contrario, considerando illegittimi sia il divieto di circolazione disposto dalle autorità amministrative, sia la sanzione prevista dal decreto-legge in esame, ma non a proporre l'introduzione del divieto di circolazione nel disegno di legge n. 2532, esulando tale proposta dalla sfera di competenza della Commissione.

La Commissione giustizia richiede altresì che il presente parere sia stampato e allegato alla relazione scritta per l'Assemblea.

DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO

Conversione in legge del decreto-legge 23 novembre 1973, n. 741, concernente sanzioni per la inosservanza di divieti di circolazione nei giorni festivi.

ARTICOLO UNICO.

È convertito in legge il decreto-legge 23 novembre 1973, n. 741, concernente sanzioni per la inosservanza di divieti di circolazione nei giorni festivi.

TESTO
DELLA COMMISSIONE

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 novembre 1973, n. 741, concernente sanzioni per la inosservanza di divieti di circolazione nei giorni festivi.

ARTICOLO UNICO.

È convertito in legge il decreto-legge 23 novembre 1973 n. 741, concernente sanzioni per la inosservanza di divieti di circolazione nei giorni festivi, con le seguenti modificazioni:

L'articolo 1 è sostituito dai seguenti:

ART. 1.

È vietata la circolazione nei giorni festivi dei veicoli a motore, delle imbarcazioni e dei natanti da diporto a motore, degli aeromobili da turismo o privati, salvo le categorie e i casi per i quali è prevista la esenzione ai sensi dell'articolo 1-*ter* del presente decreto.

ART. 1-*bis*.

Chiunque non osserva il divieto stabilito dall'articolo precedente è soggetto alla sanzione amministrativa da lire 100.000 a lire 1.000.000.

La sanzione prevista al comma precedente è applicata dai prefetti e dagli organi periferici del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile e del Ministero della marina mercantile, secondo la rispettiva competenza.

Si applicano le disposizioni della legge 3 maggio 1967, n. 317, relative alle infrazioni alle norme sulla circolazione stradale.

ART. 1-*ter*.

Il ministro dei lavori pubblici per la circolazione stradale, il ministro dei trasporti e dell'aviazione civile per la circolazione degli aeromobili, nonché delle imbarcazioni e dei natanti nelle acque interne, il ministro della marina mercantile per la circolazione

delle imbarcazioni e dei natanti nelle acque marittime possono, con propri provvedimenti e di concerto con il ministro del bilancio e della programmazione economica:

a) consentire deroghe al divieto di cui all'articolo 1 del presente decreto, sia di carattere generale per gli autoveicoli destinati a servizi di pubblico interesse, sia di carattere individuale per persone che devono utilizzare il veicolo per particolari esigenze di lavoro, determinandone le modalità di rilascio;

b) stabilire la sospensione o la cessazione definitiva del divieto stabilito dall'articolo 1 del presente decreto.