

Numero 02526/2019 e data 27/09/2019 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 26 settembre 2019

NUMERO AFFARE 01244/2019

OGGETTO:

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Ufficio legislativo.

Schema di decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per la definizione delle caratteristiche tecnico-costruttive e funzionali dei dispositivi di allarme c.d. antiabbandono introdotti dalla legge 1° ottobre 2018, n.117;

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 31400 in data 2 agosto 2019 con la quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Ufficio legislativo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Daniele Ravenna;

Premesso:

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti chiede, con la nota sopra indicata, il parere di questo Consiglio di Stato sullo schema di decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per la definizione delle

caratteristiche tecnico-costruttive e funzionali dei dispositivi di allarme c.d. antiabbandono introdotti dalla legge 1° ottobre 2018, n. 117.

Il Ministero richiedente riferisce, al riguardo, che la legge citata (*“Introduzione dell’obbligo di installazione di dispositivi per prevenire l’abbandono di bambini nei veicoli chiusi?”*) ha introdotto – mediante l’inserimento di un comma 1-bis nell’art. 172 del Nuovo codice della strada - l’obbligo, per i conducenti di veicoli delle categorie M1, N1, N2 ed N3 residenti in Italia e che trasportino sugli stessi con i prescritti sistemi di ritenuta bambini di età inferiore a 4 anni, di utilizzare un apposito dispositivo di allarme c.d. antiabbandono che scongiuri la possibilità che gli stessi minori possano essere dimenticati a bordo dei veicoli sui quali sono trasportati.

La richiamata legge ha disposto, altresì, che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti individui, mediante l’adozione di apposito decreto, da emanarsi entro 60 giorni dalla entrata in vigore della norma medesima (entrata in vigore avvenuta il 27 ottobre 2018), le caratteristiche tecnico-costruttive e funzionali del predetto dispositivo.

Il Ministero rileva che il suddetto termine di 60 giorni avrebbe chiaro intento sollecitatorio, attesa la particolare complessità del provvedimento che, per la natura tecnica del contenuto, soggiace all’obbligo di notifica alla Commissione europea ai sensi della direttiva (UE) 2018/1535 (va probabilmente inteso come riferimento alla *“Direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d’informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell’informazione”*), oltre che a quello dell’acquisizione del parere di questo Consiglio, stante la natura regolamentare del provvedimento stesso.

La finalità sottesa a detto provvedimento attuativo, osserva il Ministero, è l’individuazione di norme di riferimento per l’immissione sul mercato dei suddetti dispositivi, non essendo allo stato la materia oggetto di alcuna specifica prescrizione tecnica armonizzata a livello comunitario.

Il Ministero riferisce poi che, nella fase istruttoria, sono state sentite le associazioni di costruttori dei sistemi di ritenuta per bambini trasportati sui veicoli (seggiolini) che aderiscono ad Assogiocattoli ed i rappresentanti dei costruttori di veicoli e componenti che aderiscono ad ANFIA, che raggruppa i costruttori nazionali, ed UNRAE, associazione dei costruttori esteri. In tale fase sono giunte numerose richieste di incontro da parte di aziende di varia importanza e dimensioni, così come di molti soggetti privati tra i quali anche molti inventori titolari di brevetti che, per il termine molto ristretto concesso per l'adozione del decreto, il Ministero non ha potuto audire ma che, tuttavia, sono stati invitati a trasmettere contributi scritti.

Il testo finale, predisposto sulla base dei contributi pervenuti, è stato partecipato alla platea di soggetti che hanno preso parte alla fase preparatoria chiedendo eventuali osservazioni sul testo prima di effettuare la notifica alla Commissione europea ai sensi della direttiva (UE).

Nel mese di gennaio u.s. – prosegue la relazione - lo schema di regolamento, al fine di attivare la citata procedura di informazione ai sensi del d. lgs. 23 novembre 2000, n. 427 (recante *“Modifiche ed integrazioni alla legge 21 giugno 1986, n. 317, concernenti la procedura di informazione nel settore delle norme e regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, in attuazione delle direttive 98/34/CE e 98/48/CE”* – è tuttavia il caso di segnalare che in materia è intervenuto a modificare la legge n. 317/1986 anche il d. lgs. 15 dicembre 2017, n. 223, *“Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 1025/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sulla normazione europea e della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione”*), è stato inoltrato alla Commissione europea, per il tramite del Ministero dello sviluppo economico in quanto autorità nazionale di notifica.

Successivamente alla pubblicazione della richiamata proposta regolamentare sul sito TRIS della Comunità europea, la Commissione europea ha chiesto informazioni supplementari, alle quali il Ministero ha dato riscontro in data 18 marzo u.s.

La Commissione europea ha quindi emesso un parere circostanziato, pervenuto in data 24 aprile u.s., a seguito del quale è stato di fatto prorogato al 22 luglio 2019 il periodo di astensione obbligatoria dall'adozione del decreto stesso, in quanto tale fattispecie di parere comporta per lo Stato membro l'obbligo di rinviare l'adozione del progetto di regola tecnica di sei mesi a decorrere dalla data della comunicazione.

I rilevi della Commissione, riferisce il Ministero, hanno riguardato, essenzialmente, il controllo preventivo sui dispositivi previsto nella versione originaria del decreto. La Commissione, pur riconoscendo l'importanza della regolamentazione in quanto impattante su alti profili di sicurezza e salute pubblica di minori, ha eccepito sul controllo preventivo dei dispositivi ritenendo congruo, invece, il controllo sul mercato e ciò al fine di evitare qualsiasi forma di ostacolo alla libera commercializzazione di dispositivi legalmente prodotti negli Stati membri.

E' stata, quindi, inviata la cd. "reazione" al parere circostanziato della Commissione europea, modificando il decreto al fine di rimuovere le criticità rilevate.

La Commissione europea, con comunicazione del 22 luglio u.s., ha ritenuto soddisfacente la risposta italiana.

Il Ministero sottolinea che, nelle more dell'emanazione del decreto, il Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza - su propria richiesta, ha comunicato ai propri uffici competenti che *"...attesa la necessità di evitare l'applicazione di una norma in ragione dell'impossibilità dei destinatari di conformarsi alle misure previste, nelle more dell'adozione del citato decreto ministeriale, la violazione dell'obbligo previsto dal comma 1-bis dell'articolo 172 del codice della strada non può essere oggetto di sanzione da parte di organi accertatori"*.

Lo schema sottoposto consta di 7 articoli e di 2 allegati, il cui contenuto in sintesi è il seguente.

Art. 1. Definizioni. L'articolo riporta le diverse definizioni tra cui quella dei dispositivi antiabbandono.

Art. 2. Campo di applicazione. Tale articolo precisa il campo di applicazione del decreto con riferimento alla norma primaria (legge n. 117/2018) e riporta il principio di salvaguardia della normativa armonizzata dell'Unione europea.

Art. 3. Caratteristiche generali. L'articolo elenca le tre diverse tipologie di dispositivi antiabbandono: dispositivi integrati all'origine nei veicoli, dispositivi integrati all'origine nei sistemi di ritenuta dei bambini (seggiolini) e, infine, dispositivi indipendenti.

Art. 4. Caratteristiche tecnico-costruttive e funzionali essenziali. Tale articolo correla le tre diverse tipologie di dispositivi con i requisiti tecnico-costruttivi e funzionali specificati nell'allegato A al decreto.

Art. 5. Obblighi per il fabbricante. Sono richiamate le responsabilità del fabbricante dei dispositivi antiabbandono e la documentazione che deve produrre.

Art. 6. Vigilanza del mercato. L'articolo individua l'autorità competente per la vigilanza del mercato ai sensi del regolamento (UE) 765/2008 relativamente alla commercializzazione dei dispositivi antiabbandono in campo nazionale nella Direzione generale per la motorizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Art. 7. Dispositivi antiabbandono riconosciuti da altri Stati dell'UE o del SEE. La disposizione recepisce ed attua il principio di presunzione di conformità di dispositivi antiabbandono legalmente riconosciuti in Paesi dell'UE o del SEE. L'allegato A è dedicato alle "caratteristiche tecnico-costruttive e funzionali essenziali" e indica, al n. 1, le caratteristiche funzionali essenziali, mentre al n. 2 indica le caratteristiche tecnico-costruttive essenziali.

L'allegato B contiene il modello di dichiarazione di conformità che deve essere rilasciata dal fabbricante del dispositivo.

Allo schema trasmesso sono allegati:

- la relazione tecnica;
- l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR);
- l'analisi tecnico normativa (ATN);
- la documentazione relativa alla procedura di notifica dello schema di decreto alla Commissione europea, e in particolare:
 - o la comunicazione dello schema di decreto alla Commissione;
 - o la richiesta di informazioni supplementari della Commissione;
 - o la nota n. 8556 del 18/3/2019 del Ministero, recante le richieste informazioni supplementari;
 - o il parere circostanziato della Commissione europea;
 - o i "commenti" della Commissione stessa alla "reazione" dell'Italia al parere circostanziato, nei quali la Commissione considera la risposta fornita dalle autorità italiane - peraltro non rinvenuta fra gli allegati - "*satisfactory*".

Considerato:

Correttamente il Ministero richiedente riconosce la natura sostanzialmente regolamentare del decreto previsto dall'art. 172, comma 1-bis, del Nuovo codice della strada, quale introdotto dalla legge n. 117/2018 e conseguentemente, in applicazione dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400/1988, chiede il parere di questo Consiglio di Stato. Da tale riconoscimento discende altresì l'obbligo - puntualmente adempiuto dal Ministero - di allegare allo schema la relazione di AIR e la relazione di ATN, in conformità a quanto previsto dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009, "*Istruttoria degli atti normativi del Governo*" e dal d.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170, "*Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246.*" E' allegata anche la relazione tecnica (invero non "bollinata" dalla Ragioneria generale dello Stato), peraltro non indispensabile, atteso che, come attestato dalla relazione stessa, lo schema in esame non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Per quanto riguarda la relazione di AIR, questa fornisce sufficienti indicazioni circa il processo di consultazione posto in atto dal Ministero – pur nel poco tempo disponibile – al fine di definire il testo dello schema; appare tuttavia lacunosa quanto all’impatto economico della disciplina emananda sugli operatori economici e sui consumatori.

Il Governo ha dato puntuale applicazione alla disciplina europea relativa alla notifica delle norme tecniche, ottenendo la sostanziale approvazione della Commissione allo schema in esame. Nella relativa documentazione appare rilevante, in particolare, al fine di illuminare sulle scelte di merito operate dal Governo, l’indicazione, contenuta nelle cd. “Informazioni supplementari” fornite dal Ministero, secondo la quale, alla luce degli elementi acquisiti circa le tecnologie e i dispositivi già presenti sul mercato o in via di sviluppo, vuoi integrati ai seggiolini esistenti, o indipendenti da tali sistemi oppure ancora integrati nell’equipaggiamento dei veicoli, il Ministero ha ritenuto di dare maggiore rilevanza agli aspetti funzionali, limitandosi a definire le funzioni minime che il dispositivo deve assolvere. Occorre peraltro rilevare che dalla documentazione trasmessa è assente la cd. “reazione” del Ministero al “parere circostanziato” della Commissione europea. Tale “reazione”, si coglie dagli atti, recava una nuova stesura dello schema ed è stata giudicata positivamente dalla Commissione europea. La Sezione presuppone quindi che lo schema trasmesso alla Commissione europea coincida con quello sottoposto al proprio esame.

Sul piano del contenuto, occorre rilevare che l’articolo 3 dello schema prevede tre possibili tipologie di dispositivi anti abbandono:

- a) dispositivi integrati all’origine nei sistemi di ritenuta (seggiolini);
- b) dispositivi che costituiscono dotazioni di base o accessori del veicolo;
- c) dispositivi indipendenti sia dal sistema di ritenuta sia dal veicolo.

L’articolo 4, al comma 1, prevede che i dispositivi delle prime due tipologie siano conformi alle “prescrizioni funzionali” indicate nell’allegato A; al comma 2 prevede che i dispositivi della terza tipologia siano conformi alle

“prescrizioni tecnico-costruttive e funzionali essenziali”, anch’esse riportate nell’allegato A. Orbene, l’allegato A indica, al n. 1, le “caratteristiche funzionali essenziali” e al n. 2 le “caratteristiche tecnico-costruttive essenziali”. Occorre quindi che, nella stesura definitiva, le formulazioni adottate nell’articolato e nell’allegato siano rese coerenti, chiarendo altresì se e quali delle caratteristiche funzionali essenziali di cui al n. 1 dell’allegato debbano applicarsi anche ai dispositivi di cui alla lettera c) dell’articolo 4, giacché non sembra congruo che i dispositivi anti abbandono “indipendenti” debbano rispondere esclusivamente alle caratteristiche di cui al n. 2 dell’allegato.

Per ciò che attiene agli aspetti puramente redazionali, premesso che il testo appare complessivamente rispettoso delle regole in materia (in particolare la circolare della Presidenza del Consiglio del 20 aprile 2001 n. 1.1.26/10888/9.92, recante “*Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*”), la Sezione formula le seguenti osservazioni.

- Il testo è privo di titolo, che va quindi inserito e che, si suggerisce, potrebbe avere il seguente tenore: “*Regolamento di attuazione dell’art. 172 del Nuovo codice della strada in materia di dispositivi antiabbandono di bambini di età inferiore a 4 anni*”.
- Ogniqualvolta si fa riferimento al “presente decreto” (ad es. all’art. 1, alinea), sarebbe preferibile la locuzione “presente regolamento”.
- All’art. 2, comma 1, è preferibile sostituire il riferimento alla “legge 1 ottobre 2018, n. 117” con: “all’art. 172 del Nuovo codice della strada”.

Conclusivamente la Sezione ritiene doveroso richiamare l’attenzione del Governo su due profili che attengono alla legge n. 117/2018:

- non è dato comprendere il motivo dell’apparente incongruenza per cui, mentre il comma 1 dell’art. 172 del Nuovo codice della strada impone l’obbligo di assicurare, con gli appositi sistemi di ritenuta, i bambini trasportati di statura inferiore a m. 1,50 (cioè, secondo comune esperienza, di età fino a 10 anni e anche oltre), il comma 1-bis dello stesso articolo, introdotto dalla legge n. 117/2018, introduce l’obbligo di utilizzare i dispositivi antiabbandono solo per i bambini di età inferiore a 4 anni;

- andrebbe sicuramente rimossa l'incongruenza della disposizione legislativa contenuta nell'articolo 1, comma 3, della legge n. 117 del 2018, ai sensi della quale l'obbligo di utilizzare i dispositivi anti abbandono si applica entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto qui in esame "e comunque a decorrere dal 1° luglio 2019". Ciò significa che, ai sensi del comma 10 dell'articolo 172 come novellato, a partire dal 1° luglio 2019 chiunque non faccia uso del dispositivo anti abbandono rispondente alle specifiche fissate dal Ministero col decreto qui in esame dovrebbe essere soggetto a una sanzione amministrativa pecuniaria, e ciò nonostante il fatto che, in assenza del decreto stesso, tali dispositivi "rispondenti" non possano neppure esistere. A tale incongruenza ha inteso porre rimedio, su segnalazione del Ministero richiedente, il Ministero dell'interno, con la nota, riportata in atti, nella quale si invitano – ragionevolmente, ma *contra legem* - gli organi accertatori a non sanzionare il mancato rispetto della norma di legge. Al riguardo, si osserva che il predetto termine dovrebbe essere sollecitamente modificato dal legislatore, tenendo conto non solo dei tempi tecnici di emanazione del regolamento attuativo qui in esame, ma altresì del tempo necessario ai produttori per concepire e realizzare, ai distributori per commercializzare e agli utenti per acquistare i dispositivi in questione.

P.Q.M.

Nei termini esposti è il parere favorevole, con le riportate osservazioni, della Sezione.

L'ESTENSORE
Daniele Ravenna

IL PRESIDENTE
Carmine Volpe

IL SEGRETARIO

Cinzia Giglio

