

OGGETTO: Legge approvata dal Consiglio regionale e concernente “Interventi per la prevenzione e la sicurezza negli ambienti di vita: la strada, riesame ai sensi dell'art. 127 della Costituzione”.

La Giunta della Regione Emilia-Romagna

Vista la legge approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 5 giugno 1984 recante:”Prevenzione e sicurezza negli ambienti di vita: la strada”;

Considerato che detta legge è stata rinviata a nuovo esame dal Consiglio regionale, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione;

Vista la relazione degli Assessori Pier Luigi Bersani e Giuseppe Corticelli, con la quale si esaminano criticamente i motivi del rinvio e si chiede di proporre al Consiglio regionale la riapprovazione, con modifiche, della suddetta legge;

Su proposta degli Assessori Per Luigi Bersani e Giuseppe Corticelli,

A Voti unanimi e palesi

delibera

a) di approvare il progetto di legge, concernente: «Interventi per la prevenzione e la sicurezza negli ambienti di

vita: la strada» e la relazione che l'accompagna, che formano parte integrante della presente deliberazione;

b) di trasmettere il progetto, unitamente alla relazione, al Consiglio regionale, chiedendone l'approvazione;

c) di dare atto che, rispetto al testo approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 5 giugno 1984, il presente

progetto modifica il "titolo della legge e l'art. 3, mentre tutti gli altri articoli rimangono immutati”.

Relazione

Con propria Legge Regionale del 5 giugno 1984 concernente "Prevenzione e sicurezza negli ambienti di vita: la strada» approvata all'unanimità dal Consiglio regionale dopo un intenso ed approfondito dibattito in sede di Commissione consiliare competente, la Regione Emilia-Romagna ha inteso mettere ordine, nell'ambito del proprio territorio regionale, al complesso degli interventi, delle attività riguardanti la prevenzione e la sicurezza negli ambienti di vita con specifico riferimento alla strada, richiamandosi alla propria competenza di cui all'art. 27, lettera c) del D.P. R. n. 616 ed a quella in materia di polizia urbana. La legge sopra citata è stata rinviata dal Governo al Consiglio Regionale sostanzialmente con i seguenti rilievi:

1) la previsione di cui all'art. 2 della lettera d) della Legge regionale 5 giugno 1984 contrasta con l'art. 4, punto 2 della legge 833/78 che stabilisce la riserva di legge statale in materia di igiene e sicurezza degli ambienti di vita e di lavoro;

2) la previsione di cui all'art. 3, (obbligo del casco protettivo e divieto delle cuffie auricolari)

riguardando necessariamente la materia della circolazione stradale, di riserva statale, esula dalla competenza regionale.

Riguardo al primo punto, oggetto del rinvio, è opportuno premettere che l'art. 2 conteneva la previsione degli interventi che la Regione intendeva predisporre a norma dell'an.1 per prevenire fatti dannosi o rimuovere cause che la Regione intendeva predisporre a norma dell'art.1 per prevenire fatti dannosi o rimuovere cause che determinano incidenti. Fra tali interventi, alla lettera d), vi era la previsione della "Introduzione di norme di sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro per tutelare l'incolumità e favorire l'idoneità psico-fisica degli utenti di mezzi di trasporto o di macchine operatrici, quali l'uso del casco protettivo o il divieto di cuffie auricolari».

Il Governo ha obiettato che tale previsione contrastava con l'art. 4, punto 2, della legge di riforma sanitaria del 1978, n. 833, "che stabilisce la riserva di legge statale in materia di igiene e sicurezza degli ambienti di vita e lavoro».

La questione era stata invero tenuta ben presente nella fase di elaborazione della legge ed era stata esaminata con molta attenzione non isolandola dal contesto del sistema nel quale essa è inserita, contesto che la relazione alla Legge Regionale aveva evidenziato. In essa si leggeva, infatti, che il principio di carattere generale applicabile alle ipotesi in questione può essere rinvenuto nell'art. 79 del vigente codice stradale, che pone l'esigenza della perfetta idoneità psico-fisica del conducente alla guida del mezzo, e si ricordava che alcune pronunce giurisprudenziali lo hanno richiamato in causa e su di esse hanno fondato il divieto dell'uso delle cuffie auricolari per i conducenti, proprio sul presupposto che tale uso diminuisce le facoltà auditive. Si precisava, inoltre, nella relazione, che l'imposizione dell'uso del casco non era precisamente disciplinata in quel contesto, ma che tuttavia, tale imposizione era riducibile per un verso al principio di carattere generale contenuto nella citata previsione del codice della strada e, per un altro, alla generale esigenza della prevenzione e della sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro, a cui è preordinata l'attribuzione di competenza regionale, fatta dall'art.27 del D.P.R. n. 616 del 1977.

In altri termini, si individuava il fondamento del principio, in base al quale può essere imposto l'uso del casco e vietato l'uso delle cuffie auricolari, anche in una materia di competenza regionale, e cioè nell'esigenza generale della prevenzione e della sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro (art. 27, lett. c) del D.P.R. 616). Il Governo non sembra contestare che il suddetto principio abbia fondamento anche nell'esigenza della prevenzione e della sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro, ma contesta la competenza regionale in materia, invocando il disposto dell'art. 4, punto 2, della legge sanitaria n. 833, a norma del quale con legge dello Stato sono dettate norme dirette ad assicurare condizioni e garanzie di salute uniformi per tutto il territorio nazionale e stabilite le relative sanzioni penali, particolarmente in materia di (fra l'altro) igiene e sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro.

La Regione ritiene che non sia questo il modo di impostare il problema, perché non si può isolare una singola norma e trarne delle deduzioni in contrasto con il sistema costruito dal D.P.R. 616 e dalla legge 833. Il punto centrale di questo sistema è il completamento dell'ordinamento regionale voluto dalla legge 382 del 1975 e attuato dal D.P.R. 616, che ha avuto come criterio di base l'identificazione di settori organici di materie. Il D.P.R. 616 (e l'art. 27 per la materia dell'assistenza sanitaria e ospedaliera), per l'attuazione di tale criterio, nello specificare le funzioni trasferite alle Regioni, permette una definizione che precisa l'ambito di ciascuna materia: sicché questa non è definita da elementi ricavabili comunque, esplicitamente o anche implicitamente, dalle materie preesistenti, ma è anche definita autonomamente.

L'art. 27 precisa subito che le funzioni relative alla materia «assistenza sanitaria ed ospedaliera» concernono la promozione, il mantenimento ed il recupero dello stato di benessere fisico e psichico

della popolazione e comprendono, In particolare, tutte quelle che tendono a una serie di obiettivi indicati in modo non tassativo, fra cui (lett. C) la prevenzione e la salvaguardia della salubrità, dell'igiene e della sicurezza in ambienti di vita e di lavoro.

Tutti gli obiettivi indicati, a ben vedere, devono essere perseguiti dal complesso dei servizi, delle attrezzature e delle attività di cui usufruirà il Servizio Sanitario Nazionale. Ciò significa che la competenza delle Regioni non è delineata in maniera statica, ma si estende a tutti gli interventi del Sistema Sanitario Nazionale (S.S.N.). In altri termini, l'unitarietà del sistema (il S.S.N.) trova una essenziale garanzia nella sua elasticità e in una sorta di osmosi ai vari livelli, e si sviluppa coerentemente in relazione al territorio ed al corpo sociale propri di ciascun livello e non in base a un ruolo assegnato con razionalità illuministica.

L'art. 27, insomma, imposta in maniera finalmente corretta il problema metodologico della ripartizione delle funzioni tra Stato, Regioni ed Enti locali; esso afferma che la ripartizione non attiene tanto a specifiche o a determinate materie, ma piuttosto al loro livello e accentra, quindi, l'attenzione sui profili strutturali dell'operazione di ripartizione per la materia sanitaria.

Esso, in conclusione, sanziona e attua normativamente il metodo dell'analisi delle funzioni, indicato dalla legge 385 e coerentemente seguito nel D.P.R. 616, per il completamento dell'ordinamento regionale. Si può quindi così riassumere quanto si è detto.

L'art. 27 del D.P.R. 616 individua le funzioni amministrative relative alla materia «assistenza sanitaria ed ospedaliera», su cui le Regioni hanno competenza legislativa ai sensi dell'art. 117 Cost.

Tali funzioni concernono «la promozione, il mantenimento ed il recupero dello stato di benessere fisico e psichico della popolazione e comprendono, in particolare, tutte quelle che tendono: ...c) alla prevenzione delle malattie professionali ed alla salvaguardia della salubrità, dell'igiene e della sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro.».

E pertanto incontrovertibile che la Regione abbia in Materia, competenza legislativa.

L'art. 4 della legge 833, peraltro, dispone che: «Con legge dello Stato sono dettate norme dirette ad assicurare condizioni e garanzie di salute uniformi per tutto il territorio nazionale e stabilite le relative sanzioni penali, particolarmente in materia di: ...2) igiene e sicurezza in ambienti di vita e di lavoro».

Appare di tutta evidenza che fra le due disposizioni (rispettivamente: dell'art. 27 D.P.R. 616 e dell'art. 4 L. 833) non vi è alcuna contraddizione. La prima sancisce la competenza regionale in materia e la seconda indica «i limiti dei principi fondamentali», che ai sensi, dell'art. 117 Cost. nelle materie di competenza regionale, sono stabiliti dalle leggi dello Stato: limiti che, nella fattispecie, sono individuati nell'esigenza di assicurare condizioni e garanzie uniformi per tutto il territorio nazionale e di stabilire le relative sanzioni penali, limiti che la legge regionale non intende violare.

Appare del tutto incontrovertibile, pertanto, che non sussista alcuna riserva di legge allo Stato. Riguardo al 2° punto il Governo obietta che le previsioni di cui alle norme riguardanti l'uso obbligatorio del casco protettivo per i conducenti ed i passeggeri dei ciclomotori e motocicli ed il divieto di cuffie auricolari per i conducenti di qualsiasi mezzo di trasporto, durante la guida, riguardano solamente la materia della circolazione stradale, di riserva statale, e pertanto esulano dalla competenza regionale. Il rinvio governativo permette oggi alla Regione di ritornare a considerare e valutare il punto in questione di rilevare che indubbiamente le norme contenute nella Legge regionale del 5 giugno 1984 riguardano la materia della prevenzione e della sicurezza degli ambienti di vita, ma che le specifiche norme riguardanti l'obbligatorietà dell'uso del casco protettivo e del divieto dell'uso delle cuffie auricolari, presentano aspetti attinenti anche alla materia di polizia;

pertanto si ritiene necessario ricondurre per quanto concerne questi aspetti specifici, la materia in questione nell'ambito di sicura competenza regionale, quale è quello della «polizia locale, urbana e rurale», proponendo una norma in base alla quale i Comuni della Regione debbono introdurre nei propri regolamenti norme che favoriscano la sicurezza individuale negli ambienti di vita e di lavoro, con specifico riferimento alla strada.

Inoltre l'attivazione di numerosi dibattiti sia in ambito regionale che in ambito nazionale sulle questioni poste dalla Legge Regionale in questione hanno indubbiamente permesso di riesaminare tutta la materia favorendo per tanto l'acquisizione da parte della Regione di ulteriori elementi di conoscenza e di approfondimento, sia in termini di ulteriori considerazioni di ordine giuridico-istituzionale sia in ordine ai problemi reali e concreti che interessano tutta la società regionale.

L'esperienza acquisita in questi mesi anche nel rapporto costante avviato con il mondo della scuola, con gli Enti locali, con gli enti, le associazioni interessate al settore, con il mondo sportivo e soprattutto il dibattito avviato con i giovani ed i giovanissimi sulle questioni sostanziali poste dalla Legge Regionale del 5 giugno 1984, hanno permesso altresì una analisi più approfondita favorendo l'individuazione di obiettivi e finalità più specifiche attinenti ai problemi dell'educazione e della formazione, collegandoli ad obiettivi di educazione permanente e favorendo pertanto la messa a punto di interventi mirati ad incidere complessivamente nel comportamento degli utenti della strada. L'esperienza ha dimostrato inoltre il ruolo determinante che possono svolgere la scuola, gli Enti locali, gli enti e le associazioni, il mondo sportivo; gli organi di stampa, in quanto, laddove è stato possibile avviare un programma di lavoro di interesse regionale convergente verso obiettivi comuni, è stato possibile instaurare un rapporto costruttivo con i giovani, con la società in generale e quindi incidere più approfonditamente nei processi formativi. Il nuovo progetto di legge pertanto assume alcune posizioni ben previste:

- per quanto attiene gli articoli 1 e 2 esso finalizza i propri interventi ad obiettivi di educazione permanente, proponendo un'articolazione di interventi a breve, a medio, a lungo periodo, in grado di incidere complessivamente nei processi formativi, passando dalle fasi di informazione e di sensibilizzazione alle fasi più complessive di progetti mirati, secondo le fasce di età, a livelli di scolarizzazione ecc. degli utenti; per quanto attiene all'art. 3, il progetto regionale ritiene indispensabile ribadire: - L'obbligatorietà del casco protettivo, obbligatorietà resa senza dubbio indispensabile alla luce degli eventi dannosi verificatisi anche nel corso di questi ultimi mesi, e resa uguale per tutti; - il divieto dell'uso di cuffie auricolari. Interventi per la prevenzione e sicurezza negli ambienti di vita: la strada Art. 1 Finalità

La Regione Emilia-Romagna, nell'ambito delle proprie attività di promozione culturale, educativa, sportiva e di prevenzione sanitaria, favorisce la salvaguardia della sicurezza delle persone negli ambienti di vita e di lavoro.

A tal fine la Regione predispose interventi volti a concorrere alla prevenzione di fatti dannosi e alla rimozione di cause che determinano incidenti, stimolando, in particolare, la conoscenza delle norme di sicurezza stradale, del l'uso del mezzo di trasporto e delle modalità fondamentali per interventi di immediato soccorso ai cittadini.

## Art. 2 Tipologia degli interventi

Gli interventi si attuano mediante:

a) sostegno a progetti didattici predisposti dagli enti locali e dalle istituzioni scolastiche secondo le modalità previste dalla Legge Regionale n. 6 del 1983;

b) sostegno ad iniziative educative e formative finalizzate, nell'ambito dell'educazione permanente, alla conoscenza delle norme di comportamento stradale;

c) riserva di aree da attrezzare per l'addestramento all'uso dei motocicli e ciclomotori;

d) introduzione di norme di sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro per tutelare l'incolumità e favorire l'idoneità psicofisica degli utenti dei mezzi di trasporto di macchine operatrici, quali l'uso del casco protettivo e il divieto di cuffie auricolari.

Nell'attuazione di tali interventi, la Regione promuove la collaborazione con enti locali, U.S.L., istituzioni scolastiche, organi di polizia e della protezione civile A.C.I., C.O.N.I. e con le associazioni e istituzioni economiche, sociali e culturali interessate. A tale fine la Regione può stipulare convenzioni o finanziare direttamente attraverso contributi specifici, progetti presentati dagli enti o associazioni suddetti.

#### Art. 3 Norme di prevenzione e di sicurezza nei luoghi di vita

I Comuni della regione sono tenuti a introdurre nei propri regolamenti norme che favoriscano la sicurezza individuale negli ambienti di vita e di lavoro prevedendo l'uso del casco protettivo per i conducenti e i passeggeri di motocicli e ciclomotori e il divieto di portare cuffie auricolari per i conducenti di qualsiasi mezzo di trasporto o macchina operatrice.

#### Art. 4 Finanziamento

I mezzi finanziari necessari per l'attivazione degli interventi di cui alla presente legge, sono compresi nei finanziamenti di cui alle Leggi Regionali 25 gennaio 1983 n. 6, 241 (luglio 1979 n. 19, 24 luglio 1979 n. 20, 7 febbraio 1981 n. 6, e sono utilizzati con le modalità previste dalle citate leggi.

#### Art. 5 Norma transitoria

La Regione, entro trenta giorni dall'approvazione della presente legge, emana direttive in attuazione delle norme in essa contenute.