

AUDIZIONE DEL SIG. MINISTRO

Oggetto: AC 4662, recante “Delega al Governo per la riforma del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285” e disegni di legge collegati .

1. La necessità della riforma del Codice della Strada

L'attuale testo del Codice della Strada si sviluppa in 240 articoli, oltre i 408 del Regolamento di esecuzione. Posti alcuni principi fondamentali, l'attuale normativa appresta la disciplina per le infrastrutture, quindi detta disposizioni in materia di veicoli e di guida degli stessi, prescrizioni comportamentali e disciplina gli illeciti amministrativi e le relative sanzioni.

Dal 1992 ad oggi, il Codice della Strada è stato oggetto di numerosi interventi legislativi (più di 70) che, per lo più motivati da ragioni di necessità ed urgenza, hanno assicurato un pronto rimedio alle varie emergenze sociali dagli stessi sottese, ma hanno certamente compromesso l'organicità della materia.

Inoltre, il crescente fenomeno della normazione armonizzata a livello comunitario ha fatto sì che una parte sempre più rilevante delle materie disciplinate dal Codice trovi ormai nello stesso una disciplina che necessita di una rivisitazione.

Un esempio per tutti è la normativa patenti che, nell'articolo 116 CdS, non trova corrispondenza con le vigenti disposizioni comunitarie introdotte con la direttiva 2000/56/CE (attualmente applicabile e recepite con il DM 40T del 30 settembre 2003). Proprio per tale motivo l'Amministrazione, in vista del recepimento dell'ultima direttiva di settore (2006/126/CE), ha approntato un decreto legislativo (n. 59/2011) che, a far data dal 19 gennaio 2013, riporterà la disciplina comunitaria in materia nell'ambito del testo codicistico.

Invero, il meccanismo di recepimento delle direttive, in questo come in tutti quei settori che fortemente risentono di un adeguamento della normativa al progredire della scienza e della tecnica, richiede da sempre uno strumento di normazione agile, che non può essere costretto alle procedure di modifica delle norme primarie.

Anche in quest'ottica, dunque, come in quella di provvedere ad un'armonizzazione della disciplina del Codice, da tempo compromessa per le ragioni su esposte, si condivide l'esigenza di richiedere al Parlamento una delega per la riforma del Codice della Strada.

Il proposito è quello di una delega di ampio respiro per la revisione generale del Codice, al fine di conseguire un duplice obiettivo:

un'ampia delegificazione di tutte quelle disposizioni che, in quanto suscettibili di frequenti aggiornamenti alle evoluzioni tecnologiche ovvero a disposizioni comunitarie, richiedono strumenti di produzione normativa che consentano tempi più rapidi e procedure più snelle;

la tutela della sicurezza stradale e della effettività degli istituti sanzionatori, con un intervento di armonizzazione della disciplina delle norme di comportamento e del sistema sanzionatorio nella materia della circolazione stradale.

2. L'intervento della legge n.120/2010

Tutela della sicurezza stradale ed effettività degli istituti sanzionatori sono stati, di recente, gli obiettivi sottesi anche all'ultimo intervento normativo di modifica al Codice della Strada (legge 29 luglio 2010, n. 120) che è intervenuta su un gran numero di articoli del Codice al fine di apprestare disposizioni più puntuali, sia in termini comportamentali che sanzionatori.

E' il caso, ad esempio, degli interventi in materia di guida sotto l'effetto di sostanze alcoliche o stupefacenti, ovvero in materia di alterazioni delle caratteristiche costruttive dei ciclomotori e dei quadricicli leggeri, ovvero ancora in materia di disposizioni per i neopatentati, intese ad imporre nei primi anni di guida comportamenti particolarmente diligenti, con l'obiettivo che potessero diventare poi comportamenti virtuosi.

Numerosi altri interventi hanno toccato il delicato tema dell'accertamento delle violazioni di norme comportamentali, ed in specie quella relativa ai limiti di velocità, a mezzo di strumenti di rilevazione automatica e/o a distanza, al fine di contemperare l'esigenza di tutela di sicurezza della circolazione e di repressione dei comportamenti vietati con quella di evitare abusi nell'impiego di detta strumentazione.

Ulteriori profili di intervento hanno riguardato la formazione dei conducenti: si fa riferimento, ad esempio, all'introduzione di una prova pratica di guida per conseguire il cd "patentino" per la guida dei ciclomotori, alla disciplina della guida accompagnata del minore autorizzato, alla previsione di ore di esercitazione obbligatorie in autostrada o su strade extraurbane principali, ovvero in condizioni di guida notturna, ai fini del conseguimento della patente di categoria B. In tema di formazione, per così dire continua, è stato inoltre previsto che, al termine di ogni corso per il recupero dei punti decurtati dalla patente di guida, debba essere sostenuto un esame.

Infine, sono stati previsti il divieto di intestazioni fittizie, per contrastare fenomeni di intestazione di un cospicuo numero di veicoli a soggetti di fatto non in grado di rispondere della circolazione degli stessi; la patente centralizzata, per risolvere una annosa procedura di infrazione comunitaria derivante dall'apposizione del tagliando di aggiornamento della data di scadenza sulla patente di guida modello card: a regime è previsto che il rinnovo di validità sia comprovato dall'emissione di un duplicato della patente stessa; la targa personale che, abbinata al numero di telaio del veicolo ed al nome del proprietario dello stesso, consentirà a quest'ultimo di apporre la targa medesima sui successivi veicoli dei quali diventi nel tempo intestatario, con conseguente risparmio di costi.

3. L'attuazione della legge n. 120/2010

L'iter di gran parte dei provvedimenti attuativi della legge n. 120 del 2010, dei quali sono stati richiamati solo i più rilevanti, è stato in gran parte ultimato: l'Amministrazione ha proceduto da settembre 2010 ad oggi dando priorità a quei provvedimenti che recavano una data di scadenza perentoria e, a seguire, a quelli che potevano, di volta in volta, essere programmati anche in ragione delle risorse finanziarie e strumentali disponibili.

Si segnala, in particolare, come alcuni provvedimenti attuativi necessitano, conseguentemente, della predisposizione o dell'aggiornamento di apposite procedure informatiche ad opera del Centro Elaborazione Dati (CED): è questa la ragione per la quale i decreti attuativi della patente centralizzata e della targa personale - pur essendo i lavori dei relativi tavoli tecnici ad uno stato avanzato tanto che nel caso della targa personale, vi è la predisposizione di una bozza di decreto - non sono stati ancora ultimati.

Si segnala, inoltre, che il decreto concernente le esercitazioni obbligatorie in autostrada ai fini del conseguimento della patente di categoria B, pur predisposto, è allo stato carente di norme primarie atte a sanzionare la violazione delle norme comportamentali ivi previste: in proposito è stato elaborato un apposito emendamento che potrà essere presentato in sede di conversione del DL 5/2012 (decreto legge semplificazione).

Quanto al decreto concernente i programmi di recupero punti per il cd. patentino di guida dei ciclomotori e l'esame al termine di ogni corso di recupero punti, lo stesso è stato predisposto ed è attualmente al vaglio delle categorie interessate: si fa comunque presente che, anche per tale misura, è stato necessario procedere al "refresh tecnologico" delle strumentazioni e di 3000 nuove postazioni di personal computer, in sostituzione di quelle ormai obsolete, di cui dotare le singole sedi di motorizzazione, ove saranno da svolgersi i relativi esami.

Va poi evidenziato il caso in cui provvedimenti legislativi, emanati successivamente alla legge n. 120 del 2010, hanno imposto la necessità di rivedere o rimodulare i lavori già svolti e/o in corso, per tenere conto delle norme intervenute.

E' questo il caso, ad esempio, delle modifiche regolamentari riguardanti i trasporti eccezionali, in cui le norme emanate (prima con legge n.70/2011, ulteriormente modificate con legge n. 183/2011),

hanno imposto più volte di interrompere e riprendere il lavoro di predisposizione e concertazione già avviato.

Altro caso, infine, è quello relativo al riparto dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie derivanti da violazione di norme codicistiche (art. 25 della legge n. 120/2010) dove il complesso meccanismo, immaginato per la ripartizione dei proventi stessi tra l'Ente di appartenenza dell'organo accertatore e l'Ente proprietario della strada, ha manifestato criticità che hanno impedito e impediscono l'adozione del provvedimento attuativo in mancanza di idonei interventi di modifica della norma.

4. Il DDL di delega (AC 4662)

In tale quadro normativo s'innesta il disegno di legge delega di cui all'AC 4662 e abbinati che si propone:

- di conferire al Governo delega per la riscrittura di un "codice breve", attraverso uno o più decreti legislativi, recante disposizioni definitorie, comportamentali e sanzionatorie in materia di circolazione stradale, nonché l'assetto delle competenze dei vari soggetti nella stessa coinvolti;
- di operare in tal senso il coordinamento tra le disposizioni ad oggi intervenute;
- di delegificare quelle disposizioni che richiedono frequenti aggiornamenti per esigenze di adeguamento alle evoluzioni tecnologiche ovvero a disposizioni comunitarie.

I principi e criteri direttivi a cui devono ispirarsi i decreti legislativi, oltre ad essere coerenti con quanto su esposto, prescrivono congruità ed effettività dell'apparato sanzionatorio previsto dal codice - ivi compreso quello relativo alle materie delegificate - con riferimento non solo alle sanzioni amministrative pecuniarie, ma anche a quelle accessorie ed alle misure cautelari relative a documenti di circolazione e di guida. E' fatta inoltre espressa previsione della possibilità di modificare l'entità delle sanzioni secondo principi di ragionevolezza, proporzionalità e non discriminazione in ambito comunitario.

Particolare attenzione merita, nell'ambito del su esposto criterio di delega, l'introduzione di una nuova ed autonoma fattispecie di reato, denominata "omicidio stradale", configurabile quando un conducente commetta omicidio in condizioni di guida con tasso alcolemico sopra 1,5% g/l, ovvero di guida alterata dall'assunzione di sostanze psicotrope o stupefacenti, e punibile con una pena detentiva non inferiore nel minimo a otto anni e nel massimo a diciotto anni nonché con la previsione dell'arresto in flagranza. E' prevista quale sanzione amministrativa accessoria la revoca della patente nonché l'impossibilità di conseguirla in qualsiasi tempo altra e comunque il divieto di circolare sul territorio nazionale, ancorché con patente di guida conseguita in altro Stato.

L'omicidio stradale ricorrerebbe altresì qualora l'evento morte segua alla condotta del conducente che, dopo il fatto, non abbia ottemperato all'obbligo di fermarsi e/o di prestare soccorso alle persone ferite.

In merito all'istituenda fattispecie penale, si rende opportuna una riflessione, sia in relazione ad una comparazione con quanto accade in ambito europeo - tenuto conto che un divieto assoluto di riconseguire la patente di guida, ovvero il divieto di circolazione alla guida di autoveicoli e motocicli sul territorio nazionale, appare unica nel suo genere in tutto il territorio UE e potrebbe risolversi in pregiudizio della libertà di circolazione - sia in relazione al puntuale criterio di delega di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c), che fa riferimento espresso ai "principi di ragionevolezza, proporzionalità e non discriminazione nell'ambito dell'Unione europea".

Occorre, inoltre, evidenziare che - sotto alcuni specifici aspetti - il recente decreto legge in materia di semplificazioni, all'articolo 11 ha introdotto nuove disposizioni tendenti a razionalizzare e semplificare alcune disposizioni codicistiche, ad esempio rendendo meno gravoso il rinnovo delle patenti degli ultraottantenni e disponendo, in conformità a quanto previsto al criterio di delega in materia di nuove procedure di costituzione di Commissioni mediche locali e nomina dei rispettivi presidenti, anche attraverso l'attribuzione alle regioni ed alle province autonome, competenti in materia di sanità, dei relativi procedimenti.

In ossequio al principio di delegificazione, si ritiene corretta l'espunzione dal "codice breve" della disciplina di una pluralità di materia tecniche, che sarà oggetto di disciplina regolamentare, al fine di renderne duttile la relativa regolamentazione, evitando il ricorso alla fonte primaria, ogniqualvolta si rendesse necessario l'adeguamento e/o aggiornamento di tale disciplina.

Si segnala, da ultimo, l'esigenza di coordinare i vari disegni di legge delega sottoposti all'esame del Parlamento, posto che alcune delle tematiche che saranno oggetto dei decreti legislativi ovvero di quelli regolamentari, di attuazione della legge delega in parola, sono state prese in considerazione da taluni disegni di legge che oggi sono abbinati all'AC 4662 in commento.

A t a le riguardo, si segnalano in tale sede:

i DDL che incidono sui dispositivi di equipaggiamento dei veicoli a motore e dei loro rimorchi (articolo 72 CdS ed articolo 2, comma 3, lettera d), AC 4662), che prevedono l'obbligo che i veicoli siano equipaggiati con dispositivi antincendio (AC 563) ovvero con sistema elettronico di controllo della stabilità (AC 1690) o martello frangi vetri (AC 2029) o ancora catene a bordo (AC 3577).

Ulteriori DDL abbinati offrono interessanti spunti per la implementazione o la migliore specificazione dei criteri di delega su esposti, ovvero dei contenuti dei regolamenti di attuazione e, pertanto, sarà utile tenerne conto nella elaborazione del disegno di legge di delega.