

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2146

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEL

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Interventi di modifica al codice della strada per il rafforzamento dell'effettività delle prescrizioni. Protezione degli utenti vulnerabili. Controllo diffuso. Semplificazione e contenimento della spesa

Presentata il 4 ottobre 2019

ONOREVOLI DEPUTATI! — La pianificazione degli interventi per la sicurezza stradale si è rivelata, nel contesto europeo e internazionale, di grande efficacia per la riduzione della mortalità e dei casi di lesioni gravi degli utenti della strada.

Anche con riferimento all'Italia, alla pianificazione nazionale della sicurezza stradale, avviata da norme inserite nella legge 17 maggio 1999, n. 144, in relazione al Piano di sicurezza stradale 1997-2001 della Commissione delle Comunità europee, possono ricondursi effetti molto positivi al riguardo.

L'Italia ha mancato di poco l'obiettivo del decennio 2000-2010 fissato dalle norme comunitarie: era prevista la riduzione del 50 per cento dei casi di morte, laddove la riduzione in Italia si è attestata intorno al 42 per cento.

Il quarto Programma di azione europea sulla sicurezza stradale 2010-2020 determina un nuovo obiettivo indicando una riduzione ulteriore del 50 per cento in dieci anni. È un obiettivo ambizioso, una sfida per tutti i Paesi, che anche l'Italia ha raccolto in passato e vuole sviluppare in modo ancora più virtuoso per il futuro ma che, purtroppo, è ancora lontano da raggiungere.

Con la presente iniziativa il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) intende sollecitare interventi normativi tesi al rafforzamento dell'effettività delle prescrizioni anche attraverso l'adeguamento delle sanzioni alle condotte causalmente più connesse agli esiti lesivi o mortali degli incidenti stradali, alla considerazione della maggiore vulnerabilità di determinate categorie di utenti e, al riguardo, a una mag-

giore responsabilizzazione delle autorità locali competenti, e infine alla semplificazione e al contenimento della spesa.

Con la prevista modifica dell'articolo 222 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, recante sanzioni amministrative accessorie a sanzioni penali, si aggrava la sanzione accessoria della sospensione della patente, quando dal fatto derivi una lesione personale colposa grave o gravissima e nei casi di omicidio colposo.

Dall'esame delle cause degli incidenti stradali e dalla comparazione tra la loro incidenza sul fenomeno infortunistico e il regime sanzionatorio loro riservato nel vigente codice della strada, si rileva che alcuni comportamenti effettivamente molto pericolosi non sono oggetto di sanzioni proporzionate e, perciò, dissuasive. Un incremento generalizzato della sanzione accessoria della sospensione della patente in caso di incidente da cui derivi una lesione personale grave o gravissima o un omicidio colposo può costituire, ad avviso del CNEL, un ulteriore deterrente rispetto ai comportamenti che costituiscono le principali cause di incidenti stradali, nell'auspicio che misure accessorie più severe contribuiscano a sensibilizzare gli utenti della strada.

Tale modifica non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'individuazione di efficaci strategie di contrasto degli incidenti necessita, altresì, di un intervento specifico su quelle che appaiono essere le violazioni maggiormente determinanti nella produzione di incidenti stradali.

Il proposto aggravamento delle sanzioni in caso di violazione delle norme sulla precedenza, di cui all'articolo 145 del codice della strada, di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992, e di distanza di sicurezza tra i veicoli, di cui all'articolo 149 del medesimo codice, è finalizzato a sensibilizzare gli utenti della strada in merito al rispetto di tali obblighi, la cui violazione costituisce causa principale di numerosi incidenti stradali.

L'esame dei dati infortunistici rende infatti manifesta l'estrema pericolosità delle

violazioni in materia di precedenza e di distanza di sicurezza; il trattamento sanzionatorio attualmente riservato a queste violazioni dal codice della strada non appare adeguato alla loro gravità e, quindi, dissuasivo. Dai dati pubblicati dall'Istituto nazionale di statistica, su elaborazione della Polizia stradale, relativi all'incidenza percentuale dei comportamenti scorretti (si veda il Quaderno CNEL sulla sicurezza stradale, a cura di Roberto Sgalla, con la collaborazione di Giandomenico Protospataro e Alessandro Abruzzini) si rileva che la violazione delle regole sulla precedenza incide sul 25,3 per cento degli incidenti stradali e la violazione delle regole sulla distanza di sicurezza per il 19,1 per cento. Occorre pertanto, ad avviso del CNEL, adeguare le relative sanzioni in funzione deterrente.

Tale modifica non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La proposta di modifica dell'articolo 182 del codice della strada, di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992, è volta a migliorare la sicurezza passiva dei ciclisti, tema di grande attualità. La viabilità e lo stato delle strade italiane sono infatti fattori di rischio oggettivo per i ciclisti. L'introduzione dell'obbligo di indossare un casco di tipo omologato è ritenuta di estrema utilità, vista la provata efficacia di tale strumento nella prevenzione di traumi cranici. Tale obbligo, oltre a contribuire a diminuire il numero delle vittime da incidenti stradali e i relativi costi sociali, può costituire un fattore di utilizzazione sicura di un mezzo di trasporto che ciascuno Stato, doverosamente sensibile ai temi ambientali, dovrebbe incentivare. Parallelamente l'uso di giubbotto o bretelle retroriflettenti ad alta visibilità, sia fuori sia nei centri abitati, costituisce strumento di protezione quando le condizioni di visibilità non siano idonee a garantire un elevato livello di protezione dei ciclisti.

Anche da tale proposta non conseguono nuove o maggiori spese a carico della finanza pubblica.

La proposta di modifica dell'articolo 190 del codice della strada, di cui al decreto

legislativo n. 285 del 1992, è parimenti rivolta a garantire la sicurezza della circolazione stradale di utenti particolarmente vulnerabili, quali sono i pedoni. Tale disposizione è finalizzata a introdurre una sorta di controllo diffuso, in particolare, degli attraversamenti pedonali, con la facoltà, conferita a tutti gli utenti della strada, di segnalare il pericolo connesso allo stato di manutenzione dei medesimi attraversamenti pedonali, dei marciapiedi, dei sottopassaggi e dei soprapassaggi, nonché degli impianti ad essi relativi. Le segnalazioni sono indirizzate al comune territorialmente competente che ne dispone, previa verifica, la pubblicazione nel proprio sito *internet* istituzionale unitamente ai provvedimenti idonei a ripristinare lo stato di efficienza e sicurezza delle strade, che dovranno essere adottati entro sessanta giorni dalla data della segnalazione. Si tratta di una disposizione di particolare importanza che introduce sia adempimenti in tema di trasparenza sia veri e propri obblighi di *facere*, per il ripristino di una situazione di sicurezza, con potere sostitutivo del prefetto competente, che può disporre relativamente all'esecuzione dei lavori necessari a carico dell'ente obbligato.

Si tratta di interventi che devono trovare copertura finanziaria nei limiti dei fondi ordinariamente destinati alla manutenzione delle strade e, pertanto, tale proposta non determina nuove o maggiori spese a carico della finanza pubblica.

Si propone poi un'ulteriore modifica relativa all'articolo 193, commi 2 e 2-*bis*, del codice della strada, di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992, chiedendo di aggravare la sanzione relativa alla circolazione in assenza di copertura assicurativa, nonché la sanzione accessoria della sospensione della patente in caso di recidiva. La violazione dell'obbligo dell'assicurazione di responsabilità civile, nonostante che non abbia un impatto diretto sull'incidentalità stradale, rimane tuttavia uno dei comportamenti che denota una spiccata ritrosia al rispetto delle regole e una marcata propensione all'illegalità, a tal punto da essere prevista dal legislatore del 2016 come aggravante specifica dell'omicidio stradale.

Si stima, infatti, che in Italia, su 50 milioni di auto circolanti, oltre 3 milioni circolino senza assicurazione per la responsabilità civile. Le due situazioni prevalenti sono costituite da veicoli posti in circolazione sulla strada senza la copertura assicurativa e da veicoli fatti circolare con documenti assicurativi falsi o contraffatti. In entrambi i casi le conseguenze sono analoghe: un procedimento di risarcimento del danno più complicato e attenuato nell'entità del ristoro, dovendosi ricorrere al Fondo di garanzia per le vittime della strada, nonché il sensibile aumento delle tariffe assicurative, specialmente in alcune aree del Paese in cui è maggiore il rischio. I dati relativi all'attività contravvenzionale della Polizia stradale confermano il preoccupante incremento del fenomeno. Collegato vi è, poi, l'altrettanto preoccupante fenomeno, sotto il profilo della sicurezza pubblica in generale e non solo di quella stradale, della fuga a seguito di incidente stradale o dopo l'alt intimato da un operatore di polizia.

Nel 2018, soltanto in occasione dei servizi ad alto impatto per il contrasto dello specifico fenomeno, su 51.632 veicoli controllati, 2.182 erano privi di copertura assicurativa. Dai dati aggregati per regione emerge che la regione nella quale sono state accertate e contestate più violazioni dell'obbligo di copertura assicurativa è la Campania, seguita dalla Sicilia e dal Lazio.

Si ritiene quindi che l'aggravamento della sanzione pecuniaria e della sanzione accessoria della sospensione della patente possa costituire una misura di contrasto dell'evasione assicurativa in tale settore.

Anche tale proposta non ha riflessi in termini di nuove o maggiori spese a carico della finanza pubblica.

Con la modifica proposta all'articolo 12 del codice della strada, di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992, si prevede che, ove si renda necessario l'impiego dei soggetti di cui ai commi 132 e 133 dell'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, per la regolazione del traffico in occasione di incidenti stradali ovvero di manifestazioni sportive, fiere o mercati, l'onere conseguente è posto a carico, rispettivamente dei

responsabili dell'incidente ovvero del soggetto organizzatore delle manifestazioni. Gli ausiliari del traffico sono figure che possono subentrare a garanzia della sicurezza della circolazione, durante lo svolgimento di manifestazioni sportive, fiere e mercati, per garantire la fluidità del traffico, la tutela degli spettatori e dei partecipanti nonché le opportune segnalazioni e regolamentazioni. È, infatti, ormai consolidata la tendenza ad attribuire funzioni di polizia stradale a soggetti privati, adeguatamente formati e con provata professionalità tecnica. Le funzioni sopra indicate, infatti, impegnerebbero in maniera rilevante il personale di polizia stradale, sottraendolo allo svolgimento delle importanti funzioni istituzionali cui è deputato. In tal modo, nella proposta in oggetto, si configura una particolare forma di ausiliarità che rappresenta una nuova frontiera nei rapporti tra l'amministrazione e i cittadini e che non si concreta in una forma di dipendenza. Il risparmio economico, per lo Stato e per gli enti locali, deriverebbe dal disimpegno delle risorse umane e strumentali oggi impiegate per rilevare gli incidenti, in particolare quelli con soli danni a cose. Si stima che per la Polizia stradale e l'Arma dei Carabinieri, che rilevano più di 50.000 incidenti all'anno con soli danni a cose, il risparmio ammonterebbe a 10 milioni di euro, ipotizzando un costo unitario di 188 euro per incidente. Si consideri, al riguardo, che gli incidenti con soli danni denunciati alle compagnie assicuratrici aderenti all'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici, che rappresenta le principali imprese di assicurazione operanti in Italia, sono circa 2.650.000 all'anno.

Analogamente, in caso di organizzazione di competizioni sportive, fiere e mercati, il risparmio deriverebbe dal medesimo disimpegno di risorse umane e strumentali.

Un ulteriore positivo effetto consequenziale si avrebbe sul piano occupazionale, sia grazie alla creazione di nuove figure professionali, sia per la necessità di costituire imprese che si occupino della formazione degli operatori cui attribuire tali compiti.

La realizzazione di questo sistema non comporterebbe nuovi oneri per la finanza pubblica consentendo, al contrario, un notevole risparmio economico sia per lo Stato che per gli enti locali.

All'articolo 80, comma 17, del codice della strada, di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992, si propone di aggiungere che, all'atto dell'immatricolazione dei veicoli ovvero della revisione periodica degli stessi, il proprietario debba comunicare il proprio indirizzo di posta elettronica certificata ai fini delle notificazioni di cui all'articolo 201 del medesimo codice e alle disposizioni del decreto del Ministro dell'interno 18 dicembre 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 12 del 16 gennaio 2018, recante disciplina delle procedure per la notificazione dei verbali di accertamento delle violazioni del codice della strada, tramite posta elettronica certificata.

Tali misure hanno lo scopo di risparmiare risorse umane e strumentali per le attività di notifica dei verbali e di ogni altro atto connesso mediante posta elettronica certificata. Dagli approfondimenti effettuati sembra che, sebbene l'attività di notificazione delle violazioni effettuata attraverso lo strumento postale sia quasi integralmente esternalizzata in forza di convenzioni stipulate dagli organi di polizia stradale, la stessa occupi ancora gran parte delle risorse degli uffici di polizia. L'attività è particolarmente onerosa soprattutto a causa delle difficoltà derivanti dalla verifica dell'attualità degli indirizzi dei soggetti a cui far pervenire gli atti e della macchinosità delle procedure, che impongono un notevole dispendio di risorse umane e strumentali, anche in relazione ai ridotti termini previsti per eseguire le notificazioni. Seguendo la tendenza del panorama normativo che si è sviluppata negli ultimi anni, in un'ottica di semplificazione e digitalizzazione dell'azione amministrativa, non possono essere trascurati gli innumerevoli vantaggi derivanti dall'informatizzazione. La digitalizzazione della pubblica amministrazione conduce, infatti, verso l'impiego di soluzioni informatiche nello svolgimento delle attività amministrative, per garantire tempestive risposte ai cittadini, grazie a

una più agevole circolazione delle informazioni fra gli apparati pubblici. Un simile contesto rende attuale la necessità di estendere lo strumento della posta elettronica certificata per effettuare la notificazione dei verbali relativi alle violazioni del codice della strada e dei provvedimenti accessori e tutte le comunicazioni connesse o per violazioni di norme estranee al codice.

Inoltre, in attesa del decreto che fissa la data a decorrere dalla quale le comunicazioni delle pubbliche amministrazioni avverranno esclusivamente in forma elettronica anche per coloro che non hanno provveduto a eleggere un domicilio digitale, attualmente, un vero e proprio obbligo per l'organo accertatore di procedere a notifica tramite posta elettronica certificata sussiste nei confronti dei soggetti obbligati a dotarsi di un domicilio digitale (pubbliche amministrazioni, gestori di pubblici servizi, professionisti tenuti all'iscrizione in albi ed elenchi e soggetti tenuti all'iscrizione nel registro delle imprese) i cui domicili digitali possono essere ricercati in pubblici elenchi per notificazioni e comunicazioni.

Tale previsione determina la drastica riduzione dei costi connessi all'attività di notificazione e non comporta nuovi oneri a carico della finanza pubblica, in quanto si richiede unicamente all'atto dell'immatricolazione o della revisione periodica di

aggiornare i dati sulla carta di circolazione e di indicare il proprio indirizzo di posta elettronica certificata o domicilio digitale che verrebbe iscritto nei registri della motorizzazione insieme con gli altri dati identificativi del proprietario del veicolo e dell'intestatario della carta di circolazione.

Tutti gli interventi descritti nella presente relazione, che determinano innalzamenti delle sanzioni pecuniarie per contravvenzione alle norme sulla circolazione stradale, escludono, per logica presunzione, che da essi possano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Altrettanto è a dirsi sia per l'intervento di semplificazione teso a favorire l'utilizzo della posta elettronica certificata anche ai fini della contestazione delle infrazioni al codice della strada, sia per la proposta di modifica dell'articolo 190 del medesimo codice, finalizzata all'effettività della salvaguardia della circolazione degli utenti vulnerabili e che implica adempimenti organizzativi connessi, assorbibili nell'organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

Per tali ragioni, non comportando le norme all'esame, per le ragioni esposte, oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, non si redige la relazione tecnica ai sensi dell'articolo 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

PROPOSTA DI LEGGE
D'INIZIATIVA DEL CNEL

—
Art. 1.

1. All'articolo 222 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, il secondo e il terzo periodo sono sostituiti dai seguenti: « Quando dal fatto derivi una lesione personale colposa grave o gravissima la sospensione della patente è fino a tre anni. Nel caso di omicidio colposo la sospensione è fino a cinque anni »;

b) al comma 2-*bis*, le parole: « fino a quattro anni » sono sostituite dalle seguenti: « fino a cinque anni ».

2. Il comma 10 dell'articolo 145 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, è sostituito dal seguente:

« 10. Chiunque viola le disposizioni del presente articolo è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 300 a euro 1.200 ».

3. Il comma 5 dell'articolo 149 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, è sostituito dal seguente:

« 5. Quando dall'inosservanza delle disposizioni del presente articolo deriva una collisione con grave danno ai veicoli e tale da determinare l'applicazione della revisione di cui all'articolo 80, comma 7, la sanzione amministrativa è del pagamento di una somma da euro 150 a euro 500. Ove il medesimo soggetto, in un periodo di due anni, sia incorso per almeno due volte in una delle violazioni di cui al presente comma, all'ultima violazione consegue la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente da uno a tre mesi, ai sensi del titolo VI, capo I, sezione II ».

4. All'articolo 182 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992,

n. 285, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 2 è inserito il seguente:

« 2-*bis*. I ciclisti, durante la marcia, devono indossare un casco protettivo di tipo omologato »;

b) al comma 9-*bis*, le parole: « fuori dai centri abitati » sono soppresse;

c) il comma 10 è sostituito dal seguente:

« 10. Chiunque viola le disposizioni del presente articolo è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 100 a euro 200. La sanzione è da euro 150 a euro 250 quando si tratta di velocipedi di cui al comma 6 ».

5. All'articolo 190 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

« 2-*bis*. Allo scopo di rafforzare la sicurezza della circolazione pedonale ogni utente della strada può segnalare il pericolo connesso allo stato di manutenzione degli attraversamenti pedonali, dei marciapiedi, dei sottopassaggi e dei soprapassaggi nonché degli impianti ad essi relativi. Le segnalazioni sono presentate al comune territorialmente competente, che ne dispone, previa verifica, la pubblicazione nel proprio sito *internet* istituzionale unitamente ai provvedimenti idonei a ripristinare lo stato di efficienza e sicurezza delle strade, che devono essere adottati entro sessanta giorni dalla data della segnalazione. In caso di inosservanza degli obblighi di pubblicazione delle segnalazioni e dei provvedimenti di ripristino dell'efficienza e sicurezza delle strade, il prefetto competente ordina l'esecuzione dei lavori, i cui oneri sono posti a carico dell'ente proprietario della strada, di cui all'articolo 14 ».

6. All'articolo 193 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992,

n. 285, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 2 è sostituito dal seguente:

« 2. Chiunque circola senza la copertura dell'assicurazione è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1.500 a euro 5.000. Nei casi indicati dal comma 2-*bis*, la sanzione amministrativa pecuniaria è raddoppiata »;

b) al comma 2-*bis*, il primo periodo è sostituito dal seguente: « Quando lo stesso soggetto sia incorso, in un periodo di due anni, in una delle violazioni di cui al comma 2 per almeno due volte, all'ultima infrazione consegue altresì la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente da tre a sei mesi, ai sensi del titolo VI, capo I, sezione II ».

7. All'articolo 12 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, dopo il comma 3-*bis* è inserito il seguente:

« 3-*ter*. Ove si renda necessario l'impiego dei soggetti di cui ai commi 132 e 133 dell'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, per la regolazione del traffico in occasione di incidenti stradali ovvero di manifestazioni sportive, fiere o mercati, l'onere conseguente è posto a carico, rispettivamente, dei responsabili dell'incidente ovvero del soggetto organizzatore della manifestazione ».

8. All'articolo 80 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, dopo il comma 17 è aggiunto il seguente:

« 17-*bis*. All'atto dell'immatricolazione dei veicoli ovvero della revisione periodica degli stessi, il proprietario comunica il proprio indirizzo di posta elettronica certificata ai fini delle notificazioni di cui all'articolo 201 del presente codice e alle disposizioni del decreto del Ministro dell'interno 18 dicembre 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 12 del 16 gennaio 2018 ».

