



MINISTERO
DELL'INTERNO

CAMERA DEI DEPUTATI

IX Commissione

Indagine conoscitiva sulle proposte di legge C. 4662 Valducci e abbinate
recanti "Delega al Governo per la riforma del codice della strada, di cui al
decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285".

Mercoledì 4 aprile 2012

ore 14.15

Audizione del Ministro dell'interno, Annamaria Cancellieri



Il Ministro dell'Interno

Signor Presidente, On.li Deputati,

ringrazio la Commissione per avermi invitata ad esprimere gli orientamenti del Ministero dell'interno su una materia, quella della riforma del Codice della strada, che investe aspetti di particolare rilevanza sociale poiché interessa direttamente la sicurezza dei cittadini.

Le dimensioni del fenomeno infortunistico si possono rilevare dalle schede che lascio agli atti della Commissione. Da esse si evince un *trend* di riduzione percentuale degli incidenti con esito mortale o con lesioni personali. E' evidente, pertanto, che gli interventi di riforma degli ultimi anni hanno sortito qualche risultato positivo.

Le più recenti modifiche – tra le quali quelle della legge 29 luglio 2010, n. 120 – hanno interessato un elevato numero di articoli del Codice della strada, introducendo disposizioni più puntuali sia sul versante dei comportamenti prescritti che su quello delle sanzioni comminate.

È il caso degli interventi che hanno riguardato la guida sotto l'effetto di sostanze alcoliche o stupefacenti o che concernono le violazioni di norme comportamentali, specie quella relativa ai limiti di velocità accertata con l'ausilio di strumenti di rilevazione da remoto.

Tuttavia i numerosi interventi di novellazione hanno inciso negativamente sulla organicità del Codice. La stratificazione delle disposizioni via via susseguitesesi ha inoltre determinato problemi di



Il Ministro dell'Interno

chiarezza espositiva del dettato normativo anche per il loro difetto di coordinamento interno.

Si avverte, dunque, l'esigenza di un'armonizzazione della disciplina che riguardi sia i profili comportamentali che quelli attinenti al sistema sanzionatorio.

E' auspicabile, pertanto, un intervento riformatore di ampio respiro, in una prospettiva di semplificazione e di efficienza, che possa fornire agli operatori del settore e a tutti gli utenti della strada uno strumento agile e di facile applicazione.

Le proposte di riforma ed i criteri di delega legislativa

Le proposte di legge delega per la riforma del Codice, all'esame di codesta Commissione, presentano un impianto generale in larga parte condivisibile e funzionale all'espletamento dei servizi di competenza del Ministero dell'interno.

Appare utile, in particolare, la previsione della possibilità di riorganizzare le disposizioni del Codice vigente in modo da prevedere una netta separazione tra norme indirizzate agli utenti e disposizioni destinate agli operatori del settore.

Un Codice più chiaro potrebbe contribuire a migliorarne la comprensione ed il rispetto da parte degli utenti stessi. Si potrebbe ipotizzare una diversa organizzazione del materiale normativo che vada



Il Ministro dell'Interno

a configurare tre distinte sezioni:

- una sezione riservata alle norme di comportamento e al procedimento sanzionatorio;
- un'altra relativa all'autotrasporto, in cui far confluire le disposizioni riguardanti l'attività professionale di trasporto di persone e di cose contenute nel vigente Codice della strada ed in numerose leggi complementari;
- un'ultima sezione, infine, riservata alle strade, in cui raccogliere le disposizioni riguardanti costruzione, manutenzione, uso delle strade e segnaletica stradale.

Le altre disposizioni dell'attuale Codice e delle numerose leggi complementari, che non richiedono necessariamente una regolamentazione di livello primario, potrebbero invece, essere oggetto di delegificazione e rimesse alla potestà regolamentare del Governo.

I principi e criteri direttivi di delega enunciati dalle proposte di legge all'esame della Commissione per la revisione dell'apparato sanzionatorio (ragionevolezza, proporzionalità e non discriminazione in ambito europeo; semplificazione dei procedimenti applicativi) sono condivisibili.

Tuttavia, potrebbero essere integrati con ulteriori e più specifici criteri, che vorrei brevemente illustrare.

In primo luogo, quello della **proporzione tra sanzioni e comportamenti illeciti che costituiscono causa di incidenti stradali.**

Dall'esame delle cause degli incidenti stradali e dalla



Il Ministro dell'Interno

comparazione tra la loro incidenza sul fenomeno infortunistico ed il rispettivo regime sanzionatorio, emerge, infatti, che alcuni comportamenti effettivamente molto pericolosi non sono oggetto di sanzioni adeguate e, perciò, dissuasive. Basti pensare, ad esempio, alle violazioni correlate al mancato rispetto delle regole di precedenza che, pur incidendo pesantemente, in percentuale, sugli incidenti stradali (oltre il 25% dei casi), sono punite meno gravemente di condotte che sono di gran lunga meno pericolose (ad esempio quelle relative al sorpasso).

Per tutti i comportamenti più pericolosi (rinvio alla scheda allegata) sarebbe necessario individuare **strategie di contrasto più efficaci e sanzioni più dissuasive.**

Oltre alla violazione delle regole di precedenza, si possono individuare i seguenti comportamenti a rischio, sui quali sarebbe necessario concentrare l'attenzione e gli interventi normativi correlati:

- omesso rispetto della distanza di sicurezza;
- guida distratta (uso di telefono cellulare, ecc.);
- eccesso di velocità e guida inadeguata alle condizioni ambientali;
- violazioni delle prescrizioni imposte dalla segnaletica stradale;
- mancato rispetto delle regole relative al sorpasso ed alle manovre.

Tenendo conto del rilievo di ciascun comportamento pericoloso rispetto alla causazione degli incidenti, la revisione dell'apparato sanzionatorio dovrebbe ispirarsi alle seguenti linee guida:



Il Ministro dell'Interno

- a. adeguare le sanzioni amministrative pecuniarie alla gravità e alla frequenza del comportamento pericoloso;
- b. distinguere le condotte di guida potenzialmente pericolose da quelle che abbiano già determinato un evento infortunistico, punendo più gravemente queste ultime rispetto alle prime;
- c. graduare la durata della sanzione accessoria della sospensione della patente in base alla gravità del comportamento, alla causazione di un incidente stradale ed all'eventuale recidiva;
- d. rendere più efficienti le procedure di accertamento dello stato di alterazione psico-fisica per assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope.

Con riferimento **all'impiego dei dispositivi di controllo a distanza delle violazioni**, sarebbe opportuno che le relative disposizioni fossero aggiornate, coordinate tra loro ed adeguate all'evoluzione tecnologica, in modo da consentirne un uso più esteso e sistematico ed allo stesso tempo più sicuro. Tale esigenza si avverte con riguardo pure alla circolazione nell'ambito dei centri urbani, dove resta particolarmente elevato il numero degli incidenti stradali, anche con esito mortale.

E' auspicabile anche una **rimodulazione del procedimento di applicazione delle sanzioni amministrative**, intesa a semplificarlo e renderlo più rapido. In particolare, si potrebbero prevedere:

- nuove procedure per la notifica telematica degli atti di accertamento delle violazioni;



Il Ministro dell'Interno

- la possibilità di pagamento immediato delle sanzioni amministrative consentendo ai trasgressori di pagare all'atto stesso della contestazione della violazione, ovvero entro i 5 giorni successivi ad essa, beneficiando di una riduzione percentuale dell'ammontare della sanzione pecuniaria.

Nell'ambito, poi, del processo di riordino delle disposizioni riguardanti l'esercizio dei compiti di polizia stradale, sarebbe opportuno prevedere la possibilità di **ampliare il ricorso ai servizi ausiliari di polizia stradale di basso impatto sulla sicurezza**, coerentemente con le innovazioni normative intervenute negli ultimi anni, nel contesto della cosiddetta "sicurezza partecipata" e del recupero di risorse delle Forze di Polizia per l'impiego in compiti istituzionali.

Non va dimenticata, poi, la necessità di riordinare, secondo esigenze di chiarezza interpretativa ed applicativa, le disposizioni che disciplinano il sequestro ed il fermo amministrativo del veicolo, caratterizzate da estrema farraginosità e spesso oscure per gli operatori.

Un ulteriore approfondimento si rende opportuno riguardo al criterio di delega relativo alla **revisione ed al coordinamento del sistema dei ricorsi amministrativi e giurisdizionali**.

Le oggettive criticità riscontrabili nella gestione del sistema dei ricorsi amministrativi e giurisdizionali avverso verbali di accertamento di violazioni al Codice della strada rendono quanto mai opportuna una rivisitazione dell'apparato normativo al fine di garantire, al contempo,



Il Ministro dell'Interno

l'efficacia del sistema e le garanzie del cittadino.

Negli ultimi anni, infatti, anche a seguito delle modifiche apportate al Codice, si è determinato un considerevole incremento delle opposizioni alle violazioni contestate, con ripercussioni significative sull'organizzazione del lavoro degli uffici e sul rischio di estinzione della sanzione per decorrenza dei termini procedurali.

Le difficoltà procedurali connesse alla ristrettezza dei termini, all'attività di notifica dei provvedimenti ed alla costituzione e rappresentanza in giudizio dell'Amministrazione finiscono, infatti, con il ridurre considerevolmente il numero delle procedure sanzionatorie andate a buon fine. Ciò compromette sia l'effetto deterrente della normativa sia la possibilità di garantire all'erario gli introiti connessi alle violazioni del Codice della strada, aumentando, anzi, le spese processuali.

A questo proposito colgo l'occasione per precisare che la convenzione tra Poste Italiane e Polizia Stradale, cui faceva riferimento il ministro Passera nel corso della sua audizione è tuttora in vigore, essendo stata rinnovata nel 2009, e trova applicazione per la notificazione dei verbali e le successive operazioni connesse al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria. A tale convenzione si aggiunge quella stipulata con Poste Italiane nel 2011 per la gestione in forma centralizzata di tutte le violazioni accertate con strumenti di controllo da remoto da parte della Polizia Stradale sull'intero territorio



Il Ministro dell'Interno

nazionale.

Per quanto detto, le linee di indirizzo di un intervento normativo sul Codice dovrebbero essere orientate ai seguenti obiettivi:

- semplificazione e alleggerimento dei procedimenti relativi ai mezzi di impugnazione delle sanzioni;
- facilitazione degli scambi informativi e documentali tra le pubbliche amministrazioni che hanno parte nelle procedure.

Ciò posto, potrebbe in primo luogo valutarsi l'opportunità di delegare al Governo l'adozione di misure dirette a semplificare il procedimento del ricorso al prefetto, oggi disciplinato dagli art. 203 e 204 del Codice della strada.

Un primo intervento in tal senso potrebbe essere rappresentato dall'eliminazione dell'obbligo di procedere all'audizione dell'interessato che ne abbia fatto richiesta, attualmente previsto dall'art. 204 del Codice, laddove tale obbligo non sembra correlato ad una effettiva esigenza di partecipazione procedimentale e di necessaria dialettica con la Pubblica Amministrazione.

Infatti, lo strumento dell'audizione personale è sovente utilizzato dai trasgressori come mero espediente dilatorio come sembrerebbe dimostrare lo stesso fatto che in molti casi l'audizione va deserta.

Un ulteriore ambito nel quale appare opportuna l'adozione di una modifica normativa è quello relativo alle modalità di presentazione del ricorso.



Il Ministro dell'Interno

Sotto tale aspetto, la possibilità di presentare il ricorso direttamente al prefetto, lungi dal costituire un'apprezzabile semplificazione, ha finito invece per tradursi in un ulteriore aggravamento procedurale: infatti le prefetture una volta ricevuto il ricorso hanno l'obbligo di ritrasmetterlo all'organo accertatore per la necessaria istruttoria.

In un'ottica di semplificazione potrebbe pertanto prevedersi che il ricorso al prefetto debba essere presentato esclusivamente all'organo accertatore il quale, dopo averlo istruito, lo trasmetterà al prefetto per la decisione.

L'esigenza di coordinamento delle due alternative procedure, quella giurisdizionale e quella amministrativa, porterebbe, almeno per gli ambiti che resterebbero comuni, ad un allineamento dei termini. Sarebbe, dunque, opportuno adeguare il termine di presentazione del ricorso al prefetto (60 giorni) a quello previsto per la presentazione del ricorso al giudice di pace, ridotto a 30 giorni dal D.L.vo 150/2011.

L' "omicidio stradale"

Passo ora alla delicata questione del trattamento sanzionatorio da riservare ai casi di omicidio commesso con violazione delle norme sulla circolazione stradale da soggetti in stato di ebbrezza alcolica o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope.

Vorrei premettere che sono particolarmente sensibile all'ansia di giustizia che si leva dai familiari delle vittime della strada e ne



Il Ministro dell'Interno

comprendo fino in fondo la sofferenza e il travaglio umano. Riconosco che la prospettiva di sanzioni pesanti rappresenta un notorio fattore di deterrenza, che può essere coniugato con adeguate iniziative informative e educative rivolte specialmente ai giovani.

Su questo fronte, ricordo che il Ministero dell'interno è da tempo intensamente impegnato, in collaborazione con la scuola e con altre istituzioni, nella promozione di mirate campagne di sensibilizzazione volte a diffondere una solida cultura della legalità anche in tema di educazione stradale.

La proposta di legge a firma del Presidente Valducci prevede l'introduzione di un'autonoma fattispecie di reato, il c.d. "*omicidio stradale*", con la previsione di una cornice edittale che va da otto a diciotto anni nonché di un incremento delle sanzioni per l'ipotesi di omicidio colposo ovvero di lesioni aggravate dallo stato di ebbrezza o di alterazione da sostanze stupefacenti o psicotrope.

La proposta a firma dell'On. Velo ed altri stabilisce, invece, l'incremento del minimo edittale (da tre a quattro anni) previsto, dall'articolo 589, comma 3, del codice penale per l'omicidio colposo aggravato dalla violazione di norme del Codice della strada da parte di soggetto in stato di ebbrezza o di alterazione da uso di sostanze stupefacenti o psicotrope. La medesima proposta prevede che quest'ultima fattispecie diventi autonomo titolo di reato quando l'elemento soggettivo della colpa sia connotato dalla previsione



Il Ministro dell'Interno

dell'evento.

Sulla questione non posso non rilevare che le sanzioni vigenti in materia di omicidio e lesioni colpose causate con violazione della disciplina della circolazione stradale da soggetti in stato di ebbrezza alcolica o di alterazione da sostanze stupefacenti o psicotrope sono state inasprite con il decreto "sicurezza" del 2008, con la configurazione di una apposita aggravante ad effetto speciale, nei confronti della quale è stato, peraltro, espressamente escluso il giudizio di bilanciamento con eventuali circostanze attenuanti.

Sulle nuove ipotesi di intervento proposte gravano perplessità di ordine tecnico che attengono all'inquadramento giuridico della nuova fattispecie di reato con riferimento alla individuazione dell'elemento soggettivo e ai rischi di sovrapposizione con le ipotesi dolose e colpose già disciplinate dal Codice penale.

Peraltro, ogni valutazione circa la opportunità della introduzione di una nuova ipotesi di reato come pure di incidere sull'attuale equilibrio sanzionatorio del sistema penale compete in primo luogo al Ministro della giustizia che ha già consegnato a codesta Commissione un preciso orientamento tecnico che mi sento di condividere.

Voglio concludere questo mio intervento con qualche breve riflessione sulle **possibili conseguenze sul possesso del titolo di guida a seguito di "omicidio stradale"**.

Premetto che il quadro normativo vigente si presenta piuttosto



Il Ministro dell'Interno

frammentario e determina ovvie difficoltà applicative.

Una direzione nella quale si può e si deve intervenire è quella di rendere effettiva la sanzione cautelare o definitiva che abbia colpito il guidatore che ha commesso omicidio stradale, facendo sì che l'interdizione alla guida venga ad essere in ogni caso assicurata anche se il conducente dovesse avere conseguito successivamente ai fatti una nuova patente in un altro Stato.

Su questa strada rilevo che si incamminano anche le proposte di legge all'esame della Commissione e ne condivido questo aspetto.

Resta il dubbio sulla percorribilità della perpetuità della revoca, per i possibili profili di incompatibilità con il quadro costituzionale.

In alternativa potrebbe essere valutato un prolungamento della durata dell'attuale divieto di conseguire per tre anni una nuova patente di guida, che andrebbe commisurato alla gravità del fatto commesso.

In ogni caso, su questo aspetto potremmo avviare una riflessione con il Ministero delle infrastrutture, anche per valutare, come ha già rilevato il Ministro Passera, la compatibilità della misura con i principi, pure richiamati dagli On.li firmatari delle proposte, di ragionevolezza, proporzionalità e non discriminazione in ambito europeo.

Desidero sottolineare che il Ministero dell'interno segue con grande attenzione e interesse l'iter del progetto di riforma, assicurando ogni utile apporto collaborativo. Resto dunque a disposizione della Commissione per ulteriori chiarimenti e contributi.