

**Audizione del Direttore del Servizio Polizia Stradale, Dr. Giuseppe Bisogno,
presso la 8[^] Commissione Lavori pubblici, comunicazioni del SENATO**

15 settembre 2015

PRESIDENTE SEN. MATTEOLI

1. INFORTUNISTICA STRADALE: UNA PREOCCUPANTE INVERSIONE DI TENDENZA

Il fenomeno dell'infortunistica stradale, dopo anni di costante riduzione, vede gli incidenti mortali in aumento.

Occorre sottolineare che l'Italia partiva da una situazione di estrema gravità: 7.096 vittime registrate dall'Istat nel 2001, una quota rilevante delle 41.000 morti annue "censite" all'epoca dalla Commissione europea. Le riforme normative, gli sforzi e l'impegno di numerosi Enti e di vasta parte della società civile per rimuovere l'idea sbagliata che l'incidente stradale sia una "fatalità", hanno consentito al nostro Paese, di ottenere risultati molto positivi: infatti, le vittime da incidente stradale registrate dall'Istat nel 2010 sono state 4.114, oltre il 42% in meno rispetto al 2001. Grazie anche alla miniriforma del 2010 (legge n. 120 del 2010) il trend della mortalità sulle strade italiane ha fatto registrare un'ulteriore diminuzione delle vittime tra il 2010 (4.114) e il 2014 (3.330, secondo una stima preliminare dell'Istat) di oltre il 19%: altre 784 vite salvate.

L'andamento dell'incidentalità rilevata da Polizia Stradale e Carabinieri nel 2015 ha evidenziato elementi di forte preoccupazione: si teme un'inversione di tendenza, con un picco nello scorso bimestre luglio - agosto, in particolare nella fascia oraria notturna. Secondo i dati della Polizia stradale e dei Carabinieri, infatti, le 1.159 vittime nei primi 8 mesi dell'anno in corso (erano state 1.135 nell'analogo periodo del 2014) sembrano segnare un'inversione di tendenza rispetto a un trend virtuoso di bilanci positivi che aveva caratterizzato oltre un decennio.

L'elemento che desta la maggiore preoccupazione è quello relativo agli incidenti che si verificano nella fascia oraria dalle 22 alle 6. Infatti, nel bimestre luglio - agosto gli incidenti notturni con esito mortale sono passati da 74 di un anno fa a 110 e le vittime da 81 a 120, con un aumento, in entrambi i casi, di oltre il 48% (nel primo semestre l'aumento percentuale era stato molto inferiore, rispettivamente del 3,8% e del 1,5%).

Nelle due ruote si registrano risultati contrastanti se si prendono in esame cicli e motocicli. Se la mortalità tra i ciclisti è diminuita del 31% (9 in meno, da 29 a 20), le vittime tra i centauri sono aumentate del 45% (da 106 a 154: 48 in più). Ma

purtroppo, per essere vittime di incidenti stradali, non è necessario trovarsi alla guida o essere passeggeri di un veicolo a motore o a pedali. Infatti anche tra i pedoni si è registrato un significativo peggioramento dell'incidentalità, con 33 vittime contro le 28 di un anno fa (quasi il 18% in più).

Le cause di questa accresciuta incidentalità vanno imputate prevalentemente alla condotta di guida dei conducenti e, in particolare, ai motivi di distrazione. Infatti, agli eccessi di velocità e ai conducenti irresponsabili, al volante dopo abusi di alcol e droghe, si aggiunge oggi un ulteriore elemento di distrazione, quello legato alla tecnologia, che distoglie l'attenzione dalla guida per fare contemporaneamente anche altro: messaggiare, scrivere *email* e addirittura scattare *selfie*. Volendo stilare una graduatoria, il primo posto è occupato dall'improprio uso dai telefoni cellulari, oggi sempre più multiuso, che non permettono semplicemente di comunicare attraverso la classica telefonata, ma connettono al mondo con sistemi di messagerie, piattaforme social, foto e videocamere, raggiungendo il paradosso dei *selfie* scattati mentre si è alla guida.

Stress e distrazione stanno creando soprattutto nei tratti urbani, i più colpiti dall'aumento dell'incidentalità, un deficit d'attenzione negli automobilisti che risulta letale: per brevi percorsi la cintura di sicurezza è spesso un optional, soprattutto nei sedili posteriori dove i passeggeri, contravvenendo all'obbligo, rischiano, in caso di urto, di essere catapultati fuori dall'auto e di venire travolti dai veicoli che sorraggiungono. L'uso delle cinture di sicurezza, in particolare sui sedili posteriori, e dei sistemi di ritenuta per i bambini rappresenta un fattore importante, spesso sottovalutato, tanto da apparire una questione da tempo superata¹. Talvolta si ha persino l'errata percezione che, in caso di incidente, gli occupanti dei sedili posteriori siano maggiormente protetti, mentre, invece, è esattamente il contrario: i passeggeri posteriori sono di gran lunga più esposti. Senza essere ben assicurati, infatti, rischiano di essere sbalzati fuori dal veicolo con conseguenze molto gravi, specie in presenza dell'airbag².

¹ Il mancato uso delle cinture costituisce un comportamento molto rischioso se usate correttamente riducono dell'80% la possibilità di morte o ferite gravi in caso di incidente. Una ricerca a cura dell'Istituto superiore di sanità e del ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti conferma la scarsa diffusione di quello che dovrebbe essere invece un comportamento automatico, con un 63% di conducenti che indossano le cinture e uno sconcertante 10% di persone che rispettano l'obbligo nei posti posteriori del veicolo.

² Questo dispositivo si completa infatti solo con l'uso delle cinture, creando un guscio protettivo nel posto in cui la persona è ben ancorata; in caso contrario l'airbag può addirittura favorire l'espulsione del passeggero fuori dall'abitacolo, catapultandolo sull'asfalto con elevato rischio ulteriore di essere travolto da altri veicoli.

2. INTERVENTI NORMATIVI

Il Codice della Strada in vigore, datato ormai 1992, consta di 230 articoli e di 10 articoli di disposizioni abrogative e transitorie ed è stato oggetto di numerosi interventi modificativi. Anche per i molti interventi di modifica, spesso frutto di adeguamenti non coordinati alle norme europee, è oggi un testo molto complesso che mira alla disciplina di ogni profilo della circolazione stradale. Nello stesso sono contenuti, infatti, non solo i principi generali, le prescrizioni comportamentali e le sanzioni, ma anche una lunga serie di materie squisitamente tecniche, relative per lo più ai veicoli e alla strada, il cui aggiornamento richiede sempre un procedimento di legge ordinaria e rende, altresì, il testo di difficile comprensione per i non addetti ai lavori.

2.1 Esigenza di semplificazione del Codice della Strada

Occorre rilevare che nel settore della sicurezza stradale si registra una notevole complessità e varietà delle norme che contribuisce a rendere più difficile ogni azione di tutela della sicurezza stradale.

Per capire le difficoltà di regolare, con affidabilità sufficiente, un settore così complesso e in evoluzione continua basta dire che la riforma del Codice della Strada del 1992 non è durata neanche un decennio. Infatti, dalla sua approvazione, ben 92 sono stati gli interventi di modifica del Codice, alcuni dei quali, come quello conseguente alla L 120/2010 o al DLG 59/2011, molto ampi ed articolati.

Certamente l'evoluzione tecnologica rende rapidamente obsolete le norme, ma gli operatori di polizia avvertono più di ogni altro soggetto l'esigenza di chiarezza e semplicità della legislazione. In tal senso è accolto con particolare favore il processo di riforma in corso di approvazione in parlamento che contribuirà a semplificare le norme. E' per tale ragione che tra i principi e i criteri direttivi che, secondo la Polizia Stradale, dovrebbero far parte del disegno di legge delega per la riforma del Codice della Strada, assume particolare rilevanza quello di semplificare le norme. Tale esigenza potrebbe essere meglio soddisfatta attraverso l'adozione di più decreti legislativi contenenti altrettante raccolte organiche di norme e precisamente: un

Codice dei comportamenti e del procedimento sanzionatorio, relativo alle condotte che devono tenere gli utenti della strada e le relative sanzioni; un Codice dell'autotrasporto, in cui far confluire tutte le disposizioni riguardanti l'attività professionale di trasporto di persone e di cose; il Codice delle strade, in cui raccogliere tutte le disposizioni riguardanti la costruzione, manutenzione, uso delle strade e della segnaletica stradale. L'obiettivo è in sostanza che, al di là delle norme destinate ai vari operatori del settore, il codice della strada sia, nell'immaginario collettivo, quello destinato all'utente: un "codice breve" con norme di comportamento e relative sanzioni di immediata lettura ed utilizzo.

2.2 Attenzione verso i comportamenti più pericolosi

Il quarto Programma di azione europea sulla sicurezza stradale 2010-2020 quantifica un nuovo obiettivo indicando una riduzione ulteriore del 50% in 10 anni. E' 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. Tuttavia, gli allarmanti segnali di ripresa della crescita del numero dei morti impongono l'adozione di una politica più rigorosa in materia di controllo dei conducenti, sia dal punto di vista dell'idoneità psico-fisica alla guida che da quello del corretto comportamento. Solo in questo modo, infatti, sarà possibile avvicinarsi concretamente all'obiettivo imposto dall'Unione Europea entro il 2020.

La velocità, l'alcool e il mancato utilizzo delle cinture di sicurezza e degli altri dispositivi di protezione e ritenuta continuano ad essere considerate le principali cause di morte sulla strada. A queste cause, come si è detto, si aggiunge oggi, in maniera rilevante, la distrazione alla guida causata dallo scorretto utilizzo dei dispositivi di comunicazione.

L'urgenza della questione sicurezza stradale richiede l'elaborazione e la messa in atto di strategie efficaci di contrasto che favoriscano l'aumento dei controlli e una maggiore deterrenza delle sanzioni.

Il miglioramento delle infrastrutture e l'adeguamento delle strade è stato ed è tuttora elemento fondante di una strategia di contenimento forte del fenomeno

infortunistico nel decennio 2001-2010. E così accade anche per quanto riguarda la sicurezza dei veicoli, settore in cui, anche per effetto dell'omogeneizzazione europea delle norme costruttive, si registra un notevole salto di qualità. In questi settori i risultati raggiunti in termini di sicurezza sono certamente molto grandi e, forse, sono già i migliori possibili.

La sfida della riduzione mortalità stradale lanciata dalla Commissione europea per il decennio 2010-2020 (dimezzamento morti per incidenti stradale) perciò, si gioca soprattutto sul fronte del miglioramento dei comportamenti dei conducenti.

Gli ambiti di intervento, dal punto di vista delle Forze di Polizia, non possono prescindere dagli obiettivi strategici che la stessa Commissione europea ha fornito: la lotta all'eccesso di velocità, alla guida in stato di ebbrezza o dopo aver assunto stupefacenti, la tutela degli utenti deboli ed il contrasto al mancato utilizzo dei dispositivi di protezione. A questi obiettivi, peraltro, in ambito nazionale, si aggiungono quelli del contrasto del fenomeno della circolazione con veicoli non assicurati o senza aver effettuato la revisione periodica.

2.3 Norme in materia di controllo remoto delle violazioni

Il carattere della sistematicità e dell'ordinarietà del fenomeno infortunistico stradale in Italia ha già indotto il legislatore a riflettere sulle strategie di contrasto dei comportamenti illeciti. Di fronte alle violazioni particolarmente pericolose (velocità eccessiva, mancato rispetto della distanza di sicurezza, omessa precedenza, passaggio con il semaforo disposto al rosso, sorpassi azzardati, illecito utilizzo delle corsie in autostrada, ecc.), occorre, infatti, intervenire con incisività ed efficacia sul maggior numero possibile di conducenti.

Infatti, a fronte di comportamenti illeciti occasionali o numericamente contenuti, anche per l'efficacia deterrente dell'azione di repressione, sono utilizzabili strategie di contrasto con interventi mirati e controlli a campione. Quando invece, come spesso accade nel settore della circolazione stradale, i comportamenti illeciti costituiscono l'atteggiamento più diffuso occorre necessariamente ricorrere a strategie di controllo sistematico che permettono di allargare la base di controllo.

Sul fronte del controllo delle violazioni più gravi, negli ultimi 20 anni è stato molto proficuo il ricorso a tecnologie di controllo remoto, soprattutto per violazioni molto ricorrenti ed in primo luogo nel settore del controllo della velocità. I risultati raggiunti soprattutto in autostrada sono stati rilevanti (-50% dei morti nei tratti controllati dal *tutor*), ma ancora molto si può fare per estendere l'attività di controllo remoto anche ad altre violazioni gravi quali il mancato uso del casco, la mancanza di assicurazione, di revisione tecnica dei veicoli, il sovraccarico dei mezzi pesanti, la circolazione dei veicoli sottoposti a sequestro o fermo.

In generale appare necessario che il processo normativo di riforma del Codice della Strada riconosca l'esigenza di un impiego massiccio di tecnologie finalizzate alla tutela della sicurezza stradale. L'impiego delle tecnologie di controllo remoto, infatti, è oggi consentito solo per un limitato numero di violazioni di norme di comportamento. Sarebbe utile, invece, ampliarne la possibilità di impiego per tutte le norme di comportamento, sia pure nel rispetto di rigorose condizioni e parametri di utilizzo.

Le tecnologie di controllo remoto delle violazioni legate a condotte pericolose di guida, infatti, devono essere sempre utilizzate in stretta correlazione con l'effettiva finalità di contrasto del fenomeno infortunistico. Ciò impone che i dispositivi siano installabili solo in tratti di strada preventivamente individuati e debitamente segnalati, ad elevato tasso di incidentalità in cui, per caratteristiche plano-altimetriche, strutturali o di traffico, è particolarmente difficile ovvero rischioso per gli operatori di Polizia, procedere al fermo immediato del conducente indisciplinato. La valutazione di tali presupposti potrebbe essere affidata ai Prefetti, come già accade per il controllo della velocità. A tali organi dello Stato potrebbe essere affidato il coordinamento concreto dei servizi realizzati con l'ausilio di tecnologie di controllo remoto.

Il Ministero dell'Interno, come è stato fatto nell'ambito del controllo della velocità³, si potrebbe fare garante del rispetto dei criteri corretti d'impiego delle apparecchiature di controllo remoto affinché il loro uso non sia avvertito dall'utenza come l'ennesimo strumento di vessazione patrimoniale. Naturalmente, così come accade per la velocità, la possibilità di impiegare dispositivi automatici dovrebbe

³ V. la circolare del 14 agosto 2009 indirizzata ai prefetti, anche nota come "direttiva Maroni", che disciplina in modo puntuale la materia dei controlli elettronici della velocità. E' in fase di approvazione un decreto ministeriale che disciplina la materia in modo ancora più organico.

essere frutto di un'attenta istruttoria soprattutto con riguardo ai dati del fenomeno infortunistico correlato e delle modalità di gestione dei sistemi.

2.4 Uso scorretto degli smartphone durante la guida

Il Servizio polizia stradale, tenendo sotto osservazione costante la mobilità, ha già iniziato a porre in essere nuove strategie per la sicurezza, che prevedono controlli più stringenti sull'utilizzo delle cinture di sicurezza e sull'uso del cellulare. Tuttavia, per rendere più efficaci questi controlli, sarebbe necessario intervenire sulle norme e sul relativo apparato sanzionatorio in modo da renderlo più adeguato alla gravità e frequenza delle violazioni. Nell'ambito del criterio di delega di revisione dell'apparato sanzionatorio, perciò, appare utile prevedere l'introduzione di adeguate sanzioni accessorie (sospensione della patente) per chi utilizza lo smartphone durante la guida, già dalla prima violazione (attualmente, invece, è previsto solo in caso di recidiva). Una maggiore severità nel punire le violazioni al codice della strada, con particolare riferimento all'articolo 173, in relazione all'uso scorretto del telefonino alla guida, appare, infatti, assolutamente indispensabile soprattutto considerando che molte applicazioni di cui gli smartphone dispongono sono facilmente accessibili con una sola mano, ampliando il rischio di incidenti causati da modalità di guida incerte, rallentate o con manovre improvvise e non presegnalate.

2.5 Mancato uso delle cinture di sicurezza

Un adeguato aumento delle sanzioni e l'introduzione della sanzione accessoria della sospensione patente di guida andrebbero previsti anche per il mancato utilizzo delle cinture di sicurezza o dei dispositivi di protezione per bambini. Per garantire una deterrenza adeguata, queste sanzioni potrebbero essere aggravate in caso di incidente stradale.

2.6 Alcool e droga alla guida

La Commissione europea ha indicato nella lotta alla guida in stato di ebbrezza o di alterazione dopo aver assunto stupefacenti una delle priorità strategiche per il prossimo decennio.

In materia controllo dello stato di ebbrezza alcolica il nostro Paese è perfettamente in linea con gli standard europei. Tuttavia, anche in questo settore, sarebbe utile valutare la possibilità di depenalizzare la guida in stato d'ebbrezza alcolica considerando che, in termini pratici, le sanzioni amministrative sono, di fatto, molto più efficaci di quelle penali soprattutto quando, come nel caso dell'art. 186 del C.d.S., le pene edittali non hanno una durata molto lunga. Ciò consentirebbe di alleggerire il sistema giudiziario garantendo, al tempo stesso, una risposta sanzionatoria certa in tempi più brevi, pur lasciando intatte tutte le garanzie difensive previste.

La lotta al fenomeno della guida in stato di alterazione da stupefacenti, invece, registra ancora difficoltà ad affermarsi con risultati soddisfacenti.

La normativa in materia, nonostante i numerosi adeguamenti, non riesce ancora a consentire un'attività di controllo sistematico come accade, invece, in materia di alcool. Infatti, anche se nel 2010 è stata prevista la possibilità di impiegare strumenti tecnici per l'accertamento dell'alterazione direttamente sulla strada (il cd. *drogometro*), in termini pratici non sono ancora disponibili tecnologie approvate per effettuare tale operazione che, certamente, potrebbe contribuire ad elevare in modo significativo il numero dei controlli sui conducenti. Tale situazione, purtroppo, non è dovuta solo alla mancanza di decreti attuativi che fissino le caratteristiche degli apparecchi di controllo dei conducenti, ma trova ragioni più profonde nella difficoltà di individuare apparecchi che, in modo non invasivo, siano in grado di determinare non solo la presenza di sostanza stupefacente, ma anche la sua recente assunzione legata allo stato attuale di alterazione.

In questo ambito, infatti, si registrano notevoli difficoltà operative perché la normativa prevede due precise condizioni per poter accertare il reato di guida in stato di alterazione dopo aver assunto stupefacenti: la dimostrazione dello stato di alterazione psico-fisica del conducente, per la quale è richiesta necessariamente una

valutazione clinica da parte di un medico e l'accertamento tossicologico su matrici biologiche (senza indicare in specifico quale matrice deve essere utilizzata) in grado di determinare l'attualità degli effetti della sostanza assunta. La complessità di tali operazioni medico-legali produce notevoli difficoltà per gli operatori di polizia che, in termini pratici, si ripercuotono sulla possibilità di controllare un adeguato numero di conducenti.

Al fine di superare le criticità e le difficoltà operative e rendere più efficace l'azione di contrasto al fenomeno della guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope da parte delle forze di polizia, si rende necessaria una modifica dell'articolo 187 del C.d.S. che possa prevedere una sanzione, magari semplicemente di natura amministrativa, per chi si pone alla guida dopo aver assunto stupefacenti a prescindere dalla dimostrazione dell'attualità dell'alterazione⁴. Tale modifica potrebbe essere funzionale all'esigenza rappresentata di aumentare il numero dei controlli in quanto potrebbe consentire l'impiego di dispositivi che possono prescindere dalla dimostrazione dell'attualità d'uso della sostanza e che, perciò,

⁴ Con le modifiche apportate all'articolo 187 del C.d.S. dalla legge n. 120/2010, si era ritenuto che sarebbe venuta meno la necessità di una visita medica volta a stabilire lo stato di alterazione psicofisica, prevista dalla precedente formulazione della norma, che costituisce un fattore di notevole difficoltà operativa, sia per gli operatori di polizia che per gli operatori sanitari. In altri termini, si era pensato che il reato potesse essere provato solo sulla base dei positivi riscontri analitici (con appositi strumenti o di laboratorio) su campioni di liquidi biologici prelevati sul conducente. In realtà le modifiche apportate dalla legge n. 120/2010 non vanno nella direzione auspicata. Nel riscrivere la norma non è stato infatti modificato il titolo e il comma 1, nella parte in cui recita che è punito "*chiunque guida in stato di alterazione psicofisica*". Uno stato di alterazione che può essere provato:

- o sulla base di una valutazione clinica e da qui la necessità della visita medica;
- oppure presunto legalmente (così come accade per esempio per lo stato di ebbrezza in conseguenza dell'uso di bevande alcoliche) allorché si riscontri la positività su una matrice biologica (sangue, saliva, urina, ecc.). Quest'ultima soluzione però fa sorgere qualche perplessità per l'assunzione di sostanze psicotrope. Difatti, se la presunzione legale potrebbe proporsi e attuarsi per le sostanze stupefacenti in quanto nel nostro ordinamento la loro assunzione è comunque un atto illecito, lo stesso non può dirsi per le sostanze psicotrope (nel senso più preciso degli psicofarmaci) che spesso, se non sempre, sono prescritte a fini terapeutici, interessano una platea più ampia di assuntori, ma soprattutto non sempre determinano disabilità alla guida. E' intuitivo, infatti, che un soggetto al quale il proprio medico ha prescritto uno psicofarmaco, possa più facilmente trovarsi in uno stato di alterazione psicofisica se non assume tale sostanza piuttosto che quando la assume.

Al fine di superare le criticità e le difficoltà interpretative e operative a cui si è sopra accennato e rendere più efficace l'azione di contrasto al fenomeno di guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope da parte delle forze di polizia, con una modifica dell'articolo 187 del C.d.S., si dovrebbe prevedere:

- sanzionabilità di chiunque si pone alla guida di un veicolo dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope;
- la sanzionabilità solo in via amministrativa se l'assunzione è rilevata mediante accertamenti tossicologici su liquidi o materiali biologici, diversi dalla saliva o dal sangue, ovvero clinici, anche senza la prova dello stato di alterazione psicofisica, in relazione al fatto che gli accertamenti tossicologici su matrici biologiche diverse dalla saliva e dal sangue (di fatto l'altra matrice biologica utilizzata è l'urina) non consentono oggi di determinare l'attualità degli effetti, ossia che il conducente controllato stava guidando sotto l'effetto di sostanze psicoattive, ma solo che aveva assunto tali sostanze. Per questa previsione (comma 1) non è necessaria la visita medica pur potendovi fare ricorso se ritenuta opportuna.
- Qualora invece l'assunzione delle sostanze stupefacenti (e non anche psicotrope) è rilevata mediante positività agli accertamenti tossicologici con test su saliva o sangue, che consentono di determinare l'attualità degli effetti, cioè un'assunzione recente e quindi che il conducente guidava nell'immediatezza dell'assunzione di sostanze stupefacenti, la sanzione è di tipo penale. Anche in questo caso la visita medica non è strettamente necessaria.

impiegano matrici biologiche (es. saliva) di più facile campionamento rispetto al sangue. Del resto, occorre ricordare che chi fa uso di stupefacenti, secondo le direttive europee in materia di requisiti per condurre i veicoli, non può ottenere né conservare la patente di guida, a prescindere dall'attualità o meno dell'uso della sostanza.

Naturalmente, una più grave sanzione (di natura penale), potrebbe essere prevista per i casi in cui oltre all'assunzione di sostanza stupefacente sia provato lo stato di alterazione legato all'attualità dell'uso.

Ciò che appare indispensabile per contrastare efficacemente questo grave fenomeno, del resto, non è solo l'afflittività e l'effettività delle sanzioni, ma, soprattutto, il numero dei controlli e la possibilità che i conducenti pericolosi siano avviati ad un percorso di controllo periodico dell'idoneità alla guida più strutturato e frequente. E tale risultato può essere raggiunto anche applicando sanzioni amministrative da cui consegue la revisione della patente di guida.

2.7 Tutela degli utenti deboli

Un altro importante fronte per il miglioramento della sicurezza sulle strade è costituito dalle norme a tutela degli utenti più deboli. Il loro coinvolgimento in incidenti stradali, infatti, rappresenta ancora un livello allarmante di pericolosità che deve essere necessariamente oggetto di interventi più mirati⁵.

Appare assolutamente indispensabile che nel processo di riforma del Codice della Strada sia dedicata una particolare attenzione verso gli utenti vulnerabili e, soprattutto, ai pedoni ed ai conducenti di biciclette, ciclomotori o motocicli. Chiarendo in modo esplicito che i ciclisti e i pedoni devono essere riconosciuti come

⁵ Complessivamente, con qualche anno di ritardo, ci si sta avvicinando al dimezzamento delle morti rispetto al 2001 (-45%). Questo dato è però sempre più sbilanciato verso le quattro ruote (-56%, dimezzamento abbondantemente superato) a scapito dell'utenza debole (-37% pedoni, -13% ciclisti, -30% motociclisti).

- Da alcuni anni (il 2013 è 4° anno consecutivo - caso unico in Europa) i morti nell'utenza debole superano quelli delle quattro ruote a motore. I ciclisti, inoltre, sono l'unico segmento che ha visto un incremento seppur minimo di morti rispetto al 2010 (282 contro 263), ma anche per pedoni e motociclisti la riduzione è stata minima. Questo dato non va letto in valore assoluto, ma rapportato agli spostamenti (km percorsi). Poiché questi sono aumentati l'incidentalità per km percorso è diminuita.
- I morti in città in Italia sono il 45% del totale nazionale e l'80% delle vittime in città è da ricondurre all'utenza debole (soprattutto ciclomotori e motocicli).

utenti della strada alla stregua di tutti gli altri e non essere considerati – come troppo spesso avviene – un “intralcio” alla scorrevolezza del traffico.

2.8 Controllo remoto per mancanza di revisione dei veicoli

Si avverte, inoltre, l’esigenza di maggiore manutenzione dei veicoli: anche a causa della crisi, il parco autoveicoli del nostro Paese sta infatti invecchiando. Verifiche sulle revisioni con particolare attenzione ai pullman che accompagnano le scolaresche sono realizzate dalla Polizia Stradale con controlli e misure ad hoc. Tuttavia, l’impiego della tecnologia di controllo remoto in questo settore appare assolutamente indispensabile.

Infatti, mentre l’utilizzo di tecnologie per il controllo del traffico è autorizzato in modo generalizzato e sistematico, senza eccezioni e senza riserve, in corrispondenza dei varchi di accesso alle zone a traffico limitato e consente l’accertamento delle violazioni relative (che sono correlate a condotte illecite che contribuiscono a creare congestione ed inquinamento, ma che, sostanzialmente, non concorrono minimamente nella dinamica infortunistica e non producono insicurezza stradale), la vigente normativa non consente l’impiego di dispositivi di controllo remoto per la mancanza di revisione. In tal modo potrà essere garantito un controllo a tappeto del rispetto di tali norme che incidono in modo significativo anche sulla sicurezza stradale.

2.9 Riordino delle funzioni di polizia stradale: ricorso a figure ausiliari

Un altro importante aspetto cui la Polizia Stradale è interessata, rispetto alle tematiche del disegno di legge delega di riforma del Codice, è costituito dal riordino delle disposizioni riguardanti l’esercizio dei compiti di polizia stradale e le relative abilitazioni, mediante la specializzazione delle funzioni svolte dalle diverse forze di polizia e corpi armati, nonché il potenziamento del ricorso ai servizi ausiliari di polizia stradale, con particolare riferimento alla rilevazione degli incidenti stradali senza feriti e alla regolazione del traffico.

In tutti questi settori, attraverso interventi diretti di vigilanza da parte delle forze di polizia, sono stati ottenuti buoni risultati che, tuttavia, richiedono l'adozione di politiche coordinate d'intervento. In particolare, l'attuale congiuntura economica impone di rivisitare i modelli operativi per ottenere l'ottimizzazione delle risorse umane disponibili e richiede di affrontare, in primo luogo, il tema dell'ausiliarità nei servizi di polizia stradale, che merita una complessiva rivisitazione che ne possa favorire un impiego in settori più ampi, per liberare risorse di polizia da attività ripetitive e di basso impatto sulla sicurezza stradale.

Nel settore circolazione stradale, funzioni ausiliarie sono già state istituite dal 1992. L'esperienza di questo ultimo decennio ha visto, infatti, la creazione di numerose figure ausiliarie che svolgono funzioni di polizia stradale. In particolare, sono già operative e funzionano a pieno regime le scorte tecniche a trasporti eccezionali, quelle a gare ciclistiche, gli ausiliari della viabilità autostradale e gli ausiliari della sosta. Nonostante questa attività sia ormai svolta dai privati, in questi anni non sono segnalati incidenti gravi a testimonianza che l'attività di scorta viene svolta in modo efficiente e sicuro, garantendo standard qualitativi sostanzialmente analoghi a quelli della Polizia Stradale.

Per il concorrente interesse a svolgere l'attività principale (e cioè, rispettivamente, gara ciclistica, trasporto eccezionale, gestione dei parcheggi, ecc.) alle cui esigenze sono funzionali le attività affidate ai privati, le figure di ausiliari che sono state create rappresentano anche un'importante applicazione del principio di sussidiarietà.

La creazione delle nuove figure consente alle forze di polizia e, soprattutto, alle polizie locali, di recuperare ingenti risorse umane e strumentali che potrebbero essere dedicate a più importanti attività di controllo della circolazione stradale. Consentirebbe, inoltre, di ripartire i costi economici delle sopraindicate attività di polizia stradale, che hanno un ridotto interesse per la sicurezza della circolazione, direttamente sui soggetti che se ne avvantaggiano (privati, imprese, ecc.)⁶.

⁶ A testimonianza di questa significativa possibilità di recupero di risorse umane, si cita l'esempio del trasferimento delle funzioni di scorta a trasporti eccezionali che, prima del 2001 era svolto dalla Polizia Stradale e che, con la creazione della figura delle "scorte tecniche" è stato gradualmente trasferito ai privati. Nel 2001, anno in cui non era ancora operativa la nuova figura, la Polizia Stradale aveva impegnato in servizi di scorta 42.360 pattuglie, con un impiego di circa 90.000 giornate lavorative/uomo. Nel 2008, invece, in cui erano completo impegno delle figure ausiliarie private, la Polizia Stradale ha impegnato in quell'attività solo 9.172 pattuglie, con un impiego di sole 16.000 giornate lavorative/uomo.

L'introduzione di figure di ausiliari nell'ambito dell'attività di accertamento tecnico dei sinistri stradali senza feriti potrebbe consentire alla sola Polizia Stradale di recuperare un rilevante numero di pattuglie. Infatti, sono oltre 40.000 gli incidenti senza feriti oggetto di attività di accertamento della Polizia Stradale a fronte di circa 80.000 incidenti rilevati.

Per raggiungere questo obiettivo sarebbe necessario un intervento normativo con lo scopo di introdurre nuove figure a cui attribuire alcuni poteri di polizia stradale. In particolare, attraverso una modifica dell'art. 12 del C.d.S. potrebbero essere attribuiti poteri specifici di polizia stradale alle figure che già svolgono attività di regolazione del traffico in occasione del transito di gare ciclistiche e potrebbero essere create alcune figure di ausiliari di polizia stradale: ausiliari per il rilevamento di incidenti stradali senza feriti, che si sono verificati sulle strade diverse da autostrade o strade extraurbane principali, per la regolazione del traffico nei centri urbani, per la regolazione del traffico in occasione di manifestazioni, cantieri o lavori⁷.

⁷ La proposta normativa è finalizzata ad ampliare il ricorso ai servizi ausiliari di polizia stradale di basso impatto sulla sicurezza stradale, quale la regolazione del traffico e la tutela della circolazione, 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. L'intervento normativo dovrebbe:

- razionalizzare le figure già esistenti, conferendo poteri di polizia stradale riconducibili a quelli già conferiti dall'art. 11 del codice della strada ai soggetti indicati dall'articolo 12 dello stesso codice, previa apposita formazione ed abilitazione;
- introdurre nuove figure a cui attribuire alcuni poteri di polizia stradale;
- attribuire, attraverso una modifica dell'art. 12 del codice della strada, poteri specifici di polizia stradale alle figure che già svolgono attività di regolazione del traffico in occasione del transito di gare ciclistiche e sono create le sottoindicate figure di ausiliari di polizia stradale.

Sarebbe utile prevedere le seguenti nuove figure:

- Ausiliari per il rilevamento di incidenti stradali senza feriti, su strade diverse da autostrade o strade extraurbane principali con il compito di rilevare, con funzioni pubbliche di certificazione, gli incidenti stradali senza feriti o con lesioni lievi. Sia pure gradualmente, in caso di incidenti stradali senza feriti, il loro intervento dovrebbe sostituire quello degli organi di Polizia Stradale a cui l'attività indicata non dovrebbe essere più richiesta dai privati coinvolti in incidenti (conservando, però il potere di intervento anche in tali casi). Le modalità attuative verrebbero definite da un apposito disciplinare tecnico approvato con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dei Trasporti ed il Ministro dell'Economia
- Ausiliari per la regolazione del traffico nei centri urbani, con il compito di regolare il traffico in ambito urbano in occasione di manifestazioni, fiere, ecc. Anche in questo caso le modalità attuative verrebbero rimesse ad un apposito disciplinare tecnico approvato con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dei Trasporti, sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni.
- Ausiliari per la regolazione del traffico in occasione di cantieri o lavori, con compiti di regolare il traffico in occasione di cantieri o lavori, sulla base di disposizioni da definire con apposito disciplinare tecnico approvato con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dei Trasporti. L'impiego di tali ausiliari diventerebbe obbligatorio ed i relativi oneri economici verrebbero posti a carico delle imprese che sono autorizzate ad effettuare i lavori ed i depositi sulla strada.
- Ausiliari della viabilità autostradale, con compiti di accertamento di alcune violazioni in materia di tutela delle strade. Si tratta di soggetti che già oggi sono presenti sulle autostrade italiane, seppure con poteri più limitati rispetto a quelli che verrebbero attribuiti dalla norma in questione.

La proposta normativa non comporterebbe nuovi oneri per la finanza pubblica ma, al contrario, consentirebbe un notevole risparmio economico sia per lo Stato che per gli Enti locali. Infatti, l'esclusione, tra le competenze istituzionali degli organi di polizia stradale, dell'attività di rilevamento degli incidenti stradali con soli danni alle cose, consentirà di recuperare ingenti risorse umane e strumentali. Gli oneri relativi agli interventi di rilevamento degli incidenti stradali realizzati dagli ausiliari abilitati, infatti, saranno posti interamente a carico degli utenti coinvolti che li richiedono. Le Amministrazioni dello Stato e degli Enti locali non avranno necessità di avvalersi dell'opera dei soggetti abilitati in quanto l'attività di rilevamento dei sinistri sopraindicati non è più compito istituzionale a cui sono chiamati. Le stesse considerazioni valgono per le altre richiamate figure "ausiliarie". Infatti, le nuove figure svolgerebbero funzioni che sono strumentali alle attività degli utenti stradali che ne richiedono l'intervento, senza, alcun onere per la finanza pubblica.).

Tutte le persone incaricate di svolgere le predette funzioni dovrebbero esser oggetto di un'adeguata formazione, da verificare con esami di qualificazione ed essere in possesso di requisiti morali e di affidabilità, i cui esatti contenuti potrebbero essere oggetto di decreti ministeriali attuativi.

2.10 Applicazione delle sanzioni agli stranieri

Gli oltre quattro milioni e mezzo di stranieri residenti in Italia, di cui 2,6 milioni titolari di patente, ai quali si vanno aggiungere coloro che circolano temporaneamente nel nostro Paese per motivi di turismo o per altre ragioni, costituiscono ormai una rilevante dimensione della circolazione stradale, che necessita di forme di controllo sempre più adeguate ed incisive, per evitare il diffondersi di comportamenti che influiscano negativamente sui livelli di sicurezza stradale, ma anche e soprattutto sulle entrate tributarie ed extratributarie dello Stato collegate alla proprietà ed alla circolazione dei veicoli stessi.

La libera circolazione dei veicoli nel territorio dell'Unione, infatti, non deve significare la possibile impunità per i conducenti di veicoli immatricolati in altri Paesi.

Un fattore importante per il miglioramento dei livelli di sicurezza stradale è l'applicazione coerente e uniforme a tutti gli utenti della strada delle sanzioni per le infrazioni commesse nel territorio nazionale. Si verifica invece che, per la mancanza di norme e procedure adeguate in ambito comunitario e di accordi bilaterali o multilaterali in ambito extracomunitario, le sanzioni pecuniarie previste per le infrazioni stradali, commesse con veicoli immatricolati all'estero, raramente vengano applicate e riscosse, soprattutto per quelle violazioni accertate con sistemi automatici e di controllo a distanza per le quali non avviene il fermo e il controllo del veicolo⁸.

In particolare, si avverte l'esigenza di prevedere l'obbligo di immatricolare, entro un termine adeguato dall'acquisizione della residenza in Italia, il veicolo di cui uno straniero residente abbia la proprietà ovvero di annotare negli archivi della

⁸ Rivelatrice, a tal riguardo, può essere l'esame dell'attività contravvenzionale realizzata dalla sola Polizia Stradale. Su poco più di due milioni di verbali redatti l'anno il 3,5% circa interessa veicoli stranieri. Lo specifico segmento del superamento dei limiti di velocità, accertato con dispositivi automatici, ha fatto registrare che del totale dei verbali redatti circa l'1,9% ha riguardato veicoli immatricolati all'estero. Di questi, mentre ai trasgressori italiani si è riusciti a notificare il 95,2% dei verbali redatti, di cui il 55% sono stati pagati senza alcuna fase di contenzioso, per gli stranieri ne sono stati notificati solo il 69,5% e pagati il 46%.

motorizzazione i veicoli esteri di cui questo soggetto abbia la disponibilità per un tempo superiore a trenta giorni. Con tale misura si potrebbe evitare il fenomeno, in preoccupante crescita, che cittadini stranieri residenti anagraficamente in Italia possano continuare ad utilizzare veicoli immatricolati nei propri paesi di origine, rendendo così impossibile o difficoltosa l'identificazione dell'effettivo responsabile della circolazione ed agevolare allo stesso tempo fenomeni di evasione fiscale e frodi assicurative.

Analogo discorso si può fare per i veicoli stranieri che sono utilizzati a titolo di locazione o comodato da cittadini italiani residenti nello Stato.

Sarebbe, inoltre, necessario estendere l'efficacia della procedura di pagamento immediato nelle mani dell'agente accertatore a tutte quelle violazioni non contestate immediatamente e per le quali sussiste una oggettiva difficoltà ad acquisire i dati del proprietario o di altro obbligato in solido, nei confronti di chiunque venga sorpreso alla guida dello stesso veicolo, nei cinque anni successivi all'accertamento dell'infrazione.

Tale procedura⁹, oggi molto efficace nei casi in cui si proceda al fermo e al controllo del veicolo sul luogo e nell'immediatezza dell'infrazione, dovrebbe essere estesa anche ai casi in cui le violazioni sono accertate con sistemi automatici da remoto.

L'approvazione di norme che intervengano sulla circolazione dei veicoli esteri, seguita da una attenta ed adeguata campagna di sensibilizzazione in merito alla loro entrata in vigore ed applicazione, avrebbe anche l'indubbio effetto deterrente di indurre alla prudenza i conducenti dei veicoli immatricolati in Stati esteri, diversamente da quanto accade oggi per cui c'è una diffusa idea di impunità.

⁹ In altri termini, l'articolo 207 del C.d.S. oggi prevede che, quando con un veicolo immatricolato all'estero o munito di targa EE viene violata una disposizione del Codice della Strada da cui consegue una sanzione amministrativa pecuniaria, il trasgressore effettui immediatamente, nelle mani dell'agente accertatore, il pagamento in misura ridotta previsto dall'art. 202 C.d.S.. Qualora il trasgressore non si avvalga di tale facoltà deve versare all'agente accertatore, a titolo di cauzione, una somma pari alla metà del massimo della sanzione pecuniaria prevista per la violazione se cittadino extracomunitario, pari alla somma richiesta per il pagamento in misura ridotta se cittadino comunitario. In mancanza del versamento della cauzione viene disposto il fermo amministrativo del veicolo fino a quando non sia stato adempiuto il predetto onere e, comunque, per un periodo non superiore ai sessanta giorni.

2.11 Assicurazione obbligatoria: contrasto della mancata copertura

Si stima che in Italia, su 45 milioni di auto circolanti, circa 3 milioni circolano senza assicurazione R.C.A.¹⁰. I dati relativi all'attività contravvenzionale della Polizia Stradale confermano un ulteriore e preoccupante incremento del fenomeno.

Le due situazioni prevalenti sono rappresentate dai veicoli posti in circolazione sulla strada senza la copertura assicurativa e da quelli 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, dovendo ricorrere al Fondo di garanzia vittime della strada; il sensibile aumento delle polizze assicurative, specie in alcune aree del Paese a maggior rischio. 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.

Per limitare gli effetti indicati, andrebbero adeguatamente potenziate le misure volte ad assicurare l'efficacia delle sanzioni relative alla violazione dell'obbligo di assicurazione R.C.A.. In particolare, andrebbe resa più semplice l'applicazione della normativa che consente l'impiego di dispositivi di controllo remoto delle violazioni relative¹¹.

2.12 Contrasto all'evasione del pedaggio in autostrada

Nel corso degli anni si è assistito ad un progressivo aumento delle forme di evasione ed elusione del pedaggio autostradale, soprattutto da parte dei conducenti dei veicoli commerciali e stranieri, che costituiscono, tra le varie categorie di utenti, quelle che producono gli effetti più dannosi per gli introiti dei gestori e, di

¹⁰ Ministro dello Sviluppo Economico – question time Camera dei Deputati, febbraio 2011.

¹¹ Sarebbe necessaria la completa riscrittura dell'ultima parte dell'art. 193 C.d.S. partendo dal presupposto che, nel testo vigente, esiste una sovrapposizione di norme che nel tempo si sono succedute. Infatti, l'art. 193 C.d.S, come modificato dalla L. 120/2010, prevede che gli organi di polizia stradale, in occasione dell'accertamento remoto di violazioni con gli apparecchi soprarichiamati, possono confrontare i dati relativi all'accertamento delle violazioni con quelli provenienti dalle compagnie di assicurazione e, qualora risulti che il veicolo oggetto dell'accertamento non ha copertura assicurativa, richiedere al proprietario di esibire l'attestazione dell'avvenuto pagamento del premio per la copertura assicurativa e, qualora questi non risponda. L'art. 31 del DL 1/2012, invece, stabilisce che i dati messi a disposizione dal DTT alle Forze di Polizia siano immediatamente utilizzabili per la contestazione dell'art. 193 C.d.S al proprietario del veicolo che, successivamente, ha la possibilità di chiedere l'archiviazione del verbale per tale violazione fornendo prova che il veicolo sia coperto da assicurazione. La procedura prevista dall'art.31 del DL 1/2012, anche per il principio della successione delle norme nel tempo, appare preferibile perché, comunque, più coerente con l'obiettivo della semplificazione amministrativa. Tuttavia, non si può non rilevare che la citata stratificazione di norme presenta numerosi punti di conflitto che potrebbero essere oggetto di contestazione da parte dell'utenza e che, perciò, sarebbe opportuno fare oggetto di interventi normativi adeguati.

conseguenza in termini fiscali, anche per lo Stato. Il fenomeno rappresenta, altresì, una grave forma di distorsione nel mercato dell'autotrasporto da parte delle imprese che pongono in essere tali condotte in quanto, sostenendo minori costi, possono praticare prezzi più competitivi.

La misura del sequestro del veicolo, subordinandone la restituzione al pagamento del debito contratto nei confronti dell'ente proprietario o concessionario della strada da parte dell'intestatario del veicolo, costituirebbe un efficace deterrente, posto che quasi sempre il valore commerciale del veicolo equivale o supera il debito contratto.

Questa misura potrebbe essere realizzata introducendo nel corpo delle disposizioni oggi sanzionate dall'art. 176 del C.d.S., accanto alla sanzione amministrativa pecuniaria, il sequestro, ed eventualmente la confisca, del veicolo con cui l'evasione è stata consumata, subordinandone la sua restituzione al pagamento della sanzione e al debito contratto nei confronti dell'ente proprietario o concessionario della strada qualora superi un determinato importo.

CONCLUSIONI

Il Servizio Polizia Stradale si rende pienamente disponibile ad approfondire ogni tematica concernente il disegno di legge delega di riforma del codice della strada e di fornire, in ogni momento, ogni supporto informativo, di conoscenza e di esperienza di cui dispone.