



## QUADERNI del CNEL

# RIPENSARE IL CODICE DELLA STRADA

Strategie per il miglioramento  
della sicurezza stradale

a cura di Roberto Sgalla  
con la collaborazione  
di Giandomenico Protospataro  
e Alessandro Abruzzini



QUADERNI del CNEL

**RIPENSARE  
IL CODICE DELLA STRADA**  
**Strategie per il miglioramento  
della sicurezza stradale**

a cura di Roberto Sgalla  
con la collaborazione  
di Giandomenico Protospataro  
e Alessandro Abruzzini

Quaderno del Cnel n. 7  
Novembre 2019

Quaderni del Cnel  
Pubblicazione periodica

Testata in attesa di registrazione

ISSN 2611-5948

Nei *Quaderni scientifici* del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, rivolti alla comunità scientifica e ai cittadini, sono pubblicati studi presentati da esperti del Consiglio ovvero da ricercatori e studiosi esterni, nell'ambito di accordi di collaborazione o di seminari presso l'Organo.

In tal modo si intende contribuire al dibattito scientifico, anche al fine di ottenere contributi utili all'arricchimento del dibattito sui temi in discussione presso il Consiglio stesso.

La pubblicazione dei documenti è realizzata ai sensi dell'articolo 8, comma 12, del Regolamento di Organizzazione approvato dall'Assemblea del Cnel il 13 settembre 2018.

La scelta degli argomenti e dei metodi di indagine riflette gli interessi dei ricercatori. Le opinioni espresse e le conclusioni sono attribuibili esclusivamente agli autori e non impegnano in alcun modo la responsabilità del Consiglio.

### **Comitato Scientifico**

Presidente: Prof. Avv. Tiziano Treu

#### Componenti

prof. Maurizio Ambrosini  
prof. Emilio Barucci  
prof.ssa Silvia Ciucciiovino  
dott. Ana Rute Cardoso  
prof. Dr. Andrew Clark  
prof. Efisio Gonario Espa  
prof. Michele Faioli

prof. Claudio Lucifora  
prof.ssa Maria Malatesta  
prof.ssa Annamaria Simonazzi  
prof.ssa Cecilia Tomassini  
prof. Giovanni Vecchi  
prof. dott. Thomas Zwick

### **Direttore Responsabile**

Cons. Paolo Peluffo



## SOMMARIO

PREMESSA	9
1. LE CAUSE DEGLI INCIDENTI STRADALI IN ITALIA	11
1.1 I numeri del fenomeno infortunistico 2017: il dato Istat	11
1.2 I numeri del fenomeno infortunistico 2018 e 2019: il dato di Polizia di Stato ed Arma dei Carabinieri	13
1.3 Analisi delle cause degli incidenti	15
1.4 La percezione dei rischi da parte degli utenti	18
2. INTERVENTI NORMATIVI SUL COMPORTAMENTO DEI CONDUCENTI	20
2.1 Tutela degli utenti deboli	20
2.1.1 Interventi per tutelare l'utenza vulnerabile	22
2.2 Interventi sui comportamenti più pericolosi	27
2.2.1 Violazione delle regole di precedenza	30
2.2.2 Semaforo rosso, agenti del traffico e violazione della segnaletica stradale	31
2.2.3 Violazione della distanza di sicurezza	32
2.2.4 Guida pericolosa	32
2.2.5 Guida distratta	34
2.2.6 Uso del cellulare durante la guida	35
2.2.7 Violazioni riguardanti la mano da tenere	41
2.2.8 Stanchezza alla guida	42
2.2.9 Mancato utilizzo casco e cinture di sicurezza	44
2.3 Conducenti in stato di ebbrezza o di alterazione da stupefacenti e nuove modalità di controllo	47
2.3.1 Interventi sulle norme in materia di requisiti fisici per la guida	51
2.3.2 Controllo dei requisiti richiesti per la guida	54
2.3.3 Strumenti di accertamenti dell'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope	57

3.	PERSONALIZZAZIONE E CERTEZZA NELL'APPLICAZIONE DELLE SANZIONI	59
3.1	Personalizzazione della sanzione amministrativa	60
3.2	Dalla patente a punti ai "punti prudenza"	61
3.3	Certezza dell'applicazione della sanzione	62
3.4	Nuova funzione del ricorso al Prefetto	63
3.5	Interventi sul procedimento di opposizione davanti al giudice di pace	63
3.6	Pagamento immediato su strada con riduzione della sanzione	65
3.7	Riscossione delle sanzioni commesse da veicoli stranieri	66
3.8	Sanzioni più gravi per chi non comunica chi era alla guida	69
4.	RAZIONALIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ DELLE FORZE DI POLIZIA	71
4.1	Razionalizzazione ed efficienza dei servizi di polizia stradale	71
4.2	La sussidiarietà nell'espletamento delle funzioni di polizia stradale e collaborazione dei privati	76
4.2.1	I servizi di polizia stradale	76
4.2.2	La figura dell'ausiliario	78
4.2.3	L'estensione degli ambiti dell'ausiliarità	80
4.2.4	I benefici del progetto	81
4.3	Esternalizzazione delle verifiche periodiche sugli etilometri	82
4.3.1	L'attuale situazione degli etilometri in dotazione delle Forze di Polizia	82
4.3.2	L'affidamento delle verifiche a centri privati autorizzati	84
4.4	Notificazione a mezzo PEC dei verbali di contestazione e degli altri provvedimenti riguardanti l'applicazione di sanzioni amministrative accessorie	86
4.4.1	Questioni irrisolte dal decreto interministeriale 18 dicembre 2017	88
4.4.2	Notifica delle ordinanze ingiunzione a mezzo PEC	89
4.4.3	Una soluzione percorribile	90

4.5	Semplificazione dei procedimenti riguardanti l'esibizione, il ritiro e la sospensione dei documenti di guida e di circolazione	91
4.5.1	Il procedimento di esibizione dei documenti di guida e di circolazione. Prospettive future	91
4.5.2	Il ritiro e la sospensione dei documenti di circolazione e di guida. L'ipotesi della dematerializzazione	93
4.6	Impiego delle tecnologie di controllo remoto per la lotta alle violazioni più ricorrenti	96
4.6.1	Lo stato dell'arte	96
4.6.2	Contrasto della circolazione con veicoli sprovvisti di copertura assicurativa	101
4.6.3	Prospettive future per il potenziamento dell'ambito di impiego delle tecnologie di controllo remoto	103
5.	LA NUOVA FRONTIERA DELLA MOBILITÀ: LE AUTO ELETTRICHE E A GUIDA AUTOMATICA	107
5.1	Responsabilità della circolazione	110
5.2	Tecnologia di assistenza alla guida e lotta alla distrazione	111
	CONCLUSIONI	116



## PREMESSA

Nel settore della sicurezza stradale sussiste una notevole varietà e complessità di norme, alcune persino obsolete a causa dell'evoluzione tecnologica e del mutato quadro giuridico concretizzatosi negli ultimi tempi. Ciò comporta, oggi più che mai, una maggiore chiarezza normativa che sia contestualizzata alle nuove esigenze di sicurezza e alle crescenti richieste di semplificazione burocratica per un efficace reimpiego delle risorse nei settori più strategici.

Diviene, così, necessaria l'elaborazione e la messa in atto di strategie efficaci di contrasto che favoriscano l'aumento dei controlli e una maggiore deterrenza delle sanzioni. Di fronte alle violazioni particolarmente pericolose, costituenti causa di gravi incidenti stradali, quali la distrazione, la guida in stato di ebbrezza o di alterazione per uso di sostanze stupefacenti, la velocità eccessiva, il mancato rispetto delle distanze di sicurezza, ecc., occorre intervenire con incisività ed efficacia sul maggior numero possibile di conducenti.

È perciò ormai indispensabile intervenire sulle norme attualmente in vigore per ridisegnare il complesso di cautele che il conducente deve adottare, prevedendo, al contempo, un'efficace apparato sanzionatorio che funga da reale deterrente per le condotte imprudenti, anche per i veicoli immatricolati all'estero, oggi parzialmente immuni all'apparato sanzionatorio del codice della strada.

D'altra parte, un'ulteriore intervento volto a garantire la sicurezza della circolazione passa attraverso il risparmio delle risorse umane e strumentali che, distolte dall'esecuzione di attività burocratiche ripetitive e di basso impatto sulla sicurezza stradale, potrebbero essere più efficacemente impiegate in attività operative.

La maggiore presenza di personale in divisa sulle strade, oltre ad accrescere la percezione di sicurezza nei cittadini, consente di aumentare la quantità e la qualità dell'attività di prevenzione e controllo, attraverso la predisposizione e l'effettuazione di servizi connotati da elevata professionalità.

In particolare, l'attuale situazione economica del Paese impone di

rivisitare i modelli operativi già noti, per ottenere l'ottimizzazione delle risorse umane disponibili, attraverso una serie di correttivi normativi che incidano, semplificandoli, sui procedimenti amministrativi connessi all'accertamento delle violazioni e sulla possibilità di trasferire al settore privato funzioni attualmente riservate agli organi di polizia stradale o alle amministrazioni.

Di seguito, viene, pertanto, esposta una serie di proposte di modifica delle norme del Codice della Strada raggruppate in tre gruppi omogenei in relazione alle finalità che si intendono perseguire:

- A. contrasto dei comportamenti pericolosi, causa di gravi incidenti stradali;
- B. personalizzazione e certezza nell'applicazione delle sanzioni;
- C. semplificazione amministrativa delle attività burocratiche degli organi di polizia stradale.

Rientrano nel primo gruppo il contrasto della distrazione alla guida, della guida in stato di alterazione per uso di sostanze stupefacenti e la lotta ai comportamenti che più incidono sulla sicurezza stradale e sono causa di incidenti. Rientrano nella seconda categoria di interventi quelli legati al procedimento di applicazione delle sanzioni per il fenomeno dell'esterovestizione, quale strumento per l'elusione delle disposizioni amministrative e tributarie in materia di circolazione stradale.

Le misure del terzo gruppo, invece, hanno lo scopo di risparmiare risorse umane e strumentali le modifiche che incidono sulla notifica a mezzo PEC dei verbali e di ogni altro atto connesso, sulla esibizione, ritiro e sospensione dei documenti di circolazione, sulla sussidiarietà delle funzioni di polizia stradale e sulle verifiche periodiche degli etilometri.

## 1. LE CAUSE DEGLI INCIDENTI STRADALI IN ITALIA

La situazione infortunistica in Italia è ancora molto preoccupante. L'Italia ha mancato di poco l'obiettivo del decennio 2000-2010 fissato dalle norme comunitarie: era prevista la riduzione del 50% dei morti mentre la riduzione in Italia si è attestata intorno al 42%.

Il quarto Programma di azione europea sulla sicurezza stradale 2010-2020 quantifica un nuovo obiettivo indicando una riduzione ulteriore del 50% in 10 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 mentre il tempo stringe.

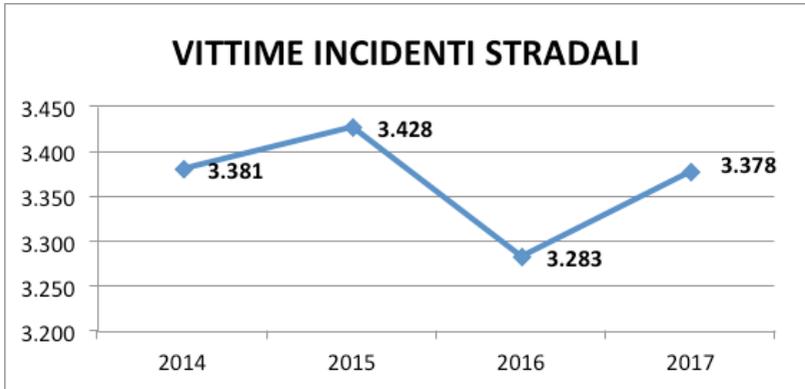
Solo una politica più rigorosa in materia di controllo dei conducenti, sia dal punto di vista dell'idoneità psico-fisica alla guida che da quello del corretto comportamento, potrà consentire di avvicinarsi concretamente all'obiettivo imposto dall'Unione Europea entro il 2020 che, tuttavia, difficilmente potrà essere raggiunto dal nostro Paese.

### 1.1. I numeri del fenomeno infortunistico 2017: il dato ISTAT

Nel 2017, secondo l'ultima pubblicazione ISTAT, si sono registrati in Italia 174.933 incidenti stradali con lesioni a persone, che hanno provocato 3.378 vittime (entro il 30° giorno) e 246.750 feriti.

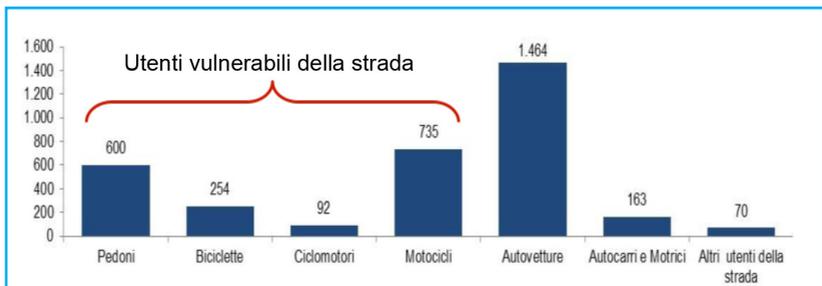
Dopo la riduzione delle vittime registrata nel 2016, nel 2017 il numero dei morti è pertanto tornato a crescere del 2,9% (95 vittime in più). In lieve diminuzione, invece, incidenti e feriti, rispettivamente -0,5% e -1%.

La mortalità sulle strade ha segnato, nell'ultimo quadriennio, un andamento altalenante, con un aumento nel 2015 rispetto al 2014, una nuova riduzione nel 2016 e, infine, un nuovo aumento nel 2017, con un numero di vittime (3.378) tornato sostanzialmente uguale a quello del 2014 (3.381).



Gli utenti di autovetture - oltre il 70% dei veicoli in circolazione - hanno continuato ad esprimere, in termini assoluti, il maggior numero di vittime degli incidenti stradali. Nel 2017, infatti, si sono registrati 1.464 decessi tra conducenti e passeggeri di autovetture, mentre per le categorie di cd. utenti vulnerabili - che rappresentano quasi il 50% dei morti sulle strade - le vittime sono così ripartite:

- Motociclisti, 735
- Pedoni, 600
- Ciclisti, 254
- Ciclomotoristi, 92



Gli indici di mortalità per categoria di utente della strada continuano ad evidenziare i rischi più elevati per gli utenti cd. vulnerabili rispetto a quelli di altre modalità di trasporto: infatti, l'indice di mortalità<sup>1</sup> per i pedoni, pari a 3,1 morti ogni 100 incidenti, è quasi cinque volte superiore di quello degli occupanti di autovetture (0,7), mentre il valore dell'indice riferito a motociclisti e ciclisti è oltre il doppio.

## **1.2 I numeri del fenomeno infortunistico 2018 e 2019: il dato di Polizia di Stato ed Arma dei Carabinieri**

Nel corso del 2018 - in mancanza del dato ISTAT - Polizia di Stato ed Arma dei Carabinieri hanno rilevato una diminuzione, rispetto al 2017, del 1,2% nel numero di incidenti con lesioni (da 32.239 a 31.865) e dello 0,6% in quello dei feriti (da 49.447 a 49.172), come pure del 4,7% nel numero di sinistri mortali (da 1.569 a 1.496) e del 1,9% in quello dei deceduti (da 1.710 a 1.678, tra i quali sono state considerate le 43 vittime del crollo del Ponte Morandi a Genova).

Scendendo nel dettaglio delle diverse categorie di utenti, si osserva che se per gli automobilisti si è avuto un aumento della mortalità di oltre il 2% (20 vittime in più, da 893 del 2017 a 913 del 2018), gli utenti delle 2 ruote hanno, per converso, fatto registrare risultati positivi: in particolare, i ciclisti hanno fatto segnare la più alta riduzione percentuale delle vittime (-17,5%, da 80 a 66), mentre in termini assoluti il decremento maggiore di vittime si è registrato tra i cd. centauri (utenti dei veicoli a motore a 2 ruote), passati dalle 414 vittime del 2017 alle 366 del 2018 (-48 morti, pari a -11,6%).

Negativo, infine, il dato delle vittime tra i pedoni, passate da 183 a 192 (9 morti in più, pari a +4,9%).

Nessuna novità, invece, sotto il profilo delle cause della incidentalità, con la distrazione che continua ad essere la condotta scorretta di guida fonte del maggior numero di sinistri stradali.

Si riporta di seguito uno schema relativo alla incidentalità nel 2018:

1. Numero di morti ogni 100 incidenti per investimento di pedone o veicoli coinvolti nell'incidente per tipologia.

I primi 5 mesi del 2019 – il dato è al 26 maggio – stanno facendo

TOTALI INCIDENTI MORTALI RILEVATI						
	2017		2018		Diff.	Diff. %
<b>Incidenti</b>	1.569		1.496		-73	-4,7
<b>Deceduti</b>	1.710		1.678		-32	-1,9
Pedoni deceduti						
<b>Deceduti</b>	183		192		9	4,9
Dettaglio deceduti a bordo di:						
	893	Autovettura	913	Autovettura	20	2,2
	414	Motociclo+ciclomotore	366	Motociclo+ciclomotore	-48	-11,6
	80	Velocipede	66	Velocipede	-14	-17,5
	140	Altro	141	Altro	1	0,7

nuovamente registrare un'inversione di tendenza, con un aumento, sia pure lieve, degli incidenti mortali del 1,7% (da 525 a 534, più 9) come pure delle vittime del 1,2% (da 576 a 583, più 7). Diminuiscono, per converso, gli incidenti con lesioni del 3,5% (410 incidenti in meno) come pure le persone ferite del 4,4% (791 in meno).

Tale dato, oltre ad essere di per sé negativo, ci suggerisce che, anche qualora il trend iniziato nel 2015, quando la parabola discendente del fenomeno infortunistico aveva fatto registrare la sua prima battuta d'arresto dal 2001, si interrompesse, sarebbe impossibile raggiungere l'obiettivo che l'UE ha fissato per il decennio 2011-2020: un ulteriore abbassamento del numero delle vittime sulle strade, pari al 50% rispetto al dato del 2010 (da 4.114 morti del 2010 a 2.057 nel 2020, pari ad una riduzione di 1.226 vittime). Obiettivo che, tenuto conto delle riduzioni in percentuale degli ultimi 15 anni (2001-2016) pari al 3% circa ogni anno, si tratterebbe di ottenere un'ulte-

riore riduzione del 30% da raggiungere in poco meno di due anni da adesso, pari al 10% ogni anno fino al 2020.

Dalla fotografia che ci viene restituita dai dati esposti (riduzione del numero complessivo degli incidenti ed aumento dei feriti e delle vittime), l'elemento su cui focalizzare l'attenzione è costituito dall'indice di gravità degli incidenti che ci aiuta a comprendere come la mortalità sulle strade sia oggi un problema di conseguenze: sebbene l'evento incidente si faccia registrare in minore percentuale, il numero complessivo rimane comunque alto ed ogni singolo evento è più grave del passato.

### 1.3 Analisi delle cause degli incidenti

Alla base di ogni analisi infortunistica vi è sempre il dato e la sua qualità; è fondamentale identificare la categoria di utenti coinvolta in un incidente, la manovra o il comportamento che hanno causato l'evento e le condizioni sotto le quali esso si è verificato. Da un approccio di ricerca meramente descrittiva dei fenomeni è necessario oggi passare ad un esame che possa fornire risposte concrete alle cause rilevate<sup>2</sup>.

La maggior parte dei fattori di rischio che favoriscono l'evento incidente stradale sono legati alla persona (condizioni di salute, età, assunzione di farmaci compromettenti l'attenzione, l'equilibrio e i riflessi), e ai suoi stili di vita che comportano consumo dannoso di alcol e sostanze psicotrope, e scorretti comportamenti alla guida (distrazione - utilizzo dei cellulari/smartphone/tablet - eccessiva velocità, mancato utilizzo dei sistemi di protezione). Solo in via residuale, la causa di un incidente stradale è riconducibile alla sicurezza delle strade e dei veicoli.

Gli incidenti stradali sono eventi casuali dove la componente dell'er-

---

2. In passato, infatti, l'attenzione era prevalentemente posta sugli eventi, intesi come singoli e isolati, che vedevano coinvolte le sole autovetture con un approccio puramente descrittivo: si limitava l'analisi alla mera rilevazione degli eventi incidentali senza mettere in relazione causa e strategia d'intervento.

rore umano è ricorrente; si è consolidata dunque la consapevolezza dell'impossibilità di una loro totale eliminazione, diversamente da quanto con i primi studi sulla sicurezza stradale si era portati a credere. Tuttavia, un approccio più accurato del fenomeno può aiutare a formulare modelli di previsione dell'incidentalità stradale mettendo in relazione gli eventi infortunistici con le variabili legate al flusso veicolare ed al sistema di trasporto nel loro insieme. Il nuovo approccio è perciò necessariamente di tipo olistico e tende a ricercare le cause di un evento in tutte le componenti potenzialmente coinvolte.

L'ISTAT (dati 2017) indica tra i comportamenti scorretti alla guida che provocano il maggior numero degli incidenti, distrazione, mancato rispetto delle regole della precedenza o del semaforo e velocità eccessiva che, da molti anni, continuano a rappresentare le prime 3 cause di incidenti stradali.

In questo contesto, anche i fattori sociali entrano in azione nel determinismo degli incidenti stradali e si riferiscono, ad esempio, alle condizioni socioeconomiche disagiate, allo stato di migrante che di fatto determinano un minor accesso alle risorse di formazione e informazione sulle misure di prevenzione e più in generale all'acquisizione della cultura della sicurezza sulle strade.

Occorre considerare, inoltre, che non è possibile prescindere da un'analisi contestuale di tutte le variabili che incidono sul fenomeno della sicurezza stradale: parco circolante - sviluppo della rete stradale - regolamentazione normativa e tecnico gestionale dei flussi. E l'Italia ha un significativo record: risulta il paese europeo con il rapporto più alto tra numero di veicoli e numero di cittadini. Di contro si riscontra una sostanziale invariabilità del sistema viario ed infrastrutturale con livelli di crescita, nell'ultimo decennio, molto ridotti (+ 3,9% di tutta la rete primaria contro il + 20,4% di aumento immatricolazioni veicoli).

**PROSPETTO 5. CAUSE ACCERTATE O PRESUNTE DI INCIDENTE PER CATEGORIA DELLA STRADA<sup>6</sup>**  
 Anno 2017, valori assoluti e composizione percentuale (a)

DESCRIZIONE CAUSE	Strade urbane		Strade extraurbane		Totale	
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%
<b>Procedeva con guida distratta o andamento indeciso</b>	24.200	14,6	11.561	20,1	35.761	16,0
<b>Procedeva senza rispettare la precedenza o il semaforo</b>	28.298	17,1	4.064	7,1	32.362	14,5
- procedeva senza rispettare lo stop	9.836	5,9	1.720	3,0	11.556	5,2
- procedeva senza dare la precedenza al veicolo proveniente da destra	7.473	4,5	958	1,7	8.431	3,8
- procedeva senza rispettare il segnale di dare precedenza	9.202	5,5	1.271	2,2	10.473	4,7
- procedeva senza rispettare le segnalazioni semaforiche o dell'agente	1.787	1,1	115	0,2	1.902	0,9
<b>Procedeva con velocità troppo elevata</b>	14.688	8,9	8.399	14,6	23.087	10,3
- procedeva con eccesso di velocità	14.088	8,5	8.127	14,1	22.215	9,9
- procedeva senza rispettare i limiti di velocità	600	0,4	272	0,5	872	0,4
Procedeva senza mantenere la distanza di sicurezza	13.054	7,9	8.409	14,6	21.463	9,6
Manovrava irregolarmente	12.550	7,6	3.382	5,9	15.932	7,1
Svoltava irregolarmente	4.301	2,6	628	1,1	4.929	2,2
Procedeva contromano	3.135	1,9	1.769	3,1	4.904	2,2
Sorpassava irregolarmente	2.922	1,8	1.262	2,2	4.184	1,9
Ostacolo accidentale	2.929	1,8	2.399	4,2	5.328	2,4
Veicolo fermo evitato	959	0,6	1.005	1,7	1.964	0,9
Non dava la precedenza al pedone sugli attraversamenti	7.226	4,4	110	0,2	7.336	3,3
Buche, ecc. evitato	725	0,4	659	1,1	1.384	0,6
Circostanza imprecisata	28.258	17,0	5.848	10,2	34.106	15,3
Veicolo fermo in posizione irregolare urtato	2.061	1,2	290	0,5	2.351	1,1
Altre cause relative al comportamento nella circolazione	5.771	3,5	1.863	3,2	7.634	3,4
Comportamento scorretto del pedone	6.737	4,1	467	0,8	7.204	3,2
<b>Totale comportamento scorretto del conducente e del pedone</b>	<b>157.814</b>	<b>95,1</b>	<b>52.115</b>	<b>90,5</b>	<b>209.929</b>	<b>93,9</b>
<b>Altre cause</b>	<b>8.083</b>	<b>4,9</b>	<b>5.496</b>	<b>9,5</b>	<b>13.579</b>	<b>6,1</b>
<b>Totale cause (b)</b>	<b>165.897</b>	<b>100,0</b>	<b>57.611</b>	<b>100,0</b>	<b>223.508</b>	<b>100,0</b>

(a) Sono incluse nel prospetto tutte le circostanze registrate per i primi due veicoli coinvolti. Per ogni veicolo possono essere indicate fino a tre tipologie di circostanze.

(b) Il totale cause è riferito al numero complessivo delle cause accertate o presunte, corrispondenti ai conducenti dei primi due veicoli coinvolti nell'incidente, comunicate dalle forze dell'ordine al momento del rilievo. Il dettaglio delle singole voci in tabella è riferito alle sole circostanze legate ad inconvvenienti di circolazione.

#### 1.4 La percezione dei rischi da parte degli utenti

La tendenza dei giovani ad assumere rischi alla guida ed il loro coinvolgimento ancora troppo elevato in incidenti possono essere spiegati in base a diversi fattori.

Uno di questi consiste nella sistematica distorsione che tali conducenti attuano sulla percezione del rischio connesso alla guida. Il rischio stradale, le cui conseguenze sono purtroppo tristemente note anche nel mondo dei giovani, sia nelle sue manifestazioni che nei costi sociali ed economici, non suscita in loro quelle stesse sensazioni di rifiuto o di avversione che sono invece immediate e significative in altri tipi di rischio, decisamente meno rilevanti nel loro impatto in termini di vite umane.

La scelta di adottare comportamenti azzardati alla guida implica un dato di partenza e cioè che i giovani sottostimano il rischio di rimanere personalmente coinvolti in un incidente stradale. A ciò si associa l'incapacità dei giovani di vedere i pericoli, anche quando sono presenti, a causa della loro scarsa esperienza alla guida. Diversi studi dimostrano che nei giovani un comportamento più viene messo in atto, meno è valutato come rischioso e ciò viene poi potenziato dal non sperimentare direttamente le conseguenze negative che possono derivare da un certo comportamento. In altri termini più si mette in atto un comportamento a rischio senza sperimentare conseguenze negative più si rafforza la convinzione che quel comportamento non comporti rischi.

I giovani guidatori inoltre, pur in presenza di scarsa abilità e di mancanza di esperienza, tendono largamente a sovrastimare le proprie capacità di guida, stima che diventa sempre più scorretta ogni volta che si affronta un rischio e si riesce ad uscirne indenni.

C'è poi un'altra ragione che spinge i giovani guidatori a pretendere troppo dalle proprie capacità: i ragazzi quando affrontano uno stimolo hanno tempi di reazione più bassi rispetto alle persone più anziane. Questo è un vantaggio perché se lo "stimolo" fosse un pericolo permetterebbe loro di rispondere più velocemente. Sfortunatamente però prima che si inneschi la risposta, lo stimolo dovrebbe

essere riconosciuto come pericoloso.

Diversi studi dimostrano che il tempo che i giovani impiegano per riconoscere uno stimolo stradale come pericoloso è molto maggiore rispetto ai guidatori più anziani. Così, tutto il vantaggio derivato dall'essere in grado di fornire risposte rapide scompare e anzi, il rischio di incidente è maggiore.

I giovani sembrano consapevoli dei loro vantaggi rispetto a conducenti più anziani ma dimostrano di non rendersi conto appieno degli svantaggi che derivano dall'inesperienza.

Sulla base di questa errata valutazione si ritengono più abili di quanto in realtà non siano e credono pertanto di potersi permettere uno stile di guida più azzardato.

Sulla base di ciò si può concludere che la scarsa percezione dei rischi dei giovani non è dovuta solo all'età ma anche e soprattutto alla poca esperienza: ciò è un vantaggio perché mentre sull'età non possiamo operare, sui problemi legati all'inesperienza almeno in parte si.

Si può pertanto immaginare di intervenire efficacemente aumentando la consapevolezza delle situazioni di pericolo che ogni giorno un guidatore si trova ad affrontare ed in parallelo spingendo i giovani ad una valutazione più realistica delle proprie capacità di guida.

Correggere e migliorare i comportamenti sociali è una meta ambiziosa, ma possibile. È opinione unanimemente condivisa che il comportamento alla guida sia legato allo stile di vita e che per migliorare la sicurezza sulle strade occorre un cambiamento culturale<sup>3</sup>.

---

3. È per questo che da anni l'attività della Polizia Stradale non si ferma all'azione di prevenzione e di repressione delle condotte pericolose ma si sviluppa anche nell'area dell'informazione, con particolare riguardo a quella rivolta ai giovani e con l'obiettivo di parlare in modo efficace ai ragazzi con un linguaggio che deve essere necessariamente modulato su registri a loro familiari. Il rispetto delle regole non passa infatti solo attraverso coercizione e controlli ma si basa anche sul convincimento che determinate norme costituiscano la migliore soluzione per garantire la mobilità e la salvaguardia dei beni primari della vita e dell'incolumità fisica.

## 2. INTERVENTI NORMATIVI SUL COMPORTAMENTO DEI CONDUCENTI

La vita e la salute sono di capitale importanza e devono avere, in ogni caso, la priorità sulla mobilità e su altri obiettivi del sistema di trasporto stradale. I dati statistici evidenziano che il comportamento di guida è causa unica o concomitante degli incidenti stradali in una percentuale di casi compresa tra l'80% ed il 90%. Per tale ragione, la richiesta di intervento sul fattore umano è divenuta negli ultimi decenni sempre più pressante ed articolata. Come si è visto, la sottovalutazione del pericolo è causa del mantenimento di comportamenti di guida insicuri. Ma oltre alla difficile percezione del pericolo, anche la sottovalutazione della gravità delle conseguenze che un incidente stradale comporta condiziona la probabilità che siano adottati comportamenti di guida non corretti. Per queste ragioni, l'azione sui comportamenti degli utenti e la tutela degli utenti deboli, deve rappresentare priorità nel processo di modifica normativa.

### 2.1 Tutela degli utenti deboli

Il Codice della Strada definisce "utente debole della strada" i pedoni, i disabili in carrozzella, i ciclisti e tutti coloro i quali meritino una tutela particolare dai pericoli derivanti dalla circolazione sulle strade. Questi utenti risultano essere particolarmente esposta al rischio di riportare lesioni gravi o mortali come conseguenza di incidenti stradali, sia perché non protetti da strutture esterne, sia perché bambini e soprattutto anziani hanno maggiori difficoltà per gestire il pericolo<sup>4</sup>.

---

4. Sono considerati utenti vulnerabili per età: i bambini (età compresa tra 0 e 14 anni), i giovani (età da 15 a 24 anni), gli anziani (età oltre i 65 anni). Nella classe di età 25-64 anni rientrano gli utenti che, pur non classificati come "vulnerabili" dal punto di vista dell'età, possono rientrare tra i "vulnerabili" stessi qualora coinvolti in incidenti in veste di pedoni, ciclisti, utenti su ciclomotore o su motociclo.

In realtà, oggi, sia in ambito sociale che economico, la definizione appare insufficiente a comprendere il fenomeno. Infatti, accanto agli utenti deboli definiti dalle norme ci sono sempre di più “utenti vulnerabili”: sono, in particolare, gli utenti su ciclomotore e quelli su motociclo. L’osservazione e lo studio degli eventi infortunistici, soprattutto in ambito urbano<sup>5</sup>, mostra che questi utenti sono sempre più vulnerabili<sup>6</sup>.

L’incidenza delle vittime tra gli utenti vulnerabili sul totale è di circa uno su due ed è molto preoccupante<sup>7</sup>. Per questo motivo, da molti anni, le Nazioni Unite e la Commissione europea hanno sollecitato l’adozione di politiche in loro favore.

---

5. La mortalità stradale, nel contesto urbano, rappresenta un fenomeno che riguarda principalmente pedoni, ciclisti e motociclisti. Anche in questo ambito, a causa della loro insufficiente protezione fisica in caso di collisione, con altri veicoli si deve ritenere che siano comunque da considerare come “utenti vulnerabili”. La significativa pericolosità dell’ambiente stradale urbano nei riguardi di questa specifica categoria di utenti ha suscitato, negli ultimi anni, una crescente attenzione nell’ambito scientifico di settore, nel tentativo di garantire loro adeguate contromisure di protezione. Nelle città italiane si registra il 43% delle vittime della strada, contro una media europea del 34%, che in molti paesi scende anche sotto il 25%: Le città italiane sono purtroppo ancora insicure. Il 42% dei morti in città è un pedone o un ciclista, un ciclomotore o un motociclista.

6. Le motociclette e i ciclomotori sono meno stabili e visibili e proteggono meno degli autoveicoli. Sono coinvolti in una percentuale sproporzionatamente più alta di incidenti gravi e mortali, la maggior parte dei quali avviene in città ed è causata da errori umani (anche di altri guidatori, a bordo di altri veicoli...). Infatti, incidenti con motociclette causano circa il 15% di tutte le vittime della strada, mentre quelli con ciclomotori rappresentano a circa il 3%. Complessivamente, equivalgono a circa il 18% delle vittime di incidenti stradali, nonostante il fatto che motociclette e ciclomotori rappresentino solo l’11% di tutti i veicoli a motore.

7. Dal 2000 la mortalità dei passeggeri di automobili è stata ridotta del 50%, ma questa riduzione non c’è stata per gli utenti della strada vulnerabili. Infatti, i decessi di pedoni si sono ridotti del 34%, dei ciclisti del 31% e dei motociclisti del 17%. Complessivamente, i gli utenti vulnerabili rappresentano più del 60% dei decessi stradali nelle aree urbane in tutta Europa. Infatti, gli incidenti che coinvolgono gli utenti vulnerabili sono tra le cause citate per il rallentamento della sicurezza stradale nell’UE tra il 2014 e il 2015.

La strada è un luogo di incontro per le persone: uno spazio per gli scambi, per gli acquisti e per il lavoro, uno strumento che facilita gli spostamenti e riduce le distanze. La strada è di tutti: su di essa si incrociano esigenze, necessità, interessi differenti e complementari. Per questo motivo il suo uso deve essere regolamentato, prima che da una norma giuridica, dalle norme sociali. Per gli utenti più vulnerabili l'attenzione deve essere affrontata con nuovo vigore: si deve lavorare sulla sicurezza stradale da diversi punti di vista, da una parte sviluppando nuove tecnologie per la sicurezza, dall'altra, lavorando per creare sistemi di circolazione più sicuri ed, infine, educando la gente a interagire correttamente con gli utenti più vulnerabili, affinché lo spazio di tutti non diventi quello di pochi.

### **2.1.1 Interventi per tutelare l'utenza vulnerabile**

Nonostante ogni buon proposito, è ancora evidente che il Codice della Strada è stato pensato ed elaborato soprattutto in funzione dei mezzi a motore – in primo luogo dell'automobile – realizzando, nella norma e purtroppo anche nella cultura diffusa, una sorta di gerarchia tra le diverse tipologie di utenti, che rischia di avere come risultato una sempre maggiore emarginazione di chi sceglie di utilizzare forme di mobilità sostenibile.

In primo luogo va quindi chiarito che i ciclisti e i pedoni devono essere riconosciuti come utenti della strada alla stregua di tutti gli altri e non essere considerati – come troppo spesso avviene – un "intralcio" alla scorrevolezza del traffico.

Il Codice della Strada ha quindi bisogno di essere rinnovato per adattarsi ad una nuova cultura della mobilità che punti in particolare modo al pieno rispetto della sicurezza e della qualità ambientale. La bicicletta, come mezzo di trasporto personale ed ecologico, soprattutto in città, deve essere promossa ed incentivata. Ma anche motocicli e ciclomotori, purché non inquinanti, devono rappresentare una valida alternativa alle auto. Tuttavia, poiché è ormai evidente che, anche negli anni a venire, il fattore umano resterà il

problema da risolvere, occorre adottare norme che possano limitare le situazioni di conflitto tra utenti vulnerabili (utilizzatori delle due ruote, compresi gli utenti di ciclomotori e motocicli) ed altri veicoli. Strategie di contrasto del fenomeno infortunistico possono essere incentrate su tre fronti:

**1. miglioramento delle infrastrutture di trasporto esistenti** e una progettazione delle nuove basata su principi ispirati alla prevenzione e alla riduzione delle conseguenze derivanti dagli eventi. È evidente che solo un attento monitoraggio ed una profonda revisione delle infrastrutture stradali (dalla segnaletica alle barriere di contenimento, cartelli vari, dossi, etc..) può aiutare l'effettiva protezione di tali utenti vulnerabili. Alla base di ogni strategia di intervento per la messa in sicurezza della rete stradale vi è l'individuazione dei siti a più alta pericolosità, contraddistinti da un'elevata concentrazione di eventi incidentali. Per le utenze vulnerabili gli interventi sono moltissimi:

- \* **per i pedoni** è necessario creare itinerari pedonali protetti e rendere sempre più visibili gli attraversamenti pedonali. Limitare, infatti, i punti di conflitto tra veicoli e pedoni può abbattere drasticamente il numero dei morti sulle strade. Anche la tecnologia va implementata soprattutto attraverso l'introduzione di semafori controllati da sensori e tramite il miglioramento della visibilità alle strisce pedonali.
- \* **per i ciclisti**, è necessario creare itinerari ciclabili protetti che limitino i conflitti con gli altri veicoli. Inoltre, alle intersezioni, potrebbe essere utile creare una corsia laterale protetta per evitare che i ciclisti siano costretti a passare tra le auto con pericolose situazioni di conflitto<sup>8</sup>. Per consentire la fruizione della bicicletta

---

8. Si tratta di creare una linea d'arresto in posizione avanzata per le biciclette negli incroci semaforizzati per conferire ai velocipedi la possibilità di accumularsi in questo spazio. Nonostante sia molto diffusa in ambito nord-europeo, l'adozione di una "casa avanza" per biciclette in ambito urbano sembra essere di difficile attuazione in Italia. Infatti, la misura può essere anche pericolosa per le biciclette, data

anche per la terza età:

- infrastrutture adeguate alla circolazione in bicicletta di anziani e disabili (ridurre battute/superfici irregolari);
- controlli sanitari medici e/o psicologici per i conducenti più anziani per migliorare la Sicurezza Stradale e la salvaguardia della mobilità individuale<sup>9</sup>.

\* **per motociclisti e ciclomotoristi** gli interventi strutturali devono riguardare soprattutto le barriere di sicurezza. Va previsto l'obbligo di installare specifiche barriere protettive per l'incolumità di scooteristi e motociclisti<sup>10</sup>. Molto utile potrebbe essere, per queste categorie di utenti la creazione di un "casa protetta avanzata" alle intersezioni per ridurre i conflitti con gli altri veicoli<sup>11</sup>.

\* **Per tutti gli utenti vulnerabili**, inoltre, la tecnologia ITS (Intelligent transportation system) può essere molto importante e su questa occorre investire<sup>12</sup>.

---

la ridotta velocità di ripartenza rispetto al resto dei veicoli .

9. I dati europei mostrano che quasi la metà dei ciclisti che muoiono in incidenti stradali in città ha più di 65 anni. Con l'invecchiamento della popolazione, sta aumentando l'uso della bici elettrica tra le persone anziane.

10. Si tratta di particolari barriere protettive che, per le loro specifiche tecniche, sono in grado di mitigare gli effetti dell'urto di un motociclista sul guardrail. Uno strumento che deve essere adottato sia su tratti stradali esistenti e particolarmente pericolosi che sulle tratte di nuova costruzione.

11. Si tratta di una particolare configurazione della segnaletica orizzontale, che consente negli incroci con semaforo di predisporre una linea di arresto in posizione più avanzata per i motocicli e ciclomotori rispetto alla linea d'arresto degli altri veicoli. Tale misura può essere molto utile perché elimina potenziali punti di conflitto, soprattutto rispetto ai veicoli pesanti. Vista la velocità e lo spunto da fermo dei motocicli e dei ciclomotori, la misura consente di smaltire rapidamente i veicoli accumulati e permette ai conducenti degli autoveicoli di defluire agevolmente.

12. Vanno implementati soprattutto gli ITS basati sulle infrastrutture, quali il segnale del traffico pedonale intelligente (Intelligent Pedestrian Traffic, IPT), i semafori adattivi (Crossing Adaptive Lighting, CAL) e le rastrelliere portabiciclette con informazioni sulle biciclette (Information on Vacancy of Bicycle, IVB). La si-

- **azioni di sensibilizzazione degli utenti** per un più corretto comportamento. Devono essere respinte fermamente le campagne contro i “pedoni distratti” e i “ciclisti selvaggi”, perché irresponsabilmente alimentano l’idea che in fondo gli utenti vulnerabili, se vengono investiti, è perché hanno contribuito con la loro indisciplina all’evento. Per tutti gli utenti vulnerabili è importante che sia affermato il principio opposto: gli altri utenti della strada hanno la responsabilità degli eventi correlati agli incidenti con utenti vulnerabile e quindi, devono comunque prestare particolare attenzione alle categorie più vulnerabili. Occorre, cioè, affermare una nuova cultura urbana in cui anziani, bambini, ciclisti, pedoni e portatori di handicap possano essere liberi di muoversi ciascuno secondo le proprie specificità.
- **rafforzamento delle norme di circolazione e delle azioni di controllo del rispetto delle stesse** per favorire i comportamenti corretti e disincentivare quelli più a rischio. Si tratta, soprattutto, di promuovere la convivenza in strada e il rispetto delle regole da parte di tutti e intervenire, in via preventiva e repressiva, prioritariamente sui comportamenti più gravi e pericolosi che sono quelli dei conducenti di veicoli a motore meno vulnerabili, non certo perché gli automobilisti siano utenti peggiori, ma semplicemente perché una loro distrazione, a causa della velocità e massa dei mezzi, può essere letale per gli utenti più vulnerabili.

### **Dovrebbe essere previsto:**

- l’obbligo per i ciclisti di indossare e tenere debitamente allacciato un casco protettivo conforme ai tipi omologati, con specifiche previsioni in tema di responsabilità per il caso in cui il trasportato sia un minore;
- l’adozione obbligatoria di nuovi dispositivi di protezione indi-

---

curezza agli incroci stradali, può essere garantita anche utilizzando sensori per i pedoni e notifiche per gli automobilisti. Si tratta di sistemi di guida che avvertono gli automobilisti che pedoni o ciclisti stanno attraversando con un possibile rischio di impatto con gli stessi.

- viduale per i conducenti a due ruote (paraschiena per conducenti di ciclomotori e moto);
- implementazione dell'obbligo di utilizzo di capi di vestiario con materiali catarifrangenti (calzature, indumenti, giubbotti, ecc..) che possono essere applicati agli stessi con degli appositi nastri o pendagli;
  - obbligo per i ciclisti di usare dispositivi di illuminazione e segnalazione visiva adeguati e di tenerli in perfetta efficienza<sup>13</sup>;
  - l'obbligo di adozione, soprattutto sui veicoli pesanti, di dispositivi di controllo dell'angolo cieco (Blind Spot Detection, BSD) e di sistemi di rilevamento di pedoni e ciclisti con la possibilità di frenatura di emergenza automatica (Pedestrian and Cyclist Detection System + Emergency Braking, PCDS+EBR);
  - incentivi per la diffusione delle telecamere retrovisori per la protezione dei pedoni, in particolare sui veicoli pesanti<sup>14</sup>.
  - promozione dell'uso della bicicletta in città. L'uso consapevole della bicicletta rappresenta una modalità di trasporto sostenibile, ecologica, economica e salutare. Le strategie per promuoverlo su larga scala, soprattutto negli spostamenti a breve raggio, sono essenziali per ridurre gli incidenti stradali che vedono coinvolti questi utenti. Infatti, tanto più grande è il numero di persone che utilizzano la bicicletta tanto più sarà ridotto il numero degli incidenti tra questi veicoli e quelli motorizzati<sup>15</sup>.

13. Un sistema di illuminazione per le biciclette che sia ben funzionante non solo nelle stagioni buie è essenziale per vedere bene durante la guida e per farsi vedere dagli altri. Su questo tema, il vigente Codice della Strada è molto carente e datato e dovrebbe essere modificato per adeguare le norme all'evoluzione tecnologica dei materiali.

14. Per la riduzione degli incidenti tra pedoni e veicoli pesanti, sarebbe necessario che, almeno i veicoli d'approvvigionamento in ambito urbano, debbano avere una cabina di guida bassa o a pianale ribassato.

15. I dati statistici del nord Europa mostrano chiaramente che nei paesi europei dove l'uso della bicicletta è più diffuso, il rischio per l'incolumità dei ciclisti è molto più basso. Si tratta di un fenomeno apparentemente paradossale chiamato "safety in numbers" secondo cui esiste una stretta relazione tra il numero di persone

Per realizzare questo obiettivo, è necessario anche migliorare la combinazione intelligente dei mezzi di trasporto (ampliamento delle offerte park and ride, adeguati parcheggi per biciclette vicino alle fermate dei trasporti pubblici, espansione di offerte flessibili di bike sharing, ecc..).

## 2.2. Interventi sui comportamenti più pericolosi

Dall'esame delle cause degli incidenti stradali<sup>16</sup> e dalla comparazione tra la loro incidenza sul fenomeno infortunistico ed 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. Basti pensare, ad esempio, alle violazioni correlate al mancato rispetto delle regole di precedenza che, pur incidendo pesantemente in misura percentuale sugli incidenti stradali (oltre il 25%), sono punite meno gravemente di condotte che sono di gran lunga meno pericolose (ad esempio quelle relative al sorpasso). Si possono individuare i seguenti comportamenti a rischio, sui quali è necessario concentrare

---

che usano la bicicletta e la frequenza delle collisioni tra ciclisti e veicoli motorizzati. Questa correlazione dimostra che più aumenta il numero di persone che vanno in bicicletta, più diventa sicuro andarci. Il fenomeno ha ben precise motivazioni psicologiche e sociali. In presenza di un crescente numero di biciclette circolanti i conducenti di veicoli a motore diventano più consapevoli dei ciclisti e migliorano la loro capacità di anticiparne la presenza nel traffico. Inoltre gli stessi conducenti di veicoli a motore, in presenza di una significativa diffusione del mezzo, hanno più probabilità di utilizzare la bicicletta a loro volta e quindi di comprendere meglio come le dinamiche di circolazione di questi veicoli.

16. Il contributo causale al fenomeno infortunistico dei diversi comportamenti illeciti degli utenti può essere così compendiato.

REGOLA DI CONDOTTA VIOLATA	Incidenza % negli incidenti stradali
Precedenza	25,3%
Distanza di sicurezza	19,1%
Guida distratta o andamento indeciso	15,6%
Eccesso di velocità	13,1%
Mano da tenere	3,5%
Immissione nel flusso della circolazione e manovre	3,5%
Precedenza al pedone sugli appositi attraversamenti	3,2%
Svolta a sinistra	3,0%
Retrocessione o conversione	2,3%
Segnalazioni semaforiche o dell'agente	2,1%
Sorpasso	1,8%
Altre condotte (non omogenee)	7,5%

**Tabella 5- Incidenza percentuale dei comportamenti scorretti (principali condotte) sul totale degli incidenti dovuti al comportamento del conducente**

Fonte ISTAT - elaborazione Polizia Stradale

l'attenzione<sup>17</sup> e gli interventi normativi immediati<sup>18</sup>:

- violazioni delle regole di precedenza;
- omesso rispetto della distanza di sicurezza,

17. Dati tratti da "statistica degli incidenti stradali", ISTAT anno 2004. Il dato relativo alla guida in stato di ebbrezza alcolica o sotto l'effetto di stupefacenti è frutto dell'elaborazione dei dati della Polizia Stradale.

18. L'orientamento del legislatore italiano nel processo di revisione delle norme concernenti la disciplina della circolazione stradale deve essere necessariamente ricercato nella prospettiva di piena condivisione del progetto, presente nel Libro bianco sulla politica dei trasporti per il periodo 2010-2020, di dimezzare i decessi per incidenti stradali entro il 2020 e, quindi, deve essere soprattutto ispirato alla individuazione delle situazioni di maggior rischio infortunistico. In tale prospettiva, appare assolutamente indispensabile intervenire sui quei comportamenti che costituiscono le principali cause degli incidenti stradali

- guida distratta (telefonino, 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.

Per tutti questi comportamenti pericolosi **occorre individuare strategie di contrasto più efficaci e sanzioni più dissuasive**<sup>19</sup>.

Nel breve periodo, si ritiene necessario che le condotte degli utenti indisciplinati possano essere più efficacemente corrette attraverso alcune modifiche alle norme di comportamento del Codice della Strada indicate nei paragrafi seguenti, prevedendo, altresì, il ricorso generalizzato a sanzioni accessorie incidenti sulla possibilità di guida e sulla disponibilità dei veicoli. Si dovrebbe, in particolare:

- adeguare le sanzioni amministrative pecuniarie alla gravità e alla frequenza del comportamento pericoloso;
- distinguere le condotte di guida potenzialmente pericolose da quelle che abbiano già determinato un evento infortunistico punendo più gravemente queste ultime rispetto alle prime;
- graduare la durata della sanzione accessoria della sospensione della patente in base alla gravità del comportamento ed all'eventuale recidiva.

Nella quasi totalità dei casi dovrebbe essere prevista l'applicazione della sanzione accessoria della sospensione della patente ovvero una sua maggiore durata quando la violazione è stata accettata in occasione di un incidente stradale in cui il conducente che l'ha com-

---

19. Per fornire una risposta immediata al grave problema della mortalità sulle strade si deve necessariamente partire dall'esame delle cause degli incidenti, tenendo conto delle relazioni specifiche fra gli eventi, la dinamica degli incidenti, il territorio, il comportamento dell'uomo. Non si può pensare, infatti, di raggiungere risultati apprezzabili in tema di prevenzione e sicurezza stradale continuando semplicemente a proporre modelli di intervento senza correlare tali interventi ad un approfondito esame della materia che individui, in modo veramente puntuale, i comportamenti oggettivamente più pericolosi.

messa è rimasto coinvolto. Tale previsione, peraltro, non interferisce con l'analogha misura cautelare disposta dal prefetto in occasione di un sinistro stradale con esito mortale o con feriti. La sanzione accessoria prevista come conseguenza della violazioni richiamate infatti, trova applicazione in ogni caso di incidente stradale ed appare meglio rispondente alle finalità indicate in premessa di ridurre in modo significativo il numero dei sinistri stradali riconducibili alle condotte illecite sotto riportate<sup>20</sup>.

### **2.2.1 Violazione delle regole di precedenza**

L'esame dei dati infortunistici sopra indicati rende manifesta l'estrema pericolosità delle violazioni in materia di precedenza e dimostra che il trattamento sanzionatorio attualmente riservato a queste violazioni dal Codice della Strada non è adeguato alla loro gravità e, quindi, dissuasivo. Infatti, nessuna violazione delle norme relative alla precedenza è oggetto di sanzioni accessorie immediate e, in ogni caso, la modesta entità delle sanzioni pecuniarie previste non costituisce il benché minimo deterrente.

Occorre, perciò, intervenire sulle norme del Codice della Strada per conferire loro reale efficacia deterrente. Tale effetto, in coerenza con le considerazioni svolte in premessa, può essere raggiunto solo con il ricorso all'applicazione di sanzioni accessorie che incidano sulla patente di guida. Si dovrebbe prevedere, perciò:

- incremento generalizzato delle sanzioni amministrative pecunia-

---

20. Infatti, mentre nel caso della sospensione della patente prevista dall'art. 222 CDS la durata del provvedimento è commisurata all'entità delle lesioni provocate dall'incidente, nella proposta di modifica seguente, la durata della sospensione del provvedimento è determinata in modo adeguato avendo riferimento alla pericolosità della condotta a prescindere dagli effetti (le lesioni personali) che essa ha prodotto. In ogni caso, tuttavia, per fugare ogni dubbio circa la possibile interferenza delle disposizioni di cui agli articoli 222 e 223 CDS, potrebbe essere fatta espressamente salva l'applicazione di quelle che consentono al Prefetto di adottare la sospensione cautelare della patente quando dall'incidente deriva una lesione personale o la morte.

rie,<sup>21</sup>

- introduzione della sanzione amministrativa della sospensione della patente per ogni violazione riguardante le regole di precedenza, graduandone la durata in funzione della gravità del comportamento rilevato, delle modalità esecutive e delle conseguenze che da esso derivano;

- raddoppio della durata della sanzione accessoria della sospensione della patente qualora la violazione delle norme sulla precedenza abbia provocato o contribuito al verificarsi di un incidente stradale<sup>22</sup>.

## 2.2.2 Semaforo rosso, agenti del traffico e violazione della segnaletica stradale

Per coerenza sistematica, occorre inoltre prevedere un adeguato inasprimento delle sanzioni per il mancato rispetto dei semafori, dei passaggi a livello e dei segnali degli agenti del traffico. Del resto, il mancato rispetto dei segnali semaforici incide in misura rilevante quale causa dei sinistri stradali, soprattutto in ambito urbano<sup>23</sup>.

- allineamento dell'entità e della tipologia di sanzioni applicabili a chi attraversa un incrocio con il semaforo disposto al rosso rispetto a chi omette di dare la precedenza alle intersezioni non semaforizzate<sup>24</sup>;

---

21. L'intervento dovrebbe essere realizzato con una modifica dell'art. 145 CDS.

22. La violazione delle norme di cui trattasi è accertata per circa il 64% dei casi in occasione di un sinistro stradale. Secondo i dati della Polizia Stradale, infatti, nel 2005 a fronte di 15023 violazioni dell'art 145 CDS accertate, ben 9685 sono state contestate in occasione di un sinistro stradale. Tale prevalenza numerica delle violazioni accertate in occasione di incidente stradale giustifica pienamente l'inasprimento della sanzione accessoria.

23. Singolarmente considerate, infatti, queste violazioni incidono, secondo i dati ISTAT, per il 2% degli incidenti stradali; tuttavia, occorre considerare che le intersezioni non regolate sono almeno 10 volte più numerose di quelle in cui esiste un dispositivo di controllo semaforico.

24. Attraverso una modifica dell'art. 146 CDS.

- previsione di adeguate sanzioni accessorie riguardanti il conducente (sospensione della patente di guida) che attraversa un incrocio con il semaforo rosso.

### 2.2.3. Violazione della distanza di sicurezza

Il mancato rispetto delle norme riguardanti la distanza di sicurezza dei veicoli costituisce una delle principali cause di incidente stradale (circa il 19,1% degli incidenti causati dal comportamento del conducente) seconda solo al mancato rispetto delle regole sulla precedenza. A fronte di tale rilevante pericolosità, il Codice della Strada vigente non prevede un sistema sanzionatorio dissuasivo. Occorre perciò intervenire sulla norma che disciplina la materia per adeguarlo all'effettiva pericolosità della condotta che esso vieta. Appare inoltre necessario prevedere che la violazione di questa norma<sup>25</sup>, soprattutto sulle autostrade e sulle strade di grande scorrimento, possa essere oggetto di controllo attraverso sistemi automatici di rilevazione.

L'intervento in questo settore dovrebbe essere perciò mirato almeno a prevedere:

- incremento delle sanzioni amministrative pecuniarie<sup>26</sup>;
- sospensione della patente di guida in tutti i casi in cui dall'irregolare condotta di guida derivi un incidente stradale, graduando la durata della sanzione accessoria in base alla gravità dell'incidente ed alla entità delle lesioni personali.

### 2.2.4. Guida pericolosa

Dai dati statistici relativi alle cause degli incidenti stradali, la guida non adeguata alle circostanze di tempo e luogo è causa del 15% degli incidenti stradali.

---

25. Art. 149 CDS.

26. Dell'art. 149 CDS in materia di distanza di sicurezza.

Sono riconducibili a tali fattispecie soprattutto le violazioni delle norme che regolano la velocità non commisurata e la perdita di controllo del veicolo<sup>27</sup>. Tali violazioni creano situazioni di pericolo legate all'ambiente, alla velocità e alla distrazione del conducente durante la guida.

L'attuale trattamento sanzionatorio di tali norme non appare assolutamente in linea con la loro gravità. Infatti, nessuna di esse prevede sanzioni accessorie e le sanzioni amministrative pecuniarie sono di entità così ridotta da non essere effettivamente dissuasive e comunque proporzionate al pericolo che costituiscono.

- incremento delle sanzioni amministrative pecuniarie in materia di guida pericolosa<sup>28</sup>;

- applicazione della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida quando dalla condotta di guida non adeguata deriva un incidente stradale, graduando la durata della sanzione accessoria in base al tipo di incidente ed alla presenza di lesioni personali (escludendo le lesioni gravi, gravissime e la morte perché già oggetto di autonoma disciplina);

- applicazione della misura della sanzione accessoria della sospensione della patente solo per le violazioni più gravi della norma indicata e cioè quando il conducente:

a. non è in grado di controllare il proprio veicolo o di arrestarsi di fronte ad ostacoli prevedibili;

b. non modera particolarmente la velocità in situazioni ambientali o topografiche che, invece, richiedono particolare prudenza (curve, di notte, in caso di scarsa visibilità, ecc..)

---

27. Art. 141 CDS.

28. È necessario intervenire sull'art 141 CDS.

## 2.2.5 Guida distratta

La distrazione alla guida può essere definita come “una deviazione dell’attenzione dalla guida sicura verso un’attività concorrente”: i conducenti distratti sono ancora vigili, ma la loro attenzione si concentra su altre attività come, ad esempio, parlare al cellulare, leggere o scrivere messaggi, usare un GPS, parlare con un passeggero, mangiare, bere. I conducenti distratti sterzano in modo improvviso più di quelli non distratti e compiono manovre tardive o imprevedibili, il che indica una diminuzione del controllo del veicolo, tempi di reazione più lunghi, perdita delle informazioni sull’ambiente stradale e aumento degli errori alla guida.

Tra le cause di incidente stradale, una delle principali è rappresentata proprio dalla distrazione alla guida. Essa si verifica quando l’attenzione del guidatore è focalizzata su qualcosa di diverso dalla guida e si sostanzia in tre differenti tipologie: visiva (quando si distoglie lo sguardo dalla strada); manuale (quando si tolgono le mani dal volante); cognitiva (quando la mente è concentrata al di fuori della guida).

Durante la guida, il compimento di operazioni, anche semplici, che distolgano momentaneamente l’attenzione del conducente, può avere effetti disastrosi, come dimostra l’elevata incidenza della distrazione nella causazione dei sinistri<sup>29</sup>.

Occorre perciò intervenire introducendo una specifica disposizione che vieta al conducente di distogliere l’attenzione dalla guida e prevedere un regime sanzionatorio adeguato per tutte le violazioni relative.

- introduzione del divieto generale di distogliere l’attenzione dalla guida<sup>30</sup>;
- previsione di adeguate sanzioni amministrative pecuniarie ed accessorie per chi conduce il veicolo distraendosi.

---

29. A 100 Km/h, distogliere l’attenzione alla strada per 1 secondo significa che il veicolo circola senza governo per oltre 30 m.

30. Attraverso una modifica dell’art. 169 CDS.

## 2.2.6 Uso del cellulare durante la guida

Gli italiani sono sempre più dipendenti dall' "essere connessi", anche quando sono in viaggio. La dipendenza sta diventando un fenomeno grave al punto che molte persone, quando i loro dispositivi si rompono o la connessione si perde, in poco tempo iniziano a sentirsi vulnerabili<sup>31</sup>.

Perdersi in un deserto senza possibilità di comunicare è davvero un caso al limite. Ma non avere una connessione funzionante è fonte di preoccupazione per molte persone. La maggior parte dei conducenti si sente "smarrita" se non ha la possibilità di connettersi. Per alcuni è addirittura fonte di grande stress.

Il Codice della Strada<sup>32</sup> prevede il divieto, per il conducente, "di far uso durante la marcia di apparecchi radiotelefonici ovvero di usare cuffie sonore" ma consente l' utilizzo di apparecchi a viva voce, o dotati di auricolare purché il conducente abbia adeguate capacità uditive ad entrambe le orecchie e non debba usare le mani per il loro funzionamento<sup>33</sup>. Finalità della norma risulta, pertanto, l'innalzamento del livello di attenzione del conducente attraverso il divieto di qualsiasi apparecchio che distraiga dalla guida o possa impegnare anche una sola mano.

Tuttavia, la pericolosità di tale comportamento non è oggetto di sanzioni dissuasive che risultano, peraltro, non proporzionate alla gravità del fenomeno infortunistico che è correlato<sup>34</sup>.

---

31. Si tratta di un fenomeno comune: secondo un sondaggio una persona su sei (15%) ha avuto problemi in viaggio a causa della perdita di connessione.

32. V. art. 173, c. 2 CDS.

33. Il comma 2 dell'art. 173 CDS prevede che il conducente debba avere le mani libere, essendo consentito l'uso del cellulare solo attraverso dispositivi viva voce o mediante appositi auricolari. La ratio della norma è quella di prevenire comportamenti tali da determinare, in generale, la distrazione dalla guida e, in particolare, l'impegno delle mani del guidatore in operazioni diverse da quelle strettamente inerenti alla guida stessa.

34. All'accertamento della violazione della norma consegue una sanzione amministrativa pecuniaria che va da euro 165 ad euro 661 e la decurtazione di 5 punti

L'attuale formulazione della norma del Codice della Strada, inoltre, non appare in linea con l'impiego delle nuove tecnologie in quanto, nonostante il suo ambito di applicazione sia esteso anche agli smartphone, tuttavia, non ne disciplina l'uso. Per tale aspetto, ovviamente, la normativa nazionale mostra la sua età<sup>35</sup>.

Il comportamento di chi utilizza il cellulare durante la guida è molto pericoloso<sup>36</sup> soprattutto perché per comporre il numero, trovare il

---

dalla patente, alle quali si aggiunge la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da uno a tre mesi, in caso di reiterazione nel corso di un biennio.

**35. L'uso del telefonino alla guida in Europa.** Fuori dai confini nazionali, il fenomeno è disciplinato in modo più incisivo, ed in modo maggiormente proporzionato alle conseguenze dal punto di vista dell'incidentalità.

- **In Francia**, alla luce dell'elevato numero di vittime causate da incidenti stradali, si è deciso di intervenire in maniera drastica sul sempre più diffuso problema legato all'uso degli smartphone alla guida, estendendo il divieto di telefonare e mandare messaggi mentre si guida anche quando l'auto è ferma.

- **Nel Regno Unito**, il governo britannico sta varando un progetto che prevede il raddoppio delle attuali sanzioni per chi viene colto in flagrante uso del telefono cellulare alla guida. Inoltre, secondo il meccanismo della patente a punti di quel Paese, la violazione comporta, per un soggetto neopatentato, la revoca della patente. Tutti i conducenti sanzionati possono, altresì, subire un significativo aumento del loro premio assicurativo annuo, che può persino triplicare per i cinque anni successivi alla violazione.

- **La Spagna** ha scelto la linea dura per scoraggiare l'uso del telefono in auto non da un punto di vista legislativo ma con massiccia campagna choc. La legge spagnola infatti è più o meno simile alla nostra: 150 euro di sanzione, oltre alla decurtazione di 3 punti dalla patente, in un sistema dove il credito di partenza è costituito da dodici punti. Alla repressione, la Spagna ha affiancato un'efficace operazione mediatica di prevenzione con un spot pubblicitario per convincere gli automobilisti a non usare il telefono in macchina.

- **In Germania**, anche se la sanzione pecuniaria è inferiore rispetto a quella prevista dal CDS in Italia, è vietato un qualsiasi uso del telefono quando si è in marcia. Anche telefonare con l'auricolare è vietato e lo stesso vale per leggere o scrivere sms. Unica eccezione: telefonare in viva voce.

**36.** In ambito internazionale, sono stati compiuti molti studi che dimostrano l'effettiva pericolosità dell'uso del cellulare, anche con il viva-voce. Le difficoltà di collegare l'evento infortunistico realmente avvenuto con l'uso del cellulare hanno indirizzato l'approccio metodologico allo studio del problema essenzialmen-

numero stesso nella rubrica o leggere eventuali messaggi in arrivo, occorre distogliere l'attenzione dalla strada con effetti molto gravi<sup>37</sup>. Mandare un SMS durante la guida aumenta di sei volte la probabilità di provocare un incidente automobilistico rispetto alla guida in stato di ebbrezza, essendo mediamente necessari tre secondi, successivi alla perdita di attenzione, perché un incidente diventi ine-

---

te verso l'uso di simulatori, ma esistono anche indagini sul campo e rilevazioni statistico-epidemiologiche. Molti studi analitici (studi di Alm e Nilsson del 1994 e 1995) hanno analizzato l'uso del cellulare alla guida di un simulatore, rilevando effetti negativi sui tempi di reazione, specialmente degli anziani, ed un conseguente decremento della velocità, con rischio di tamponamenti. I soggetti impegnati a digitare numeri (attenzione visiva divisa) o ad effettuare prove di memoria o calcoli (attenzione non visiva) registrano un rallentamento nel tempo di frenata di 0,5 s in entrambi i casi. La conclusione è che un cellulare hand free o viva voce interferisce in ogni caso con la valutazione delle distanze del veicolo che precede. Alcune analisi statistico-epidemiologiche (Violanti e Marshall del 1996 negli Stati Uniti) hanno considerato i casi di conversazioni con utilizzo del cellulare riferibili a soggetti coinvolti in incidenti stradali negli ultimi due anni, confrontandoli con i controlli, ovvero telefonate di soggetti non coinvolti in incidenti negli ultimi 10 anni, calcolando il tempo di conversazione. Lo studio ha portato alla conclusione che coloro che avevano impegnato più di 50 minuti di tempo in un mese al telefono cellulare incorrevano nel rischio relativo di incidente stradale del 5,59% in più rispetto agli altri. Altre analisi (D.A. Redelmaier e R.J. Tibshirani nel 1997 in Canada) hanno permesso di evidenziare che il rischio di incidente quando il cellulare è in uso è quattro volte maggiore della circostanza in cui il cellulare non venga utilizzato. Il rischio relativo che ne consegue, perciò, è paragonabile alla guida sotto l'effetto dell'assunzione di alcolici sopra al limite legale.

37. Uno studio del 2003 dell'Università "La Sapienza" di Roma, che ha sottoposto un questionario a 759 studenti tra i 19 e i 30 anni, ha permesso di evidenziare una larga maggioranza di soggetti che ritiene pericoloso l'uso del cellulare per la guida, ma anche una percentuale non trascurabile (15,7%) che afferma di inviare spesso messaggi durante la guida, ed il 65,5% che dichiara di leggere i messaggi in arrivo. Coloro che non considerano rischioso l'uso del cellulare per la guida fanno affidamento sulle proprie capacità di guidatori, ammettendo implicitamente l'esistenza del rischio per coloro che non siano conducenti altrettanto esperti. L'avvento della componente visiva nel mezzo telefonico con i nuovi "videofonini" contribuisce a distogliere l'attenzione del guidatore dalla strada, e non va trascurata l'interazione con eventuali altri fattori di rischio connessi alle attività ricreative serali e notturne, spesso in occasione del fine settimana, ovvero l'assunzione di alcol o altre sostanze.

vitabile<sup>38</sup>.

Un'indagine europea, effettuata dal cosiddetto progetto ESRA (*European Survey of Road users' safety Attitudes*)<sup>39</sup>, ha dimostrato che l'accettabilità dei comportamenti non sicuri relativi alle modalità di uso del telefono cellulare aumenta la probabilità del suo utilizzo durante la guida. D'altra parte, la probabilità di utilizzare un telefono cellulare durante la guida diminuisce con l'aumento della percezione del rischio<sup>40</sup>.

Anche dal punto di vista delle violazioni accertate, l'uso scorretto del telefono cellulare alla guida è quella numericamente più contestata dopo l'eccesso di velocità<sup>41</sup>.

In considerazione del ristretto ambito di applicazione dell'attuale norma al divieto di utilizzo di apparecchi radiotelefonici appare assolutamente necessario aggiungere il divieto di utilizzare *smartphone*, computer portatili, *notebook*, *tablet*, e dispositivi analoghi che richiedono per il loro funzionamento l'uso delle mani, prevedendo, al contempo, una clausola di salvaguardia che consenta di includere altri dispositivi che la tecnologia futura potrebbe introdurre, cercando di arginare una rapida obsolescenza della norma.

---

38. La messaggistica dei telefoni cellulari è la distrazione più pericolosa e più frequente che attiva simultaneamente tutti e tre i meccanismi di distrazione (visiva, manuale, cognitiva). L'invio o la lettura di un testo sul display di un telefonino fa distogliere lo sguardo dalla strada per 5 secondi, situazione che, ad una velocità media di 85 km/h, equivale a percorrere la lunghezza di un intero stadio sportivo a occhi chiusi.

39. Iniziativa congiunta di 17 Enti e Organizzazioni di Ricerca sulla sicurezza stradale provenienti da altrettanti Paesi europei, volti a raccogliere dati internazionali comparabili su opinioni, atteggiamenti e comportamenti degli utenti della strada.

40. Circa la metà degli intervistati (51%) ha dichiarato di aver parlato al cellulare vivavoce durante la guida almeno una volta negli ultimi 12 mesi.

41. La violazione relativa all'uso scorretto di telefono cellulare alla guida è stata contestata dalla Polizia di Stato e dall'Arma dei carabinieri, complessivamente, 60.809 nel 2016, e 65.104 volte nel 2017, con un incremento pari al 7,1% (4.295 contestazioni in più)

Dalle condotte vietate, invece, rimane esclusa la guida con l'utilizzo dei c.d. sistemi di *infotainment* in quanto, consentendo di comandare in modo intuitivo tutte le funzioni multimediali di cui dispone l'auto, anche mediante l'utilizzo intelligente dei comandi vocali, permette al conducente di non distrarsi durante la guida e di non distogliere le mani dal volante.

A fronte di tale pericolosità, la vigente formulazione della norma<sup>42</sup> non prevede un trattamento sanzionatorio adeguato e realmente dissuasivo. Occorre, perciò, adeguare le sanzioni pecuniarie e introdurre sanzioni accessorie, sia pure di durata limitata.

- adeguare le sanzioni pecuniarie della norma<sup>43</sup> in materia di uso del cellulare durante la guida;
- introdurre sanzioni accessorie sulla patente, sia pure di durata limitata, per chi utilizza il cellulare durante la guida;
- aumentare, soprattutto nei giovani conducenti, ma anche negli adulti di riferimento la consapevolezza dei rischi legati a un uso improprio delle nuove tecnologie.

Per rendere più incisiva l'efficacia dissuasiva e deterrente della norma dovrebbe essere prevista l'applicazione di una sanzione pecuniaria più alta di quella attuale, graduata in relazione alle conseguenze che derivano dall'uso scorretto dei dispositivi elettronici. Alla sanzione pecuniaria dovrebbe, perciò, conseguire in ogni caso anche la sanzione accessoria della sospensione della patente di guida sin dall'accertamento della prima violazione, che viene aumentata in caso di reiterazione nel corso di un biennio e quando la violazione viene accertata in occasione di un incidente stradale. Tale ultima previsione, peraltro, non dovrebbe interferire con l'analoga misura cautelare disposta dal prefetto in occasione di un sinistro stradale con esito mortale o con feriti<sup>44</sup>.

Affinché un apparato sanzionatorio, per quanto severo, possa svol-

---

42. Art. 173 CDS.

43. Art. 173 CDS.

44. Vds nota 20

gere la sua funzione di deterrenza è essenziale che le violazioni alle norme di comportamento possano essere concretamente accertate e sanzionate. Perciò, ferma restando la contestazione immediata nei casi in cui il conducente venga colto nella flagranza dell'uso scorretto del dispositivo, dovrebbe essere pertanto, prevista la possibilità, per gli agenti di polizia stradale, di procedere ad accertamenti urgenti in ogni caso di incidente stradale.

Tali accertamenti dovrebbero seguire le regole della legge cosiddetta di depenalizzazione<sup>45</sup> in caso di incidente con soli danni a cose e le regole del codice di procedura penale in caso di incidenti stradali con esito mortale o dai quali siano derivate lesioni ad una o più persone<sup>46</sup>.

Allo scopo di contemperare le esigenze di giustizia con il diritto degli utenti di utilizzare i sistemi di comunicazione dovrebbe essere regolamentato in modo specifico anche il sequestro cautelare dei dispositivi di comunicazione in caso d'incidente stradale con feriti (lesioni gravi o gravissime), o mortale, prevedendo che le operazioni tecniche debbano essere in ogni caso completate entro 5 giorni successivi al sequestro dei dispositivi e che, decorso tale termine, i dispositivi sequestrati devono essere immediatamente restituiti alla disponibilità dell'avente diritto.

Naturalmente<sup>47</sup> dovrebbe essere previsto che le procedure tecniche di accertamento siano compiute nel rispetto della riservatezza personale e dei dati contenuti nei dispositivi di comunicazione.

---

45. Legge 24 novembre 1981, n. 689.

46. La disposizione è in linea con gli orientamenti di diverse Procure della Repubblica che hanno emanato diverse direttive agli uffici di polizia giudiziaria in merito agli accertamenti urgenti sui dispositivi elettronici portatili e di bordo a seguito di incidenti stradali gravi. Si vedano, ad esempio, le direttive della Procura di Roma del 2016 e le più recenti delle Procure di Pordenone, Udine e Gorizia del 2018.

47. In conformità con le disposizioni del decreto-legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

### 2.2.7 Violazioni riguardanti la mano da tenere

La violazione delle norme sulla mano da tenere determina il 3,5% degli incidenti stradali ma con un elevato indice di mortalità correlata. In particolare, fattore di elevatissimo rischio per le conseguenze in caso di incidente stradale, è costituito dalla circolazione contromano. Lo scontro frontale tra veicoli, infatti, rappresenta la principale causa di morte conseguente ad incidenti stradali.

La norma che disciplina la mano da tenere<sup>48</sup>, dovrebbe essere modificata per fornire maggiore dissuasività alle sanzioni previste per la circolazione contromano che, invero, nell'attuale formulazione, non hanno mostrato una particolare capacità di incidere sulle condotte più irresponsabili. Conseguentemente, la sanzione prevista per chi circola contromano in autostrada<sup>49</sup> dovrebbe essere allineata con quella prevista dalla modifica sopraindicata. Inalterata, invece, rimane la sanzione<sup>50</sup> quando la circolazione contromano avviene sulle rampe o sugli svincoli delle autostrade perché, per tali condotte, appare già sufficientemente dissuasiva e comunque proporzionata alla loro gravità.

- incremento delle sanzioni amministrative pecuniarie per la circolazione contromano;
- introduzione della sanzione amministrativa della sospensione della patente per le tutte le violazioni relative alla circolazione contromano, graduandone la durata in funzione della gravità del comportamento rilevato, delle modalità e delle conseguenze che da esso derivano;
- raddoppio della durata della sanzione accessoria della sospensione della patente qualora la violazione delle norme sulla mano da tenere abbia provocato o contribuito a provocare un incidente stradale;
- revoca della patente nel caso in cui il titolare sia incorso, in un

48. Art. 143 CDS.

49. Art. 176, comma 19 CDS.

50. Prevista dall'art. 176 CDS.

periodo di due anni, in una ulteriore violazione della norma che vieta la circolazione contromano in particolari condizioni ambientali (curve, ecc.);

- adeguamento corrispondente delle sanzioni previste per chi circola contromano in autostrada.

### 2.2.8 Stanchezza alla guida

Il dato relativo agli effetti delle alterazioni psico-fisiche del conducente evidenzia che i casi più rilevanti, dopo l'ebbrezza da alcool o da stupefacenti, sono il malore improvviso e, soprattutto, il sonno (con una percentuale di circa il 19%).

La stanchezza comporta - come il consumo di alcool - errori di valutazione e un allungamento del tempo di reazione. Pertanto, il rischio di incidente aumenta considerevolmente<sup>51</sup>. La maggior parte

---

51. Dalle statistiche Istat degli ultimi anni, la percentuale di cause di incidente dovute ad alterazione dei soggetti coinvolti per alterazione dello stato psico-fisico dovuta al sonno è quantificabile intorno allo 0,5%, alcune statistiche statunitensi salgono ad un intervallo tra l'1 e il 3%, ma il dato appare in ogni caso fortemente sottostimato; le difficoltà di rilevazione e misurazione della sonnolenza del conducente con metodi oggettivi e la presenza di altri fattori di rischio correlati possono sviare i risultati delle indagini. La sonnolenza è una condizione strettamente connessa alla riduzione del livello di vigilanza, e le sensazioni e le manifestazioni comportamentali che ne conseguono, oltre alla tendenza all'addormentamento, sono di forte impatto sulla guida: difficoltà a mantenere l'attenzione, facile distraibilità, influenza sulle capacità decisionali, sulla reattività agli stimoli ambientali, un generale peggioramento delle performances psicomotorie. Il livello di sonnolenza è regolato da fattori omeostatici, identificabili nella quantità e qualità della veglia precedente (processo S) e da fattori circadiani (processo C), legati ad un "orologio biologico interno", regolato dall'alternanza luce-buio e che provvede a sincronizzare il ciclo sonno-veglia, le variazioni della temperatura corporea e di alcune secrezioni ormonali endocrine. La rottura dell'equilibrio tra i fattori omeostatici e quelli circadiani, causati dalla forzatura dei ritmi circadiani di propensione al sonno, determina un accumulo fuori dall'ordinario di fattori omeostatici ed un conseguente aumento del debito di sonno e del fenomeno della sonnolenza. Uno studio di S. Garbarino ed altri collaboratori (Garbarino S., Nobili L., Beelke M., De Carli F., Ferrillo F., "The contributing role of sleepiness in highway), che ha esaminato gli incidenti sulle autostrade italiane dal 1993 al 1995, ha stabilito la correlazione al sonno del 18,7% degli incidenti ufficialmente non causati dalla sonnolenza, che aggiunta alla percentuale del 3,2% degli incidenti imputabili diretta-

dei conducenti è senz'altro cosciente dei pericoli legati all'alcool, ma dimentica che la stanchezza può essere altrettanto pericolosa<sup>52</sup>. Occorre perciò prevedere un adeguato inasprimento delle sanzioni per i conducenti che superano i limiti di guida consentiti dalla vigente normativa europea o che continuano a guidare senza le opportune pause di riposo. Infatti, anche l'effettuazione di lunghi viaggi senza adeguate soste o riposi, può essere causa di incidenti stradali, soprattutto nella circolazione in autostrade o strade assimilate<sup>53</sup>.

- inasprimento delle sanzioni per i conducenti che superano i limiti di guida consentiti dalla vigente normativa europea o che continuano a guidare senza le opportune pause di riposo;

---

mente al sonno, fa raggiungere la ragguardevole misura del 21,9% agli incidenti alla cui origine influisce, in qualche modo, il debito di sonno.

52. Gli indizi che rivelano la stanchezza sono spesso molto evidenti e non possono essere ignorati (appannamento della vista, movimenti incontrollati del capo, cambiamento ingiustificato di velocità, ecc..). Questi segnali indicano con certezza che il rischio di addormentarsi al volante è molto alto. Anche la giurisprudenza della Suprema Corte ha più volte ribadito che costituisce un comportamento colposo il mettersi alla guida se si hanno sintomi di sonno perché il cosiddetto "colpo di sonno fisiologico" è un'evenienza del tutto prevedibile che deve consigliare di non porsi affatto alla guida in quelle condizioni e a non proseguire la marcia iniziata. V. Cass. Pen. Sez IV, 19 novembre 2001 n. 41097 che ha confermato la condanna per omicidio colposo per un ragazzo che, dopo una serata in discoteca, pur avendo mostrato segni di stanchezza si era messo alla guida dell'auto ed aveva avuto un incidente causato da un colpo di sonno.

53. Negli spostamenti di media e lunga percorrenza effettuati sulla rete autostradale, la realizzazione senza soste del viaggio è di per sé un fattore negativo per la sicurezza, incidendo sulla soglia di vigilanza e la capacità di guida del conducente. Secondo la stima del Censis (studio effettuato nel 2006), il 15% circa degli incidenti e dei feriti in autostrada, e il 20% delle morti, potrebbero essere evitati interrompendo il viaggio e ripristinando le condizioni ottimali di guida per mezzo di una sosta adeguata. La sosta può svolgere una funzione di prevenzione soprattutto nel caso dei tanti incidenti causati da sonnolenza, affaticamento, stress, scarsa lucidità, malori, distrazione nella guida, uso improprio della sede autostradale.

### 2.2.9 Mancato utilizzo casco e cinture di sicurezza

La mancata osservanza delle norme riguardanti l'uso del casco e delle cinture di sicurezza, nonostante i progressi fatti nell'ultimo quinquennio, rappresenta una violazione che si verifica ancora con preoccupante sistematicità<sup>54</sup>. Tale sistematicità determina un rilevante danno per la collettività perché, in caso d'incidente, amplifica enormemente le conseguenze del sinistro sulle persone. Tale sistematicità deriva non solo dai fattori individuali di scarsa propensione alla valutazione dei rischi ma anche dalla ridotta efficacia delle sanzioni previste dalle norme del Codice della Strada. Infatti, a fronte di una così elevata pericolosità delle citate condotte, non sono previste sanzioni accessorie adeguate che agiscano in primo luogo ed in modo veramente incisivo sul conducente e sulla possibilità di guida. Per tale motivo, si ritiene necessario prevedere che dalle violazioni citate consegua sempre la sospensione della patente di guida. Per il mancato utilizzo del casco, inoltre, appare utile prevedere anche l'applicazione della sanzione accessoria del fermo amministrativo del veicolo. Andrebbe, perciò, prevista una revisione dell'impianto sanzionatorio:

- aumento delle sanzioni amministrative pecuniarie, per chi circola senza casco protettivo, con la sistematica previsione della sanzione

---

54. Il sistema di sorveglianza dell'Osservatorio Nazionale sull'uso dei dispositivi di sicurezza, conosciuto come "sistema Ulisse", è stato avviato dalla fine del 2000 nell'ambito del Progetto DATIS con la collaborazione tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e l'Istituto Superiore di Sanità, in attuazione delle Linee guida di attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale. Le rilevazioni compiute da dicembre 2000 a giugno 2002 mostrano una percentuale di italiani che indossano le cinture del 32,1%, con valori medi più elevati nell'Italia settentrionale (40,8%) e più bassi al centro (21,6%) ed al meridione (19,6%). Sebbene nel corso della rilevazione sia stato registrato qualche segnale di progresso, e nel 2003 la percentuale media nazionale abbia toccato il 50%, il dato appare assai lontano dalla media degli altri Paesi europei, che raggiunge la percentuale del 75%. Dal XIV rapporto ACI - Censis, che delinea un ritratto dell'automobilista italiano utilizzando le risposte di due gruppi distinti di automobilisti rappresentativi della popolazione italiana, la percentuale di coloro che occasionalmente non indossano le cinture di sicurezza precipita dal 65,2% del triennio 2001-2003 ai 22,9% registrata nel 2004.

accessoria della sospensione della patente di guida per ciclomotoristi e motociclisti<sup>55</sup>.

- previsione di una sanzione amministrativa pecuniaria specifica per il conducente che non vigila sul corretto utilizzo del casco da parte del passeggero che trasporta<sup>56</sup>; tale violazione sarebbe, peraltro, autonoma rispetto a quella del passeggero che, se maggiorenne, sarebbe comunque oggetto di sanzione per mancato utilizzo del casco protettivo<sup>57</sup>.

- aumento delle sanzioni amministrative pecuniarie, per violazione delle norme relative all'uso delle cinture di sicurezza a cui dovrebbe conseguire la sanzione accessoria della sospensione della patente di guida di durata variabile in funzione della circostanza che la violazione sia o meno accertata in occasione di un incidente stradale;

---

55. Secondo uno studio effettuato dall' ASAPS, l'Associazione amici Polizia Stradale, del 2005, nel nostro Paese, dal 1° gennaio 1995 al 1° gennaio 2004, i motociclisti deceduti sulle strade a causa di incidenti sono aumentati del 31,7%, pari a 13.429 morti oltre a 90.000 feriti. Tale primato colloca l'Italia in cima ad una triste classifica, davanti a Francia, Germania e Spagna. L'inasprimento delle sanzioni risponde, perciò, ad una logica di adeguatezza e dissuasività delle sanzioni.

56. Con una modifica dell'articolo 171 CDS in materia di sanzioni per la violazione dell'obbligo di uso del casco protettivo sui veicoli a due ruote, si potrebbe prevedere che in ogni caso in cui il passeggero trasportato non indossi il casco, sia esso minore o adulto, della violazione risponda anche il conducente, mentre attualmente tale responsabilità è posta in capo al conducente solo per trasportati minorenni.

57. Questa responsabilità dovrebbe essere introdotta perché, come meglio precisato più avanti per quanto riguarda l'uso delle cinture di sicurezza da parte del passeggero, secondo la giurisprudenza non può escludersi una siffatta responsabilità in capo al conducente che rimane pur sempre colui che rende possibile la "circolazione" del veicolo con a bordo il passeggero e quindi, sotto un profilo di normale diligenza, ha l'obbligo di fare effettuare detta circolazione in sicurezza e, quindi, anche di esigere che il passeggero indossi il casco protettivo ed, in caso di renitenza, di rifiutarne il trasporto o sospendere la marcia. Nel caso in cui il conducente continui la guida del veicolo anche con un passeggero senza dispositivo di protezione, significa che tra costoro si è formato il consenso alla circolazione con consapevole partecipazione di ciascuno alla condotta colposa dell'altro ed accettazione dei relativi rischi. Tra questi rischi rientrano non solo i danni verso i terzi ma anche quelli subiti dal passeggero.

- limitazione della responsabilità oggettiva per il mancato utilizzo delle cinture di sicurezza solo ai conducenti di autovetture in cui è concretamente possibile al conducente farsi garante del rispetto dell'obbligo di uso dei dispositivi da parte dei passeggeri minorenni;<sup>58</sup> - previsione di una sanzione amministrativa specifica per il conducente che non vigila sul corretto utilizzo delle cinture di sicurezza da parte del passeggero che trasporta<sup>59</sup>; tale violazione sarebbe, peraltro, autonoma rispetto a quella del passeggero che, se maggiorenne, sarebbe comunque oggetto di sanzione per mancato utilizzo del dispositivo di ritenuta<sup>60</sup>.

58. L'art. 172, comma 10 CDS stabilisce che della violazione relativa al mancato utilizzo delle cinture di sicurezza o dei sistemi di ritenuta per bambini commessa da un minore degli anni 18 risponde il conducente, fatto salvo i casi che a bordo del veicolo si trovi altra persona tenuta alla sorveglianza del minore. Tale disposizione nonostante le modifiche intervenute, non ha subito sostanziali variazioni mantenendo il proprio contenuto inalterato dal 1988, anno nel quale, per effetto della Legge 111/88 fu introdotto nel nostro ordinamento l'uso delle cinture di sicurezza. L'estensione dell'obbligo di utilizzo delle cinture di sicurezza e dei sistemi di ritenuta per bambini anche agli autobus e minibus, rende effettivamente la previsione normativa predetta di difficile attuazione pratica. Perciò, ferma restando la validità della citata disposizione per il trasporto di passeggeri sulle autovetture, si dovrebbe procedere ad una modifica della norma che ne escluda l'applicazione sugli autobus e minibus.

59. Attraverso una modifica dell'articolo 172 CDS, si potrebbe prevedere che anche il conducente sia soggetto alla sanzione amministrativa prevista, anziché soltanto i soggetti che violano la norma, ad esempio i passeggeri. La finalità della disposizione sembra essere quella di porre in ogni caso in capo al conducente, anziché ai passeggeri, la sanzione per il mancato utilizzo delle cinture e degli altri sistemi di ritenuta. Come detto, attualmente la formulazione pone la sanzione in capo a chiunque non faccia uso di tali dispositivi, e solo nel caso dei minori al conducente o a chi è tenuto in quel momento alla sorveglianza del minore..

60. La giurisprudenza, con orientamento costante (da ultimo, Cass. Civ, Sez III, 11.3.2004 n.4993; Cass. Pen, Sez IV, 9904/1996) ha stabilito che esiste una responsabilità penale e civile del conducente di un autoveicolo, in concorso con il passeggero anche maggiorenne, se questo non indossa la cintura di sicurezza. Quindi è legittima la condanna del conducente per le lesioni subite dal passeggero e per il pagamento dei danni in caso di incidente. Per la Cassazione, anche se non ci sono norme precise in materia, «il conducente è tenuto, in base alle regole della comune diligenza e prudenza, ad esigere che il passeggero indossi la cintura di sicurezza

### 2.3 Conducenti in stato di ebbrezza o di alterazione da stupefacenti e nuove modalità di controllo

La problematica del consumo di sostanze stupefacenti e psicotrope ha determinato nel tempo un crescente interesse: oltre all'individuazione di elementi repressivi e sanzionatori, le norme italiane hanno anche cercato di valorizzare aspetti riabilitativi e rieducativi nei confronti dei consumatori di tali sostanze. Ed invero, la ragione di cotanta attenzione va individuata nell'azione distruttiva che siffatte sostanze esercitano sul sistema nervoso, agendo direttamente sui "neuro-trasmittitori". In particolare, pur non volendo avere in questa sede pretese di esaustività sul piano medico-clinico, giova specificare che le sostanze in parola, alterando la trasmissione degli impulsi nervosi, determinano nell'assuntore gravissime conseguenze, quali: perdita della capacità di reagire prontamente agli stimoli ed alle sollecitazioni esterne; incapacità di valutare e controllare le proprie azioni e/o reazioni; sdoppiamento della personalità; alterazioni mentali; distorta percezione dello spazio, del tempo e della realtà, oltre che alterazione esasperata di tutte le funzioni dell'organismo. Ne consegue che i danni che possono scaturire dalla condotta di colui che si pone alla guida di un veicolo (attività, questa, di per sé, già da definirsi "potenzialmente pericolosa" per la salute umana qualora svolta in difformità dalla legge) sotto l'effetto, o comunque dopo l'assunzione, di sostanze stupefacenti, sono potenzialmente catastrofici.

La norma che regola la guida in stato di alterazione dovuta all'uso

---

e in caso di renitenza anche a rifiutarne il trasporto o sospendere la marcia». Ciò a prescindere dall'obbligo e dalla sanzione a carico di chi deve fare uso di detta cintura (nella specie, relativa ad omicidio colposo in danno di persona trasportata, l'imputato si era doluto del mancato riconoscimento del concorso di colpa della vittima a causa dell'omesso uso da parte di questa della cintura di sicurezza). Il principio è stato ribadito con una recente sentenza del 2006. Con la previsione di una siffatta sanzione amministrativa, confermando i principi sopraindicati, si potrebbe intervenire in modo più dissuasivo nei confronti del conducente che diventerebbe garante del corretto utilizzo delle cinture di sicurezza da parte dei passeggeri.

di sostanze stupefacenti<sup>61</sup>, sin dal momento della sua introduzione, è apparsa subito di difficile interpretazione, con conseguenze fortemente negative per ciò che concerne la sua effettiva applicabilità. La difficoltà insuperabile che si ripercuote sull'accertamento e sulla conseguente contestazione del reato risiede nella prova della sussistenza del nesso di causalità tra l'assunzione della sostanza stupefacente e lo stato di alterazione che ne consegue; quest'ultimo, infatti, deve essere "la conseguenza attuale della assunzione di stupefacente". Per la realizzazione della condotta descritta, debbono, quindi, concorrere tre elementi:

- 1) che il conducente sia "in stato di alterazione" in corso ed attuale;
- 2) che l'alterazione sia la conseguenza dell'assunzione di sostanze stupefacenti, o psicotrope;
- 3) che sussista un "nesso di causalità" tra il primo e il secondo aspetto.

La norma in questione, inoltre, prevede una procedura sensibilmente rigorosa per dimostrare che il conducente si sia posto alla guida in stato di "alterazione". In altri termini, per la punibilità della condotta non è richiesta "l'intossicazione", che consta di uno stato patologico di gran lunga superiore all'alterazione, bensì che il conducente non si trovi in condizioni normali e dunque sia potenzialmente in grado di mettere in pericolo il bene giuridico protetto dalla norma: la sicurezza della circolazione.

Per accertare lo stato di alterazione, come prescritto dal vigente Codice della Strada<sup>62</sup> perciò, è necessario effettuare un duplice esame, che non consente alle pattuglie di operare autonomamente, ma che implica la necessaria presenza di un medico.

Nello specifico, si tratta di un esame:

**a) clinico:** volto a constatare l'alterazione delle normali funzioni fisiche e psichiche del soggetto, che può essere effettuato esclusivamente da personale medico in grado di rilevare gli aspetti anomali nella

---

61. Art. 187 CDS.

62. V. comma 3 dell'art. 187 CDS.

persona esaminata;

**b) biologico:** la sostanza che determina l'alterazione viene individuata con analisi cliniche effettuate ex post.

Quindi, la prova dell'attualità dell'alterazione al momento del controllo, rappresenta il primo presupposto del reato. Nella fattispecie di guida in stato di ebbrezza alcolica, invece, l'accertamento dello stesso non presuppone che l'autore sia sottoposto alla prova dell'etilometro, ben potendosi desumere da fatti sintomatici: alito vinoso, barcollamento, difficoltà di eloquio ecc.

D'altronde lo stato di ebbrezza alcolica si determina con un tasso alcolemico superiore alle soglie indicate dalla norma<sup>63</sup>, oltre che sintomatologicamente, al contrario dell'alterazione da sostanze stupefacenti o psicotrope, per il quale, invece, è sempre necessario l'esame clinico da parte del medico che deve riscontrare la sintomatologia.

Inoltre, nel reato connesso all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, gli elementi sintomatici, non sono ritenuti da soli sufficienti a determinare la responsabilità penale, essendo necessarie le analisi su liquidi biologici – sostanzialmente saliva e sangue<sup>64</sup> – da combinare con lo stato di alterazione.

Sul piano operativo si rilevano difficoltà legate ad una serie di aspetti problematici che riguardano, oltre alla normativa di riferimento, anche la scelta delle matrici da individuare per lo screening, l'analisi dei materiali biologici prelevati sui conducenti controllati, nonché la lungaggine, da una parte, dell'effettuazione del test su strada e dall'altra parte, delle analisi di conferma in laboratorio<sup>65</sup>.

63. Art. 186 CDS.

64. L'urina non è considerata una matrice biologica utile ai fini di questo accertamento, in quanto la sostanza compare in essa quando il corpo inizia a smaltirla; quindi, un esito positivo sulle urine non dimostra certamente l'attualità dello stato di alterazione.

65. Difficoltà almeno in parte superate con i moduli operativi e le linee guida predisposti dal Capo della Polizia con direttiva prot. n. 300/A/3213/15/109/42 del 27.04.2015 e con il protocollo d'intesa siglato tra il Dipartimento della Pubblica

Ciononostante, non si può sottacere che gli strumenti attualmente a disposizione degli organi di polizia stradale non consentano di effettuare una rilevazione quantitativa e non siano predisposti ad un'analisi per soglie, come avviene, invece, per l'ebbrezza alcolica. Si avverte, pertanto, l'esigenza preminente di valutare delle modifiche al dettato normativo con lo scopo di rendere più efficace l'azione di contrasto al fenomeno della guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope. Tuttavia, tale modifica non può porsi in contrasto con i principi di tassatività e colpevolezza dell'ordinamento giuridico, con la conseguenza che sarebbero di difficile attuazione novelle legislative che pongano alla base di un diverso regime sanzionatorio, amministrativo o penale, differenti metodologie di accertamento dello stato di alterazione o, ancora, che non tengano conto dell'orientamento consolidato della Suprema Corte di Cassazione in merito alla non attribuibilità all'indagato di una responsabilità oggettiva, senza né dolo né colpa, per il solo fatto di avere assunto sostanze stupefacenti, senza che le stesse abbiano in concreto determinato lo stato di alterazione accertato nel momento in cui il soggetto è stato colto alla guida di un veicolo<sup>66</sup>.

D'altra parte, ipotizzando termini analoghi alla norma che regola la guida in stato di ebbrezza alcolica<sup>67</sup>, e prevedere l'introduzione di *Cut-Off* (valore soglia o soglia decisionale) al fine di configurare la responsabilità del soggetto, si andrebbe incontro alle molteplici difficoltà che si registrano in materia di sostanze stupefacenti, sia per via della varietà delle stesse (basti pensare che non solo i kit in commercio per la loro rilevazione sulle matrici biologiche, ma anche gli strumenti portatili in dotazione agli ospedali non sono in grado di rilevare tutte le sostanze illecite, con una discriminazione tra le varie sostanze), sia in considerazione del fatto che il valore di *Cut-*

---

Sicurezza e il Dipartimento delle Politiche antidroga della presidenza del Consiglio dei Ministri.

66. Sul punto v. Cassazione sent. n. 7899/2016.

67. Art. 186 CDS.

*Off* può variare dipendendo dall'ambito di applicazione dell'analisi.

### 2.3.1 Interventi sulle norme in materia di requisiti fisici per la guida

Preso atto delle difficoltà legate ad una modifica della norma su-indicata, è necessario intervenire sulla norma che disciplina i requisiti psicofisici per la guida dei veicoli e che sanziona colui che non si trovi nelle condizioni richieste dalla norma<sup>68</sup>. Ciò in quanto, tra i requisiti minimi di idoneità fisica e mentale per la guida di un veicolo a motore, è previsto<sup>69</sup> che *“la patente di guida non deve essere rilasciata né rinnovata al candidato o conducente che **faccia uso** di sostanze psicotrope o stupefacenti”*.

**L'idoneità fisica per la guida di veicoli** (o la conduzione di animali) si riferisce all'assenza di alterazioni anatomiche e funzionali, di carattere patologico, fisiologico od occasionale, che influiscono sull'attitudine del conducente a fronteggiare situazioni che richiedano prontezza di riflessi e facilità di movimenti<sup>70</sup>.

---

68. Art. 115 CDS.

69. Dal decreto-legislativo 18.04.2011, n. 59, allegato III, lettera F.1, come modificato dal decreto-ministeriale 22.12.2015 di recepimento della Direttiva 2014/85/UE.

70. Sono da ritenersi cause di non idoneità fisica alla guida temporanea o permanente, anche se il conducente è munito di patente:

- sia patologie organiche acute o croniche in stato di scompenso che determinino uno stato di malattia con ripercussioni sulle capacità di condurre adeguatamente un veicolo, sia patologie di tipo cardiovascolare, dismetaboliche, neurologiche sia patologie di tipo osteoarticolare con ripercussione funzionale su base antalgica, disfunzionale o meccanica (tutori, gessi, fasciature) su distretti anatomici interessati dalla guida;
- alterazioni del ritmo sonno/veglia (solo quello fisiologico non quello causato da fattori patologici improvvisi, dal momento che solo il primo è fatto prevedibile dal conducente);
- fatica fisica prolungata ed eccessiva.

L'elencazione non è certamente esaustiva, in quanto le cause in esame sono molte e variamente concatenate tra loro.

**L'idoneità psichica** riguarda l'assenza di quelle alterazioni che incidono su una corretta valutazione della percezione di ciò che accade intorno e della possibilità di garantire adeguati tempi di risposta a situazioni di emergenza e corretti comportamenti di guida<sup>71</sup>.

Tali condizioni, che possono essere anche transitorie e non necessariamente codificate, assumono particolare rilevanza e sono specificamente e dettagliatamente codificate per chi è titolare di patente di guida o ne richiede il rilascio. Infatti, le norme Comunitarie<sup>72</sup> e le norme nazionali che le hanno recepite<sup>73</sup>, stabiliscono che non può ottenere la patente né confermarne la validità chi è affetto da malattia fisica o psichica o da deficienza organica o minorazione psichica, anatomica o funzionale tale da impedire di condurre con sicurezza i tipi di veicoli alla guida dei quali la patente abilita. I requisiti di idoneità previsti dalle norme riguardano, in particolare, patologie cardiovascolari, diabete, epilessia, dipendenza da alcool, uso di sostanze stupefacenti o abuso di farmaci, turbe psichiche, sindrome delle apnee ostruttive nel sonno, malattie endocrine, malattie del sistema nervoso, malattie del sangue, malattie dell'apparato urogenitale, deficienze di arti, vista, udito, tempi di reazione<sup>74</sup>.

---

71. Le cause di tali alterazioni possono essere determinate da patologie acute, da patologie croniche in scompenso o scarso compenso farmacologico o da stati occasionali determinati dall'assunzione di esogeni e in genere si possono inquadrare, ad esempio, in:

- patologie neurologiche o organiche con ripercussioni sullo stato di coscienza: epilessia, narcolessia, sindrome delle apnee ostruttive durante il sonno;
- patologie psichiatriche;
- uso e abuso di farmaci, in specie psicofarmaci;
- uso e abuso di sostanze psicoattive (alcool, droghe, ecc.);
- trauma cranico maggiore.

72. Direttiva 2009/113/CE della Commissione del 25 agosto 2009

73. Decreto-legislativo 18.04.2011, n. 59.

74. Cfr Allegato III al D.lgs 18.4.2011 n. 59 come modificato dagli allegati I e II al DM 26.1.2018, recante i "requisiti minimi di idoneità fisica e mentale per la guida di un veicolo a motore".

Per quanto riguarda, in particolare, le sostanze stupefacenti, la vigente normativa è molto restrittiva<sup>75</sup> e prevede che *“la patente di guida non deve essere rilasciata né rinnovata al candidato o conducente che faccia uso di sostanze psicotrope o stupefacenti, qualunque sia la categoria di patente richiesta”*.<sup>76</sup>

Diversamente da quanto previsto per bevande alcoliche<sup>77</sup> o per i farmaci, per l'esistenza della condizione ostativa alla guida non si richiede che sia dimostrato un abuso o un consumo abituale delle sostanze stupefacenti ma si afferma chiaramente che l'uso, anche

75. Allegato III del D.lgs. 59/2011.

76. Occorre considerare che sul tema le Direttive europee che sono succedute nel tempo hanno gradualmente imposto vincoli sempre più restrittivi, nella considerazione che non solo chi fa abuso o è dipendente dalle sostanze stupefacenti sia pericoloso per la guida ma che tale situazione di pericolo si manifesti in ogni caso di assunzione, anche occasionale e non correlata alla guida. Si noti, infatti che la Direttiva Europea n. 91/431/CEE del 29 luglio 1991, concernente la patente di guida, ultima Direttiva in vigore prima di quella attualmente vigente del 2013, nell'enunciare i requisiti richiesti per il rilascio o la conservazione della patente di guida affermava che *“La patente di guida non deve essere né rilasciata né rinnovata al candidato o conducente che si trovi in stato di dipendenza nei confronti di sostanze psicotrope, o che, pur non essendone dipendente, ne faccia regolarmente abuso, qualunque sia la categoria di patente richiesta. La patente di guida non deve essere né rilasciata né rinnovata al candidato o conducente che consumi regolarmente sostanze psicotrope, di qualsiasi forma, capaci di compromettere la sua capacità a guidare senza pericolo, nel caso in cui la quantità assorbita sia tale da avere un'influenza nefasta sulla guida. Lo stesso vale per qualsiasi altro medicinale o associazione di medicinali che abbiano influenza sull'idoneità alla guida”*.

77. In materia di alcool, l'allegato III del DLG 59/2011 afferma che *“La patente di guida non deve essere rilasciata né rinnovata al candidato o conducente che si trovi in stato di dipendenza dall'alcool o che non possa dissociare la guida dal consumo di alcool. La patente di guida può essere rilasciata o rinnovata al candidato o conducente che si sia trovato in stato di dipendenza dall'alcool, al termine di un periodo constatato di astinenza, previa valutazione della Commissione medica locale.”* Sul tema, peraltro, le Direttive comunitarie hanno richiamato l'attenzione delle autorità degli Stati membri affermando che *“il consumo di alcool costituisce un pericolo importante per la sicurezza stradale. Tenuto conto della gravità del problema, si impone una grande vigilanza sul piano medico”* (cfr allegato alla Direttiva 2009/113/CE della Commissione, del 25 agosto 2009, recante modifica della direttiva 2006/126/CE concernente la patente di guida).

occasionale di esse, sia incompatibile con la guida e con il rilascio o la conservazione della patente di guida. Non si richiede, neanche, che sia dimostrato che il conducente guidi, anche occasionalmente, sotto l'effetto di stupefacenti, ma si vieta categoricamente il rilascio o la conservazione della patente a chi fa uso di sostanze stupefacenti anche se esse sono assunte lontano dalla guida e non hanno immediato effetto su di essa.

Tutte le accennate situazioni e numerosi altri fattori, che potrebbero incidere sulle condizioni fisiche o psichiche del conducente al punto da renderlo non idoneo alla guida, anche solo temporaneamente, sono da valutare ai fini dell'applicazione delle sanzioni<sup>78</sup> e ai fini della eventuale responsabilità civile e penale per gli eventuali sinistri stradali conseguenti.

Soltanto il malore improvviso e non prevedibile, esclude l'imputabilità del conducente e la possibilità che sia dichiarato responsabile dell'illecito amministrativo in parola e di eventuali sinistri stradali da lui causati.

Per quello che riguarda l'uso di stupefacenti, in particolare, dal quadro normativo delineato, emerge chiaramente che colui che si pone alla guida di un veicolo che richiede la patente non può essere in nessun caso assuntore di sostanze stupefacenti e che, se risulta ne faccia uso e guida un veicolo sapendo di non avere i requisiti richiesti, contravviene al divieto previsto dalla norma.<sup>79</sup>

A seguito dell'applicazione della sanzione, ovviamente, deve essere sottoposto a visita di revisione di patente.<sup>80</sup>

### **2.3.2 Controllo dei requisiti richiesti per la guida**

La conservazione dei requisiti richiesti per la guida e per il possesso della patente, per i titolari può e deve essere provata solo in occasio-

78. Di cui all'art. 115 CDS.

79. Art. 115 CDS che può concorrere con quello previsto dall'art. 187 CDS,

80. Ai sensi dell'art. 128 CDS.

ne della conferma di validità della patente.

Tuttavia, tale operazione, che, invero, avviene con cadenza molto lunga (5 o 10 anni), spesso, non consente di evidenziare la presenza di motivi ostati alla guida per il venir meno dei requisiti richiesti. In materia di uso di stupefacenti, in particolare, non essendo al momento effettuato alcun controllo tossicologico sui conducenti<sup>81</sup>, salvo nei casi in cui sia documentato che il conducente guidava in stato di alterazione per aver assunto sostanze stupefacenti, non è possibile effettuare alcun controllo e, quindi, chi usa sostanze stupefacenti continua impunemente a possedere la patente e guidare.

Solo in casi particolari, inoltre, vi è obbligo per i sanitari che accertano patologie ostative alla guida di segnalare la circostanza alla Motorizzazione Civile affinché sia disposta la revisione della patente di guida<sup>82</sup>.

---

81. Infatti, solo per il rilascio o la conferma di validità delle patenti di categoria C, D, CE e DE l'art. 119 CDS prevede che, in occasione di rilascio sia presentato un certificato tossicologico attestante l'assenza di uso di stupefacenti. Tuttavia, la norma non è mai entrata in vigore perché non è mai stato emesso il relativo decreto attuativo. Per i lavoratori dipendenti il provvedimento di intesa della Conferenza Stato-Regioni, del 30 ottobre 2007, ha individuato una serie di lavori/mansioni per i quali è obbligatoria la visita preventiva e periodica finalizzata all'accertamento di un eventuale uso di sostanze stupefacenti. Tra essi rientrano i conducenti di veicoli con patente di guida categoria C, D, E, e quelli per i quali è richiesto il certificato di abilitazione professionale per la guida di taxi o di veicoli in servizio di noleggio con conducente, ovvero il certificato di formazione professionale per guida di veicoli che trasportano merci pericolose su strada. I destinatari delle disposizioni sono, tuttavia, solo i datori di lavoro e si riferiscono a dipendenti (il provvedimento parla all'art. 4 di rapporto di lavoro ed esclude il personale autonomo) che svolgono queste attività, qualunque sia il tipo di rapporto di lavoro instaurato.

82. Vi è obbligo di segnalazione, ai fini delle limitazioni al rilascio o della revisione di validità della patente di guida, all'Ufficio della Motorizzazione civile dei soggetti affetti da epilessia da parte di Enti o Amministrazioni che per motivi istituzionali di ordine amministrativo previdenziale, assistenziale o assicurativo abbiano accertato l'esistenza di tale condizione (per esenzione dalla spesa sanitaria, riconoscimento di invalidità civile, accertamenti dei servizi medico legali, ecc.). Analogo obbligo esiste per le strutture ospedaliere in caso di coma di durata superiore a 48 ore.

Per consentire la concreta applicazione delle disposizioni riguardanti il possesso dei requisiti per la guida occorre prevedere che, ricorrendo fondati sospetti, gli organi di polizia possano compiere accertamenti o richiedere l'esibizione di documenti dai quali possa evidenziarsi l'esistenza di una situazione di concreta inidoneità alla guida. Tali accertamenti, finalizzati unicamente all'applicazione delle sanzioni previste dal Codice della Strada<sup>83</sup>, ovviamente, potrebbero rappresentare motivo sufficiente per disporre, in ogni caso, la revisione della patente di guida, procedimento attraverso il quale sarebbe valutata in modo oggettivo la permanenza dei requisiti richiesti alla guida.

Il Codice della Strada punisce con una sanzione amministrativa pecuniaria il conducente che si ponga alla guida o persista in essa, nonostante la consapevolezza delle proprie menomate condizioni che possono provocare stato di incoscienza o inidoneità alla guida per successivo malore<sup>84</sup>.

Si dovrebbero, perciò, prevedere di estendere espressamente tale condizione anche alla guida di veicoli con la consapevolezza di non avere più i requisiti richiesti per possedere la patente di guida che sono indicati dalle norme nazionali o comunitarie. In tal modo, chi fa uso di stupefacenti potrebbe essere controllato e sottoposto alla revisione della patente di guida, anche se non guida in stato di alterazione psico-fisica.

---

83. Art. 115, comma 3 CDS.

84. Sanzione prevista dall'art. 115 CDS. Un esempio di tale violazione è costituito dal colpo di sonno non patologico: risponde della violazione chi, ponendosi alla guida nonostante la consapevolezza dello stato di stanchezza o affaticamento, continua a guidare e viene sopraffatto da un colpo di sonno. La violazione, invece, non è punibile nel caso di malore improvviso e non prevedibile

### 2.3.3 Strumenti di accertamenti dell'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope

L'esigenza di semplificare le procedure di controllo e di utilizzare meglio la tecnologia disponibile è sentita anche nel settore del controllo dello stato psico-fisico dei conducenti.

Mentre nel settore del controllo della guida in stato di ebbrezza sono stati raggiunti ottimi risultati<sup>85</sup>, nel controllo dello stato psico-fisico dei conducenti che si pongono alla guida dopo aver assunto stupefacenti non si è potuto fare altrettanto e ciò, soprattutto, per la carenza di strumenti adeguati di controllo ed analisi<sup>86</sup>.

In questo settore si avverte molto l'esigenza di avere strumenti per l'accertamento sulla strada dello stato di alterazione da sostanze stupefacenti (come accade per l'alcool con l'etilometro), ma soprattutto, appare indispensabile la definizione di standard comuni per l'accertamento e l'analisi dei liquidi biologici prelevati ai conducenti controllati. Manca, infatti, una normativa europea di riferimento in materia di controlli sulla guida dopo aver assunto stupefacenti che possa dare un indirizzo comune per raggiungere l'obiettivo strategico sopraindicato. Attualmente, gli accertamenti tossicologici relativi alla sindrome da dipendenza da alcool o al consumo di sostanze vengono effettuati presso laboratori pubblici o privati di cui si avvale la Commissione Medica Locale. In genere i protocolli prescritti dalla Commissione Medica Locale richiedono esami relativi al consumo sia di alcool sia di sostanze da effettuarsi su campioni di materiale organico (sangue, urine, saliva, capello).

---

85. Nel 2018, la Polizia Stradale ed i Carabinieri, attraverso l'impiego di etilometri e di precursori portatili, hanno controllato più di milione di persone, accertando quasi 25.000 violazioni di guida in stato di ebbrezza.

86. La Polizia Stradale ha attivato un protocollo operativo nel quale, con l'ausilio del personale sanitario della Polizia di Stato, si utilizzano dei laboratori mobili nei quali è possibile eseguire, oltre alle analisi dei campioni biologici, anche attività di screening, valutando le condizioni psicofisiche dei conducenti al fine di constatare lo stato di alterazione. Tuttavia, tale attività non è sufficiente per contrastare il fenomeno della guida in stato di alterazione per l'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope che negli ultimi anni si sta sempre più diffondendo.

Ogni matrice biologica ha una propria “*finestra diagnostica*” o “*di rivelazione*”, ovvero la distanza temporale massima a cui determinate analisi possono rilevare il consumo di una sostanza. In concreto è il tempo che una sostanza o i suoi metaboliti rimangono nell’organismo. Le analisi sono così in grado di accertare non solo l’assenza di sostanze o loro metaboliti nell’organismo, ma anche l’assenza di un loro eventuale consumo in un periodo di tempo pari alla finestra diagnostica.

Con la modifica proposta vengono introdotti accertamenti simili a quelli che fanno i laboratori per conto delle commissioni mediche locali, di secondo livello, che, per consentire un’immediata risposta, possono essere effettuati anche da laboratori mobili che siano accreditati. La caratteristica degli esami di II livello, a differenza di quelli di I livello, risiede nelle circostanze che sono esami diretti che, oltre a fornire la risposta sulla presenza di una sostanza, danno un risultato anche in merito alla quantità.

Tra le varie matrici biologiche, deve essere scelta la saliva in quanto possiede una buona correlazione con il sangue in termini di comparsa/scomparsa (attività biologica) della sostanza. La matrice salivare garantisce, infatti, una finestra diagnostica molto ridotta, circoscritta, per le sostanze di uso più comune, a qualche ora dall’assunzione. Tale circostanza consente di evitare situazioni in cui la sostanza è stata consumata in epoca molto distante rispetto alla data dell’accertamento. Infatti, anche se occorre provare la semplice assunzione della sostanza, un uso eccessivamente datato potrebbe far venire meno l’attualità, vanificando l’accertamento e la successiva sottoposizione alla procedura di revisione della patente.

### 3. PERSONALIZZAZIONE E CERTEZZA NELL'APPLICAZIONE DELLE SANZIONI

Nella dinamica degli eventi infortunistici stradali assume rilevanza significativa la deterrenza, intesa come prevenzione e controllo di comportamenti per mezzo della minaccia delle pene inflitte.

E tale rilevanza è tanto più grande quanto essa, diversamente dalle pene per i reati, interessa una base potenziale di milioni di utenti-trasgressori.

L'attuale disciplina generale in materia di sanzioni amministrative previste dal Codice della Strada delinea un profilo soggettivo dell'illecito fondato sul principio di responsabilità personale, sull'imputabilità e sulla colpevolezza dell'autore materiale della violazione. La deterrenza effettiva, in una società evoluta come la nostra, tuttavia, non può essere collegata solo al comportamento tenuto senza considerare i molteplici fattori che lo caratterizzano.

Nel determinarsi di situazioni di rischio, il fattore umano viene sì ritenuto decisivo, tuttavia un peso non secondario viene attribuito agli altri fattori "*di sistema*" quali la mancata applicazione della normativa e l'inefficacia dei servizi di controllo o di prevenzione<sup>87</sup>.

La reale efficacia di tutte le nuove norme proposte nel capitolo precedente richiede, perciò, anche un puntuale adeguamento della normativa relativa al procedimento di applicazione delle sanzioni e l'adozione di misure di rafforzamento per favorirne e generalizzarne l'applicazione, tenendo conto anche degli aspetti multidisciplinari da cui non è più possibile prescindere per arginare eventuali rischi derivanti da disfunzioni degli apparati pubblici chiamati a darvi attuazione<sup>88</sup>.

---

87. Secondo il Censis (il "pit stop" della sicurezza, dossier di ricerca sulla sicurezza in autostrada, Roma, luglio 2006), circa un terzo della popolazione italiana colloca al primo posto lo strumento del rafforzamento dei controlli da parte della polizia (32,2%) e lo pone come soluzione principale per ridurre l'incidentalità stradale.

88. Come precisato nella III Relazione sullo Stato della Sicurezza Stradale presentata al Parlamento dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel 2005:

### 3.1 Personalizzazione della sanzione amministrativa

La pena per un illecito stradale non può essere riferibile genericamente ed in modo non diversificato solo al conducente in quanto tale (soggetto passivo dell'obbligazione amministrativa), bensì deve essere sempre di più riferito alla persona che ha materialmente commesso la violazione, adeguando la risposta punitiva alle sue caratteristiche specifiche.

Così, per conferire reale potere deterrente alle sanzioni amministrative del Codice della Strada sarebbe necessario prevedere una loro personalizzazione che adegui la condotta a parametri oggettivi e soggettivi.

Sarebbe necessario prevedere una sanzione base per gli illeciti, diversificata in varie fasce in base alla gravità, tenendo conto in modo rigoroso dell'incidenza infortunistica della condotta.

Ad ogni sanzione per la condotta posta in essere, sia nell'entità della pecuniaria che nella durata della sanzione accessoria, potrebbero essere applicati, direttamente al momento dell'accertamento, degli incrementi in base a precise circostanze di tempo, luogo e modalità della condotta. Ad esempio, potrebbe essere prevista una maggiorazione del 30% per ciascuna delle seguenti circostanze (cumulabili) in cui condotta è posta in essere:

- nelle ore notturne (dalle 22 alle 7);
- da conducente con età inferiore a 24 anni<sup>89</sup>;

---

“...sarebbe del tutto ingenuo pensare che la semplice approvazione di una nuova norma determini un significativo cambiamento dei comportamenti individuali e un rilevante miglioramento della sicurezza stradale. Il rapporto tra norma ed effetti è mediato da una serie di attività ed iniziative che ne determinano l'efficacia e che, nel loro complesso, vengono solitamente indicate con il termine di “enforcement”. Il termine non comprende solo le attività di applicazione della norma ma anche quelle di accompagnamento e di gestione nonché le misure che tendono ad incentivarne ed a favorirne l'applicazione.

89. Secondo le statistiche ISTAT, in un quadro complessivo in cui si registra la diminuzione delle vittime under 30, resta alto l'allarme nella fascia dei neopatentati, tra i 20 e 24 anni, dove si raggiunge il picco dei decessi. Per questo tali conducenti devono avere particolari penalizzazioni.

- da conducente con la patente da meno di 3 anni;
- da conducente alla guida di motoveicoli, ciclomotori o biciclette;
- da conducente alla guida di veicoli pesanti (oltre 3,5 t);
- in centro abitato con limiti di velocità (zone 30)
- in presenza di nebbia o pioggia che limita la visibilità;
- da conducente in stato di ebbrezza alcolica o dopo aver assunto stupefacenti;
- da conducente che non si è fermato all'alt presso un posto di controllo.

Un particolare incremento (50%), dovrebbe essere previsto quando dalla condotta deriva un incidente stradale.

Inoltre, un incremento ulteriore dovrebbe essere previsto in relazione ai punti che residuano al conducente al momento dell'accertamento (10% in più per ogni punto perso rispetto al totale disponibile). In tal modo, si potrebbe tenere adeguatamente conto anche delle condotte illecite pregresse, punendo più gravemente chi è aduso a commettere violazioni.

Secondo tale criterio di calcolo, ad esempio, una violazione che prevede una sanzione pecuniaria di 100 euro ed una sospensione della patente di 15 giorni, se commessa nelle ore notturne, da conducente con meno di 24 anni che ha la patente da meno di 3 anni, che guida un motociclo in centro abitato, in presenza di nebbia, dopo aver assunto stupefacenti e da cui deriva un incidente stradale sarebbe punito con una sanzione di 1.254 euro e con una sospensione della patente per 90 giorni. Se, poi, questo conducente ha già perso 10 punti, la sanzione sarebbe ulteriormente raddoppiata.

### **3.2 Dalla patente a punti ai "punti prudenza"**

La patente a punti è stata istituita in Italia nel 2003. Nei primi due anni di vigenza del sistema si è registrata una formidabile riduzione degli incidenti, segno di un'effettiva deterrenza del meccanismo che, nell'immaginario collettivo di quegli anni, incuteva reale timore di perdere la possibilità di guidare i veicoli.

Tuttavia, già dopo 5 anni, questo effetto si era completamente esaurito<sup>90</sup>, nonostante le statistiche mostrassero un consistente manca qualcosa ?? totale di punti sottratti<sup>91</sup>. Le regioni di tale graduale perdita di effetto del meccanismo sono essenzialmente collegate al suo effetto finale: infatti, a fronte di molti milioni di punti decurtati, solo pochissimi conducenti hanno subito reali effetti dalla decurtazione, essendo costretti a sottoporsi a nuovi esami di patente.

Per tali ragioni, l'istituto dovrebbe essere utilizzato non solo quale strumento cautelare (che porta alla revisione di patente) ma anche quale parametro di valutazione della condotta di ciascun conducente ad esempio per il calcolo del premio assicurativo, per la personalizzazione delle sanzioni amministrative o, infine, per il tempo necessario per la visita di conferma di validità della patente, che potrebbe essere ridotta per i conducenti che hanno già perso molti punti.

### 3.3 Certezza dell'applicazione della sanzione

Per conferire all'azione delle Forze di Polizia maggiore incisività, non si può prescindere da una riforma delle procedure di applicazione delle sanzioni amministrative e del giudizio di opposizione davanti al Giudice di Pace. Infatti, senza compromettere le inviolabili garanzie difensive accordate agli utenti della strada, è molto sentita l'esigenza di attribuire maggiore certezza nell'applicazione delle sanzioni amministrative.

Per garantire l'effettiva possibilità di partecipazione della Pubblica Amministrazione ai giudizi di opposizione, sarebbe necessario prevedere la possibilità per i Prefetti di stipulare convenzioni con

---

90. Dal 2003 al 2006 gli incidenti sono diminuiti complessivamente del 10,3%, i morti del 18,8% con 1.311 vittime in meno, mentre i feriti del 12%. Le percentuali di riduzione sono state decrescenti sia nel 2005 che nel 2006, rispetto al 2003 e 2004.

91. L'andamento dei punti tolti viaggia costantemente a ritmi stabili di oltre 8 milioni l'anno; nei primi cinque anni di applicazione del sistema (dal 30 giugno 2003 al 30 aprile 2008) gli italiani ne hanno perduti 39.682.148.

avvocati privati per garantire l'effettiva presenza in giudizio. Tale norma, peraltro, consentirebbe di ridurre in modo significativo l'impiego di personale di polizia in udienza che - oltre ad essere spesso utile all'attività di accertamento dei fatti - risulta essere molto impegnativo per le Amministrazioni da cui il personale dipende, distogliendolo, di fatto, da compiti direttamente connessi con la sicurezza stradale.

### **3.4 Nuova funzione del ricorso al Prefetto**

Il ricorso al Prefetto, che, attualmente, si pone quale strumento difensivo di primo grado (dei 4 esperibili) dovrebbe essere ridisegnato in modo da prevederne una funzione di rimedio solo contro errori formali del provvedimento impugnato e cioè, sostanzialmente, come strumento per attivare un procedimento di autotutela. Dovrebbe essere perciò previsto che non sia possibile chiedere l'audizione personale dell'interessato che, attualmente, rappresenta un inutile appesantimento dell'iter decisionale.

### **3.5 Interventi sul procedimento di opposizione davanti al giudice di pace**

Nell'ambito del procedimento di impugnazione dei verbali per violazioni delle norme del codice della strada, i Giudici di Pace sono soliti emettere su istanza dell'interessato<sup>92</sup>, e "*inaudita altera parte*", provvedimenti d'urgenza, che ordinano alla Prefettura, che ha emesso ordinanza di sospensione della patente di guida per infrazioni al Codice della Strada, la restituzione immediata della patente di guida nelle more della definizione del giudizio instaurato dal trasgressore.

Ciò accade anche nell'ipotesi che sia stata contestata la guida in stato di ebbrezza o la guida in stato di alterazione dovuta all'uso di

---

92. Ai sensi dell'art. 22, ultimo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689.

sostanze stupefacenti<sup>93</sup> ancorché l'interessato non abbia ancora dimostrato di possedere i requisiti psicofisici mediante certificazione rilasciata dalla Commissione Medica Provinciale, come invece disposto dal Prefetto nella medesima ordinanza di sospensione, emessa ai sensi dei medesimi articoli del Codice della Strada.

Il ricorso dei Giudici di Pace alla disposizione di cui sopra è molto frequente e, il più delle volte, la decisione è adottata su moduli pre-stampati, che non recano alcuna motivazione in ordine alla sussistenza dei "gravi motivi".

Si soggiunge che l'istanza di sospensiva è spesso prodotta dall'interessato direttamente contro il verbale di contestazione della violazione che comporta il ritiro della patente, anche in ipotesi di violazioni diverse da quelle suindicate, una volta eseguito dagli agenti di polizia il ritiro del documento di guida, sicché la Prefettura (ovvero l'organo accertatore se esso non ha ancora trasmesso il documento alla Prefettura) sono costretti a restituire il titolo di guida, in esecuzione della decisione giudiziaria, ancor prima dell'adozione del provvedimento sospensivo del Prefetto, il quale, pertanto, è privato, a monte, della possibilità di esercitare il potere cautelare.

Vi è da sottolineare, inoltre, che, il provvedimento sospensivo del Giudice di Pace è inoppugnabile.

Alla luce delle problematiche evidenziate, per conferire maggiore efficacia ai provvedimenti sanzionatori emessi dal Prefetto, si sottolinea l'esigenza, anzitutto, che la norma imponga espressamente che l'ordinanza sospensiva del giudice debba essere motivata. Inoltre, che i gravi motivi, adottati dal ricorrente, siano documentati e supportati da obiettivi elementi, non riconducibili ad una generica situazione di potenziale danno causato dalla mancanza del titolo abilitativo. Infine, che l'ordinanza del Giudice di Pace possa essere impugnata dal Prefetto e sia emessa, comunque, in contraddittorio con quest'ultimo.

---

93. Ai sensi degli artt. 186 e 187 CDS.

La formula legislativa<sup>94</sup>, perciò, dovrebbe essere opportunamente modificata. Il relativo contenuto, per coerenza sistematica e specificità della procedura, dovrebbe essere fatto confluire all'interno del codice della strada che, per molti altri aspetti, prevede già un procedimento speciale autonomo e diverso da quello della legge 689/81 (applicabile a tale procedimento solo per le parti non diversamente regolate dal Codice della Strada).

Sarebbe, inoltre, necessario prevedere una norma che consenta all'Ufficio o Comando da cui dipende l'organo accertatore di avere notizia della pronuncia del giudice di pace. La comunicazione è indispensabile per consentire il corretto funzionamento della patente a punti.

### **3.6 Pagamento immediato su strada con riduzione della sanzione**

È già prevista<sup>95</sup> una semplificazione delle procedure di accertamento degli illeciti amministrativi attraverso la previsione della possibilità di estinguere l'illecito pagando direttamente nelle mani dell'accertatore una somma di denaro più ridotta.

Infatti, è prevista la possibilità di pagamento immediato nelle mani dell'agente accertatore (con l'impiego di strumenti telematici) per le sanzioni di violazioni contestate sulla strada, con una riduzione dell'entità della sanzione del 30% soltanto per chi si avvale di tale possibilità senza presentare ricorso ovvero opposizione.

Una riduzione più contenuta della sanzione (20%) potrebbe essere applicata anche nel caso in cui il pagamento avvenga, senza ricorso, entro i 10 giorni successivi alla contestazione, senza necessità di notificazione del verbale di contestazione. Tale procedura offrirebbe il vantaggio di portare a definizione in tempi brevi gli illeciti amministrativi evitando ricorsi temerari o pretestuosi ed offrendo al

---

94. Dell' art. 22, ultimo comma della L. 689/81, per i provvedimenti emessi in occasione del giudizio di opposizione ai sensi dell'art 204 bis, CDS.

95. V. art. 202 CDS

cittadino che intende definire l'illecito in tempi brevi la possibilità di pagare in misura più ridotta<sup>96</sup>.

### **3.7 Riscossione delle sanzioni commesse da veicoli stranieri**

Un altro 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<sup>97</sup>. 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.

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 vengono applicate e riscosse, soprattutto per quelle violazioni accertate con sistemi automatici e di controllo a distanza per le

---

96. L'istituto si inserisce nel solco di una ricerca, svolta in sede dottrina e giurisprudenziale indirizzata all'individuazione di moduli processuali semplificati e capaci di supplire alle carenze del sistema di esecuzione degli illeciti amministrativi. È noto, infatti, che la riscossione dei crediti derivanti dall'applicazione di sanzioni amministrative raggiunge un'aliquota modesta, inferiore al dieci per cento per le Amministrazioni dello Stato e ancora più contenuta per gli altri Enti locali. In tale quadro, la definizione anticipata del giudizio, senza appesantire il procedimento con una fase contenziosa, può essere vista come uno strumento diretto a porre rimedio alle difficoltà che si incontrano nella fase di esecuzione delle sanzioni, non a torto considerata il nodo critico del sistema.

97. 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 e alla circolazione dei veicoli stessi.

quali non avviene il fermo e il controllo del veicolo<sup>98</sup>.

Per tale ragione, per le violazioni oggetto di contestazione immediata, il Codice della Strada ha previsto il meccanismo di pagamento immediato obbligatorio, con la possibilità di adottare efficaci misure cautelari (fermo del veicolo) in caso di mancato pagamento delle sanzioni pecuniarie amministrative.

Anche nei confronti dei soggetti che non sono immediatamente fermati dopo la violazione, occorre, tuttavia prevedere strumenti per agevolare l'applicazione, delle sanzioni per le infrazioni alla legislazione in materia di circolazione stradale.

Sarebbe necessario modificare il Codice della Strada<sup>99</sup> per consentirà di 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

98. 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 ogni 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%.

99. Si dovrebbero modificare gli articoli 201, 203 e 204 CDS che regolano le procedure di notifica dei verbali di contestazione e il ricorso contro gli stessi davanti al Prefetto. La loro modifica, seguita da una attenta ed adeguata campagna di sensibilizzazione in merito alla loro entrata in vigore ed applicazione, avrebbe poi 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. Inoltre, nell'ottica del risparmio di risorse umane, le modifiche proposte hanno il pregio di semplificare enormemente tutta l'attività successiva alla verbalizzazione che, allo stato attuale, comporta una serie di verifiche sulla presenza di convenzioni che consentano, innanzitutto, di richiedere allo Stato di immatricolazione le informazioni relative al proprietario, nonché di poter effettuare le notificazioni a mezzo posta. Tali verifiche richiedono l'impiego di un considerevole lasso di tempo in quanto sono effettuate su accordi bilaterali tra singoli Stati o convenzioni internazionali ed in relazione al singolo Paese.

stesso veicolo nei cinque anni successivi all'accertamento dell'infrazione. Attraverso un espresso richiamo alle procedure che regolano il pagamento immediato delle infrazioni si consentirebbe, in mancanza di pagamento immediato della sanzione o del versamento della cauzione, che possa essere 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<sup>100</sup>.

Tale procedura, perciò, come già detto piuttosto efficace nei casi in cui si proceda al fermo e al controllo del veicolo sul luogo e nell'immediatezza dell'infrazione, verrà estesa anche ai casi in cui le violazioni sono accertate con sistemi automatici da remoto a carico di veicoli immatricolati all'estero per i quali esistono difficoltà oggettive ad acquisire i dati del proprietario o di altro obbligato in solido.

A tal fine, le risultanze dell'accertamento compiuto potrebbero essere inserite in un apposito archivio informatico da istituire presso il Dipartimento dei Trasporti Terrestri del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti analogamente a quanto già accade per il sistema della patente a punti per i titolari di patente rilasciata da stati esteri. La violazione potrà essere contestata nei cinque anni successivi nei confronti di chi, circolando in Italia, è trovato alla guida del veicolo stesso.

Dovrebbe, poi, essere estesa la stessa procedura, sopra delineata, a tutti i casi di violazioni commesse con veicoli immatricolati all'estero per i quali non sia possibile, per difficoltà oggettive, procedere

---

100. L'articolo 207 del CDS, 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 CDS. 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 a sessanta giorni.

all'iscrizione al ruolo ovvero avviare altre procedure di riscossione coattiva nei confronti del conducente o del proprietario o di altro obbligato in solido. In tal senso, è utile la previsione della rimozione forzata/blocco del veicolo, inserendo una modifica al Codice della Strada<sup>101</sup> per tutte le casistiche attualmente non espressamente previste, qualora commesse da veicoli immatricolati all'estero.

Tale previsione consentirebbe di identificare immediatamente l'effettivo utilizzatore del veicolo e di verificare l'ottemperanza delle disposizioni recentemente introdotte nel Codice della Strada<sup>102</sup>.

Analogamente, la previsione del blocco o della rimozione forzata del veicolo, nei casi di accertamento in assenza del proprietario/conducente, consentirebbe di giungere alla verifica della regolarità della circolazione del veicolo estero sul territorio nazionale ed alla contestazione al conducente delle violazioni iscritte nella predetta sezione dell'archivio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

### **3.8 Sanzioni più gravi per chi non comunica chi era alla guida**

L'impianto normativo della patente a punti dopo alcuni significativi interventi di modifica che, in parte, ne hanno mutato l'originario assetto, si dimostra oggi non particolarmente efficace.

In particolare, anche per effetto del sindacato di legittimità costituzionale che ha subito, ha ridotto la propria efficacia deterrente la previsione normativa di conseguenze per il proprietario del veicolo o, in sua vece, per un altro obbligato in solido, che omette di comunicare le generalità della persona che era alla guida. Attraverso la previsione di una sanzione esclusivamente pecuniaria per chi non comunica tali dati e la possibilità di addurre, a propria discolpa, pretestuose giustificazioni, si è, di fatto, ridotta l'efficacia della norma che, nel primo biennio dalla sua entrata in vigore, aveva con-

---

101. All'art.207.

102. Le modifiche introdotte nel 2018 all'art. 93 con l'inserimento dei commi 1-bis e 2-bis.

sentito di ridurre gli incidenti stradali in modo molto significativo. Un meccanismo che imponga conseguenze per chi omette di fornire le informazioni richieste deve essere, perciò, conservato, anche se è necessario prevederne un adeguamento secondo le indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale. In tal senso, come affermato dalla Corte Costituzionale, non è contrario ai principi della Costituzione prevedere una sanzione per chi commette tale violazione, a condizione che non interessi la sua patente di guida e quindi leda, senza un effettivo accertamento della sua responsabilità, il suo diritto a circolare su strada.

Devono essere, perciò, ipotizzate sanzioni amministrative pecuniarie più gravi che rappresentino un'effettiva deterrenza per chi non fornisce i dati delle persone che si trovavano alla guida.

#### 4. RAZIONALIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ DELLE FORZE DI POLIZIA

L'attività di polizia e, in particolare, quella che viene espletata per garantire la sicurezza della circolazione stradale – finalità primaria di ordine sociale ed economico perseguita dallo Stato<sup>103</sup> – fa i conti con una serie di procedure che, sovente, finiscono per incidere significativamente sull'efficienza dei modelli operativi. L'eccessivo rigore di alcuni processi, costruiti a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione dello Stato e dei suoi rappresentanti nei diversi settori pubblici, si risolve, in alcuni casi, in attività ridondanti dotate di scarsa utilità per il raggiungimento del risultato, ovvero della *mission* istituzionale dell'organo di polizia.

Taluni procedimenti amministrativi connessi all'accertamento delle violazioni del Codice della Strada sono ancora caratterizzati da articolati sviluppi la cui semplificazione inciderebbe in maniera significativa sull'impiego del personale preposto agli uffici. Si pensi alle attività prive di effettiva incidenza sulla sicurezza stradale che vengono effettuate dagli organi di polizia in virtù di doveri istituzionali, agli obblighi inerenti ai documenti di circolazione e di abilitazione poco coerenti con i principi di dematerializzazione, ai meccanismi di notificazione lunghi e farraginosi, alle modalità di accertamento delle violazioni che non consentono l'utilizzo di dispositivi automatici o, ancora, alle difficoltà di rendere effettivo il pagamento delle sanzioni per violazioni commesse dai veicoli stranieri di proprietà di persone residenti all'estero.

##### 4.1 Razionalizzazione ed efficienza dei servizi di polizia stradale

Ebbene, la tutela della sicurezza della circolazione stradale, assicurata attraverso un'efficace attività di prevenzione, passa anche attraverso una politica di razionalizzazione delle risorse umane e

---

103. Cfr. art. 1 CDS.

strumentali che consenta di impiegare il personale ed i mezzi di cui esso dispone in maniera coerente con gli obiettivi da raggiungere, in un contesto di efficienza prospettica, dove razionalità non è solo quella teorica, ma è quella dell'agire.

D'altra parte, è lo stesso concetto di "razionalizzazione", così come inteso nell'accezione moderna del termine, egregiamente compendiata nella definizione di Max Weber<sup>104</sup>, che fa riferimento ad un'azione che è razionale fin tanto che risulta conforme al suo scopo, sulla base di criteri soggettivi, tra i quali emerge in primo piano l'aspetto dell'efficienza calcolabile.

La razionalizzazione intesa in questo senso interessa e coinvolge diversi settori: dal mondo del lavoro industriale, ai processi di scambio e di distribuzione, nonché l'amministrazione burocratica, dove la razionalizzazione finisce con il coincidere e confondersi con il principio di efficienza che esprime la capacità di raggiungere un obiettivo impiegando le risorse minime indispensabili.

Diventa, quindi, prioritaria, la ricerca di soluzioni che consentano il perseguimento dell'efficacia nell'espletamento dei servizi di polizia stradale per garantire al meglio la sicurezza delle persone in quel particolare ambito della vita che è costituito dalla circolazione dei veicoli. Tale obiettivo può essere oggi perseguito sia attraverso una lettura "efficiente" delle disposizioni normative esistenti in modo che, nel rispetto della *ratio* sottesa, si evitino interpretazioni che appesantiscano le procedure, sia attraverso l'alleggerimento di tutti quei procedimenti che risultino connotati da passaggi e adempimenti ridondanti. Se la prima via è facilmente perseguibile con gli strumenti tipici di cui dispone l'Amministrazione nell'estrinsecazione del potere di indirizzo nei confronti degli uffici e del personale dipendente, snellire i procedimenti amministrativi comporta neces-

---

104. "Agisce in maniera razionale rispetto allo scopo colui che orienta il suo agire in base allo scopo, ai mezzi e alle conseguenze concomitanti, misurando razionalmente i mezzi in rapporto agli scopi, gli scopi in rapporto alle conseguenze, e infine anche i diversi scopi possibili in rapporto reciproco" (Weber, 1922; tr. it., vol. I, p. 23).

sariamente il ricorso allo strumento legislativo. Quest'ultima via, da preferire in ossequio al principio di legalità in un ordinamento dove tutto viene messo in discussione, andrebbe intrapresa tenendo in debito conto, da un lato, l'evoluzione tecnologica con la quale la procedimentalizzazione dell'attività amministrativa deve necessariamente confrontarsi e, dall'altro, i risultati ottenuti dalle modalità operative che sono espressione di innovativi indirizzi interpretativi o, più semplicemente, dalle buone prassi attuate da zelanti e capaci amministratori.

In una simile prospettiva, attraverso la riscrittura di alcune norme si potrebbe ad esempio, ridistribuire le risorse umane, impiegando il personale di polizia occupato nell'esecuzione di superflue formalità in attività operative, con conseguente incremento della quantità e della qualità dei servizi resi in favore della collettività con maggiore coerenza con il core *business* istituzionale.

Il personale preposto alle attività burocratiche, invero, ha spesso maturato competenze e professionalità che possono essere utilmente messe a disposizione dei servizi operativi su strada, così incrementando non solo la quantità, ma anche la qualità delle prestazioni rese. Inoltre, attraverso processi di razionalizzazione da attuare mediante modifiche normative, si potrebbe fare più ampio ricorso a meccanismi di ausiliarità che prevedano l'affidamento di determinati compiti a soggetti privati con lo scopo di agevolare, incrementandone l'efficienza, l'attività posta in essere dai pubblici uffici senza necessariamente riallocare le risorse.

Tra i settori che potrebbero essere oggetto di un restyling più incisivo in materia di circolazione stradale si possono annoverare:

- la rilevazione degli incidenti stradali con soli danni a cose e l'attività di regolazione del traffico e di scorta per la circolazione;
- la verifica primitiva e periodica degli strumenti per la rilevazione del tasso alcolemico;
- le comunicazioni con gli utenti e la notifica dei provvedimenti amministrativi sanzionatori;
- le procedure relative all'esibizione dei documenti di guida e di

circolazione e all'applicazione delle sanzioni accessorie sugli stessi;

- l'impiego dei dispositivi automatici di controllo per l'accertamento e la contestazione delle violazioni più ricorrenti.

La rilevazione degli incidenti stradali senza feriti e la regolazione del traffico costituiscono tipici servizi di polizia stradale<sup>105</sup> che, in ragione della scarsa rilevanza pubblicistica delle conseguenze che producono, potrebbero essere espletati da soggetti privati attraverso il potenziamento del ricorso ai servizi ausiliari di polizia stradale. L'esperienza degli ultimi anni ha visto svilupparsi l'impiego di numerose figure di ausiliari a cui è stato affidato l'espletamento di alcuni compiti di polizia stradale. In particolare, sono già operative e funzionano a pieno regime le figure che si occupano della sosta dei veicoli, della viabilità autostradale, della scorta alle gare ciclistiche e delle scorte tecniche a trasporti eccezionali. Nonostante vengano coinvolti soggetti privati, le attività ausiliarie si svolgono quotidianamente in modo efficiente e sicuro, garantendo standard qualitativi sostanzialmente analoghi a quelli della Polizia Stradale.

Un ulteriore ambito in cui l'esternalizzazione delle attività si ripercuote inevitabilmente sul processo di razionalizzazione è quello delle verifiche di funzionalità degli etilometri che attualmente, per disposizione normativa, vengono effettuate dal Centro Superiore Ricerche Prove Autoveicoli e Dispositivi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (C.S.R.P.A.D). In tale ambito, l'affidamento a soggetti privati delle attività di verifica è finalizzato a favorire un più veloce ripristino della funzionalità degli strumenti atti all'accertamento dello stato di ebbrezza dei conducenti dei veicoli che rimangono inutilizzabili per troppo tempo a scapito della sicurezza stradale.

Sebbene siano stati fatti enormi passi avanti con il Codice dell'Amministrazione Digitale<sup>106</sup> che prevede l'utilizzo delle tecnologie

---

105. I servizi di polizia stradale sono elencati nell'art. 11 CDS e sono espletati dai soggetti tassativamente elencati nel successivo art. 12.

106. Decreto-legislativo 7 marzo 2005, n. 82

dell'informazione e della comunicazione da parte delle pubbliche amministrazioni nei rapporti con i privati, non sussiste ancora un obbligo di comunicazione con strumenti digitali se non con le imprese. Analogamente, in materia di verbali di contestazione per violazioni al codice della strada, l'obbligo di notificazione attraverso posta elettronica certificata è previsto solo a favore delle imprese e dei professionisti iscritti ad albi professionali, in quanto i privati possono ancora non essere dotati di una casella di posta elettronica certificata.

Generalizzare tale obbligo ed estenderlo a tutti i soggetti attraverso un meccanismo che imponga, in determinate circostanze, la comunicazione dell'indirizzo di posta elettronica certificata da parte del privato, consentirebbe di superare gli ostacoli di un sistema che soffre le complicazioni di un meccanismo a "doppio binario".

In un'epoca in cui tutte le informazioni possono essere reperite online ed in tempo reale e in cui ogni dato è accessibile attraverso la consultazione di banche dati, risultano anacronistiche le disposizioni che impongono di far uso di documenti cartacei che necessitano di essere esibiti per provare l'esistenza del rapporto sottostante o della situazione giuridica presupposta.

Già da tempo il diritto ha preso atto dell'inutilità di un tale modo di agire e con il d.P.R. 445/2000 ha imposto alle amministrazioni di non richiedere l'esibizione di documenti che contengono informazioni delle quali siano già in possesso.

I tempi sono ormai maturi per estendere tale principio a tutti i settori pubblicistici, anche quelli in cui, come la sicurezza della circolazione stradale, l'esibizione documentale trova giustificazione in ragioni diverse dalla mera verifica della sussistenza di una determinata condizione.

Una risposta efficace per far fronte al trend altalenante dell'incidentalità stradale sul quale stanno incidendo in modo significativo i comportamenti degli utenti più trasgressivi, può essere fornita oltre che dall'attività di prevenzione attuata con strategiche campagne di educazione stradale e di sensibilizzazione, anche attraverso l'in-

cremento del numero dei controlli su strada, intervenendo con incisività sul maggior numero possibile di conducenti e sull'efficacia deterrente delle norme che vietano i comportamenti più pericolosi. Quando i comportamenti illeciti costituiscono l'atteggiamento più diffuso occorre necessariamente ricorrere a strategie di contrasto che permettano di allargare la base di controllo.

## **4.2 La sussidiarietà nell'espletamento delle funzioni di polizia stradale e collaborazione dei privati**

### **4.2.1 I servizi di polizia stradale**

I servizi di polizia stradale si presentano come specialità sia dei servizi di pubblica sicurezza sia di quelli di polizia amministrativa sia, infine, di quelli di polizia giudiziaria. La loro caratteristica risiede nel fatto che essi si riferiscono soltanto ai fenomeni della circolazione stradale e ai fatti ad essa collegati. L'attività svolta dai funzionari e dagli agenti di polizia stradale nell'espletamento di questi servizi è al tempo stesso preventiva e repressiva e, quindi, presenta entrambi gli elementi che tradizionalmente caratterizzano l'attività della polizia giudiziaria o della polizia amministrativa (prevalentemente repressiva, in quanto finalizzate al processo penale o al procedimento sanzionatorio amministrativo) e quella della pubblica sicurezza, che ha finalità essenzialmente preventiva.

I servizi di polizia stradale si distinguono<sup>107</sup> in:

- prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di circolazione;
- rilevazione degli incidenti stradali;
- predisposizione ed esecuzione dei servizi diretti a regolare il traffico;
- scorta per la sicurezza della circolazione;
- tutela e controllo sull'uso della strada;
- concorso nel soccorso automobilistico e stradale;
- possibile collaborazione per rilevazioni per studi sul traffico.

---

107. Secondo l'elencazione contenuta nell'art. 11 CDS.

L'espletamento dei servizi di polizia stradale<sup>108</sup>, oltre a spettare in via principale alla specialità Polizia Stradale della Polizia di Stato, è anche di competenza della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo della Guardia di Finanza, dei Corpi e dei servizi di Polizia Provinciale e di Polizia Municipale, nell'ambito del territorio di competenza, dei funzionari del Ministero dell'Interno addetti al servizio di polizia stradale e del Corpo di Polizia Penitenziaria, in relazione ai compiti di istituto.

Inoltre, limitatamente ai servizi di prevenzione e accertamento delle violazioni e di rilevazione degli incidenti stradali, l'espletamento spetta anche ai rimanenti ufficiali e agenti di Polizia Giudiziaria<sup>109</sup>.

Analoga attribuzione parziale, riferita soltanto alla prevenzione e all'accertamento delle violazioni e alla tutela e al controllo sull'uso delle strade, è riconosciuta ad altri soggetti, previo superamento di un esame di qualificazione<sup>110</sup>.

---

108. Secondo quanto disposto dall'art. 12 CDS.

109. Ai sensi dell'art. 57, commi 1 e 2 CPP

110. Secondo quanto stabilito dall'art. 12, comma 3 CDS e dal regolamento di esecuzione del CDS, al personale dell'Ispettorato Generale per la circolazione e la sicurezza stradale, all'Amministrazione centrale e periferica del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, al Dipartimento per i trasporti terrestri appartenente al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; al personale dell'A.N.A.S.; al personale degli uffici competenti in materia di viabilità delle regioni, delle province e dei comuni, limitatamente alle violazioni commesse sulle strade o sui tratti di strada di proprietà degli enti da cui dipendono; ai dipendenti dello Stato, delle province e dei comuni aventi la qualifica e le funzioni di cantoniere, limitatamente alle violazioni commesse sulle strade o sui tratti di strade affidate alla loro sorveglianza; al personale dell'ente Ferrovie dello Stato e delle ferrovie e tramvie in concessione, che espletano mansioni ispettive e di vigilanza, nell'esercizio delle proprie funzioni e limitatamente alle violazioni commesse nell'ambito dei passaggi a livello dell'amministrazione di appartenenza; al personale delle circoscrizioni aeroportuali dipendenti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nell'ambito delle aree di cui all'art.6, comma 7 CDS; ai militari del Corpo delle Capitanerie di Porto, dipendenti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nell'ambito delle aree di cui all'art.6, comma 7 CDS.

Inoltre i servizi di scorta per la sicurezza della circolazione, nonché i conseguenti servizi diretti per regolare il traffico<sup>111</sup> possono essere effettuati da personale abilitato a svolgere scorte tecniche ai veicoli eccezionali e ai trasporti in condizione di eccezionalità, limitatamente ai percorsi autorizzati, con il rispetto delle prescrizioni imposte dagli enti proprietari delle strade nei provvedimenti di autorizzazione o di quelle richieste dagli altri organi di polizia stradale.

#### 4.2.2 La figura dell'ausiliario

Nell'ambito delle azioni disciplinate dal Codice della Strada, al fine di consentire un impiego più razionale nelle attività di prevenzione e repressione dei comportamenti più pericolosi, sono state nel tempo istituite figure con funzioni ausiliarie di polizia stradale. Erano già state previste dal Codice del 1992, ma l'esperienza di questi ultimi anni ne ha registrato una maggiore qualificazione per fattori contingenti al riordino del traffico e alla sicurezza sull'intera rete stradale nazionale. Si tratta di soggetti inquadrati, a tutti gli effetti, tra gli organi di polizia stradale, ma con precise limitazioni funzionali e territoriali.

Essi sono:

- *ausiliari della sosta;*
- *ausiliari della viabilità autostradale;*
- *addetti alla scorta tecnica.*

Gli ausiliari della sosta si suddividono in due gruppi: accertatori di violazioni in materia di sosta; accertatori di violazioni in materia di circolazione e sosta su corsie riservate. Questi ultimi si identificano con il personale ispettivo dipendente dalle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone.

Altre figure previste dal CDS operano in regime di accordo e di collaborazione tra Ministero dell'interno e AISCAT (Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori). Si tratta degli

---

111. Art. 11, comma 1, lettere c) e d) CDS.

ausiliari della viabilità autostradale, ai quali, previa specifica formazione, è conferita la funzione di accertare e segnalare agli organi di polizia stradale alcune violazioni rilevanti durante lo svolgimento della loro particolare attività.

Gli ausiliari della scorta tecnica sono altre figure che subentrano a garanzia della sicurezza della circolazione, in caso di trasporti eccezionali, ovvero durante lo svolgimento di manifestazioni sportive, quali ad esempio, le competizioni ciclistiche su strada, per garantire la fluidità del traffico, la tutela degli spettatori e le opportune segnalazioni e regolamentazioni<sup>112</sup>.

È, pertanto, ormai consolidata la tendenza ad attribuire funzioni di polizia stradale a soggetti privati, adeguatamente formati e con provata professionalità tecnica. Queste funzioni, infatti, impegnerebbero in maniera rilevante il personale di polizia stradale, sottraendolo allo svolgimento delle importanti funzioni istituzionali cui è deputato. In tal modo, si configura una particolare forma di ausiliarietà che rappresenta una nuova frontiera nei rapporti tra amministrazione e cittadini e che non si concretizza in una forma di dipendenza, neanche funzionale, dall'organizzazione dell'amministrazione della pubblica sicurezza, ma si estrinseca con una certa autonomia, seppur con un certo coefficiente di subordinazione.

L'ausiliario, infatti, è al servizio – ma, quando occorre, anche al seguito – di un soggetto che svolge funzioni di polizia in modo istituzionale. Una scelta analoga, d'altronde, è stata fatta con le innovazioni normative intervenute negli ultimi anni nel contesto della cosiddetta “sicurezza partecipata” dove alcuni compiti di controllo in materia di pubblica sicurezza sono state delegate alle guardie

---

112. Anche in questo ultimo caso è possibile un trasferimento totale o parziale dei servizi di scorta ai privati, che sono però muniti di apposita abilitazione rilasciata dai Compartimenti di Polizia Stradale, previo superamento di un esame. Il sistema in questione, previsto dall'art. 9 del CDS, presenta una rilevante differenza rispetto allo schema seguito dall'art. 10 CDS per i veicoli ed i trasporti eccezionali; infatti, anziché avvalersi di imprese autorizzate che utilizzano personale abilitato, ha previsto che il rapporto tra organizzatore e personale di scorta si attui per via diretta, cioè senza l'intermediazione di imprese autorizzate.

particolari giurate in un'ottica di collaborazione e di redistribuzione delle risorse delle Forze di polizia.

#### 4.2.3 L'estensione degli ambiti dell'ausiliarità

Un ambito in cui è possibile operare un risparmio di risorse economiche ed umane, consentendo, nel contempo, di ottimizzare la funzionalità per gli utenti destinatari, è quello legato ai servizi di scorta per la sicurezza della circolazione, ai servizi diretti a regolare il traffico in occasione di lavori, depositi, fiere o altre manifestazioni, nonché, soprattutto, alla rilevazione di incidenti stradali senza feriti o con lesioni lievi.

L'ampliamento del novero delle attività esercitabili dagli ausiliari necessiterebbe di un intervento normativo con lo scopo di:

- razionalizzare le figure già esistenti, conferendo poteri di polizia stradale riconducibili a quelli del Codice della Strada<sup>113</sup> previa apposita formazione ed abilitazione;
- introdurre nuove figure a cui attribuire alcuni poteri di polizia stradale;
- attribuire poteri specifici di polizia stradale alle figure che già svolgono attività di regolazione del traffico in occasione del transito di gare ciclistiche.

Potrebbero, pertanto, essere previste le seguenti nuove figure:

- *ausiliari per il rilevamento di incidenti stradali senza feriti*, con il compito di rilevare, con funzioni pubbliche di certificazione, gli incidenti stradali da cui siano derivati solo danni a cose. Sia pure gradualmente, in caso di incidenti stradali senza feriti, la loro attività dovrebbe sostituire completamente quella degli organi di polizia stradale il cui intervento non dovrebbe essere più richiesto dai privati coinvolti in incidenti, ma, eventualmente, rimanere circoscritto a ragioni di opportunità;

---

113. Cfr. art. 11 CDS.

- *ausiliari per la regolazione del traffico nei centri urbani*, con il compito di regolazione del traffico in occasione di manifestazioni, fiere o altri eventi particolari;
  - *ausiliari per la regolazione del traffico in occasione di cantieri o lavori*, con compiti di regolazione del traffico in occasione di cantieri o lavori.
- Per scongiurare l'ipotesi che l'affidamento del servizio al privato possa comportare una discrezionalità circa l'opportunità di intervenire o le modalità con le quali effettuare l'intervento, l'impiego degli ausiliari dovrebbe essere previsto come obbligatorio e regolato da apposito disciplinare; i relativi oneri economici potrebbero essere posti a carico dei richiedenti. Così, ad esempio, in caso di incidente stradale il costo dell'intervento dell'ausiliare potrebbe essere sopportato dalla compagnia di assicurazione, in caso di eventi, dagli organizzatori e in caso di lavori, dalle imprese appaltate e autorizzate dall'ente proprietario o concessionario della strada.

#### **4.2.4 I benefici del progetto**

La realizzazione di tale 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. La sola 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. 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 con soli danni a cose che hanno una rilevanza esclusivamente privatistica. Gli oneri relativi agli interventi di rilevamento degli incidenti stradali realizzati dagli ausiliari abilitati, infatti, verrebbero posti interamente a carico degli utenti coinvolti che li richiedono o come, ipotizzato precedentemente, traferiti sulle polizze assicurative.

Medesima considerazione vale per l'impiego delle altre figure di ausiliari nell'attività di regolazione del traffico in ambito urbano in

occasione di particolari eventi, di cantieri o lavori.

Si stima che per la sola 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 per incidente di 188 euro. Si consideri, al riguardo, che gli incidenti con soli danni denunciati alle compagnie assicuratrici aderenti all'ANIA, l'associazione che rappresenta le principali imprese di assicurazione operanti in Italia, sono circa due milioni e seicentocinquantamila l'anno. I maggiori oneri previsti inizialmente per le compagnie di assicurazione sarebbero compensate nel medio-lungo periodo dalla riduzione delle frodi che vengono attualmente realizzate in occasione del numero considerevole di incidenti che non vengono rilevati dalle forze di Polizia e che, invece, potrebbero essere rilevati da imprese autorizzate e soggetti abilitati nell'ambito di un sistema gestito o co-gestito dalle stesse compagnie di assicurazione. Un ulteriore positivo effetto del progetto, di conseguenza, 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 attività.

### **4.3 Esternalizzazione delle verifiche periodiche sugli etilometri**

#### **4.3.1 L'attuale situazione degli etilometri in dotazione delle Forze di Polizia**

I controlli sulla guida in stato di ebbrezza hanno un ruolo strategico nell'azione di prevenzione soprattutto per l'allarme sociale provocato dagli incidenti causati da conducenti in stato di alterazione psicofisica. Per effettuare le operazioni di verifica dello stato di ebbrezza alcolica, il Codice della Strada<sup>114</sup> consente agli organi di polizia

---

114. Gli strumenti di misura da impiegare dai competenti organi di polizia stradale, denominati etilometri, devono corrispondere alle caratteristiche indicate nell'allegato tecnico al decreto interministeriale n. 196 del 22.05.1990 ed essere omologati a seguito di verifiche e prove del Centro Superiore Ricerche e Prove

stradale l'impiego di dispositivi portatili, denominati etilometri<sup>115</sup>. Tali apparecchi, devono essere approvati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e, devono essere sottoposti a visita preventiva prima dell'immissione in esercizio<sup>116</sup> ed a visita periodica con cadenza annuale presso il Centro Superiore Ricerche Prove Autoveicoli e Dispositivi del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (C.S.R.P.A.D)<sup>117</sup>.

Gli Uffici della Polizia Stradale dispongono di circa 1.000 etilometri e ogni anno ne vengono acquistati di nuovi, sia per sostituire quelli non più riparabili, sia per potenziare le dotazioni dei Reparti in relazione al fabbisogno. Attraverso un consistente sforzo nell'acquisto di apparecchi di misura e nella loro capillare distribuzione ed utilizzazione sul territorio, è stato possibile raggiungere l'ambizioso obiettivo di superare il milione di controlli l'anno. Intatti, nel 2012 le persone controllate sono state 1.646.664. Da quell'anno, tuttavia, si è manifestato un progressivo aumento dei tempi necessari per effettuare le verifiche periodiche degli etilometri in uso alle Forze di Polizia e alle Polizie Locali che ha determinato una sensibile riduzione del numero di apparecchiature disponibili<sup>118</sup>.

---

Autoveicoli del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Lo strumento analizza l'aria alveolare espirata, misurandone la concentrazione di alcool, ma espone il valore del tasso alcolemico espresso in g/l di sangue, a seguito di un rapporto di conversione pari a 2.300:1 (1mg per litro di aria corrisponde ad una concentrazione alcolica di 2.330 mg per litro di sangue).

115. Cfr. Art. 186 CDS.

116. Secondo quanto previsto dall'art. 3 del Decreto Ministeriale 196 del 22 maggio 1990 e dall'articolo 379, comma 7 del regolamento di esecuzione CDS.

117. Il DM 22 maggio 1990, n. 196 ha introdotto in Italia la normativa che ha avuto il pregio di essere la più severa del tempo e la più aggiornata in ambito comunitario. Nacque, così, il primo laboratorio presso il C.S.R.P.A.D di Roma per la verifica primitiva e periodica degli etilometri.

118. Negli ultimi anni si è registrato un preoccupante ritardo nell'espletamento delle operazioni di visita primitiva e periodica degli apparecchi. Si è rilevato che i tempi tecnici necessari per l'espletamento degli adempimenti suindicati sono quantificabili mediamente in 6 mesi per la visita preventiva e 90-100 giorni per

Ad oggi, la situazione risulta essere ulteriormente peggiorata in quanto gli etilometri revisionati ed efficienti sono ormai insufficienti a garantire un'adeguata quantità di controlli, pregiudicando, di fatto, l'operatività degli organi di polizia stradale nell'attività di prevenzione del fenomeno della guida in stato di ebbrezza. Infatti, gli unici 2 centri tecnici del C.S.R.P.A.D non sono in grado di effettuare le verifiche periodiche in tempi brevi e, di fatto, solo poco più della metà degli etilometri in dotazione è utilizzabile per l'attività di controllo. Appare, perciò, assolutamente necessario adottare, in tempi brevi, una soluzione che snellisca le procedure di verifica periodica.

#### **4.3.2 L'affidamento delle verifiche a centri privati autorizzati**

Al fine di ridurre i lunghi tempi di inoperatività cui soggiacciono le apparecchiature, tra le alternative possibili, si ritiene attuabile quella che prevede l'affidamento delle operazioni di verifica a ditte private. Allo scopo di ridurre sensibilmente i tempi per le verifiche periodiche<sup>119</sup> degli etilometri, si potrebbe prevedere che, come già accade per tutti gli strumenti di misura utilizzati per fini legali<sup>120</sup>, le verifi-

---

la visita periodica. Tale situazione, di fatto, determina una sensibile riduzione del numero di apparecchiature disponibili, pregiudicando, in concreto, l'operatività degli organi di polizia stradale nell'attività di controllo al fenomeno della guida in stato di ebbrezza, in particolare durante le notti dei fine settimana. Tale ritardo ha comportato una sensibile riduzione del numero di conducenti sottoposti a controllo con etilometro, soprattutto durante le notti dei fine settimana, passando da 1.646.664 del 2012, a 1.297.382 del 2018.

119. La verifica periodica è il controllo metrologico legale periodico effettuato sugli strumenti di misura dopo la loro messa in servizio, secondo la periodicità definita in funzione delle caratteristiche metrologiche, o a seguito di riparazione per qualsiasi motivo comportante la rimozione di sigilli di protezione, anche di tipo elettronico. Ha lo scopo di accertare che gli strumenti di misura riportino i bolli di verifica nazionale o comunitari, la marcatura metrologica supplementare e che abbiano conservato gli errori massimi tollerati per tale tipologia di controllo.

120. L'art. 19, comma 2, del DLG 2 febbraio 2007, n. 22, che reca attuazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2004/22/CE relativa agli strumenti di misura, la cosiddetta direttiva MID, ha previsto che per i seguenti strumenti di

che stesse siano effettuate da organismi, pubblici o privati, accreditati dall'ente nazionale di accreditamento ACCREDIA<sup>121</sup>. I requisiti richiesti per l'accREDITAMENTO potrebbero essere determinati da un decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico.

In tal modo, ferma restando la competenza del C.S.R.P.A.D per quanto riguarda le prove di approvazione dei dispositivi e le visite primitive, le verifiche periodiche potrebbero essere svolte da altri soggetti accreditati, compresi i costruttori dei dispositivi, azzerando, così, i tempi di attesa delle prove stesse. Tale modifica potrebbe consentire di recuperare funzionalità degli organi di polizia stradale aumentando così in modo significativo i controlli dei conducenti.

---

misura, utilizzati per fini legali, siano previste verifiche periodiche effettate presso organismi accreditati:

- contatori dell'acqua;
- contatori del gas e dispositivi di conversione del volume;
- contatori di energia elettrica attiva ed i trasformatori di misura;
- contatori di calore;
- sistemi di misura per la misurazione continua e dinamica di quantità di liquidi diversi dall'acqua;
- strumenti per pesare a funzionamento automatico;
- tassametri;
- misure materializzate ed identificate come lunghezze e capacità;
- strumenti di misura della dimensione;
- analizzatori dei gas di scarico.

Gli strumenti sono sottoposti a verifica periodica secondo le modalità e le periodicità definite dal Decreto ministeriale 21 aprile 2017, n. 93 (G.U. n. 141 del 20/06/2017). Con tale provvedimento - in vigore dal 18 settembre 2017 - il Ministero dello Sviluppo economico ha disposto la codifica e l'integrazione della normativa vigente in materia di controlli e vigilanza sugli strumenti di misura, disponendo contestualmente numerose abrogazioni.

121. Accredia è l'Ente Unico nazionale di accreditamento designato dal governo italiano, in applicazione del Regolamento europeo 765/2008, ad attestare la competenza, l'indipendenza e l'imparzialità degli organismi di certificazione, ispezione e verifica, e dei laboratori di prova e taratura. Accredia è un'associazione riconosciuta che opera senza scopo di lucro, sotto la vigilanza del Ministero dello sviluppo economico.

#### **4.4 Notificazione a mezzo PEC dei verbali di contestazione e degli altri provvedimenti riguardanti l'applicazione di sanzioni amministrative accessorie**

Nonostante 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<sup>122</sup>, la stessa occupa 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, con la tenuta dell'evidenza 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 snellimento dell'azione amministrativa, non possono essere trascurati gli innumerevoli vantaggi derivanti dall'informatizzazione. La digitalizzazione della PA conduce, infatti, verso l'impiego di soluzioni informatiche nello svolgimento delle attività amministrative, per garantire, grazie ad una più agevole circolazione delle informazioni fra apparati pubblici, tempestive risposte ai cittadini.

Un simile contesto rende attuale la necessità di estendere lo strumento della posta elettronica certificata (PEC) per effettuare non solo la notificazione dei verbali relativi alle violazioni al codice della strada<sup>123</sup>, ma anche quelle dei provvedimenti accessori e tutte le comunicazioni connesse.

---

122. Per la Polizia di Stato, non fa parte delle attività esternalizzate la notificazione dei verbali per violazioni a normative extra-codice e tutti quelli che prevedono una sanzione accessoria che vengono notificati con procedura singola manuale messa in atto dall'ufficio con consegna del plico all'ufficio postale locale.

123. La notifica dei verbali di contestazione a mezzo PEC è prevista dall'art. 20 del DL 21.6.2013, n. 69.

Lo strumento consentirebbe di raggiungere gli obiettivi di una velocizzazione delle procedure con un notevole risparmio di tempo, risorse ed energie, nonché l'abbattimento di oneri economici a carico dei destinatari<sup>124-125</sup>.

124. La posta elettronica certificata permette di dare a un messaggio di posta elettronica lo stesso valore legale di una raccomandata con avviso di ricevimento tradizionale; lo stesso contenuto può essere certificato e firmato elettronicamente oppure criptato garantendo quindi anche autenticazione, integrità dei dati e confidenzialità. La disciplina normativa è principalmente contenuta nel D.P.R. 11 febbraio 2005 n. 68 e nel decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82, Codice dell'amministrazione digitale (CAD).

Il servizio PEC, per sua stessa natura, mostra una serie di vantaggi rispetto alla notifica tradizionale dell'atto giudiziario. I principali sono:

- Ogni formato digitale può essere inviato tramite posta elettronica certificata;
- I messaggi possono essere consultati da ogni computer o smartphone connesso alla rete Internet;
- L'avvenuta consegna al provider della mail viene garantita; nel caso non sia possibile recapitare il messaggio al destinatario, il mittente viene informato;
- Le ricevute di consegna hanno piena validità legale, anche se il messaggio non è stato effettivamente letto dal destinatario (su cui grava l'onere della prova di non aver ricevuto il messaggio), in maniera simile alla c.d. "compiuta giacenza" dell'atto giudiziario cartaceo (la differenza è che la notifica "cartacea" per compiuta giacenza si perfeziona dopo 10 giorni dal deposito presso l'ufficio postale, mentre la notifica elettronica è pressoché istantanea);
- Tracciabilità della casella mittente;
- Vi è certezza sulla destinazione dei messaggi;
- L'invio dei messaggi può avere costi inferiori a quello delle raccomandate. Per una giusta valutazione deve essere preso in considerazione il costo di invio di una raccomandata cartacea tradizionale, che cresce in funzione del numero di pagine e del peso del plico, e il numero di comunicazioni inviate annualmente. Queste informazioni devono poi essere comparate con le tariffe del gestore PEC, che solitamente rende disponibile una casella PEC con un costo calcolato su base annuale.
- Elevati requisiti di qualità e continuità del servizio. I Service Level Agreement (SLA) di legge prevedono una disponibilità del servizio del 99,8% su base quadrimestrale. Gli SLA della disponibilità del servizio PEC non valgono per la connettività. In altri termini, i server del gestore PEC possono essere disponibili nel 99,8% dell'anno, ma la connettività per raggiungerli (offerta da una terza parte) potrebbe avere SLA differenti;
- Obbligo da parte del gestore di archiviare tutti gli eventi associati a invii e ricezioni di messaggi PEC, per un periodo di trenta mesi.

125. L'art. 65, comma 7, del D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217 come modificato dal

#### 4.4.1 Questioni irrisolte dal decreto interministeriale 18 dicembre 2017

Il decreto interministeriale 18 dicembre 2017,<sup>126</sup> circoscrive l'utilizzabilità dello strumento della PEC al procedimento di notificazione dei soli verbali di contestazione, redatti a seguito dell'accertamento di violazioni del codice della strada, con esclusione, pertanto, dei verbali relativi alle sanzioni amministrative previste da altre norme. Le stesse sanzioni accessorie sarebbero escluse da tale procedura se il Ministero dell'Interno non avesse fornito una diversa interpretazione con una circolare esplicativa che ne ammette la notificabilità con posta elettronica certificata a condizione che siano parte integrante del verbale di contestazione e vengano trasmesse unitamente allo stesso.

Inoltre, in attesa del decreto<sup>127</sup>, 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 PEC 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 i soggetti tenuti all'iscrizione nel registro delle imprese, i cui domicili digitali possono essere ricercati in pubblici elenchi per notificazioni e comunicazioni). Per le notifiche nei confronti dei soggetti privati

---

decreto-legge 135/2018 prevede che attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti l'Agenzia per l'Italia digitale e il Garante per la protezione dei dati personali si adottino le misure necessarie a garantire la conformità dei servizi di posta elettronica certificata al regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014 (eIDAS), in materia di identificazione elettronica. L'affermazione di necessità di garanzia alla conformità con eIDAS indica in modo evidente la volontà del Legislatore di individuare un percorso di migrazione tra la PEC verso i servizi qualificati ai sensi di eIDAS. Quando questo DPCM entrerà in vigore, l'utilizzo della posta elettronica certificata di cui all'articolo 48 del CAD, andrà in pensione per essere sostituito domicilio digitale.

126. Che ha dato attuazione all'art. 20 del DL 21.6.2013, n. 69.

127. Di cui all'art. 3-bis, comma 3-bis, del CAD.

l'obbligo sussiste, invece, solo qualora abbiano fornito un valido indirizzo PEC in occasione dell'attività di accertamento dell'illecito.

In sostanza, attualmente, un vero e proprio obbligo di notifica a mezzo PEC dei verbali di contestazione sussiste solo nei confronti delle persone giuridiche e delle pubbliche amministrazioni. Infatti, ove l'indirizzo PEC non sia stato fornito dal privato in occasione dell'attività di accertamento, in attesa della formazione del pubblico elenco dei domicili digitali delle persone fisiche e degli altri enti di diritto privato non tenuti all'iscrizione in albi professionali o nel registro delle imprese<sup>128</sup>, nel quale ricercare un valido indirizzo PEC, le notifiche dei verbali di contestazione a tali soggetti seguono la procedura ordinaria.

Tuttavia, anche per le persone giuridiche la notifica a mezzo PEC non è sempre così semplice, richiedendo a volte una tempistica superiore al necessario, il cui risultato non è garantito: effettuando la ricerca nell'indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata delle imprese (INIPEC) ci si imbatte spesso in società aventi simile o identica denominazione giuridica ad altre, circostanza che crea enormi difficoltà nella scelta dell'indirizzo corretto al quale effettuare la notifica.

#### 4.4.2 Notifica delle ordinanze ingiunzione a mezzo PEC

Le ordinanze emesse dal Prefetto sono attualmente sottoposte al regime di notifica proprio delle notificazioni delle violazioni<sup>129</sup> che, tra i vari strumenti di notifica, prevede come prima ipotesi il ricorso agli organi di polizia stradale<sup>130</sup>.

128. Di cui all'art. 6-quater CAD. La realizzazione e la gestione dell'indice sono affidate all'AgID, che vi provvede avvalendosi delle strutture informatiche delle Camere di commercio già deputate alla gestione dell'elenco dei domicili digitali delle imprese e dei professionisti di cui all'articolo 6-bis CAD.

129. Ai sensi dell'art. 201 CDS.

130. Di cui all'art. 12 CDS

Naturalmente, in gran parte delle province, le Prefetture che non abbiano stipulato una convenzione per la postalizzazione dei provvedimenti amministrativi prediligono tale ultima modalità di notificazione, di fatto oberando gli uffici di polizia dell'attività conseguente all'emissione delle ordinanze ingiuntive.

È di immediata comprensione come una modifica che incida su tale procedura arrechi dei benefici in termini di risparmio di risorse umane da poter destinare ad attività più operative. Le ordinanze prefettizie in materia di circolazione stradale, siano esse ingiuntive a seguito di contestazione di violazioni per le quali non è prevista l'oblazione, o emanate successivamente ad una pronuncia sul ricorso avverso il verbale di contestazione, sono, infatti, numericamente molto consistenti.

L'attività di notificazione delle stesse occupa molto tempo agli operatori di polizia che devono anche effettuare una preliminare verifica sull'attualità dell'indirizzo al quale inviare il provvedimento<sup>131</sup>.

#### 4.4.3 Una soluzione percorribile

Le maggiori difficoltà che si oppongono alla completa informatizzazione delle operazioni di notificazione rimangono, pertanto, connesse alla difficoltà di individuare l'indirizzo di posta elettronica del destinatario dell'atto amministrativo e alla mancanza di una fonte normativa che preveda un procedimento attraverso il quale le persone fisiche si dotino di un indirizzo di posta elettronica certificata. Perciò, fermo restando l'obbligo già esistente in capo a determinati soggetti di dotarsi di PEC (società ditte individuali e pubbliche amministrazioni), per rendere concretamente effettiva questa nuova modalità di notifica dei provvedimenti, potrebbe essere previsto un sistema che attribuisca la possibilità a tutti coloro che intendono

---

131. Ad esempio, per la Polizia di Stato, essendo atti che rimangono esclusi dalla convenzione stipulata tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza e Poste Italiane, devono essere postalizzati seguendo le normali procedure attraverso imbustamento e spedizione manuale del plico raccomandato con avviso di ricevimento.

immatricolare un veicolo o aggiornare i dati sulla carta di circolazione di indicare il proprio indirizzo PEC/domicilio digitale che verrebbe iscritto nei registri della Motorizzazione insieme agli altri dati identificativi del proprietario del veicolo e dell'intestatario della carta di circolazione.

La medesima facoltà potrebbe essere prevista anche in sede di revisione dei veicoli per allargare il novero delle occasioni in cui poter fornire l'indirizzo della PEC.

In alternativa, in una prima fase, per non creare difficoltà alle persone che non hanno particolare dimestichezza nell'uso degli strumenti di comunicazione digitale, la notificazione o le comunicazioni delle PP.AA. attraverso PEC/domicilio digitale<sup>132</sup> potrebbero essere rese obbligatorie nei confronti di tutti i soggetti che, nei rapporti con l'amministrazione pubblica, fruiscono dei servizi digitali (ad es. pagoPA, sportelli telematici ecc.).

## **4.5 Semplificazione dei procedimenti riguardanti l'esibizione, il ritiro e la sospensione dei documenti di guida e di circolazione**

### **4.5.1 Il procedimento di esibizione dei documenti di guida e di circolazione. Prospettive future**

Il Codice della Strada prevede che, durante la circolazione dei veicoli a motore, il conducente debba avere con sé una serie di documenti; dal mancato possesso (cosa diversa dalla mancata titolarità che presuppone la mancata emissione da parte dell'ente competente al rilascio), punito con una sanzione amministrativa pecuniaria, discende la facoltà per l'organo accertatore di invitare il conducente ad esibire il documento mancante per verificarne l'esistenza.

Tale invito comporta una serie di adempimenti successivi, a carico dell'utenza, ma soprattutto a carico dell'ufficio di polizia:

---

132. Attualmente l'indirizzo PEC, su richiesta, viene gratuitamente fornito dal Governo Italiano - su un dominio specifico e senza firma digitale - oppure, a pagamento, da gestori autorizzati.

- il verbale redatto per la violazione dell'obbligo di avere con sé i documenti necessari per la circolazione dovrà essere trattato separatamente dagli altri e posto in evidenza fino alla scadenza dei termini per ottemperare all'invito;
- scaduti i termini, in mancanza dell'esibizione da parte dell'utente invitato, l'operatore di polizia dovrà verbalizzare in ufficio una nuova contestazione che dovrà poi essere posta per la successiva notifica al trasgressore;
- diversamente, se l'utente ottempera all'invito, potrà recarsi presso qualsiasi ufficio di polizia sul territorio il cui operatore, dopo aver verificato l'autenticità del documento anche attraverso la consultazione della banca dati dell'ente che ha rilasciato il documento, deve informare il diverso ufficio dal quale dipende l'operatore che ha emesso l'invito dell'avvenuta esibizione entro i termini di legge.

Tale violazione prevista dal Codice della Strada, accompagnata dall'invito ad esibire i documenti è una delle più contestate<sup>133</sup>, con la conseguenza che la procedura descritta, in rapporto a grandi numeri, presuppone l'impiego di personale che si occupi quasi in via esclusiva della sua trattazione.

La norma è figlia di un'epoca in cui l'assenza di tecnologia capace di dare una risposta immediata sull'esistenza di un determinato documento senza che quest'ultimo venga materialmente portato al seguito ed esibito agli organi di controllo ed è rimasta tale anche successivamente alla disposizione normativa<sup>134</sup> che impone alle amministrazioni di acquisire d'ufficio tutte le informazioni delle quali è già in possesso anche attraverso la consultazione delle banche dati.

133. Nel 2017, il mancato possesso dei documenti di guida e di circolazione previsto dall'art. 180, comma 7, CDS è stato contestato dalla sola Polizia Stradale 140.569 volte; la violazione per non aver adempiuto all'invito di esibire il documento mancante è stata contestata 52.989 volte. Nel 2018, sono state 126.748 le violazioni dell'art. 180, comma 7 contestate e 46.920 quelle dell'art. 180, comma 8. Seppur, leggermente in calo, il numero delle violazioni rimane ancora molto alto, in relazione alla scarsa efficacia sostanziale sulla sicurezza stradale che possiede la norma in parola.

134. Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

Grazie all'esistenza di questi archivi informatici ufficiali, gestiti da Amministrazioni dello Stato, ogni operatore di polizia ha la possibilità di verificare direttamente su strada l'esistenza del documento che non viene esibito, senza la necessità di invitare l'interessato a produrre il medesimo documento in un momento successivo.

Attraverso una modifica della procedura descritta, che imponga l'obbligo della consultazione delle banche dati contestualmente al controllo documentale effettuato su strada, è possibile abbattere gli oneri connessi a tale *modus operandi*, sia in termini di risparmio di tempo, sia in termini di risparmio di risorse umane. In tal modo, una volta verificata la causa della mancanza del documento (semplificata assenza, ovvero inesistenza), l'organo accertatore procederà direttamente e contestualmente ad applicare la sanzione prevista per il mancato possesso temporaneo o per l'inesistenza a seconda del caso.

#### **4.5.2 Il ritiro e la sospensione dei documenti di circolazione e di guida. L'ipotesi della dematerializzazione**

L'impianto normativo attuale, in caso di applicazione delle sanzioni accessorie del ritiro<sup>135</sup> e della sospensione dei documenti di circolazione<sup>136</sup> o della patente di guida<sup>137</sup> prevede che i predetti documenti vengano ritirati dall'organo accertatore e, successivamente, inviati all'ente competente al rilascio (Ufficio della motorizzazione o Prefettura) individuato secondo il criterio del luogo in cui è commessa la violazione.

La gestione della relativa procedura prevede una serie di adempimenti che gravano sull'ufficio da cui dipende l'operatore che ha accertato la violazione che non solo dovrà custodire tutti i documenti ritirati, ma dovrà curarne la trasmissione agli enti competenti con

135. Art. 216 CDS.

136. Art. 217 CDS.

137. Art. 218 CDS.

evidente dispendio di risorse economiche ed umane. Il consistente numero delle violazioni che prevedono come sanzione accessoria il ritiro o la sospensione della patente o dei documenti di circolazione comporta una considerevole quantità di documenti quotidianamente accumulati presso gli uffici<sup>138</sup>.

Va, inoltre, tenuto in debita considerazione che un numero consistente dei documenti ritirati viene smarrito dagli uffici a causa dei numerosi passaggi cui sono soggetti, anche come conseguenza dell'esercizio da parte dell'interessato della facoltà di esibire il documento presso un ufficio di polizia diverso da quello dal quale dipende l'agente accertatore.

A ciò si aggiunge la presenza di incertezze interpretative derivanti dalla lettura combinata delle disposizioni in parola che di fatto impedisce l'emissione del provvedimento di sospensione della carta di circolazione in assenza del ritiro materiale del documento, paralizzando di conseguenza l'applicazione della sanzione accessoria e vanificando l'efficacia deterrente della stessa. È, infatti, sufficiente, non esibire il documento di circolazione e pagare la sanzione con-

---

138. **La sospensione della carta di circolazione** è prevista nel CDS dagli articoli 6, comma 12, 10, comma 24, 62, comma 7, 82, comma 10, 83, comma 5, 84, comma 8, 85, comma 4, 87, comma 7, 104, comma 10, 114, comma 7, 168, commi 8 e 9, 169, comma 8.

**La sospensione della patente di guida** è prevista nel CDS, come conseguenza dell'accertamento della prima violazione, dagli articoli 6, comma 12, 10, comma 24, 62, comma 7, 86, comma 2, 104, comma 13, 114, comma 7, 117, comma 5, 125, comma 5, 128, comma 2, 138, comma 12, 142, commi 9 e 9bis, 143, comma 12, 148, comma 16, 168, commi 8 e 9, 176, comma 22, 179, comma 9, 186, comma 2, 189, comma 5, 193, comma 4bis, 213, commi 2ter e 4, 214, comma 1, 217, comma 6. È prevista, come conseguenza dell'accertamento della seconda violazione, dagli articoli 7, comma 13bis, 145, comma 11, 146, comma 3, 147, comma 6, 148, comma 3, 149, comma 5, 150, comma 5, 172, comma 10, 173, comma 3bis.

**Il ritiro dei documenti di circolazione e di guida**, oltre ad essere disposto come preordinato alla successiva sospensione (ritiro strumentale) è anche previsto nel CDS come sanzione accessoria autonoma dai seguenti articoli: 10, comma 25bis, 61, comma 7, 78, comma 4, 80, comma 17, 85, comma 4bis, 93, comma 9, 94, comma 4, 110, comma 8, 11, comma 6, 112, comma 4, 114, comma 7, 164, comma 9, 174, comma 11, 178, comma 11, 61, comma 7, 126, comma 11, 128, commi 2 e 3, 135, comma 7, 164, commi 8 e 9, 174, comma 11, 178, comma 11.

nessa, per evitare le più gravose conseguenze della sospensione. Di fatto, però, la procedura potrebbe essere emendata di alcuni passaggi superflui per razionalizzare le risorse in termini di risparmio dei tempi di trattazione e di operatori che potrebbero concentrarsi in attività diverse.

La soluzione potrebbe essere ricercata con una duplice operazione:

- prevedere l'abolizione della trasmissione del documento da parte dell'ufficio cui appartiene l'accertatore all'ente competente; il documento ritirato verrebbe trattenuto dall'organo accertatore che si occuperebbe della restituzione allo scadere del termine previsto<sup>139</sup>;
- prevedere l'eliminazione dell'ordinanza di sospensione e della propedeutica trasmissione del verbale di contestazione all'autorità competente. La trasmissione rimarrebbe solo in caso di applicazione della sanzione accessoria della sospensione della patente, per consentire al Prefetto di effettuare le opportune valutazioni in merito al rilascio del permesso di guida temporaneo.

La sanzione accessoria della sospensione della carta di circolazione o della patente, pertanto diverrebbe automaticamente operativa a decorrere dalla data del ritiro per un periodo di tempo pari al minimo previsto da ciascuna norma ovvero, in caso di recidiva biennale, per un periodo pari alla metà del massimo. Nel caso in cui non sia stato effettuato per qualsiasi motivo il ritiro del documento su strada, detti termini decorrerebbero dalla data di contestazione e notificazione del verbale effettuata<sup>140-141</sup>.

---

139. Per evitare spese a carico dell'erario, nell'ipotesi in cui il titolare richieda la restituzione a mezzo del servizio postale, le relative spese di spedizione dovranno essere poste a carico del destinatario.

140. Ai sensi dell'art. 200 del CDS.

141. Tale procedura di applicazione diretta della sanzione accessoria è già operativa per la sanzione accessoria del fermo amministrativo del veicolo per la cui applicazione non si richiede l'intervento della Prefettura. La procedura relativa alla restituzione verrebbe disciplinata come previsto nel caso di applicazione della sanzione amministrativa accessoria del ritiro dei documenti.

Una simile procedura non inciderebbe neanche sulle garanzie difensive in quanto, in luogo dell'ordinanza di sospensione, potrà essere oggetto di opposizione la stessa sospensione automatica in sede di ricorso avverso al verbale di contestazione.

## **4.6 Impiego delle tecnologie di controllo remoto per la lotta alle violazioni più ricorrenti**

### **4.6.1 Lo stato dell'arte**

Le statistiche sull'incidentalità stradale che fotografano una situazione sostanzialmente altalenante secondo cui, a fronte di un anno in cui si registra una riduzione del numero degli incidenti più gravi e delle vittime, ne segue uno in cui tale riduzione viene ridimensionata da un aumento di almeno uno dei dati di riferimento, rendono palese l'impossibilità di raggiungere il target fissato dall'Europa per il decennio 2011-2020.

L'elemento che emerge dalla lettura dei dati è l'indice di gravità degli incidenti, circostanza che ci aiuta a comprendere come la mortalità sulle strade sia oggi un problema di conseguenze: sebbene l'evento incidente si faccia registrare in minore percentuale, il numero complessivo delle persone offese (vittime o ferite) rimane comunque alto ed ogni singolo evento è più grave rispetto al passato.

Le principali cause per le quali si muore sulle strade, come già indicato nel paragrafo 1, continuano ad essere distrazione, mancato rispetto della precedenza e velocità troppo elevata che nel complesso superano il 40% della fenomenologia.

Di pari passo, le violazioni al Codice della Strada più sanzionate da Polizia Stradale e Arma dei Carabinieri, a seguito dei controlli preventivi su ampia scala, risultano l'eccesso di velocità (525.631 nel 2018), il mancato utilizzo delle cinture di sicurezza (150.428 nel 2018) e l'uso del telefono cellulare alla guida (63.729 nel 2018). Allarmante appare l'aumento delle distrazioni al volante, con o senza cellulare.

Elevato rimane, pertanto, l'impegno delle Forze di polizia per contrastare tali comportamenti pericolosi, autentiche piaghe della circolazione stradale, capaci ancora di far sparire in un solo anno un numero di persone paragonabile a quello degli abitanti di un piccolo paese.

L'obiettivo da raggiungere non può essere il frutto solo di rinnovate strategie e di una costante attività di prevenzione e controllo. Anche quel risultato che si sostanzia nella riduzione della mortalità sulle strade, e che si traduce in un aumento della sicurezza stradale, non può prescindere da un impiego razionale delle risorse.

A testimonianza dell'impegno profuso e delle modalità strategiche di gestione della sicurezza stradale, può essere citata la direttiva del Ministro dell'Interno del luglio del 2017 che ha esteso le collaudate strategie di contrasto introdotte per gli eccessi di velocità con la direttiva del 2009 che vedono nel Prefetto il coordinatore a livello provinciale dei servizi di controllo, a tutti quei comportamenti che, in questi ultimi anni, hanno inciso più pesantemente sull'incidentalità stradale (guida in stato di ebbrezza e di alterazione per uso di sostanze stupefacenti, distrazione e cattivo uso del telefono cellulare alla guida, mancato uso del casco, delle cinture di sicurezza e dei sistemi di ritenuta per bambini).

La gestione coordinata dei servizi di prevenzione e contrasto consente di conseguire il risultato dell'aumento dei controlli evitando, contestualmente, lo spreco delle risorse umane e strumentali dovute ad una ridondante duplicazione dei servizi.

Uno strumento che deve accompagnare l'impiego strategico delle risorse nella ricerca di soluzioni per la riduzione dell'incidentalità stradale ed il contestuale aumento della sicurezza, è il ricorso alle tecnologie che consentono il controllo remoto delle violazioni<sup>142</sup>.

---

142. È indubbio, infatti, che i controlli da remoto costituiscano la nuova frontiera dell'attività di polizia nel suo complesso, come è accaduto nel Regno Unito in cui il massiccio impiego di tecnologie di controllo da remoto ha permesso un abbattimento significativo del numero degli incidenti stradali. D'altra parte, si consideri che a fronte di circa 52 milioni di veicoli circolanti in Italia, la Polizia Stradale e

Il carattere della sistematicità e dell'ordinarietà del fenomeno infortunistico stradale in Italia deve far riflettere sulle modalità 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 intervenire con incisività ed efficacia sul maggior numero possibile di conducenti. Infatti, se a fronte di comportamenti illeciti occasionali o numericamente contenuti, anche per l'efficacia deterrente dell'azione di repressione, possono essere sufficienti strategie di contrasto con interventi mirati e controlli a campione, quando, i comportamenti illeciti costituiscono l'atteggiamento più diffuso – come spesso accade nel settore della circolazione stradale – è necessario ricorrere a strategie che permettano di allargare la base del controllo.

Sul fronte dell'accertamento delle violazioni più gravi, negli ultimi anni è risultato molto efficace il ricorso a tecnologie di controllo remoto, in primo luogo nel settore del superamento dei limiti di velocità. I risultati raggiunti soprattutto in autostrada sono stati rilevanti<sup>143</sup>, ma ancora molto si può fare per estendere l'attività di controllo remoto anche ad altre violazioni gravi che incidono sulla sicurezza della circolazione in maniera diretta (mancato uso del casco, mancanza di revisione tecnica dei veicoli, sovraccarico dei mezzi pesanti), ovvero indiretta (mancanza di copertura assicurativa, circolazione con veicolo sottoposto a sequestro o a fermo). Infatti, anche per quelle violazioni che non hanno una diretta incidenza sui

---

l'Arma dei Carabinieri esprimono giornalmente circa 11.000 pattuglie: anche considerando il contributo degli altri Corpi di Polizia è evidente la sproporzione tra parco circolante e servizi di vigilanza. Lo strumento ritenuto più idoneo, flessibile e sostenibile per raggiungere gli obiettivi di sicurezza più volte tornati all'attenzione in questo intervento, è perciò lo strumento tecnologico su quale occorre investire risorse economiche.

143. Grazie al sistema Tutor, nelle aree coperte da tale tecnologia, il numero degli incidenti mortali si è ridotto del 70% dal 2006 ad oggi, con una riduzione del 25% della velocità media e del 15% di quella istantanea rilevata.

comportamenti pericolosi, il controllo remoto, effettuato con carattere di sistematicità, risulta indispensabile per prevenire situazioni più gravi direttamente correlate.

L'efficacia di tali strumenti di prevenzione e dissuasione è tale da far riconoscere come necessaria una riforma del Codice della Strada che consenta un impiego massiccio di tecnologie finalizzate alla tutela della sicurezza stradale.

Oggi, l'utilizzo di tali tecnologie di controllo è consentito 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 relative violazioni, correlate a condotte illecite che, se da un lato contribuiscono a creare congestione ed inquinamento, dall'altro, non hanno alcun contributo causale nella dinamica infortunistica e non producono insicurezza stradale.

La possibilità di impiego di tali dispositivi automatici per l'accertamento di violazioni più consistenti dal punto di vista della sicurezza stradale quali, in particolare, la mancanza di copertura assicurativa e della revisione obbligatoria, sebbene sia da più parti auspicata, incontra ancora l'ostacolo del dettato normativo che non consente l'utilizzo dei dispositivi di controllo se non appositamente omologati per l'accertamento della specifica violazione<sup>144</sup>.

---

144. Le modalità di impiego dei dispositivi di controllo remoto delle violazioni sono contenute nell'art. 201 CDS. ed in alcune norme speciali tra cui, in particolare, l'art. 4 del DL 20 giugno 2002, n. 121 convertito in legge 1° agosto 2002 n.168, che disciplina l'impiego di dispositivi di controllo remoto del traffico per l'accertamento delle violazioni delle norme che riguardano la velocità ed il sorpasso dei veicoli e la circolazione in autostrada. Le direttive del Ministero dell'interno hanno completato ed integrato questa disposizione che non ha mancato di produrre significativi effetti su alcuni comportamenti più gravi. La norma si era affiancata ad un'altra meno recente - la legge 16 giugno 1998 n.191 - che consente ai Comuni l'utilizzo di tecnologie per il controllo delle zone a traffico limitato (cd. ZTL) e per l'accertamento delle violazioni correlate che contribuiscono a creare congestione ed inquinamento nelle città. Le apparecchiature di controllo dei varchi sono già in funzione in molti comuni, con un notevole risparmio di risorse umane. Gli interventi normativi che hanno interessato l'art. 201 CDS hanno richiamato le norme citate senza, tuttavia, coordinarne l'ambito applicativo, con conseguenti incertezze interpretative che si ripercuotono sull'utilizzo di tali apparecchiature.

Mancano, inoltre, norme europee di riferimento sia per quanto riguarda le caratteristiche degli apparecchi di controllo che per quanto concerne le loro modalità di impiego. Sarebbe, pertanto, utile lavorare in tal senso, da un lato, promuovendo l'adozione di una direttiva europea che dia uniformità all'attività di controllo in questo settore e, dall'altro prevedendo nel nostro ordinamento una base normativa ad hoc che consenta l'uso generalizzato delle tecnologie di controllo remoto seppur entro una cornice di legalità strettamente orientata al perseguimento degli interessi pubblici connessi alla circolazione stradale.

Naturalmente, è superfluo precisare che l'attività di polizia è sempre e solo strumentale ad un efficace controllo del territorio che apporti progressivi tassi di sicurezza nelle relazioni sociali, comprese quelle che derivano dalla libertà di circolazione stradale. Non è in linea con questi scopi un'attività di controllo che si fondi sulla volontà di cogliere in flagranza il cittadino con metodi in stile di agguato, né mai l'attività sanzionatoria deve avere lo scopo di incrementare le entrate dell'Erario<sup>145</sup>.

A tal fine, il Ministero dell'interno, nell'espletamento della sua funzione di coordinamento dei servizi di polizia stradale da chiunque espletati, si fa garante del rispetto di tali criteri<sup>146</sup>.

---

145. Qualora avvengano sul territorio distorsioni rispetto a queste direttive, dovranno essere previsti meccanismi che consentano di colpire i vertici delle organizzazioni di polizia che le consentono, impedendo che tali comportamenti abbiano ripercussioni negative sull'attività di contrasto delle violazioni più pericolose attraverso l'impiego della tecnologia. Se la preoccupazione dei cittadini e dei loro rappresentanti è che, nonostante le intenzioni poste a fondamento di questa scelta, la realtà dimostri una proterva volontà di utilizzare la tecnologia per "fare cassa", devono essere individuate forme ancora maggiori di definizione dei limiti di impiego di queste risorse, ad esempio con diversi momenti informativi ai cittadini, purché tali condizioni non impongano di fatto alle Forze di Polizia oneri non sopportabili sotto il profilo organizzativo ed operativo.

146. In tema di controllo dei limiti di velocità, si veda l'allegato tecnico alla Direttiva del 14 agosto 2009 e, più di recente, quello della direttiva del 21 luglio 2017. Sul tema, inoltre, si segnala che è in fase di approvazione un decreto ministeriale che, in attuazione dell'art. 25 della legge 29 luglio 2010, n. 120, prescrive più stringenti

#### 4.6.2 Contrasto della circolazione con veicoli sprovvisti di copertura assicurativa

In tale contesto assume particolare rilievo la possibilità di procedere alla contestazione da remoto della violazione dell'obbligo dell'assicurazione di responsabilità civile che, nonostante non abbia un impatto diretto sull'incidentalità stradale, rimane tuttavia uno dei comportamenti che denota una spiccata ritrosia al rispetto delle regole ed 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 R.C.A. 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, dovendo ricorrere al Fondo di garanzia vittime della strada; il sensibile aumento delle polizze assicurative, specie in alcune aree del paese a maggior rischio. I dati relativi all'attività contravvenzionale della Polizia Stradale<sup>147</sup> 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.

Le misure di contrasto all'evasione assicurativa RCA da attuarsi

---

modalità di collocazione e uso dei dispositivi o mezzi tecnici di controllo, finalizzati al rilevamento a distanza delle violazioni dei limiti di velocità, a conferma della volontà di finalizzare l'impiego di tali strumenti esclusivamente alla prevenzione dell'incidentalità stradale.

147. 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 regioni, emerge che la regione nella quale sono state accertate e contestate più violazioni dell'obbligo di copertura assicurativa è la Campania, seguita da Sicilia e Lazio.

attraverso dispositivi di controllo remoto sono oggi previste da tre diverse disposizioni legislative<sup>148</sup>, con conseguente confusione e so-

148. Art. 193, comma 4 ter e seguenti del CDS.; art. 31 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito con modificazioni nella legge 24 marzo 2012, n. 27; art. 201 CDS come modificato dalla legge stabilità 2016 e dalla legge concorrenza del 2017.

a) L'art. 193 CDS prevede la possibilità di accertare la mancanza di copertura assicurativa attraverso le risultanze degli apparecchi di controllo remoto della velocità, degli accessi alle ZTL, delle corsie riservate, della corsia d'emergenza, dei semafori e del sorpasso. Il meccanismo di contestazione passa in questo caso attraverso l'invito - effettuato al proprietario o altro soggetto obbligato da parte dell'organo di polizia procedente - a produrre il certificato di assicurazione obbligatoria. Solo nel caso in cui egli non produca la documentazione assicurativa nel termine indicato, lo stesso organo di polizia procede a contestare direttamente la violazione sulla base dell'accertamento remoto realizzato in precedenza. La documentazione fotografica consente di provare che, al momento del rilevamento, un determinato veicolo, munito di targa di immatricolazione, stava circolando sulla strada senza essere coperto da assicurazione.

Inconvenienti: necessità di formalizzare l'invito ad esibire il certificato assicurativo con naturale appesantimento operativo conseguente all'accertamento effettuato su grandi numeri (si tratta di verificare la copertura assicurativa di tutti i veicoli le cui targhe sono state "catturate" dai dispositivi menzionati e, successivamente, produrre gli inviti ex art. 180 CDS seguendo gli sviluppi della conseguente procedura).

b) L'art. 31 della legge n. 27/2012, a seguito della dematerializzazione del tagliando assicurativo a far data dal 18.10.2015 ha previsto la possibilità di accertare da remoto la violazione dell'obbligo di copertura assicurativa, integrando le disposizioni dell'art. 193 CDS, discostandosene in modo significativo e, purtroppo, non perfettamente coordinato. Secondo tale procedura, le compagnie di assicurazione comunicano, in via telematica, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) i dati relativi alle polizze assicurative stipulate che vengono registrati nell'Archivio nazionale dei veicoli. Sulla base di tali dati il MIT formando periodicamente un elenco di veicoli immatricolati che non risultano assicurati (definito blacklist), comunica formalmente al proprietario che il suo veicolo è inserito nella blacklist. Gli iscritti nell'elenco hanno 15 giorni di tempo per regolarizzare la propria posizione, trascorso il quale il medesimo elenco viene messo a disposizione delle Forze di Polizia e delle Prefetture competenti in ragione del luogo di residenza del proprietario del veicolo (naturalmente, nonostante questo termine per regolarizzare, la circolazione senza copertura assicurativa non è comunque consentita oltre il prescritto termine di 15 giorni dalla scadenza della polizza).

Le Forze di Polizia possono, quindi, accertare - in modo automatico e senza necessità di contestazione immediata - violazioni relative alla mancata copertura assicurativa sulla base del raffronto tra le risultanze degli strumenti di controllo remoto

vrapposizioni procedurali che, di fatto, finiscono con impedire una proficua attività di prevenzione e accertamento.

#### **4.6.3 Prospettive future per il potenziamento dell'ambito di impiego delle tecnologie di controllo remoto**

La tecnologia apre poi a scenari di sviluppo di modelli operativi di quel governo dinamico della mobilità che da altre parti del nostro continente è già realtà, foriera di risultati confortanti.

Il settore è costantemente in evoluzione, ma al progresso tecnologico è necessario affiancare quello giuridico, per realizzare un sistema in grado di portare sicuri e stabili effetti di prevenzione.

Tale obiettivo può essere raggiunto solo se il sistema:

- è in grado di documentare sistematicamente e senza possibilità di smentita l'infrazione commessa;
- garantisce un messaggio credibile e responsabilizzante all'utenza, perché basato su studi e valutazioni aggiornate della circolazione veicolare sul tratto interessato;
- costituisce, ove applicato con un'attenta analisi dei flussi, un indiretto ed efficace strumento di prevenzione, con ricadute positive sui flussi di traffico insistenti almeno sul tratto interessato.

---

e dei dati inseriti nella black list del MIT.

Inconvenienti: manca il decreto attuativo previsto dallo stesso art. 31 che indichi le caratteristiche dei sistemi di rilevazione a distanza e disciplini le modalità di attuazione della procedura da seguire.

c) L'art. 201 CDS, a seguito delle modifiche intervenute ad opera della legge di stabilità 2016 e della legge concorrenza del 2017, tra le ipotesi in cui non è necessaria la contestazione immediata della violazione, prevede la mancanza di copertura assicurativa.

Tale disposizione, tuttavia, sebbene consenta di superare le difficoltà relative alla contestazione immediata delle violazioni accertate tramite strumenti di rilevazione a distanza, menziona la mancanza di copertura assicurativa in due diverse procedure, contribuendo a incrementare la confusione e le incertezze create dalla mancanza di coordinamento con le norme già citate.

Inconvenienti: manca in tal caso il regolamento che definisca caratteristiche e requisiti dei sistemi che possono essere utilizzati per accertare tali violazioni.

In tale ambito, occorrerebbero chiare disposizioni che eliminino ogni dubbio interpretativo in ordine alla possibilità ed alle modalità d'impiego dei dispositivi di controllo remoto e prevedano la possibilità di utilizzare dispositivi di controllo remoto:

- per tutte le violazioni che incidono sulla sicurezza della circolazione e la cui violazione assume carattere di sistematicità, producendo elevato rischio di incidente stradale; si dovrebbe, perciò, estendere l'applicazione delle procedure di cui si parla oltre che per le violazioni attualmente previste (accesso alle ZTL, eccesso di velocità, attraversamento incrocio con semaforo rosso, sorpasso e circolazione nelle corsie di emergenza) anche per altre violazioni quali quelle relative alla mano da tenere<sup>149</sup>, alla precedenza<sup>150</sup>, alla distanza di sicurezza<sup>151</sup>, all'uso del casco protettivo<sup>152</sup>;
- per violazioni relative al veicolo quali l'omessa revisione<sup>153</sup>, l'inefficienza dei dispositivi di illuminazione<sup>154</sup>, la circolazione con veicolo sottoposto a sequestro o a fermo amministrativo<sup>155</sup> o con la carta di circolazione sospesa<sup>156</sup>: tali violazioni, infatti, per la loro frequenza, richiedono un controllo sistematico che è possibile solo con l'impiego delle più moderne tecnologie;
- per l'accertamento delle violazioni in materia di accesso o sosta sulle strade dei centri abitati in cui sono stati adottati provvedimenti di limitazione o regolamentazione per motivi di salute pubblica, salubrità ambientale e sicurezza degli utenti della strada a tutela

---

149. Art. 143 CDS

150. Art. 145 CDS

151. Art. 149 CDS

152. Art. 171 CDS

153. Art. 80 CDS

154. Art. 79 CDS

155. Artt. 213 e 214 CDS.

156. Art. 217 CDS.

dell'interesse pubblico ad una adeguata mobilità urbana<sup>157</sup>.

Inoltre, in un'ottica di maggiore efficienza dei servizi di prevenzione, il progetto di impegno intelligente di tali dispositivi non potrebbe fare a meno di:

- il coordinamento operativo dell'impiego dei dispositivi da parte del Prefetto al quale, nella veste di Autorità locale di Pubblica Sicurezza, andrebbe attribuita la competenza in ordine alla valutazione dei luoghi in cui collocare i dispositivi ed ai soggetti che possono utilizzarli in modo da evitare inutili duplicazioni e concentrare l'attività svolta da parte dei Corpi di Polizia Municipale con i predetti dispositivi, prevalentemente nell'ambito dei centri abitati;
- particolari modalità di impiego dei dispositivi nei centri urbani dove è particolarmente elevato il numero degli incidenti stradali, soprattutto con esito mortale<sup>158</sup>;
- la semplificazione e l'omogeneizzazione delle procedure per l'omologazione dei dispositivi automatici.

Se l'uso della tecnologia è dunque efficace - nel senso che è pensato per colpire e colpisce nelle aree opportune i fenomeni circolatori che hanno più alto il tasso di incidentalità o che sono condizionati da comportamenti di guida disordinatamente pericolosi - è possibile riservare alle Forze di Polizia compiti di controllo dei veicoli e delle persone in materie altrettanto importanti per la sicurezza pubblica (quali le varie tipologie di trasporto su strada come il trasporto di alimenti e di merci pericolose) che richiedono di essere svolti su strada con il fermo del veicolo.

---

157. La previsione dell'impiego di tali dispositivi, peraltro, è già contenuta nell'art. 12 del decreto legge 4 luglio 2006 n. 223 convertito in legge 4.8.2006 n. 248 le cui disposizioni devono tuttavia essere armonizzate con quelle del codice della strada.

158. La distribuzione del fenomeno, in base alla tipologia della strada ove si è verificato il sinistro, conferma la tendenza degli ultimi anni che vede sulla viabilità urbana la parte maggiore degli eventi (il 74,6% del totale) e delle persone infortunate (il 70,8% del totale). Il maggior numero di persone decedute, molto elevato anche nei centri urbani (il 43,4% del totale), è registrato sulla viabilità extraurbana non autostradale (il 47,8% del totale), cioè strade statali, provinciali e comunali extraurbane.

Per garantire lo sviluppo di una “mobilità sostenibile”, occorre un’attività di vigilanza e di controlli agili, innovativi ed al tempo stesso molto incisivi, visibili, che, nell’assecondare il diritto alla libertà di circolazione, vera missione della Polizia Stradale, nonché i bisogni ed i ritmi serrati di un’utenza sempre più esigente, deve tradursi, innanzitutto, nella riduzione del fenomeno infortunistico più grave.

## 5. LA NUOVA FRONTIERA DELLA MOBILITA': LE AUTO ELETTRICHE E A GUIDA AUTOMATICA

Fin da quando l'uomo ha avuto la possibilità di utilizzare macchine per spostarsi il suo sogno più nascosto è stato sempre quello di utilizzare veicoli che potessero aiutarlo sempre di più nella guida, sostituendosi a lui. Auto senza pilota che sfrecciano veloci su autostrade virtuali sono lo scenario futurista immaginato da tanti scrittori e cineasti del ventesimo secolo come simbolo più evidente della modernità e del futuro.

Ed oggi, nonostante le molte disillusioni su come sarà il futuro e la modernità, le auto che si guidano da sole sono la più grande promessa tecnologica del ventunesimo secolo e rappresentano una conquista che potrebbe davvero cambiare il mondo.

L'era delle auto senza pilota rivoluzionerà l'esperienza di guida e con essa il nostro stesso modo di vivere e di utilizzare i veicoli ma anche il design interno delle nostre auto e la loro funzione.

Con l'avvento delle macchine a guida autonoma non ci sarà più bisogno di tenere costantemente l'attenzione sul percorso stradale: l'attività di guida sarà gradualmente lasciata in mano al veicolo stesso, permettendo così di modificare completamente l'aspetto ma anche la disposizione e la funzione degli interni<sup>159</sup>.

La sfida, peraltro, non è solo tecnologica e di innovazione ma soprattutto politica, normativa, organizzativa e commerciale. Tutte le

---

159. Infatti, attualmente, la disposizione dei sedili e la struttura interna delle automobili sono il prodotto di una determinata scelta stilistica legata al funzionamento stesso del mezzo. La guida di un veicolo, infatti, è focalizzata sul movimento in avanti e per questo motivo la classica disposizione dei sedili – due davanti e tre dietro – è progettata in modo da avere sotto controllo la strada di fronte a noi. In queste condizioni di guida, è assolutamente impossibile pensare di progettare un'automobile con i sedili ruotati verso l'interno. Allo stesso modo, tutti gli optional presenti sul cruscotto dell'auto sono progettati in modo da distrarre il meno possibile il conducente, quasi scomparendo all'interno dell'abitacolo, e richiedendo un'interazione con il guidatore ridotta ai minimi termini (Tratto da AUDI Innovation).

persone che oggi non possono guidare da sole, per esempio i non vedenti, potrebbero avere più libertà di movimento. Quando i veicoli che si guidano da soli diventeranno la norma, sarebbero creati e distrutti interi settori dell'economia, cambiando il mondo del lavoro, le modalità di trasporto, gli spostamenti in città, e il modo in cui le città stesse sono progettate e collegate tra di loro.

Per la sicurezza stradale si intravedono enormi vantaggi su molti fronti: ci potrà essere un abbattimento delle infrazioni perché la guida autonoma è di certo rispettosa delle regole e un significativo abbattimento dei sinistri stradali perché la macchina, meglio dell'uomo può prevedere situazioni di criticità o di pericolo ed intervenire tempestivamente. Ma ci sarà di certo anche una fluidificazione del traffico (solo il 5% di vetture con controllo di velocità adattivo sono sufficienti per eliminare le code a tratti). Creando, poi, una rete di connessione tra i veicoli autonomi ed i loro sensori, si potrebbero avere in tempo reale identificazione di pericoli sulla strada o di altri eventi di interesse.

L'innovazione tecnologica è così grande che il suo potenziale in termini di sicurezza al volante rischia di diventare quasi secondario rispetto alle trasformazioni economiche e culturali che potrebbero provocare. Ma in questo processo non può essere ignorato l'uomo. Ed è per questo che occorre essere rigorosi con una sperimentazione che cerchi di risolvere ogni criticità che, inevitabilmente, può manifestarsi soprattutto in una fase in cui i veicoli a guida autonoma non saranno la maggioranza ma una piccola minoranza. Ed allora, inevitabilmente, la guida autonoma deve rappresentare una rivoluzione regolata non solo per il settore dell'industria automobilistica, ma anche per le infrastrutture che devono interagire con il veicolo in un processo di connessione costante<sup>160</sup>.

---

160. In tale contesto è in fase di sperimentazione il c.d. "Platooning" ovvero un sistema di incolonnamento di veicoli industriali a guida autonoma nel quale, però, i veicoli che compongono il plotone vengono guidati dal veicolo trainante, posto alla testa del plotone medesimo, attraverso un sistema di interconnessione tra veicoli ed infrastruttura stradale.

La guida autonoma fa parte dei cosiddetti Sistemi Intelligenti di Trasporto – ITS che hanno reso possibile l’interazione delle tecnologie informatiche e di comunicazione con il mondo dei trasporti. Gli ITS sono strumenti efficaci per gestire i sistemi di trasporto, integrare fra loro i modi e le reti di trasporto, consentire l’interazione fra l’infrastruttura ed il veicolo<sup>161</sup>.

Secondo i dati forniti dalla Comunità europea gli ITS hanno consentito di ridurre i tempi di spostamento del 20%, di diminuire le congestioni del 15%, di migliorare la sicurezza del 10 -15%, di ridurre le emissioni inquinanti del 10% ed infine di ridurre i consumi energetici del 12%.

Ma la vera sfida dei veicoli a guida autonoma è quella che impone la revisione dei comuni concetti di conducente, patente e responsabilità<sup>162</sup>, anche dal punto di vista delle compagnie assicurative.

Infatti, al momento, tutti gli atti normativi internazionali e nazionali

---

161. Gli ITS sono regolati dalla Direttiva ITS 2010/40/UE sul “Quadro generale per la diffusione dei Sistemi Intelligenti di Trasporto nel settore del trasporto stradale e nelle interfacce con altri modi di trasporto” in vigore da Agosto 2010, avente come finalità l’istituzione di un quadro normativo a sostegno della diffusione e dell’utilizzo di Sistemi di Trasporto Intelligenti (ITS) coordinati e coerenti nell’Unione europea, in particolare attraverso le frontiere tra gli Stati membri, e stabilire le condizioni generali necessarie a tale scopo. La direttiva ITS 2010/40/UE – recepita in Italia con il Decreto-Legge del 18 Ottobre 2012 n. 179 “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese” (Art. 8 “Misure per l’innovazione dei sistemi di trasporto”) convertito poi nella Legge del 17 Dicembre 2012 n. 221 – prevede l’obbligo per gli Stati Membri di dotarsi di un Piano d’Azione ITS Nazionale e di relazionare alla Commissione ogni tre anni sui progressi compiuti. Il Piano è stato adottato con DM del Ministro Lupi il 12 Febbraio 2014, ma il tema del veicolo autonomo e della sua sperimentazione non è trattato nell’orizzonte temporale al 2019. Al recepimento della direttiva ITS è seguito il decreto ITS del 1° Febbraio 2013 sulla “Diffusione dei Sistemi Intelligenti in Italia”, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con i Ministeri della ricerca e dell’interno.

162. La scorsa estate, in Florida, si è registrato il primo caso di incidente automobilistico mortale con un’auto automatica, provocato da un’errata interpretazione della realtà da parte della macchina (una Tesla S) che, per il colore dell’ostacolo, l’inclinazione e la manovra che stava effettuando, ha confuso il bianco del camion con il cielo chiaro, non riconoscendo la sagoma del rimorchio e decidendo di passarci sotto.

prevedono il guidatore a bordo che deve avere le conoscenze e le abilità necessarie sia fisiche che psichiche alla guida del veicolo, che abbia un'abilitazione attestante l'idoneità tecnica alla guida di un veicolo, che deve evitare qualsiasi altra attività diversa dalla guida e che si assume i rischi inerenti alla circolazione.

### 5.1 Responsabilità della circolazione

Occorrerà definire in modo uniforme chi è il responsabile della circolazione di un veicolo a guida autonoma ed in che misura una persona presente a bordo del veicolo deve intervenire in caso di necessità. Questa chiara definizione di responsabilità appare, per la Polizia Stradale, una condizione pregiudiziale per avviare una seria sperimentazione di questi veicoli sulle strade. Affinché la guida autonoma diventi realtà – e non solo disponibile sui prototipi – occorre che ci siano le condizioni legali che lo consentano, considerando che l'elemento che differenzia l'autista-uomo dall'autista-robot nell'era in cui le auto si guidano da sole è proprio il rispetto del Codice della Strada<sup>163</sup>.

---

163. Al momento, nel nostro Paese si registra un forte ritardo legislativo.

Basti pensare che l'art. 46 del CDS, benché riformato da ultimo con l'art. 8 della legge 29 luglio 2010, n. 120 (e poi lasciato immutato dalle successive novelle del 2015 e 2016), ancora definisce come veicoli "tutte le macchine di qualsiasi specie, che circolano sulle strade guidate dall'uomo", legando così la definizione stessa di veicolo ad una caratteristica (e cioè la guida umana) la cui assenza è invece l'elemento essenziale dei modelli di auto elettroniche di livello 5.

Di conseguenza, questi mezzi di ultima generazione, dove la figura del conducente di per sé scompare per essere sostituita da quella del passeggero, al momento, sfuggono già a livello definitorio dall'intero ambito di regolamentazione.

Tuttavia, l'art. 75 CDS, secondo cui il veicolo è idoneo alla circolazione se i propri dati identificativi sono corrispondenti alle caratteristiche costruttive previste dal codice medesimo, prevede che l'omologazione rilasciata da uno stato estero possa essere riconosciuta in Italia a condizione di reciprocità.

Pertanto, sebbene attualmente un'auto autonoma non possa essere oggetto di omologazione perché priva dei requisiti, lo stesso veicolo, se omologato ed immatricolato all'estero, può circolare liberamente sul territorio del nostro Paese.

La normativa italiana, tra l'altro, non risulta aderente alle disposizioni internazio-

Vanno valutati anche alcuni aspetti di maggiore complessità che meritano una più attenta riflessione e che non sono di facile e immediata soluzione. Solo a titolo esemplificativo si considerino:

- i costi elevati per una diffusione di massa;
- le incertezze tecniche per una tecnologia nuova (rischio di falle nei sensori, pericolo hacker e rischio privacy per la comunicazione dei dati);
- i rischi per la circolazione (almeno nella fase iniziale, quando ci sarà commistione tra veicoli a guida autonoma e veicoli condotti completamente dall'uomo, l'imprevedibilità dei comportamenti umani può generare reazioni inaspettate da parte del veicolo autonomo) e la sicurezza<sup>164</sup>;
- le responsabilità della circolazione e di eventuali danni;
- le responsabilità delle violazioni alle norme di comportamento.

## 5.2 Tecnologia di assistenza alla guida e lotta alla distrazione

Senza dover volgere lo sguardo a un futuro -non imminente- in cui le macchine a guida completamente autonoma saranno la maggioranza dei mezzi che percorrono le nostre strade, possiamo già immaginare, nel presente, alcune modifiche dei veicoli che possono servire a renderli più sicuri. Più che di guida automa, allora, in questo momento potrebbe essere utile ed alla portata di tutti parlare di "guida assistita".

L'automazione delle auto, infatti, non consiste solo nella totale e completa autonomia nella conduzione del veicolo, ma è graduata in

---

nali e comunitarie in relazione sia alla definizione di conducente dettata dall'art. 8 della Convenzione di Vienna così come recentemente modificato, sia con la definizione di veicolo data dalla medesima Convenzione e dalla Direttiva 2007/46/CE.

164. Ad esempio, dal punto di vista della sicurezza, secondo l'FBI "La guida autonoma avrà un impatto elevato su quanto sarà possibile fare con un'auto, sia per la legge sia per i suoi avversari. I malviventi potranno svolgere azioni che richiedono l'uso di entrambe le mani e quello della vista in una maniera che oggi non è possibile".

relazione al grado di intervento dell'elettronica nei processi di guida<sup>165</sup>. I mezzi a guida assistita sono quei veicoli che, in determinate condizioni ambientali o di criticità, si possono sostituire al conducente e possono svolgere autonomamente tutte le funzioni di guida che questi dovrebbe svolgere.

Tantissime auto in commercio, ormai da tempo, usufruiscono di sistemi più o meno sofisticati in grado di aiutare o in qualche caso sostituire l'intervento dell'uomo: si pensi, ad esempio, a tutti i sistemi di guida e frenata assistita, al c.d. "park assist" che addirittura consente all'auto di parcheggiarsi in totale autonomia, prevedendo l'intervento del conducente solo per arrestare il veicolo alla fine della manovra annunciata dal computer di bordo.

Le case costruttrici stanno investendo molto su sistemi e su tecnologia. Per i veicoli commerciali sono molto importanti quelli che evitano la collisione con il veicolo che precede, che vedono ostacoli nella nebbia, che possono intervenire per la presenza di pedoni sulla strada o in caso di cambio di corsia.

---

165. I livelli di automazione di guida sono stati codificati a livello internazionale da un organismo composto da scienziati e ingegneri impegnati nello sviluppo e approfondimento delle conoscenze relative a veicoli e sistemi semoventi in un forum neutrale a beneficio della società chiamato Society of Automotive Engineers (SAE):

- Livello 0: Il guidatore si deve occupare di ogni aspetto della guida anche quando coadiuvato dai sistemi della macchina;
- Livello 1: La macchina può accelerare/frenare e sterzare autonomamente in un certo numero di situazioni ma il guidatore ha il controllo;
- Livello 2: Il veicolo ha la funzione di assistenza alla guida che consente di sollevare temporaneamente il conducente da alcuni compiti come il controllo della velocità in funzione del traffico ma il guidatore mantiene il controllo e non può fare altre cose;
- Livello 3: L'automazione controlla funzioni più complesse, come la guida nel traffico. Accelerazione/frenata, sterzate, ma anche il monitoraggio dell'ambiente circostante sono compiti della macchina, ma il guidatore deve essere pronto;
- Livello 4: Il sistema automatico è in grado di gestire la guida e i sorpassi in un viaggio su strada e deve operare in modalità degradata e fermarsi su lato strada se il guidatore non reagisce;
- Livello 5: Veicolo totalmente autonomo in grado di gestire tutti i tipi di percorso indipendentemente se il conducente sia a bordo o meno.

Si tratta di dispositivi che oggi sono accessori a richiesta ma che, invece, dovrebbero essere resi obbligatori sui veicoli come è stato per le cinture di sicurezza, per gli airbag e per l'ABS che hanno contribuito in modo significativo a limitare il numero delle vittime da incidente stradale.

Possiamo immaginare l'estrema utilità di questi dispositivi nei tratti autostradali, dove funzioni di frenata assistita, di cambio corsia intelligente, e guida autonoma sono facilmente utilizzabili anche grazie all'omogeneità del percorso. In questi tratti di strada, attivando le funzioni di sicurezza, il conducente, sempre presente e che governa i comandi, potrà essere più tutelato perché ogni sua distrazione potrà essere tempestivamente corretta.

L'uomo rappresenta certamente la causa principale degli incidenti stradali. Nonostante i progressi enormi in materia di sicurezza attiva e passiva dei veicoli ed il miglioramento delle strade, infatti, il comportamento di guida rappresenta la causa predominante degli incidenti stradali. Anzi, lo sviluppo tecnologico che ha accresciuto il confort e la connettività dei veicoli, ha creato, di fatto, le condizioni per aumentare in modo significativo i rischi d'incidente. Non è un caso, perciò, che gli incidenti stradali in tutta Europa, dopo anni di costante decrescita nel 2015 abbiano visto una pericolosa inversione di tendenza che, per fortuna, sta ridimensionandosi.

Infatti, dal 2010 in poi, lo sviluppo di smartphone e social network ha cambiato rapidamente le abitudini delle persone, che sempre di più hanno l'esigenza di restare "connesse" al mondo anche durante la guida. Ciò, come è ovvio, ha effetti fortemente negativi sugli incidenti stradali.

L'automazione può aiutare moltissimo la lotta alla distrazione stradale e compensare, di fatto, questa esigenza di continua connessione digitale e la distrazione che inevitabilmente comporta.

Quali saranno i nuovi schemi di apprendimento per i conducenti e gli istruttori di guida nell'era della guida autonoma? E soprattutto: chi saranno i nuovi utenti vulnerabili?

- Incremento delle infrastrutture intelligenti (Comunicazione tra

mezzo e infrastruttura), per sfruttare appieno tutto il potenziale di sistemi della guida assistita e automatizzata, anche con il collegamento intelligente dei mezzi di trasporto (Mobilità 4.0).

- Utilizzo intensificato dei registratori di incidenti (Event Data Recorder) per chiarire la dinamica degli eventi, soprattutto in relazione alle funzioni di guida automatizzate.
- Adozione di sistemi di controllo della velocità da installare sulle auto quali ad esempio gli ISA (Intelligent Speed Adaptation) che, soprattutto fuori dei centri abitati, possono essere dei validi strumenti per supportare il guidatore nel rispetto dei limiti di velocità contribuendo a ridurre le probabilità di collisioni con gli utenti vulnerabili o le conseguenze in caso di impatto<sup>166</sup>.

Vi sarà bisogno di un radicale cambiamento del comportamento dell'uomo a bordo della macchina.

L'approccio si basa sulla centralità dell'utente della strada. Le valutazioni comportamentali devono necessariamente essere parte integrante dell'intero processo di ricerca e verifica. Particolare attenzione deve essere riservata ai processi percettivi e cognitivi per comprendere le interazioni dell'interfaccia essere umano-macchina e la verifica dell'accettazione della tecnologia da parte dell'utilizzatore. Nella fase intermedia di coabitazione tra veicoli autonomi e quelli che non lo sono, oltre a comprendere come la società risponderà a tale cambiamento, si potrà inserire in un percorso di guida una formazione di base per imparare ad utilizzare i dispositivi tecnologici presenti sui veicoli. Infatti, l'assuefazione alla comodità tecnologica rappresenta uno dei punti critici sui quali occorre porre grande attenzione. La tecnologia ha sovente effetti disabilitanti rispetto a competenze che se non allenate finiscono per perdersi: la memoria è un esempio<sup>167</sup>.

---

166. Occorre considerare, tuttavia, che i dati statistici mostrano che gli incidenti che coinvolgono ciclisti e i veicoli motorizzati nelle aree urbane sono legati a fenomeni non direttamente connessi alla violazione dei limiti di velocità. Infatti, la metà di questi incidenti avvengono ad un incrocio.

167. Da quando ha fatto comparsa il telefonino con la rubrica in memoria, quanti

Durante la marcia, ormai assuefatti alle comodità della guida automatizzata o autonoma, potremmo trovarci in estrema difficoltà a gestire situazioni critiche e riprendere il pieno controllo del veicolo. Quanto più un sistema si basa su livelli di automazione molto alti, in cui il suo utilizzatore sarà responsabile solo del monitoraggio del sistema, quanto più avrà un ruolo passivo, con un abbassamento dei livelli di attenzione e abilità nel riconoscere situazioni critiche. D'altro canto, quando guidare comporta livelli di carico mentale troppo elevati, possono esserci errori legati al fatto che abbiamo risorse limitate di attenzione e ragionamento, rendendo spiacevole l'esperienza di usare un mezzo.

---

numeri noi riusciamo ancora a memorizzare? Forse cinque, al massimo. Ma non facciamo più nessuno sforzo.

## CONCLUSIONI

A più di 25 anni dalla sua approvazione, il Codice della Strada richiede necessariamente una revisione per portare le sue norme al passo con l'evoluzione tecnologica dei veicoli e delle strade ma, soprattutto, con l'evoluzione del costume che condiziona fortemente il comportamento dei conducenti. Infatti, una riforma completa del Codice della Strada passa necessariamente attraverso la revisione delle norme di comportamento dei conducenti.

Fra le principali ragioni di criticità del fenomeno infortunistico stradale che, purtroppo, ancora oggi mostra gli evidenti segni di una costante emergenza, il comportamento dei conducenti appare essere nel nostro paese da sempre l'aspetto più complesso da regolare. Le problematiche che vengono evidenziate concernono, per solito, l'assenza di strumenti normativi idonei a fornire il formarsi di una coscienza collettiva consolidata che ponga la sicurezza al primo posto. Per formare tale coscienza, sia nei giovani conducenti che nei più conducenti più maturi occorre l'adozione di una serie di azioni che possano condizionare e guidare la condotta degli utenti della strada verso forme più virtuose e rispettare della vita e dell'incolumità fisica.

In questo breve contributo, si è cercato di mostrare quali potrebbero essere gli interventi più immediati e più mirati per contribuire a formare questa consapevolezza della sicurezza stradale nei conducenti. A fronte del doveroso scetticismo nel valutare le prospettive di riforma e delle fondate perplessità nel valutare i rimedi fino ad ora intervenuti, in ragione dell'allarmante quadri infortunistico, vale forse la pena di domandarsi se non sia il caso di mutare l'angolo di visuale, provando a ragionare non solo sui comportamenti ma anche sulle sanzioni e sulla procedura di applicazione delle stesse.

Detto altrimenti, il contributo cerca di stimolare la ricerca normativa per cominciare ad interrogarsi su come si diventa conducenti e su come si mantiene l'adeguata coscienza di guida corretta e, soprattutto, come si può condizionare il comportamento con azioni determinanti incidenti soprattutto sull'abilitazione alla guida. A fronte del

disagio sociale, riaffiorante periodicamente quando i media diffondono notizie di gravi eventi infortunistici stradali, bisogna cercare di chiarire se e in qual misura la procedura per l'applicazione delle sanzioni amministrative può realmente incidere sulla formazione di una coscienza di sicurezza.

A prescindere dalla già accennata mancata apprezzabile valenza migliorativa delle riforme che si sono susseguite nel tempo, va considerato come negli ultimi anni il costume dei conducenti sia mutato in ragione dell'esigenza di costante connessione con i social media e con il mutato atteggiamento, soprattutto dei giovani, verso l'abuso di alcolici o l'uso di stupefacenti che, purtroppo, non pare essere fenomeno limitato a pochi tossicodipendenti.

La capacità di arrivare al cittadino con la forza persuasiva della qualità del servizio e della efficacia sostanziale delle misure di prevenzione, sono la migliore garanzia di riuscita per l'attività delle Forze di Polizia che appare indispensabile per raggiungere risultati positivi a breve termine. È proprio questo il primo passo lungo il quale occorre incamminarsi e per il quale sono state esposte alcune delle iniziative che certamente potranno convergere con quanto si sta già sperimentando in materia di sicurezza stradale.

Più a lungo termine, invece, l'avvento dei veicoli a guida autonoma imporrà la revisione dei comuni concetti di conducente, patente e responsabilità. L'innovazione tecnologica è molto rilevante ma anche in questo processo non può essere ignorato l'uomo ed il suo comportamento. La guida autonoma sarà una rivoluzione regolata non solo per il settore dell'industria automobilistica, ma anche per le infrastrutture che devono interagire con il veicolo in un processo di connessione costante.





