



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

Delega al Governo per riforma codice della strada

A.S. 1638

Senato della Repubblica

VIII Commissione Lavori Pubblici, comunicazioni

15 Settembre 2015

PREMESSA

La decisione di varare un disegno di legge delega per la Riforma organica del Codice della Strada rappresenta una scelta pienamente condivisibile per Confcommercio Imprese per l'Italia, che auspica vivamente che al termine del processo di riforma il Paese possa contare su un impianto codicistico più snello, chiaro e coerente, depurato, ci sia consentito, anche da alcune "forzature" introdotte nel corso del tempo, da modifiche delle norme adottate sotto la pressione emotiva e mediatica e, dunque, non sempre adeguatamente ponderate.

In verità, da questo punto di vista, il DDL all'esame della Commissione che nell'impianto complessivo Confcommercio condivide, non è, a nostro giudizio, esente da alcuni rilievi, che ci permettiamo di sottoporre all'attenzione di codesta Commissione.

MOBILITA' URBANA

Esemplari, da questo punto di vista, i punti da 1) a 12) alla lettera d) comma 1 dell'art. 2, in tema di mobilità urbana sostenibile e sicurezza stradale, che, al netto delle problematiche di copertura evidenziate dal parere espresso dalla Commissione Bilancio, sviluppano e esplodono, in maniera estremamente dettagliata i principi indicati dal corpo della richiamata lettera, non senza, rischiare di contraddire, nella stessa stesura della delega, i principi cardine della riforma, che dovrebbero essere quelli della semplificazione e dell'organicità dell'intervento.

D'altra parte non possiamo non evidenziare l'assenza, all'interno di questi dettagliati principi ispiratori, di un solo riferimento all'esigenza di intervenire a supporto dell'efficacia e dell'efficienza della distribuzione urbana delle merci, asset essenziale per la vitalità e, dunque, la qualità delle nostre città.

Con specifico riferimento al numero 12) della richiamata lettera d), non si comprende francamente, per l'indiscutibile limitato impatto sui destini della mobilità urbana complessiva, l'esigenza di uno specifico richiamo al cosiddetto "*car pooling*", uso condiviso delle auto private, introdotto in Italia dal Decreto del Ministero dell'Ambiente 27/1998, assieme ad altri strumenti innovativi di mobilità urbana, quali il piano degli spostamenti casa lavoro, il car sharing, il mobility management, con lo specifico obiettivo di fronteggiare il fenomeno dell'inquinamento atmosferico delle città.

"Servizi di uso collettivo ottimale delle autovetture" è la terminologia usata dall'art.4 del richiamato D.M., la cui organizzazione, da parte di associazioni o imprese, i Comuni a rischio inquinamento dell'aria sono tenuti ad incentivare.

Non sfuggirà, alla Commissione, che il Decreto parlava opportunamente di uso collettivo delle autovetture, circoscrivendo il tutto ad una dimensione di mera cortesia tra soggetti appartenenti alla medesima collettività, un qualcosa, insomma, che nulla aveva ed ha a che fare con i servizi di trasporto di persone e che, pertanto, veniva e viene escluso dalle relative norme che li disciplinano a tutela della regolarità e della sicurezza degli utenti.

Si ricorda, a tal proposito, che un conducente di un taxi o di una vettura NCC, oltre a dover essere iscritto al relativo ruolo, deve essere in possesso del certificato di abilitazione professionale KB a seguito di superamento di esame specifico presso gli Uffici del Ministero, ed è tenuto a sottoporre il proprio veicolo, immatricolato ad uso di terzi a revisione annuale, a differenza della scadenza quadriennale della prima revisione e biennale delle successive, che caratterizza i veicoli ad uso proprio dei privati.

Purtroppo ,invece, il DDL in commento, parla improvvidamente, a proposito del *car pooling*, di servizio di trasporto, sebbene non remunerato, rischiando di avallare ulteriori forme di abusivismo e concorrenza sleale nel settore del trasporto pubblico non di linea, ovvero servizi di taxi e noleggio con conducente, in netto contrasto con quanto, invece, fatto dal Legislatore e dai lavori portati avanti dall'Amministrazione negli ultimi 5 anni.

A giudizio di Confcommercio sarebbe, pertanto, opportuno sostituire il richiamato numero 12) della lettera d) con l'indicazione di "introdurre specifiche misure tecniche anche relative alle targhe dei veicoli e a nuovi strumenti informatici, finalizzate a facilitare l'identificazione certa dei veicoli per contrastare il fenomeno dell'abusivismo nei servizi di trasporto e tutelare la sicurezza della circolazione".

D'altra parte, restando in tema di targhe automobilistiche, sarebbe opportuno in generale introdurre, anche in Italia, la possibilità di personalizzazione delle targhe, per la quale gli studi di consulenza auto sono attrezzati, sulla scorta della già autorizzata produzione di quelle per la circolazione di prova e per i ciclomotori. Esiste, invero, un significativo mercato potenziale per tale forma di personalizzazione, che attraverso adeguate concessioni governative, potrebbe assicurare allo Stato significative entrate. Nel regno Unito, ad esempio, nel 2013 il sistema di targhe personalizzabili ha generato un introito pari a circa 24 milioni di euro.

Tornando alla lettera d) comma 1 dell'art. 2 del DDL in esame, tenuto conto del positivo e significativo contributo che la figura degli ausiliari della sosta e del traffico potrebbero offrire per un sistema della mobilità urbana più sostenibile e sicuro, se venissero risolte alcune criticità relative allo status ed alla limitazione dei poteri degli stessi ad aspetti specifici e settoriali della mobilità urbana, sarebbe opportuno inserire tra i principi della delega l'indicazione recata dall'ODG 9/731-A/112 della Camera accolto il 9 ottobre U.S. dal Governo, ovvero di procedere anche alla definizione dello status degli ausiliari della sosta e del traffico e all'estensione delle rispettive competenze.

Con riferimento, ancora, alla gestione della sosta urbana ed alla sua necessaria integrazione con tutti gli altri elementi, che compongono il sistema della mobilità urbana, il Decreto 1° Febbraio 2013 per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti ITS in Italia ha promosso una gestione integrata e digitalizzata dei relativi sistemi, che utilizzi la targa dell'auto quale riferimento unico, da cui, in prospettiva, far discendere, attraverso l'integrazione tra le banche dati disponibili, i diversi diritti d'uso dello spazio urbano, in relazione alla categoria di emissioni ambientali del mezzo, al pagamento con sistemi elettronici di eventuali tariffe e ticket ,alla presenza di eventuali permessi specifici (residenti, corpo diplomatico, persone con handicap, etc). Sarebbe, pertanto, opportuno

che i principi della delega in materia di sosta non si discostassero da tali indicazioni, prevedendo modalità operative integrate e interoperabili, per una reale attuazione delle misure, sostenuta da efficaci controlli. Da questo punto di vista, invece, l'indicazione recata dall'art. 2, comma 1 lettera d) numero 6), di consentire ai comuni di riservare appositi spazi per il parcheggio delle donne in stato di gravidanza e di coloro che trasportano bambini di età non superiore a due anni, pur condivisibile nella finalità, appare del tutto estranea al metodo sopra indicato, rischiando, pertanto, di essere di sostanziale impossibile applicazione pratica.

Si fa, inoltre, presente alla Commissione che attualmente c'è un forte squilibrio nel sistema sanzionatorio relativo alla sosta tariffata e non, fra chi ha pagato la tariffa e chi sosta in modo irregolare fuori dalle strisce blu. Oggi, infatti, per la limitata competenza degli ausiliari del traffico sopra esposta, la sosta irregolare fuori delle strisce blu spesso non viene sanzionata, venendo, quindi, a mancare la coerenza e la proporzione nel trattamento dei diversi utenti della strada. D'altra parte, nella prospettiva della piena attuazione delle indicazioni fornite dal citato Decreto per la diffusione dei sistemi ITS, le soglie di tolleranza non soggette a sanzione non saranno più giustificate: con i sistemi di pagamento elettronici (cellulari e parcometri collegati on-line), infatti, gli ITS potranno superare, in tempo reale, qualsiasi inconveniente, permettendo, anche, l'eventuale integrazione della tariffa.

Si osserva, infine, che da una introduzione trasversale e interoperabile di detti sistemi ITS consentirebbe una più efficace gestione complessiva della mobilità urbana, fornendo adeguate risposte flessibili alle mutevoli esigenze d'uso dello spazio urbano, si pensi agli accessi alle ZTL, ai permessi per alcune particolari categorie di utenti (portatori di handicap, veicoli merci, Taxi, NCC) alle possibilità di presidio degli eventuali stalli e delle aree di sosta dedicate.

IMPIANTO SANZIONATORIO

Altro aspetto importante del DDL in esame, che ci preme sottoporre all'attenzione della Commissione, è il principio indicato alla lettera n) comma 1 dell'art.2 per la revisione della disciplina sanzionatoria.

Pur condividendo, infatti, le indicazioni complessivamente fornite dalla richiamata lettera, ci permettiamo di segnalare la nostra contrarietà rispetto alla cosiddetta fattispecie dell'ergastolo della patente, recata dal numero 3) della stessa.

Invero, la previsione della revoca a vita della patente di guida appare una forzatura rispetto al nostro ordinamento giuridico, che non dispone l'indeterminatezza del termine della pena nemmeno per i crimini più efferati, e d'altra parte, la sua introduzione, non applicabile ai titolari di patenti estere, presenterebbe profili di incostituzionalità anche sotto il profilo degli effetti discriminatori che, per questo motivo, potrebbe generare.

All'interno dell'Unione Europea è emerso, infatti, che nessun altro Paese, ad eccezione del Regno Unito, prevede la possibilità di perdere definitivamente l'idoneità alla guida, quale sanzione per le forme più gravi di infrazione delle norme di comportamento sulla strada.

Riteniamo che la necessaria severità che si richiede al legislatore di fronte a fatti che toccano la coscienza collettiva, come l'omicidio commesso alla guida, debba essere coniugata con il principio costituzionale della funzione rieducativa della pena. A nostro avviso, ciò può avvenire prevedendo che nelle fattispecie in cui la revoca della patente scatterà a seguito della morte di un individuo con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale, si applichi lo stesso meccanismo alla base della nuova figura di omicidio stradale disciplinata nel d.d.l. A.C.3169: revoca della patente (o inibizione alla guida per i titolari di patente estera), con il contestuale divieto ad ottenerne una nuova per un periodo variabile a seconda della gravità del fatto, alla quale si potrebbe aggiungere l'obbligo di frequentare un corso di guida sicura prima di riottenere una patente nuova. A proposito delle fattispecie che dovranno prevedere la predetta sanzione accessoria della revoca della patente (o l'inibizione alla guida per i titolari di patente estera), riteniamo che tra le stesse debbano includersi una serie di comportamenti estremamente pericolosi per l'incolumità degli altri utenti della strada, quali, a titolo non esaustivo, il mancato rispetto del divieto di sorpasso e l'uso del telefonino alla guida.

FORMAZIONE

Più in generale riteniamo che all'interno della delega andrebbe posta maggiore attenzione al tema della formazione, senza avallare la tesi, a nostro giudizio errata, che soltanto attraverso il sistema sanzionatorio sia possibile modificare i comportamenti degli utenti della strada.

Purtroppo la parola formazione non compare affatto nel DDL in esame.

Ora, pur sottolineando la necessità dei controlli e l'importanza della certezza della sanzione, ci preme evidenziare che la formazione è il primo fondamento della prevenzione e della sicurezza. Oggi vi sono corsi obbligatori per la sicurezza sul lavoro, si parla di formazione continua e di aggiornamento in tutti i campi, sarebbe singolare che non se ne parlasse nel Codice della Strada, in particolare per il conseguimento della patente di guida.

La stessa lettera r) del comma 1 dell'art. 2 parla di "revisione della disciplina per il conseguimento della patente di guida, in modo da assicurare una puntuale verifica in sede di esame ...". A nostro avviso sarebbe opportuno inserire "revisione della formazione dei conducenti e della disciplina per il conseguimento della patente di guida, in modo da assicurare una puntuale verifica in sede di esame".

Invero, rispetto anche ad alcune innovazioni contenute nel DDL, il ruolo strategico della formazione per la sicurezza della circolazione andrebbe valorizzato, si pensi per esempio a tutte le specifiche esigenze dell'utenza debole della strada, ai conducenti minorenni di ciclomotori, motoveicoli e "minicar", all'aggiornamento, nell'ottica della formazione continua, dei conducenti più anziani.

AUTOTRASPORTO

con specifico riferimento alle imprese di autotrasporto, si segnala l'opportunità di prevedere una modifica alla lettera a), comma 2 dell'art.2, al fine di chiarire definitivamente che l'utilizzo del veicolo eccezionale sia consentito soltanto in presenza di un pezzo indivisibile; quindi di un pezzo che, a causa delle dimensioni o della massa, non può trasportarsi con un mezzo ordinario bensì, appunto, con uno eccezionale. Occorre tener conto, infatti, che utilizzare un veicolo eccezionale per trasportare beni che possono viaggiare anche con veicoli ordinari:

- Da' luogo ad una concorrenza sleale tra aziende, favorendo chi dispone di veicoli eccezionali che, in questo modo, possono sfruttare l'intera capacità di carico caricando pezzi divisibili;
- compromette l'integrità delle opere viarie, giacché è assodato che i mezzi che effettuano trasporti eccezionali per massa usurano il manto stradale molto più rapidamente di un veicolo con peso legale;
- mette a serio repentaglio la sicurezza degli altri utenti delle strade.

Sarebbe inoltre, opportuno inserire tra i principi direttivi della riforma del Codice, la revisione delle disposizioni che hanno impatto diretto sulle imprese di autotrasporto, per meglio garantire l'operato delle stesse nel rispetto della sicurezza della circolazione stradale.

In particolare, sarebbe auspicabile prevedere che in presenza di un'infrazione al c.d.s idonea a mettere a rischio l'incolumità degli utenti della strada, affianco alla responsabilità del conducente, e del vettore laddove ragionevolmente prevista, venga introdotta, anche, una responsabilità concorrente nei confronti degli altri componenti della filiera del trasporto che, con le loro istruzioni, hanno indotto l'autista a compiere la violazione. Il principio è già contenuto nel decreto legislativo 286/2005 ma, riteniamo, dovrebbe essere allargato anche ad altre violazioni del c.d.s a prescindere dalla natura, scritta o meno, del contratto di trasporto merci.

Sempre sul fronte delle responsabilità per le violazioni delle norme del Codice della Strada, sarebbe, inoltre, opportuno, rivedere le disposizioni del codice della strada sulla responsabilità dell'impresa di autotrasporto, per le violazioni commesse dai rispettivi conducenti delle disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada previste dal Regolamento (CE) 561/2006, in modo tale da escluderla per le imprese che dimostrino di effettuare una costante attività formativa ed informativa verso i propri autisti, affinché osservino le disposizioni del predetto Regolamento.

L'attuale norma del c.d.s (art. 174, comma 14) prevede che *“ l'impresa che nell'esecuzione dei trasporti non osserva le disposizioni contenute nel Regolamento (CE) n. 561/2006 ovvero non tiene i documenti prescritti o li tiene scaduti, incompleti o alterati, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 324 a euro 1.294 per ciascun dipendente cui la violazione si riferisce, fatta salva l'applicazione delle sanzioni previste dalla legge penale ove il fatto costituisca*

reato.” Questa disposizione è stata oggetto di un’interpretazione molto restrittiva da parte del Ministero del Lavoro che, con una circolare del 2 Agosto 2010, ha affermato che la sanzione si applica ad ogni dipendente e per ciascuna violazione rilevata mentre, in precedenza, veniva applicata in relazione al numero di dipendenti sanzionati. Questa nuova interpretazione ha comportato la stesura di verbali per migliaia di euro, tenuto conto che la responsabilità dell’impresa è applicata alla stregua di una responsabilità oggettiva e che la sanzione scatta anche in presenza di piccoli sforamenti della normativa sui tempi di guida, che non mettono certamente a repentaglio la sicurezza della circolazione stradale. Riteniamo che questa norma vada rivista, anche alla luce del comma 3, art. 10 del Regolamento 561/2006, il quale prevede che *“gli Stati membri possono tener conto di ogni prova per dimostrare che l’impresa di trasporto non può essere ragionevolmente responsabile dell’infrazione commessa”*. Riteniamo che l’impresa di trasporto non possa essere ritenuta responsabile per le violazioni commesse dai propri autisti alle norme sui tempi di guida e di riposo, quando essa provvede in maniera costante, ogni anno, a formare il suo personale sulle disposizioni in questione, sul funzionamento del cronotachigrafo e, più in generale, su tutte quelle norme che impattano sulla sicurezza della circolazione stradale.

Allegato: Emendamenti all’AS 1638