

*Nota di approfondimento a cura del Comitato di Redazione ACI del  
28.2.2012*

**Analisi della proposta di legge d'iniziativa del deputato VALDUCCI,  
C4662 recante "Delega al Governo per la riforma del codice della  
strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285"**

Il disegno di legge C 4662, presentato d'iniziativa dell'On. Valducci il 30 settembre 2011, nasce ad una distanza brevissima di tempo dalla emanazione della c.d. miniriforma del codice della strada, attuata con la legge n. 120 del 29 luglio 2010. La legge 120 è stata il frutto di un imponente lavoro, basti pensare all'iter parlamentare che ne ha preceduto l'emanazione. E' infatti con l'atto n. C 2480 d'iniziativa governativa, recante "Disposizioni in materia di circolazione e di sicurezza stradale" presentato il 29 marzo 2007 nel corso della XV legislatura, che si inizia a lavorare alla riforma del codice della strada. L'atto approvato alla Camera e al Senato con modificazioni, non concluse il suo iter in terza lettura a causa della fine anticipata della legislatura. Alcune modifiche apportate all'atto C 2480, però furono applicate con due successivi decreti legge: il n. 117 del 2007 e il n. 92 del 2008, innovativi soprattutto in tema di inasprimento delle sanzioni amministrative e penali a seguito di guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti. Successivamente con l'inizio della XVI legislatura, il lavoro confluì nell'atto n. C 649 presentato alla Camera il 30 aprile 2008 di iniziativa dell'On. Meta, a cui furono abbinati circa 20 disegni di legge alla Camera ed altrettanti al Senato in seconda lettura. L'esame degli atti, confluì in un testo unificato approvato poi il 29 luglio 2009 con la legge 120. Attualmente il disegno di legge Valducci C 4662 è stato assegnato alla IX Commissione permanente alla Camera (Trasporti, poste e

---

telecomunicazioni) per l'esame in sede referente. L'esame è iniziato il 19 ottobre 2011, ed è già stato abbinato ad altri 47 disegni di legge in materia di riforma del codice della strada, per l'esame congiunto. Questi numeri sono riportati per testimoniare quanto la materia della circolazione e sicurezza stradale sia trattata con un'attenzione preponderante dal nostro legislatore, che a solo un anno di distanza dall'emanazione della miniriforma del 2010, ripropone l'esigenza di rivedere l'intero impianto normativo del codice della strada.

L'atto Valducci e i lavori parlamentari connessi, che a prima vista potrebbero sembrare ridondanti, costituiscono però una logica conseguenza del progetto di riforma iniziato nel 2007. In prima battuta il legislatore avvertì l'esigenza di predisporre una risposta severa e precisa al dilagare di comportamenti scorretti alla guida, che per le loro tragiche conseguenze, turbarono nel profondo l'opinione pubblica. Il riferimento è soprattutto alle morti di giovani alla guida di minicar o per abuso di sostanze alcoliche. In quel momento storico la priorità era rappresentata dal rieducare il conducente della strada ad una guida corretta, con lo strumento dell'inasprimento delle sanzioni, attraverso la forza deterrente della pena. Così furono emanati i primi decreti legge già richiamati il n. 117 del 2007 e il n. 92 del 2008. Lo snellimento, la razionalizzazione delle norme del codice della strada rappresentavano un impedimento alla realizzazione del primo e più importante obiettivo: incentivare la sicurezza nella circolazione stradale anche alla luce delle indicazioni fornite dall'Unione europea in tema di dimezzamento di numero di morti in incidenti stradali entro il 2010.

Traducendo in legge istanze sociali da tempo avvertite, il legislatore con la L.120 ha ampliato ed aggiornato l'impianto normativo e sanzionatorio del codice della strada adeguandolo alle esigenze di una società in evoluzione. Attualmente, solo per fare alcuni esempi, la disciplina in materia di guida sotto l'effetto di sostanze alcoliche è tra le più severe in

Europa, lo strumento della revoca e della sospensione della patente sono stati modificati ed inaspriti in misura esponenziale così come la materia connessa alla abilitazione alla guida di ciclomotori e le sanzioni correlate. Il codice della strada è un codice completo nella previsione della disciplina regolatrice della circolazione stradale ma disorganico ed articolato, di difficile lettura sia per gli esperti del settore che a maggior ragione per l'utente della strada.

E soprattutto a quest'ultimo che lo strumento normativo deve rivolgersi con scopo formativo ed educativo e a tal fine appare imprescindibile adottare nella formulazione della norma, una maggiore chiarezza espositiva, corredata da una ricercata semplicità del precetto, avulsa da contraddizioni interne ed esterne alla disciplina e che confluisca in un insieme organico e coerente. Non è proponibile accorpare disposizioni che abbracciano tutta la materia in qualunque modo connessa alla circolazione stradale, occorre diversificare gli strumenti normativi prevedendo la disciplina dei comportamenti, delle sanzioni e degli strumenti di tutela adottate con legge e lasciando a fonti secondarie (regolamenti) tutta l'elencazione degli aspetti tecnici. E' necessario, quindi, nella effettuazione del lavoro di revisione dell'intero impianto codicistico, utilizzare lo strumento della delegificazione, per allocare la normativa tecnica, suscettibile di frequenti aggiornamenti, nella più opportuna sede regolamentare, anche al fine di armonizzare la disciplina interna con quella dell'Unione europea.

In particolare il disegno di legge C 4662 recante "Delega al Governo per la riforma del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285" prevede due deleghe specifiche. La prima delega conferisce al Governo la possibilità di adottare uno o più decreti legislativi per riordinare la legislazione vigente concernente tutta la disciplina della circolazione stradale, soprattutto quella che ha la sua fonte nel codice della strada di cui

---

al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. La seconda delega riguarda l'autorizzazione ad emanare regolamenti di cui alla L. 400 del 1988, per disciplinare proprio gli aspetti tecnici della circolazione stradale appena menzionati, quali: la classificazione, la costruzione e la tutela delle strade; le caratteristiche dei veicoli eccezionali e dei trasporti in condizioni di eccezionalità; la segnaletica stradale; la classificazione, la destinazione, e le caratteristiche costruttive, di equipaggiamento e di identificazione dei veicoli; l'accertamento dei requisiti di idoneità alla circolazione, l'omologazione e i controlli di conformità; la classificazione e l'utilizzazione dei veicoli in relazione all'uso cui sono adibiti, l'immatricolazione e la cessazione della circolazione dei veicoli stessi. Inoltre una particolare attenzione è stata riservata ai ciclisti in qualità di utenti deboli della strada, prevedendo che la fonte regolamentare possa disciplinare tutte le misure volte alla tutela e alla sicurezza degli stessi, come i sistemi per aumentarne la visibilità notturna.

L'articolo 1 del disegno di legge, come già detto, conferisce la delega al Governo ad effettuare una razionalizzazione generale della disciplina, secondo i criteri di essenzialità, semplicità e chiarezza, con il fine di armonizzare e coordinare le norme del codice sia con le norme nazionali emanate in materia che con quelle predisposte dall'Unione europea, nonché con le norme emanate delle regioni e degli enti locali per quanto di loro competenza. Lo scopo è quello in effetti di rendere la normativa, già minata da continue e ripetute modifiche legislative (basti pensare a tutti gli interventi legislativi di modifica adottati dal 1992 ad oggi) più organica possibile.

L'individuazione degli aspetti meritevoli di riforma e quindi oggetto di delega legislativa al Governo, toccano i temi più dibattuti in materia di

circolazione stradale. Il disegno di legge ne offre una articolata elencazione e tra i più rilevanti notiamo, in primis la riscrittura dei principi di carattere generale legati alla circolazione stradale. L'identificazione in maniera organica di questi principi ha lo scopo di individuare gli aspetti fondamentali e basilari del diritto della circolazione, per offrire una chiave di lettura di tutte le norme contenute nel codice e di conseguenza una base di interpretazione delle stesse, sia per gli utenti che per le autorità preposte alla soluzione delle controversie connesse alla circolazione. La seconda sezione di riforma riguarda l'assetto delle competenze, mantenendo però ferma l'attribuzione attuale delle competenze stesse in capo ai vari attori amministrativi impiegati nei procedimenti.

Un punto importantissimo è occupato dalla revisione della disciplina delle norme di comportamento e del relativo sistema sanzionatorio. L'esigenza di riformulare il codice della strada come un codice dei comportamenti, è stata più volte prospettata, al fine di focalizzare l'attenzione dell'utente della strada sulle attività che più contribuiscono alla salvaguardia della sicurezza stradale ossia le condotte corrette da adottare su strada. Anche la modifica dell'apparato sanzionatorio è un'esigenza basilare prospettata in tema di riforma, da attuare secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità. La delega concerne anche la semplificazione del procedimento per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie e accessorie e la revisione del sistema dei ricorsi amministrativi e giurisdizionali, con l'individuazione anche di ambiti di competenza diversi.

Tra le disposizioni volte alla tutela della mobilità dell'utenza c.d. "debole", si prevede un'estensione della delega alla materia del parcheggio per le persone disabili. Si prevede esplicitamente, infatti, il diritto dei titolari dei veicoli adibiti al servizio di invalidi a sostare gratuitamente negli spazi di sosta a pagamento, materia che è stata oggetto di un lungo dibattito che ha interessato vari interlocutori istituzionali, come da ultimo la Cassazione (sent. 21271 del 2009), oltre che associazioni di categoria. La previsione di legge porrebbe fine ad una lacuna normativa che ha generato

---

una grande confusione a livello nazionale, creando una disciplina settoriale, di competenza comunale, non tollerabile ulteriormente, soprattutto per gli interessi che sono in gioco.

Infine il disegno di legge contempla anche ulteriori modifiche alla già plurimaneggiata disciplina della guida in stato d'ebbrezza. Senza voler indugiare in considerazioni sull'opportunità di procedere a continue revisioni di una normativa già capillarmente disciplinata, occorre sicuramente evidenziare che da più parti è richiesto al legislatore di fornire una risposta più specifica alla condotta di chi guida un veicolo in grave stato d'ebbrezza. A testimonianza di queste istanze ci sono le numerose proposte di legge tuttora allo studio del Parlamento, e l'acceso dibattito sviluppatosi tra esperti di diritto penale ed associazioni di categoria di vittime della strada, portatrici di interessi. La proposta modificativa si incentra su 3 punti: come primo punto, si richiede un ulteriore incremento delle sanzioni penali e amministrative per le ipotesi di omicidio colposo e per le ipotesi di lesioni gravi o gravissime, commesse da conducente in stato di ebbrezza, con tasso alcolemico non superiore a 1,5 g/l, (ossia compreso tra lo 0,5 e l' 1,5 g/l). Si introduce poi un'autonoma fattispecie di reato, da denominare omicidio stradale, per i casi di omicidio commesso da conducente in stato di ebbrezza con tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l, ovvero in stato di alterazione per uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, prevedendo una pena detentiva non inferiore nel minimo a otto anni e nel massimo a diciotto anni di reclusione, con inserimento della fattispecie fra le ipotesi di reato per le quali è previsto l'arresto in flagranza. Di conseguenza si relega la fattispecie dell'omicidio colposo alle ipotesi di guida in stato d'ebbrezza con tasso alcolemico minore al 1,5 g/l, oltre questo valore, che funge da spartiacque, si cade in una differente fattispecie di reato, l'omicidio stradale, connotata da altri elementi, tra i più importanti l'elemento soggettivo, frutto recentemente di un acceso dibattito che oscilla tra le qualificazioni di dolo eventuale e colpa cosciente, su cui il legislatore non fornisce specificazioni, e che è di conseguenza oggetto di delega legislativa. Per concludere si

---

prevede, nel caso di revoca applicata a seguito di accertamento del reato di omicidio stradale, che non sia più possibile per il soggetto condannato conseguire una nuova patente di guida. Attualmente tale disciplina è contemplata in caso di doppia revoca della patente di guida a seguito di sentenza di condanna per omicidio colposo commesso in violazione della disciplina della guida in stato d'ebbrezza con tasso alcoolemico superiore all'1,5 g/l.

Queste le principali novità prospettate nel disegno di legge in esame che potrebbero portare, sperando nel minor tempo possibile, ad una rilettura integrale del codice della strada, svecchiandolo da concetti e costruzioni tortuose, entro le quali spesso si arenano le iniziative volte ad innalzare i livelli della sicurezza stradale.