

NOTA STAMPA FINCO SU RIFORMA DEL CODICE DELLA STRADA UN BUON INIZIO MA OCCORRE QUALCOSA DI PIÙ

Roma, 16 settembre 2026 - Uno sterminato e crescente universo di norme prescrittive e punitive verso i cittadini/utenti ma finalmente anche, almeno in parte, norme a carico della P.A. e degli Enti gestori delle strade nei casi - assai frequenti - in cui essi non ottemperino ai loro doveri.

Come FINCO siamo stati chiamati a partecipare alla **Consultazione sulla Revisione del Codice della Strada** dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti onde fornire il nostro parere sulla bozza di testo di decreto legislativo predisposto dal Governo su delega del Parlamento.

Si tratta di un puntuale aggiornamento del testo del Codice della Strada visti i molti cambiamenti intervenuti dal 1992, data di entrata in vigore dell'attuale Codice, sia a seguito dell'evoluzione della normativa europea, sia in funzione delle innovazioni tecnologiche, ambientali e sociali nel frattempo intervenute.

Il testo, nel suo complesso, appare ben congegnato e recepisce le più importanti novità intercorse negli ultimi 34 anni in materia, ivi compresa la scelta di assoggettare la viabilità locale al sistema viario centrale del Paese, lasciato dalla UE alla discrezionalità dei paesi membri con il Dlgs n. 35/2011.

Ciò nondimeno FINCO ha proposto - insieme alle Associazioni federate AISES ed ANNA - qualche passo aggiuntivo per estendere ulteriormente tale aggiornamento ad alcuni dettagli, che appaiono importanti:

1. In gran parte dei Paesi UE le strade sono messe a patrimonio nei bilanci dei rispettivi enti proprietari, contrariamente a quanto accade in Italia, dove non si tiene conto che su questo vastissimo bene demaniale della rete stradale (circa 800.000 km di strade) sono presenti contratti di concessione, accensione di diritti reali di vario tipo quali l'uso, la servitù di passaggio, eccetera, operazioni tutte che mancano di punti economici

di riferimento, per non parlare di altre operazioni finanziarie più sofisticate, che **un catasto delle strade fornito di valorizzazione** potrebbe consentire, quali operazioni con derivati e con altre operazioni finanziarie di garanzia. FINCO propone, pertanto, di aggiungere all'obbligo dei tanto attesi catasti delle strade anche quello degli estimi delle medesime.

2. La giurisprudenza della Corte di Cassazione, negli ultimi 10 anni, ha superato il concetto di responsabilità aquiliana degli Enti proprietari delle strade, fondata sul concetto di **"insidia stradale"**, trasformandola in una sorta di responsabilità aggravata degli enti medesimi nei confronti degli utenti in circolazione a mente dell'articolo 2051 del Codice civile (cose in custodia) che prevede, al pari dell'articolo 2054 del Codice per i guidatori, la presunzione di colpa con inversione dell'onere della prova. Appare opportuno che tale principio, pur affermatosi in via pressoché consolidata dalla suprema Corte, venga ora formalmente espresso per tutti i cittadini e non solo per coloro che vi fanno ricorso.
3. Rimanendo sempre sul filone degli aggiornamenti la Federazione propone di inserire nel nuovo testo, fra le dotazioni di sicurezza obbligatorie in esercizio di circolazione, anche le attrezzature per il drenaggio sostenibile, lineare e puntuale, delle **acque meteoriche** sulla strada, inserendole fra le dotazioni di sicurezza obbligatorie, al pari della segnaletica, delle barriere, eccetera, così come previsto dal decreto ministeriale del Ministero dell'Ambiente sui Criteri Ambientali Minimi (CAM) delle Infrastrutture.
4. Per **adeguare** tutta l'immensa rete stradale italiana locale di oltre 800.000 km a fronte di solo circa 40.000 km di strade nazionali e transnazionali a norma TEN occorrerà una grandissima riforma di tutto il sistema viario del paese, a fronte del quale occorreranno fondi dedicati non una tantum ma diuturni, se si vuole realizzare una efficace manutenzione programmata della rete, sia ordinaria che straordinaria e nel contempo un esercizio adeguato di controllo della circolazione tramite i vari organi di polizia stradale. A questi due ultimi scopi il testo governativo ha destinato i proventi contravvenzionali, già assegnati in modo diverso dal vecchio codice della strada, innovandolo.

Per la copertura dei fabbisogni necessari alla realizzazione di tali scopi la Federazione FINCO stimerebbe opportuno far convergere l'80% del gettito dell'imposta sul bollo auto e dell'imposta sulle assicurazioni RC Auto, in quanto imposte per destinazione, onde assicurare un finanziamento costante e duraturo per una strada veramente a norma europea.

Una particolare attenzione è opportuno dedicare poi ad un **comparto tanto strategico** ai fini dell'andamento dell'economia nazionale, quanto sottovalutato: quello dei **veicoli eccezionali e del sollevamento**, che il Codice del 1992 ha sempre trattato come "appendice" dell'autotrasporto e che il nuovo testo – secondo l'Associazione di categoria federata A.N.N.A. – pur con alcune aperture apprezzabili non affronta ancora in modo organico:

5. Il nuovo Codice, che per la prima volta concentra le definizioni in un allegato a efficacia prevalente su ogni altra norma dell'ordinamento, non contiene alcun riferimento alle **gru mobili**, così come non lo conteneva il testo del 1992. L'autogrù è un'attrezzatura di lavoro semovente, omologata come tale dalla normativa europea, la cui massa deriva dalla struttura di sollevamento e non da un carico trasportato; in assenza di una definizione, le vengono applicate per analogia norme scritte per il trasporto di cose (portata, sistemazione del carico, tolleranze riferite al carico), con esiti diversi da un ufficio all'altro. Si propone, pertanto, che la gru mobile sia definita nel Codice quale **veicolo ad uso speciale non atto al trasporto di cose**;
6. La bozza elimina finalmente **il limite delle 6 tonnellate** per la locazione senza conducente dei veicoli ad uso speciale, richiesta che il comparto avanza da oltre un decennio. La condizione che vi è apposta – una generica verifica di "abilitazioni o autorizzazioni" di cui non si dice chi debba compierla né in quale momento – rischia però di trasformare un'apertura in una fonte di contenzioso. Sarebbe opportuno che il requisito fosse agganciato alle abilitazioni già previste dalla normativa sulla sicurezza del lavoro, con una dichiarazione del locatario tenuta a bordo del veicolo e con l'esclusione di responsabilità del locatore per l'uso fatto da terzi, come già avviene per i veicoli ordinari;

7. Per i **veicoli eccezionali** la bozza non fissa alcun limite di velocità (*“limiti da fissare”*). Oggi il limite è deciso caso per caso da ciascun Ente nell’autorizzazione, con il risultato che sullo stesso itinerario si applicano velocità diverse a seconda di chi ha rilasciato il titolo. Ai veicoli omologati nella configurazione con cui circolano, dotati degli stessi sistemi frenanti dei veicoli industriali di pari massa, si dovrebbero applicare i limiti di questi ultimi, salvo le prescrizioni motivate dalle caratteristiche delle infrastrutture;
8. Il **regime autorizzativo dei trasporti eccezionali** è rinviato, interamente, a un *“regolamento da adottarsi ai sensi dell’articolo ...”* il cui riferimento è imprecisato, mentre scompaiono dal Codice le durate dei titoli, il termine di quindici giorni per il rilascio, la procedura telematica e l’esonero per il veicolo che circola entro i limiti ordinari. Il Codice dovrebbe fissare durate minime delle autorizzazioni (sei, dodici e ventiquattro mesi), termini certi di rilascio e un punto unico digitale nazionale per istanze e nulla osta; l’Archivio nazionale delle strade – la cui “attivazione” è attesa dal 1992 – dovrebbe inoltre essere reso operativo entro un termine perentorio, integrato con AINOP (Archivio Informatico Nazionale delle Opere Pubbliche) e con le limitazioni delle opere d’arte: senza dati strutturali pubblici, gli studi di portanza continuano a essere ripetuti, a spese delle imprese, per transiti identici;
9. Sul **piano sanzionatorio** la bozza punisce allo stesso modo, con 800-3.200 euro, un mese di divieto di guida e un mese di fermo del veicolo, chi circola senza alcuna autorizzazione e chi, munito del titolo, ha sbagliato di poco l’itinerario o l’orario, spesso per una chiusura non comunicata o per la mancanza di un’area di sosta. È la stessa logica, di cui si dirà oltre, per cui **la disciplina della strada è pensata per chi la governa e non per chi la percorre**. Si propone una graduazione netta: sanzioni raddoppiate e fermo prolungato del veicolo per chi opera **senza** titolo, sottraendosi alle verifiche tecniche e agli indennizzi in concorrenza sleale con le imprese regolari; sanzioni proporzionate, senza divieto di guida, per l’errore di lieve entità; nessuna sanzione quando la difformità non è imputabile all’impresa;

10. La disciplina della **scorta tecnica** – abilitazione nazionale quinquennale del personale, autorizzazione prefettizia delle imprese, qualifica di incaricato di pubblico servizio – è condivisibile, ma il disciplinare tecnico e il decreto sui veicoli di scorta sono ancora una volta privi di un termine di adozione. Occorrono termini certi e la consultazione delle imprese del settore, così come l'istituzione presso il Ministero di **un tavolo tecnico permanente sui veicoli e trasporti eccezionali**, per il monitoraggio dell'attuazione e la soluzione delle difformità interpretative tra enti, che oggi finiscono davanti al giudice;

11. Un discorso a parte merita il **dispositivo Safety car**, disciplinato dal decreto interdirigenziale MIT–Interno del 21 luglio 2025 (G.U. n. 191 del 19 agosto 2025) in attuazione dell'articolo 43, commi 5-bis e 5-ter, del Codice, che la bozza ripropone all'articolo 1.IV.5 con rinvio a un nuovo decreto. L'articolo 5 del decreto vigente abilita alla procedura di rallentamento graduale del traffico, senza alcuna verifica aggiuntiva, tutti i soggetti in possesso dell'abilitazione alla scorta tecnica dei veicoli eccezionali: due attività che hanno in comune la strada e nient'altro. La scorta tecnica accompagna un veicolo; la safety car frena una colonna di traffico in autostrada fino al possibile arresto, con procedure, punti di attivazione, obblighi di coordinamento con sala radio e centro operativo e responsabilità verso l'utenza che l'esame di scorta tecnica non contempla. Il risultato è che oggi centinaia di operatori sono abilitati per legge a una procedura di cui non conoscono né la tecnica né gli obblighi, mentre chi vorrebbe dedicarsi soltanto alla safety car deve sostenere un esame su una materia diversa. **Si propone che il nuovo Decreto preveda un esame di abilitazione distinto e dedicato alla Safety car**, accessibile anche a chi non intende svolgere scorte tecniche, con un programma specifico sulla procedura e sugli obblighi di coordinamento.

Si propone, inoltre, che i veicoli impiegati nel dispositivo safety car dai soggetti privati abilitati possano essere dotati di dispositivi supplementari a luce lampeggiante **blu**, oggi riservati dall'articolo 4, comma 4, del decreto ai soli organi di polizia, mentre agli operatori privati è consentita la sola luce gialla o arancione: un veicolo che impone il rallentamento fino all'arresto in autostrada deve essere riconosciuto immediatamente dall'utenza come tale, e la luce blu è l'unico segnale che l'automobilista associa senza esitazione

all'obbligo di adeguare la propria condotta. Ne beneficerebbero la sicurezza degli utenti e, soprattutto, quella degli addetti alla procedura, che operano in carreggiata nel momento di massima esposizione.

* * *

E' naturale che il sistema FINCO - i cui Soci sono grandemente interessati alla materia in analisi - condivida la preoccupazione circa l'andamento dei sinistri stradali nel nostro Paese. Tale preoccupazione non può essere lenita dal fatto che la sinistrosità è, in termini numerici di morti, diminuita rispetto ai periodi pregressi, tenuto conto anche dello sfavorevole confronto con altri Paesi europei e che per giunta essa è aumentata, immediatamente, ripresa la "normalità", dopo il periodo Covid.

Il tema della Sicurezza Stradale è sicuramente uno di quelli di maggiore sensibilità sociale, oltre che di rilevante ricaduta economica. Era pertanto opportuna un'opera di significativa **"manutenzione"** della normativa non solo con riferimento ad aspetti di immediata "risonanza" quali quello dell'"omicidio Stradale".

L'attuale Codice è stato nel tempo caratterizzato da un approccio al tema alla Sicurezza Stradale **concentrato pressoché esclusivamente sul comportamento umano**; approccio svincolato da una previsione di strumenti per porre anche a carico dell'Amministrazione doveri e obblighi per lungo tempo disattesi quali, *in primis*, quello della **manutenzione ordinaria e straordinaria (programmata e non a fabbisogno)** e dell'efficienza delle dotazioni di sicurezza stradale.

La centralità della manutenzione non è ancora adeguatamente valorizzata sulla base del fin troppo facile supposto diretto, quasi matematico, collegamento tra alta velocità e incidentalità, che ha orientato sinora in via esclusiva la produzione del Legislatore.

Attenzione: **non si vuole certo negare il fattore rischio legato alla velocità o al comportamento umano** ma perché tale collegamento

possa essere confermato in modo scientifico sarebbe necessario disporre - in tempi utili – di dati statistici precisamente relazionati al parco veicoli effettivamente circolante rispetto all'annualità oggetto di esame, nonché sviluppare un “coefficiente tecnologico” che misuri il progresso integrato nella tecnologia incorporata nei veicoli circolanti e la sua influenza nel ridurre l'incidentalità.

Senza questi dati, non è certa la misura della relazione tra l'abbattimento della mortalità (si badi bene: non dell'incidentalità che è difficilmente misurabile perché non tutta passa attraverso organi di polizia o Assicurazioni e, comunque, viene rilevata **solo quella** - per coerenza con le statistiche degli altri Paesi della Comunità – che comporta lesioni alla persona) e l'abbattimento della velocità.

In buona sostanza, le statistiche, per quanto ben elaborate, **colgono solo una parte dell'incidentalità** e non rilevano invece la motivazione precedente, né potrebbero (il guidatore era “distratto”? Perché lo era? Quanto la sua distrazione è stata “provocata” da fattori esterni? Quali concause? C'era un manto stradale sconnesso? Aveva dovuto evitare una buca? Non si leggeva bene il segnale?). Ora, sino a quando le statistiche servono ad avere ordini di grandezza ed aggregati indicativi di tendenze e comportamenti “nulla quaestio”, ma se si prendono come base per legiferare approntando un vasto ed esoso apparato punitivo è necessario cogliere non solo gli aspetti di immediata lettura e di superficie.

Quello che è invece certo è che gli spesso grotteschi ed immotivati, ed anzi pericolosi per la **sproporzione**, limiti di velocità (**condivisibile** a questo proposito la proposta di Legge AC 412 a suo tempo presentata a firma On. Vinci che prevede l'elevamento, in determinate condizioni, del limite di velocità a 150km all'ora così come, nell'ambito della medesima, la fissazione di durata minima di accensione della luce gialla semaforica) hanno contribuito a rallentare il ritmo complessivo del Paese ma hanno, al contempo, grandemente innalzato gli introiti delle casse degli Enti proprietari delle Strade - Comuni in primo luogo - e mantenuto in personale **“sicurezza” le responsabilità, anche penali, dei soggetti** deputati alla **collettiva** sicurezza dell'infrastruttura stradale, risultando peraltro molto più veloce e conveniente ridurre la velocità permessa sulla strada che

intervenire con modifiche strutturali o con la stessa manutenzione ordinaria.

Occorre determinare in maniera **incisiva modalità e compiti cogenti da affidare** alle Forze dell'Ordine (lascia perplessi il potenziamento dei servizi ausiliari, tenuto conto che la maggior parte delle contravvenzioni è effettuata ormai attraverso supporti elettronici e che una migliore distribuzione sul territorio dei diversi Corpi - tenuto sempre conto del fatto che la Guardia Forestale fa ora parte del corpo di Carabinieri - potrebbe essere opportuna).

Occorre altresì e comunque assicurare, se si vuole realmente conseguire un abbattimento della sinistrosità, **un servizio di trasporto pubblico all'altezza.**

Il complesso del vigente articolato normativo in materia sembra pensato con principale riferimento all'interesse di chi deve governare la strada, non anche a quello dell'utente che la percorre e la paga, con la (pesante) fiscalità generale e quella (altrettanto pesante) ad hoc, e per il benessere e la sicurezza.

Il modo più efficace ed efficiente di abbattere l'incidentalità è chiaramente quello di abbattere il parco macchine circolante complessivo. Non a caso i Paesi più virtuosi in Europa sono quelli dove tale parco è, in rapporto alla popolazione, più contenuto (parliamo di confronti con Paesi dell'Europa Occidentale). **E non a caso durante il periodo della pandemia Covid vi è stato un decremento fortissimo dei sinistri collegato con la diminuzione del parco auto circolante, subito annullato dalla ripresa post-covid.**

E per ottenere seriamente e stabilmente tale abbattimento **non c'è che una via:** che il guidatore/utente/contribuente, cittadino o impresa che sia, abbia certezza circa il funzionamento e la regolarità del servizio pubblico, locale e non. Va considerato in posizione preminente il controllo sulle attività di verifica del rispetto delle partenze, dei passaggi e degli orari dei mezzi del trasporto pubblico locale, oltre ad un potenziamento dello stesso.

Si cambi dunque decisamente approccio: gli organi di polizia mirino a sanzionare anche e soprattutto chi si rende responsabile di partenze di mezzi pubblici in ritardo immotivato, dei frequenti sforamenti nell'orario di passaggio dei mezzi pubblici, e della loro mancata manutenzione, che esasperano i cittadini e li inducono a non abbandonare il mezzo privato.

Si consentano d'altro canto più incisive misure (vi è una previsione in realtà, ma insufficiente) circa la diffusione del “*car pooling*” senza essere, al solito, ostaggio dei tassisti.

Qualunque inasprimento che comunque si voglia prevedere deve contemplare, a nostro avviso, che lo Stato svolga concretamente due ulteriori decisivi “compiti a casa” consistenti:

- **nell'unificazione** delle Forze dell'Ordine (Carabinieri e Polizia) o, quantomeno, loro reale coordinamento onde razionalizzare i controlli ed evitare scoordinati concentramenti di vigilanza in talune zone e complete scoperture in altre;
- nella **razionalizzazione delle attribuzioni ministeriali** dove, solo per restare al Ministero delle Infrastrutture, vi sono due Direzioni competenti che, in anni, non sono riuscite a predisporre un testo per la agevole operatività della corretta destinazione dei proventi contravvenzionali.

Che la velocità sia solo una delle cause - e certamente quella più facilmente rilevabile da parte degli Organi di Polizia - lo dimostra il fatto che gli incidenti in città siano in aumento (e alla luce di questo approccio “fondamentalista” alcuni Presidenti di Municipio della Capitale sono giunti - anche e soprattutto per opportunità di cassa - a pensare di installare autovelox nei quartieri secondo la solita logica che per la indisciplinatezza di pochi debbano pagare tutti!!).

Come non collegare tale **incremento di incidentalità urbana anche con la cattiva manutenzione?** Ed in questo ambito dobbiamo guardarci, sotto il profilo delle responsabilità, della interpretazione di “insidia” stradale talché se tale insidia è conosciuta e conoscibile implica una responsabilità del guidatore che avrebbe dovuto avere

l'accortezza del buon padre di famiglia nell'evitarla. Per cui paradossalmente, all'Ente proprietario converrebbe mantenere l'insidia nel tempo e renderla "notoria", onde deresponsabilizzarsi.

Sarebbe inoltre opportuna un'applicazione ampia ed efficace della **Direttiva TEN** (Decreto Legislativo 35/11) anche alle strade non transnazionali: come ricordato in precedenza, la rete TEN si sviluppa per circa 40.000 km a fronte degli oltre 800.000 km complessivi di strade del nostro Paese (compresa la viabilità locale), dove peraltro avviene la maggior parte dei sinistri.

La Direttiva TEN prevede peraltro - ed è un aspetto rilevante - che **le forze di polizia verbalizzino, in caso di incidente, anche la situazione "ambientale" e della manutenzione stradale** oltre che il comportamento alla guida, e i gestori si avvalgano di **"audit della sicurezza"** che certifichino la situazione e quindi impongano interventi correttivi.

Va, in questo quadro, reso perentorio l'obbligo, con le connesse responsabilità in caso di inadempienza, anche per la mancata manutenzione ordinaria con particolare riferimento allo stato di pulizia e visibilità della segnaletica per vetustà, ostruzioni arboree alla vista, etc...

Bene ha fatto, il Ministro delle Infrastrutture ad indirizzare i gestori delle strade verso **una messa a norma lineare delle dotazioni di sicurezza della strada**, contrariamente a quel che accade oggi dove tale operazione avviene secondo le regole della irretroattività della legge nel tempo: **così le nuove installazioni sono messe in sicurezza e le vecchie restano come sono; occorre, quindi, inserire la disposizione dell'applicazione lineare delle norme sulle dotazioni di sicurezza nella revisione del Codice della Strada.**

La bozza del nuovo Codice rappresenta un buon inizio, ma in generale va compiutamente affrontato il tema della **responsabilità degli Enti proprietari o Concessionari delle strade**, anche mediante l'istituzione, come ricordato, di un aggiornato **catasto della viabilità e delle opere d'arte e lo snellimento delle tempistiche**

autorizzative alquanto lunghe e spesso (vedi esempio segnaletica luminosa e cartellonistica con riferimento ad Anas) disomogenee per compartimenti e/o aree territoriali. Non ultimo attraverso l'indizione di gare che richiedano livelli qualitativi adeguati nelle dotazioni di sicurezza stradale (si cita come esempio in negativo l'utilizzazione delle classi più modeste di **durabilità nelle gare per la segnaletica stradale orizzontale** del Comune di Roma ed altri Comuni, talché le strisce rimangono visibili per un periodo spesso inferiore all'anno, quando non ancora più limitato).

Ulteriori tre aspetti sembra poi importante vengano considerati ai fini dell'ordinata disciplina della strada:

1. Va sottolineata in primo luogo la necessità di una **progettazione** unitaria della strada. Nell'ambito di tale progettazione vanno preferibilmente esclusi i dissuasori che provocano più pericoli di quanti non ne evitino quali in primis i dossi componibili, imbullonati o non, "a dorso di mulo", etc.
2. Coloro che appongono **limiti di velocità irragionevoli** - o che non ne dispongono la rimozione in tempi certi, terminato l'evento (riparazione, ristrutturazione etc...) per il quale sono stati posti, se temporanei - vanno sanzionati e ritenuti responsabili, rispettivamente, per abuso (ora non più applicabile) o omissione di atti d'ufficio. La persistenza senza necessità di taluni di questi limiti è così inappropriata da costituire essa stessa un pericolo.
3. Ai Comuni va vietata la possibilità di inserire nei propri **bilanci preventivi** l'ammontare delle sanzioni contravvenzionali da strada che, nel caso, potranno essere inserite come sopravvenienze attive in sede di consuntivo.

Ma soprattutto occorre prendere concretamente e definitivamente atto che la situazione inerente alla manutenzione stradale è gravissima, ed in mancanza di un'azione decisa, rischia di divenire pressoché irreversibile poiché il costo del "non fare" aumenta in progressione geometrica con depauperamento del patrimonio.

Nel giro di pochi anni potrebbe divenire impossibile porre rimedio, in tempi programmabili, al disastro delle strade italiane.

Disastro ovviamente morale, per l'altissimo costo in termini di vite umane e menomazioni che l'attuale stato dell'arte provoca, ma anche economico, se si pensa che il solo impegno sanitario relativo all'incidentalità arriva a superare nel nostro Paese i 20 miliardi annui.

Non solo, tutta la filiera industriale di settore è in crisi gravissima con chiusura di cantieri ("i mille piccoli cantieri...") e perdita di occupazione e professionalità.

Eppure in questo settore, per una volta, le risorse (anche provenienti dai proventi contravvenzionali) ci sarebbero, ed è gravissimo che esse non vengano totalmente impiegate per la destinazione prevista dalla normativa.

Occorre una svolta inerente a tutto l'assetto finanziario derivante dalla mobilità e che, solo per quanto riguarda i proventi contravvenzionali provenienti dalle sanzioni comminate da Polizia Municipale, Polizia Stradale, Carabinieri, ecc... ammonta a cifre ingentissime.

La Federazione auspica che il buon lavoro presentato dal Governo con questa revisione del Codice della Strada possa essere ulteriormente implementato anche con le modifiche proposte in sede di consultazione e nella presente nota, frutto di ultradecennale esperienza sul campo e di passione civile.