

Esecuzione delle sanzioni per violazione delle norme sul traffico in una dimensione europea

Un abstract della ricerca Eurosparks.

Introduzione al Programma Sparks e al Progetto Eurospaks

Il Programma Sparks ha come scopo quello di favorire l'aumento del numero di veicoli immatricolati all'estero che rispettano la normativa del Regno Unito in materia di circolazione stradale, normativa che è stata oggetto di un processo di "decriminalizzazione". Questo risultato dovrebbe ottenersi, cercando di eliminare gli ostacoli che limitano l'efficacia dei meccanismi per l'attuazione della stessa normativa. Nel Regno Unito l'esecuzione delle sanzioni irrogate a seguito della violazione della normativa sulla circolazione stradale avviene, in linea di massima, attraverso l'azione delle autorità locali, (piuttosto che attraverso i corpi di polizia) e attraverso l'utilizzo del procedimento civilistico del recupero delle sanzioni inevase.

Eurospaks è un progetto condotto nell'ambito del Programma Sparks. Eurospaks ha condotto una ricerca sull'attuale contesto normativo, relativo all'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni in oggetto, sia a livello europeo, sia in alcuni Stati membri. Inoltre, lo stesso ha presentato una serie di proposte su possibili modifiche della legislazione vigente, al fine appunto di raggiungere gli obiettivi che sono stati messi in evidenza.

Nel corso della ricerca, è stato evidenziato come alcuni Stati membri quali Malta, il Belgio e l'Olanda gestiscano il problema della circolazione stradale in maniera molto simile a quanto avviene nel Regno Unito. Altri ancora stanno per adottare misure di "demand management", quali, per esempio, la previsione di aree a traffico limitato o l'introduzione di limitazioni della circolazione stradale a causa dell'inquinamento.

Il rapporto si basa su una ricerca condotta nel Regno Unito, nella Repubblica d'Irlanda, in Germania, in Francia, in Italia, in Olanda e in Belgio.

Le autorità locali londinesi devono costantemente affrontare il problema dell'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni comminate per: sosta vietata, utilizzo delle corsie preferenziali riservate agli autobus, intralcio alla circolazione stradale, per esempio, con una sosta all'interno di una "box junction" (n.d.t., per "box junction" si intende quella parte di incrocio stradale delimitata da un reticolato di linee gialle tracciate sull'asfalto che deve essere lasciato sempre libero dai veicoli circolanti), svolta vietata, guida contromano, violazione delle norme che impongono restrizioni al peso dei veicoli circolanti; mancato pagamento dei pedaggi stradali, a partire dal febbraio 2008, mancato pagamento per l'accesso alla *Low Emission Zone* e a partire dal 2012 infrazioni riguardanti il sistema viario denominato *Olympic Route* (n.d.t. con il termine di *Olympic Route* in questa sede si fa riferimento a determinate vie londinesi sulle quali, in occasione delle Olimpiadi del 2012, la circolazione del traffico sarà modificata in modo da garantire spostamenti più rapidi tra i vari siti olimpici).

Il rapporto ha evidenziato un problema, sempre crescente, di mancato rispetto della normativa stradale, da parte dei proprietari e dei conducenti dei veicoli quando guidano all'estero (ossia in un Paese diverso da quello in cui il loro veicolo è registrato); gli stessi, appunto, non rispettano le regole che disciplinano la circolazione stradale e non pagano le sanzioni che vengono loro conseguentemente irrogate. In effetti, proprietari e conducenti sono a conoscenza del fatto che le autorità del Paese in cui la violazione è commessa non sono in grado di dare esecuzione alla sanzione irrogata, se il veicolo è registrato all'estero. Questo comporta una disparità di trattamento tra, i residenti, tenuti al rispetto delle regole nazionali, e i cittadini di altri Stati membri che non le rispettano.

Se le riforme normative proposte dal progetto Eurosparks saranno accolte, molte pubbliche autorità ne trarranno benefici, poiché le stesse potranno dare esecuzione alle sanzioni da loro irrogate in maniera più efficiente ed efficace. Nel Regno Unito, il numero di autorità interessate è stimato intorno alle 150 unità, in Olanda intorno alle 85 unità, mentre in Belgio si stimano intorno alle 50.

I risultati della ricerca stanno per essere presentati in un periodo particolarmente significativo per l'Europa: questo per tre ordini di motivi.

In primo luogo, dopo un periodo di preparazione durato svariati anni, la Commissione europea sembra in procinto di adottare una proposta di Direttiva riguardante il tema dell'esecuzione transfrontaliera nell'area della sicurezza stradale. Il programma Sparks ha partecipato alla consultazione pubblica indetta dall'Unità sicurezza stradale della DG trasporti, nel gennaio 2007, i risultati della quale saranno presentati a breve. Il team del progetto Eurosparks ritiene che le proprie conclusioni dovrebbero essere tenute in debita considerazione dalla Commissione, così come dal Consiglio e dal parlamento, se la proposta dovesse concretizzarsi in un atto normativo.

Secondariamente, la Commissione Europea ha dato l'avvio ad una consultazione pubblica, relativa al Libro Verde sul trasporto urbano sostenibile. Uno dei quesiti indicati riguarda la necessità di prevedere degli strumenti di esecuzione transfrontaliera, delle misure finalizzate alla protezione dell'ambiente urbano. La consultazione si chiuderà nel marzo 2008, il team Eurosparks ritiene che le sue conclusioni possano essere di ausilio alla Commissione anche in questo settore.

In terzo luogo, questo rappresenta un buon momento per sollevare il problema dell'esecuzione transfrontaliera del pagamento dei pedaggi, da parte dei proprietari di veicoli immatricolati all'estero, poiché a livello nazionale tendono ad aumentare i casi di istituzione di aree con accesso a pagamento e la Commissione ha l'intenzione di sviluppare una rete di interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale nella Comunità. L'esperienza di *Transport for London* in materia di *congestion charge* (n.d.t. accesso a pagamento su determinate aree), esperienza di primaria importanza in Europa in questo campo, ha consentito di metter in evidenza la rilevanza del problema in oggetto.

Noi riteniamo che la Commissione europea debba adottare un approccio comune, i fini della creazione di un efficiente regime normativo in materia di esecuzione transfrontaliera, nell'ambito dei tre settori considerati. Infatti, potrebbe risultare in un'opportunità mancata il fatto che, per esempio, fosse adottato un regime di esecuzione nel settore della sicurezza stradale incompatibile con le esigenze di altre aree del trasporto, come la protezione dell'ambiente cittadino o l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale.

Il progetto Eurosparks è cofinanziato dal Programma quadro della Commissione europea in materia di giustizia civile (DG giustizia, libertà e sicurezza) e dal *London Enforcement Task Force*, un gruppo di autorità locali interessate al tema dell'esecuzione delle sanzioni nel settore stradale.

I costi del progetto sono stati sostenuti anche da svariati partner e sponsor quali: Association of London Councils, Regione Lazio, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, EITCO GmbH, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, the International Bar Association, Association of Maltese Local Councils, the Institut d'Études Politiques de Paris ("Sciences Po"), Euro Parking Collection plc, and Eversheds LLP.

Executive summary del rapporto di ricerca

Il gruppo di ricerca Eurosparks ha presentato un rapporto sull'esecuzione delle sanzioni stradali. Il rapporto mette in evidenza un problema particolarmente serio: la decriminalizzazione degli illeciti stradali e la mancata esecuzione delle sanzioni nei confronti dei non-residenti determina una situazione di illegalità diffusa.

In linea generale, ciascun ordinamento giuridico nazionale risolve il problema dell'esecuzione delle sanzioni, derivanti dalla violazione delle norme stradali, in modo differente. Non esiste un approccio comune; peraltro, in alcuni ordinamenti, questa materia viene inquadrata nell'ambito del diritto civile, in altri del diritto penale, in altri ancora del diritto amministrativo.

Ogni Paese ha, poi, le proprie priorità nel settore degli illeciti stradali, questo comporta diversi livelli sanzionatori e differenze procedurali.

Esiste un'evidente difficoltà nello scambio dei dati personali tra le varie autorità del settore dei trasporti nei singoli Stati membri. Lo scambio dei dati personali potrebbe essere previsto nell'ambito di un procedimento esecutivo o di reciproca assistenza come indicati dalla Convenzione di Prüm sulla cooperazione transfrontaliera contro il crimine,

il terrorismo e l'immigrazione illegale ovvero dall'Accordo sulla cooperazione nei procedimenti per gli illeciti stradali previsti sulla base del sistema Shengen.

La Decisione quadro 2005/214/JHA, adottata nell'ambito del terzo Pilastro UE, avente ad oggetto il mutuo riconoscimento delle sanzioni pecuniarie, si applica solo nei confronti di illeciti qualificati come penali e in casi in cui esiste la possibilità di ricorrere ad un organo giudiziario con competenza in materia penale. La Decisione non prevede nessuna autorizzazione alla condivisione dei dati personali e presenta parecchie difficoltà relative all'esecuzione.

Alle decisioni civili e agli ordini di pagamento, adottati in uno Stato membro, può essere data esecuzione (Regolamento 44/2001 CE). Ad ogni modo, la questione deve essere "civile o commerciale", mentre sono escluse le questioni "amministrative". L'ordine di esecuzione europeo incontra gli stessi limiti.

La Comunità europea non ha competenza in materia penale (anche se, in alcuni casi, possono essere previste delle sanzioni in relazione a norme adottate sulla base di altre competenze); esistono, ciononostante, una serie di convenzioni e accordi tra gli Stati europei (per esempio: la Convenzione europea sul perseguimento dei reati stradali - 1964, sotto l'egida del Consiglio di Europa, la quale comunque non ha incontrato molto favore; la Convenzione sull'esecuzione delle sentenze penali straniere - 1991; la Convenzione sulla cooperazione tra gli Stati membri in materia penale; e gli strumenti previsti da Shengen). Queste convenzioni e strumenti sono comunque limitati alla materia penale.

Da tutto questo risulta evidente come che vi siano delle materie alle quali la normativa UE non possa applicarsi, in quanto classificata come amministrativa nello Stato di origine o nello Stato di esecuzione o in tutte e due e qualora le categorizzazioni siano differenti nello Stato considerato. Seppure esistono dei limitati strumenti di cooperazione amministrativa, anche con riguardo a questioni fiscali, gli stessi non concernono la tematica della circolazione stradale.

Questo rapporto esplora la possibilità di individuare una competenza nell'ambito del Trattato, al fine di adottare una Direttiva o un Regolamento. In questo senso deve rilevarsi che l'articolo 65 CE è limitato alle questioni civili e commerciali, inoltre i poteri generali previsti dall'articolo 95, con riguardo al mercato interno, non sembrano applicabili alle questioni in oggetto. L'idea di favorire la cooperazione tra Stati membri sulla base dell'articolo 11 CE appare, allo stesso modo, poco praticabile; comunque, a

nostro avviso, una base normativa potrebbe essere rintracciata nell'articolo 71 sulla politica dei trasporti; peraltro, esiste un precedente in questo senso, ossia la Direttiva 2004/ 52/CE concernente l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale nella Comunità. L'articolo 71 potrebbe essere un efficace strumento per il riconoscimento, l'esecuzione e il trasferimento dei dati, nei termini della Direttiva sulla protezione dei dati 95/46/CE.

Si riporta qui di seguito l'articolo 71(1) del Trattato che fornisce la base legale della politica comune dei trasporti:

1. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 70 e tenuto conto degli aspetti peculiari dei trasporti, il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, stabilisce:
 - a) norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri;
 - b) le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro;
 - c) le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti;
 - d) ogni altra utile disposizione.

L'articolo 71CE può fornire la base normativa per l'adozione di un nuovo strumento legislativo, come emerge da alcune decisioni della Corte di Giustizia Europea: *Commissione c. Consiglio*, C- 211/01; *EasyCar* C-336/03; *Commissione c. Consiglio*, C-440/05.

Altre possibilità sono state oggetto di analisi e differenti esempi sono stati esaminati in ulteriori aree.

Previsioni relative alla reciproca assistenza, allo scambio di informazioni e al recupero crediti possono essere individuate nell'ambito delle politiche comunitarie in materia di protezione dei consumatori, concorrenza e tassazione.

Quindi, fermo restando la necessità della volontà politica in tal senso, possono essere individuate alcune caratteristiche essenziali di eventuali futuri meccanismi. Sicuramente, è necessaria flessibilità, il che porta a preferire, ove sia scelta una normativa

comunitaria, lo strumento della Direttiva piuttosto che del Regolamento. Vengono individuati una serie di possibili contenuti e vengono fatte alcune proposte.

Se la via da noi indicata dovesse ritenersi impraticabile, raccomandiamo, come alternativa, l'uso della decisione quadro sulle sanzioni pecuniarie (COPEN 24). Ad ogni modo, quest'ultima dovrebbe essere sostanzialmente modificata per renderla applicabile nell'area considerata in questo report.

Le ultime due possibilità esaminate sono: una specifica Convenzione sulle questioni inerenti il traffico su strada, avente lo stesso ambito di applicazione della Direttiva proposta e una Convenzione generale sull'esecuzione delle sanzioni di ordine regolatorio o amministrativo, anche se questo può sembrare troppo ambizioso. Un'alternativa a queste Convenzioni bilaterali potrebbe essere l'individuazione di un modello di accordo bilaterale che si adatti alle specifiche esigenze degli Stati interessati, modello al quale potrebbe affiancarsi un accordo generale sullo scambio di informazioni

Proposte

Sulla base del nostro studio e della nostra analisi, facciamo le seguenti proposte che sono indicate in ordine di preferenza:

Prima proposta – una nuova Direttiva sulla base dell'articolo 71 CE.

Raccomandiamo l'adozione di una nuova Direttiva sulla base dell'articolo 71 CE. La Direttiva seguirebbe la procedura indicata nell'articolo 251 CE e dovrebbe contemplare un meccanismo di esecuzione extra giurisdizionale di pedaggi multe, sanzioni, debiti nascenti dalla violazione di leggi e normative riguardanti il trasporto, imputabili a cittadini appartenenti ad uno Stato diverso di quello in cui è avvenuta la trasgressione, il cui indirizzo per la notifica nel Paese della violazione non può essere individuato e dove quella violazione è punibile con una sanzione pecuniaria.

La Direttiva:

- non dovrà contemplare l'armonizzazione della normativa sostanziale di disciplina della circolazione stradale, nell'ambito dei singoli Stati membri;

- dovrà avere ad oggetto l'esecuzione delle sanzioni irrogate in un altro Stato membro;
- dovrà contenere disposizioni redatte in modo tale da consentire gli adattamenti necessari alle realtà locali e da essere, verosimilmente, approvate dagli Stati membri;
- dovrà avere ad oggetto la problematica degli illeciti stradali che, nell'ambito dei singoli Stati membri, sono al momento considerate come civili (decriminalizzate), amministrative, regolatorie o penali/amministrative/regolatorie;
- dovrà prevedere che lo Stato in cui alla sanzione deve essere data esecuzione (SE) non possa sollevare obiezioni, dovute al fatto che la violazione viene classificata diversamente nello Stato in cui la sanzione è stata irrogata;
- l' SE consentirà l'esecuzione della sanzione attraverso l'utilizzo delle proprie procedure esecutive;
- il provvedimento di erogazione della sanzione sarà considerato come regolarmente notificato quando consegnato all'indirizzo del proprietario, attraverso una procedura formale di notifica. Il termine comincerà a decorrere da quel momento.
- la Direttiva dovrà contenere specifiche previsioni riguardanti le modalità di esecuzione, i termini, gli strumenti di trasmissione dei pagamenti alle autorità richiedenti. L'ordine di esecuzione europeo (5.5) potrebbe costituire un valido esempio in questo senso.
- qualora il procedimento di esecuzione sia intrapreso dal creditore di un credito riconosciuto (cioè da colui in favore del quale è stato adottato un giudicato che ha riconosciuto il credito), quest'ultimo dovrà tenere la fattura (ricevuta). Sulla base dell'ordine europeo di esecuzione le procedure di esecuzione da utilizzarsi sono quelle dello Stato che esegue il giudicato.
- se la competenza è individuata in base all'articolo 71 CE, sarà applicabile la Direttiva sulla protezione dei dati personali
- il trasferimento dei dati personali, nei termini della Direttiva sulla protezione dei dati personali, così come attuata dagli Stati membri, sarà autorizzato per lo specifico scopo di dare esecuzione in un altro ordinamento a sanzioni, debiti, pedaggi, cosicché le autorità che si occupano della materia stradale e le rispettive controparti negli altri

Stati membri avranno il potere di trasferire quei dati all'autorità richiedente. Questo dovrebbe risultare da una esplicita previsione.

- la Direttiva dovrà rispettare gli standard europei relativi ai diritti umani, al principio di legalità, alle garanzie procedurali dell'inadempiente, alla proporzionalità della pena nell'ambito di ciascuno Stato membro.

La nostra seconda proposta - estensione della Decisione quadro del Consiglio 2005/214/JHA (COPEN 24) GU L 76/16 del 22 marzo 2005

Nel caso in cui non si ritenga utilizzabile l'articolo 71 CE, la nostra seconda alternativa è quella di suggerire l'estensione di COPEN 24 fino a ricomprendervi le questioni in oggetto

Le seguenti questioni dovrebbero essere specificamente messe in evidenza e chiarite

- gli illeciti decriminalizzati dovrebbero essere considerati come “penali” ai fini dell'operatività di COPEN 24;
- la misura dovrebbe essere estesa, senza dubbio, a ricomprendere le violazioni che questo rapporto ha indicato;
- dovrebbero essere previsti appositi meccanismi per un immediato trasferimento dei dati. L'attuale disciplina in materia, così come prevista dal Terzo Pilastro, è troppo complessa per il settore oggetto di questo rapporto;
- dovrebbero essere inserite delle disposizioni per l'esecuzione dei giudicati in un altro Stato membro, da parte di organi diversi da quelli ai quali è affidato il compito di perseguire i reati, come le autorità locali in Inghilterra;
- in assenza di una previsione del genere dovrebbe prevedersi una disposizione che imponga la condivisione delle sanzioni tra lo Stato emittitore e lo Stato esecutore. Dato che le parti possono optare per un regime diverso da quello previsto

dall'attuale normativa (secondo la quale l'ammontare delle sanzioni riscosse è destinato allo Stato Emittitore), gli altri Stati Membri potrebbero, a ragione, sostenere che non c'è la necessità di prevedere la condivisione delle sanzioni. La previsione di una nuova disposizione sul punto dovrebbe essere approvata dai Governi degli Stati membri;

- dovrebbe essere data esecuzione a COPEN 24.

La nostra terza proposta - accordi internazionali al di fuori del quadro europeo

Se nessuna delle due proposte sopramenzionate dovesse essere accettata, l'unica alternativa potrebbe essere quella che gli Stati sottoscrivano convenzioni bilaterali o multilaterali. Un programma meno ambizioso potrebbe essere l'utilizzo di modelli di accordo che si adattino alle specifiche esigenze dei singoli Stati, modelli che però avrebbero delle caratteristiche comuni riguardanti, per esempio, la condivisione dei dati personali.

La convenzione bilaterale (o l'accordo sopradelineato) dovrebbe:

1. delineare un quadro normativo atto al riconoscimento reciproco delle sanzioni non contestate, irrogate da Corti o autorità amministrative dello Stato in cui, chi ha commesso la violazione, risiede permanentemente;
2. prevedere un livello di garanzie procedurali, a tutela di colui che ha commesso la violazione, tali da soddisfare quanto indicato dalla Convenzione europea sui diritti umani;
3. contenere disposizioni atte a disciplinare lo scambio e il trasferimento di dati personali, relativi alla proprietà dei veicoli, nei termini della Convenzione per la protezione degli individui con riguardo all'utilizzo telematico dei dati personali, adottata dal Consiglio d'Europa, nel 1981.

Autori del report

Membro delTeam	Istituzione	Ruolo nel Team:
Professor Patrick Birkinshaw	Hull University	Project leader nel Team legale
Professor Dr Jens-Peter Schneider	Institut für Europäische Rechtswissenschaft Abteilung Europäisches Öffentliches Recht und Rechtsvergleichung Universität Osnabrück Fachbereich Rechtswissenschaften (Germany).	Partner legale tedesco
Professor Andrea Biondi	King's College London (Italia);	Partner legale Italiano
Professor Jean Bernard Auby	Sciences Po Paris (Francia)	Partner legale francese
Dr Mirjam Freudenthal	Utrecht University (Olanda);	Partner legale olandese
Dr Mike Varney	Hull University	Membro del Team legale di Hull
Dr Martina Kunnecke	Hull University	Membro del Team legale di Hull
Dr Christian Twigg-Flesner	Hull University	Membro del Team legale di Hull
Ms Anne Bonnie	Hull University	Membro del Team legale di Hull