

Alessandro Bernardi
professore straordinario di diritto penale all'Università di Ferrara

EUROPA SENZA FRONTIERE E ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI
SANZIONATORI IN MATERIA DI CIRCOLAZIONE STRADALE^(*)

SOMMARIO: 1. *La regolamentazione della circolazione stradale, tra particolarismi nazionali e armonizzazione europea.* — 2. *I molteplici effetti negativi connessi all'assenza in Europa di regole omogenee in materia di circolazione stradale.* — 3. *Eterogeneità dei sistemi punitivi nazionali e suoi riflessi sulle discipline sanzionatorie nazionali relative alle violazioni stradali.* — 4. *I negativi effetti correlati alle diversità riscontrabili nelle discipline punitive nazionali in tema di violazioni stradali.* — 5. *Osservazioni in merito a una progressiva armonizzazione europea delle regole e della disciplina sanzionatoria in materia di circolazione stradale.*

1. *La regolamentazione della circolazione stradale, tra particolarismi nazionali e armonizzazione europea.*

Una complessiva disamina del sistema sanzionatorio previsto dal nostro codice della strada non può prescindere da una riflessione preliminare.

L'“Europa senza frontiere” è tale anche e soprattutto per quanto riguarda la circolazione stradale. In effetti, se da un lato la libera circolazione delle merci (art. 23 ss. TCE) e delle persone (art. 39 ss. TCE) sono le prime libertà fondamentali previste dal Trattato di Roma del 1957, dall'altro lato i trasporti costituiscono una delle politiche rispetto alle quali la Comunità europea vanta una competenza concorrente (art. 70 ss. CE)¹; con il risultato che veicoli di ogni tipo si muovono in un libero spazio di circolazione formato da un numero sempre crescente di Paesi (appena ieri 15, oggi 25, ben presto 27). Tutto ciò considerato, si sarebbe indotti a credere che tale settore normativo sia uno dei più esposti a quel processo di progressiva armonizzazione che caratterizza ormai molti importanti settori normativi (ad esempio, quelli dell'agricoltura, degli alimenti, dell'ambiente, delle politiche monetaria, commerciale, ecc.), e che ha prodotto fenomeni non solo di ravvicinamento attraverso direttive CE, ma addirittura di vera e propria unificazione normativa attraverso regolamenti CE.

^(*) Relazione svolta in occasione del Convegno delle Commissioni giuridiche della Federazione ACI “Violazioni delle norme di circolazione: sistema sanzionatorio e tutela del cittadino” (Roma, 11-12 dicembre 2005).

¹ In argomento cfr., tra gli altri, *Verso una strategia europea per una mobilità sostenibile: linee d'azione per gli enti locali*, a cura di OCS, Osservatorio città sostenibili, Milano, 2004; *Europa trasporti '92. Atti del Convegno internazionale*, Roma, 1993; *Transport in a unified Europe: policies and challenger*, a cura di BANISTER, BERECHMAN, Amsterdam, 1993; DAMIEN, *La politique européenne des transports*, Paris, 1999; GERONDEAU, *I trasporti in Europa*, Torino, 1996; ZUNARELLI, *Il Libro Bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell'Unione europea nel settore dei trasporti*, in *Diritto dei trasporti*, 2002, p. 463 ss.

Senonché, pur senza risultare estranea al suddetto processo, la circolazione stradale resta ancor oggi significativamente soggetta a regolamentazioni nazionali non di rado alquanto eterogenee.

Certo, in questa materia esistono importanti convenzioni internazionali, quali quella di Parigi del 1926 (attualmente in vigore in oltre 50 Paesi), quella di Ginevra del 1949 (attualmente in vigore in oltre 120 Paesi) e quella di Vienna del 1968 (attualmente in vigore in circa 100 Paesi), contenenti un cospicuo insieme di norme, in tema — tra l'altro — di incroci, segnaletica, comportamento di guida nelle situazioni di rischio (sorpasso, cambio di direzione, ecc.) cui i Paesi aderenti hanno l'obbligo di conformare la loro regolamentazione nazionale²; ma resta il fatto che non tutti i Paesi dell'Unione europea hanno ratificato gli strumenti successivi a quello del 1926, con il risultato che, nei reciproci rapporti, sono in vigore convenzioni diverse a seconda dei Paesi presi in considerazione³. Certo, nel nostro settore esistono talune direttive d'armonizzazione CE e persino regolamenti CE⁴, così come esistono ulteriori atti comunitari, seppure a carattere non vincolante (risoluzioni, decisioni, raccomandazioni, ecc.), anch'essi finalizzati al ravvicinamento delle normative nazionali in tema di circolazione stradale; ma resta il fatto che essi non coprono molti e importantissimi ambiti del settore normativo in questione, sia per quanto concerne le disposizioni su questioni tecnico-costruttive, sia soprattutto per quanto concerne le disposizioni a carattere specificamente comportamentale. Tali ambiti sono quindi attualmente lasciati alla discrezionalità dei 25 legislatori nazionali, che non sempre legiferano tenendo conto di quanto avviene negli altri Paesi dell'Unione, e che in taluni casi avrebbero oltretutto serie difficoltà a farlo, laddove appunto le scelte effettuate nei singoli Stati siano tra loro assai difformi. Uno studio comparativo del 2004⁵ e un ancora più recente documento⁶ contengono un

² Le due convenzioni successive a quella del 1926, come è noto, implicano una rielaborazione, un ampliamento e un perfezionamento delle norme internazionali precedentemente fissate dalla prima convenzione, con il risultato che quando due o più Paesi riconoscono la convenzione più recente, quelle precedenti non sono più in vigore tra di essi, ma solo tra i Paesi aderenti alla/e precedente/i e non ad essa.

³ Il *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Codice della strada e registro automobilistico europeo* (in *GUCE* n. C 157 del 28/06/2005, p. 36, nt. 12) ricorda che “tra Portogallo e Germania vige la Convenzione del 1926; tra Portogallo e Belgio quella del 1949; tra Germania e Belgio quella del 1968. Il ventaglio risulta più ampio considerando i nuovi Stati membri. Altri esempi: tra Germania, Irlanda e Paesi Bassi vige la Convenzione del 1926; tra Paesi Bassi, Portogallo e Svezia quella del 1949; tra Finlandia, Italia, Austria e Lettonia quella del 1968”.

⁴ Cfr., ad esempio, limitatamente agli ultimi anni, il regolamento CE/2411/98 del 3 novembre 1998 (GU L 299 del 10.11.98) relativo al riconoscimento intracomunitario del segno distintivo dello Stato membro di immatricolazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi; le direttive 1999/37/CE e 2003/127/CE del 29 aprile 1999 e del 23 dicembre 2003 relative ai documenti di immatricolazione dei veicoli (GU L 138 del 29.4.99 e GU L del 16.1.04); la direttiva 2004/11/CE dell' 11 febbraio 2004 relativa ai dispositivi di limitazione della velocità o sistemi analoghi di limitazione della velocità montati a bordo di talune categorie di veicoli a motore (GU L 44 del 14.2.2004); la proposta di direttiva del 21 ottobre 2003, concernente la patente di guida (COM(2003) 621 def.); la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'emanazione di talune norme comuni in materia di trasporti di merci su strada (COM(2004) 47 def. del 22.2004) e la proposta di regolamento relativo all'accesso al sistema d'informazione Schengen da parte dei servizi degli Stati membri competenti per il rilascio dei documenti di immatricolazione dei veicoli (COM(2003) 510 def. del 21.08.03).

⁵ *Comparative Study of Road Traffic Rules and corresponding enforcement actions in the Member States of the European Union*, effettuato dalla TIS.PT, consulenti nel campo dei trasporti, dell'innovazione e dei sistemi, S.A

lunghissimo elenco di vistose disparità nei regimi giuridici nazionali dei Paesi UE, qui impossibili da ricordare nei dettagli: basterà accennare agli oltremodo differenziati limiti di velocità, alle contraddittorie regole in merito alle precedenza (in rotatoria, nelle immissioni in carreggiata, a seconda del tipo di veicolo considerato, ecc.), all'obbligo o meno dell'uso delle frecce⁷ e dei fari nelle ore diurne, all'assai variabile tasso di alcolemia consentito, alle contrapposte soluzioni in merito all'ammissibilità del trasporto del passeggero sui ciclomotori.

Come si può vedere, dunque, già sul piano di ciò che è prescritto, consentito, vietato, all'interno dell'Unione europea si rinvengono molteplici e significative disparità normative in tema di circolazione stradale; né appare certo immaginabile che tali disparità possano essere assimilate dai conducenti attraverso una frettolosa lettura dei pannelli posti all'entrata dei singoli Stati (oltretutto, non di rado, del tutto assenti o comunque tutt'altro che esaurienti).

2. I molteplici effetti negativi connessi all'assenza in Europa di regole omogenee in materia di circolazione stradale.

Ora, è di tutta evidenza che le summenzionate disparità rinvenibili all'interno dell'Unione europea presentano degli aspetti negativi, in quanto innanzitutto ostacolano la circolazione stradale: sia favorendo un innalzamento del numero di incidenti, sia anche solo favorendo il numero delle violazioni e delle relative sanzioni.

Certamente, il numero di incidenti risulterà più alto nei casi in cui le regole previste dal codice della strada di uno Stato dell'Unione implicino, per i relativi cittadini, abitudini di guida destinate a rivelarsi pericolose in Stati dell'Unione dotati di altre regole in materia (si pensi, ad esempio, alla difficoltà per l'automobilista di adattarsi da subito ad un senso di circolazione diverso da quello previsto nel suo Paese; ovvero di adattarsi alle diverse regole in tema di precedenza, in particolare con riferimento ai ciclisti e ai mezzi pubblici; o ancora ai rischi connessi all'erronea consapevolezza che nel Paese in cui si sta circolando i passeggeri delle auto ferme non possano uscire dal lato della carreggiata).

In altri casi (per esempio nei casi in cui il segnale di divieto di sosta, essendo diverso da quello del proprio Stato, non venga compreso dai conducenti stranieri)⁸ si avrà, tendenzialmente, solo un aumento delle infrazioni e delle sanzioni, con i problemi che in seguito avremo modo di sottolineare⁹.

Ma, a ben pensarci, in molti casi tali disparità hanno ulteriori effetti negativi: primo fra tutti quello di compromettere la credibilità stessa delle norme nazionali di settore, così da minare o comunque affievolire il senso del rispetto verso la legge da parte dei cittadini dei singoli Stati. Al riguardo, occorre distinguere tra regole puramente tecniche (concernenti, ad esempio, la scelta in merito alla guida a destra o sinistra, agli obblighi di precedenza, ecc.) e regole a carattere cautelare in senso stretto (concernenti, ad esempio, le scelte in merito ai limiti di velocità, alla possibilità o meno di accogliere un passeggero sul motorino, al tasso di alcolemia consentito, ecc.). E' evidente infatti che

⁶ *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Codice della strada e registro automobilistico europeo*, cit., p. 34 ss.

⁷ Così, ad esempio, in Slovenia l'indicatore di direzione va lasciato acceso durante l'intera manovra di sorpasso e nelle manovre in retromarcia è obbligatorio accendere le doppie frecce.

⁸ Così, ad esempio, in molti Paesi UE il divieto di parcheggio è segnalato dalla presenza di strisce gialle sul bordo della carreggiata, mentre in Gran Bretagna le strisce rosse sul bordo della carreggiata segnalano il divieto di sosta.

⁹ Cfr., *infra*, sub par. 4.

ogni differenza su scala nazionale in merito alle regole del primo tipo non si presta a delegittimare le regolamentazioni accolte nei singoli Stati, in quanto l'importante di tali regole è costituito non già dalla scelta di fondo effettuata attraverso di esse, ma piuttosto dal fatto che le suddette regole diano vita ad una disciplina certa e uniforme nel territorio di un dato Stato¹⁰. Viceversa, ogni differenza su scala nazionale in merito alle regole del secondo tipo si presta ad incrinare la "autorità morale" (o, se si preferisce, la "persuasività") di queste ultime. Infatti, la constatazione che Paesi i quali — pur avendo un livello di civiltà tra loro assai simile, pur rivelando un grado di rispetto per la vita umana senz'altro comparabile, pur appartenendo al medesimo "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" evocato dal quarto trattino dell'art. 2 TUE¹¹ e ora riproposto con forza dal capo IV della parte III del Trattato costituzionale europeo¹², pur caratterizzandosi per una rete viaria e per una tipologia di mezzi di locomozione alquanto omogenee — non si peritino di prevedere regole caratterizzate da livelli cautelari assai difforni tra loro, non può non indebolire la convinzione dell'oggettiva necessità del rispetto delle regole nazionali a contenuto maggiormente cautelare. Un esempio per tutti: lo spettacolo offerto dalle automobili tedesche che sfrecciano ad altissima velocità sulle autostrade della Germania non può non far sorgere il dubbio, se non in tutti, quantomeno in molti automobilisti belgi, olandesi e svedesi¹³, che gli assai bassi limiti di velocità fissati dal loro Paese siano eccessivamente prudenziali.

In casi di questo tipo, allora, il rispetto delle norme non viene più affidato (come invece sarebbe auspicabile) alla intima convinzione della convenienza in termini di sicurezza del comportamento conforme alla legge nazionale, quanto piuttosto alla paura della sanzione correlata all'eventuale accertamento della violazione¹⁴. Questa constatazione mi permette di passare al tema centrale della mia relazione, connesso per l'appunto alla disciplina sanzionatoria in materia di circolazione stradale e all'estrema opportunità di una sua ulteriore armonizzazione a livello europeo.

3. Eterogeneità dei sistemi punitivi nazionali e suoi riflessi sulle discipline sanzionatorie nazionali relative alle violazioni stradali.

Ma le disparità rinvenibili da un raffronto tra le regolamentazioni della circolazione stradale accolte nei singoli Paesi dell'Unione europea riguardano non solo ciò che ivi è consentito ovvero vietato; ma riguardano anche — nei casi in cui i divieti coincidano — la disciplina sanzionatoria di volta in volta prevista in relazione alle singole violazioni. Ora, per le ragioni che mi accingo a elencare, le disparità di questo secondo tipo sono

¹⁰ In questo senso, a nessuno verrebbe in mente di contestare la scelta italiana di adottare la destra come senso di marcia in ragione del fatto che la Gran Bretagna ha effettuato una scelta opposta

¹¹ Cfr., in particolare, BILANCIA, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra realtà intergovernativa e prospettiva comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, p. 345 SS.; SALAZAR, *La costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dopo il Consiglio europeo di Tampere*, in *Cass. pen.*, 2000, p. 1120.

¹² Artt. III-257 a III-277.

¹³ Nei cui Paesi il limite massimo di velocità in autostrada è, rispettivamente, di 120, 120 e 110 km/ora.

¹⁴ Cfr. volendo, in una più generale prospettiva, BERNARDI, *L'europeizzazione del diritto e della scienza penale*, Torino, 2004, p. 77, ove si sostiene la perdita di "visibilità" delle frontiere nazionali nell'ambito di organizzazioni tra Stati pensate in prospettiva tendenzialmente confederale o addirittura federale, sembra sottendere un processo di intensa armonizzazione normativa tale da non consentire più scelte sanzionatorie fortemente differenziate su scala nazionale; o quantomeno da consentirle solo a scapito della loro stessa funzione di preventiva generale positiva (in merito alla quale cfr., *infra*, sub par. 4, nt. 35).

assai più *prevedibili*, più *vistose* e più *difficilmente eliminabili* delle disparità del primo tipo; naturalmente, come vedremo nel paragrafo successivo, sono anch'esse *ricche di controindicazioni*.

A) Poche parole in merito alla *prevedibilità*, anche all'interno dell'Unione europea, di discipline sanzionatorie sensibilmente diverse da uno Stato all'altro rispetto allo stesso fatto vietato. Come si sa, il sistema sanzionatorio (specie, ma non solo, quello penale) costituisce il nocciolo duro della sovranità statale, espressivo delle fondamentali scelte in ordine sia ai modelli punitivi legati alla cultura e alle tradizioni nazionali, sia al disvalore di volta in volta attribuito ai singoli divieti. Questo spiega perché la legislazione comunitaria svolga una funzione di armonizzazione incentrata più sulla disciplina precettiva (vale a dire sui comportamenti da tenersi) che su quella sanzionatoria (vale a dire sulle sanzioni applicabili in caso di violazione dei comportamenti imposti). Anche se, invero, la Comunità europea non risulta affatto priva di una competenza sanzionatoria a carattere amministrativo¹⁵; e anche se, recentissimamente, la Corte di giustizia ha affermato con forza financo la competenza della Comunità a introdurre, in alcuni casi, norme di armonizzazione a carattere *stricto sensu* penale, e dunque l'esistenza di una sorta di indiretta competenza penale della CE¹⁶.

B) Qualche parola in più sul perché le diversità delle discipline sanzionatorie nazionali siano particolarmente *vistose*. Ciò è dovuto, essenzialmente, al fatto che i sistemi punitivi europei rivelano significative divergenze per quanto concerne sia *i loro profili generali* sia *le sanzioni previste per i singoli illeciti*¹⁷; e che divergenze forse ancora più profonde si riscontrano in relazione ai *livelli di effettività* di tali sistemi.

a) Con riferimento alle divergenze relative *ai profili generali dei sistemi punitivi europei* si può dire che esse dipendono da molteplici cause: *a1)* dalla tendenza a ricorrere in via privilegiata, di volta in volta, al sistema sanzionatorio amministrativo¹⁸ o

¹⁵ In argomento cfr., diffusamente e per tutti, BÖSE, *Strafen und Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Köln-Berlin-Bonn-München, 1996; GRASSO, *Nuove prospettive in tema di sanzioni amministrative comunitarie*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1994, p. 865 ss.; HEITZER, *Punitive Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Heidelberg, 1997; KOVAR, *L'incidence du droit communautaire de la concurrence sur le droit pénal des Etats membres*, in *Droit communautaire et droit pénal*, Milano, 1981, p. 143; MAUGERI, *Il regolamento n. 2988/95: un modello di disciplina del potere punitivo comunitario*, in *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione*, a cura di Grasso, Milano, p. 149 ss.; PISANESCHI, *Le sanzioni amministrative comunitarie*, Padova, 1998; STUYCK, DENYS, *Les sanctions communautaires*, in *La justice pénale et l'Europe*, a cura di F. Tulkens, H.-D. Bosly, Bruxelles, 1996, p. 436 ss.; VERVAELE, *Administrative Sanctioning Powers of and in the Community. Towards a System of European Administrative Sanctions?*, in *Administrative Law Application and Enforcement of community Law in the Netherlands*, Deventer, 1994, p. 196 ss.

¹⁶ Corte di Giustizia, sent. 13 settembre 2005, causa C-176/03 (Commissione CE c. Consiglio UE), punti 47 e 48. Per talune anticipazioni di tale giurisprudenza cfr., altresì, Corte di giustizia, ord. 13 luglio 1990, causa C2/88 (*Zwartveld*), in *Racc.*, 1990, p. 3365 ss.; sent. 28 gennaio 1999, C-77/97, (*Oesterreichische Unilever GmbH e Smithkline Beecham Markenartikel GmbH*), in *Dir. pen. proc.*, 1999, p. 447, con nota di RIONDATO. Per un primo commento alla sent. 13 settembre 2005 cfr. RIONDATO, *La Comunità europea è competente in materia di reati contro l'ambiente*, in *Dir. pen. proc.*, 2005, p. 1312 ss.; VIGANÒ, *Recenti sviluppi in tema di rapporti tra diritto comunitario e diritto penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2005, p. 1433.

¹⁷ Per una più approfondita disamina di tali questioni cfr., volendo, BERNARDI, *Opportunité de l'harmonisation*, in *L'harmonisation des sanctions pénales en Europe*, a cura di Delmas-Marty, Giudicelli-Delage, Lambert-Abdelgawad, Paris, 2003, pp. 451 ss.

¹⁸ Come nel caso, ad esempio, della Germania.

a quello penale¹⁹; a2) dal fatto che, nei singoli sistemi sanzionatori nazionali (tanto amministrativi quanto penali) i tipi e le entità delle misure punitive previsti all'interno dei suddetti sistemi risultano già in astratto (cioè a prescindere dalle misure punitive previste per le singole violazioni) assai variabili da uno Stato all'altro²⁰; a3) dall'esistenza su scala europea di differenze tra Stati anche assai profonde in relazione a principi, istituti e regole "di parte generale" (ad esempio, in tema di circostanze, tentativo, concorso di violazioni e di sanzioni, di responsabilità delle persone giuridiche, di solidarietà nel pagamento, ecc.) ricchi di ricadute sulle sanzioni in concreto applicabili e sui soggetti destinatari delle stesse²¹; a4) alla diversità delle tecniche e dei criteri di individualizzazione della pena attraverso i quali gli organi degli Stati UE deputati all'irrogazione e all'esecuzione delle sanzioni esercitano il loro potere discrezionale per adeguare il livello di queste ultime ai fatti concretamente commessi, al grado di colpevolezza del loro autore, alla capacità economica dello stesso, al comportamento di questi successivamente alla condanna²².

b) Con riferimento invece alle divergenze relative alle *sanzioni previste per singoli illeciti*, occorre precisare che la mutevole percezione del disvalore sociale delle singole infrazioni in ciascuno degli Stati membri si traduce: b1) nell'attribuzione alla stessa violazione di un carattere volta a volta penale o amministrativo (attribuzione naturalmente influenzata anche — come ricordato *supra, sub a1*) — dal maggiore o minore ambito ricoperto, nei singoli Stati, dai due suddetti sistemi sanzionatori); b2) nella previsione legislativa di sanzioni significativamente diverse per entità e per contenuto (detentive, pecuniarie, interdittive in senso proprio e improprio²³, patrimoniali, in quanto incidenti sul veicolo).

¹⁹ Come nel caso, ad esempio, della Francia.

²⁰ Cfr., in generale e per tutti, *The System of Administrative and Penal Sanctions in the Member States of the European Communities*, vol. I, *National Reports* e vol. II, *Summary Reports*, Bruxelles-Luxembourg, 1994; DOLCINI, PALIERO, *Il carcere ha alternative? Le sanzioni sostitutive della detenzione breve nell'esperienza europea*, Milano, 1989; FORNASARI, MENGHINI, *Percorsi europei di diritto penale*, Padova, 2005, p. 110 ss., PRADEL, *Droit pénal comparé*, Paris, 2002, p. 643 ss. Così, ad esempio, il limite massimo di durata delle pena detentive previsto nei singoli ordinamenti penali nazionali è assai variabile; così, a seconda dello Stato considerato, le sanzioni interdittive possono essere utilizzate in modo assai ampio o assai ristretto; così, ancora, i modelli di sanzioni pecuniarie privilegiati nei singoli Stati sono non di rado assai diversi (sanzioni pecuniarie fisse, a compasso edittale, proporzionali, per tassi giornalieri, ecc.). In argomento cfr., in generale, BERNARDI, *Natura penale e retaggi privatistici della pena pecuniaria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1993, p. 514 ss. Per quanto concerne specificamente la sanzione pecuniaria per tassi giornalieri, nella quale l'entità globale della pena concretamente applicabile è ottenuta dal prodotto di due dati numerici, espressivi rispettivamente della gravità del reato (numero dei tassi) e delle condizioni economiche del reo (ammontare di ciascun tasso) cfr., per tutti, BERNARDI, *Note sulla disciplina della pena pecuniaria prevista dallo schema di delega al Governo per l'emanazione di un nuovo codice penale*, in *Annali dell'Università di Ferrara — Scienze Giuridiche*, vol. VI, 1992, p. 115, e bibliografia ivi riportata; DOLCINI, *Pene pecuniarie e principio costituzionale di eguaglianza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1972, p. 440 ss.; MOLINARI, *La pena pecuniaria, aspetti di diritto italiano e straniero comparati*, Verona, 1983.

²¹ Cfr., per tutti, *The System of Administrative and Penal Sanctions in the Member States of the European Communities*, vol. I, *National Reports* e vol. II, *Summary Reports*, Bruxelles-Luxembourg, 1994; FORNASARI, MENGHINI, *Percorsi europei di diritto penale*, cit., p. 165 ss.; PRADEL, *Droit pénal comparé*, cit., *passim*.

²² Cfr., ad esempio, ; FORNASARI, MENGHINI, *Percorsi europei di diritto penale*, cit., p. 155 ss.; PRADEL, *Droit pénal comparé*, cit., p. 679 ss.

²³ Intendendo come sanzione interdittiva impropria, in particolare, la sanzione della decurtazione dei punti dalla patente di guida, in quanto misura prodromica all'irrogazione di sanzioni interdittive in senso proprio, quali la sospensione e eventualmente la revoca della patente. In merito alla sanzione della decurtazione dei punti, al suo carattere pur sempre spiccatamente personalistico e alle conseguenze di tale carattere sul piano delle garanzie cfr., in particolare, BARTOLI, *Sanzione punitiva e garanzie (a proposito*

c) Infine, con riferimento alle profonde divergenze riscontrabili in relazione ai *livelli di effettività* dei singoli sistemi sanzionatori nazionali, una loro puntuale analisi esorbiterebbe i limitati fini di questa relazione. Qui basterà sottolineare che la stessa importanza attribuita al dato “certezza della pena” muta in misura rilevante da Stato a Stato e che, in linea generale, il grado di effettività delle sanzioni dipende da una infinità di fattori, primi fra tutti la maggiore o minore coscienza civica dei cittadini, la maggiore o minore efficienza degli organismi deputati alla loro esecuzione, il migliore o peggiore funzionamento degli uffici anagrafici e degli uffici fiscali²⁴, la più o meno elevata capacità economica della popolazione media²⁵.

C) Quanto sin qui esposto spiega anche perché le diversità delle discipline sanzionatorie nazionali siano *difficilmente eliminabili*. Se infatti il diritto punitivo costituisce il nocciolo duro di un potere statale attento custode delle sue prerogative sovrane, se i singoli sistemi sanzionatori nazionali risultano fortemente influenzati da mille diversi fattori culturali e scientifici, se la percezione del disvalore delle singole violazioni (anche in materia di circolazione stradale) varia significativamente da Stato a Stato, se i livelli di effettività delle sanzioni sono correlati a variabili culturali, strutturali, sociali non certo facili da modificare su scala nazionale, ben si comprende come un processo di penetrante armonizzazione delle discipline sanzionatorie nazionali — anche limitatamente al solo settore della circolazione stradale — sia impresa difficile e di lungo periodo.

Impresa difficile e lenta, dunque, ma non per questo impossibile, anche in considerazione dei fenomeni di convergenza in ambito culturale, sociale, politico e financo giuridico riscontrabili oggi in ambito europeo. Fenomeni, questi, favoriti dall’incremento della circolazione di persone e idee, dalla osmosi dei modelli, dalla acquisita consapevolezza della necessità di offrire risposte comuni a problemi comuni²⁶. Parallelamente, anche il crescente potenziamento dell’attività comparatistica dovrebbe favorire una graduale convergenza sia dei profili generali dei sistemi punitivi europei sia delle scelte sanzionatorie effettuate, all’interno di questi ultimi, in relazione ai singoli illeciti²⁷. Specie quando, come nel caso degli illeciti in materia di circolazione stradale, la permanenza di discipline punitive vistosamente disomogenee si riveli particolarmente inopportuna.

4. *I negativi effetti correlati alle diversità riscontrabili nelle discipline punitive nazionali in tema di violazioni stradali.*

della sentenza costituzionale sulla decurtazione dei punti della patente) in *Dir. pen. proc.*, 2005, p. 1089 ss.

²⁴ In questo senso, solo in Stati come quelli scandinavi, l’Austria e la Germania, dove esiste una effettiva trasparenza fiscale, può trovare utile impiego il modello della pena pecuniaria per tassi giornalieri (in relazione alla quale cfr., *supra*, sub nt. 20).

²⁵ In questo senso, solo in Stati caratterizzati da un numero ridotto di soggetti indigenti come la Germania o i Paesi nordici può essere fatto un uso larghissimo e proficuo di misure a contenuto pecuniario in luogo di misure a carattere detentivo o interdittivo.

²⁶ Cfr., volendo, BERNARDI, *Verso una codificazione penale europea? Ostacoli e prospettive*, in *Annali dell’Università di Ferrara - Scienze Giuridiche - Saggi III*, Ferrara, 1996, p. 130 ss.

²⁷ Circa il vistoso processo di espansione del ricorso alla comparazione nel diritto sanzionatorio cfr., diffusamente e per tutti, *The System of Administrative and Penal Sanctions in the Member States of the European Communities*, vol. II, *Summary Reports*, cit.; ESER, *Funzioni, metodi e limiti della ricerca in diritto penale comparato*, in *Diritto penale — XXI secolo*, 2002, p. 1 ss.; PALAZZO, PAPA, *Lezioni di diritto penale comparato*, Torino, 2000, p. 18 ss.

E' infatti del tutto evidente che, all'interno dell'Unione europea, la circolazione stradale risulta ostacolata non solo dalle differenze rinvenibili tra uno Stato e l'altro per quanto riguarda i comportamenti consentiti o vietati, ma anche dalle differenze di trattamento sanzionatorio previste in relazione alle singole infrazioni. Più precisamente, tali differenze comportano controindicazioni nei confronti sia dei *cittadini europei* (qui intesi nella loro qualità di soggetti circolanti nel territorio comunitario) sia degli stessi *Paesi dell'Unione*.

A) Le controindicazioni derivanti dalle differenze nella disciplina punitiva delle singole infrazioni rispetto ai *soggetti circolanti* sulle strade europee sono invero molteplici. Tra di esse, due in particolare meritano di essere segnalate.

a) La prima controindicazione consiste nel fatto che tali differenze ostacolano la previsione, da parte dei viaggiatori all'estero, delle conseguenze punitive derivanti dalle loro violazioni. E ciò è profondamente ingiusto, in quanto se è vero che l'accessibilità delle norme è un requisito fondamentale della c.d. "qualità della legge"²⁸, è anche vero che nessuna norma, per quanto chiaramente scritta, per quanto pubblicata in testi di facile reperibilità, è agevolmente conoscibile da parte dei cittadini stranieri in momentaneo transito sul territorio nazionale. Tanto più che l'attuale sparizione delle frontiere intracomunitarie sembra esprimere, agli occhi dell'"uomo medio", l'esistenza non solo di rapporti stretti e non conflittuali tra gli Stati UE, ma anche di processi di "ravvicinamento socio-culturale" destinati a riflettersi sul piano normativo. In questo senso, il venir meno delle frontiere potrebbe addirittura indurre a considerare superflua una attenta indagine delle regole vigenti nei luoghi in cui ci si reca e sulla relativa disciplina sanzionatoria, "intuita" come tendenzialmente omogenea alle proprie, e dunque, per certi aspetti, "pre-conosciuta"²⁹. Ecco allora che il fatto, ad esempio, di vedersi puniti in Francia *dal giudice penale* in caso di guida senza cintura di sicurezza³⁰, o di guida di una moto/ciclomotore senza casco³¹, se non può destare sorpresa nell'automobilista francese, può però essere vissuto come una prevaricazione da parte di un automobilista italiano convinto di poter sanare in modo assai meno traumatico la propria violazione alle norme in causa. Le stesse considerazioni valgono, naturalmente,

²⁸ Il concetto di "qualità della legge", elaborato innanzitutto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, consta di tre elementi: l'accessibilità del testo normativo, la sua determinatezza e la prevedibilità delle relative conseguenze giuridiche (vale a dire la almeno tendenziale coerenza della giurisprudenza fondata sul testo in questione, per evitare la cosiddetta "retroattività giurisprudenziale *in peius*": In argomento cfr., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, BERNARDI, *Codificazione penale e diritto comunitario, I - La modificazione del codice penale ad opera del diritto comunitario*, Ferrara, 1996, p. 73 ss.; ID., *Nessuna pena senza legge (art. 7)*, in *Commentario della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, diretto da S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, Padova, 2001, p. 259 ss..

²⁹ In effetti le frontiere tra gli Stati costituiscono qualcosa di più di un mero dato geografico-politico. Esse in realtà segnalano altresì che "ci si accinge ad entrare in un mondo in tutto o in parte diverso dal nostro", nel quale è dunque lecito aspettarsi regole di vita e scelte punitive differenti, in merito alle quali è bene assumere — a scampo di equivoci — puntuali informazioni.

³⁰ Cfr. art. R 412-1 del *code de la route*.

³¹ Cfr. art. R 431-1 del *code de la route*.

in relazione al *delitto* di guida pericolosa di cui all'art. 381 del codice penale spagnolo³², o al consimile *delitto* di guida temeraria di cui all'art. 384 del medesimo codice³³.

b) La secondo controindicazione, correlata alla prima, consiste nel fatto che l'eventuale esistenza di vistose differenze di trattamento punitivo tra uno Stato e l'altro dell'Unione europea tende a compromettere alcune delle più importanti funzioni perseguite dallo Stato attraverso il ricorso alla sanzione. In effetti, tali differenze finiscono col proiettare un'ombra di sospetto sulle stesse risposte punitive assicurate dai singoli Paesi favorendo, a seconda dei casi, la sensazione di una loro inadeguatezza per difetto o per eccesso. A sua volta, questa sensazione di inadeguatezza comporta inevitabilmente una perdita di efficacia della sanzione riguardo alle sue naturali funzioni di intimidazione collettiva³⁴, nonché di orientamento dei consociati e di rafforzamento del sistema di valori protetto della legge³⁵. Da un lato, infatti, una sanzione avvertita come inadeguata per difetto risulterà scarsamente intimidante; dall'altro lato una sanzione ritenuta inadeguata per eccesso tenderà a far sì che l'autore dell'infrazione si consideri (o, addirittura, che la stessa collettività lo consideri) non già un colpevole giustamente punito, ma una vittima di leggi inique, dunque non meritevoli di rispetto³⁶.

B) Niente affatto trascurabili sono, comunque, anche le controindicazioni derivanti dalle differenze di trattamento sanzionatorio previste in relazione alle singole infrazioni rispetto *agli stessi Paesi dell'Unione europea*. Qui ci si limiterà a segnalarne tre.

a) Innanzitutto, il fatto che un medesimo illecito (nel nostro caso, in materia di circolazione stradale) possa essere considerata di natura penale in un dato Paese e di natura amministrativa in un altro inibisce l'applicazione di taluni istituti, quali la recidiva penale e la reiterazione amministrativa, che concorrono all'individuazione della sanzione applicabile da parte dell'organo competente. In altre parole, solo se nei diversi Stati vi è uniformità di vedute in ordine alla natura penale ovvero amministrativa di un dato illecito, le decisioni prese dall'organo straniero competente possono incidere sulle

³² In argomento cfr., per tutti, TAMARIT SUMALLA, *Artículo 381*, in *Comentarios al Nuevo Código Penal*, a cura di Quintero Olivares, Pamplona, 1996, p. 1693 ss.; da ultimo QUINTERO OLIVARES, *La intervención jurídica en el tráfico rodado en España: la tensión entre el derecho penal y el derecho administrativo*, relazione al Convegno delle Commissioni giuridiche della Federazione ACI "Violazioni delle norme di circolazione: sistema sanzionatorio e tutela del cittadino" (Roma, 11-12 dicembre 2005), p. 6 del dattiloscritto in corso di pubblicazione.

³³ Cfr., ancora, cfr., per tutti, TAMARIT SUMALLA, *Artículo 384*, in *Comentarios al Nuevo Código Penal*, cit., p. 1699 ss.; da ultimo QUINTERO OLIVARES, *La intervención jurídica en el tráfico rodado en España: la tensión entre el derecho penal y el derecho administrativo*, cit., p. 7 del dattiloscritto in corso di pubblicazione.

³⁴ C.d. "prevenzione generale negativa" o "prevenzione generale ristretta": cfr., ad esempio, CADOPPI, VENEZIANI, *Elementi di diritto penale. Parte generale*, Padova, 2004, p. 433 ss.; DE VERO, *Corso di diritto penale*, I, Torino, 2004, p. 19 ss.; FIANDACA, MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2001, p. 660 ss.; PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2003, p. 673 ss., e bibliografia ivi riportata; PALAZZO, *Introduzione ai principi di diritto penale*, Torino, 1999, p. 41 ss.; ID., *Corso di diritto penale. Parte generale*, Torino, 2005, p. 29 ss.; PULITANÒ, *Diritto penale*, Torino, p. 21 ss.

³⁵ C.d. "prevenzione generale positiva" o "prevenzione generale allargata": cfr., per tutti e con varietà di accenti, CADOPPI, VENEZIANI, *Elementi di diritto penale. Parte generale*, cit., p. 434 ss.; DE VERO, *Corso di diritto penale*, I, cit., p. 24 ss.; FIANDACA, MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, cit., p. 662 ss.; PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte generale*, cit., p. 677 ss., e bibliografia ivi riportata; PALAZZO, *Introduzione ai principi di diritto penale*, cit., p. 44 ss.; ID., *Corso di diritto penale. Parte generale*, cit., p. 30 ss.; PULITANÒ, *Diritto penale*, cit., p. 24 ss.

³⁶ In base al noto meccanismo psicologico in base al quale il senso di iniquità correlato alla previsione e applicazione di una sanzione eccessivamente severa tende a tradursi in un senso di iniquità rispetto al precetto legale cui tale sanzione è correlata.

decisioni adottate, per fatti analoghi, dall'organo nazionale competente. Così, per esempio, il giudice penale di uno Stato dell'Unione europea che volesse applicare l'istituto della recidiva all'autore di due episodi di sorpasso su dosso, uno dei quali realizzato nel suo Paese e l'altro in Italia, sarebbe impedito a farlo in quanto tale comportamento illecito in Italia non è di natura penale. Parallelamente, posto che in taluni Stati (per esempio, in Italia) nell'ambito del suo potere discrezionale in sede di applicazione della sanzione penale il giudice deve tener conto dei precedenti penali e giudiziari del reo, nonché della sua condotta e della sua vita antecedenti al reato³⁷, tale giudizio non dovrebbe in linea di massima essere influenzato da quegli illeciti realizzati all'estero e ivi penalmente rilevanti, nel caso in cui i medesimi fatti (come, di regola, nel caso degli illeciti stradali) non costituiscano reato in Italia³⁸.

b) Ancora, il fatto che una medesima violazione stradale possa costituire reato in un dato Paese e illecito amministrativo in un altro, ostacola la cooperazione giudiziaria, amministrativa e di polizia in tutte le sue diverse forme³⁹. Senza qui soffermarsi su aspetti tecnici oltremodo complessi dell'attività di cooperazione, è infatti intuibile che tale attività sarà tanto più intensa e proficua quanto più gli organi coinvolti dei diversi Stati risultino omogenei tra loro, ed inoltre vengano chiamati a collaborare in relazione a fatti da essi considerati di disvalore tendenzialmente analogo. Sotto questo profilo occorre anche riconoscere che la scelta italiana di trasformare progressivamente in illeciti amministrativi i precedenti illeciti penali in materia di circolazione stradale, se sotto molti punti di vista merita apprezzamento, non facilita peraltro i meccanismi di cooperazione a livello internazionale, dato che questi ultimi sono assai meno sviluppati in ambito amministrativo che non in ambito penale. Anche se occorre riconoscere che, sotto questo profilo, l'attuale deficitaria situazione dovrebbe in tempi ragionevoli migliorare vistosamente, in virtù del progressivo processo europeo di rafforzamento, e di estensione dal settore penale al settore amministrativo, del c.d. "principio del reciproco riconoscimento". In particolare, ai sensi di una recente decisione quadro relativa all'applicazione del suddetto principio alle sanzioni pecuniarie⁴⁰, a partire dal 2007 dovrebbe essere possibile il riconoscimento transfrontaliero delle sanzioni pecuniarie irrogate dalle autorità giudiziarie ed anche, per quanto specificamente concerne "le sanzioni pecuniarie comminate per infrazioni al codice della strada"⁴¹,

³⁷ Cfr. art.133 comma 2 c.p.

³⁸ E' infatti noto che, ormai, davvero pochissimi sono i reati previsti dal codice della strada. Si allude, in particolare, alle fattispecie in tema di "competizioni sportive su strada" (artt. 9 ss.), di falsificazione, manomissione, alterazione di targhe o uso di tali targhe (art. 100, comma 14), di guida sotto l'influenza dell'alcool (art. 186), di guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti (art. 187), di omissione di soccorso in caso di incidente (art. 189). In argomento cfr., diffusamente, PICCIONI, *I reati stradali. La riforma penale del codice della strada*, Milano, 2004.

³⁹ Per una energica sottolineatura dell'incidenza dei processi di armonizzazione sanzionatoria sui livelli di cooperazione cfr., in particolare e per tutti, DELMAS-MARTY, *Motivazione. Verso una repressione più giusta, più semplice e più efficace*, in *Verso uno spazio giudiziario europeo*, Milano, 1997, p. 42 ss.; LABAYLE, *La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures et la Conférence intergouvernementale*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1997, p. 1 ss., e bibliografia ivi riportata; SALAZAR, *La cooperazione giudiziaria in materia penale*, in *Giustizia e affari interni nell'Unione europea. Il terzo pilastro del Trattato di Maastricht*, a cura di Parisi e Rinoldi, Torino, 1996, in particolare p. 152 ss.

⁴⁰ Decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio del 24 febbraio 2005 "relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie", adottata a norma del titolo VI del Trattato sull'Unione europea.

⁴¹ Cfr., in particolare, il considerando n. 4 e l'art. 5 della suddetta decisione quadro.

dalle autorità amministrative. Dovrebbe così essere garantito un accettabile livello di effettività delle suddette sanzioni anche nei casi in cui esse vengano elevate nei confronti di soggetti residenti in un altro Paese dell'Unione⁴².

c) Infine, anche la tendenza a privilegiare, in relazione alla medesima violazione, il ricorso a sanzioni amministrative di contenuto profondamente diverso (pecuniarie, interdittive in senso proprio e improprio⁴³, patrimoniali, in particolare ove incidenti sul veicolo), o comunque a scelte punitive non omogenee (tendenza, questa, riscontrabile da un anche sommario esame comparatistico delle discipline sanzionatorie europee in materia di circolazione stradale) contribuisce a compromettere il livello di effettività della sanzione applicata, quantomeno con riferimento ai soggetti residenti in un altro Paese dell'Unione. Solo per fare uno tra gli infiniti esempi possibili: in assenza di una applicazione in tutti gli Stati UE di un sistema di sanzioni "a punti", in assenza di una omogenea disciplina della decurtazione dei punti negli Stati che hanno adottato tale tipologia di sanzione, in assenza di una patente europea e di un archivio unico delle patenti in ambito europeo, l'applicazione a carico di uno straniero di passaggio in Italia di tale tipo di sanzione "a punti" risulterà fatalmente destinata all'ineffettività. Tanto più che anche la scelta italiana di introdurre lo strumento sussidiario della annotazione della suddetta sanzione in un apposito "registro di stranieri", appare destinata a sortire risultati pratici quantomeno modesti.

5. Osservazioni in merito a una progressiva armonizzazione europea delle regole e della disciplina sanzionatoria in materia di circolazione stradale.

Si è sin qui visto che la sicurezza stradale, pur rientrando nelle competenze concorrenti della Comunità europea, presenta ancor oggi una disciplina eccessivamente disomogenea su scala europea, per quanto riguarda sia le regole comportamentali richieste a conducenti e viaggiatori, sia la disciplina sanzionatoria in tema di violazioni stradali; e si è altresì visto che tali disomogeneità comportano inconvenienti di vario tipo a carico tanto dei cittadini comunitari quanto degli stessi Paesi dell'Unione europea. Non desta quindi sorpresa che, nel sottolineare con forza una collettiva volontà di cambiamento, sempre più numerose siano le voci levatesi per auspicare la redazione di un codice della strada europeo, completo di disposizioni a carattere tanto precettivo quanto sanzionatorio⁴⁴. Sebbene, invero, non sembri esservi omogeneità di vedute in merito al traguardo ipotizzato: traguardo che potrebbe limitarsi ad una mera, seppur profonda, *armonizzazione* dei testi nazionali (ma in questo caso il termine "codice europeo" sarebbe usato in modo improprio) ovvero consistere in una vera e propria *unificazione* a livello sovrastatale delle normative nazionali di settore, o quantomeno del loro nucleo essenziale.

Ora, anche in una prospettiva (quale, appunto, la mia) nettamente favorevole al processo di europeizzazione del diritto nel suo complesso, riesce difficile ritenere che la seconda delle suddette alternative possa vedere la luce in tempi brevi.

⁴² Naturalmente, affinché il livello di effettività della sanzione fosse davvero soddisfacente, sarebbe oltremodo auspicabile che alla cooperazione nell'esecuzione si accompagnasse una effettiva, intensa cooperazione nelle "indagini". Infatti, non di rado attualmente è già difficile ottenere i dati dell'intestatario di una targa estera, ovvero portare a buon esito una notificazione fuori del nostro territorio nazionale.

⁴³ Cfr., *supra*, sub par. 3, nt. 23.

⁴⁴ Cfr. ancora il *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Codice della strada e registro automobilistico europeo*, cit., p. 39, punti 6 ss.

Meno problematica parrebbe, per contro, l'individuazione dello strumento giuridico più opportunamente utilizzabile nella prospettiva di un ravvicinamento delle disposizioni nazionali; ravvicinamento, se del caso, destinato successivamente a sfociare in un vero e proprio codice europeo della strada. Al riguardo, si può senz'altro affermare che detto strumento difficilmente potrebbe consistere in una legge nazionale "spontanea", o meglio in 25 leggi nazionali "spontanee" in quanto adottate non già su suggerimento o imposizione di una organizzazione internazionale, ma attraverso la libera iniziativa degli Stati UE, volti di comune accordo a recepire uno dei possibili modelli di codice rinvenibili all'interno dell'Unione⁴⁵, ovvero a improntare la propria legislazione di settore a un "codice modello" elaborato da una commissione *ad hoc*. In effetti, le legislazioni nazionali (e specialmente quelle a contenuto sanzionatorio) sono ancora troppo lontane tra loro per poter ritenere che un così complesso fenomeno di ravvicinamento reciproco possa realizzarsi in assenza di una regia unitaria.

Neppure parrebbe opportuno ricorrere ad una convenzione internazionale, la quale, anche laddove sia adottata in seno ad una organizzazione internazionale, tenderebbe verosimilmente a presentare alcuni difetti di fondo. Sono infatti note le difficoltà che tradizionalmente si incontrano in sede di progettazione delle convenzioni internazionali laddove si vogliano introdurre, all'interno di queste ultime, norme a carattere sanzionatorio dotate di una effettiva portata armonizzante⁴⁶; anche perché, di regola, l'elaborazione delle convenzioni continua ad essere tendenzialmente realizzata attraverso procedure di negoziazione improntate a forme di compromesso "giocate al ribasso", dunque poco idonee a creare i presupposti per una omogeneizzazione davvero penetrante delle legislazioni nazionali. Inoltre, la concreta operatività delle convenzioni risulta assai spesso compromessa sia dalla obiettiva gravosità delle condizioni richieste per la loro entrata in vigore sia dall'inerzia di taluni Paesi firmatari, vale a dire dalla deprecabile tendenza di questi ultimi prima a firmare e poi a non ratificare le convenzioni e i protocolli addizionali deputati a realizzare un processo di ravvicinamento settoriale di norme a carattere sia precettivo sia sanzionatorio.

Del tutto evidente è poi l'inopportunità di utilizzare lo strumento della decisione quadro, in quanto il settore della sicurezza stradale è estraneo alle competenze del c.d. terzo pilastro dell'Unione europea, concernente la sola cooperazione penale⁴⁷.

Infine, anche il ricorso ad un regolamento comunitario (in futuro 'legge europea', secondo la terminologia introdotta dal Trattato costituzionale europeo attualmente oggetto nei Paesi UE di faticosi percorsi di ratifica) parrebbe oggi come oggi improponibile. Vero è che, in linea di principio, tale strumento sarebbe l'unico tra quelli di fonte sovrastatale dotato di applicabilità diretta, e sarebbe altresì l'unico in grado di dare luogo ad una reale unificazione normativa di settore. Ma proprio queste

⁴⁵ Dando così vita ad un processo di c.d. armonizzazione/unificazione unilaterale.

⁴⁶ Vero è peraltro che la tendenza a prevedere da parte degli Stati contraenti impegni oltremodo generici in ordine alla costruzione delle fattispecie punitive e alle relative sanzioni appare destinato ad attenuarsi nell'ambito di talune Convenzioni a carattere regionale, dunque negoziate da un numero limitato di soggetti parte dell'accordo.

⁴⁷ Si potrebbe obiettare che negli ultimi anni si sono avute decisioni quadro in materie di pacifico rilievo comunitario: ma ciò è avvenuto da un lato nel caso in cui tali decisioni quadro avessero un contenuto penale e dunque venissero introdotte per completare la disciplina fornita da altrettante direttive (laddove il carattere penale della futura normativa europea in tema di circolazione stradale appare tutt'altro che pacifico: vedi però quanto osservato *infra*, *sub* nt. 49); dall'altro lato prima che la Corte di giustizia riconoscesse la legittimità di direttive in materia penale (cfr. Corte di giustizia, sent. 13 settembre 2005, cit. *supra*, *sub* par. 3, nt. 16).

caratteristiche lo rendono, quantomeno in un primo momento, inadeguato alla bisogna. In effetti, la “rigidità” propria del regolamento appare poco compatibile rispetto ad una iniziativa legislativa così complessa; iniziativa la quale, stanti le tuttora vistose distonie riscontrabili tra le normative nazionali in tema di circolazione stradale, dovrebbe in un primo momento tradursi non tanto in forme di radicale unificazione normativa, quanto piuttosto in un processo di progressiva, vieppiù intensa armonizzazione delle suddette normative nazionali⁴⁸. In una prospettiva parzialmente diversa seppure convergente, occorre anche considerare che, in relazione alle violazioni proprie del settore considerato, difficilmente si potrebbero convincere tutti gli Stati dell’Unione europea a rinunciare, in radice e da subito, alla sanzione penale⁴⁹; sanzione la quale, come si sa, non può essere prevista all’interno di un regolamento comunitario⁵⁰.

⁴⁸ Sull’attuale, vistoso fenomeno di armonizzazione dei sistemi giuridici nazionali nell’ambito dell’Unione europea e sui meccanismi attraverso cui esso si realizza cfr. tra gli altri, con particolare riferimento al diritto penale e al diritto punitivo in generale, *Towards a European Criminal Law against Organised Crime*, a cura di V. Militello e B. Huber, Freiburg im Breisgau, 2001; BERNARDI, *Strategie per l’armonizzazione dei sistemi penali europei*, in *Il diritto penale nella prospettiva europea. Quali politiche criminali per quale Europa?*, Milano, 2005, p. 377 ss.; CADOPPI, *Verso un diritto penale unico europeo?*, in *Possibilità e limiti di un diritto penale dell’Unione europea*, Milano, 1999, p. 31 ss.; DANNECKER, *Armonizzazione del diritto penale all’interno della Comunità europea*, in 1994, p. 961 ss.; DONINI, *L’armonizzazione del diritto penale europeo nel contesto globale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2002, p. 477 ss.; JESCHECK, *Nuove prospettive del diritto penale nazionale, europeo e internazionale. Quale politica criminale per il XXI secolo?*, cit., testo dattiloscritto in corso di pubblicazione; RIONDATO, *Sull’arcipelago neo-medioevale del diritto penale della Comunità e dell’Unione europea. In margine al Corpus Juris per la protezione penale degli interessi finanziari dell’Unione*, in *Possibilità e limiti di un diritto penale dell’Unione europea*, cit., p. 97 ss.; MANACORDA, *L’armonizzazione dei sistemi penali: una introduzione*, in *La giustizia penale italiana nella prospettiva internazionale*, Milano, 2000, p. 35 ss. Sui concetti di armonizzazione e di unificazione normativa e sui loro problematici rapporti cfr., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, BERNARDI, *ivi*, p. 434 ss.

⁴⁹ Va ancora una volta ricordato che in taluni Paesi europei la sanzione amministrativa è, a tutt’oggi, utilizzata in modo assai sporadico; e che comunque sono molti i Paesi dell’Unione che attualmente considerano irrinunciabile un ricorso massiccio allo strumento penale per colpire i più gravi illeciti in materia di circolazione stradale.

⁵⁰ In caso contrario — anche a prescindere dalla ritenuta assenza di competenza penale della Comunità europea — il regolamento comunitario verrebbe varato in violazione del principio di legalità/riserva di legge. E’ risaputo infatti che il trasferimento alla Comunità di una parte delle competenze statuali, e dunque la sottrazione di queste ultime al potere dei Parlamenti nazionali, non ha trovato quale adeguato *pendant* l’attribuzione di tali competenze al Parlamento europeo, unico organo della Comunità democraticamente legittimato. Nonostante il progressivo ampliamento dei poteri di tale organo, ancor oggi è essenzialmente il Consiglio europeo a detenere la competenza legislativa in ambito comunitario; di conseguenza, come viene costantemente sottolineato, “il trasferimento di poteri dagli Stati alla Comunità si traduce, in sostanza, in un trasferimento di poteri dai Parlamenti nazionali ai Governi nazionali riuniti nel Consiglio”. VILLANI, *Il deficit democratico nella formazione delle norme comunitarie*, in *Dir. com. scambi intern.*, 1992, p. 600. Cfr. altresì, tra gli altri, BERNARDI, *Il diritto penale tra unificazione europea e culture nazionali*, in *Pol. dir.*, 2005, p. 245; CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione comunitaria*, Milano, 1995, p. 67 ss.; DE KERCHOVE, *La coopération policière et judiciaire pénale. De la coopération intergouvernementale à la méthode communautaire*, in *Une Constitution pour l’Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l’Union européenne*, a cura di De Schutter e Nihoul, Bruxelles, 2004, p. 224 ss.; GIULIANI, *Osservatorio europeo. Il deficit democratico nell’Unione*, in *Il Mulino*, 2004, p. 341 ss.; MANACORDA, *Le fonti del diritto penale nella costruzione di un pluralismo ordinato. A proposito dell’opera di Mireille Delmas-Marty*, in *DELMAS-MARTY, Studi giuridici comparati e internazionalizzazione del diritto*, Torino, 2004, p. 38; PALADIN, *Il deficit democratico nell’ordinamento comunitario*, in *Regioni*, 1996, p. 1031 ss.; POLITI, *Parlamento europeo e crisi della rappresentanza politica*, in *Sovranità rappresentanza democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Napoli, 2000, p. 523 ss.; VACCA, *Atti comunitari e procedure di formazione*, in *Riv. dir. eur.*, 1995, p. 520 ss.

Tutto ciò premesso, appare allora evidente che lo strumento più idoneo per dare l'avvio ad un complessivo disegno riformistico destinato se del caso a sfociare in un vero e proprio codice europeo della strada, è quello della direttiva comunitaria⁵¹ (in futuro 'legge quadro europea', secondo la terminologia introdotta dal Trattato costituzionale europeo). Del resto, è noto come nel corso degli ultimi decenni si sia fatto sempre più frequentemente ricorso a direttive di armonizzazione in funzione di ravvicinamento delle normative nazionali concernenti settori normativi rientranti nelle politiche comunitarie; e come tali direttive assumano sempre più spesso un carattere dettagliato, così da vincolare i Paesi UE all'adozione di strumenti normativi di trasposizione sempre più simili tra loro. Anche la presunta inadeguatezza delle direttive nella specifica prospettiva del ravvicinamento delle disposizioni nazionali a contenuto sanzionatorio costituisce un mito che deve essere sfatato. Se è vero infatti che per alcuni decenni la portata armonizzante delle direttive si è concentrata assai più sul versante precettivo delle norme che non su quello punitivo⁵², è anche vero che la tendenza è ormai quella di varare direttive corredate di sempre più stringenti prescrizioni a contenuto sanzionatorio. Direttive sia volte ad affermare, con varia terminologia, che in caso di violazione dei precetti in esse contenuti gli Stati debbono applicare sanzioni "adeguate" ovvero "proporzionate", "appropriate", "efficaci", "sufficientemente dissuasive"⁵³, ecc., in una parola idonee a garantire il rispetto delle prescrizioni sovrastatali secondo un parametro di effettività-adequatezza-dissuasività vieppiù precisato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia CE⁵⁴; sia tese a dettare ulteriori, più specifiche indicazioni in merito alle misure punitive da irrogarsi⁵⁵. Da ultimo poi — come già si è avuto modo di ricordare⁵⁶ — la Corte di giustizia ha addirittura stabilito che il legislatore comunitario può, attraverso una direttiva, "adottare provvedimenti in relazione al diritto penale degli Stati membri e che esso [legislatore comunitario] ritiene necessari a garantire la piena efficacia delle norme"⁵⁷ contenute nella direttiva stessa. Non sembrano dunque più sussistere incertezze circa la possibilità di varare, nelle

⁵¹ Su questo punto, si concorda con quanto affermato nel *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Codice della strada e registro automobilistico europeo*, cit., p. 40, punto 8.1.

⁵² Così, per lungo tempo le direttive nulla affermavano in merito alle sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni in esse contenute; ovvero si limitavano ad imporre agli Stati di colpire le suddette violazioni con sanzioni in merito alle quali nulla veniva precisato. Volendo cfr., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, BERNARDI, *Verso una codificazione penale europea? Ostacoli e prospettive*, cit., p. 186 ss.

⁵³ Cfr., ad esempio, la dir. 91/477/CEE del Consiglio del 18 giugno 1991 "relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi" (art. 16), in *GUCE* L256 del 13 settembre 1991, p. 55; la dir. 92/109/CEE del Consiglio del 14 dicembre 1992 "relativa alla fabbricazione e all'immissione in commercio di talune sostanze impiegate nella fabbricazione illecita di stupefacenti o di sostanze psicotrope" (art. 8), in *GUCE*, L370 del 19 dicembre 1992, p. 79.

⁵⁴ Cfr., per tutte, Corte di giustizia, sent. 21 settembre 1989, causa 68/88 (*Commissione c. Grecia*), in *Racc.*, 1989, p. 2965 ss.; sent. 10 luglio 1990, causa 326/88 (*Hansen*), cit., p. 2935; ord. 13 luglio 1990, causa C2/88 (*Zwartveld*), cit. (nt. 7), p. 3365 ss.; sent. 28 gennaio 1999, C77/97, (*Oesterreichische Unilever GmbH e Smithkline Beecham Markenartikel GmbH*), cit. (nt. 7), p. 447; sent. 18 ottobre 2001, causa 354/99 (*Commissione c. Irlanda*), in *Racc.*, 2001, p. I-7657; sent. 3 luglio 2001, causa 297/00 (*Commissione c. Lussemburgo*), in *Racc.*, 2001, p. I-5189; sent. 30 settembre 2003, causa C-167/01 (*Inspire Art*), in *Racc.*, p. I-10155.

⁵⁵ Cfr., ad esempio, la dir. 91/250/CEE del Consiglio del 14 maggio 1991 "relativa alla tutela giuridica dei programmi per elaboratore", in *GUCE*, L122 del 17 maggio 1991, p. 42 ss.

⁵⁶ Cfr., *supra*, sub par. 3, nt. 16 ; par. 5, nt. 47.

⁵⁷ Corte di Giustizia, sent. 13 settembre 2005, causa C-176/03 (*Commissione CE c. Consiglio UE*), cit., punto 48.

materie di competenza comunitaria, direttive capaci di attuare un efficace processo di armonizzazione legislativa a livello sia dei precetti che delle sanzioni applicabili in caso di violazione.

Sembra allora indiscutibile che, ricorrendo allo strumento della direttiva d'armonizzazione, si possano ravvicinare le legislazioni europee in materia di circolazione stradale assai più di quanto non sia stato finora fatto.

Solo a questo punto, se si vorrà, potrà essere varato un vero “codice europeo della strada”: magari ricorrendo ad un regolamento comunitario o più verosimilmente, per guardare con ottimismo al futuro dell'Europa, ad una ‘legge europea’. Il mio personale auspicio è che il processo di costruzione europea — consistente, in definitiva, nel progresso democratico delle istituzioni dell'Unione, nella valorizzazione del retaggio culturale comune ai popoli dell'Unione e segnatamente dei diritti fondamentali riconosciuti a livello europeo, nella progressiva eliminazione delle differenze normative tra i Paesi membri che risultino inattuali e disfunzionali, nel rispetto delle differenze meritevoli di essere preservate — continui e si rafforzi ulteriormente: cosicché il codice di cui qui parliamo possa vedere la luce sulla base delle procedure legislative previste dal nuovo Trattato costituzionale europeo.