

# COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E SICUREZZA STRADALE

*Dalla certezza della pena  
alla certezza della sanzione amministrativa*



---

*Maggio 2009*

---

Lo studio presenta i dati di un'indagine statistica condotta dalla Fondazione Filippo Caracciolo, riservata ai Comandi e ai Corpi di Polizia Locale delle Capitali Europee.

Il testo è a cura del *Dr. Sergio Bedessi* con il coordinamento culturale ed editoriale della Fondazione Filippo Caracciolo.

## INTRODUZIONE

La giustizia penale e le tematiche ad essa collegate (investigazioni, attività di polizia giudiziaria in genere, assistenza giudiziaria, esecuzione delle sentenze, estradizione del condannato) rivestono da sempre, nell'ambito della cooperazione internazionale, un ruolo di primaria importanza.

Analoga attenzione non è purtroppo riservata agli illeciti amministrativi, anche a dispetto dell'ininterrotto processo di depenalizzazione che ci consegna oggi un sistema sanzionatorio in cui questi ultimi sono enormemente aumentati anche e soprattutto in materia di circolazione stradale.

Infatti, mentre lo Stato moderno si è preoccupato, ormai da tempo, di fornire certezza alla applicazione transfrontaliera delle sanzioni penali, ha omesso di fare altrettanto per le sanzioni amministrative.

Soltanto la giustizia penale e non anche quella amministrativa dispone oggi di una forza espansiva che travalica i confini nazionali. Una forza che esercita grazie ad organismi di raccordo fra i singoli sistemi investigativi e ad una serie di convenzioni di assistenza giudiziaria che rappresentano per gli Stati un supporto, tanto nelle fasi preprocessuali (escussione di testi, notificazione di atti, ricerca delle fonti di prova), quanto in quelle processuali, così come in quelle postprocessuali (notificazione di sentenze, estradizione del condannato).

Nonostante la carenza di strumenti di cooperazione “non penale”, negli ultimi 25 anni, tuttavia, il numero degli illeciti amministrativi è cresciuto esponenzialmente anche e soprattutto, in riferimento ai fenomeni afferenti il diritto della circolazione stradale.

Paradossalmente l'aumento degli illeciti amministrativi si è spinto fino al punto di modificare, in contesti definiti di luogo e di tempo, la stessa proporzione fra illeciti amministrativi e gli illeciti penali, tutto ciò, ovviamente, anche in relazione all'intensificazione dei fenomeni circolatori, cui si ricollegano la parte più corposa delle violazioni amministrative

Infatti, l'aver abolito le frontiere, e non solo quelle fisiche, ma soprattutto commerciali ed economiche all'interno dell'Unione Europea, ha fatto ulteriormente aumentare la circolazione dei mezzi fra i vari Stati, non solo con un prevedibile incremento dei veicoli per trasporto persone (automobili, autobus), ma con un corrispondente e vertiginoso aumento dell'autotrasporto merci, con tutte le conseguenze immaginabili (aumento della sinistrosità stradale provocata da stranieri rispetto al paese nel quale i sinistri avvengono, aumento degli illeciti commessi da stranieri rispetto al paese nel quale vengono commessi).

Se prima, pertanto, i contravventori “esteri” erano una frazione irrilevante rispetto al panorama complessivo, adesso in alcuni territori di confine rappresentano una frazione paritaria se non maggioritaria rispetto agli autoctoni (esempio: zone di confine, zone turistiche, periferie di recente immigrazione, ecc.).

Tutto questo ha inciso negativamente sulla sicurezza stradale, determinando un incremento della percentuale dei sinistri commessi da soggetti stranieri.

Nell'analisi delle cause, emerge allora con chiarezza una responsabilità della Comunità internazionale in un contesto in cui la gravità del fenomeno è in parte riconducibile alla scarsa attenzione riservata al problema dai diversi Stati Europei, tendenzialmente poco inclini ad affrontare risolutivamente il fenomeno. Fra questi, ovviamente, sono presenti lodevoli eccezioni, prima fra tutte quella dell'Austria<sup>1</sup>, Paese in cui il tema della circolazione stradale degli stranieri è da tempo al centro dei dibattiti sulla sicurezza stradale.

Il fenomeno risulta, poi più accentuato in alcune realtà. La Gran Bretagna rappresenta un esempio significativo in tale senso, se non altro perché il fattore tecnico-giuridico dell'obbligo della guida a sinistra, pone tutti i conducenti stranieri nella condizione di commettere maggiori infrazioni. Tale circostanza risulta, peraltro, certificata in alcuni studi particolarmente accurati sulla sinistrosità prodotta dalla circolazione di veicoli stranieri<sup>2</sup>.

#### Le dieci nazioni con il più alto tasso di incremento per gli incidenti causati nel Regno Unito (2001-2006)

Nazione	Incidenti causati nel 2001	Incidenti causati nel 2006
Lituania	1	745
Repubblica slovacca	22	462
Lettonia	11	96
Polonia	361	3.132
Estonia	28	99
Ungheria	192	655
Repubblica ceca	250	870
Irlanda	128	413
Slovenia	68	206
Romania	76	227

Fonte: UK Green Card Bureau.

1) L'Austria che ha addirittura adottato il motto "Crossing Borders in Road Safety – Creating a Trans-European Road-Safety Culture" (attraversare i confini in sicurezza stradale – creare una cultura per la sicurezza stradale attraverso l'Europa) durante la propria presidenza delle attività di road-safety nella prima metà del 2006.

2) Association of British Insurers, EUROPEAN DRIVERS: CROSSING BORDERS SAFELY, November 2007.

## 1. UN PROBLEMA DI GIUSTIZIA E NON SOLO...

Come emerso, l'obbligo di perseguire gli autori di violazioni amministrative anche a fronte di strumenti carenti, rappresenta oggi un problema di primaria importanza nell'ambito dei fenomeni circolatori a carattere transnazionale. Oltre agli aspetti legati alla sicurezza, "l'obbligo di agire" risponde, inoltre, ad alcuni elementari principi di ragionevolezza:

- **Un profilo di giustizia basilare.** È giuridicamente (art. 3 Cost.) e moralmente doveroso procedere per gli illeciti in materia di circolazione stradale commessi da cittadini stranieri, così come ogni Stato procede usualmente verso i propri cittadini. Non è comprensibile immaginare una sorta di impunità, di fatto, dei contravventori, dovuta a difficoltà tecniche (ed a volte purtroppo non tecniche, come nel caso del Regno Unito), di accertamento e notificazione (in pratica alla mancanza di assistenza nella ricerca del proprietario e nel recapito del verbale, nonché assistenza in caso di mancato pagamento).
- **Un profilo di correttezza contabile.** Evitare di porre in essere le dovute procedure sanzionatorie a carico di conducenti stranieri determinerebbe senza dubbio, in capo all'organo accertatore, una responsabilità contabile per il mancato esperimento di procedure che, al di là della oggettiva ma relativa difficoltà di applicazione devono essere attuate, pena un mancato introito e dunque una responsabilità contabile.
- **Un profilo di miglioramento complessivo della sicurezza stradale.** La sostanziale impunità dei conducenti stranieri genera nuovi comportamenti illeciti, ed incrementa l'insicurezza. È ovviamente inutile un forte controllo sui propri cittadini se questo non si accompagna ad un equivalente controllo sui cittadini esteri.

Sono tutti aspetti di grande rilevanza, soprattutto in termini di ricadute sociali, in primis per i problemi legati alla sicurezza stradale. Tale aspetto, da tempo nell'agenda dell'UE, è entrato con grande forza nelle priorità della politica europea

con l'adozione del libro bianco sui trasporti, in cui fu sancito l'obiettivo di dimezzare il numero di vittime della strada entro il 2010<sup>3</sup>.

Nell'ambito delle politiche legate alla cooperazione internazionale, tutte le autorità, e con queste anche l'Unione Europea, stimano che la quota dei conducenti stranieri che commette infrazioni per eccesso di velocità sia compresa fra il 2.5% e il 30%. Se la media dei conducenti stranieri si attesta intorno al 5% , risulta evidente come una maggior cooperazione internazionale nel perseguimento degli illeciti amministrativi comporterebbe una forte riduzione del numero degli incidenti e quindi dei morti.

Viceversa, come sottolineato dalla stessa Unione Europea, le infrazioni stradali commesse con un veicolo straniero, restano spesso impunte, con il rischio di generare malcontento nei confronti dei controlli effettuati a carico di cittadini dei singoli Paesi.

Tutto questo avviene evidentemente per una sorta di staticità di pensiero riguardo al concetto di "giustizia" nella misura in cui è considerata "giustizia" internazionale solo quella relativa al campo penale e alle attività ad essa connesse, senza pensare che anche gli illeciti amministrativi, pur puniti in misura minore, sono atti illeciti e come tali devono essere comunque perseguiti se si vuole fornire coerenza all'intero sistema giuridico.

Il ridotto concetto di "giustizia", e di conseguenza la cooperazione internazionale circoscritta ad un'area ristretta, determina altrimenti molteplici esiti negativi fra i quali:

- una pressoché totale assenza di controllo sul comportamento dei conducenti stranieri;
- un aumento della sinistrosità generata da conducenti stranieri. Da osservare che se questi conducenti fossero stati sanzionati come quelli del luogo, molto probabilmente alcuni di loro sarebbero stati fermati ben prima di provocare un sinistro stradale, magari mortale;
- una sostanziale impunità dello straniero, non solo in Italia, ma in tutti i paesi europei (salvo i casi di fermo immediato del veicolo con il conducente a bordo).

Il tema della cooperazione internazionale nel campo degli illeciti amministrativi e di riflesso le problematiche legate alla sostanziale impunità dei contravventori delle norme della circolazione stradale, si impongono, pertanto con forza, nell'agenda degli addetti ai lavori.

3) Gli effetti del libro bianco furono inizialmente positivi, tuttavia, nel 2007 (e per la prima volta a partire dal 2001) riduzione del numero di vittime di incidenti stradali nell'UE ha subito una battuta d'arresto. In particolare, mentre la riduzione del numero di vittime è stata del 6% nel 2004, del 5% nel 2006, questa è stata dello 0% nel 2007. Proprio nell'anno nel quale non si registravano più miglioramenti riguardo alla diminuzione del numero di vittime degli incidenti stradali, se ne contavano 43.000, pari al numero di morti che si avrebbero se nell'UE ogni settimana precipitassero cinque aerei di medie dimensioni; inoltre mentre fra il 2001 e il 2007 il numero di vittime era calato del 20%, si è stimato che sarebbe stata necessaria una riduzione del 37% nel futuro al fine di realizzare l'obiettivo di dimezzamento (in termini assoluti) fissato nel 2001.

Certamente l'obbligo di cooperazione è parte di un problema più complesso di armonizzazione delle norme sulla circolazione stradale, tuttavia, oggi giorno l'evoluzione di una mobilità non più soltanto occasionale ma sempre più strutturale dovuta non solo a fenomeni turistici, ma anche al trasporto merci, evidenzia l'improrogabile necessità di agire, oltre che nel senso di una maggiore cooperazione in ambito internazionale, anche di una maggiore conoscenza delle regole, aspetto quest'ultimo strettamente collegato al quello della cooperazione.

## 2. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

L'analisi della disciplina sulla cooperazione internazionale non può prescindere da una valutazione della geografia politica dei diversi Paesi soprattutto nella misura in cui quest'ultima è idonea ad incidere sulle procedure di cooperazione.

Sotto questo aspetto, pur esistendo comunque un determinato nucleo di disposizioni che risulta pressoché uguale nei vari paesi (esempio: l'obbligo di indossare le cinture di sicurezza, l'obbligo di rispettare una determinata velocità, ecc.), in molti ambiti normativi permangono ancora differenze rilevanti. Le maggiori riguardano più che le norme di comportamento (limiti di velocità, obblighi di precedenza) proprio quelle disposizioni tese a regolare il controllo di queste.

Infatti gli organi di polizia dei vari Stati europei (ed extraeuropei) controllano in modo eccessivamente differenziato il rispetto di norme che sarebbero invece sostanzialmente simili: può, pertanto, accadere che un determinato comportamento illecito sia più o meno sanzionato, e di contro più o meno tollerato, in funzione dello Stato nel quale il controllo viene effettuato.

Di conseguenza nel conducente si crea una sorta di "abitudine" ad essere più o meno controllato riguardo a determinati aspetti del comportamento di guida, e questo influenza ovviamente il livello di rispetto di una certa disposizione da Paese a Paese. Le motivazioni di queste differenziazioni nei controlli sono ovviamente oltre che normative (è stato detto che alcune norme sono fundamentalmente simili nei vari Stati), anche culturali.

In questo senso sono indicativi alcuni dati del Final Report del "*Comparative study of road traffic rules and corresponding enforcement actions in the member States of the European Union*" Direzione Generale Energia e Trasporti della Commissione Europea.

Il dato di maggiore interesse<sup>4</sup> riguarda l'attività di accertamento della Polizia Stradale: in Olanda il rapporto fra sanzioni elevate nell'anno 2001 e numero dei veicoli circolanti è di 6,78%, mentre nello stesso anno il rapporto in Italia è dello 0,67%, con una proporzione di 10 a 1. Ciò non significa, ovviamente, che un numero elevato di controlli e di sanzioni rispetto ai veicoli circolanti sia necessariamente un indice di miglior sicurezza (la Svezia infatti, pur avendo un tasso di controlli molto basso (0.78%), registra risultati molto lusinghieri nei dati sulla sicurezza stradale) tuttavia, il dato evidenzia differenze notevoli delle quali non si può non tener conto.

4) Peraltro va rilevato come i dati siano incompleti.

## 2. Il contesto di riferimento

Paese	Parco circolante 2001 (1)	Numero di sanzioni irrogate (2)	Anno	Rapporto (2)/(1)
Austria	4.542.000	NA	-	-
Belgio	5.275.000	NA	-	-
Germania	47.797.000	NA	-	-
Danimarca	2.277.000	NA	-	-
Spagna	22.312.000	163.544	2001 <sup>(1)</sup>	0,73%
Grecia	4.492.000	171.037	2002	3,81%
Francia	34.597.000	605.907	2000	1,75%
Finlandia	2.465.000	NA	-	-
Italia	36.995.000	249.246	2002	0,67%
Irlanda	1.604.000	NA	-	-
Lussemburgo	N.A.	2.900	2001	-
Paesi Bassi	7.706.000	522.500	2001	6,78%
Portogallo	4.957.000	80.553	2002	1,63%
Svezia	4.428.000	34.387	2001	0,78%
Regno Unito	** 31.202.000	91	2003	-

\*\* Dati della sola Gran Bretagna.

(1) Non include i Paesi baschi, la Catalogna e le città con la Polizia Municipale.

Fonte: European Commission - Directorate General Energy and Transport - Comparative study of road traffic rules and corresponding enforcement actions in the member States of the European Union - Final Report.

Relativamente alla stessa fattispecie di illecito, anche la differenziazione della tipologia delle sanzioni fra i vari paesi è notevole; a titolo di esempio si riportano le sanzioni relative al mancato rispetto delle norme sulla precedenza in prossimità di attraversamenti pedonali, evidenziando, come nota di curiosità, che in qualche Stato europeo la sanzione corrisponde ad un importo giornaliero dipendente dal reddito mensile del contravventore.

5) Final Report del "Comparative study of road traffic rules and corresponding enforcement actions in the member States of the European Union". Direzione Generale Energia e Trasporti della Commissione Europea



	Avvertimento verbale	Avvertimento scritto	Pena detentiva	Perdita patente	Dequalificazione patente	Sanzione pecuniaria da stabilire	Sanzione pecuniaria fissa	Decurtazione punti	Sanzione giornaliera sul reddito	Sanzione di tipo sociale	Altre sanzioni
AT	X	X	X	X		X					
BE			X				X				
DE							X	X			X
DK	X		X	X	X		X		X	X	X
ES				X			X				
EL							X				
FR				X				X			
FI	X	X	X	X	X		X		X	X	
IT							X	X			
IE							X	X			
LU											
NL							X				
PT							X	X			
SE		X	X	X			X			X	X
UK					X		X	X			

Fonte: European Commission - Directorate General Energy and Transport - Comparative study of road traffic rules and corresponding enforcement actions in the member States of the European Union - Final Report.

Tutte queste differenziazioni applicative derivano, come anticipato, da vari fattori:

- differenza di impostazione delle norme relative alla circolazione stradale dei vari Stati (in alcuni sono di rango essenzialmente penale, in altre amministrativo, in altre ancora miste, in alcuni sono norme di legge sintetiche assistite da dettagliate norme regolamentari con una differenziazione di sanzioni in dipendenza della violazione, se normativa o regolamentare, in altri sono completamente norme di legge e le norme regolamentari sono semplicemente norme tecniche). La diversa natura delle sanzioni, lungi dall'essere un problema di secondaria importanza, rappresenta forse il principale ostacolo alla cooperazione. In alcuni Paesi le norme del Codice della Strada sono essenzialmente norme penali, applicate poi in via regolamentare. In altri sono norme la cui violazione è un illecito amministrativo che genera il pagamento di una sanzione pecuniaria ed eventualmente altre sanzioni accessorie. Al di là della auspicabile futura armonizzazione complessiva, allo stato attuale le varie norme della circolazione stradale sono assistite diversamente dai singoli ordinamenti giuridici e questo si rispecchia ovviamente anche nel campo della cooperazione, ingenerando da una parte un "eccesso" di assistenza per alcuni, dall'altro una sorta di "protezione" del proprio cittadino da norme che potrebbero essere diverse da quelle applicate nel proprio Paese.
- differenza nelle tipologie di sanzioni applicabili per le stesse fattispecie illecite nei vari Stati; differenze rilevanti si presentano non solo in quando diverse disposizioni afferiscano all'area penale o a quella amministrativa, ma anche in relazione gravità di una determinata norma nel contesto sociale di riferimento.

- differenze applicative, anche in presenza di una sostanziale equivalenza della fattispecie illecite (e talvolta anche di sanzioni); si fa in particolare riferimento alla severità del livello di controllo e di repressione messo in atto dagli organi di polizia. Il conducente che passa il confine si atteggia, in relazione al rispetto delle norme, basandosi sia su quanto avviene nel proprio paese riguardo alla norma corrispondente, ma anche (in un adeguamento purtroppo negativo) su quanto osserva avvenire nel paese sul quale sta circolando.
- differenze nell'organizzazione stessa delle forze di polizia.

Su quest'ultimo punto risultano particolarmente interessanti alcuni dati<sup>6</sup> provenienti da un questionario somministrato dalla Fondazione Caracciolo alle polizie delle capitali europee, a testimonianza sia di una diversa attenzione degli organi accertatori rispetto alle varie fattispecie, sia di una diversa organizzazione delle forze di polizia, sia, infine, di una diversa efficienza nei controlli (rilevabile, anche se in modo sommario, dal rapporto fra forze di polizia e residenti).

6) Dati forniti dalla Fondazione Filippo Caracciolo, Centro Studi ACI.

CITTÀ	Pop.ne	N. Agenti	Veicoli	Mis. di velocità fissi	Mis. di velocità mobili	Etilometri	Opacimetri	Rilev. semafori	Varchi ZTL	Violazioni	Guida stato ebrezza	Pass. col rosso	No cintura sicurezza	Eccesso di velocità	Violini sosta
Amsterdam (Olanda)	755.269	3.500		26	8	35	0	14	2	1.084.538	1.341	5.489	17.573	1.010.325	0
Berlino (Germania)	3.416.255	16.160	514.722	4	123	10	0	16	0	3.636.589	4.015	33.183	18.620	820.120	2.402.021
Bucarest (Romania)	1.931.838		118	0	11	200	0	0	0	344.109	1.331	5.511	53.787	51.841	31.662
Budapest (Ungheria)	1.702.297	228	12	0	9	13	0	0	159	1.725	60			15.114	
Helinki (Finlandia)	565.138		50	1	8	150	0	600	0	24.724	2.898	1.126	1.152	11.334	194.766
La Valletta (Malta)	6.315		31				0	0							
Scozia* (Scozia)			12	0	4	115	0	0	0	10.000	609	56	3.270	2.521	101
Lussemburgo (Lussemburgo)	472.649	26	28	0	4	10				13.000	100	150	600		220.000
Nicosia (Cipro)	309.500	497	178	33	7	30	0	27	0	180.532	7.916	1.576	16.278	74.591	9.149
Parigi (Francia)	2.167			11	5	56	7	0	0	6.478.025	10.000	47.158	10.5582	27.968	2.397.247
Riga (Lettonia)	727.578	62	30												129.150
Stoccolma (Svezia)	798.715		60	97	2	2.300	0	0	0	98.730	6.505	926	9.417	21.927	
Vilnius (Lituania)	541.762	150	31	40	12	12	1	3	3	75.252	3.088	1.583	1.609	6.190	17.138

## Organizzazione, attività e curiosità delle Polizie delle capitali europee

AMSTERDAM	Esiste una Polizia Municipale che comprende i municipi di Amsterdam, Amstelveen, Aalsmeer, Diemen, Ouder-Arnstel e Ulthoorn.
BERLINO	Non esiste una Polizia Municipale (locale). Berlino è strutturata in 12 distretti e 12 amministrazioni. La polizia conta 16.160 operatori, 1.088 dei quali impiegati in attività connesse al traffico.
BUCAREST	Vi sono tre autorità che si occupano di violazioni stradali. Queste sono (usando le denominazioni in inglese): la Traffic Police Brigade, la Bucharest Traffic Hall, la Romanian Traffic Authority and Romanian Vehicle Registry. Delle 344.109 violazioni accertate nella città di Bucharest, 2.693 sono ritenute violazioni penali e 341.416 illeciti di rango inferiore. Per quanto riguarda la guida in stato d'ebbrezza (dati annuali), 1.331 sono state le sanzioni con sospensione della patente, e 1.091 gli illeciti connessi all'uso di alcol.
BUDAPEST	La "Traffic Control Division" è la principale sezione della Polizia di Budapest impiegata in attività di controllo del traffico ed è la sezione che ha fornito i dati di cui alla tabella correlata.
HELSINKI	Realtà impiegate nelle attività stradali a Helsinki sono la City, la municipalità, il Communal Road Service.
SCOZIA	Al questionario ha risposto la Polizia Centrale di Scozia. La Polizia Centrale di Scozia è composta dal capo della Polizia e da rappresentanti dei comuni di Stirling, Falkirk e Clackmannan.
LUSSEMBURGO	In Lussemburgo non esistono misuratori di velocità fissi, opacimetri, rilevatori di infrazioni semaforiche e sistemi di controllo per ZTL.
NICOSIA	La Polizia di Cipro si occupa di accertamento delle violazioni stradali. A livello locale i comuni impiegano gli agenti principalmente per far rispettare le violazioni di sosta. I dati riportati sono quelli della Polizia di Cipro.
PARIGI	Di 6.478.025 violazioni stradali, 52.355 per utilizzo di cellulare alla guida.
RIGA	I dati riportati sono quelli del Dipartimento di Polizia Stradale di Riga. Tuttavia il Dipartimento non si occupa di traffico, ma solo di soste, ordine e sicurezza durante le visite di funzionari stranieri e formazione nelle scuole.
STOCCOLMA	La Divisione "Traffico" della Polizia di Stoccolma è impiegata, oltre alle attività stradali, nella protezione ambientale e nelle scorte.
VILNIUS	La "Lithuanian Police Traffic Supervision Service" è un'unità di polizia specializzata. Opera a livello nazionale, non su base territoriale. I dati si riferiscono alla "Traffic Police Squaddi Vilnius", unità subordinata della "Lithuanian Police Traffic Supervision Service".

Fonte: Fondazione Filippo Caracciolo – Centro Studi ACI.

Ciò che emerge è una grande variabilità organizzativa da parte dei singoli corpi di Polizia Stradale europei, che determina una inefficienza relativa nelle comunicazioni internazionali, aspetto al quale è in parte riconducibile l'incremento degli illeciti stradali commessi da stranieri.

Tale aspetto rappresenta certamente un elemento frenante per una applicazione sanzionatoria omogenea e condivisa delle norme del Codice della Strada e forse costituisce il principale ostacolo alla mancata cooperazione.

Al pari di questo, tuttavia, ulteriori ostacoli rappresentano oggi un freno imprescindibile per un'efficiente collaborazione fra Paesi. La questione merita un approfondimento.

### 3. I FATTORI DELLA MANCATA COOPERAZIONE NELL'AMBITO DEGLI ILLECITI AMMINISTRATIVI

Se la cooperazione internazionale, nell'ambito degli illeciti amministrativi, rappresenta il punto di partenza, per un effettivo rispetto delle norme sulla circolazione stradale, l'analisi dei singoli fattori che ostacolano tale cooperazione risulta fondamentale per lo studio di politiche, strumenti ed azioni di intervento in materia. Oltre alle evidenti differenze legate alle diversità normative e culturali dei vari contesti di riferimento, con un elenco certamente non esaustivo, si può ritenere che la mancata cooperazione dipenda anche da una serie di concause fra cui:

- **L'assenza, da parte degli organi di polizia, di una cultura della "obbligatorietà" delle procedure inerenti gli illeciti amministrativi quando i contravventori sono stranieri.** A titolo di esempio, se appare evidente che chi spaccia sostanze stupefacenti, straniero o autoctono che sia, compie un fatto illecito e deve quindi essere punito, non è altrettanto palese che chi lascia l'auto in divieto di sosta debba parimenti essere perseguito, indipendentemente dalla sua provenienza. Gli illeciti amministrativi, che per assurdo sarebbero proprio quelli per i quali l'ordinamento giuridico non impone un'indagine sulla volontarietà dell'atto o su altri fattori, sono invece, nei fatti, quelli più "scusati".
- **La mancanza di una conoscenza degli strumenti** (anche se scarsi) messi a disposizione dalle convenzioni internazionali, strumenti che pure esistono e possono e devono essere applicati dagli organi di polizia.
- **Procedure e problemi di riservatezza** per la ricerca del contravventore e per la notificazione dei verbali (necessaria per comminare le sanzioni) **eccessivamente differenziate fra le varie nazioni.** Le difficoltà di cooperazione fra le varie nazioni in merito alla tematica degli illeciti della circolazione stradale deriva prima di tutto da una diversità nelle procedure di ricerca della proprietà (prima operazione da compiersi quando si hanno solo i dati della targa) ammesse dalle varie convenzioni in atto, o meglio di richiesta di dati relativi alla proprietà alla autorità competente, richiesta che talvolta non viene evasa adducendo una "doverosa" riservatezza di tali dati. In pratica le autorità preposte dello Stato estero non

riconoscono alle autorità dello Stato richiedente, e talvolta malgrado le convenzioni internazionali che prevedono diversamente, il potere di richiedere i dati inerenti un proprio cittadino che ha commesso un illecito amministrativo all'estero. La riservatezza diviene, pertanto, uno strumento per creare una sorta di impunità per i propri cittadini. I dati relativi alla targa di un veicolo sono pubblici nel paese di origine per cui non si può certamente avvalorare l'ipotesi che divengano "riservati" per l'autorità di polizia di un paese estero.

- **L'assenza di una autorità comune** a tutti gli Stati per l'assistenza in questo campo (vedi infra).
- **La mancanza, da parte dei governi, di tutti i livelli, di una seria attenzione al problema degli illeciti amministrativi**, trattato molto sufficientemente, quando invece è foriero di problematiche gravi, come quella degli incidenti stradali.
- **Un'ottica di "scala" differenziata.** Il problema è diversamente percepito:
  - dagli organi di polizia dello Stato rispetto a quelli locali (Polizia Municipale). Per inciso va detto che una delle condizioni di successo per la cooperazione internazionale fra organi di polizia non può che essere l'intrattenimento di regolari comunicazioni fra agenzie di polizia, aspetto talvolta complesso per realtà di ridotte dimensioni;
  - dai vari organi di polizia locali in relazione a vari parametri specifici ai quali possono essere sensibili, e dunque vicinanza con una zona di confine, zona prettamente turistica, comune con manodopera straniera residente o comunque circolante in zona;
  - dagli organi di Polizia Locale in relazione alle modalità di svolgimento del proprio servizio (preponderanza o meno dei controlli della velocità con strumenti elettronici rispetto agli altri, preponderanza del controllo delle soste, e così via).
- **I problemi linguistici e semantici.** Non pochi ostacoli sorgono, infine, per problemi linguistici e di comprensione culturale delle varie fattispecie illecite. In alcune nazioni possono non risultare illecite fattispecie che invece in Italia sono illecite e viceversa, e così per i vari paesi europei. Le procedure soggiacenti al procedimento sanzionatorio prevedono l'utilizzazione di termini specifici che possono non avere un equivalente linguistico, ma anche semantico, nell'altro paese, con tutte le difficoltà di traduzione e di comprensione che logicamente derivano. Tutto questo, oltre a generare problemi di traduzione innesca problematiche di comprensione, e dunque di attuazione della cooperazione richiesta, di non poco conto.

Tali fattori sono causa di un diffusa inerzia da parte di molti organi accertatori, che oltre ai negativi effetti sulla certezza della pena, porta anche molte amministrazioni a perdere ingenti somme da parte di tutti gli Stati e governi a tutti i livelli, somme che fra l'altro potrebbero ripagare il costo stesso della collaborazione in questo settore.

Sulla scorta dell'esperienza maturata in ambito penale, alcuni autori sostengono, (a nostro avviso avvedutamente), la necessità di costituire un organismo internazionale di supporto ai singoli interlocutori; confrontarsi con un unico soggetto per tutti gli Stati, sia a livello di ricerca della proprietà del veicolo o di altre informazioni, sia a livello di supporto nella notificazione dei verbali, ed infine per l'esecuzione in caso di mancato pagamento, sarebbe di ovvia facilitazione per tutti. Un organismo di tale tipo potrebbe peraltro essere modulato in vario modo, con una fase iniziale di aiuto nella semplice individuazione del proprietario del veicolo e fasi successive che andassero via via a coprire parti sempre più vaste della procedura.

7) International police cooperation: opportunities and obstacles, Anthony J. Balzer, Policing in Central and Eastern Europe: Comparing Firsthand Knowledge with Experience from the West, 1996, College of Police and Security Studies, Slovenia.

## 4. GLI SCARSI STRUMENTI ESISTENTI SOLUZIONI OPERATIVE

Nonostante la cooperazione internazionale difetti di strumenti idonei a fornire prontezza e certezza alla risposta punitiva dello Stato in materia di violazioni amministrative al C.d.S., le considerazioni sin qui condotte sottolineano la necessità di operare anche in assenza di mezzi adeguati per il perseguimento di violazioni stradali tanto nei confronti dei propri cittadini, quanto nei riguardi di conducenti stranieri.

Sotto questo aspetto, spiace considerare come la situazione attuale italiana concernente gli illeciti della circolazione stradale che hanno come autori cittadini stranieri rispetto allo Stato nel quale tali illeciti sono stati commessi sia piuttosto variegata, soprattutto con riferimento all'attività degli organi di Polizia Locale.

Organi di Polizia Locale (polizie municipali) appartenenti a città molto grandi, magari anche turistiche e che con un alto numero di infrazioni da perseguire, spesso omettono di procedere ai dovuti controlli. Di contro, corpi di Polizia Municipale molto piccoli (anche con uno o due operatori), procedono sia alla ricerca delle generalità del contravventore o dell'obbligato in solido che alla notificazione del verbale.

Le motivazioni di tutte queste discrasie sono dovute quasi esclusivamente alla sensibilità dei singoli. Anche in presenza di strumenti incompleti che devono certamente essere migliorati, il motivo dell'inerzia procedurale delle diverse amministrazioni risiede in una scelta operativa, legata ad aspetti organizzativi, che agiscono in controtendenza rispetto alle esigenze di certezza del diritto e di riflesso ad obiettivi di sicurezza stradale.

Sotto questo aspetto procedere diventa doveroso. Come è stato accennato, attualmente esistono convenzioni internazionali che consentono, in determinati paesi, di ottenere i dati della proprietà di un veicolo ed altri dati utili all'identificazione del contravventore, provvedendo, se del caso, alla notificazione del verbale di illecito stradale.

Con riferimento alla fase esecutiva, la questione diventa più complessa. Se la fase di identificazione del proprietario e la successiva notifica del verbale di accertamento, seppur con alcune difficoltà, sono tutto sommato praticabili, in caso di mancato pagamento del verbale, la diversità delle norme sulla circolazione strada-



le a livello europeo non facilita l'applicazione delle procedure esecutive, né, d'altra parte, esistono convenzioni specifiche per le procedure da esperire in caso di mancato pagamento.

Una soluzione sperimentale, qualora il verbale non sia stato pagato nei termini, potrebbe essere quella del transito (se le singole legislazioni nazionali lo consentono) del credito che il contravventore deve allo Stato (o all'ente pubblico dal quale dipende l'organo di Polizia Stradale), dapprima per una fase ingiuntiva (ingiunzione fiscale), quindi verso una eventuale cessione del credito a soggetti privati che, indipendentemente dal soggetto creditore, è assistita dalle convenzioni internazionali in materia civile, esistenti da molto tempo e dunque ben collaudate.

Si tratta ovviamente di procedure riparatorie che cercano di colmare un vuoto normativo di effettiva rilevanza. Non vi è dubbio, tuttavia, che il reale esperimento di queste procedure, nell'ambito della cooperazione internazionale, fornirebbe effettività alle singole norme nazionali, con i positivi risvolti sull'attività sanzionatoria. In linea con la missione istituzionale della Fondazione, non si può non concludere rilevando come gli sforzi per la cooperazione, oltre che agli aspetti sanzionatori, devono anche estendersi alle politiche di prevenzione finalizzate a "guidare" i conducenti stranieri nella conoscenza delle diverse norme presenti nei differenti Paesi. Sotto tale aspetto grande attenzione deve essere riservata ai conducenti professionali la cui tipologia di mezzi è potenzialmente capace di provocare gravi e gravissimi sinistri. A tali utenti dovrebbero essere rivolte azioni di informazione e di formazione specifica, anche in ragione del fatto che tale tipologia di conducenti si riunisce spesso in associazioni, alle quali è più semplice rivolgere campagne di informazione mirate.

Analoghi sforzi dovrebbero essere condotti nei confronti delle società di noleggio. Chi noleggia autoveicoli dovrebbe fornire adeguate informazioni sulle regole del Codice della Strada del Paese nel quale effettua il noleggio quando il conducente è straniero; queste informazioni dovrebbero essere fornite sotto la supervisione o comunque con la collaborazione degli organi di polizia.

## Storia della cooperazione internazionale in materia penale. Dall'Interpol all'Europol

La storia della cooperazione internazionale è sotto molti aspetti la storia dell'Interpol (ICPC, International Criminal Police Commission), agenzia internazionale di polizia fondata nel 1923 per la cooperazione internazionale fra forze di polizia.

Va rilevato, quale aspetto peculiare, come la collaborazione in ambito penale, sancita dalla fondazione di Interpol, non fosse nata per iniziativa ufficiale dei vari Stati, bensì a latere del Congresso Internazionale di Polizia (1923) come iniziativa indipendente intrapresa dagli appartenenti alle forze di polizia di varie nazioni europee, che manifestavano autonomamente la necessità operativa di una collaborazione tecnica transnazionale.

Ed è anche per questo motivo, oltre che per le problematiche connesse alla giurisdizione dei singoli organi di polizia ed alle difficoltà di riuscire a superare i vincoli imposti dagli ordinamenti giuridici nazionali, che per molto tempo Interpol, pur funzionando egregiamente, non ha avuto riconoscimenti governativi, né procedure formalizzate alla pari di una vera e propria agenzia di polizia internazionale.

Alla fine della II Guerra Mondiale Interpol fu profondamente riformata, oltre che per un necessario miglioramento organizzativo, anche perché nel periodo fra le due guerre mondiali si era avuta la sostanziale invasione delle strutture dell'agenzia da parte dei nazisti, dovuta essenzialmente allo spostamento della sede da Vienna a Berlino, successiva all'annessione dell'Austria alla Germania; malgrado la riorganizzazione, il criterio di assistenza e di cooperazione internazionale rimase vincolato all'ambito penale, senza alcuna apertura all'assistenza concernente gli illeciti amministrativi.

Successivamente ad Interpol (alla quale aderiscono attualmente ben 181 nazioni del mondo), in epoca ben più moderna ed in ambito esclusivamente europeo, è stata costituita Europol che, per definizione (dal sito stesso di Europol) è "...the European Law Enforcement Organisation which aims at improving the effectiveness and co-operation of the competent authorities in the Member States in preventing and combating terrorism, unlawful drug trafficking and other serious forms of international organised crime..." (...l'organizzazione di polizia che punta a migliorare l'effettività e la cooperazione delle autorità competenti negli Stati membri nella prevenzione e nel combattere il terrorismo, il traffico illegale di droga ed altre gravi forme di crimine organizzato a livello internazionale...").

In effetti la missione di Europol è assistere le autorità di polizia degli Stati membri nella loro battaglia contro le forme più importanti di crimine organizzato. Le due le agenzie, tanto Interpol quanto Europol, nascono allo scopo di prevenire fenomeni di terrorismo, traffico di droga, crimini organizzati, illeciti penali molto gravi, ed in ogni caso reati, tralasciando qualsiasi forma di collaborazione nell'ambito tanto degli illeciti amministrativi, quanto di quelli penali quando questi riguardino la circolazione stradale.

Indipendentemente dagli ambiti di intervento, la creazione di Interpol si è rivelata un'iniziativa di successo, la cui utilità è stata confermata dal progressivo allargamento delle competenze: dapprima si desiderava semplicemente limitare la fuga dei criminali oltre i confini nazionali. Successivamente si è voluto contrastare attività criminose che vedevano come loro teatro di operazioni più di uno Stato nazionale; infine si è voluto combattere quella che è una vera e propria internazionalizzazione del crimine, iniziata alla fine della prima guerra mondiale grazie al progresso tecnologico ed ai rapidi cambiamenti sociali.

### *De iure condendo.*

## La proposta di Direttiva Europea e i suoi emendamenti

La "Proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio per", predisposta nel marzo 2008 ed attualmente ancora in corso di approvazione nasce allo scopo di agevolare l'applicazione transfrontaliera della normativa in materia di sicurezza stradale.

La proposta si concentra solo su alcune tipologie di illecito: l'eccesso di velocità, la guida sotto l'influenza dell'alcol, il mancato uso della cintura di sicurezza e il transito con semaforo rosso; l'attenzione a queste fattispecie derivava, evidentemente dal fatto che si ritiene rappresentino le infrazioni al Codice della Strada che causano il maggior numero di incidenti e di vittime a livello europeo.

Il suo scopo non è quello di intervenire nel merito delle norme di comportamento, quanto piuttosto quello di dettare una serie di disposizioni di carattere puramente amministrativo con l'obiettivo di instaurare un sistema efficiente ed efficace di applicazione della normativa sulle principali infrazioni al Codice della Strada, indipendente dalla natura e dalla qualificazione delle norme (civile o penale) nel diritto interno del singolo Stato.

La stessa proposta di direttiva palesa anche l'intenzione di istituire una vera e propria rete europea per lo scambio elettronico di dati per identificare il titolare di un veicolo in modo che le autorità di uno Stato membro in cui è stata commessa un'infrazione possano trasmettere facilmente una notificazione rivolta al titolare del veicolo responsabile dell'infrazione.

Da rilevare, in via generale, che la direttiva non fornisce alcun supporto rispetto alle procedure esecutive e dunque qualora il verbale non venga pagato dallo straniero non è chiaro in che modo sia possibile ottenere (se è possibile) assistenza al fine di condurre a termine il procedimento.

La proposta di direttiva, tutt'ora in corso d'opera è stata oggetto nel tempo di molti emendamenti alcuni dei quali vale la pena di affrontare in questa sede.

EMENDAMENTO 9, che propone di inserire oltre alle quattro anzidette anche altre infrazioni che pregiudicano la sicurezza stradale

EMENDAMENTO 2 che subordina la collaborazione per le sanzioni relative alla guida in stato di ebbrezza all'osservanza di alcune procedure. L'emendamento recita testualmente: L'infrazione di guida in stato di ebbrezza può essere in primo luogo rilevata solo mediante un etilometro. I prelievi sanguigni possono essere effettuati solo con il consenso dell'indiziato. Il rifiuto dell'indiziato di sottoporsi a un prelievo sanguigno non deve dare luogo a conseguenze giuridiche.

EMENDAMENTO 7 che riconosce al singolo il diritto a non contribuire alla propria incriminazione. Secondo l'emendamento alla direttiva il titolare non è ritenuto responsabile se non è alla guida del veicolo e non è in grado di indicare l'identità del conducente.

## Un esperimento di informazione diretta ai conducenti stranieri rispetto al paese nel quale si stanno muovendo

Al fine di fornire informazioni utili per gli operatori di Polizia Locale, e anche nell'ottica di dimostrare quanto in realtà sia più semplice di come non si pensi realizzare forme di cooperazione, seppur a livello artigianale, si ritiene utile segnalare un interessante esperimento compiuto dagli organizzatori di [www.italy-ontheroad.it](http://www.italy-ontheroad.it) che, insieme ad altre informazioni, riporta indicazioni di una efficiente immediatezza anche grafica, sulle regole del Codice della Strada italiano, in molte lingue (fra le quali arabo, cinese, albanese, turco, pakistano, rumeno, polacco).

Questa problematica era stata individuata anche dalla Associazione degli assicuratori britannici, molto sensibili, seppur per questioni risarcitorie, agli aspetti della sicurezza. Secondo questi ultimi l'informazione tradotta delle diverse norme avrebbe dovuto rappresentare una delle priorità, sia per il governo inglese che per la Commissione Europea, che si sarebbero dovuti attivare affinché fossero realizzati web-site multilingua sulle regole della circolazione stradale in tutti gli Stati membri. Questi web-site avrebbero dovuto essere pubblicizzati dalle compagnie di trasporto, da quelle di noleggio veicoli, dagli assicuratori, dai club automobilistici ed altri soggetti).

# INDICE

INTRODUZIONE	pag. 3
1. Un problema di giustizia e non solo....	pag. 5
2. Il contesto di riferimento	pag. 8
3. I fattori della mancata cooperazione nell'ambito degli illeciti amministrativi	pag. 14
4. Gli scarsi strumenti esistenti. Soluzioni operative	pag. 17

---

ALLEGATI

