

PARERE DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

(in Gazz. Uff. n. C 157 del 28/06/2005 pag. 0034 – 0041).

Codice della strada e registro automobilistico europeo

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 29 gennaio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: Codice della strada e registro automobilistico europeo.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 5 ottobre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore Jorge PEGADO LIZ.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 147 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

1. Introduzione: oggetto e motivazione del parere

1.1 Nella sua riunione del 29 gennaio 2004, il CESE ha accolto la richiesta della sezione specializzata TEN di elaborare un parere d'iniziativa relativo ad un codice della strada europeo.

1.2 Dato che la libera circolazione delle persone è una delle libertà fondamentali sancite dal Trattato, [1] che l'abolizione dei controlli alle frontiere tra gli Stati membri costituisce uno degli obiettivi dell'UE [2], potenziato grazie all'integrazione dell'acquis di Schengen [3], e che lo stesso settore dei trasporti forma oggetto di una delle politiche comunitarie [4], il ravvicinamento delle legislazioni concernenti la circolazione stradale sembra essere di importanza fondamentale, in particolare per le ripercussioni che può avere sul completamento del mercato interno [5].

1.3 È utile ricordare l'importanza assunta dal trasporto di persone e merci su strada nell'Europa dei 15 e il suo aumento esponenziale negli ultimi anni.

Dai più recenti dati statistici a disposizione emergono in particolare le seguenti conclusioni:

- nel 2001 il settore dei trasporti su strada dava lavoro a 3,9 milioni di persone,
- il trasporto di merci su strada rappresenta il 45 % del trasporto totale di merci, e dal 1970 è aumentato del 120 %,
- il trasporto di passeggeri su strada rappresenta l'86 % del trasporto totale di passeggeri, e dal 1970 è aumentato del 128 %,
- il volume d'affari (dati 2000) del trasporto su strada di passeggeri (55455 milioni di euro) e di merci (200787 milioni di euro) rappresenta circa il 49 % del volume d'affari totale nel settore dei trasporti (566193 milioni di euro) (non sono disponibili dati relativi alla Grecia) [6].

1.4 Attualmente, il trasporto su strada di persone e merci è soggetto a numerose regolamentazioni nazionali, che variano anche per quanto riguarda i principi e le regole fondamentali di guida degli automezzi.

1.4.1 Sono inoltre in vigore varie convenzioni internazionali che hanno ambiti di applicazione differenti e disposizioni che risultano in alcuni casi divergenti l'una dall'altra.

1.4.2 Questo fa sì che un semplice spostamento in automobile attraverso l'Europa assoggetti il guidatore a diversi regimi giuridici, esponendolo di conseguenza a regole differenti o addirittura contraddittorie.

1.4.3 La situazione si è ulteriormente complicata con il recente ampliamento dell'UE e l'adesione di nuovi Stati membri, anch'essi con regole proprie relative alla guida degli autoveicoli.

1.5 L'obiettivo del presente parere d'iniziativa è di sensibilizzare la Commissione sulla necessità e l'opportunità di una iniziativa legislativa volta ad armonizzare le regole concernenti la guida degli autoveicoli nell'Unione europea, pur prevedendo una serie di eccezioni. Un'analisi di diritto comparato permetterebbe di sottolineare le divergenze nei regimi giuridici dei codici della strada in vigore nei diversi Stati membri e di evidenziare possibili soluzioni per una loro armonizzazione a livello europeo.

1.6 Al momento di elaborare il parere, è stato giudicato indispensabile consultare i principali soggetti interessati (rappresentanti degli utenti della strada, delle industrie automobilistiche e degli organi di normalizzazione). Il 17 maggio 2004, contemporaneamente alla seconda riunione del gruppo di studio, si è svolta pertanto una pubblica audizione alla quale hanno preso parte personalità provenienti dalle organizzazioni del settore.

1.6.1 Per facilitare il dibattito e raccogliere informazioni, un questionario è stato elaborato e sottoposto all'esame dei membri del gruppo.

2. Antecedenti del parere d'iniziativa

2.1 L'idea di elaborare un codice della strada di portata universale non è nuova e vi sono antecedenti anche a livello europeo. Nel corso del VII Congresso giuridico internazionale sul traffico e la circolazione [7] è stata ad esempio espressa la volontà di codificare le disposizioni in materia.

2.2 Inoltre, nel corso della 38a conferenza del consiglio tedesco delle Giurisdizioni in materia di traffico, svoltasi nel gennaio 2000, il Gruppo di lavoro IV ha definito l'armonizzazione delle norme sulla circolazione in Europa un obiettivo chiave [8].

2.3 La Commissione ha portato avanti varie iniziative dettate dalle stesse preoccupazioni e orientate agli stessi obiettivi; finora tuttavia non ha accettato del tutto l'idea di elaborare un vero e proprio codice europeo della strada [9].

2.4 Meritano in particolare di essere citate le conclusioni di un recente studio condotto dalla Direzione generale Energia e trasporti della Commissione, in cui sono evidenziati i motivi di un'armonizzazione delle regole concernenti la circolazione stradale e delle misure per una loro effettiva applicazione, attraverso iniziative legislative future a livello europeo [10].

2.5 In diversi pareri, il CESE ha a sua volta richiamato l'attenzione sulla necessità di garantire una maggiore libera circolazione di veicoli nell'Unione, sensibilizzando le autorità nazionali sull'opportunità di eliminare determinate disposizioni interne che intralciano l'uso, da parte dei propri cittadini, di veicoli immatricolati in un altro Stato membro [11].

3. Sintesi delle varie convenzioni esistenti e loro portata.

3.1 La circolazione stradale internazionale è oggetto di diverse convenzioni, tra le quali la Convenzione di Parigi del 1926, la Convenzione di Ginevra del 1949 e la Convenzione di Vienna del 1968.

3.2 La Convenzione internazionale per la circolazione degli autoveicoli è stata firmata a Parigi il 24 aprile 1926 da 40 Stati al fine di agevolare il turismo internazionale ed è in vigore attualmente in più di 50 paesi.

3.2.1 I suoi obiettivi essenziali sono i seguenti:

a) definire requisiti minimi tecnici concernenti i veicoli, tra cui l'immatricolazione e le luci, e stabilire le condizioni di identificazione dei veicoli in qualsiasi paese straniero;

b) regolamentare il rilascio e la validità del certificato internazionale per l'autoveicolo, destinato a garantirne l'accesso e la circolazione sul territorio degli Stati soggetti alla convenzione;

c) riconoscere alcune patenti di guida e definire le caratteristiche dei "permessi internazionali di condurre" (certificati internazionali che autorizzano la guida di un autoveicolo) validi nei paesi contraenti che non riconoscono le suddetti patenti di guida, senza però che queste ultime vengano sostituite;

d) creare alcuni segnali di pericolo (sei), obbligando gli Stati partecipanti ad utilizzarli sulle loro strade;

e) creare un sistema di trasmissione delle informazioni relative ai conducenti detentori di patenti e autorizzazioni internazionali il cui veicolo abbia avuto un incidente grave o che abbiano infranto le disposizioni legislative interne relative alla circolazione stradale.

3.2.2 Questa convenzione ha agevolato le procedure doganali ma non ha esentato i conducenti dall'obbligo di conoscere ed osservare le leggi interne relative alla circolazione stradale.

3.2.3 Inoltre, la sua entrata in vigore dipendeva dalla sua ratifica da parte di ciascuno Stato membro e dal deposito del rispettivo strumento. Di norma, la convenzione vige solo nel territorio metropolitano dello stato partecipante ed è valida nei territori soggetti alla sua amministrazione solo in base ad una espressa dichiarazione.

3.3 La prima Convenzione sulla circolazione stradale è stata firmata a Ginevra il 19 settembre 1949 da 17 Stati ed è attualmente in vigore in più di 120 paesi. Essa sostituisce, negli Stati partecipanti e firmatari, la convenzione del 1926.

3.3.1 Questa convenzione rielabora i principi sanciti nella precedente, conformemente agli sviluppi registrati nell'industria automobilistica, e rivela una crescente preoccupazione in materia di sicurezza stradale.

3.3.2 La convenzione non definisce nuovi segnali stradali ma impone agli Stati membri di armonizzare la loro segnaletica e di prevederne l'uso solo in casi assolutamente necessari.

3.3.3 La nuova convenzione contiene poche norme di circolazione e poche novità, a parte l'attenzione da prestare in caso di incrocio con altri veicoli, le regole di precedenza e l'uso dei fari.

3.3.4 L'entrata in vigore della nuova convenzione era soggetta alle stesse condizioni della precedente. Il suo obiettivo di armonizzazione era condizionato dal fatto che gli Stati membri non erano vincolati ad alcune delle sue disposizioni e potevano respingere le modifiche introdotte.

3.4 La seconda Convenzione sulla circolazione stradale è stata firmata a Vienna l'8 novembre 1968 da 37 Stati ed è attualmente in vigore in quasi 100. Dopo la ratifica e il deposito dei relativi strumenti, la nuova convenzione sostituisce definitivamente le convenzioni del 1926 e del 1949.

3.4.1 È la convenzione più completa per quanto concerne le norme sulla circolazione stradale, cui dedica un capitolo con 30 articoli. Essa inoltre contiene disposizioni sulle manovre che rappresentano il nucleo essenziale dei moderni codici della strada. La convenzione del 1968 va al di là di quelle precedenti, la cui attenzione si limitava agli incroci con gli altri veicoli e alla segnaletica; oltre a stabilire i principi che devono essere osservati dai conducenti nelle manovre più rischiose (ad esempio il sorpasso, il cambio di direzione e le precauzioni nei confronti dei pedoni) essa disciplina questioni quali la fermata, la sosta, l'entrata e l'uscita dei passeggeri dai veicoli, la circolazione in galleria, in definitiva tutte le situazioni cui sono normalmente confrontati i conducenti.

3.4.2 La nuova convenzione è andata oltre i testi precedenti, in quanto ha obbligato gli Stati partecipanti e firmatari ad adeguare, nella sostanza, le loro disposizioni giuridiche alle regole di circolazione in essa stabilite. In tal modo, i conducenti che si recano in altri paesi firmatari hanno il vantaggio di essere già a conoscenza delle norme fondamentali di circolazione.

3.4.3 La Convenzione ha tuttavia dato agli Stati la possibilità di respingere alcune modifiche al suo stesso testo.

3.5 È facile constatare, da questa analisi, che tra i paesi dell'Unione europea, che ha da poco accolto dieci nuovi Stati, sono in vigore tre documenti internazionali ma non sempre gli stessi [12]. Questo significa che siamo ancora lontani dall'aver conseguito un'armonizzazione legislativa della circolazione stradale, specialmente se al testo delle convenzioni si aggiungono 25 legislazioni nazionali in costante mutamento [13].

3.6 Alcuni ostacoli sono stati superati o sono in via di superamento, ad esempio la soppressione dei controlli alle frontiere, le condizioni di omologazione dei veicoli e dei loro componenti, il riconoscimento reciproco delle patenti di guida e l'armonizzazione delle norme ad esse relative. Sussiste tuttavia il problema di armonizzare il nucleo essenziale della circolazione stradale, vale a dire le sue stesse regole e la segnaletica.

3.7 Per quanto concerne il resto del mondo, le convenzioni agevolano le procedure doganali e rendono più facile la guida degli autoveicoli nel territorio comunitario. Tuttavia, i cittadini dei paesi terzi che entrano nell'Unione europea si trovano dinanzi ad un numero di codici stradali pari a quanti sono gli Stati membri dell'UE.

4. Alcune disparità evidenti tra le legislazioni nazionali

4.1 Un breve studio di diritto comparato mette in evidenza le notevoli disparità esistenti tra le legislazioni nazionali in alcuni settori chiave della circolazione stradale. Tali disparità costituiscono vere e proprie barriere alla libera circolazione e possono mettere in discussione la sicurezza di beni e persone e contribuire ad aumentare il numero di incidenti in Europa.

4.2 L'elenco che segue tiene conto in maniera particolare ma non esclusiva delle osservazioni contenute nello studio elaborato dalla Commissione, in cui molti di questi aspetti sono stati esaminati in profondità [14].

4.3 A titolo di puro esempio citiamo, tra i tanti a disposizione, alcuni casi particolarmente significativi e preoccupanti di disparità tra i regimi giuridici riguardanti situazioni abbastanza comuni:

Limite di velocità fuori dai centri urbani, su strade in cui esistono barriere fisiche tra i due sensi di marcia

BE | 120 Km/h |

PT | 90 Km/h |

UK | 70 MPH (112 Km/h) |

Contravvenzioni gravi

BE | + 10 Km/h |

PT | + 30 Km/h |

Tasso di alcolemia

SE | 0,2 |

UK | 0,8 |

Obbligo di dotare i veicoli leggeri di un kit di pronto soccorso

EL | Sì |

FR | No |

Luce rossa + gialla: prepararsi a riavviare il veicolo

DK/FI | Sì |

NL/ES | No |

Obbligo di dare la precedenza ai ciclisti in una rotatoria

DE | Sì |

PT | No |

Precedenza ai trasporti pubblici che si reimmettono sulla carreggiata

ES | Sì |

IT | No |

Obbligo di accendere i fari durante il giorno fuori dai centri urbani

IT | Sì |

LU | No |

Segnale di divieto di sosta

IE | Fondo bianco e bordo rosso |

Tutti gli altri Stati | Fondo blu e bordo rosso |

Divieto dei passeggeri di uscire dal lato della carreggiata

PT | Sì |

IE | No |

4.4 Come risulta nei dettagli dallo studio citato, esistono tuttavia analoghe disparità in settori quali i requisiti per ottenere la patente di guida, la segnaletica stradale, le attrezzature obbligatorie di sicurezza, l'attraversamento pedonale, le regole di precedenza, l'uso dei fari, l'entrata e l'uscita dei passeggeri dai veicoli, l'uso di speciali corsie, il sorpasso, la classificazione dei veicoli, il tipo di pneumatici, l'uso di rimorchi e gli stessi segnali. Lo studio individua in totale 45 differenze riguardanti norme fondamentali e di uso comune nella circolazione stradale.

4.5 Esistono infine notevoli differenze nella semplice formulazione delle norme fondamentali di circolazione, ma ancor più grave è il fatto che la loro interpretazione e applicazione vari nei singoli Stati membri. Questo dipende non solo da come viene valutata la loro mancata osservanza ma anche dalle diverse sanzioni applicabili ad una stessa infrazione.

5. Breve sintesi dell'audizione del 17 maggio 2004

5.1 Il 17 maggio 2004 si è tenuta un'audizione pubblica con i rappresentanti di varie organizzazioni private che difendono gli interessi degli automobilisti, delle industrie, delle associazioni per la sicurezza stradale e la prevenzione degli incidenti, e con i rappresentanti degli organi direttivi della AIT & FIA e della TIS-PT (l'impresa che ha condotto lo studio citato ai punti precedenti) [15]. Grazie alla qualità dei contributi forniti dagli esperti presenti, l'audizione ha permesso di illustrare e chiarire alcuni aspetti importanti ai fini del presente parere. Il punto di vista dei principali rappresentanti della società civile è stato preso in considerazione.

Diversi organi hanno voluto dare un contributo al dibattito rispondendo al questionario che era stato loro inviato a tale proposito.

5.2 Da tutti gli interventi e dalle varie comunicazioni è emerso che l'iniziativa del CESE di promuovere un certo grado di armonizzazione delle norme relative alla circolazione stradale a livello europeo è stata generalmente ben accettata sia per motivi di contenuto sia per la sua opportunità. Alcuni partecipanti si sono inoltre mostrati alquanto favorevoli nei confronti di un eventuale ravvicinamento dei sistemi di registrazione e di immatricolazione degli autoveicoli.

5.3 In tale contesto è stato in particolare sottolineato quanto segue:

a) la decisione quadro dell' 8 maggio 2003 relativa al riconoscimento e all'applicazione a livello transfrontaliero delle sanzioni economiche previste per le infrazioni al codice della strada presuppone e richiede l'armonizzazione delle norme relative alla circolazione stradale in Europa;

b) è importante al tempo stesso tener conto delle norme procedurali relative alla fissazione e all'applicazione di multe e contravvenzioni e delle possibilità di ricorso in giustizia nei diversi Stati membri;

c) le norme relative alla guida degli autoveicoli variano effettivamente nei diversi Stati membri, il che comporta maggiori pericoli per gli automobilisti che circolano in un paese diverso dal loro;

d) le principali differenze sottolineate, oltre a quelle menzionate nello studio della TIS-PT fanno riferimento:

- al tasso di alcolemia,
- ai limiti di velocità,
- alla segnaletica di circolazione, ai segnali a disposizione dei vigili, nonché alla segnaletica orizzontale delle strade,

- alle pene relative alle infrazioni e alle norme procedurali previste per la loro applicazione,
- alle attrezzature di sicurezza obbligatorie;
- e) nel processo di ravvicinamento legislativo tendente ad un'eventuale armonizzazione delle norme di circolazione a livello comunitario, è opportuno seguire una metodologia graduale (step-by-step);
- f) un'armonizzazione totale non sembra al momento possibile, tranne che per alcune questioni fondamentali;
- g) fra tali questioni dovrebbero figurare obbligatoriamente:
 - la sicurezza stradale nei suoi diversi aspetti,
 - le attrezzature obbligatorie degli autoveicoli (es. fari di sostituzione, triangoli di segnalazione preventiva, telefonini mani libere, airbags, ecc.),
 - la segnaletica verticale e orizzontale delle strade,
 - i criteri di concessione della patente di guida,
 - una patente a punti unica,
 - la natura delle sanzioni previste per le infrazioni più gravi;
- h) tale ravvicinamento legislativo dovrà basarsi sulla Convenzione di Vienna;
- i) prima di elaborare qualsiasi proposta, sarà opportuno effettuare uno studio sul rapporto costi/benefici, come quelli già realizzati in alcuni settori dei trasporti o per alcune iniziative nel campo della sicurezza stradale [16];
- j) un'attenzione particolare dovrà essere attribuita all'applicazione effettiva delle norme di circolazione, al loro controllo e alle sanzioni relative ad una loro mancata osservanza.

5.4 Tra gli aspetti paralleli e complementari a qualsiasi iniziativa in tali settori, figurano in particolare i seguenti:

- a) l'uniformazione dei sistemi di telepedaggio su autostrade e ponti [17];
- b) definizioni standard dei pesi e delle dimensioni dei veicoli e delle inerenti restrizioni;
- c) la definizione dei livelli minimi di formazione per i conduitori, a seconda del tipo di veicolo;
- d) l'inclusione, nella formazione, delle nozioni fondamentali in materia di pronto intervento e pronto soccorso;
- e) la definizione di standard minimi di qualità per la costruzione delle infrastrutture stradali;
- f) campagne di educazione stradale e di prevenzione degli incidenti ai vari livelli di istruzione e destinate anche agli adulti.

6. Ambito e portata di un Codice della strada europeo

6.1 Dalla citata audizione è emersa la volontà di progredire verso un'armonizzazione delle norme sulla circolazione stradale, non limitata alla circolazione in quanto tale ma comprendente aspetti quali le infrastrutture stradali e la sicurezza.

6.2 Nel corso degli anni, l'Unione europea ha prodotto innumerevoli testi legislativi relativi alla circolazione stradale: patente di guida, omologazione dei veicoli e dei loro componenti, norme applicabili ai trasporti, assicurazione degli autoveicoli, ecc. In questo caso specifico, è necessario stabilire le norme di circolazione in vista di una loro armonizzazione, la quale potrà costituire uno strumento per la realizzazione di altri obiettivi, in particolare la sicurezza stradale,

grazie alla perfetta conoscenza, da parte del conducente, del comportamento da tenere sulla strada.

6.3 Come già affermato in precedenza, la Convenzione di Vienna del 1968 costituisce il testo più completo in materia di circolazione stradale in quanto ha affrontato il più gran numero di argomenti possibile. La Convenzione inoltre, essendo lo strumento internazionale adottato dalla maggior parte dei paesi europei, ha la particolarità di rivolgere ai paesi contraenti e aderenti l'invito ad adeguare le disposizioni nazionali al suo testo. Trattandosi del testo più noto e accettato nei paesi europei, la Convenzione può servire da punto di partenza per una discussione più ampia su un eventuale Codice europeo della strada.

6.4 Pertanto, la proposta avanzata è quella di armonizzare le norme di guida che formano il nucleo essenziale dei più moderni codici europei della strada. Si tratta in modo particolare, ma non esclusivo, delle norme seguenti:

- a) norme generali di circolazione dei veicoli, avvio e posizione di marcia, pluralità di corsie e file parallele, incroci, bivi e rotatorie, distanza dal bordo, velocità e distanza tra veicoli;
- b) segnali dei conducenti;
- c) velocità di guida (non necessariamente i limiti massimi di velocità);
- d) regola generale di precedenza negli incroci, ai bivi, nelle rotatorie e tra veicoli;
- e) sorpasso;
- f) cambio di direzione;
- g) retromarcia;
- h) inversione di marcia;
- i) sosta e stazionamento;
- j) peso e dimensioni dei veicoli, trasporto di persone e merci, entrata e uscita dei passeggeri, operazioni di carico e scarico;
- k) illuminazione dei veicoli e uso dei fari;
- l) circolazione in situazione di emergenza e su corsie speciali (ad esempio su autostrade o strade analoghe, passaggi a livello, corsie riservate a taluni veicoli, su rotaie o no);
- m) alcool e sostanze stupefacenti;
- n) uso degli accessori di sicurezza (cinture e dispositivi di immobilizzazione per bambini);
- o) documenti obbligatori;
- p) comportamento in caso di incidente o guasto;
- q) definizione standard e norme applicabili ai diversi utenti della strada, in particolare a motocicli, quadricicli, tricicli, ciclomotori, biciclette, persone su pattini a rotelle o su skateboard, conducenti portatori di handicap;
- r) circolazione dei pedoni e attenzione da parte dei conducenti;
- s) regole particolari che i conducenti devono osservare in relazione ai trasporti pubblici e ai veicoli speciali;
- t) circolazione degli animali.

6.5 Le norme relative alla circolazione devono essere completate, esplicitate e corredate da deroghe mediante appositi segnali, i quali possono contenere diverse indicazioni in grado di potenziare la sicurezza stradale. Occorre pertanto uniformare anche la segnaletica, per quanto concerne la forma, il contenuto, la sua collocazione, e infine il suo valore in relazione alle norme di circolazione, assicurando una sua migliore gestione in termini di quantità e di visibilità.

6.6 La segnaletica non si limita ai segnali stradali. È importante anche armonizzare i segnali dei vigili che regolano il traffico, i segnali luminosi, quelli a disposizione dei conducenti e infine la segnaletica orizzontale posta sulla strada.

6.7 L'inosservanza delle prescrizioni previste dalle norme e dalla segnaletica stradale costituisce una infrazione, e questo comporta la necessità di uniformare le procedure di controllo, soprattutto per quanto concerne il rilevamento della velocità, del tasso di alcolemia o della presenza di sostanze stupefacenti. Prima però è necessario che gli Stati siano d'accordo su quali comportamenti illeciti costituiscano effettivamente una infrazione, in modo da evitare che ciò che viene considerato un reato in un paese non lo sia in un altro paese. È per tale motivo che le infrazioni devono essere uniformate.

6.8 Di conseguenza, è importante analizzare e mettere in pratica meccanismi semplificati destinati a favorire una interpretazione unica di un Codice europeo della strada. Le procedure relative alle infrazioni stradali devono infatti essere rapide altrimenti le norme rischiano di perdere la loro efficacia. In sostanza, è opportuno semplificare le procedure relative alle questioni pregiudiziali rinviate alla Corte di giustizia.

7. Una targa unica a livello europeo

7.1 Dato che anche i requisiti, gli strumenti e le procedure di immatricolazione degli automezzi variano in maniera considerevole da uno Stato membro all'altro, durante l'audizione è stata anche esaminata la possibilità di orientarsi verso una targa unica europea, un'opzione che ha ottenuto diversi consensi.

7.2 Sono stati inoltre valutati i pro e i contro di un registro centrale europeo relativo alla proprietà degli automezzi, in cui potrebbero figurare i principali elementi concernenti i diritti, gli oneri e gli altri costi che possono gravare su un autoveicolo, nonché le varie modalità di proprietà e di uso. Sono stati messi in evidenza i vantaggi di una soluzione di questo tipo per il commercio intracomunitario di automezzi, la prevenzione delle frodi e dei furti di automezzi e la repressione delle infrazioni al codice della strada commesse da conducenti di altri Stati membri.

7.3 Il Comitato ritiene che esistano le condizioni per proseguire verso l'introduzione di un registro unico legato al veicolo e non al suo proprietario o utente, approfittando dell'esperienza già acquisita con il sistema di informazione relativo al numero di immatricolazione e all'identificazione del proprietario nell'ambito dell'assicurazione auto (terza direttiva).

7.4 Aumentano in questo caso le possibilità di acquistare, assicurare ed immatricolare un veicolo in qualsiasi Stato membro, il che rappresenta un contributo decisivo all'incremento del commercio transfrontaliero di veicoli, al potenziamento della mobilità dei cittadini e del turismo e allo sviluppo del mercato interno [18].

7.5 Un registro automobilistico unico in Europa si rivela inoltre di estrema opportunità e può essere realizzato a costi non troppo elevati. Infatti, in una prima fase è sufficiente un maggior coordinamento e una più ampia collaborazione tra i registri nazionali esistenti. Questo avrebbe enormi vantaggi in quanto permetterebbe di conoscere più facilmente l'identità precisa del titolare (proprietà o altro regime giuridico) del veicolo, di avere la certezza giuridica nelle transazioni di veicoli, di prevenire furti e frodi, e infine di individuare e punire più facilmente le infrazioni commesse in qualsiasi Stato membro.

8. Base giuridica e strumento comunitario adeguato

8.1 Il CESE ritiene che allo stato attuale lo strumento giuridico più adeguato per realizzare un'iniziativa come quella proposta nel presente parere sia una direttiva di armonizzazione minima.

8.2 La base giuridica per la sua adozione dovrà tener conto dell'impatto dell'iniziativa come strumento per la realizzazione del mercato interno e per l'incremento della libertà di circolazione dei cittadini europei sul territorio comunitario.

9. Conclusioni e raccomandazioni

A) Codice europeo della strada

9.1 Il CESE ritiene che un certo grado di armonizzazione delle norme che disciplinano la circolazione stradale non solo costituisca uno strumento efficace per accelerare il completamento del mercato interno ma garantisca anche una più sicura circolazione delle auto.

9.2 Ritiene inoltre che tale armonizzazione possa contribuire in maniera decisiva ad una maggiore sicurezza stradale e alla prevenzione degli incidenti, potenziando in tal modo la libera circolazione dei cittadini europei.

9.3 Il CESE è del parere che esistano le condizioni per avviare i lavori di preparazione di un'iniziativa legislativa comunitaria che persegua gli obiettivi citati precedentemente e che tenga conto dei vari punti di vista espressi e delle difficoltà illustrate nel presente parere.

9.4 Nella situazione attuale, il Comitato ritiene che la possibilità di ricorrere ad una direttiva di armonizzazione minima, basata sulla Convenzione di Vienna, che preveda la definizione di norme fondamentali riguardanti la circolazione e la segnalazione, le condizioni di abilitazione e la patente di guida, la natura delle infrazioni e le relative sanzioni, debba essere considerata un primo passo verso la creazione di un Codice europeo della strada.

B) Registro automobilistico unico a livello europeo

9.5 Il Comitato ritiene che la creazione di un registro automobilistico unico a livello europeo, avente per oggetto gli stessi autoveicoli, darebbe un valido contributo alla sicurezza giuridica nell'uso degli automezzi, in quanto permetterebbe una loro più agevole tracciabilità.

9.6 Ritiene inoltre che uno strumento comunitario vincolante possa definire le basi per la creazione di un registro automobilistico unico, approfittando pienamente delle esperienze già condotte a livello della cooperazione tra gli enti nazionali competenti.

9.7 Di conseguenza, il CESE invita la Commissione ad avviare gli studi preparatori indispensabili ai fini di un'analisi costi/benefici relativa ai diversi settori da armonizzare.

C) Considerazioni finali

9.8 Il CESE suggerisce alla Commissione di dare inizio, attraverso la pubblicazione di un "Libro verde", al dibattito pubblico sull'oggetto della presente iniziativa, al fine di raccogliere il punto di vista e le osservazioni del maggior numero possibile di interessati.

9.9 Fa inoltre appello alla Commissione affinché prosegua gli studi già avviati, volti ad una sempre maggiore armonizzazione degli aspetti relativi alla guida degli autoveicoli in generale e ad una loro maggiore sicurezza.

9.10 Richiama l'attenzione degli Stati membri sulla necessità e l'opportunità di adottare misure di cooperazione e coordinamento sempre più rigorose in materia di circolazione stradale, prevenzione degli incidenti, pronto soccorso e risarcimento delle vittime.

9.11 Auspica che il Parlamento europeo dia il suo pieno appoggio all'iniziativa illustrata nel presente parere, e invita la Commissione e il Consiglio a proseguire nel raggiungimento degli obiettivi enunciati.

[1] Articoli 39 e successivi del Trattato CE.

[2] Articolo 2, 4o trattino del Trattato sull'UE e articoli 61 e successivi del Trattato CE.

[3] Protocollo n. 2 del Trattato UE.

[4] Articoli 70 e successivi del Trattato CE.

[5] Articoli 95 e successivi del Trattato CE.

[6] Cfr. EU. Energy and Transport in figures, DG Energia e Trasporti, in collaborazione con Eurostat (2003)

[7] Dott. Argante Righetti, procuratore pubblico, Bellinzona – Ticino, Criteri di applicazione delle norme di circolazione per i veicoli stranieri in caso di difformità fra la Convenzione di Ginevra e la legislazione interna degli Stati aderenti, Automobile Club di Perugia, 8- 10 settembre 1961.

[8] L'argomento dovrà essere discusso sia nelle previste 5e Giornate europee sul Codice europeo della strada, che si terranno a Treviri nell'ottobre di quest'anno sia durante il 1o Congresso europeo sul Trasporto stradale, che si svolgerà a Lisbona nel novembre 2004 e che verterà sul tema La mobilità nell'Europa allargata: le sfide e le responsabilità del settore stradale.

[9] Si possono segnalare a tale proposito l'Atto del Consiglio del 17 giugno 1998 che stabilisce la convenzione relativa alle decisioni di ritiro della patente di guida (GU C 216 del 10.7.1998), 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 Risoluzione del Consiglio, del 26 giugno 2000, sul rafforzamento della sicurezza stradale (GU C 218 del 31.7.2000), la Raccomandazione della Commissione, del 6 aprile 2004, relativa all'applicazione della normativa in materia di sicurezza stradale (GU L 111 del 17.4.2004), la Decisione della Commissione, del 23 dicembre 2003, relativa alle prescrizioni tecniche per l'applicazione della direttiva 2003/102/CE relativa alla protezione dei pedoni e di altri utenti della strada vulnerabili (GU L 31 del 04.2.2004), 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 Decisione della Commissione, del 2 aprile 2004, relativa all'applicazione della direttiva 72/166/CEE del Consiglio per quanto riguarda i controlli sull'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli (GU L 105 del 14.4.2004), 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

2.2.2004) 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). Perseguono lo stesso obiettivo d'informazione anche i regolamenti n. 39, 60, 62, 71, 73, 78, 101 e 103 della Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UN/ECE) (GU L 95 del 31.03.04)

[10] Comparative Study of Road Traffic Rules and corresponding enforcement actions in the Member States of the European Union, condotto dalla TIS.PT, consulenti nel campo dei trasporti, dell'innovazione e dei sistemi, S.A, portato a termine nel febbraio 2004.

[11] Cfr. GU C 110 del 30.4.2004 in merito alla "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, del 14 giugno 1985, relativo alla eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, con riferimento 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.), relatore BARROS VALE. Cfr. GU C 112 del 30.4.2004 in merito alla "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la patente di guida", relatore SIMONS, e il parere GU C 108 del 30.4.2004 in merito alla "Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni per veicoli sicuri e intelligenti", relatore RANOCCHIARI

[12] Ad esempio: 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. Queste differenze dipendono dall'adesione o meno dei paesi allo strumento più recente. Pertanto, quando due o più paesi riconoscono lo strumento più recente, le convenzioni precedenti non sono più in vigore tra di essi ma continuano ad essere applicate in relazione a quei paesi che non hanno aderito alla convenzione più recente.

[13] Per esempio, il Portogallo sta ultimando una revisione generale del codice della strada mentre in Italia questo processo di revisione si è appena concluso.

[14] Cfr. nota 10

[15] Cfr. punti 2 e 4.

[16] Cfr. la relazione del Consiglio europeo per la sicurezza dei trasporti sul tema Misure di sicurezza stradale nell'UE efficaci in termini di costo (2003) e la relazione finale Un'analisi costi/benefici dei miglioramenti nel campo della sicurezza stradale, entrambe elaborate dalla ICG Consulting, Ltd, Londra, 12 giugno 2003

[17] Cfr. la Direttiva 2004/52 del 29 aprile 2004 concernente l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale nella Comunità (GU L 166 del 30.4.2004)

[18] Alcuni membri del gruppo di studio hanno azzardato l'ipotesi di creare, sin d'ora, un regime che renda possibile acquistare e registrare autoveicoli a livello transnazionale. Questo riguarderebbe le persone che, per motivi professionali, si trovano temporaneamente a vivere in uno Stato membro oppure devono spostarsi regolarmente in tale Stato.

Codice della strada e Registro automobilistico europeo.

Il Comitato economico e sociale europeo, su richiesta della sezione specializzata trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, ha predisposto un parere circa l'opportunità di realizzare un Codice della strada europeo, anche in considerazione del recente ampliamento della Unione europea per l'adesione di nuovi Stati membri.

Secondo il CESE, tramite l'armonizzazione delle regole concernenti la circolazione dei veicoli nell'ambito dell'Unione europea, si persegue con maggiore efficacia sia il completamento del mercato interno che la sicurezza nella mobilità stradale.

Il trasporto su strada di persone e merci è notevolmente aumentato negli ultimi anni ed ha assunto un rilievo tale da essere uno dei principali interessi delle politiche comunitarie.

Peraltro, la relativa materia risulta disciplinata da eterogenee regolamentazioni nazionali e dal susseguirsi nel tempo di convenzioni internazionali aventi ambiti e sottoscrittori non sempre coincidenti, con l'effetto di sottoporre il conducente a regimi giuridici diversi, talvolta basati su presupposti contraddittori.

Ai fini della armonizzazione delle norme di circolazione - riproposta tramite l'adozione di un Codice europeo, ma già da tempo ipotizzata tramite altri strumenti giuridici, e comunque in parte perseguita con Accordi internazionali, fra cui la Convenzione di Vienna del 1968 - risulta necessario intervenire sulle disposizioni nazionali riguardanti non solo gli aspetti attinenti alla circolazione in senso stretto, bensì relativi anche alle infrastrutture, alla disciplina del sistema sanzionatorio ed alla tutela giudiziaria.

Viene evidenziata l'utilità di costituire un Registro automobilistico centrale - fermi restando i Registri nazionali sulla cui esperienza il Registro centrale si baserebbe - che, semplificando la tracciabilità nel territorio comunitario dei veicoli, contribuirebbe alla tutela giuridica nell'uso degli stessi: la certezza sulla proprietà del veicolo faciliterebbe le transazioni, con il conseguente incremento del commercio transfrontaliero dei veicoli, della mobilità dei cittadini e dello sviluppo del mercato interno; costituirebbe un valido strumento per fronteggiare le frodi ed i furti dei veicoli e per gestire il sistema sanzionatorio relativo alle infrazioni al Codice della strada commesse dai conducenti di altri Stati membri.

Settembre 2005
Ufficio Studi Giuridico-Economici
Direzione Centrale Studi e Ricerche ACI