

LA COMMISSIONE EUROPEA PER LA REPRESSIONE DELLE INFRAZIONI STRADALI (*)

In seno al Consiglio d'Europa è stata elaborata una Convenzione internazionale per la repressione delle infrazioni stradali, intesa ad assicurare la mutua assistenza fra gli organi competenti degli Stati Europei nella persecuzione delle infrazioni commesse in uno dei paesi aderenti da persone residenti in uno stato diverso. Si tratta di una ipotesi che già da alcuni anni può dirsi frequente, a causa dell'intenso traffico turistico e commerciale degli autoveicoli tra stato e stato, e che è destinata senza dubbio ad aumentare con l'aumento costante della motorizzazione. Per alcuni paesi europei i quali hanno anche un vivo movimento veicolare di transito — come il Belgio, l'Olanda, il Lussemburgo — questa esigenza è particolarmente sentita; ma anche per l'Italia essa presenta notevole interesse e perciò il nostro Governo è stato fra i primi ad aderire alla Convenzione.

Si tratta ora di recepirla nel nostro ordinamento giuridico interno, con una legge che la renda operante. Nella specie, non basta certamente una pura e semplice legge di ratifica, poiché non avrebbe senso dichiarare esecutiva la Convenzione senza apprestare i mezzi necessari per dare agli organi giudiziari e amministrativi le competenze e le potestà occorrenti affinché possano rivolgersi ai corrispondenti organi degli altri Stati per provocare il loro intervento, ovvero possano procedere, in Italia, alla cognizione di infrazioni commesse all'estero o all'esecuzione di condanne emesse da autorità straniera. Un rapido esame della struttura della Convenzione rende più evidente questa necessità.

La Convenzione si suddivide in due parti:

- 1) devoluzione del procedimento penale, e in genere del procedimento di applicazione di sanzioni, da parte dello Stato dove è stata commessa l'infrazione, allo Stato dove l'autore di essa ha la residenza;
- 2) devoluzione della esecuzione delle condanne, pronunziate nel primo Stato, allo Stato dove il condannato ha la sua residenza.

(*) Da *Rivista Giuridica della Circolazione e dei Trasporti*, Anno XX, fasc. 4-5.

Le infrazioni alle quali si applica la normativa della Convenzione, indicate nell'allegato 1, vanno dall'omicidio e lesioni colpose alla fuga dopo l'investimento, dalla guida senza patente alla guida in stato di ubriachezza, dalla mancanza di assicurazione per la responsabilità civile alla inosservanza delle norme relative alla immatricolazione, all'attrezzatura e al carico dei veicoli, dalla violazione delle norme di comportamento sulla velocità, la precedenza, il sorpasso, la mano da tenere, le limitazioni di accesso e di sosta sulle strade, alla disobbedienza agli ordini degli agenti preposti al traffico. Condizione per l'ammissibilità della devoluzione del procedimento di cognizione o di esecuzione è che il fatto sia punibile alla stregua delle legislazioni sia del luogo di commissione sia del luogo di residenza dell'autore.

Per l'attuazione della Convenzione in Italia, si presentano vari ordini di problemi: a) in primo luogo, come attribuire ad autorità straniera l'accertamento e l'applicazione di sanzioni per fatti commessi in Italia, che presentano natura di reati; b) in secondo luogo come attribuire ad autorità straniera l'esecuzione di condanne pronunziate dall'autorità giudiziaria italiana; c) in terzo luogo, come giudicare in Italia infrazioni commesse all'estero, che fossero considerate dalla nostra legge non come reati ma come illeciti amministrativi o di altro genere; d) in ultimo, come dare esecuzione in Italia a pronunzie di condanne emesse da autorità straniera.

Il primo argomento è, senza dubbio, quello che presenta la serie di questioni giuridiche più gravi; ma anche gli altri possono dar adito a serie discussioni di indole sistematica e applicativa.

In ordine al primo punto, si presenta subito un fondamentale quesito: consente la nostra Costituzione, e fino a qual punto, che i competenti organi di giustizia rimettano ad autorità straniera l'esercizio dell'azione penale per un reato commesso in Italia? Qualora venisse accolta nel nostro sistema legislativo la «depenalizzazione» di alcune contravvenzioni stradali (secondo il disegno di legge già presentato al Parlamento), muterebbero essenzialmente per queste i termini del problema, ma esso non verrebbe meno per le infrazioni che conservassero figura di reati. Il principio dell'officialità dell'azione penale corre in certo modo il rischio di soffrirne, in quanto all'organo investito del suo esercizio viene ad essere attribuita la facoltà o di svolgere la propria iniziativa, secondo il procedimento normale, nell'ambito dell'attività giudiziaria statale, o di rimettersi in tutto ad una organizzazione giudiziaria straniera. Mai soprattutto è messo in pericolo il principio del giudice naturale, che negli ultimi anni è stato ripetutamente invocato, e con successo, dinanzi la Corte Costituzionale per dedurre l'incostituzionalità di alcune norme processuali; invero, si determinerebbe una possibilità di scelta fra la devoluzione del giudizio di cognizione all'autorità giudiziaria competente per materia e per territorio, secondo il nostro ordinamento processuale, e la rimessione

ad una autorità giudiziaria straniera. Non è il caso, dato l'intento informativo del presente articolo, di approfondire i vari aspetti del problema; ma è bene accennare che, se si dovesse ritenere il principio del giudice naturale irrimediabilmente vulnerato dalla accettazione della Convenzione per questa parte, si potrebbe trovare una soluzione mediante una ratifica per via di legge costituzionale oppure mediante la determinazione, nella stessa legge di ratifica, di ipotesi tassative in cui l'organo giudiziario dovrebbe — e non potrebbe discrezionalmente — rimettere il procedimento all'autorità straniera.

Comunque, occorrerebbe nella legge stabilire espressamente l'organo competente a decidere la rimessione all'autorità straniera (il pretore? il procuratore o il procuratore generale della Repubblica? o un collegio giudicante?) e il relativo procedimento da seguire (decisione senza avere sentito le parti, ovvero con garanzie di difesa?). E converrebbe segnare una via praticamente spedita per far capo all'organo straniero competente e fargli pervenire gli atti, accompagnati dal testo delle disposizioni della nostra legislazione applicabili al caso; infatti non si può imporre ai magistrati, anche dei centri giudiziari periferici, di conoscere quale autorità dello Stato, dove risiede l'autore dell'infrazione, abbia competenza per materia e per territorio.

Per quanto riguarda la rimessione all'autorità straniera della esecuzione delle sentenze (o degli altri provvedimenti di condanna per infrazioni «depenalizzate») sorgono minori questioni. La Convenzione prevede che l'importo delle pene pecuniarie debba rimanere allo Stato che le esige e che le spese processuali recuperate debbano essere rimesse allo Stato richiedente che le ha sostenute; ma ciò non sembra creare gravi problemi. Essa prevede poi che, qualora sia stata applicata una sanzione non pecuniaria (pena detentiva o altra misura penale personale), l'autorità dello Stato richiesto, cioè di quello dove risiede il colpevole, possa sostituire una misura diversa, che sia comminata dalla legislazione locale per infrazioni analoghe. Tale disposizione si riferisce all'ipotesi che nello Stato richiesto non sia in uso la misura applicata con il provvedimento da eseguire; ad esempio, dove all'estero fosse stata applicata per una infrazione stradale la misura del «probation», in Italia bisognerebbe ricorrere alla pena detentiva o pecuniaria prevista per infrazioni del medesimo genere, mentre ove in Italia fosse stata applicata una misura di sicurezza o una pena accessoria non preveduta dalla legislazione dello Stato straniero dove risiede il colpevole, l'autorità competente di questo Stato dovrebbe applicarne un'altra. Tale possibilità di sostituzione comporta seri problemi, poiché in simili casi l'esecuzione viene a modificare profondamente i suoi aspetti.

La cognizione in Italia di infrazioni commesse all'estero non suscita gravi questioni. Invero la persecuzione penale di reati avvenuti all'estero è già contemplata dal vigente Codice Penale negli artt. 7 e se-

guenti e la disposizione del giudice competente è già fatta dall'art. 41 del Codice di Proc. Pen. È opportuno ricordare che la Convenzione stabilisce che le misure sanzionatorie da applicare sono quelle previste dalla legislazione del luogo dove si svolge il giudizio, ma nell'accertamento delle infrazioni bisogna fare riferimento alle regole di circolazione vigenti nel luogo di commissione (ad esempio, la mano da tenere, che in alcuni paesi è sulla sinistra, e la relativa inversione dei rapporti fra destra e sinistra nel sorpasso e nella precedenza). Ciò imporrebbe al giudice italiano la conoscenza della legge straniera; ma le difficoltà sarebbero ridotte, qualora la trasmissione degli atti avvenisse per il tramite di organi intermediari (uffici del Ministero degli Affari Esteri o di Grazia e Giustizia) i quali potrebbero corredare la richiesta di procedimento con i testi applicabili, oltre alla traduzione degli atti in una delle lingue ammesse dalla Convenzione.

Anche l'esecuzione in Italia di sentenze (o altre pronunzie) delle autorità straniere non pone particolari problemi. Potrebbe essere seguita la procedura ordinariamente prevista dagli articoli 672 e seguenti del Codice di Proc. Penale.; ma la legge potrebbe stabilire una normativa ancora più semplice, sostituendo alla competenza della Corte di Appello quella di altri organi giudiziari. Non sorgono insuperabili difficoltà quando si tratti di eseguire nel nostro territorio misure come quelle di «probation» o di «parole», poiché, come già si è detto, le autorità locali possono sostituire le misure previste dalla propria legge per infrazioni analoghe (quindi, allo stato della nostra legislazione stradale, l'arresto o l'ammenda ed, eventualmente in futuro, qualora vi fosse introdotta, la misura degli arresti in casa). È stabilito per altro che le misure personali sostitutive da applicare nel luogo di esecuzione non possono mai eccedere il massimo di durata sancito dalla legge locale, né superare la durata fissata nella pronunzia di condanna da eseguire.

L'autorità giudiziaria italiana potrà essere chiamata a dare esecuzione a misure inflitte da organi non giurisdizionali in Stati esteri: ad esempio, pene di polizia o altre sanzioni amministrative. Nella Convenzione si parla genericamente di «decisioni» proprio per includere tutti i provvedimenti emanati da autorità giudiziarie ed amministrative secondo la competenza determinata dalla legislazione del luogo dove avviene la cognizione. Una situazione analoga, in senso inverso, potrebbe verificarsi qualora nel nostro ordinamento fosse introdotta la depenalizzazione.

La Convenzione stabilisce opportunamente il principio della unicità della persecuzione. La giurisdizione spetta originariamente allo Stato del luogo dove l'infrazione è commessa, ma questo può devolvere la cognizione del caso allo Stato dove risiede il colpevole; avvenuta la devoluzione, il primo Stato non può più esercitare direttamente la giurisdizione a meno che abbia declinato la richiesta. Il primo Stato

però, ove per circostanze sopravvenute ritenga di dover procedere per mezzo dei propri organi, può ritirare la richiesta ma in questo caso deve notificare il ritiro all'altro Stato prima che sia iniziato un giudizio o che l'autorità amministrativa abbia emesso un provvedimento sanzionatorio. Simile disciplina vale per l'esecuzione delle sanzioni inflitte.

La Convenzione, come tutte quelle preparate sotto gli auspici del Consiglio di Europa, ha il carattere di convenzione «aperta», cioè non vincolante in partenza per gli Stati membri, ma accessibile a tutti mediante successive adesioni. Il successo di essa è subordinato all'accettazione ed alla effettiva ratifica da parte di parecchi Stati. Essa prevede alcune possibilità di «riserve» nell'adesione; ma naturalmente questo strumento internazionale in tanto avrà valore pratico per i paesi aderenti, in quanto le riserve siano limitate al minimo. Il Parlamento Italiano, che deve occuparsi ora della legge di ratifica per il nostro Stato, dovrà decidere se e fino a qual punto le norme della Convenzione possano essere recepite nel nostro ordinamento giuridico interno senza venire in urto con l'ordinamento costituzionale e con le strutture fondamentali del sistema penale e processuale in vigore, e quali disposizioni occorran per dare ad esse una reale forza operante.