CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIG.RA CHRISTINE STIX-HACKL

presentate il 6 dicembre 2001 [1]

I — Oggetto del procedimento

1. Il ricorso della Commissione contro la Repubblica italiana di cui si tratta oggi riguarda la compatibilità con il diritto comunitario di talune disposizioni del codice della strada italiano che prescrivono una disparità di trattamento dei trasgressori in base al luogo di immatricolazione del veicolo. È controverso se tali disposizioni siano sproporzionate e perciò incompatibili con l'art. 12 CE.

II — Contesto normativo: il diritto nazionale

2. Le disposizioni relative al diritto della circolazione stradale rilevanti per il presente procedimento figurano nel *Codice della strada*, *decreto legislativo* 30 aprile 1992, n. 285 (in prosieguo: il «Codice»).

3. Il suo art. 202, che prevede la possibilità, in caso di trasgressione al codice della strada, di pagare un importo ridotto, recita:

«1. Per le violazioni per le quali il presente codice stabilisce una sanzione amministrativa pecuniaria, ferma restando l'applicazione delle eventuali sanzioni accessorie, il trasgressore è ammesso a pagare, entro sessanta giorni dalla contestazione o dalla notificazione, una somma pari al minimo fissato dalle singole norme.

2. Il trasgressore può corrispondere la somma dovuta presso l'ufficio dal quale dipende l'agente accertatore oppure a mezzo di versamento in conto corrente postale, oppure, se l'amministrazione lo prevede, a mezzo di conto corrente bancario. All'uopo, nel verbale contestato o notificato devono essere indicate le modalità di pagamento, con il richiamo delle norme sui versamenti in conto corrente

1 — Lingua originale: il tedesco.

postale, o, eventualmente, su quelli in conto corrente bancario.

2. Il responsabile dell'ufficio o del comando indicati nel comma 1 è tenuto a trasmettere gli atti al prefetto entro trenta giorni dal deposito o dal ricevimento del ricorso, con la prova delle eseguite contestazioni o notificazioni, nonché con ogni altro elemento utile alla decisione, anche se fornito dal ricorrente.

3. Il pagamento in misura ridotta non è consentito quando il trasgressore non abbia ottemperato all'invito a fermarsi, ovvero, trattandosi di conducente di veicolo a motore, si sia rifiutato di esibire il documento di circolazione, la patente di guida o qualsiasi altro documento che, ai sensi delle presenti norme, deve avere con sé; in tal caso il verbale di contestazione della violazione deve essere trasmesso al prefetto entro dieci giorni dall'identificazione».

3. Qualora nei termini previsti non sia stato proposto ricorso e non sia avvenuto il pagamento in misura ridotta, il verbale, in deroga alle disposizioni di cui all'art. 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689, costituisce titolo esecutivo per una somma pari alla metà del massimo della sanzione amministrativa edittale e per le spese di procedimento».

4. L'art. 203 disciplina il ricorso al Prefetto:

5. L'art. 204 disciplina i provvedimenti del prefetto:

«1. Il trasgressore o gli altri soggetti indicati nell'art. 196, nel termine di giorni sessanta dalla contestazione o dalla notificazione, qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta nei casi in cui è consentito, possono proporre ricorso al prefetto del luogo della commessa violazione, da presentarsi all'ufficio o comando cui appartiene l'organo accertatore ovvero da avviarsi agli stessi con raccomandata con ricevuta di ritorno. Con il ricorso possono essere presentati i documenti ritenuti idonei e può essere richiesta l'audizione personale.

«1. Il prefetto, esaminati il verbale e gli atti prodotti dall'ufficio o comando accertatore, nonché il ricorso e i documenti allegati, sentiti gli interessati che ne abbiano fatta richiesta, se ritiene fondato l'accertamento emette, entro centottanta giorni, ordinanza motivata con la quale ingiunge il pagamento di una somma determinata, nel limite non inferiore al doppio del minimo edittale per ogni singola violazione,

secondo i criteri dell'articolo 195, comma 2. L'ingiunzione comprende anche le spese ed è notificata all'autore della violazione ed alle altre persone che sono tenute al pagamento ai sensi del presente titolo. Ove, invece, non ritenga fondato l'accertamento, il prefetto, nello stesso termine, emette ordinanza motivata di archiviazione degli atti, comunicandola integralmente all'ufficio o comando cui appartiene l'organo accertatore, il quale ne dà notizia ai ricorrenti.

6. L'art. 205, relativo all'opposizione innanzi all'autorità giudiziaria, dispone:

«1. Contro l'ordinanza-ingiunzione di pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria gli interessati possono proporre opposizione entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, o di sessanta giorni dalla stessa, se l'interessato risiede all'estero.

2. L'ordinanza-ingiunzione di pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria deve essere notificata nelle forme previste dall'art. 201. Il pagamento della somma ingiunta e delle relative spese deve essere effettuato, entro il termine di trenta giorni dalla notificazione, all'ufficio del registro o al diverso ufficio indicato nella stessa ingiunzione. L'ufficio del registro che ha ricevuto il pagamento, entro trenta giorni dalla sua effettuazione, ne dà comunicazione al prefetto e all'ufficio o comando accertatore.

2. Nei casi indicati dal comma 3 dell'art. 7 del codice di procedura civile, nel testo sostituito dall'art. 17 della legge 21 novembre 1991, n. 374, l'opposizione è proposta innanzi al giudice di pace del luogo della commessa violazione. Resta ferma la competenza del pretore quando sia stata applicata una sanzione amministrativa accessoria.

3. Il giudizio di opposizione è regolato dagli articoli 22, 22-bis e 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689».

3. L'ordinanza-ingiunzione, trascorso il termine per il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria, costituisce titolo esecutivo per l'ammontare della somma ingiunta e delle relative spese».

7. L'art. 207 contiene le particolari disposizioni applicabili ai veicoli immatricolati all'estero o muniti di targa EE:

«1. Quando con un veicolo immatricolato all'estero o munito di targa EE viene violata una disposizione del presente codice da cui consegue una sanzione amministrativa pecuniaria, il trasgressore è ammesso ad effettuare immediatamente, nelle mani dell'agente accertatore, il pagamento in misura ridotta previsto dall'art. 202. L'agente trasmette al proprio comando od ufficio il verbale e la somma riscossa e ne rilascia ricevuta al trasgressore, facendo menzione del pagamento nella copia del verbale che consegna al trasgressore medesimo.

2. Qualora il trasgressore non si avvalga, per qualsiasi motivo, della facoltà prevista del pagamento in misura ridotta, egli deve versare all'agente accertatore, a titolo di cauzione, una somma pari alla metà del massimo della sanzione pecuniaria prevista per la violazione. In sostituzione del versamento della cauzione suddetta, il trasgressore può fornire apposito documento fidejussorio che garantisca il pagamento delle somme dovute. Del versamento della cauzione o del rilascio del documento fidejussorio è fatta menzione nel verbale di contestazione della violazione. L'una e l'altro sono versati al comando od ufficio da cui l'accertatore dipende.

3. In mancanza del versamento della cauzione o della presentazione della garanzia di cui al comma 2, viene disposto in via cautelare l'immediato ritiro della patente da parte dell'agente accertatore. In mancanza della patente si applica il fermo amministrativo del veicolo fino a quando non sia stato adempiuto uno degli oneri di cui al comma 2 e, comunque, per un periodo non superiore a sessanta giorni.

4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano ai veicoli di proprietà dei cittadini italiani residenti nel comune di Campione d'Italia».

8. Il sistema italiano si caratterizza per il fatto che l'importo massimo di una sanzione pecuniaria corrisponde ogni volta al quadruplo del minimo. Quindi la metà del massimo equivale sempre al doppio del minimo.

III — Il procedimento precontenzioso ed il procedimento giudiziario

9. La Commissione, ritenendo che alcune disposizioni del Codice violassero l'art. 12 CE, ha avviato il procedimento per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE.

10. In conformità alla procedura di cui all'art. 226, n. 1, la Commissione, dopo

aver posto la Repubblica italiana in grado di presentare le proprie osservazioni, ha indirizzato alla stessa, con lettera del 2 ottobre 1998, un parere motivato con cui la invitava a prendere le misure necessarie per conformarsi agli obblighi imposti dall'art. 12 CE entro due mesi dalla notifica del parere medesimo.

11. Poiché, alla luce di numerose lettere di risposta delle autorità italiane, restava dell'opinione che la Repubblica italiana fosse venuta meno ai suoi obblighi, la Commissione con atto introduttivo del 23 maggio 2000, depositato nella cancelleria della Corte il 31 maggio successivo, ha presentato ricorso dinanzi alla Corte di giustizia contro la Repubblica italiana.

12. La Commissione chiede che la Corte voglia:

— dichiarare che la Repubblica italiana, mantenendo una disposizione (art. 207 del Codice) che stabilisce un trattamento differenziato e non proporzionato fra i contravventori in base al luogo di immatricolazione dei veicoli, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 12 CE;

— condannare la Repubblica italiana al pagamento delle spese processuali.

IV — Riassunto degli argomenti delle parti

13. Secondo la *Commissione* dall'art. 207 del codice risulta che: quando viene violata una disposizione del Codice con un veicolo immatricolato all'estero, il trasgressore deve pagare, direttamente all'agente accertatore e senza possibilità di adire il prefetto competente per il luogo della violazione, una sanzione amministrativa pecuniaria pari al minimo fissato per il singolo tipo di infrazione, oppure deve versare una cauzione, o presentare un documento fidejussorio, che copra una somma pari alla metà del massimo della sanzione pecuniaria prevista per la violazione commessa. In mancanza di versamento di detta cauzione o di presentazione del documento fidejussorio, l'art. 207 prevede il ritiro della patente. Non è espressamente prevista la possibilità di adire il Prefetto.

14. Invece, secondo l'art. 202 del Codice, se la violazione è stata commessa con un veicolo immatricolato in Italia, il trasgressore è ammesso a pagare, entro sessanta giorni dalla notifica, una somma pari al minimo fissato per il singolo tipo di infrazione. Il trasgressore può versare la somma dovuta presso l'ufficio da cui dipende l'agente accertatore oppure a mezzo di versamento su conto corrente postale o

bancario. Egli ha infine diritto di presentare ricorso al Prefetto nel termine di sessanta giorni dalla notifica del verbale.

15. Secondo la Commissione la citata normativa comporta così una discriminazione in base al luogo di immatricolazione del veicolo e si traduce di fatto in una disparità di trattamento in base alla cittadinanza. Anche se dalla sentenza Pastoors [2] si potrebbe desumere che una disparità di trattamento tra contravventori in base al luogo di residenza potrebbe essere giustificata, pur tuttavia la normativa italiana non sarebbe proporzionata. Essa violerebbe perciò l'art. 12 CE.

16. Per il resto la Commissione indica una soluzione che, a suo parere, servirebbe allo scopo perseguito dal governo italiano ed allo stesso tempo sarebbe conforme al diritto comunitario. Secondo questa soluzione si potrebbe esigere l'immediato pagamento di una cauzione pari al minimo, vale a dire all'importo necessario per il pagamento in misura ridotta di cui all'art. 202 del Codice. Così si garantirebbe il pagamento senza togliere all'interessato il diritto ad un termine di ripensamento.

17. Il governo italiano riconosce che la normativa italiana discrimina indirettamente in base alla cittadinanza. Riferendosi ai punti 22 e 24 della sentenza Pastoors e facendo osservare che mancano idonei strumenti comunitari o convenzioni bilaterali tra Stati che garantiscano l'esecuzione all'estero delle sanzioni in esame, il governo italiano fa tuttavia valere che tale discriminazione è indispensabile per garantire il pagamento delle sanzioni dovute dai trasgressori non residenti.

18. La soluzione prospettata dalla Commissione non sarebbe soddisfacente, perché non eliminerebbe l'aspetto più rilevante della normativa, ossia l'obbligo di pagamento immediato. Inoltre la proposta della Commissione offrirebbe al trasgressore non residente un vantaggio qualora questi volesse esperire un rimedio giuridico che rimanesse successivamente infruttuoso. In tal caso, infatti, l'importo della cauzione pari al minimo non basterebbe a coprire la sanzione, che la normativa prevede possa corrispondere al doppio del minimo.

V — Il mio punto di vista

19. In un primo momento si deve accertare se ed in quale punto del Codice sia prevista una disparità di trattamento e se questa disciplina sia oggettivamente giustificata. In una seconda fase si deve esaminare se questa normativa sia «adeguatamente com-

2 — Sentenza 23 gennaio 1997, causa C-29/95, Pastoors (Racc. pag. I-285).

misurat[a] allo scopo legittimamente perseguito dall'ordinamento nazionale» [3].

A — *Trattamento differenziato*

20. Si deve anzitutto osservare che il Codice distingue due regimi in caso di violazioni comportanti l'irrogazione di una sanzione pecuniaria. Mentre il primo regime si applica ai trasgressori i cui veicoli sono stati immatricolati nello Stato (in prosieguo: il «primo gruppo»), l'altro si applica ai trasgressori il cui veicolo è stato immatricolato all'estero o è munito di targa EE (in prosieguo: il «secondo gruppo»). I due regimi si differenziano per numerosi aspetti.

21. Si deve inoltre osservare che le disposizioni controverse del Codice si differenziano in più punti dalla normativa di cui trattasi nella sentenza Pastoors, richiamata da entrambe le parti.

22. La prima differenza consiste nel fatto che la sentenza Pastoors aveva ad oggetto una normativa che in linea di principio attribuiva ad entrambi i gruppi, vale a dire ai residenti ed ai non residenti, le stesse possibilità: pagamento immediato della sanzione pecuniaria o promozione di un procedimento penale. Solo la seconda alternativa comportava una disciplina speciale per i non residenti, e precisamente il deposito di una cauzione pari ad una volta e mezza l'importo della sanzione pecuniaria.

23. Invece, le controverse disposizioni del Codice contengono molte più differenziazioni. Così, mentre il primo gruppo ha 60 giorni di tempo per il pagamento in misura ridotta, il secondo gruppo deve ottemperare immediatamente, ossia non ha alcuno spatium deliberandi.

24. Inoltre, come risulta da una collazione delle disposizioni pertinenti del Codice, il secondo gruppo, diversamente dal primo, ha la possibilità di ricorrere solo dopo il pagamento di una cauzione o la presentazione di un documento fidejussorio.

25. Infine il secondo gruppo, qualora non effettui immediatamente il pagamento in misura ridotta, non depositi una cauzione o non presenti un documento fidejussorio, è soggetto ad una sanzione che non può essere applicata al primo gruppo, consistente nel ritiro della patente o, in via subordinata, nel fermo amministrativo del veicolo.

3 — Sentenza 24 novembre 1998, causa C-274/96, Bickel e Franz (Racc. pag. I-7637, punto 27).

26. La seconda differenza rispetto alla sentenza Pastoors consiste nel fatto che l'art. 207 del Codice non distingue in base al domicilio o al luogo di residenza, bensì in base al luogo di immatricolazione del veicolo.

27. Si deve perciò esaminare se anche una disposizione che fa riferimento al luogo di immatricolazione si debba considerare, come una disposizione che faccia riferimento alla residenza, una discriminazione dissimulata in base alla cittadinanza.

28. Se si parte dalle considerazioni che stanno alla base della giurisprudenza della Corte di giustizia [4] relativa alla discriminazione dissimulata, si deve presupporre che una discriminazione vietata (dissimulata) esista allorché risulta che una disposizione nazionale non interessa, o interessa molto raramente, i cittadini dello Stato membro considerato.

29. L'art. 207 del Codice rappresenta appunto una disposizione di questo genere, in quanto, in linea di principio, interessa solo i cittadini di altri Stati membri. Mi riferisco al fatto che solo una minoranza dei veicoli immatricolati all'estero sono guidati da cittadini italiani e per converso solo una minoranza dei veicoli immatricolati in Italia sono guidati da cittadini di altri Stati membri.

30. Dal punto di vista dei suoi effetti, il Codice contiene quindi una disciplina differenziata in funzione della cittadinanza.

31. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, però, non ogni disparità di trattamento viola il principio di non discriminazione di cui all'art. 12 CE. Sono infatti legittime disposizioni differenziate se sono giustificate da circostanze oggettive [5].

32. In vista di un'eventuale giustificazione oggettiva della disposizione dell'art. 207 del Codice, il governo italiano ha giustamente fatto riferimento alle difficoltà che potrebbero emergere in sede di sanzione delle infrazioni al Codice commesse con veicoli non immatricolati nel territorio nazionale.

33. Un aspetto essenziale per quanto riguarda la valutazione delle disposizioni relative alla perseguibilità di infrazioni e all'esecuzione di atti statali, quali le sentenze e gli atti amministrativi, è costituito

4 — Sentenza 14 febbraio 1995, causa C-279/93, Schumacker (Racc. pag. I-225, punti 28-29) e causa C-29/95 (citata alla nota 2, punti 17-18).

5 — Sentenze 10 febbraio 1994, causa C-398/92, Mund & Fester, (Racc. pag I-467, punti 16-17) e 19 settembre 2000, causa C-156/98, Commissione/Germania (Racc. pag. I-6857, punti 86-87).

dalla questione se esistano accordi internazionali o atti della Comunità o dell'Unione che garantiscano l'esecuzione.

34. Nel caso in cui tali accordi o atti giuridici esistano, si può infatti desumere dalla sentenza Mund & Fester che non sono necessarie, al fine di assicurarne l'esecuzione, disposizioni speciali per i non residenti o, come nel caso in esame, per trasgressioni commesse con veicoli immatricolati all'estero [6].

35. Invece, come ha spiegato la Corte nella sentenza Pastoors, in caso di mancanza di accordi sussiste «effettivamente il rischio che l'esecuzione di una condanna emessa nei confronti di un non residente sia impossibile o, quanto meno, considerevolmente più difficile e onerosa» [7]. Tale rischio è appunto elevato in materia di circolazione stradale.

36. Il perseguimento delle infrazioni commesse con veicoli immatricolati all'estero comporta procedimenti notevolmente più complessi che richiedono più tempo e più personale e quindi maggiori costi. La Corte di giustizia [8] riconosce tuttavia implicitamente che le complicazioni in materia di giurisdizione e di costi supplementari sono ragioni che giustificano una normativa che preveda una disparità di trattamento oggettiva.

37. Nel procedimento in esame si tratta di una normativa nazionale che prevede il deposito di una somma di denaro a titolo di cauzione. Con ciò si intende evitare che i trasgressori alla guida di un veicolo immatricolato all'estero «possano sottrarsi a una sanzione effettiva semplicemente dichiarando che non intendono acconsentire alla riscossione immediata dell'ammenda e che optano per l'avvio» [9] del procedimento, vale a dire, nella situazione giuridica determinata dal Codice, che essi intendono adire le vie legali.

38. Del resto, la necessità di una disciplina interstatale si manifesta chiaramente in una recente iniziativa intrapresa nell'ambito della collaborazione di polizia e giudiziaria in materia penale (Titolo VI UE), e precisamente in una decisione quadro relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie [10].

39. Da quanto precede consegue che è in linea di principio giustificata una normativa che, per quanto riguarda la sanzione delle infrazioni al Codice, distingue a

6 — Nello stesso senso l'avvocato generale Tesauro nelle sue conclusioni della causa C-29/95 (citata alla nota 2, paragrafo 11).

7 — Causa C-29/95 (citata alla nota 2, punto 21).

8 — V. causa C-274/96 (citata alla nota 3, punto 30).

9 — Causa C-29/95 (citata alla nota 2, punto 22).

10 — Documento del Consiglio 11178/01, COPEN 40.

seconda che il veicolo sia stato immatricolato nel territorio nazionale o all'estero. Ciò però non significa ancora che l'art. 207 del Codice sia conforme alle prescrizioni dell'art. 12 CE.

B — *Proporzionalità*

40. Perché una normativa nazionale sia conforme all'art. 12 CE non basta che essa sia oggettivamente giustificata, ma occorre anche che sia conforme al principio della proporzionalità. L'art. 207 del Codice dev'essere perciò esaminato in relazione ai singoli aspetti di tale principio. A tal fine si devono in primo luogo prendere in considerazione l'obbligo di pagare una cauzione nonché l'importo della stessa e, in secondo luogo, i provvedimenti che possono essere presi in caso di mancato pagamento di una cauzione o di mancata presentazione di una garanzia.

41. Questo esame non va eseguito con riferimento a casi concreti, ma in generale. Infatti il principio della proporzionalità è già violato se c'è violazione in una serie di casi tipici.

1. Idoneità

42. Con riferimento all'idoneità delle disposizioni dell'art. 207 del Codice si deve accertare che esse siano state adottate allo scopo, riconosciuto anche dalla giurisprudenza [11], di garantire la perseguibilità delle trasgressioni.

43. Come espone giustamente il governo italiano, le misure ivi previste sono atte in linea di principio a servire a tale scopo. Questo vale in particolare per il pagamento di una cauzione con la quale dovrebbe essere assicurata l'effettiva riscossione dell'importo della sanzione [12].

2. Necessità

44. Nell'ambito della necessità si deve valutare se le misure disposte dall'art. 207 del Codice comportino, in particolare per gli amministrati, un pregiudizio minimo o se invece ci siano misure parimenti efficaci e meno gravose.

45. Un confronto con le corrispondenti normative degli altri Stati membri mostra che non solo esistono misure teoricamente meno gravose, ma che tali misure sono addirittura in vigore in molti Stati membri. Ad esempio alcuni Stati membri rinunciano in particolare ad operare una disparità di

11 — Per lo scopo della perseguibilità v. sentenza 12 luglio 2001, causa C-262/99, Louloudakis (Racc. pag. I-5547, punto 69).

12 — V. sentenza 7 dicembre 2000, causa C-213/99, de Andrade (Racc. pag. I-11083, punto 23).

trattamento tra le contravvenzioni commesse da residenti, o con veicoli immatricolati nel territorio nazionale, e le contravvenzioni commesse da non residenti o con veicoli immatricolati all'estero [13].

46. Ma anche quegli Stati membri che conoscono tale disparità di trattamento prevedono misure molto meno restrittive di quelle della Repubblica italiana [14]. Questo riguarda in primo luogo l'ammontare della cauzione e le misure che possono essere prese. Così, ad esempio, l'importo della cauzione è limitato all'importo della sanzione pecuniaria e, in parte, alle spese processuali. Nel sistema del Codice il pagamento in misura ridotta ai sensi dell'art. 202 è conforme a questo primo aspetto.

47. Sebbene, quindi, esistano misure funzionanti nella pratica, che cioè sono parimenti efficaci ma meno gravose, la mera esistenza di tali diverse normative in altri Stati membri, almeno secondo un orientamento giurisprudenziale [15], non è tuttavia di per sé un argomento atto a giustificare il carattere non proporzionato di una normativa nazionale.

13 — Così almeno risulta dalle disposizioni di legge relative alle sanzioni pecuniarie di Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Austria e Regno Unito.

14 — Vi rientrano Belgio, Germania e Spagna.

15 — Sentenza 21 settembre 1999, causa C-124/97, Läärä (Racc. pag. I-6067, punto 36).

48. Se ne può desumere che gli Stati membri non sono obbligati a scegliere a priori il livello di tutela più basso.

49. Per accertare la conformità della normativa dell'art. 207 del Codice è quindi ancora necessaria una verifica alla luce della proporzionalità in senso stretto.

3. Adeguatezza, proporzionalità in senso stretto

50. In definitiva, quindi, si deve ancora esaminare se le restrizioni connesse alla disciplina stabilita dall'art. 207 del Codice siano adeguate allo scopo perseguito da tale disposizione.

51. A tale proposito si deve anzitutto esaminare l'effetto del regime del Codice per i trasgressori alla guida di un veicolo immatricolato all'estero.

52. Analogamente alle disposizioni di diritto nazionale di cui trattasi nella sen-

tenza Pastoors, sotto il profilo della protezione giuridica l'art. 207 del Codice ha infatti nei confronti del trasgressore che guida un veicolo immatricolato all'estero un effetto dissuasivo.

53. L'effetto dissuasivo risiede, da un lato, nell'importo della cauzione. Questa ammonta al doppio della somma ridotta che si deve versare in caso di pagamento immediato. Si aggiungono le modalità della perdita della cauzione. Questa infatti è incamerata anche se non viene esperito alcun rimedio giuridico. Il trasgressore ottiene la restituzione della cauzione solo se esperisce con successo il procedimento.

54. D'altro canto, le misure accessorie quali il ritiro della patente ed il sequestro del veicolo esercitano una certa pressione.

55. È irrilevante che nell'ordinamento italiano, a differenza del diritto nazionale di cui si tratta nella sentenza Pastoors [16], il mancato pagamento immediato non dia subito luogo al fermo amministrativo del veicolo, cui si procede solo in mancanza della patente di guida. La Corte di giustizia ha infatti definito la normativa di cui alla sentenza Pastoors come «manifestamente sproporzionata» [17]. Tuttavia violano l'art. 12 CE anche quelle disposizioni che non sono *manifestamente* sproporzionate.

56. Il fatto che il regime eserciti una pressione sul trasgressore alla guida di un veicolo immatricolato all'estero, perché questi rinunci ad adire le vie legali e paghi immediatamente la somma ridotta, fa sì che tale regime limiti l'accesso di questa cerchia di persone alla protezione giuridica [18].

57. Orbene, il diritto ad una protezione giuridica effettiva costituisce un principio generale di diritto comunitario, che deriva dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri e che è sancito dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [19].

58. Del resto si deve anche prendere in considerazione il diritto ad una buona amministrazione, in particolare al diritto ad essere sentiti, previsto dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, non giuridicamente vincolante.

16 — Causa C-29/95 (citata alla nota 2, punti 25-26).

17 — Causa C-29/95 (citata alla nota 2, punto 26).

18 — V. le considerazioni dell'avvocato generale Tesauro nella causa C-29/95 (citata alla nota 2, paragrafi 19-20).

19 — Sentenze 11 gennaio 2001, causa C-1/99, Kofisa (Racc. pag. I-207, punto 46) e C-226/99, Siples (Racc. pag. I-277, punto 17); v. sentenza 15 ottobre 1987, causa 222/86, Heylens (Racc. pag. 4097, punto 14).

59. Il sistema instaurato con l'art. 207 del Codice, in particolare la circostanza che i trasgressori alla guida di veicoli immatricolati all'estero non abbiano un'effettiva libertà di scelta tra la possibilità di pagare l'importo ridotto e quella di adire le vie legali [20], ostacola pertanto il diritto dei trasgressori che guidano veicoli immatricolati all'estero ad essere sentiti e restringe in pratica considerevolmente le loro possibilità di ricorrere alla protezione giuridica. La sproporzionatezza della normativa, quindi, sussiste già, anche senza giungere a sostenere, in termini ancora più radicali, che è assolutamente illegittimo costituire una cauzione come una sorta di liquidazione anticipata del massimo edittale [21].

60. Per completezza faccio riferimento anche alla giurisprudenza della Corte di giustizia che ha stabilito il principio secondo il quale è importante che le misure alternative proposte dalla Commissione appaiano sufficientemente efficaci per raggiungere l'obbiettivo perseguito [22]. Anche utilizzando il principio sviluppato da tale giurisprudenza, il sistema delle sanzioni disciplinate dall'art. 207 del Codice si dimostra tuttavia contrario al principio di proporzionalità, ossia le sanzioni sono sproporzionate rispetto alla gravità dell'infrazione [23]. Poiché le sanzioni disciplinate dall'art. 207 del Codice costituiscono appunto punizioni inflitte per contravvenzioni relative alla circolazione stradale, questo regime va considerato troppo severo.

61. Il fatto che la maggior parte degli Stati membri che conoscono un obbligo di cauzione comminino ai contravventori cauzioni di importo decisamente inferiore [24] dimostra chiaramente che la normativa dell'art. 207 del Codice non è adeguata.

62. Non risulta perciò che, in caso di adozione di una normativa meno gravosa, gli scopi perseguiti dalla Repubblica italiana non potrebbero essere tutelati in modo altrettanto efficace, ad esempio tramite una cauzione di importo pari al pagamento in misura ridotta cui si aggiungano le spese processuali.

63. Da queste considerazioni risulta che la normativa di cui all'art. 207 del Codice non si può considerare adeguata. Essa viola pertanto il principio di non discriminazione di cui all'art. 12 CE.

20 — Con riferimento alla distinzione sostanziale tra il regime valido per i residenti ed i non residenti, v. causa C-29/95.

21 — Contro una tale configurazione della prestazione di garanzia l'avvocato generale Tesauro nella causa C-29/95 (citata alla nota 2, paragrafo 17).

22 — Sentenza 15 giugno 1999, causa C-394/97, Heinonen (Racc. pag. I-3599, punto 44).

23 — V. sentenza 12 dicembre 1989, causa C-265/88, procedimento penale contro Messner (Racc. pag. 4209, punto 9).

24 — Per una disamina delle normative di altri Stati membri si veda la causa C-265/88 (citata alla nota 23, punto 11).

VI — Conclusione

64. Visto tutto quanto precede, si propone alla Corte di giustizia di statuire come segue:

«1) dichiarare che la Repubblica italiana, mantenendo in vigore una disposizione (art. 207 del Codice) che stabilisce un trattamento differenziato e non proporzionato tra i trasgressori in base al luogo di immatricolazione dei veicoli, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 12 CE.

2) La Repubblica italiana è condannata alle spese processuali».