CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL CHRISTINE STIX-HACKL

apresentadas em 6 de Dezembro de 2001 [1]

I — Objecto do processo

1. O presente recurso interposto pela Comissão contra a República Italiana diz respeito à compatibilidade de uma regulamentação do direito italiano relativo à circulação rodoviária com o direito comunitário, na medida em que estabelece um tratamento diferenciado para os infractores em função do local de registo de matrícula dos veículos. Discute-se se esta regulamentação é desproporcionada e, como tal, incompatível com artigo 12.° CE.

II — Quadro jurídico: direito nacional

2. As disposições relativas à circulação rodoviária essenciais para efeitos do presente processo estão contidas no Codice della strada (Código da Estrada) decreto legislativo n.° 285, de 30 de Abril de 1992 (a seguir «Codice»).

3. O artigo 202.° do referido Codice, que prevê, em caso de infracção ao direito de circulação rodoviária, a possibilidade de pagamento de uma coima de importância reduzida, tem a seguinte redacção:

«1. Nas infracções relativamente às quais este código prevê uma coima, o infractor pode pagar, sem prejuízo da aplicação de eventuais sanções acessórias, no prazo de sessenta dias a contar do auto de notícia ou da notificação, um montante igual ao mínimo fixado nas disposições respectivas.

2. O infractor pode pagar o montante devido no serviço a que pertence o agente autuante ou por meio de depósito em conta corrente postal ou, quando previsto pela administração, em conta corrente bancária. Se necessário, devem constar do auto de notícia ou da notificação as modalidades do pagamento, fazendo referência às disposições relativas a depósitos numa conta

1 — Língua original: alemão.

corrente postal ou, eventualmente, a depósitos numa conta corrente bancária.

3. O pagamento do montante reduzido não é permitido se o infractor não tiver obedecido à ordem para parar ou, tratando-se de um condutor de um veículo motorizado, se tiver negado a apresentar o livrete do veículo, a carta de condução ou qualquer outro documento que deva ter em seu poder nos termos das presentes disposições; neste caso, o auto de notícia deve ser apresentado ao Prefetto no prazo de dez dias a contar da identificação pessoal».

4. O artigo 203.° regula o recurso para o Prefetto:

«1. O infractor ou as outras pessoas referidas no artigo 196.° podem, no prazo de sessenta dias a contar do auto de notícia ou da notificação, quando não tenha sido pago o montante reduzido, nos casos em que tal é permitido, interpor recurso para o Prefetto do local onde foi cometida a infracção, que deverá ser entregue pessoalmente no serviço ou delegação a que pertence o agente autuante ou enviado para este último por carta registada com aviso de recepção. Juntamente com o recurso podem ser apresentados os documentos considerados apropriados bem como pedida uma audição pessoal.

2. O responsável do serviço ou da delegação referidos no n.° 1 é obrigado a transmitir os autos ao Prefetto no prazo de 30 dias a contar da apresentação ou da recepção do recurso, juntamente com a prova do auto de notícia ou da notificação e todos os documentos úteis para efeitos da decisão, mesmo que estes sejam fornecidos pelo recorrente.

3. Quando não tiver sido interposto recurso nem tiver sido pago nenhum montante reduzido no prazo previsto, o auto de notícia constitui, em derrogação ao disposto no artigo 17.° da Lei n.° 689, de 24 de Novembro de 1981, título executivo relativamente ao montante equivalente a metade da coima máxima bem como às custas do processo.»

5. O artigo 204.° estabelece as medidas do Prefetto:

«1. Se o Prefetto, depois de examinar a acta da audição e os autos apresentados pelo serviço ou delegação autuante, bem como o recurso e os documentos anexos, e após a audição dos interessados que a requereram, considerar fundado o auto de notícia, profere, no prazo de 180 dias, uma decisão fundamentada, na qual ordena o paga-

mento de determinado montante, que não deve ser inferior ao dobro do mínimo legal fixado para cada infracção nos termos do artigo 195.°, n.° 2. A decisão que fixa a coima inclui também as custas e é notificada ao infractor bem como às outras pessoas obrigadas ao pagamento nos termos do presente título. Inversamente, se o Prefetto considerar infundado o auto de notícia profere, no mesmo prazo, decisão fundamentada de arquivamento do processo e envia a decisão integral à delegação ou ao serviço a que pertence o agente autuante, que a notificará ao recorrente.

2. A decisão que fixa a coima deve ser notificada segundo as modalidades previstas no artigo 201.° O pagamento do montante fixado e das custas respectivas deve ser efectuado no prazo de 30 dias a contar da notificação no serviço de registo ou em qualquer outro serviço indicado na própria decisão que fixa a coima. O serviço de registo que recebeu o pagamento informa o Prefetto e a delegação ou o serviço autuante no prazo de 30 dias a contar do pagamento.

3. A decisão que fixa a coima constitui, decorrido o prazo de pagamento, título executivo relativamente ao montante fixado e às custas respectivas.»

6. O artigo 205.°, relativo ao recurso judicial, determina:

«1. Os interessados podem interpor recurso da decisão que fixa a coima, no prazo de 30 dias a contar da notificação da decisão ou, caso o interessado resida no estrangeiro, no prazo de 60 dias a contar da notificação.

2. Nos termos do artigo 7.°, n.° 3, do Codice di procedura civile, na redacção que lhe foi dada pelo artigo 17.° da Lei n.° 374, de 21 de Novembro de 1991, o recurso é interposto no Giudice di pace do local onde foi cometida a infracção. A competência do Pretore mantém-se, caso tenha sido aplicada uma sanção acessória.

3. O processo de recurso nos termos do n.° 2 é regulado pelos artigos 22.° e 23.° da Lei n.° 689, de 24 de Novembro de 1981.»

7. O artigo 207.° contém as disposições especiais, aplicáveis aos veículos matricu-

lados no estrangeiro ou munidos de uma placa de registo EE:

«1. Se for cometida uma infracção a uma disposição deste código com um veículo matriculado no estrangeiro ou munido de uma placa de registo EE, e tratando-se de uma infracção punida com coima, o infractor pode pagar directamente ao agente autuante uma importância reduzida nos termos do artigo 202.° O agente envia o auto de notícia e o montante recebido ao serviço ou delegação a que pertence e emite um recibo ao infractor, indicando o pagamento na cópia do auto a entregar ao infractor.

2. Caso o infractor não faça uso, por qualquer razão, da possibilidade de pagamento do montante reduzido, deve pagar ao agente autuante, a título de caução, um montante equivalente a metade da sanção máxima prevista para a infracção cometida. Em vez da caução, o infractor pode apresentar um documento especial de garantia que cubra o pagamento dos montantes devidos. O pagamento da caução ou a entrega do documento de garantia devem constar do auto de notícia da infracção. Ambos devem ser entregues ao serviço ou à delegação a que pertence o agente autuante.

3. Não sendo efectuado o pagamento da caução ou prestada a garantia previstos no n.° 2, o agente autuante determina, a título de medida cautelar, a apreensão imediata da carta de condução. A falta desta implica a apreensão do veículo até ser cumprida uma das obrigações previstas no n.° 2 por um período que não pode, contudo, exceder 60 dias.

4. As disposições do presente artigo não se aplicam aos veículos que sejam propriedade de nacionais italianos residentes no município de Campione d'Italia.»

8. O sistema italiano caracteriza-se pelo facto de o montante máximo da coima ser fixado, por cada infracção, no quádruplo do montante mínimo. Consequentemente, metade do montante máximo equivale sempre ao dobro do montante mínimo.

III — Procedimento administrativo e processo no Tribunal de Justiça

9. Considerando que certas disposições do Codice são contrárias ao artigo 12.° CE, a Comissão propôs uma acção por incumprimento do Tratado nos termos do artigo 226.° CE.

10. Em conformidade com o procedimento previsto no artigo 226.°, primeiro pará-

grafo, CE, a Comissão deu previamente à República Italiana oportunidade de apresentar as suas observações e dirigiu-lhe posteriormente, por carta de 2 de Outubro de 1998, um parecer fundamentado no qual notificou a mesma para, no prazo de dois meses a contar da notificação desse parecer fundamentado, tomar as medidas necessárias ao cumprimento das obrigações impostas pelo artigo 12.° CE.

11. Um vez que a Comissão, após várias respostas da República Italiana, continuou a considerar que esta não havia cumprido as suas obrigações, interpôs no Tribunal de Justiça, por petição de 23 de Maio de 2000, inscrita no registo do Tribunal de Justiça em 31 de Maio de 2000, recurso contra a República Italiana.

12. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar que a República Italiana, ao manter em vigor uma disposição (artigo 207.° do Codice) que estabelece um tratamento diferenciado e desproporcionado entre os infractores, em função do local da matrícula dos veículos, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 12.° CE),

— condenar a República Italiana nas despesas.

IV — Resumo da argumentação das partes

13. Segundo a *Comissão,* resulta do artigo 207.° do Codice que, quando um veículo matriculado no estrangeiro violar uma disposição do Codice, o infractor deve pagar — directamente ao agente autuante e sem possibilidade de recurso para o Prefetto do local da infracção — uma coima igual ao mínimo fixado para esse tipo de infracção, ou depositar uma caução ou apresentar um documento de garantia que cubra um montante equivalente à metade da coima máxima prevista para a infracção cometida. Na falta de depósito da caução ou da apresentação da garantia, a disposição prevê a apreensão da carta de condução. Não está expressamente prevista a possibilidade de recurso para o Prefetto.

14. Pelo contrário, o artigo 202.° do Codice dispõe que, nas infracções ao código cometidas com veículos matriculados em Itália, o infractor pode pagar, no prazo de 60 dias a contar da notificação, um montante igual ao mínimo fixado para essa infracção. O infractor pode pagar o montante devido no serviço a que pertence o agente autuante ou por meio de depósito em conta corrente postal ou bancária. Por

fim, pode interpor recurso para o Prefetto, no prazo de sessenta dias a contar da notificação da decisão que fixa a coima.

15. A Comissão afirma que a referida legislação constitui uma discriminação em função do lugar de registo do veículo e conduz de facto ao mesmo resultado que uma discriminação com base em nacionalidade. Embora se possa deduzir do acórdão no processo Pastoors e Trans-Cap [2] que é possível operar uma distinção em função do domicílio dos infractores, o regime italiano é, porém, desproporcionado, infringindo, assim, o artigo 12.° CE.

16. De resto, a Comissão indica uma solução que, em seu entender, serve o objectivo prosseguido pela Itália e ao mesmo tempo é compatível com o direito comunitário. De acordo com esta solução, poderia ser exigido o pagamento imediato de uma quantia a título de caução equivalente ao montante mínimo, ou seja, a quantia necessária ao pagamento do montante reduzido previsto no artigo 202.° do Codice. Assim, ficaria garantido o pagamento sem que fosse retirado ao infractor o direito a um período de reflexão.

17. O *Governo italiano* admite que a regulamentação italiana opera uma discriminação indirecta em função da nacionalidade. Referindo-se aos números 22 e 24 do acórdão Pastoors e Trans-Cap e apontando para a falta de normas comunitárias ou acordos bilaterais que garantam a execução das sanções no estrangeiro, o Governo italiano defende, contudo, que a discriminação controvertida é indispensável para assegurar o pagamento das sanções pelos infractores não residentes.

18. A solução apresentada pela Comissão não é suficiente, na medida em que não elimina o aspecto mais grave da discriminação, nomeadamente, a obrigação de pagamento imediato. Por outro lado, a proposta da Comissão favorece o infractor não residente que pretenda interpor recurso judicial posteriormente julgado improcedente. Com efeito, neste caso, o montante da caução correspondente ao montante mínimo não seria suficiente para cobrir a coima prevista pela norma, que pode equivaler ao dobro do montante mínimo.

V — Apreciação

19. Em primeiro lugar, há que analisar se, e em que medida, o Codice prevê um tratamento diferenciado, e se este regime é objectivamente justificado. Em segundo lugar, há que examinar se este regime é

2 — Acórdão de 23 de Janeiro de 1997 (C-29/95, Colect., p. I-285).

«proporcionad[o] ao objectivo legitimamente prosseguido pelo direito nacional» [3].

A — *Tratamento diferenciado*

20. Importa desde já salientar que o Codice distingue, em caso de infracção punida com coima, dois regimes. Enquanto um destes regimes é aplicável ao infractor cujo veículo está matriculado no país (a seguir «primeiro grupo») o outro é aplicável ao infractor cujo veículo está registado no estrangeiro ou munido de uma matrícula EE (a seguir «segundo grupo»). Os dois regimes diferem entre si em numerosos aspectos.

21. Há ainda que salientar que as disposições do Codice em questão se distinguem em vários pontos da regulamentação em causa no processo Pastoors e Trans-Cap, evocado por ambas as partes.

22. A primeira diferença consiste no facto, de o processo Pastoors e Trans-Cap ter por objecto uma regulamentação que conferia a ambos os grupos, ou seja, aos residentes e aos não residentes, essencialmente as mesmas possibilidades: o pagamento imediato da coima ou a instauração de um processo penal. Apenas a segunda alternativa previa um regime especial para os não residentes isto é, o depósito de uma caução equivalente a uma vez e meia o montante da coima.

23. Comparativamente, as disposições controvertidas do Codice são diferentes em muito mais pontos. Assim, o primeiro grupo tem 60 dias para efectuar o pagamento do montante reduzido, enquanto o segundo só pode fazer uso desse direito imediatamente, ou seja, não dispõe de nenhum *spatium deliberandi.*

24. Além disso, como se conclui da análise conjunta das disposições pertinentes do Codice, o segundo grupo só pode recorrer, ao contrário do primeiro grupo, depois do pagamento de uma caução ou da apresentação de um documento de garantia.

25. Por fim, é aplicada ao segundo grupo, caso este não pague imediatamente o montante reduzido, não deposite a caução ou não apresente um documento de garantia, uma sanção que não é aplicável ao primeiro: a apreensão da carta de condução ou, a título subsidiário, a apreensão do veículo.

3 — Acórdão de 24 de Novembro de 1998, Bickel e Franz (C-274/96, Colect., p. I-7637, n.º 27).

26. A segunda diferença em relação ao processo Pastoors e Trans-Cap consiste no facto de o artigo 207.° do Codice não distinguir em função do domicílio ou residência fixa, mas sim do local da matrícula do veículo.

27. Há, assim, que analisar se uma disposição que faz referência ao local da matrícula, à semelhança de uma disposição que faz referência ao domicílio, deve ser qualificada como uma forma dissimulada de discriminação em função da nacionalidade.

28. Partindo das considerações subjacentes à jurisprudência do Tribunal de Justiça [4] relativa às formas dissimuladas de discriminação, pressupõe-se que existe discriminação proibida (dissimulada) quando uma disposição nacional não diz respeito ou muito raramente diz respeito aos nacionais do Estado-Membro em questão.

29. O artigo 207.° do Codice constitui uma regulamentação desse tipo, na medida em que, em regra, apenas diz respeito a nacionais de outros Estados-Membros. Isto deve-se ao facto de certamente apenas uma minoria dos veículos matriculados no estrangeiro serem conduzidos por nacionais italianos, ou, inversamente, ao facto de apenas uma minoria dos veículos matriculados em Itália serem conduzidos por nacionais de outros Estados-Membros.

30. O Codice prevê assim uma regulamentação que, pelos seus efeitos, opera uma distinção em função da nacionalidade.

31. Todavia, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, nem todo e qualquer tratamento diferenciado é contrário à proibição de discriminação nos termos do artigo 12.° CE. Assim, são permitidas normas discriminatórias desde que circunstâncias objectivas as justifiquem [5].

32. Relativamente a uma eventual justificação objectiva da disposição do artigo 207.° do Codice o Governo italiano apontou, com razão, as dificuldades que pode suscitar a punição de infracções ao Codice cometidas com veículos não matriculados no país.

33. Um aspecto fundamental para a apreciação de regulamentações relativas ao procedimento contra infracções e à execução de actos do Estado, como decisões judiciais ou actos administrativos, é a

4 — Acórdãos de 14 de Fevereiro de 1995, Schumacker (C-279/93, Colect., p. I-225, n.os 28 e 29), e Pastoors Trans-Cap (já referido na nota 2, n.os 17 e 18).

5 — Acórdãos de 10 de Fevereiro de 1994, Mund & Fester (C-398/92, Colect., p. I-467, n.os 16 e 17), e de 19 de Setembro de 2000, Comissão/Alemanha (C-156/98, Colect., p. I-6857, n.os 86 e 87).

questão de se saber se existem convenções internacionais ou actos jurídicos comunitários (ou da União) que garantam a execução.

34. Com efeito, caso existam essas convenções ou actos jurídicos, resulta do acórdão no processo Mund & Fester que não são necessárias disposições específicas para não residentes ou — como no caso vertente — para as infracções cometidas com veículos matriculados no estrangeiro com o objectivo de garantir a execução [6].

35. Na falta de convenções existe porém, como o Tribunal de Justiça referiu no processo Pastoors e Trans-Cap, «um risco real de a execução de uma condenação proferida contra o não residente ser impossível ou, pelo menos, consideravelmente mais difícil e mais onerosa [7]». Tal risco é, justamente no campo da circulação rodoviária, bastante elevado.

36. O procedimento contra infracções cometidas com veículos registados no estrangeiro implica processos muito mais complexos, que requerem um maior investimento, em tempo e em pessoal e são, consequentemente, mais onerosos. Ora, as dificuldades de jurisdição e despesas suplementares são motivos que o Tribunal de Justiça [8] reconheceu implicitamente como susceptíveis de justificar objectivamente uma regulamentação que prevê um tratamento diferente.

37. No caso em apreço, trata-se de uma regulamentação nacional que prevê o depósito de um determinado montante a título de garantia. Por este meio pretende-se evitar que os infractores ao volante de um veículo matriculado no estrangeiro possam «subtrair-se a uma sanção efectiva, declarando simplesmente que não estão de acordo com a cobrança imediata da multa e que optam por um processo penal normal» [9], ou seja, — transpondo para a situação jurídica nos termos do Codice, que pretendem recorrer.

38. A necessidade de uma regulamentação entre Estados torna-se evidente à luz de uma iniciativa recente no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal (título VI UE), concretamente, uma decisão-quadro relativa à aplicação do princípio de reconhecimento mútuo de sanções pecuniárias e coimas [10].

39. Do exposto resulta que uma regulamentação que, no que respeita ao procedimento contra infracções ao Codice, opera uma distinção consoante o veículo está

6 — V., igualmente, as conclusões do advogado-geral G. Tesauro no processo Pastoors e Trans-Cap (já referido na nota 2, n.° 11 das conclusões).

7 — Acórdão Pastoors e Trans-Cap, já referido na nota 2, n.° 21.

8 — V. acórdão Bickel & Franz, já referido na nota 3, n.° 30.

9 — Acórdão Pastoors e Trans-Cap, já referido na nota 2, n.° 22.

10 — Documento do Conselho 11178/01, COPEN 40.

registado no país ou no estrangeiro é, em princípio, justificada. Porém, por si só, isto não significa que o artigo 207.° do Codice seja conforme com o disposto no artigo 12.° CE.

B — *Proporcionalidade*

40. Para que uma regulamentação nacional seja compatível com o artigo 12.° CE não basta que seja objectivamente justificada, devendo ainda ser conforme com o princípio da proporcionalidade. Consequentemente, o artigo 207.° do Codice deve ser analisado à luz dos vários aspectos deste princípio. A este respeito, trata-se em primeiro lugar da obrigação de pagamento de uma caução e do seu valor, e em segundo, das medidas aplicáveis na falta do seu pagamento ou da apresentação de uma garantia.

41. Esta análise deve ser efectuada, não com base em casos concretos, mas de um modo geral. Com efeito, existe violação do princípio da proporcionalidade quando é atingido um grupo de casos típicos.

1. Carácter apropriado

42. Relativamente ao carácter apropriado das disposições do artigo 207.° do Codice cabe assinalar, que estas foram adoptadas com o objectivo — reconhecido também pela jurisprudência [11] — de garantir o procedimento contra a infracção.

43. Como o Governo italiano refere com razão, as medidas aí previstas são, em princípio, apropriadas à prossecução deste objectivo. Isto é especialmente válido quanto ao pagamento de uma caução, mediante o qual deve ficar garantido o pagamento efectivo do direito correspondente [12].

2. Necessidade

44. No âmbito da necessidade, há que analisar se as medidas previstas no artigo 207.° do Codice constituem, especialmente para os particulares, um prejuízo mínimo, ou se, inversamente, existem outras medidas igualmente eficazes, mas menos restritivas.

45. Uma comparação com as regulamentações correspondentes dos outros Estados-Membros mostra, não só que, teoricamente, existem medidas menos restritivas, mas que tais medidas estão mesmo em vigor em alguns Estados-Membros. Assim,

11 — Quanto ao objectivo dos procedimentos penais, v., acórdão de 12 de Julho de 2001, Louloudakis (C-262/99, Colect., p. I-5547, n.° 69).

12 — V. acórdão de 7 de Dezembro de 2000, de Andrade (C-213/99, Colect., p. I-11083, n.° 23).

alguns Estados-Membros renunciam a operar uma distinção entre infracções cometidas por residentes ou com um veículo registado no país e as cometidas por residentes no estrangeiro ou com veículos registados no estrangeiro [13].

46. Mas mesmo os Estados-Membros que conhecem tal distinção prevêem medidas muito menos restritivas que a Itália [14]. Isto diz respeito, em primeiro lugar, ao montante da caução e às medidas que podem ser tomadas. Assim, por exemplo, o montante da caução é limitado ao montante da coima e — em parte — às custas do processo. Segundo o sistema do Codice, o montante reduzido nos termos do seu artigo 202.° corresponde ao primeiro aspecto.

47. Apesar de existirem na prática medidas funcionais, ou seja, igualmente eficazes mas menos restritivas, o simples facto de existirem tais regulamentações noutros Estados-Membros — pelo menos de acordo com uma parte da jurisprudência [15] — não constitui, porém, por si só, um argumento a favor do carácter desproporcional de uma regulamentação nacional.

13 — Isto é válido pelo menos relativamente às disposições legais referentes às coimas, para a Finlândia, a França, a Grécia, a Irlanda, a Áustria e o Reino Unido.

14 — Pertencem a este grupo a Bélgica, a Alemanha e a Espanha.

15 — Acórdão de 21 de Setembro de 1999, Läärä e o. (C-124/97, Colect., p. I-6067, n.° 36).

48. Pode deduzir-se do exposto que os Estados-Membros não são obrigados a optar de imediato pelo nível de protecção mais baixo.

49. Para se verificar a conformidade da regulamentação instituída pelo artigo 207.° do Codice é, assim, necessária a sua análise à luz da proporcionalidade em sentido restrito.

3. Adequação, proporcionalidade em sentido restrito

50. Por fim, há ainda que analisar, se as intervenções relacionadas com a regulamentação instituída pelo artigo 207.° do Codice são adequadas ao objectivo prosseguido por esta disposição.

51. Neste contexto, convém, em primeiro lugar, examinar o efeito do regime do Codice para os infractores ao volante de veículos registados no estrangeiro.

52. À semelhança das disposições de direito nacional que estão na base do processo

Pastoors e Trans-Cap, o artigo 207.° do Codice produz, relativamente a infractores ao volante de veículos registados no estrangeiro, um efeito dissuasivo no que diz respeito à protecção jurídica.

53. Este efeito dissuasivo advém, por um lado, do montante da caução. Este equivale ao dobro do montante reduzido, a liquidar em caso de pagamento imediato. A isto juntam-se as modalidades relativas à perda da caução. Assim, esta é igualmente perdida quando não é interposto recurso. O infractor só recupera a caução se ganhar o processo.

54. Por outro lado, as medidas acessórias a tomar, como a apreensão da carta de condução e a apreensão do veículo, exercem uma certa pressão.

55. O facto de, segundo o direito italiano, e ao contrário das disposições nacionais que estão na base do processo Pastoors e Trans-Cap [16], a falta de pagamento imediato não dar lugar à apreensão imediata do veículo, que só se verifica na falta de carta de condução, é irrelevante neste contexto. Na verdade, o Tribunal de Justiça qualificou a regulamentação em causa no processo Pastoors e Trans-Cap como «manifestamente desproporcionada» [17]. Contudo, mesmo as regulamentações que não sejam *manifestamente* desproporcionadas são igualmente contrárias ao artigo 12.° CE.

56. Na medida em que exerce sobre o transgressor ao volante de um veículo registado no estrangeiro pressão no sentido de este desistir de interposição de recurso e de pagar imediatamente o montante reduzido, este regime limita o acesso desta categoria de pessoas à tutela jurisdicional [18].

57. Porém, o direito a uma tutela jurisdicional efectiva constitui um princípio geral do direito comunitário, que decorre das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros e que teve a sua consagração nos artigos 6.° e 13.° da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais [19].

58. De resto, importa ainda chamar a atenção para o direito a uma boa administração, especialmente, o direito de ser ouvido, consagrado no artigo 41.° da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que não é juridicamente vinculativa.

16 — Acórdão referido na nota 2, n.os 25 e 26.

17 — Acórdão referido na nota 2, n.° 28.

18 — V. as observações do advogado-geral G. Tesauro no processo Pastoors e Trans-Cap, já referido na nota 2, n.os 19 e 20.

19 — Acórdãos de 11 de Janeiro de 2001, Kofisa Italia (C-1/99, Colect., p. I-207, n.° 46) e Siples (C-226/99, Colect., p. I-277, n.° 17); v., igualmente, o acórdão de 15 de Outubro de 1987, Heylens e o. (222/86, Colect., p. 4097, n.° 14).

59. O sistema instituído pelo artigo 207.° do Codice, especialmente o facto de os infractores ao volante de um veículo registado no estrangeiro não poderem, na realidade, escolher livremente entre a possibilidade do pagamento do montante reduzido e a de interpor recurso [20], impede assim os infractores ao volante de veículos registados no estrangeiro de exercerem o seu direito de serem ouvidos e, na prática, reduz consideravelmente as suas possibilidades de acesso à protecção judicial [21]. O carácter desproporcionado da regulamentação subsiste, igualmente, mesmo sem chegar ao ponto de defender, em termos ainda mais radicais, que é a própria constituição de uma caução como uma espécie de pagamento antecipado do montante máximo da sanção [22] é, de qualquer modo, ilícita.

60. Para completar, faço ainda referência à jurisprudência do Tribunal de Justiça que estabeleceu o princípio segundo o qual se trata de saber se as medidas alternativas propostas pela Comissão se revelam suficientemente eficazes para atingir o objectivo prosseguido [23]. Aplicando o princípio desenvolvido por esta jurisprudência, o regime de sanções previsto pelo artigo 207.° do Codice revela-se, contudo, desproporcionado, isto é, as sanções são desproporcionadas relativamente à gravidade da infracção [24]. Como se trata, no caso das sanções previstas no artigo 207.° do Codice, de penas aplicáveis a infracções relativas à circulação rodoviária, este regime deve de ser considerado demasiado restritivo.

61. O facto da regulamentação do artigo 207.° do Codice ser desproporcionada torna-se evidente, considerando que a maioria dos Estados-Membros que conhecem a obrigação de caução exigem dos infractores cauções bastante inferiores [25].

62. Ora, não resulta evidente que no caso de uma regulamentação menos restritiva, como por exemplo, uma caução igual ao montante reduzido, acrescido das despesas do processo, os objectivos prosseguidos pela Itália não poderiam ser protegidos com igual eficácia.

63. Resulta das considerações precedentes que a regulamentação prevista no artigo 207.° do Codice não pode ser considerada proporcionada. Consequentemente, viola a proibição de discriminação consagrada no artigo 12.° CE.

20 — Sobre esta diferença fundamental entre o regime previsto para os residentes e o previsto para os não residentes, v. o acórdão no processo Pastoors e Trans-Cap.

21 — Acórdão Pastoors e Trans-Cap (já referido na nota 2, n.° 27).

22 — No processo Pastoors e Trans-Cap, já referido na nota 2, n.° 17 das conclusões, o advogado-geral G. Tesauro opôs-se, no que respeita à constituição da garantia, a uma configuração deste tipo.

23 — Acórdão de 15 de Junho de 1999, Heinonen (C-394/97, Colect., p. I-3599, n.° 44).

24 — V. acórdão de 12 de Dezembro de 1989, Messner (C-265/88, Colect., p. 4209, n.° 9).

25 — Sobre a tomada em consideração das regulamentações de outros Estados-Membros, v. o acórdão no processo Messner (já referido na nota 23, n.° 11).

VI — Conclusão

64. À luz das considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que:

1) Declare que a República Italiana, ao manter em vigor uma regulamentação como a do artigo 207.° do Codice della strada, que institui um tratamento diferenciado e desproporcionado entre os infractores em função do local de registo de matrícula dos veículos, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.° CE.

2) Condene a República Italiana nas despesas.