

VIA LIBERA DELL'UE ALLA PATENTE EUROPEA

Nel corso degli ultimi anni sono state adottate diverse misure volte ad armonizzare i diversi sistemi di patente esistenti a livello nazionale. La legislazione che regola la materia è stata tuttavia sviluppata in fasi successive e quindi il grado di armonizzazione dei vari aspetti è piuttosto limitato. Fino all'adozione della direttiva 80/1263/CEE del Consiglio, il principale documento di riferimento, a livello di diritto internazionale, era la convenzione di Vienna sul traffico stradale del 1968¹, volta a disciplinare il traffico internazionale transfrontaliero. Ai cittadini comunitari che trasferivano la propria residenza in un altro Stato membro si applicavano accordi bilaterali. In molti casi i cittadini dovevano sostituire la propria patente di guida e sostenere un nuovo esame sia teorico che pratico, nonché un esame medico, per ottenere una nuova patente rilasciata dallo Stato membro ove avevano trasferito la propria residenza normale. La Corte di giustizia delle Comunità europee ha, però, giudicato tale pratica un ostacolo alla libera circolazione delle persone ed ha sollecitato le istituzioni ad adottare la normativa necessaria in materia². La “prima direttiva 80/1263/CEE del Consiglio relativa all'istituzione di una patente di guida comunitaria”³ ha pertanto introdotto il principio in base al quale le patenti rilasciate da altri Stati membri dovevano essere riconosciute senza che fosse necessario superare nuovi esami. Il titolare della patente doveva tuttavia sostituire la stessa entro un anno dalla data in cui aveva trasferito la propria residenza nel nuovo Stato membro.

L'obbligo di sostituire la propria patente continuava a rappresentare un ostacolo amministrativo alla libera circolazione delle persone nell'ambito del quadro giuridico istituito dalla direttiva 80/1263/CEE. I cittadini erano spesso all'oscuro di quest'obbligo giuridico, anche perché sulla patente di guida non era annotata alcuna indicazione al riguardo. La direttiva 91/439/CEE⁴ ha abolito tale procedura amministrativa ed ha introdotto il principio obbligatorio del riconoscimento reciproco. La direttiva 91/439/CEE concernente la patente di guida è retta da due principi fondamentali: facilitare la libera circolazione dei cittadini comunitari e contribuire al miglioramento della sicurezza stradale. Tali principi hanno continuato ad essere il principale punto di riferimento per tutta la legislazione a venire in materia di patenti di guida.

¹ *Convention on Road Traffic*, 8 novembre 1968, United Nations Treaty Series, vol. 1042, pag. 17.

² Causa 16/78, *Choquet* [1978], Raccolta della giurisprudenza 2293.

³ GU L 375 del 31.12.1980, pag. 1.

⁴ GU L 237 del 24.8.1991, pag. 1.

L'applicazione e l'attuazione di tale principio, tuttavia, sono state ostacolate dalla mancanza di armonizzazione dei periodi di validità delle diverse patenti e della periodicità degli esami medici obbligatori.

Dato che i sistemi giuridici dei 18 Stati membri del SEE che regolano le patenti di guida continuano a differire in modo significativo su tali punti, l'incertezza giudica per i cittadini che trasferiscono la propria residenza in un altro Stato membro è cresciuta anziché ridursi. Tale situazione è descritta dettagliatamente nella "Comunicazione interpretativa della Commissione sulle patenti comunitarie" adottata dalla Commissione nel marzo 2002⁵.

Un aspetto che ha acquisito sempre maggiore importanza, in particolare dopo l'11 settembre 2001, è quello della protezione antifrode. Questo aspetto è stato sollevato a livello dell'UE, nonché dagli esperti governativi responsabili per le patenti di guida ed è stato ritenuto una questione di particolare preoccupazione.

È necessario sottolineare che nella situazione attuale risulta praticamente impossibile controllare il rispetto delle disposizioni in materia di patenti di guida. A causa della mancanza di armonizzazione circa i periodi di validità, negli Stati membri sono validi e in circolazione oltre 80 modelli differenti e altrettanti diritti corrispondenti differenti. Eppure, una patente di guida non si limita ad abilitare alla guida di tutti i tipi di veicoli, talvolta di peso e dimensioni considerevoli, ma in numerosi paesi dell'UE può essere utilizzata come documento identificativo per aprire un conto corrente o prenotare voli.

Pertanto, a motivo della protezione antifrode e della libertà di movimento dei cittadini, dopo ben due anni di negoziati è stato raggiunto un accordo politico dal Consiglio dei ministri del 27 marzo sulla proposta della Commissione del 21.10.2003 (COM (2003)621) sulla patente di guida europea.

La decisione tuttavia sarà sottoposta in seconda lettura al Parlamento europeo che varerà una direttiva entro la fine del 2006, applicabile al più tardi alla fine del 2012.

Dopo l'entrata in vigore della direttiva gli Stati membri avranno 26 anni di tempo per sostituire le patenti attualmente in uso.

La nuova patente di guida contiene, quale primo passo, le seguenti misure:

- sospensione del rilascio del modello cartaceo di patente di guida al fine di limitare ulteriormente il numero dei modelli di patente attualmente in circolazione. Il solo modello comunitario della patente di guida ammesso sarà un modello in plastica tipo "carta di credito" che garantisce una migliore protezione antifrode;

⁵ GU C 77 del 28.3.2002, pag. 5.

- ulteriori miglioramenti nella protezione antifrode possono essere ottenuti con la possibilità di introdurre un microchip. Ciò consentirà agli Stati membri di scegliere di introdurre nella patente di guida un microchip che contenga le informazioni stampate sulla carta. Questa funzione limitata, pertanto, rende possibile aumentare la protezione antifrode (ad esempio, consente di proteggere le informazioni memorizzate utilizzando un'infrastruttura a chiave pubblica (ICP) e/o una firma digitale) e allo stesso tempo garantire la protezione dei dati e delle informazioni relative ai cittadini. La funzione del microchip è limitata in modo esplicito alla funzione legata alla patente di guida in modo da preservare la possibilità di ritirare la patente in caso di gravi violazioni del codice stradale;

- introduzione del concetto di validità amministrativa limitata delle patenti di guida. Ciò comporta da un lato l'introduzione del rinnovo amministrativo periodico delle patenti di guida che consentirà il continuo aggiornamento della protezione antifrode di tutte le patenti, dall'altro la possibilità di aggiornare contestualmente la fotografia riportata sulla patente in modo da costituire un ulteriore elemento antifrode che agevola la gestione e il controllo del rispetto delle disposizioni in materia di patenti di guida.

La validità amministrativa limitata non mette in discussione il diritto di guidare una certa categoria di veicoli, ma si limita ad imporre il rinnovo del documento che certifica tale diritto.

I cittadini conservano i diritti acquisiti, ma il rinnovo periodico del documento contribuisce a ridurre le enormi possibilità di frode attualmente esistenti.

È quest'ultima misura che consentirà allo stesso tempo la completa rimozione degli ultimi ostacoli alla libera circolazione dei cittadini. Dato che tutte le nuove patenti di guida emesse avranno la stessa validità amministrativa, riportata sulla patente stessa, non sarà necessario applicare o calcolare ulteriori norme nazionali, come avviene invece oggi. Il diritto di guidare è chiaramente provato dal documento stesso e può essere, pertanto, facilmente riconosciuto dal titolare della patente, dalle autorità amministrative e dalle forze di polizia.

Per quanto riguarda le patenti di guida già in circolazione, con l'introduzione del periodo di validità amministrativa, si abolisce il diritto degli Stati membri di applicare un proprio periodo di validità ai titolari di patenti emesse da altri Stati membri che trasferiscono la propria residenza sul loro territorio. Le loro patenti rimarranno valide fino alla scadenza riportata sulla patente. Prima della scadenza il titolare dovrà rinnovare la patente nello Stato membro in cui risiede. Queste disposizioni garantiranno, in ultima analisi, la sicurezza giuridica necessaria per il titolare di una patente di guida.

Non si propone di sostituire tutti i vecchi modelli di patente di guida esistenti, a causa della mancanza di protezione antifrode sufficiente o di periodi di validità differenti. Tale disposizione infatti

comporterebbe la necessità di sostituire milioni di patenti di guida, un'operazione di una portata tale da risultare di difficile gestione anche se eseguita in un periodo di 5 o 10 anni. Si propone, pertanto, che la validità amministrativa limitata si applichi esclusivamente alle patenti di guida rilasciate a partire dalla data di entrata in vigore della presente direttiva. Ciò porterà a una graduale eliminazione dei vecchi modelli.

Il mancato rinnovo di tutte le patenti esistenti comporta ovviamente che, per un periodo di tempo prolungato, i vecchi modelli di patenti in circolazione avranno una protezione antifrode inferiore. La direttiva 91/439/CEE, tuttavia, obbligava già gli Stati membri a garantire che fossero prese tutte le misure antifrode e questo articolo è stato riscritto nella nuova direttiva per includere il monitoraggio delle frodi sui vecchi modelli di patente di guida, per portare in ultima analisi all'eliminazione graduale dei vecchi modelli. Ciò consente di compiere una distinzione tra i vecchi modelli che presentano una protezione antifrode sufficiente e quelli che non presentano alcuna protezione. Grazie a tale proposta la Commissione avrà i mezzi per seguire da vicino la questione e avviare le procedure necessarie qualora gli Stati membri non procedano all'eliminazione graduale di tali modelli di patente. La responsabilità, tuttavia, spetta agli Stati membri in quanto, come previsto dal principio di sussidiarietà, si trovano nella condizione migliore per determinare il ritmo della procedura di sostituzione. Un'altra parte importante della presente direttiva riguarda gli aspetti che contribuiranno a migliorare la sicurezza stradale.

Per quanto attiene all'armonizzazione delle sottocategorie⁶, l'articolo 11 della direttiva 91/439/CEE prevede che a tal fine la Commissione presenti una proposta entro 5 anni dall'entrata in vigore della direttiva stessa (ovvero prima del 1° luglio 2001). Oggi le sottocategorie sono facoltative. L'armonizzazione delle sottocategorie dovrebbe contribuire a rafforzare il principio dell'accesso graduale variando le prescrizioni in materia di limiti minimi di età tra 16 e 24 anni, a seconda delle caratteristiche dei veicoli e/o delle responsabilità dei conducenti di veicoli specifici. In quanto tali, le sottocategorie facoltative dovrebbero essere ridefinite come categorie obbligatorie. In relazione a ciò, alcune definizioni di veicolo hanno dovuto essere opportunamente modificate, alla luce delle prescrizioni in materia di sicurezza stradale.

La presente direttiva allinea inoltre la direttiva 91/439/CEE sulle patenti di guida con la recente direttiva 2003/59/CE sulla qualificazione iniziale e formazione periodica dei conducenti di taluni veicoli stradali adibiti al trasporto di merci o passeggeri⁷. In tal modo, il principio dell'accesso graduale

⁶ Le sottocategorie previste dalla direttiva 91/439/CEE sono A1, B1, C1, C1+E, D1, D1+E. Si tratta di una suddivisione delle categorie principali A - motocicli, B - autoveicoli, C - autocarri e D - autobus.

⁷ GU L 226 del 10.9.2003.

sarà attivato anche per i conducenti di autocarri e autobus che non rientrano nel campo di applicazione della direttiva 2003/59/CE.

È inoltre importante citare, a questo punto, l'introduzione di una categoria di patente di guida per i ciclomotori. Mezzo di trasporto popolare, specialmente tra i giovani, ma allo stesso tempo una delle categorie di veicoli più vulnerabili, il ciclomotore non deve più restare al di fuori del campo di applicazione della presente direttiva.

Mentre il sistema di rilascio delle patenti è stato in gran parte armonizzato e il riconoscimento reciproco è ormai un principio generale accettato, una figura che svolge un ruolo fondamentale in tutto il processo, ovvero l'esaminatore di guida, è rimasta per il momento al di fuori di qualsiasi intervento di armonizzazione. Esistono attualmente significative differenze in merito alla qualità della formazione di tali importanti soggetti, benché la loro funzione sia praticamente identica in tutti gli Stati membri.

La direttiva propone, pertanto, un nuovo allegato IV che fissi i requisiti minimi per la formazione iniziale e permanente degli esaminatori di guida. In ultima analisi ciò dovrebbe assicurare un innalzamento del livello di armonizzazione delle prove di guida nell'UE e nel SEE.

Al momento del rinnovo amministrativo, gli Stati membri possono imporre, se lo desiderano, controlli medici o altre misure per la sicurezza stradale. Per il momento non sarà imposto alcun obbligo a livello comunitario di esami medici per i titolari di patenti di guida per autoveicoli o motocicli. Per i titolari di patenti di guida per autocarri e autobus, la periodicità dei controlli medici già obbligatori sarà armonizzata e coinciderà con il rinnovo amministrativo.

Infine, la presente direttiva tratta l'importante questione dell'applicazione coerente, a livello europeo, del ritiro delle patenti di guida. Ciò sarà fatto confermando il principio dell'unicità della patente di guida (un titolare – una patente). Troppi cittadini assumono oggi la residenza in uno Stato membro differente al fine di richiedere una nuova patente di guida nel caso in cui lo Stato membro di residenza normale abbia ritirato la patente stessa a causa di una grave infrazione al codice stradale. Tale situazione è assolutamente insoddisfacente per la sicurezza stradale e corrisponde, di fatto, a una violazione della direttiva 91/439/CEE⁸. La presente direttiva prevede esplicitamente che gli Stati membri non possano rilasciare una nuova patente di guida a una persona alla quale sia stata ritirata la patente di guida e che quindi, indirettamente, sia ancora titolare di un'altra patente di guida. Tale direttiva dovrebbe, pertanto, eliminare il cosiddetto “turismo delle patenti di guida” e dovrebbe

⁸ L'articolo 7, paragrafo 5 della direttiva 91/439/CEE stabilisce che: “Si può essere titolari di un'unica patente di guida rilasciata da uno Stato membro”.

integrare la Convenzione sul riconoscimento reciproco del ritiro delle patenti di guida⁹, che tratta la stessa materia per le persone nel traffico internazionale, una materia affrontata dalle convenzioni di Ginevra¹⁰ e di Vienna¹¹.

Dott.ssa DONATELLA DEL VESCOVO

⁹ 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.

¹⁰ *Convention on Road Safety*, 19 settembre 1949, United Nations Treaty Series, vol. 125, pag. 3.

¹¹ *Convention on Road Traffic*, 8 novembre 1968, United Nations Treaty Series, vol. 1042, pag. 17.