

Rapporto sul messaggio

numero 4488
data 1 marzo 1996
dipartimento Istituzioni

Della Commissione della legislazione sul messaggio 30 gennaio 1996 concernente l'introduzione della facoltà di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo in materia di revoca della licenza di condurre a scopo di ammonimento

I. Legislazione attuale in materia di circolazione stradale

L'applicazione della legge federale sulla circolazione stradale (LCS) e della legge federale sulle multe disciplinari inflitte agli utenti della strada (LMD), nonché delle relative ordinanze e decreti è disciplinata dalla legge cantonale specifica del 24 settembre 1985.

Secondo detta legge, le decisioni amministrative adottate dal Dipartimento delle istituzioni, Sezione della circolazione, sono impugnabili al Consiglio di Stato (art. 10), mentre le decisioni adottate dal medesimo Dipartimento in ambito contravvenzionale sono impugnabili al Tribunale amministrativo cantonale (Tram) (art. 11).

La revoca della licenza di condurre si configura quale decisione amministrativa, di modo che in tale ambito il Consiglio di Stato (CdS) decide quale ultimo istanza cantonale.

II. Necessità di modifica della legislazione attuale

L'ordinamento attuale deve essere modificato per due motivi: poiché lesivo dell' art. 98a della legge federale sull' organizzazione giudiziaria (OG) e dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell' uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

L'art. 98a OG, entrato in vigore il 15 febbraio 1992, stabilisce che i Cantoni, entro il febbraio 1997, devono istituire autorità giudiziarie di ultima istanza per dirimere le controversie impugnabili con ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale (TF).

L'art. 6 CEDU, tra l'altro, prevede la garanzia di giudizio, a seguito di una pubblica udienza, davanti ad un tribunale indipendente e imparziale.

Essendo le decisioni di revoca della licenza di condurre fondate sul diritto pubblico federale, sottostanno al ricorso di diritto amministrativo al TF. Di conseguenza, il Cantone Ticino deve adeguare il suo ordinamento ai principi di cui sopra e creare un' autorità giudiziaria di ultima istanza che dirima le controversie in materia.

III. Giurisprudenza del TF

Secondo la recente giurisprudenza del TF, la revoca della licenza di condurre a scopo di ammonimento, che si configura quale sanzione amministrativa, dal profilo materiale ha il vero e proprio carattere di una pena e soprattutto come tale viene interpretata da chi ne è colpito. Di conseguenza, giudicando un caso ticinese, il TF ha stabilito che chi è toccato da tale misura ha diritto alle garanzie derivanti dall' art. 6 CEDU, segnatamente il giudizio a cura di un tribunale indipendente e imparziale, preceduto da una pubblica udienza. In effetti, la revoca della licenza a scopo di ammonimento, secondo il TF, costituisce una decisione sulla fondatezza di un' accusa penale, che comporta il rispetto delle garanzie di cui all' art. 6 n. 1 CEDU.

Di conseguenza, anche il Cantone Ticino deve prevedere la facoltà di ricorso ad un tribunale cantonale nei casi di revoca della licenza a scopo di ammonimento e la possibilità per il ricorrente di essere ascoltato in sede di pubblica udienza.

IV. Conseguenze in caso di mancato adeguamento

Stante l'obbligo di istituire un'autorità giudiziaria di ricorso a livello cantonale per i casi di cui ai capitoli precedenti, poiché il CdS, che costituisce autorità di ricorso sulle decisioni della Sezione della circolazione, non è un tribunale indipendente e imparziale, ne consegue che, come già successo, un ricorso di diritto pubblico in materia, invocante la lesione di detto principio, così come del diritto del ricorrente di beneficiare di un' udienza pubblica ex art. 6 n. 1 CEDU, non potrebbe che essere accolto e rinviato al Cantone per un nuovo giudizio. Ritenuto dunque che l' assenza di una simile possibilità ricorsuale lede non solo l' art. 98a OG, ma anche l' art. 6 n. 1 CEDU, è opportuno porvi rimedio, già prima della scadenza del 1997, anche perché il TF, pronunciandosi nell' autunno dello scorso anno su un caso ticinese, ha invitato il Cantone a porsi in regola. Viceversa, i ricorsi futuri, magari giustificati a livello di merito, bloccherebbero l' adozione e l' esecutività dei provvedimenti specifici.

V. Soluzione

Ritenuto che non è possibile disciplinare la materia, nemmeno transitoriamente, tramite regolamento emanato dal CdS, la soluzione deve essere adottata tramite le vie ordinarie.

Il CdS propone pertanto di modificare la legge cantonale di applicazione alla LCS, introducendo una nuova normativa, secondo cui nei casi di revoca della licenza a scopo di ammonimento è dato ricorso al Tram, con facoltà per il ricorrente di richiedere un' udienza pubblica, in conformità di quanto previsto dalla CEDU.

L' alternativa a tale soluzione era la via ricorsuale diretta al Tram, contro le decisioni della Sezione della circolazione, eliminando il ricorso preventivo al CdS. Giustamente quest' ultimo non ha previsto l' abolizione di detta istanza intermedia, nell' intento di creare una sorta di filtro per il Tram, che a seguito della nuova competenza avrà un aumento ipotetico di casi attorno ai 50/60 all' anno. La decisione è senza dubbio condivisibile, ritenuta la mole di lavoro non indifferente con cui sono già confrontati i magistrati de l Tram. Un' ulteriore istanza ricorsuale si situa inoltre in un' ottica di protezione del cittadino, che non può che essere condivisa.

Trattasi in ogni caso di una soluzione transitoria, dettata dall' urgenza a seguito dell' invito formulato dal TF al Cantone, che si inserirà comunque nell' ambito della riforma globale della legislazione cantonale giusta l' art. 98a OG e 6 CEDU.

VI. Decisione di ammonimento e di divieto di utilizzo in Svizzera di licenza di condurre straniera

La modifica legislativa proposta dal CdS concerne non solo la revoca della licenza a scopo di ammonimento, ma l' ammonimento (art. 16 cpv. 2 LCS) e il divieto di utilizzo di una licenza straniera in Svizzera (art. 45 cpv. 10 sull' ammissione alla circolazione di persone e veicoli). Trattasi di due procedimenti amministrativi, tendenti a correggere l' utente, il primo previsto per infrazioni lievi alla LCS, il secondo nel caso in cui un conducente munito di un permesso straniero commette le medesime infrazioni per cui un utente con licenza svizzera subirebbe una revoca a scopo di ammonimento.

Ritenuta l' analogia della situazione, la modifica legislativa appare corretta e sostenibile, anche alla luce dell' aggravio minimo che comporterà per il Tram.

VII. Pubblica udienza

In virtù di quanto previsto dall' art. 6 n. 1 CEDU, si impone non solo la creazione di un' autorità giudiziaria cantonale giudicante i casi di cui ai paragrafi precedenti, ma anche la possibilità per il ricorrente di beneficiare di un' udienza pubblica.

Ritenuto che in base alla giurisprudenza della CEDU il ricorrente può rinunciare a tale diritto, rientra in un' ottica di economia procedurale ribaltare il problema, prevedendo una norma in base alla quale l' udienza ha luogo solo a richiesta del ricorrente. Ciò permette di rispettare l' art. 6 n. 1 CEDU, ma di non aggravare eccessivamente il Tram.

* * * * *

Visto quanto precede, la Commissione della legislazione propone di approvare la modifica legislativa proposta dal Consiglio di Stato.

Per la Commissione della legislazione:

Michela Ferrari-Testa, relatrice