

Messaggio

numero **4488**
data **30 gennaio 1996**
dipartimento **Istituzioni**

Concernente l'introduzione della facoltà di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo in materia di revoca della licenza di condurre a scopo di ammonimento

Onorevole signor Presidente,
onorevoli signore e signori Consiglieri,

con il presente messaggio ci pregiamo illustrare il disegno di legge concernente l'introduzione delle facoltà di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo in materia di revoca della licenza di condurre a scopo di ammonimento: per raggiungere quest'obiettivo occorre modificare la Legge cantonale di applicazione alla legislazione federale sulla circolazione stradale del 24 settembre 1985.

I. DESCRIZIONE DEL PROBLEMA

L'art. 10 cpv. 1 della Legge cantonale di applicazione alla legislazione federale sulla circolazione stradale stabilisce che contro le decisioni amministrative (e in quest'ambito sono comprese anche quelle in materia di revoca della licenza di condurre) adottate in prima istanza dal Dipartimento competente è dato ricorso al Consiglio di Stato entro 15 giorni dall'intimazione. Così, per quel che attiene alla revoca della licenza di condurre, lo scrivente Consiglio decide quale ultima istanza cantonale, poiché la suddetta legge non prevede in questa materia alcuna facoltà di ricorso a un'Autorità giudiziaria cantonale.

Il tema dell'impugnazione delle decisioni in materia di revoca della licenza di condurre rientra nel vasto discorso dell'adeguamento della legislazione cantonale al nuovo art. 98a, entrato in vigore il 15 febbraio 1992, della Legge federale sull'organizzazione giudiziaria (in seguito OG), il quale ha il seguente tenore letterale:

¹ Cantoni istituiscono Autorità giudiziarie di ultima istanza cantonale, nella misura in cui le decisioni di quest'ultime siano direttamente impugnabili con ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale.

² Essi ne disciplinano la competenza, organizzazione e la procedura nell'ambito delle prefiggenti disposizioni del diritto federale.

³ Il diritto di ricorrere e i motivi di ricorso devono essere garantiti almeno nella misura stabilita per il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale"

Giusta le Disposizioni finali di questa riforma dell'OG, i Cantoni debbono emanare, entro cinque anni dall'entrata in vigore della stessa (ossia entro il 15 febbraio 1997), le disposizioni esecutive disciplinanti la competenza, l'organizzazione e la procedura delle ultime istanze cantonali secondo il summenzionato art. 98a OG. A questo riguardo, lo scrivente Consiglio ha istituito, con risoluzione del 30 novembre 1994, un Gruppo di lavoro, presieduto dall'avv. Fernando Gaja e composto inoltre dal Presidente del Tribunale di espropriazione della giurisdizione sopracenerina avv. Marco Brenni, dal Consulente giuridico del Consiglio di Stato lic. jur. Guido Corti e dall'avv. dott. Emilio Catenazi, incaricato di studiare ed elaborare gli adeguamenti legislativi e procedurali necessari per la messa in atto, nel nostro Cantone, del succitato art. 98a OG e per l'attuazione delle esigenze poste dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in seguito CEDU). Infatti, anche l'art. 6 CEDU pone l'esigenza, non ancora interamente recepita dal diritto cantonale, di garantire ai cittadini l'accesso a un tribunale indipendente e imparziale. Ora, il citato Gruppo di lavoro, nell'ambito dell'approfondimento del tema che gli è stato sottoposto, ha già individuato il settore della circolazione stradale, e segnatamente quello delle revocche della licenza di condurre, come una delle più importanti materie toccate dall'art. 98a OG, per la quale occorre introdurre la facoltà di ricorso a un'Autorità giudiziaria cantonale. Infatti, l'art. 98a OG trova piena applicazione in quest'ambito, poiché le decisioni in materia di revoca della licenza di condurre, che sono fondate sul diritto pubblico federale, soggiacciono al ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale secondo l'art. 24 cpv. 2

della Legge federale sulla circolazione stradale e gli artt. 97 e segg. OG. Tuttavia, una recente sentenza del Tribunale federale impone di accelerare, senza attendere la scadenza del 1997, l' introduzione della facoltà di ricorso a un' Autorità giudiziaria cantonale in materia di revoca della licenza di condurre a scopo di ammonimento.

La Corte di cassazione penale del Tribunale federale, in una sentenza concernente il Cantone Ticino emanata l' 11 ottobre 1995, ha stabilito che la revoca a scopo d' ammonimento della licenza di condurre è una decisione sulla fondatezza di un' accusa penale ai sensi dell' art. 6 n. 1 CEDU, e che la persona interessata da un simile provvedimento ha quindi diritto alle garanzie discendenti da tale articolo, segnatamente ad una pubblica udienza dinanzi a un tribunale indipendente ed imparziale. Di conseguenza, siccome nella fattispecie la revoca della licenza di condurre è stata pronunciata, in prima istanza, dal Dipartimento delle istituzioni, e per esso dalla Sezione cantonale della circolazione, e avendo giudicato, quale Autorità di ricorso, il Consiglio di Stato, organismi, questi, che non costituiscono tribunali indipendenti ed imparziali ai sensi dell' art. 6 n. 1 CEDU, e di fronte ai quali non vi è stata alcuna udienza pubblica, il Tribunale federale ha accolto il ricorso di diritto amministrativo, ha annullato la decisione impugnata e ha rinviato la causa all' Autorità cantonale per un nuovo giudizio. Ora, per meglio comprendere questa conclusione cui è approdato il Tribunale federale, giova precisare che l' art. 6 n. 1 CEDU stabilisce che "ogni persona ha diritto ad un' equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge, al fine della determinazione sia dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta": così, questa norma conferisce ad ogni persona il diritto di far esaminare da un tribunale indipendente e imparziale la vertenza di natura civile o penale. Tuttavia, la definizione data dalla Corte europea dei diritti dell' uomo di Strasburgo alla natura civile o penale di una causa non corrisponde all' usuale nozione di diritto civile o di diritto penale diffusa in Svizzera ed è indipendente dal genere di procedura istituito dal diritto interno per una determinata vertenza; in altri termini, gli organi di Strasburgo preposti a giudicare i ricorsi per violazione della CEDU interpretano l' espressione di "accusa penale" giusta l' art. 6 n.

1 CEDU in modo autonomo, senza essere vincolati ai concetti giuridici dei singoli Stati che hanno aderito alla CEDU. Così, il Tribunale federale, come è già stato illustrato in una sua precedente sentenza dell' 11 gennaio 1995 concernente il Cantone di San Gallo, ha assimilato la revoca della licenza di condurre a scopo di ammonimento, anche se la stessa è concepita nel nostro diritto interno quale un provvedimento amministrativo, a una decisione "sulla fondatezza di un' accusa penale" ai sensi dell' art. 6 n. 1 CEDU, giacché questa sanzione ha, dal profilo materiale, il carattere di una pena: infatti, una simile revoca viene pronunciata in caso di infrazione alle norme della circolazione, serve a correggere i conducenti e ad impedire la recidività, svolgendo in tal modo una funzione preventiva, repressiva ed educativa, viene perlopiù recepita dall' interessato come una vera e propria pena, e rappresenta, soprattutto se quest' ultimo ha bisogno del veicolo a motore per ragioni professionali, una misura assai incisiva. Pertanto, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale dall' art. 6 n. 1 CEDU sgorga per i Cantoni l' esigenza di istituire, in materia di revoca della licenza di condurre a scopo di ammonimento, la facoltà di ricorso a un' Autorità giudiziaria, dinanzi alla quale deve aver luogo, a meno che l' interessato non vi rinunci, una pubblica udienza.

Ora, è proprio la violazione dell' art. 6 n. 1 CEDU insita nell' assenza di tale diritto di ricorso che fa nascere l' esigenza di porre rimedio senza indugio a una simile lacuna: infatti, i Cantoni sono tenuti ad assicurare in modo rapido la protezione giuridica garantita dall' art. 6 n. 1 CEDU. In altre parole, l' urgenza di introdurre la facoltà di ricorso a un' Autorità giudiziaria cantonale in materia di revoca della licenza di condurre a scopo di ammonimento è dettata dal fatto che la mancanza di una simile via ricorsuale è in contrasto non solamente con l' art. 98a OG (il che è già stato accertato dal suddetto Gruppo di lavoro), bensì lede simultaneamente, secondo la più recente giurisprudenza del Tribunale federale, anche l' art. 6 n. 1 CEDU; ora, l' adeguamento detta legislazione cantonale a questa norma del diritto internazionale non può attendere la scadenza del 1997, ma va già attuata adesso con la massima sollecitudine.

Infatti, il Tribunale federale, nell' ambito della procedura di revoca della licenza di condurre a scopo di ammonimento sfociata nella citata sentenza dell' 11 ottobre 1995, ha accolto il ricorso di diritto amministrativo, ha annullato la decisione querelata e ha rinviato la causa all' Autorità cantonale per un nuovo giudizio, invitando nel contempo le Autorità del Cantone Ticino a mettere a disposizione della persona interessata un' istanza giudiziaria ai sensi dell' art. 6 n. 1 CEDU, dinanzi alla quale potrà pure essere effettuata l' udienza pubblica richiesta, e un simile esito ricorsuale potrebbe verificarsi anche in analoghi casi futuri se non si ponesse

rimedio a tale situazione. Ciò cagionerebbe però degli effetti negativi, poiché in caso di ritardo nell' introduzione di un' Autorità giudiziaria, eventuali ricorsi che invocassero dal profilo procedurale la violazione dell' art. 6 n. 1 CEDU paralizzerebbero a lungo, anche se infondati nel merito, la possibilità di far effettivamente scontare agli interessati la sanzione della revoca della licenza di condurre. In quest' ambito, in caso di infrazione alle regole del traffico la multa penale è spesso meno efficace della revoca della licenza di condurre, misura, quest' ultima, che è sentita come più incisiva, dura e afflittiva, ragione per cui è urgente, per impedire ritardi nell' adozione e nell' esecutività di simili provvedimenti ed evitare di favorire in tal modo l' inosservanza nel nostro Cantone delle norme della circolazione stradale, istituire rapidamente in via legislativa la facoltà di impugnare dinanzi ad un' Autorità giudiziaria le decisioni in materia di revoca della licenza di condurre a scopo di ammonimento. In tal modo, si migliora inoltre la protezione giuridica di cui fruisce il cittadino.

II. SOLUZIONE PROPOSTA

A titolo di premessa, intendiamo porre in rilievo che lo scrivente Consiglio non dispone della facoltà di adeguare il diritto cantonale in materia di circolazione stradale alle esigenze dell' art. 6 CEDU facendo capo, in via transitoria, all' adozione di un regolamento. Infatti, nel Cantone Ticino, ove la Costituzione attua rigidamente il principio della separazione dei poteri, il Consiglio di Stato non dispone di un diritto normativo autonomo, ma è abilitato a emanare nuove norme giuridiche solamente in virtù di una delega contenuta in una legge formale adottata dal Gran Consiglio o prevista dal diritto federale. Ora, la Legge federale sulla circolazione stradale non autorizza i Governi cantonali a emanare norme d' applicazione mediante regolamento, e una simile facoltà normativa autonoma dello scrivente Consiglio non è nemmeno contemplata dalla Legge cantonale di applicazione alla legislazione federale sulla circolazione stradale. Di conseguenza, occorre raggiungere l' obiettivo dell' introduzione della facoltà di ricorso a un' Autorità giudiziaria cantonale in materia di revoca della licenza di condurre a scopo di ammonimento seguendo la via legislativa ordinaria di fronte al Gran Consiglio.

A questo proposito, la "sedes materiae" nella quale inserire la nuova norma che prevede un simile ricorso è costituita dalla Legge cantonale di applicazione alla legislazione federale sulla circolazione stradale del 24 settembre 1985, i cui articoli da 10 a 12 già disciplinano il tema della Autorità di ricorso. Così, proponiamo di ancorare la facoltà di ricorso in questione nel nuovo art. 1 2a della Legge cantonale di applicazione alla legislazione federale sulla circolazione stradale. Il cpv. 1 di questa nuova disposizione stabilisce che contro le decisioni del Consiglio di Stato in materia di ammonimento, di revoca della licenza di condurre a scopo di ammonimento e di divieto di far uso su territorio svizzero di una licenza di condurre straniera è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo entro 15 giorni dall' intimazione, e che sono applicabili le norme previste dalla Legge cantonale di procedura per le cause amministrative; il cpv. 2 prescrive che se il ricorrente ne fa esplicita richiesta con l' atto ricorsuale, il Tribunale cantonale amministrativo tiene una pubblica udienza.

In quest' ambito, si mette in evidenza che l' attribuzione, del tutto logica alla luce dell' attuale ordinamento del contenzioso amministrativo, di questa nuova competenza al Tribunale cantonale amministrativo rappresenta però una soluzione transitoria, giacché il Gruppo di lavoro incaricato di studiare l' adeguamento della legislazione cantonale alle esigenze sgorganti dall' art. 98a OG e dall' art. 6 CEDU sta anche esaminando il tema della ristrutturazione, dal profilo organizzativo, della giustizia amministrativa a livello cantonale. Dal profilo statistico, in materia di revoca della licenza di condurre a scopo di ammonimento vi sono annualmente circa 160 ricorsi al Consiglio di Stato e 10-15 ricorsi al Tribunale federale, cosicché, considerando una maggiore propensione degli interessati ad aggravarsi dinanzi a un' Autorità giudiziaria cantonale rispetto a quanto avviene di fronte allo stesso Tribunale federale, si può ipotizzare che i ricorsi in quest' ambito al Tribunale cantonale amministrativo saranno magari 50 o 60 all' ann. Pertanto, in questa materia non conviene prevedere l' immediata facoltà di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo contro le decisioni emanate dalla Sezione cantonale della circolazione, bensì è opportuno mantenere il filtro costituito dal gravame da inoltrare dapprima al Consiglio di Stato, così da non far aumentare in modo eccessivo il carico di lavoro che già incombe al Tribunale cantonale amministrativo. Inoltre, il Tribunale cantonale amministrativo, nell' ottica di evitare un aggravio troppo elevato di lavoro per i Giudici che lo compongono, può far capo (imitando il modo con il quale il Tribunale federale si avvale della collaborazione dei propri supplenti) all' ausilio dei Giudici supplenti del Tribunale di appello.

In questo contesto, si può ancora precisare che giusta l' art. 30 cpv. 1 e 2 dell' Ordinanza

federale sull' ammissione alla circolazione di persone e veicoli, la revoca della licenza di condurre a scopo di ammonimento è ordinata in seguito a infrazioni alle prescrizioni della circolazione e serve a correggere i conducenti e ad impedire la recidività, mentre la revoca a scopo di sicurezza persegue lo scopo di proteggere la circolazione contro i conducenti non idonei, ed è ordinata se il conducente non è idoneo a condurre veicoli a motore per ragioni mediche o caratteriali, per il vizio del bere o per altre forme di tossicomania, o altre incapacità. Ora, la modifica legislativa qui in discussione si riferisce unicamente alla revoca della licenza di condurre a scopo di ammonimento, che ha un aspetto penale e afflittivo, ragione per cui a una simile misura torna applicabile l' art. 6 CEDU, mentre non si estende alla revoca della licenza di condurre a scopo di sicurezza, la quale, essendo invece un provvedimento puramente amministrativo senza alcuna connotazione penale, non soggiace alla citata norma convenzionale. La revoca della licenza di condurre a scopo di sicurezza è invece interessata dall' art. 98a OG, ragione per cui anche in quest' ambito, che riveste però una minore urgenza, sarà introdotta la facoltà di ricorso a un' Autorità giudiziaria cantonale nel quadro della riforma globale, il cui messaggio sarà presentato più tardi nel corso del 1996, concernente l' adeguamento della legislazione cantonale agli artt. 98a OG e 6 CEDU.

Il summenzionato testo del cpv. 1 dell' art. 12a della Legge cantonale di applicazione alla legislazione federale sulla circolazione stradale introduce la facoltà di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, oltre che nel settore, nettamente molto più importante dal profilo pratico, della revoca della licenza di condurre a scopo di ammonimento, anche in materia di ammonimento e di divieto di far uso su territorio svizzero di una licenza di condurre straniera. Infatti, per motivi di completezza e allo scopo di evitare ogni possibile futuro contrasto dell' ordinamento giuridico cantonale in questa materia con l' art. 6 n. 1 CEDU, è necessario prevedere questa facoltà di ricorso anche contro i suddetti provvedimenti amministrativi, i quali vengono pure pronunciati in caso di infrazione alle norme della circolazione, e mirano a correggere i conducenti. In modo particolare, l' ammonimento viene pronunciato, giusta l' art. 16 cpv. 2 della Legge federale sulla circolazione stradale, nei casi di infrazioni di lieve entità, mentre l' art. 45 cpv. 1 dell' Ordinanza federale sull' ammissione alla circolazione di persone e veicoli stabilisce che l' uso di una licenza di condurre straniera su territorio svizzero può essere vietato in virtù delle stesse disposizioni applicabili alla revoca della licenza di condurre svizzera, ossia in caso di violazione delle norme della circolazione. I gravami relativi a questi due provvedimenti cagioneranno al Tribunale cantonale amministrativo un aggravio minimo, poiché nel 1995 sono stati presentati al Consiglio di Stato solamente 23 ricorsi in materia di ammonimento e 5 ricorsi in materia di divieto di far uso su territorio svizzero di una licenza di condurre straniera.

Come già indicato in precedenza, il cpv. 2 del nuovo art. 12a della Legge cantonale di applicazione alla legislazione federale sulla circolazione stradale prevede che se il ricorrente ne fa esplicita richiesta con l' atto ricorsuale, il Tribunale cantonale amministrativo tiene una pubblica udienza. Ciò è imposto dallo stesso art. 6 n. 1 CEDU, il quale stabilisce che in materia penale ogni persona ha diritto ad un' equa e "pubblica udienza" entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge. Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell' uomo e del Tribunale federale, l' interessato può tuttavia rinunciare, in modo esplicito o tacito, al diritto a una pubblica udienza garantitogli dall' art. 6 n. 1 CEDU, cosicché suggeriamo di prevedere, allo scopo di semplificare la procedura e di alleviare l' onere di lavoro del Tribunale cantonale amministrativo, che la pubblica udienza abbia luogo solo a richiesta del ricorrente. Dal profilo concreto, riteniamo che solo una minoranza dei ricorrenti si avvarrà della facoltà di postulare la pubblica udienza di fronte al Tribunale cantonale amministrativo.

III. CONCLUSIONE

Per i motivi suesposti, vi proponiamo pertanto di voler approvare questa modifica della Legge cantonale di applicazione alla legislazione federale sulla circolazione stradale. Questa riforma, inoltre, è stata suggerita dallo stesso Gruppo di lavoro al quale è stato conferito il mandato di studiare l' adeguamento della legislazione cantonale agli artt. 98a OG e 6 CEDU.

Auspichiamo che la presente modifica di legge possa essere da voi approvata con grande celerità, giacché l' urgenza in questa materia risiede nell' esigenza di recepire i principi e le garanzie sgorganti dall' art. 6 CEDU per evitare che la definizione delle procedure di revoca della licenza di condurre a scopo di ammonimento venga procrastinata a lungo in caso di ricorso.

Questa proposta anticipa nel settore della revoca della licenza di condurre a scopo di ammonimento, per le ragioni testé illustrate, la più ampia riforma legislativa, già annunciata

nelle Linee direttive 1996-1999, mirante ad adeguare l' ordinamento giuridico cantonale agli artt. 98a OG e 6 CEDU. A questo riguardo, poniamo ancora in evidenza che questa modifica di legge non comporta, da un lato, alcuna conseguenza né di natura finanziaria né a livello di personale per il Cantone, e, dall' altro, non trae seco nuovi oneri o compiti per i Comuni. Vogliate gradire, onorevole signor Presidente, onorevoli signore e signori Consiglieri, l' espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, A. Pedrazzini
p.o. Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

cantonale di applicazione alla legislazione federale sulla circolazione stradale del 24 settembre 1985; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 30 gennaio 1996 n. 4488 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La legge cantonale di applicazione alla legislazione federale sulla circolazione stradale del 24 settembre 1985 è modificata come segue:

Ricorso al Tribunale cantonale amministrativo in materia di provvedimenti amministrativi	Articolo 12a (nuovo) 1 Contro le decisioni del Consiglio di Stato in materia di ammonimento, di revoca della licenza di condurre a scopo di ammonimento e di divieto di far uso su territorio svizzero di una licenza di condurre straniera è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo entro 15 giorni dall' intimazione; sono applicabili le norme previste dalla legge cantonale di procedura per le cause amministrative. 2 Se il ricorrente ne fa esplicita richiesta con l' atto ricorsuale, il Tribunale cantonale amministrativo tiene una pubblica udienza.
--	--

II.

Trascorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino ed entra immediatamente in vigore.