Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_858/2013

Sentenza del 21 ottobre 2014

I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Merkli, Giudice presidente,
Karlén, Eusebio,
Cancelliere Cramerli.

Partecipanti al procedimento

A. _____,
patrocinato dall'avv. Marco Garbani,
ricorrente,

contro

Sezione della circolazione del Cantone Ticino, Ufficio giuridico, 6528 Camorino,
Consiglio di Stato del Cantone Ticino, 6500 Bellinzona.

Oggetto

revoca della licenza di condurre,

ricorso contro la sentenza emanata il 15 ottobre 2013
dal Giudice delegato del Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Fatti:

A.

A. _____, nato nel 1946, ha conseguito la licenza di condurre nel 1969. Autista di professione, non ha precedenti in materia di circolazione stradale. Il 9 aprile 2011, verso le ore 13.25, egli percorreva in territorio di Sigirino l'autostrada A2 in direzione sud, quando si è accodato a sua insaputa a una vettura civetta della polizia in fase di sorpasso. Fermatolo, gli agenti gli hanno rimproverato di aver circolato a una velocità eccessiva, senza rispettare la necessaria distanza di sicurezza dal veicolo antistante, segnatamente a 130-140 km/h a una distanza di 2-5 m.

B.

Con decreto di accusa del 14 giugno 2011 il Procuratore pubblico (PP) l'ha ritenuto colpevole di grave infrazione alle norme della circolazione, proponendo una pena pecuniaria di fr. 1500.--, sospesa condizionalmente per un periodo di prova di tre anni, oltre al pagamento di una multa di fr. 500.--. L'interessato vi si è opposto. Con decisione del 29 novembre 2012 il Pretore penale gli ha inflitto una multa di fr. 1'000.--. Il giudizio, non impugnato, è passato in giudicato.

C.

Preso atto della decisione penale, la Sezione della circolazione, riattivato il procedimento amministrativo, con decisione del 26 febbraio 2013 ha revocato all'interessato la licenza di condurre per la durata di un mese. Il 7 maggio 2013 il Consiglio di Stato ha confermato questo provvedimento. Con sentenza del 15 ottobre 2013 il giudice delegato del Tribunale cantonale amministrativo, esperita una pubblica udienza chiesta dall'interessato, ne ha respinto il ricorso.

D.

Avverso questa decisione A. _____ presenta un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, chiedendo di annullarla.

Il Consiglio di Stato e la Corte cantonale, quest'ultima rilevando che il ricorrente avrebbe rinunciato

alla sua facoltà di esprimersi innanzi al Tribunale in corpore, si rimettono al giudizio del Tribunale federale. L'Ufficio federale delle strade conclude per la reiezione del ricorso, senza formulare osservazioni. Il ricorrente si è espresso sul rilievo addotto dalla Corte cantonale.

Diritto:

1.

1.1. La via del ricorso in materia di diritto pubblico ai sensi degli art. 82 segg. LTF è di principio aperta contro le decisioni prese in ultima istanza cantonale riguardo ai provvedimenti amministrativi di revoca della licenza di condurre. La legittimazione del ricorrente è pacifica (art. 89 cpv. 1 LTF). Interposto tempestivamente contro una decisione di ultima istanza giudiziaria cantonale, non suscettibile d'impugnazione dinanzi al Tribunale amministrativo federale, il ricorso è ammissibile sotto il profilo degli art. 86 cpv. 1 lett. d, 90 e 100 cpv. 1 LTF.

1.2. Secondo l'art. 42 cpv. 1 e 2 LTF nel ricorso occorre spiegare perché l'atto impugnato viola il diritto. Questa Corte non è pertanto tenuta a vagliare, come lo farebbe un'autorità di prima istanza, tutte le questioni giuridiche che si pongono, se queste non sono presentate nella sede federale (DTF 139 I 306 consid. 1.2, 229 consid. 2.2). Per di più, quando il ricorrente invoca, come in concreto, la violazione di diritti fondamentali, nonché l'arbitrio nell'accertamento dei fatti e nella valutazione delle prove, il Tribunale federale, in applicazione dell'art. 106 cpv. 2 LTF, esamina soltanto le censure motivate in modo chiaro e preciso (DTF 138 I 171 consid. 1.4; 136 II 304 consid. 2.4 e 2.5).

2.

2.1. Il ricorrente fa valere in primo luogo una violazione del diritto a un processo equo, davanti a un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge (art. 6 n. 1 CEDU). Rileva che il diritto al contraddittorio, negatogli dal Consiglio di Stato, è stato sanato, garantendo pure il contraddittorio orale dinanzi al giudice delegato. Critica tuttavia che la decisione finale è stata presa solo da quest'ultimo e non dalla Corte cantonale nella composizione di tre membri.

2.2. Al riguardo il giudice delegato ha richiamato l'art. 10 cpv. 2 della legge di applicazione del 24 settembre 1985 alla legislazione federale sulla circolazione stradale e la tassa sul traffico pesante (LALCStr), secondo cui contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo: il capoverso 3 prevedeva ch'era applicabile la Legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 (LPamm 1966), normativa abrogata ma applicabile nella fattispecie, poiché le norme transitorie della Legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (LPamm 2013) dispongono che alle procedure di ricorso essa si applica soltanto se la decisione impugnata è stata emanata dopo la sua entrata in vigore, avvenuta il 1° marzo 2014, ciò che non si verifica in concreto. Egli ha poi applicato l'art. 49 cpv. 2 della legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 (LOG), secondo cui il Tribunale cantonale amministrativo può decidere nella composizione di un giudice unico le cause che non pongono questioni di principio o che non sono di rilevante importanza; riservata questa disposizione, la Corte cantonale decide nella composizione di 3 membri.

2.3. Il ricorrente rileva, peraltro in maniera del tutto generica, che la Costituzione cantonale e la LPamm 1966 non prevederebbero la facoltà di delegare una decisione a un giudice unico. Al suo dire, emanando la sentenza impugnata per il tramite del giudice delegato e non nella composizione di tre membri, l'autorità giudiziaria cantonale avrebbe statuito in una composizione irregolare, lesiva dell'art. 6 n. 1 CEDU, che in questo ambito ha la stessa portata dell'art. 30 cpv. 1 Cost. (DTF 129 V 335 consid. 1.3.1), e delle relative norme cantonali.

2.4. Trattandosi dell'asserita violazione di diritti fondamentali e di norme di diritto cantonale, il Tribunale federale esamina la pretesa lesione soltanto se il ricorrente ha sollevato e motivato tale censura, ritenuto che nella fattispecie le disposizioni asseritamente lese rientrano nell'ambito del diritto cantonale e del diritto costituzionale (art. 106 cpv. 2 LTF; DTF 140 II 141 consid. 1.1 e 1.2 pag. 146; 139 I 229 consid. 2.2 pag. 232).

2.4.1. L'art. 30 cpv. 1 Cost., dal quale deriva il diritto delle parti a una composizione regolare del tribunale, pone esigenze minime alla procedura cantonale. Esso vieta i tribunali d'eccezione e l'istituzione di giudici ad hoc o ad personam ed esige pertanto, allo scopo di evitare ogni manipolazione e per garantire l'indipendenza necessaria, un'organizzazione giudiziaria e una

procedura stabilite da un testo legale. È in primo luogo sulla base delle regole cantonali di procedura applicabili che occorre stabilire se l'ultima autorità cantonale ha statuito in una composizione conforme alla legge: su questo punto la cognizione del Tribunale federale è limitata all'arbitrio (DTF 140 II 141 consid. 1.2 pag. 145 seg.; 129 V 335 consid. 1.3.1 pag. 338 e rinvii).

2.4.2. Come visto, contrariamente al generico assunto ricorsuale, la possibilità di istituire la figura del giudice delegato non dev'essere necessariamente fissata nella Costituzione cantonale, essendo sufficiente ch'essa si fondi su una legge in senso formale (art. 30 cpv. 1 Cost.). Pure la circostanza che l'art. 10 cpv. 2 LALCStr non disciplini espressamente tale questione, prevedendo semplicemente che contro la decisione governativa è dato il ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, è ininfluente. In applicazione all'art. 73 segg. Cost./TI, l'organizzazione della Corte cantonale è disciplinata infatti dagli art. 42 e segg. LOG, relativi al potere giudiziario. Il fatto che la LPamm 1966 prevedeva espressamente la competenza del giudice delegato soltanto nell'ambito dell'adozione di misure provvisoriale (art. 21 cpv. 2; art. 37 cpv. 2 LPamm 2013) e dell'istruzione e l'assunzione di prove (art. 64; art. 85 LPamm 2013) non muta tale esito, ritenuto che la sua composizione e la sua competenza sono regolati dall'art. 49 LOG, che, inserito in una legge formale soggetta a referendum facoltativo (art. 42 lett. a Cost./TI), costituisce chiaramente una base legale sufficiente.

Ne segue che, adempiute le relative premesse, giudicando nella composizione di un giudice unico, la Corte cantonale rispetta l'esigenza di un tribunale fondato sulla legge ai sensi degli art. 30 cpv. 1 Cost. e 6 n. 1 CEDU. Il diritto del ricorrente a non essere giudicato da un tribunale d'eccezione, vietato (art. 30 cpv. 1 secondo periodo Cost.), ma da un tribunale fondato sulla legge e regolarmente composto, è di per sé pertanto stato rispettato (DTF 131 I 31 consid. 2.1.2.1 pag. 34 e rinvii; sentenze 9C_836/2012 del 15 maggio 2013 e 2C_381/2010 del 17 novembre 2011 consid. 2.2 e 2.3, in: ZBI 113/2012 pag. 268).

3.

3.1. Tutt'altra questione è quella di sapere se in concreto la vertenza oggetto del ricorso inoltrato alla Corte cantonale poteva essere decisa dal giudice unico sulla base dell'art. 49 cpv. 2 LOG. Occorre quindi esaminare se si era in presenza di una causa che non poneva questioni di principio e che non era di rilevante importanza.

3.2. Nel messaggio n. 4725 del 17 febbraio 1998 relativo all'introduzione della possibilità, per le Camere della Sezione di diritto pubblico del tribunale d'appello, di decidere nella composizione di un solo giudice, si precisa che scopo della riforma era di snellire talune procedure, alleggerendo il compito dei magistrati che operano nelle camere più intasate da un gran numero di ricorsi, spesso ripetitivi, che attengono a questioni già risolte da giurisprudenza costante. Si rileva che detta proposta può apparire relativamente ampia, poiché va oltre ai casi di ricorsi "manifestamente irricevibili, manifestamente infondati o manifestamente fondati": essa sarebbe tuttavia necessaria, ritenuto che permette di prescindere dal giudizio dell'intero collegio segnatamente, ma non solo, nei casi di routine o di scarsa rilevanza, la relativa decisione essendo rimessa al prudente apprezzamento del giudice delegato, sottinteso che i criteri dell'applicazione di questa delega saranno preventivamente definiti nelle linee generali, a livello di ogni singola Camera, in funzione soprattutto dei suoi bisogni e particolarità. Il messaggio prevedeva, a garanzia di un uso appropriato del nuovo istituto, di riservare a ogni giudice la facoltà di chiedere che la sentenza venga emessa dalle Camere nella loro composizione completa. Questa garanzia è poi stata stralciata dalla Commissione della legislazione, poiché ritenuta inutile e ridondante (rapporto n. 4725 R del 17 aprile 1998, punto IV). Il giudice delegato, secondo il messaggio, deve sottoporre agli altri due membri della Camera, in via di circolazione, " le cause che non sono di pura routine o la cui importanza non è scarsa ".

Sempre nel citato messaggio è poi rilevata la priorità, in linea di principio, dell'introduzione della competenza di un giudice unico del Tribunale cantonale amministrativo a giudicare i ricorsi concernenti le contravvenzioni (cosiddetto giudice delegato delle contravvenzioni), ritenuto l'elevato numero dei ricorsi inoltrati in materia contravvenzionale, di cui oltre il 70 % pertinente alle disposizioni in materia di circolazione stradale. Si proponeva quindi di estendere, sempre in linea di principio, la competenza del giudice delegato a tutte le contestazioni nel settore delle contravvenzioni, rinunciando a limitarla, come poi proposto dalla Commissione della legislazione, ai ricorsi concernenti multe inferiori a fr. 500.--. Al riguardo, nel citato rapporto si sottolinea che, proprio poiché l'evasione delle procedure contravvenzionali non presenta difficoltà particolari, potevano essere affidate a un giudice unico, non per delega facoltativa, ma in tutti i casi. Nel frattempo la relativa competenza è stata attribuita al giudice della Pretura penale (art. 39 cpv. 2, 41 cpv. 1 lett. a e cpv. 3 LOG).

3.3. Giova infine rilevare che la facoltà, e non l'obbligo, prevista dall'art. 49 cpv. 2 LOG di decidere tramite giudice unico le cause che non pongono questioni di principio o che non sono di rilevante importanza, è stata ripresa per le Camere della Sezione di diritto civile del Tribunale d'appello nell'art. 48b lett. b n. 3 LOG, norma in vigore dal 16 aprile 2013, che estende la facoltà di decidere alcune tipologie di decisioni al giudice unico (al riguardo vedi il messaggio n. 6707 del 24 ottobre 2012 del Consiglio di Stato). L'art. 48b lett. a prevede per contro, ritenuto che in taluni casi una decisione collegiale non appare necessaria, non solo la facoltà, ma bensì l'obbligo di decidere nella composizione di un giudice unico, le procedure che terminano con lo stralcio della causa e la non entrata nel merito di impugnazioni manifestamente inammissibili, manifestamente non motivate in modo sufficiente, o querulomani o abusive, analogamente a quanto previsto dall'art. 108 cpv. 1 LTF.

3.4. In concreto nella decisione impugnata, richiamando l'art. 49 cpv. 2 LOG si rileva che la causa non avrebbe posto questioni di principio e che non era di rilevante importanza. Il ricorrente contesta queste conclusioni. Rileva che dal criticato giudizio non risulta quando è stata presa la decisione di dirimere la causa nella composizione di un giudice unico, segnatamente se prima o dopo l'istruttoria, che cinque giorni prima del criticato giudizio è stata esperita un'udienza, che la sentenza è redatta su dodici pagine e che la tassa di giustizia di fr. 1'500.--, posta a suo carico, sarebbe notevolmente superiore rispetto alla norma. Il giudice unico l'ha infatti commisurata "per difetto al dispendio lavorativo occasionato dal gravame". Al dire del ricorrente, proprio questo dispendio lavorativo maggiorato, che non sarebbe stato causato dall'udienza, dimostrerebbe che la soluzione della vertenza non era affatto scontata.

3.4.1. Nelle osservazioni al gravame, per la Corte cantonale il giudice delegato adduce un'asserita probabile violazione del principio della buona fede da parte del ricorrente, che avrebbe "esplicitamente" rinunciato alla facoltà di esprimersi innanzi al Tribunale in corpore, accontentandosi d'essere sentito in contraddittorio solo davanti a lui, che ha poi autonomamente evaso l'impugnativa. La lunghezza della sentenza e l'ammontare della tassa di giustizia non farebbero assurgere la causa a un caso di principio o di rilevanza importante.

3.4.2. È vero che con scritto del 20 giugno 2013 il Tribunale cantonale amministrativo, attraverso il Vicepresidente e nel caso giudice delegato, richiamata la richiesta del ricorrente di esperire una pubblica udienza ai sensi dell'art. 6 n. 1 CEDU (della quale "faticava a scorgere l'utilità"), aveva chiesto al suo patrocinatore se intendesse mantenerla a dispetto del notorio carico di lavoro gravante il Tribunale e se il cliente voleva avvalersi della facoltà di essere sentito dal collegio in corpore o ritenesse "sufficiente un'audizione da parte del solo giudice delegato ai sensi dell'art. 64 LPamm" (sul diritto di essere sentito oralmente da un tribunale nel campo d'applicazione dell'art. 6 n. 1 CEDU vedi DTF 140 I 68 consid. 9 pag. 74; sentenza 1C_50/2013 del 20 giugno 2013 consid. 2). Il legale ha confermato la richiesta del contraddittorio orale, rilevando che "questo viene chiesto davanti all'onorevole Giudice delegato". Da questo scambio di corrispondenza risulta chiaramente che il ricorrente ha rinunciato espressamente soltanto a esprimersi oralmente dinanzi al collegio giudicante, come peraltro previsto dal richiamato art. 64 LPamm 1966. La citata risposta manifestamente non può tuttavia essere interpretata come una rinuncia, esplicita o implicita, al diritto di ricevere una sentenza della Corte cantonale pronunciata nella composizione ordinaria di tre giudici, come non può essere dedotta dall'atto di ricorso inoltrato alla stessa o dal verbale d'udienza del 10 ottobre 2013.

3.4.3. La decisione impugnata è compiutamente motivata su 12 pagine. Il giudice delegato ha inoltre ritenuto necessario procedere a uno scambio di scritti, valutando il ricorso, perlomeno in un primo momento, non inammissibile o manifestamente infondato (art. 49 cpv. 1 LPamm 1966). Dopo aver illustrato la giurisprudenza secondo la quale il ricorrente dinanzi alla Corte cantonale non può più contestare i fatti ritenuti nella decisione penale (al riguardo vedi DTF 139 II 95 consid. 3.2 pag. 101 seg.; 137 I 363 consid. 2.3.2 pag. 368; sentenze 1C_591/2012 del 28 giugno 2013 consid. 3.2 e 3.3, in: RtiD I-2014 n. 47 pag. 266 e 1C_28/2012 del 25 maggio 2012 consid. 2.2), ha spiegato perché lo stesso, in applicazione del principio della buona fede, non potrebbe più contestare la duplice competenza in materia contravvenzionale e amministrativa, che la normativa ticinese conferisce all'Ufficio giuridico della Sezione della circolazione. Il giudice delegato ha altresì esaminato l'asserita violazione del principio ne bis in idem (al riguardo giova rilevare che nelle DTF 137 I 363 e 139 II 95 consid. 3.2 pag. 101, il Tribunale federale ha ribadito la legittimità della doppia procedura penale e amministrativa prevista dalla LCStr). Ha vagliato

la censura secondo cui la revoca avrebbe dovuto essere disposta in ambito penale quale misura accessoria, pronunciandosi pure sulla sua durata. Esaminata l'infrazione sotto il profilo oggettivo, ha

ricordato che non esiste una regola precisa per definire il concetto di "distanza sufficiente", poiché ciò dipende dalle circostanze concrete, poi apprezzate. Ha quindi valutato la sanzione inflitta sotto il profilo soggettivo, nonché il diritto del ricorrente di essere giudicato entro un tempo ragionevole. Infine, si è diffuso sulla richiesta ricorsuale di poter scontare la revoca durante un periodo scelto dall'insorgente.

3.5. Da quanto procede si evince chiaramente che non si tratta di una causa la cui soluzione è evidente, che potrebbe essere decisa da un solo giudice, come è il caso per vertenze manifestamente inammissibili, per esempio per chiara carenza di legittimazione, per tardività o per scritti redatti da querulomani. Al Tribunale federale risulta del resto che la Sezione di diritto pubblico del Tribunale cantonale amministrativo, in particolare in materia edilizia e pianificatoria, rettamente decide casi che incidono in maniera minore sui diritti degli interessati nella composizione ordinaria di 3 membri e soltanto le cause analoghe a quelle previste dall'art. 108 cpv. 1 LTF, facendo capo all'istituto del giudice unico. Una disparità di prassi nell'ambito di provvedimenti inerenti alla circolazione stradale non appare giustificata, visto che le misure adottate in tale ambito pure si prestano a compromettere gravemente i diritti degli interessati e a comportare in concreto al ricorrente importanti pregiudizi.

4.

4.1. Ne segue che la Corte cantonale ha statuito in una composizione irregolare e pertanto ha violato la garanzia costituzionale dell'art. 30 cpv. 1 Cost. La decisione impugnata deve quindi essere annullata e la causa rinviatale per nuovo giudizio nella composizione di tre membri.

4.2. Non si prelevano spese (art. 66 cpv. 4 LTF). Il ricorrente ha diritto a ripetibili della sede federale (art. 68 cpv. 1 LTF), nella cui determinazione va però tenuto conto ch'egli poteva limitarsi a contestare la composizione irregolare della Corte cantonale.

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Il ricorso è accolto e la decisione emanata il 15 ottobre 2013 dal giudice delegato del Tribunale cantonale amministrativo è annullata. La causa è rinviata alla Corte cantonale per nuovo giudizio nella composizione di tre membri.

2.

Non si prelevano spese giudiziarie. La Repubblica e Cantone Ticino rifonderà al ricorrente un'indennità di fr. 1'500.-- per ripetibili della sede federale.

3.

Comunicazione al patrocinatore del ricorrente, alla Sezione della circolazione, al Consiglio di Stato, al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino e all'Ufficio federale delle strade.

Losanna, 21 ottobre 2014

In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il Giudice presidente: Merkli

Il Cancelliere: Cramer