

07.079

**Messaggio
concernente una modifica della legge sulla circolazione
stradale**

**(Revoca della licenza di condurre dopo un'infrazione
commessa all'estero)**

del 28 settembre 2007

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di modifica della legge federale sulla circolazione stradale.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

28 settembre 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Con sentenza del 14 giugno 2007 (6A.106/2006) il Tribunale federale ha stabilito che la legge sulla circolazione stradale non contiene una base sufficiente per revocare la licenza di condurre svizzera a una persona che ha violato le norme della circolazione stradale all'estero. Di conseguenza, non sarà più possibile revocare la licenza di condurre svizzera in seguito a un divieto di condurre pronunciato all'estero. La sicurezza della circolazione ne risente: le infrazioni gravi commesse all'estero, quali forti eccessi di velocità e guida in stato di ebbrietà, non possono essere adeguatamente sanzionate all'estero perché gli autori spesso vi soggiornano solo raramente o per breve tempo. Inoltre nello Stato di domicilio dei conducenti colpevoli non si può raggiungere l'obiettivo perseguito con la revoca a scopo di ammonimento, cioè la lotta contro la recidiva. Il presente disegno di revisione parziale della legge sulla circolazione stradale deve creare la base legale per poter disporre la revoca della licenza di condurre e continuare la prassi che i Cantoni applicano già da tempo.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

La revoca della licenza di condurre a scopo di ammonimento è una misura preventiva e educativa presa nell'interesse della sicurezza della circolazione stradale. L'obiettivo della sanzione è indurre l'autore dell'infrazione a rispettare le norme della circolazione ed evitare che metta nuovamente in pericolo la sicurezza della circolazione. Secondo la giurisprudenza costante del Tribunale federale, per la revoca a scopo di ammonimento della licenza di condurre potevano essere prese in considerazione anche le infrazioni stradali commesse all'estero¹. Il Tribunale federale giustificava la prassi con il fatto che il divieto di condurre pronunciato nei confronti di una persona non domiciliata nello Stato in questione aveva un impatto limitato; unicamente una misura supplementare adottata nel Paese di domicilio poteva spiegare pienamente i suoi effetti e garantire la sicurezza della circolazione in Svizzera². In una sentenza del 1997³ il Tribunale federale precisava che l'autorità di domicilio doveva prendere in esame la revoca della licenza di condurre svizzera anche se l'autorizzazione a condurre non era stata revocata all'estero. Cinque anni dopo, il Tribunale federale si scostava da questa rigorosa giurisprudenza e dichiarava che la revoca a scopo di ammonimento della licenza di condurre poteva essere pronunciata solo se l'autorizzazione a condurre era stata revocata anche all'estero⁴. In una sentenza del 14 giugno 2007⁵ il Tribunale federale ha stabilito che la legge sulla circolazione stradale non contiene una base sufficiente per revocare la licenza di condurre svizzera a una persona che ha violato le norme della circolazione stradale all'estero e che una sanzione di questa portata deve essere regolata in un atto normativo che riveste la forma di legge. In base alla situazione giuridica attuale, le autorità interessate non hanno più il diritto di pronunciare una revoca della licenza di condurre dopo una violazione delle norme della circolazione stradale commessa all'estero.

1.2 La nuova normativa proposta

L'obiettivo della presente revisione è creare la base legale per poter revocare la licenza di condurre svizzera a una persona che ha violato le norme della circolazione stradale all'estero; la condizione è che in seguito a una tale violazione sia stato disposto un divieto di condurre (divieto di far uso dell'autorizzazione a condurre). Per ragioni di sicurezza della circolazione, è importante poter perseguire anche in Svizzera le irregolarità commesse all'estero. Spesso, quando sono all'estero, i conducenti si curano meno delle norme perché in caso di violazione si vedono raramente comminare una sanzione adeguata. Un divieto di condurre di lunga durata, ad

1 DTF 102 Ib 59, 108 Ib 69, 109 Ib 304, 123 II 97, 123 II 464, 128 II 133, 129 II 168

2 DTF 109 Ib 304 consid. 2, 123 II 97 consid. 2c

3 DTF 123 II 464

4 DTF 128 II 133

5 DTF 6A.106/2006

esempio, non ha effetto sui turisti che soggiornano solo per poco tempo nel Paese in questione.

1.3 Risultati della procedura di consultazione

Presso le autorità cantonali incaricate dei provvedimenti amministrativi è stata svolta dal 16 al 26 luglio 2007 un'indagine conoscitiva. Si è rinunciato ad eseguire una procedura di consultazione secondo l'articolo 3 della legge sulla consultazione (LCo)⁶ poiché la tematica era già stata discussa nell'ambito di una consultazione svoltasi nel 2003 e la corrispondente modifica di ordinanza era stata approvata e perché con la nuova normativa proposta si crea unicamente la base legale per una prassi di lunga data difesa anche dal Tribunale federale. Per di più, la nuova normativa migliora la posizione giuridica dei conducenti interessati dovendo l'autorità incaricata della revoca considerare le circostanze concrete del singolo caso per stabilire la durata della revoca. Ciò può portare a una riduzione della durata minima della revoca. Nel quadro dell'indagine conoscitiva, 15 autorità cantonali e la KAMO (Konferenz für Administrativmassnahmen Ostschweiz und Fürstentum Liechtenstein, Conferenza per le misure amministrative nella Svizzera orientale e nel Principato del Liechtenstein) si sono espresse in favore della modifica proposta.

Le autorità incaricate delle misure amministrative dei Cantoni di Argovia e Zurigo fanno rilevare che le autorità svizzere competenti sono informate solo di una minima parte delle infrazioni commesse all'estero e ritengono pertanto che la parità di trattamento non sia garantita. La Confederazione non dovrebbe limitarsi a creare basi legali migliori, ma intraprendere anche tutto il possibile affinché gli Stati europei, o almeno quelli confinanti con la Svizzera, si impegnino a comunicare sistematicamente le infrazioni. Questa richiesta è giustificata, ma non può essere regolata unicamente nella legge sulla circolazione stradale: andrebbe invece disciplinata mediante un trattato internazionale. Il programma d'azione Via sicura per migliorare ulteriormente la sicurezza sulle strade prevede che la Svizzera si impegni attivamente per un sistema transfrontaliero semplice ed efficace di sanzionamento delle infrazioni commesse.

1.4 Diritto comparato: convenzioni internazionali e diritto europeo

Il 10 maggio 1978 la Svizzera ha ratificato la Convenzione europea del 3 giugno 1976⁷ sugli effetti internazionali della decadenza del diritto di condurre un veicolo a motore. La Convenzione disciplina soprattutto questioni procedurali; in particolare autorizza le parti contraenti, senza però obbligarle, a disporre, quando un altro Stato membro le informa della decadenza del diritto di condurre pronunciata sul proprio territorio, una misura analoga valida per il proprio territorio. Tra i nostri Stati limitrofi, nei quali avviene la maggior parte delle infrazioni commesse dai titolari di una licenza di condurre svizzera, solo il Principato del Liechtenstein e l'Italia⁸ hanno ratificato la Convenzione.

⁶ RS 172.061

⁷ RS 0.741.16

⁸ Il Principato del Liechtenstein il 27 gennaio 1983; l'Italia, il 24 maggio 1985.

La Convenzione dell'8 novembre 1968⁹ sulla circolazione stradale conferisce alle Parti contraenti il diritto di revocare la licenza di condurre a un conducente straniero che ha commesso un'infrazione grave del codice stradale sul loro territorio e di comunicarlo all'autorità che ha rilasciato la licenza. Questa Convenzione è in vigore in 67 Paesi, tra cui tutti quelli che confinano con la Svizzera. Nel nostro Paese, la corrispondente disposizione della Convenzione è applicata in modo da abilitare l'autorità cantonale che ha revocato la licenza di condurre estera e il diritto di farne uso sul territorio elvetico a notificare la decisione presa direttamente all'interessato e all'autorità estera competente. Nei rari casi in cui ciò non è possibile, la notifica è trasmessa all'interessato per il tramite del Dipartimento federale degli affari esteri.

La direttiva europea del 20 dicembre 2006¹⁰ concernente la patente di guida disciplina in particolare il rilascio, ma non la revoca della patente di guida. Per contro, la Convenzione relativa alle decisioni di ritiro della patente di guida¹¹, firmata il 17 giugno 1998 dagli allora 15 membri dell'UE, si basa sul principio secondo cui un'infrazione alle norme della circolazione stradale commessa in un altro Stato membro è eseguita dallo Stato di residenza della persona interessata. In tal modo la revoca della patente di guida ha effetto in tutti gli Stati membri che hanno ratificato la Convenzione. Anche se la Convenzione non è ancora entrata in vigore per la mancanza di un numero sufficiente di ratifiche, una sua applicazione anticipata limitata è possibile negli Stati membri che, notificando la loro ratifica interna, dichiarano di voler applicare la Convenzione nei confronti degli Stati membri che hanno fatto una dichiarazione analoga. Tali regolamentazioni non fanno tuttavia parte degli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'Unione europea.

Dal confronto con altri Paesi europei risulta che le infrazioni commesse all'estero sono trattate diversamente in ogni Paese. Mentre ad esempio l'Austria, la Norvegia e la Grecia revocano la licenza di condurre all'autore della violazione a cui è stato vietato di circolare all'estero, il Belgio e i Paesi Bassi non prevedono tale misura.

1.5 Attuazione

L'esecuzione della legge sulla circolazione stradale spetta ai Cantoni. Conformemente alla nuova normativa, la revoca della licenza di condurre svizzera a seguito di un divieto di condurre all'estero è disciplinata a livello di legge. La nuova normativa non modifica fundamentalmente la prassi attuale per cui l'attuazione è garantita.

2 Commento alla nuova normativa

Art. 16c^{bis}

Il capoverso 1 fissa le condizioni per la revoca della licenza di condurre dopo un'infrazione commessa all'estero.

⁹ RS **0.741.10**

¹⁰ Direttiva 2006/126/CE, GU L 403 del 30.12.2006, pag. 18

¹¹ GU C 216 del 10.7.1998, pag. 1

In primo luogo, l'autorizzazione a condurre nello Stato in cui è stata commessa l'infrazione deve essere stata revocata con decisione passata in giudicato (*lett. a*) da un'autorità competente di questo Paese; ciò presuppone che l'infrazione sia di una certa gravità. Non è sufficiente che sia stata pronunciata una pena pecuniaria o detentiva, accompagnata da una perdita o un aumento di punti a seconda del sistema bonus-malus vigente nello Stato in questione.

In secondo luogo, l'infrazione, se fosse stata commessa in Svizzera, deve essere medio-grave o grave secondo la legge sulla circolazione stradale e implicare la revoca della licenza per allievo conducente o della licenza di condurre (*lett. b*). Di conseguenza un divieto di condurre pronunciato contro una persona che ha guidato un veicolo a motore con un tasso alcolemico dello 0,3 per mille in un Paese che ha fissato come valore limite di alcolemia lo 0,2 per mille non ha nessuna ripercussione sull'autorizzazione a condurre in Svizzera.

La nuova normativa rinuncia per motivi di parità di trattamento a sanzionare ulteriormente in Svizzera le infrazioni lievi commesse all'estero di cui all'articolo 16a LCStr¹². Questa mitigazione rispetto alla prassi attuale è dovuta al fatto che in molti casi le autorità estere non informano le autorità svizzere sulle infrazioni classificate come lievi.

Il capoverso 2: la revoca della licenza di condurre dopo un divieto di condurre pronunciato all'estero non deve tuttavia portare a una doppia punizione. Secondo *il capoverso 2* per stabilire la durata della revoca della licenza le autorità competenti cantonali sono tenute a considerare adeguatamente le conseguenze, per la persona interessata, del divieto di condurre pronunciato all'estero. Si deve ad esempio considerare: la durata per la quale il divieto di condurre è stato disposto, se al momento di pronunciare la misura in Svizzera quella ordinata all'estero continua a produrre effetti e per quanto tempo, se l'esecuzione delle due misure si sovrappone oppure se per la persona interessata è di primaria importanza poter condurre veicoli a motore all'estero. È pertanto possibile ridurre le durate minime delle revoche di cui agli articoli 16b e 16c LCStr¹³ quando si pronuncia la misura svizzera. Spetta alle autorità amministrative trovare soluzioni adeguate al singolo caso.

Il sistema a cascata previsto dagli articoli 16b e 16c LCStr in vigore dal 1° gennaio 2005¹⁴ si applica anche alle revoche della licenza di condurre in seguito a infrazioni commesse all'estero. In caso di recidiva, la durata minima della revoca (che può essere ridotta per le infrazioni commesse all'estero) aumenta indipendentemente dal fatto che la prima, la seconda o ambedue le infrazioni siano state commesse all'estero. L'obiettivo del sistema a cascata è di inasprire le sanzioni per i recidivi. Per tale motivo l'autorità che iscrive una misura nel registro delle misure amministrative deve tra l'altro menzionare se, conformemente all'ordinanza del 18 ottobre 2000¹⁵ concernente il registro automatizzato delle misure amministrative, l'infrazione è stata giudicata grave, mediamente grave o leggera¹⁶. Ciò permette di determinare la durata minima della revoca in caso di recidiva.

¹² RS 741.01

¹³ RS 741.01

¹⁴ RU 2004 2849

¹⁵ RS 741.55

¹⁶ Articolo 8 lettera f numero 9 dell'ordinanza sul registro ADMAS.

La nuova normativa non ha nessun influsso sulla cosiddetta revoca di sicurezza ordinata nei confronti di conducenti che non sono idonei alla guida secondo l'articolo 16d LCStr. È considerata inadatta alla guida la persona le cui attitudini fisiche e psichiche non le consentono più di guidare con sicurezza un veicolo a motore, che soffre di una forma di dipendenza che esclude l'idoneità alla guida o che non possiede le qualità caratteriali necessarie. Se in seguito alle infrazioni commesse all'estero sorgono dubbi sull'idoneità alla guida, l'autorità svizzera competente deve, come sinora, adottare le misure del caso nel nostro Paese indipendentemente dalla decadenza del diritto di condurre all'estero.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

Il progetto non ha ripercussioni sulle finanze né sull'effettivo del personale della Confederazione.

3.2 Per i Cantoni

Fino alla decisione del Tribunale federale, la prassi dei Cantoni in materia di revoca della licenza di condurre in seguito a un divieto di condurre pronunciato all'estero era basata sull'ordinanza del 27 ottobre 1976¹⁷ sull'ammissione alla circolazione. Il fatto che la regolamentazione in materia sia ora fissata in una legge non comporta nuovi compiti per i Cantoni. Le spese che ne derivano saranno coperte come finora mediante gli emolumenti riscossi per l'emanazione delle decisioni di revoca.

3.3 Per l'economia

Il progetto non ha ripercussioni economiche.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non figura nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007¹⁸ dato che la necessità impellente di agire è scaturita solo dopo la decisione del Tribunale federale del 14 giugno 2007. Per poter ripristinare al più presto la prassi della revoca della licenza di condurre dopo un divieto di condurre pronunciato all'estero, la presente modifica è sottoposta al Parlamento separatamente e non nel quadro di una revisione più ampia della LCStr.

¹⁷ RS 741.51

¹⁸ FF 2004 969

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

La modifica proposta nel presente messaggio si basa sulla stessa disposizione costituzionale su cui si basa già la legge (art. 82 Cost.¹⁹).

5.2 Forma dell'atto

Il progetto concerne unicamente la trasposizione della normativa dal livello di ordinanza a quello di legge. Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost.²⁰ tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale.

¹⁹ RS 101
²⁰ RS 101