Il Sottosegretario di Stato
alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

Prot. n. 434/SCG

Roma, 9. 1. 09

Sen. Donatella Porretti
Senato della Repubblica

e, per conoscenza:

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per i rapporti con il Parlamento
Ufficio del Sindacato ispettivo

Senato della Repubblica
Segretariato generale

Camera dei Deputati
Biblioteca – Servizio Banche dati parlamentari

Oggetto: Interrogazione n. 4-00373 della Sen. Donatella Porretti, concernente la proposta di introduzione dal 2009 di esami alcolemici e tossicologici per il rilascio della patente di guida.

In ordine alla proposta di inserire, in via sperimentale, gli esami alcolemici e tossicologici nell'iter procedimentale teso al rilascio della patente di guida, l'interrogante chiede di sapere se esiste una normativa nazionale o europea che autorizzi il Governo ad imporre tali esami e quali siano le iniziative che lo stesso Governo intende porre in essere per raggiungere la media europea nel rapporto fra i controlli per la guida in stato di ebbrezza e quelli sotto l'effetto di droga.

A tal proposito, si premette che, di fronte allo stillicidio di lutti e di incidenti che caratterizza ormai in maniera drammatica la conclusione di ogni fine settimana, il Governo ritiene una priorità di questa legislatura agire per ridurre sensibilmente il fenomeno degli incidenti stradali provocati, tra l'altro, da conducenti alla guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope.

Ed è schierata con il Governo gran parte dell'opinione pubblica. Ricordo, infatti, che in un sondaggio svolto dal Corriere della Sera, il 28 agosto 2008, in cui si chiedeva ai lettori di pronunciarsi sulla possibilità di privare per 3 anni la patente a chi venisse sorpreso a guidare sotto l'effetto dell'alcol e per 5 anni a chi fosse alla guida sotto l'influsso di una droga, l'86 per cento degli 8.256 votanti aveva risposto positivamente contro un minoritario fronte del "no" composto dal 14 per cento delle persone intervistate.

Il Sottosegretario di Stato
alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

In questa prospettiva, in qualità di Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega alle tossicodipendenze, ho dato puntuale indicazione alle strutture operative nella mia responsabilità di predisporre un progetto sperimentale teso a condizionare il rilascio della patente di guida e del certificato di idoneità per i ciclomotori alla piena dimostrazione di una situazione di astinenza dalle droghe.

Prima di fornire le risposte ai quesiti posti, è forse appena il caso di richiamare alla mente il quadro epidemiologico nel cui ambito si interviene con questa iniziativa: in base a recenti dati dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, ogni anno nel mondo circa 1.200.000 persone perdono la vita e più di 50 milioni riportano traumi in seguito ad incidenti stradali; in Europa si contano ogni anno per questa causa 127.000 decessi e 2.400.000 traumatizzati. In Italia, le stime dell'Istituto Superiore di Sanità, riportate nella Relazione al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia per l'anno 2007, indicano che attualmente gli incidenti stradali determinano nell'anno circa:

- 6.000 morti a breve termine (stima ISS ottenuta normalizzando la mortalità degli incidenti stradali verbalizzati dalle FF.OO. - elaborata da ISTAT-ACI - alla differenza riscontrata nelle serie temporali tra mortalità generale nell'anno e mortalità verbalizzata);
- 15.000 invalidi gravi (stima prodotta dall'ISS in base ad indagini condotte in collaborazione con diversi IRCCS per la riabilitazione);
- 120.000 ricoverati (stima ottenuta dall'ISS, in collaborazione con il Ministero della Salute, mediante analisi delle SDO – Schede di Dimissione Ospedaliera);
- più di 1.000.000 di accessi al pronto soccorso non seguiti da ricovero (stima conservativa dell'ISS, prodotta con le Regioni Lazio e Toscana in base ai dati rilevati nei locali Centri di Pronto Soccorso).

In relazione al veicolo impiegato dagli infortunati, circa la metà delle morti riguarda conducenti e trasportati in automobile, più del 25% utenti a bordo di moto e ciclomotori, il 5,2% ciclisti, il 4,2% soggetti su mezzi pesanti ed il 2,6% su altri mezzi.

I costi sociosanitari degli incidenti stradali sono elevatissimi: tra le varie stime citiamo quella prodotta da ISTAT e ACI per il 2002 (la più organica e completa), che attestava il danno complessivo a ridosso dei 34 miliardi di euro/anno cioè circa il 2,7% del PIL di quell'anno.

Il progetto "test antidroga su neopatentati" del Dipartimento antidroga, in un ottica di concorso con altre iniziative già attivare da altri soggetti istituzionali in questo specifico settore, si propone di includere l'accertamento dell'assenza di uso e di tossicodipendenza tra i controlli medici già previsti nella fase di verifica dei requisiti di idoneità alla guida, ricorrendo a semplici "linee di indirizzo" dirette agli organi accertatori.

In estrema sintesi, si intende richiedere ai medici certificatori e ai medici di medicina generale (così come individuati dal Codice della strada), che aderiranno all'iniziativa, di predisporre i certificati di loro competenza anche sulla base dei risultati di test tossicologici eseguiti su matrice

urinaria e finalizzati a ricercare i metaboliti delle droghe più frequentemente utilizzate: oppiacei, cocaina, amfetamine e cannabis.

La positività a tali test non determinerà nei riguardi dell'interessato un'interdizione al conseguimento della patente, né altro tipo di sanzione se non quella dell'interruzione della procedura in corso per il rilascio dell'abilitazione, con conseguente segnalazione dello stesso alla Commissione Medica Locale per l'avvio di un periodo di osservazione in esito al quale sarà valutata nuovamente la sussistenza dei requisiti che conferiscono l'idoneità alla guida.

Insomma l'iniziativa, a carattere sperimentale in quattro città "pilota" e su base volontaria, non «modifica», né «impone» nulla a nessuno ma, secondo gli intendimenti dei tecnici del citato Dipartimento e delle altre Amministrazioni dello Stato competenti in tale settore, dovrebbe utilizzare, salvo ulteriore verifiche tuttora in corso, le norme già esistenti introducendo, come si dice in questi casi, una soluzione "a normativa vigente".

Ricordiamo, inoltre, che l'introduzione di accertamenti antidroga nell'iter di rilascio della patente non è una innovazione assoluta perché già attualmente i medici delle richiamate Commissioni Mediche Locali e i medici monocratici indicati dall'art. 119 del Codice della Strada, per accertare se la persona sia effettivamente idonea alla guida, in presenza di un legittimo e ragionevole dubbio, hanno il dovere di indagare, richiedendo qualsiasi tipo di esame tossicologico, anche ripetuto più volte nel tempo e nell'ambito di lunghi periodi di osservazione.

E questi accertamenti non rappresentano una novità neppure con riguardo alle norme comunitarie per l'armonizzazione delle procedure di ottenimento del permesso di guidare. La direttiva 2006/126/CE, come, peraltro, identicamente le precedenti concernenti la patente di guida, (la Direttiva del Consiglio 29 luglio 1991, n. 91/439/CEE e la Direttiva 2000/56/CE recepita in ultimo con il D.M. 30 settembre 2003, n. 40T, nei rispettivi allegati III), contrariamente a quanto ipotizzato dall'interpellante, già sanciscono, senza dubbio alcuno, il divieto di rilascio della patente di guida nei confronti di coloro che consumano alcol e droga.

Le norme della direttiva 2006/126/CE, in particolare, sono in vigore dal 19 gennaio 2007 e saranno effettivamente operative nel nostro Paese non appena emanato un provvedimento di recepimento, in via di predisposizione, che non potrà tardare oltre il 19 gennaio 2011.

L'art. 7 della citata direttiva, al comma 1, lett. a), condiziona il rilascio (e il rinnovo) della patente per la guida dell'automobile e del ciclomotore (nuova categoria AM) oltre che al superamento della prova scritta e della prova pratica, al «soddisfacimento di norme mediche conformemente alle disposizioni degli allegati II e III».

Nell'allegato III, al punto 14.1, per quanto concerne l'alcol, si dice che «La patente di guida non deve essere rilasciata, né rinnovata al candidato o conducente che si trovi in stato di dipendenza».

Analogamente, nello stesso allegato III, al punto 15, per ciò che riguarda l'uso della droga, si legge che «La patente di guida non deve essere rilasciata, né rinnovata al candidato o conducente

che si trovi in stato di dipendenza da sostanze stupefacenti, o che, pur non essendone dipendente, ne faccia regolarmente abuso, qualunque sia la categoria di patente richiesta».

Nel successivo punto 15.1 si ribadisce che «La patente di guida non può essere né rilasciata, né rinnovata al candidato o conducente che consumi regolarmente sostanze stupefacenti, di qualsiasi forma, capaci di compromettere la sua capacità di guidare senza pericolo, nel caso in cui la quantità assorbita sia tale da avere un'influenza nefasta sulla guida».

Secondo l'interpretazione consolidata di tali norme, per lo più riproposizione delle precedenti (si vedano, come già detto, gli analoghi Allegati delle direttive anteriori) che nella normativa europea, passata, in vigore e in corso di recepimento, così come in quella nazionale (il citato D.M. 40T più che lo stesso Codice della Strada da questo punto di prospettiva ormai "superato"), non si potrà che valutare carente (permanentemente o temporaneamente) di un requisito soggettivo, indispensabile per poter chiedere il rilascio o il rinnovo della patente, la persona nei cui confronti sia stato accertato l'uso di droghe e che a causa di tale condotta risulti non in grado di condurre un automezzo in condizioni di sicurezza per se stesso per gli altri. Va da sé che in quest'ottica, lo stucchevole dibattito sulla frequenza d'uso (occasionale, saltuario, continuativo) delle sostanze stupefacenti perda di qualsiasi interesse e risulti inconsistente rispetto al precetto che impone ai medici delle strutture indicate dalla norma di verificare il possesso dei necessari requisiti psico-fisici, in mancanza dei quali, risultando compromessa la possibilità di circolare in sicurezza, non può essere concesso il permesso di guidare.

Dunque, la norma che legittima l'effettuazione dei drugs test al fine dell'ottenimento (ed ovviamente anche del rinnovo di validità) di un qualunque tipo di patente esiste e, a rigore, consentirebbe lo svolgimento di tali accertamenti anche a regime, soprattutto ora che il fenomeno della guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope ha assunto dimensioni così rilevanti da giustificare un simile intervento prodromico al rilascio del documento di abilitazione alla guida.

Ed è, pertanto, prevedibile, in base alle norme vigenti (oltre che al buon senso) che nei casi di positività del drugs test, anche al di fuori di uno stato di tossicodipendenza, il medico preposto alla certificazione richiederà al candidato un periodo più o meno lungo di osservazione per accertare con esattezza, prima di acconsentire al rilascio o il rinnovo della patente, il pieno possesso dei requisiti necessari a condurre, con idonei margini di sicurezza, un ciclomotore, una motocicletta o un autoveicolo. Tale verifica, come di intuitiva evidenza, presupporrà un'effettiva situazione di astinenza dalle droghe da parte del soggetto interessato al rilascio della patente.

Nella medesima direzione si è già mosso il Protocollo contenente le "Procedure per gli accertamenti sanitari di assenza di uso di sostanze stupefacenti o psicotrope nei lavoratori con mansioni che comportano particolari rischi per la sicurezza, l'incolumità e la salute di terzi", in gran parte operatori dell'autotrasporto, recepito con l'accordo tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano in sede di Conferenza Stato – Regioni nella seduta del 18 settembre 2008.

Anche in questo genere di accertamenti, ancor più sensibili in considerazione del notevole impatto sulla sicurezza nella circolazione che hanno gli addetti preposti a tali mansioni, si è voluto

decisamente evitare di condizionare la sospensione dell'attività a rischio alla frequenza d'suo delle sostanze stupefacenti da parte del lavoratore. In caso di positività alla droga di un soggetto non tossicodipendente, il suo reimpiego nella mansione avverrà soltanto dopo che sarà stato verificato un congruo periodo di astinenza dalle sostanze psicoattive.

Va, infine, chiarito in tale sede che l'iniziativa e la procedura appena illustrate non hanno solo la funzione di identificare soggetti dediti all'uso di sostanze stupefacenti ma, soprattutto, quello di determinare un forte deterrente anticipatorio rispetto alla richiesta della patente che si traduca per molti ragazzi in una rafforzata motivazione a non usare droghe o abusare di alcol in vista dell'ottenimento di tale abilitazione (soprattutto i ragazzi di 14 e 16 anni). Questa sarà sicuramente una delle ricadute preventive più importanti.

Per i motivi esposti, non appare condivisibile una contrarietà al progetto, peraltro ancora in una preliminare fase di approfondimento degli aspetti legali e degli ambiti di fattibilità, sulla base di pregiudiziali di natura tecnico-giuridica, ancor più labili ove si abbia riguardo al carattere squisitamente volontario e sperimentale dell'iniziativa.

In una conclusiva considerazione, resta da capire, di fronte allo stillicidio di morti e feriti, che contraddistingue ogni fine settimana e al ripetersi di gravissimi incidenti stradali provocati da persone sotto l'effetto di droghe, quale opportunità possano intravedere coloro i quali condizionano un chiaro e netto diniego alla possibilità di guidare per le persone dedite all'uso di sostanze stupefacenti all'ambiguo distinguo tra consumo di droga occasionale o continuativo che sia.

Venendo al secondo quesito posto dalla Senatrice interpellante relativo al numero di controlli sui conducenti ad opera delle FF.OO., comunico i dati pervenuti dall'Amministrazione dell'Interno sull'attività di controllo, svolta in maniera sistematica sui conducenti dei veicoli mediante l'effettuazione di posti di controllo, con etilometri e/o precursori, in tutto il territorio nazionale.

Nell'anno 2007, le 518.081 pattuglie di vigilanza stradale hanno concentrato gli sforzi sui controlli del rispetto del limite di velocità (34.014 servizi con apparecchiature di misurazione della velocità), delle condizioni psicofisiche dei conducenti a seguito di ingestione di alcol e/o di droghe (755.515 conducenti controllati con etilometro e/o precursori, 31.362 denunciati all'Autorità Giudiziaria per guida in stato di ebbrezza alcolica e 2.515 per guida sotto l'influenza di droghe) e delle altre violazioni che prevedono, per la loro gravità, l'irrogazione di sanzioni accessorie su patente (ritirate su strada 76.472 patenti) o carta di circolazione (ritirati su strada 87. 119 documenti) o la decurtazione di punti (per un totale di 3.377.898).

Nel primo semestre del 2008, sono state effettuate 261.234 pattuglie di vigilanza stradale (+ 1,3% rispetto al 2007), che hanno consentito l'attivazione di 14.103 posti di controllo della velocità, con 537.776 infrazioni rilevate, il controllo delle condizioni psico-fisiche di 616.241 conducenti, 14.463 dei quali denunciati all'Autorità Giudiziaria per guida in stato di ebbrezza alcolica e 1.177 per guida sotto l'effetto delle sostanze stupefacenti.

Nel corso dell'anno 2007, nell'ambito dell'attività specifica di monitoraggio e preventiva delle cosiddette "Stragi del sabato sera", la Polizia Stradale, con l'impiego di 18.311 pattuglie, ha

controllato 181.786 conducenti, 15.171 dei quali risultati in stato di ebbrezza (circa l'8,4% dei soggetti controllati). Il 62,3% dei conducenti postivi al test ha fatto registrare un tasso alcolemico superiore ad 1,00 gr/l.

Sempre nel corso dei servizi specifici per il contrasto delle cosiddette "Stragi del sabato sera", effettuati nei primi sei mesi del 2008, le pattuglie dedicate sono state 8.476 in 7.012 posti di controllo mirato. Sono stati sottoposti ai test alcolimetrici 98.905 conducenti di cui 6.406 (il 6,5% dei soggetti testati) positivi al controllo dell'alcol; tra questi 2.466 hanno manifestato un tasso alcolemico superiore ad 1,00 gr/l.

Nel campo dell'attività di controllo dei conducenti, finalizzato a verificare l'eventuale abuso di alcol o l'assunzione di stupefacenti, nel 2008, è statorealizzato il massimo sforzo operativo degli ultimi anni, reso possibile anche dal massiccio impiego di "etilometri" e di dispositivi di accertamento preliminare (cosiddetti precursori) per la droga.

Dunque anche su questo fronte il Governo è fortemente impegnato. Ma le allarmanti dimensioni del fenomeno, come ricordato dall'interpellante, hanno indotto i rappresentati dei Ministeri più direttamente impegnati nell'azione di contrasto a predisporre una serie di interventi, anche normativi, finalizzati a potenziare ed incrementare il numero e la qualità di tali controlli secondo modelli e protocolli che ne aumentino l'efficacia e la fattibilità direttamente su strada in ambito notturno e, soprattutto, nel fine settimana.

Rammento, a tal proposito, che, proprio qualche giorno fa, il tavolo tecnico interministeriale, appositamente costituito per novellare l'articolo 6-bis del decreto legge 117 del 2007, concernente l'istituzione di un Fondo per il contrasto dell'incidentalità notturna, ha concluso il proprio lavoro. L'emendamento così come concordato con tutte le Amministrazioni interessate, e per il quale è già stata autorizzata la presentazione da parte del Ministro per i rapporti con il Parlamento all'AS 733 (sicurezza pubblica), consentirà di eliminare una serie di problemi applicativi che hanno contrassegnato finora la disposizione in questione e reso, di fatto, inutilizzabile il Fondo.

Questa proposta emendativa del Governo appare strategica nel reperire risorse economiche da finalizzare ad interventi di contrasto al fenomeno delle stragi sulle strade, prelevandole direttamente da coloro che hanno attuato gravissimi comportamenti in danno dell'altrui sicurezza e in contrasto con quanto previsto dal codice della strada, anziché dal bilancio dello Stato. In particolare si prevede che nell'ipotesi di guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti, ovvero in talune ipotesi di gravi violazioni al codice della strada, qualora commesse tra le ore 22 e le ore 7 del mattino, sia prevista una specifica aggravante di carattere pecuniario che andrà ad alimentare il citato Fondo contro l'incidentalità notturna. Con lo stesso emendamento vengono meglio esplicitate le finalità di utilizzo di tale risorse: acquisto di materiali, attrezzature e mezzi per le attività di contrasto dell'incidentalità notturna, svolte dalla FF.OO., campagne di sensibilizzazione e di formazione degli utenti della strada e per il finanziamento di analisi cliniche di ricerca e sperimentazione nel settore di contrasto della guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di droghe.

Il Sottosegretario di Stato
alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

Tali risorse finanziarie potranno essere destinate ad aprire un'ampia fase di sperimentazione, volta ad individuare ed omologare strumenti, analoghi all'etilometro, per la verifica e la diagnosi immediata e su strada della guida sotto l'effetto delle sostanze stupefacenti, ovviando in tal modo alle difficoltà di carattere logistico ed operativo che caratterizzano attualmente tali controlli con la conseguenza di limitarli inevitabilmente nel numero.

Sempre con tali risorse e sempre nell'ottica di pervenire all'individuazione di un modello d'intervento facilmente applicabile, efficace sotto il profilo probatorio, sostenibile con riguardo ai costi e valido ai fini della sperimentazione scientifica di strumentazioni su matrici diversa da quella salivare, si potranno sostenere e finanziare iniziative di carattere progettuale sul tipo di quella denominata *Drugs on street: no crash,* cui ha aderito anche il Dipartimento per le politiche antidroga della Presidenza del Consiglio. Tale protocollo operativo, applicato con il concorso della Regione Veneto e del Dipartimento delle Dipendenze della locale Azienda sanitaria, con il determinante supporto della Prefettura, della Questura e delle diverse espressioni delle Forze dell'Ordine nazionali e locali e, infine, con il coinvolgimento dei laboratori di analisi della tossicologia forense delle Università di Verona e Padova e del Servizio sanitario nazionale, sta già da tempo consentendo, oltre allo svolgimento dei controlli antidroga direttamente su strada, anche la raccolta di dati statistici di enorme importanza per lo studio del riprovevole fenomeno della guida sotto l'effetto delle droghe.

Le attività messe in campo dai promotori del progetto, replicabile con facilità in altre realtà territoriali, agevolando, anche con l'impiego di strutture e unità mobili appositamente allestite, lo svolgimento di esami e accertamenti tossicologici nei confronti dei conducenti sottoposti a controllo dalle Forze dell'Ordine nell'ambito dei consueti turni di pattugliamento, hanno consentito di individuare con certezza e sanzionare dall'inizio dei controlli più di 450 persone alla guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o, in taluni casi, combinatamene sotto l'effetto di droga e di alcol.

Carlo Giovanardi