

02.038

**Messaggio
concernente un'ordinanza dell'Assemblea federale
sui valori limite di alcoemia nella circolazione stradale**

del 22 maggio 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di ordinanza dell'Assemblea federale sui valori limite di alcoemia nella circolazione stradale.

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

22 maggio 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Nonostante la diminuzione del numero di incidenti della circolazione stradale negli ultimi anni, gli infortuni causati da guida in stato di ebbrietà non sono diminuiti. I conducenti che si trovano sotto l'influsso dell'alcol non sono più in grado di soddisfare le esigenze di sicurezza degli altri utenti della strada. Già tassi alcolemici di lieve entità influiscono negativamente sulle facoltà fisiche e sull'atteggiamento del conducente.

In occasione dell'ultima revisione della legge sulla circolazione stradale (99.036), le Camere federali hanno deciso di delegare all'Assemblea federale la competenza di definire il limite del tasso alcolemico, finora attribuita al Consiglio federale. La distinzione introdotta nell'ambito di questa revisione fra concentrazione qualificata e concentrazione non qualificata di alcol nel sangue, implicante conseguenze penali e amministrative, esige di conseguenza la definizione di due valori limite. Ritenendo necessario un abbassamento del limite di alcolemia ai fini della sicurezza stradale, il Consiglio federale propone al Parlamento di definire non qualificata una concentrazione di alcol compresa fra lo 0,50 e lo 0,79 per mille e, rispettivamente, qualificata una concentrazione dello 0,80 per mille e oltre.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

Il diritto vigente attribuisce al Consiglio federale la competenza di fissare il tasso alcolemico a partire dal quale si presume lo stato di ebbrietà e di conseguenza l'incapacità alla guida ai sensi della legge (art. 55 cpv. 1 LCS¹). Nel 1980 il valore limite dello 0,8 per mille era stato integrato nell'ordinanza sulle norme della circolazione stradale², dopo che nel 1964³ il Tribunale federale aveva deciso di fissarlo a questo livello. Da allora è rimasto immutato. Pertanto, il conducente di un veicolo a motore che presenta un tasso alcolemico dello 0,8 per mille o più è considerato in stato di ebbrietà. Tale comportamento è sanzionato con la revoca della licenza di condurre per un periodo di almeno due mesi e con la detenzione o la multa. In occasione della revisione della legge sulla circolazione stradale⁴, le Camere federali hanno deciso di delegare la competenza di definire il limite di alcolemia all'Assemblea federale. La stessa stabilirà in un'ordinanza parlamentare il tasso alcolemico a contare dal quale è presunta l'incapacità alla guida e il livello a partire dal quale la concentrazione di alcol nel sangue è da considerare qualificata (n. 2.1.3)⁵.

1.2 Procedura di consultazione

Nel messaggio concernente la revisione della LCS^{tr} avevamo espresso l'intenzione di abbassare il valore limite di alcolemia dall'attuale 0,8 allo 0,5 per mille⁶. Pubblicato il 2 ottobre 1998, l'esito della relativa procedura di consultazione conferma che la maggioranza dei partecipanti approva la nostra proposta. Venti Cantoni, cinque partiti politici e altri quarantadue partecipanti alla procedura di consultazione l'hanno infatti sostenuta mentre cinque Cantoni, tre partiti politici e ventitré organizzazioni, fra cui il settore delle bevande alcoliche, si sono dichiarati fundamentalmente contrari. Il limite dello 0,5 per mille ha riscosso maggiore assenso nel caso in cui sia accompagnato da sanzioni attenuate nei confronti dei conducenti con un tasso alcolemico fra lo 0,5 e lo 0,79 per mille. Tredici Cantoni, un partito politico rappresentato nel Consiglio federale (PSS) e una larga maggioranza degli altri partecipanti alla procedura di consultazione hanno proposto l'introduzione di un'analisi dell'alito senza indizi di ebbrietà, dato che questo metodo permette un controllo efficace dello stato di ebbrietà, specialmente nel caso di basse concentrazioni di alcol (0,5‰).

1 RS 741.01; RU 1975 1257, 1979 1583 n. II cpv. 2

2 RS 741.11; RU 1979 1583

3 DTF 90 IV 159

4 FF 1999 3837

5 FF 2001 5759

6 FF 1999 3846

1.3

Pericolosità della guida in stato di ebbrietà

Dai rilevamenti statistici emerge che la guida in stato di ebbrietà costituisce uno fra i reati più pericolosi della circolazione stradale. Invero, negli ultimi anni il numero di infortuni con danni alle persone risulta complessivamente calato; la quota di ferimenti o decessi determinati da abuso di alcol al volante non è però diminuita. Dal 1995 in poi, circa il 20 per cento degli infortuni rivelatisi mortali era verosimilmente causato da stati di ebbrietà. In altre parole, nel 2000 114 persone (il 20% su un totale di 592 decessi) sono state vittime dell'alcol al volante. Dei 75 351 incidenti registrati complessivamente dalla polizia, 6851 (ossia il 9%) erano riconducibili all'alcol; il 13 per cento degli incidenti con ferimenti era imputabile allo stato di ebbrietà⁷. In considerazione dell'ingente numero di casi sfuggiti alla registrazione, l'Ufficio svizzero per la prevenzione degli infortuni calcola che nel 30 per cento circa degli infortuni mortali la capacità di guida di almeno uno dei conducenti coinvolti era compromessa dall'alcol.

Più alto è il tasso alcolemico, maggiori sono i rischi di infortuni stradali. Tuttavia, l'aumento degli effetti nefasti dell'alcol sulla condotta di guida del conducente non avviene linearmente, di pari passo con l'aumento del tasso alcolemico bensì in forma esponenziale. Ad esempio, con un tasso alcolemico dello 0,8 per mille la probabilità di provocare un incidente risulta quasi quadruplicata rispetto a chi conduce astenendosi dal consumare bevande alcoliche.

I pericoli connessi alla guida in stato di ebbrietà sono da lungo tempo oggetto di analisi scientifiche. In una perizia richiesta dalla Corte di cassazione del Tribunale federale, i professori Läubli, Kielholz e Bernheim avevano asserito già nel 1964 che, in considerazione delle molteplici singole funzioni necessarie ai fini di una guida corretta, le ripercussioni del consumo di alcol sulla facoltà di guida possono manifestarsi già con tassi alcolemici bassi, in parte inferiori a 0,5 grammi per mille. Secondo i periti, un tasso alcolemico fra lo 0,5 e lo 0,6 per mille rappresenta già nella maggior parte dei casi una soglia critica. I professori Hartmann e Thélin, nel 1977, giungono alla medesima conclusione in una perizia commissionata dall'allora competente Dipartimento di giustizia e polizia in occasione dell'introduzione del limite di alcolemia nell'ordinanza sulla circolazione stradale. Ulteriori ricerche più recenti in materia non conducono a risultati diversi⁸.

L'influsso esercitato dal consumo di bevande alcoliche sulle facoltà di guida emerge con chiara evidenza distinguendo le funzioni necessarie ai fini di una guida sicura in funzioni automatizzate e funzioni di controllo. Le funzioni automatizzate quali cambiare marcia, azionare i segnalatori di direzione, frenare a un semaforo rosso o rimanere nella corsia di marcia sono svolte – soprattutto nel caso di conducenti con una lunga esperienza di guida – in modo automatico, senza il controllo da parte di una funzione cerebrale superiore. Secondo ricerche più recenti, le funzioni automatizzate sono poco influenzate dall'alcol. Numerose persone che si mettono al volante dopo aver consumato bevande alcoliche si ritengono perfettamente idonee alla guida, pur presentando basse concentrazioni di alcol nel sangue, poiché fino al momento in cui subentrano imprevisti, i loro automatismi funzionano normalmente.

⁷ Incidenti stradali in Svizzera, UST 2001; Tabella 3.08: Incidenti e persone ferite con possibile influsso di alcol, droghe o medicinali.

⁸ Ad es. H.-P. Krüger (ed.), *Das Unfallrisiko unter Alkoholeinfluss - Analyse, Konsequenzen, Massnahmen*, Stoccarda, Jena, New York, 1995.

Se è richiesta una maggiore attenzione o una maggiore prontezza di riflessi da parte del conducente, si rivelano necessarie le funzioni di controllo. Tale è il caso, ad esempio, quando occorre scansare un ostacolo improvviso o in caso di comportamento scorretto da parte di un altro utente della strada oppure quando il conducente percorre un tratto poco familiare con molte curve. Al contrario delle funzioni automatizzate, le funzioni di controllo sono molto sensibili al fattore alcol e vengono compromesse notevolmente già con concentrazioni minime (a partire dallo 0,4-0,5‰). Di conseguenza, quando si presenta una situazione difficile da gestire nel traffico, il conducente non è in grado di farvi fronte poiché non può più usufruire sufficientemente delle sue riserve di prestazione. Questa constatazione si rivela tanto più significativa in considerazione del costante incremento di densità del traffico, il quale esige un aumento della disponibilità ad agire da parte del conducente. Sempre più spesso si verificano situazioni risolvibili soltanto avvalendosi delle funzioni di controllo. Più una situazione è impegnativa, meno sarà possibile fronteggiarla mediante le funzioni automatizzate, anche in caso di valori alcolemici bassi. In simili circostanze vi è il pericolo di incidenti stradali imputabili all'alcol.

Tale pericolo è ulteriormente rafforzato dal fatto che già concentrazioni ridotte di alcol nel sangue possono esercitare un influsso negativo sulla guida, inducendo un atteggiamento irresponsabile del conducente. La diminuzione della facoltà di ragionamento critico e della capacità di autocritica nonché della facoltà di percepire e di valutare le situazioni in modo critico induce il conducente a sopravvalutare le sue facoltà soggettive durante una fase in cui le capacità oggettive di reazione sono ridotte.

L'interazione di questi fattori negativi genera un comportamento al volante che rappresenta un notevole fattore di rischio per la circolazione stradale. Siamo pertanto del parere che un abbassamento del valore limite di alcolemia allo 0,5 per mille s'imponga nell'interesse della sicurezza stradale.

1.4 Esperienze in altri Paesi

Le esperienze raccolte in diversi Paesi hanno rivelato che un abbassamento del limite di alcolemia comporta una diminuzione degli incidenti imputabili all'uso di bevande alcoliche. Nel Nuovo Galles del Sud (Australia), ad esempio, mediante l'abbassamento del limite dallo 0,8 allo 0,5 per mille si è constatato che gli incidenti mortali della circolazione registrati di sabato sono diminuiti nella misura del 13 per cento circa. In Austria, durante i primi nove mesi successivi all'introduzione del valore limite dello 0,5 per mille, il numero degli incidenti mortali è sceso del 15 per cento. In Germania tale numero si è ridotto del 13 per cento. La Commissione dell'EU valuta che l'applicazione di tali misure in Gran Bretagna potrebbe contribuire a evitare 50 vittime, ossia l'1,5 per cento del numero complessivo dei decessi. L'abbassamento del limite di alcolemia si ripercuote inoltre positivamente sulla sicurezza stradale in quanto misura di prevenzione generale. Le analisi svolte nell'UE indicano che la riduzione del limite di alcolemia, introdotta in concomitanza con efficaci misure di applicazione quali controlli sistematici dell'alito senza indizi di ebbrietà tendono a dissuadere con maggior frequenza il conducente dal guidare dopo

aver consumato bevande alcoliche. Un'ulteriore conseguenza consiste nella diminuzione dei valori medi del tasso alcolemico. In Austria, ad esempio, mediante l'abbassamento dallo 0,8 allo 0,5 per mille, il numero di condanne per guida in stato di ebbrietà è diminuito del 25 per cento.

2 **Parte speciale** **Commento del disegno di ordinanza**

Secondo la legge sulla circolazione stradale riveduta⁹ il conducente che, per la prima volta, guida un veicolo a motore in stato di ebbrietà ma senza una concentrazione qualificata di alcol nel sangue riceve un ammonimento per quanto non abbia commesso un'ulteriore infrazione alle norme della circolazione stradale e la sua condotta al volante sia stata corretta (art. 16a cpv. 1 lett. b in relazione con il cpv. 2 LCStr). Se è commessa un'ulteriore, lieve infrazione, al conducente è revocata la licenza di condurre per almeno un mese (art. 16b cpv. 1 lett. b in relazione con il cpv. 2 lett. a LCStr). Nel caso di guida in stato di ebbrietà con una concentrazione qualificata di alcol nel sangue, la licenza di condurre è revocata per almeno tre mesi (art. 16c cpv. 1 lett. b in relazione con il cpv. 2 lett. a LCStr). La distinzione fra concentrazione qualificata e non qualificata di alcol nel sangue esplica effetti anche nell'ambito del giudizio penale. La guida in stato d'ebrietà senza una concentrazione qualificata di alcol nel sangue è punita con l'arresto o con la multa; se invece la concentrazione è qualificata è prevista la detenzione o la multa.

Secondo il presente disegno l'incapacità alla guida è data con una concentrazione di alcol nel sangue pari allo 0,5 per mille. Tale valore tiene conto delle conoscenze scientifiche di cui al numero 1.3 e delle esperienze raccolte all'estero. La distinzione fra concentrazione qualificata e non qualificata di alcol nel sangue rende necessaria la definizione di due valori limite. Vi proponiamo di conseguenza di definire non qualificato un tasso alcolemico fra lo 0,5 e lo 0,79 per mille, rispettivamente qualificato un tasso alcolemico dello 0,8 per mille e oltre.

Siccome l'entrata in vigore della revisione della legge sulla circolazione stradale compete al Consiglio federale, per motivi organizzativi anche l'entrata in vigore della presente ordinanza dovrebbe spettare al Consiglio federale.

3 **Conseguenze**

3.1 **Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale**

3.1.1 **Per la Confederazione**

Il presente disegno non esplica conseguenze per la Confederazione sia dal profilo finanziario sia da quello del personale.

⁹ FF 2001 5759

3.1.2 Per i Cantoni e i Comuni

Pur mantenendo invariata la frequenza dei controlli, dovrebbe essere possibile individuare un maggior numero di conducenti che contravvengono alla LCStr. Il conseguente aumento di oneri sarà tuttavia relativizzato dagli effetti esplicati a livello di prevenzione generale, che dovrebbero indurre un maggior numero di conducenti a rinunciare a guidare in stato di ebbrietà.

3.2 Conseguenze economiche

Secondo le valutazioni dell'Ufficio svizzero per la prevenzione degli infortuni, i vantaggi economici risultanti da una riduzione del numero di decessi e ferimenti occasionati da guida in stato di ebbrietà si situerebbero fra i 90 e i 100 milioni di franchi. La riduzione dei valori limite di alcolemia comporterebbe un probabile aumento della domanda nei settori dei trasporti con taxi e mezzi pubblici. Nei settori della ristorazione, della produzione, della lavorazione e del commercio di bevande alcoliche si prospetta invece una flessione delle entrate. Tuttavia non è possibile valutare se la Svizzera ripeterà l'esperienza dell'Austria, dove il consumo di birra è diminuito del 5,7 per cento dopo che il valore limite del tasso alcolemico era stato abbassato allo 0,5 per mille. Secondo l'associazione delle birrerie austriache, la diminuzione della produzione di birra nel 1998 non è unicamente riconducibile all'introduzione del limite dello 0,5 per mille, bensì anche all'evoluzione subita dal settore turistico e dal calo delle esportazioni.

4 Programma di legislatura

Il disegno non è annunciato nel programma di legislatura 1999-2003 poiché il mandato è stato conferito in seguito all'esito dei dibattiti parlamentari. Qualora la revisione della LCStr concernente le sanzioni e l'idoneità alla guida dovesse entrare in vigore, come previsto, il 1° gennaio 2004, il disegno dovrà essere trattato nel corso della presente legislatura.

5 Relazione con il diritto europeo

Nonostante l'assenza di disposizioni nel diritto europeo, la maggioranza degli Stati membri dell'UE ha introdotto il limite dello 0,5 per mille o è in procinto di farlo. Soltanto in Irlanda, nel Lussemburgo, in Gran Bretagna e in Italia si applica ancora il limite dello 0,8 per mille. In considerazione degli incidenti determinati dall'uso di bevande alcoliche nell'UE, il 17 gennaio 2001¹⁰ la Commissione ha invitato gli Stati membri a introdurre il limite dello 0,5 per mille. Questa raccomandazione prevede

¹⁰ Raccomandazione della Commissione, del 17 gennaio 2001, sul tasso massimo di alcolemia (TA) consentito per i conducenti di veicoli a motore; GU n. L 43 del 14 febbraio 2001 pag. 31.

un abbassamento allo 0,2 per mille per gli allievi conducenti e i conducenti in possesso della licenza di condurre da meno di due anni, nonché per i conducenti di veicoli pesanti e nell'ambito di trasporti di sostanze pericolose.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità e legalità

In virtù dell'articolo 163 capoverso 1 della Costituzione federale del 18 aprile 1999¹¹ l'Assemblea federale emana norme di diritto sotto forma di legge federale o ordinanza. La presente ordinanza parlamentare è retta dall'articolo 55 capoverso 6 LCStr.

3390

¹¹ RS 101