

01.024

## **Messaggio concernente la modifica della legge sugli stupefacenti**

del 9 marzo 2001

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno concernente la modifica della legge del 3 ottobre 1951 sugli stupefacenti (LStup).

Nel contempo, vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

### *Postulati*

1989 P 89.371	Perseguimento penale delle corriere di droga (N 23.6.89, Schmid)
1991 P 91.3030	Legge sulla prevenzione delle tossicomanie (N 21.6.91, Neukomm)
1992 P 92.3116	Revisione della legge sugli stupefacenti (S 8.10.92, Onken)
1996 P 94.3423	Politica in materia di droga. Ombudsman nelle scuole (N 21.3.96, Comby)
1996 P 94.3579	Politica svizzera della droga (S 14.3.95, Morniroli; N 13.6.96)
1996 P 95.3077	Politica in materia di droga. Revisione della legislazione (S 17.9.96, Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati 92.312)
1999 P 97.3515	Servizio telefonico per i consumatori di droghe (N 4.3.99, Schmied Walter)
2000 P 99.3621	Coltivazione della canapa (N 30.11.00, Simoneschi)
2000 P 99.3657	Coltivazione della canapa (S 7.3.00, Lombardi)

### *Mozioni*

1991 M 90.411	Politica coordinata in materia di droga (S 2.10.90, Bühler; N 2.10.91)
1991 M 87.232	Revisione della legge sugli stupefacenti (N 26.9.90, Commissione della sanità e dell'ambiente del Consiglio nazionale 26.9.91)

1995 M 93.3673      Prevenzione delle tossicomanie: una legge per promuovere  
la salute  
(N 6.10.94, Gruppo democratico-cristiano S 14.3.95)

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

9 marzo 2001            In nome del Consiglio federale svizzero:  
  
Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*Con la revisione del 1975, la LStup ha perso il suo carattere di legge di controllo delle sostanze pure e semplice, nel senso che per la prima volta sono stati introdotti provvedimenti assistenziali e medico-sociali. Con le disposizioni legali rivedute, il legislatore sperava di poter far fronte in modo più efficace e mirato ai crescenti problemi causati dalla droga. Da allora la problematica della tossicodipendenza in Svizzera è mutata in modo decisivo.*

*Dalla metà degli anni Ottanta, il numero delle persone dipendenti e dei consumatori occasionali di stupefacenti e di sostanze psicotrope è notevolmente aumentato. Le cifre disponibili indicano che solo a partire dalla metà degli anni Novanta il consumo di droghe pesanti si è stabilizzato (lieve calo del consumo di eroina e solo lieve aumento del consumo di cocaina). Il consumo di canapa tende ancora ad aumentare, come nella maggior parte dei Paesi europei. Sono inoltre apparse le cosiddette droghe lifestyle o designer soprattutto in ambienti giovanili specifici (per es. sulla scena techno), che si sono diffuse rapidamente.*

*La comparsa dell'HIV/Aids ha esposto i consumatori di droga per via endovenosa a ulteriori rischi per la salute e ha richiesto misure preventive mirate.*

*Le scene aperte della droga nella maggior parte delle città svizzere hanno provocato alla fine degli anni Ottanta e all'inizio degli anni Novanta un dibattito pubblico e politico molto intenso e spesso emozionale, che ha però permesso di sensibilizzare ampie cerchie della popolazione a questo problema. La presenza delle scene aperte della droga ha inoltre costretto i responsabili nelle città e nei Cantoni a cercare provvedimenti realizzabili per venire in soccorso alla popolazione interessata.*

*I Cantoni e i Comuni hanno reagito a questi nuovi sviluppi e alle nuove sfide in modo pragmatico e con interventi mirati (distribuzione di siringhe, chiusura delle scene aperte, ampliamento delle offerte di aiuto ecc.). Nel 1991, la Confederazione ha rafforzato il suo impegno con l'approvazione da parte del Consiglio federale del «Pacchetto di provvedimenti in materia di droga» e poco più tardi ponendo l'accento sulla ricerca (p. es. sperimentazione scientifica del trattamento mediante prescrizione di eroina).*

*Successivamente è stata elaborata una strategia nazionale per affrontare i problemi della droga: il modello dei quattro pilastri della politica svizzera in materia di droga. Questo modello è stato ben accolto negli ambienti politici, in quelli degli specialisti e dai responsabili cantonali e comunali. È stato inoltre sostenuto dal popolo, che lo ha confermato in occasione di tre votazioni nazionali in materia di droga.*

*Non è un caso che la nuova strategia politica in materia di droga sia stata sviluppata e attuata quasi esclusivamente nell'ambito della LStup in vigore. Da un lato, la pressione degli eventi era talmente forte da costringere le collettività particolarmente coinvolte a mettere in pratica rapidamente numerosi progetti senza attendere che si svolgesse il lungo processo legislativo. D'altro lato, l'allestimento della strategia nazionale è stato più volte rinegoziato al fine di trovare il consenso e garantire il coinvolgimento di tutti gli organi per l'attuazione dei provvedimenti. Infine, si è*

---

*osservato che, a prescindere da alcune eccezioni, la legge in vigore offriva un sufficiente margine di manovra per l'attuazione di provvedimenti innovativi in grado di reagire agli sviluppi attuali.*

*La revisione proposta rappresenta quindi in buona parte un adeguamento della legge alla situazione che si è sviluppata negli scorsi anni. Essa intende in primo luogo consolidare provvedimenti affermati ed efficaci, se necessario colmare lacune e sancire legalmente le possibilità d'intervento sorte dopo la revisione del 1975. Concretamente, gli obiettivi centrali del progetto di revisione possono essere riassunti nel seguente modo:*

*Adeguamento della legge alla realtà in Svizzera (p. es. sancendo il modello dei quattro pilastri e il trattamento basato sulla prescrizione di eroina):*

*Integrazione nella legge degli obiettivi prioritari per ridimensionare i problemi legati alla tossicodipendenza (nuovo articolo concernente lo scopo):*

- depenalizzazione del consumo di canapa;*
- rafforzamento della protezione dei giovani;*
- rafforzamento mirato della repressione in settori specifici;*
- disciplinamenti attuabili per quanto concerne la coltivazione, la fabbricazione e il commercio di canapa;*
- unificazione dell'esecuzione.*

*Nella prassi, i disciplinamenti legali proposti non avranno ripercussioni drastiche nella maggior parte dei settori, ma confermeranno quanto già avviene e sosterranno gli specialisti incaricati di attuare i numerosi provvedimenti.*

*Solo riguardo alla problematica della canapa si impone un nuovo orientamento a causa dell'attuale situazione insoddisfacente, che rende inevitabile un adeguamento della legge. Se si considerano le circa 500 000 persone che in Svizzera consumano occasionalmente o regolarmente canapa, non si può più garantire, con un onere di lavoro ragionevole, l'esecuzione della legge per quanto concerne la punibilità del consumo. Se si pensa inoltre che, in caso di consumo moderato, i rischi per la salute non sono superiori a quelli di altre sostanze ottenibili legalmente, la depenalizzazione del consumo di stupefacenti con effetti del tipo della canapa e dei suoi atti preparatori risulta logica. Questa decisione intende sia tener conto della realtà sociale sia sgravare la polizia e la giustizia. Come misura accompagnatoria si intende dare stimoli mirati nel settore della prevenzione, per contrastare un'eventuale banalizzazione del consumo della canapa e per poter intervenire tempestivamente se dovessero delinearsi problemi per i giovani.*

*Per quanto concerne la lotta contro la coltivazione di canapa destinata alla produzione di stupefacenti, nonché la fabbricazione e la vendita di prodotti a base di canapa, la legge in vigore evidenzia in tutta chiarezza le sue lacune. Le conseguenze sono un'esecuzione molto eterogenea e dispendiosa e un mercato grigio difficile da controllare, che in alcuni casi ha superato i nostri confini nazionali. La necessità d'intervenire a livello legislativo in questo settore è quindi praticamente incontestata. Con la revisione della LS<sub>Stup</sub> proposta, il Consiglio federale dovrebbe avere la*

---

*possibilità di stabilire chiare priorità per il perseguimento penale in base alle condizioni quadro definite nella legge. Concretamente, il Consiglio federale può stabilire mediante ordinanza, entro i limiti del quadro legale, a quali condizioni si può rinunciare al perseguimento penale. Questo consentirebbe di tollerare un certo numero di punti di vendita, la coltivazione di canapa destinata alla produzione di stupefacenti e la fabbricazione di prodotti a base di canapa, nella misura in cui saranno soddisfatte le condizioni stabilite dal Consiglio federale. Nel contempo, dovrebbe essere possibile separare la canapa industriale dalla canapa usata come droga sulla base di criteri precisi e dovrebbe essere facilitata la lotta contro l'esportazione di prodotti a base di canapa.*

*Guardando oltre confine si osserva che la maggior parte dei Paesi europei sono confrontati con problemi analoghi a quelli della Svizzera e conseguono successi e insuccessi simili a quelli del nostro Paese. Il rimedio miracoloso in grado di risolvere tutti i problemi legati alla tossicodipendenza non esiste.*

*In questa situazione non stupisce che molti provvedimenti sperimentati in Svizzera (distribuzione di siringhe, riduzione dei danni, trattamento mediante prescrizione di eroina ecc.) abbiano riscontrato un grande interesse a livello internazionale. Nei confronti della Svizzera non sono stati espressi solo riconoscimenti, ma in alcuni casi anche critiche. Di recente, numerosi Paesi hanno tuttavia dato maggior peso alle esigenze di politica sociale e sanitaria nell'affrontare la problematica della droga o hanno addirittura ripreso elementi della politica svizzera in materia di droga, adeguandoli alle loro condizioni nazionali o regionali. Nel complesso, la politica svizzera in materia di droga degli scorsi anni ha acquisito considerazione e un suo profilo al di fuori dei confini nazionali. Anche la revisione della LStup proposta suscita un grande interesse a livello internazionale e provocherà sicuramente sia reazioni critiche sia reazioni di sostegno e di riconoscimento.*

# Messaggio

## **1 Parte generale**

### **1.1 Situazione iniziale**

#### **1.1.1 Gli sviluppi della problematica della droga**

Il consumo di droghe illegali in Svizzera, come nella maggior parte dei Paesi occidentali, ha assunto proporzioni considerevoli solo a partire dagli anni Sessanta. Riguardava dapprima soprattutto prodotti a base di canapa e LSD, mentre negli anni Settanta si sono aggiunte l'eroina e la cocaina. Le prime vittime della droga per overdose di eroina furono registrate in Svizzera nel 1972. Per reagire a questa situazione venne sviluppata una politica dei tre pilastri, composta di repressione, prevenzione e terapia. Nel settore della repressione, la Confederazione istituì l'Ufficio centrale per la repressione del traffico di stupefacenti, mentre i Cantoni misero a disposizione le prime unità di polizia specializzate nella lotta contro la droga. La necessità di adottare misure in materia di prevenzione e di offrire possibilità terapeutiche ai tossicodipendenti fu sancita nella legge con la revisione della LStup del 1975. Dal 1970 nacquero servizi ambulatoriali e strutture di trattamento stazionarie, centri di consulenza e di accoglienza.

All'inizio degli anni Ottanta, l'Aids si diffuse rapidamente tra i consumatori di droga. La miseria dei tossicodipendenti divenne sempre più visibile e in alcune città sorsero scene aperte della droga tollerate dalla collettività. I servizi sociali pubblici e privati offrirono il loro aiuto, nacque il «lavoro di strada» e furono distribuite siringhe sterili ai tossicodipendenti. Nel febbraio 1991, il nostro Consiglio approvò un pacchetto di provvedimenti per ridurre i problemi legati agli stupefacenti, che introdusse per la prima volta a livello nazionale l'elemento della riduzione dei danni, posto in discussione nel corso della prima conferenza nazionale sulla droga del 1991. All'inizio degli anni Novanta le scene aperte della droga turbarono profondamente l'ordine pubblico, soprattutto il Platzspitz e il Letten a Zurigo. Nel frattempo, il problema della droga colpì in tutta la sua portata una vasta fascia dell'opinione pubblica a livello nazionale e internazionale. L'impegno congiunto di città, Cantoni e Confederazione nell'applicare il modello dei quattro pilastri – prevenzione, terapia, riduzione dei danni e repressione – unitamente a misure innovative come il trattamento basato sulla prescrizione di eroina, consentirono di chiudere le scene aperte. Nel 1995, durante la seconda conferenza nazionale sulla droga la politica svizzera dei quattro pilastri fu confermata.

Nel 1968 vi furono 123 infrazioni alla LStup<sup>1</sup> registrate dalla polizia, soprattutto a causa del consumo di canapa. Nei tre decenni seguenti, questa cifra è costantemente aumentata: nel 1980 furono notificate 8224 infrazioni della LStup e nel 1990 18 880.<sup>2</sup> Nel 1999, l'81 per cento delle 44 343 infrazioni complessive<sup>3</sup> riguardava esclusivamente il consumo di droga, il 9 per cento il commercio o lo spaccio, mentre il rimanente 10 per cento riguardava casi misti (consumo, commercio, spaccio).

<sup>1</sup> Ufficio federale di statistica. Vent'anni di droghe e diritto penale. Statistica criminale n. 10. Berna 1991.

<sup>2</sup> Statistica svizzera degli stupefacenti 1980 e 1990. Ministero pubblico della Confederazione, Berna.

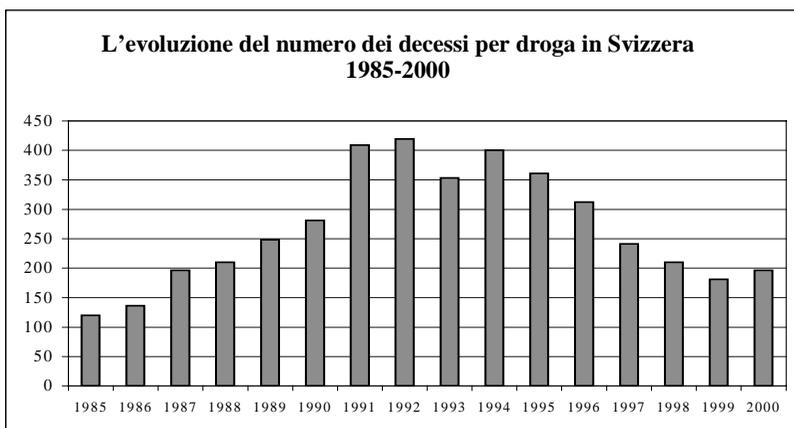
<sup>3</sup> Statistica svizzera degli stupefacenti 1999. Ufficio federale di polizia, Berna.

## Canapa

La canapa è attualmente la sostanza illegale più diffusa in Svizzera. La quota delle persone tra i 15 e i 39 anni che nell'ultima inchiesta sulla salute (1997) affermavano di consumare prodotti a base di canapa ammontava al 7 per cento. Nel 1999, la polizia registrava in Svizzera 17 350 infrazioni per consumo di marijuana e 9669 infrazioni per consumo di hashish.

## Eroina

Il numero di dipendenti dalle droghe pesanti (eroina, cocaina ecc.) in Svizzera è attualmente stimato a circa 30 000 persone. L'eroina – visto il suo elevato potenziale di dipendenza, il pericolo di contagio di malattie infettive (HIV, epatite) a causa della somministrazione per via endovenosa, e vista l'elevata mortalità – è la droga più problematica. Il numero dei morti di Aids tra i consumatori di droga per via endovenosa è aumentato tra il 1985 e il 1994 a 314 casi, ma da allora è sceso continuamente sino a 100 casi nel 1999. Il numero degli altri morti per droga – soprattutto per overdose – è aumentato da 120 casi nel 1985 a 419 casi nel 1992, per poi scendere nuovamente a 181 casi nel 1999 soprattutto grazie alla vasta offerta nel settore della terapia e dell'aiuto alla sopravvivenza; nel 2000 sono stati notificati 196 decessi per droga, ciò che corrisponde per la prima volta dal 1994 a un lieve aumento rispetto alle cifre dell'anno precedente. Negli anni Novanta è raddoppiata l'offerta di trattamento (in particolare il trattamento con metadone) e attualmente circa due terzi dei 30 000 dipendenti da droghe pesanti stanno seguendo un trattamento.



Nel 1999 la polizia ha registrato 13 450 infrazioni alla LStup per consumo di eroina. Questa cifra è notevolmente inferiore rispetto al 1993, quando si è raggiunto il massimo con 20 349 infrazioni per consumo di eroina.

## Cocaina e altre droghe

Mentre diversi indicatori segnalano che il consumo di eroina in Svizzera sta diminuendo, si osserva un aumento dell'uso di sostanze stimolanti (cocaina, ecstasy). Le denunce per consumo di cocaina sono aumentate da 4097 casi nel 1990 a 9880 casi

nel 1999. Nel 1997, la quota delle persone tra i 15 e i 39 anni che avevano provato la cocaina era del 3,3 per cento.

La comparsa dell'ecstasy sulla scena techno negli ultimi dieci anni rispecchia una tendenza constatabile in tutta Europa: nel 1997, il 2,2 per cento delle persone tra i 15 e i 39 anni aveva consumato almeno una volta questa droga.

### **1.1.2 La legge sugli stupefacenti del 1951 e le successive revisioni**

In Svizzera, alcuni stupefacenti (come l'oppio, le foglie di coca, la morfina, l'eroina la cocaina e i suoi sali) sono vietati dall'entrata in vigore della prima legge federale sugli stupefacenti del 1924. Essa venne sostituita nel 1951 dalla legge sugli stupefacenti (LStup) ancora in vigore, che proibisce la coltivazione, la fabbricazione, il commercio, lo spaccio e il possesso di oppiacei, prodotti della coca e canapa. L'obiettivo di questa LStup era da un lato di regolamentare l'applicazione medica degli stupefacenti, in particolare per alleviare i dolori, e dall'altro di lottare contro la tossicodipendenza e il commercio illegale. Il controllo sull'uso legale degli stupefacenti venne disciplinato da un sistema di autorizzazioni.

Nel 1951 il legislatore riteneva che il controllo sul traffico degli stupefacenti, ossia la sorveglianza di tutte le fasi dall'importazione, alla fabbricazione fino al consumo, bastasse allo scopo di prevenire qualsiasi abuso. A quel tempo, la diffusione relativamente bassa della tossicodipendenza lasciava pensare che la salute della popolazione non fosse a rischio. Per contro, già allora – nel nostro messaggio al Parlamento – avevamo detto chiaramente che la tossicodipendenza è una malattia pericolosa, da non punire come crimine o reato<sup>4</sup>.

Dopo la revisione del 1970, intesa ad adeguare la legge alla Convenzione unica internazionale del 1961 sugli stupefacenti<sup>5</sup>, nel 1975 il legislatore reagì ai crescenti problemi causati dalla droga introducendo provvedimenti assistenziali e medico-sociali, con una regolamentazione differenziata quanto alla punibilità del consumo e un inasprimento delle pene contro il commercio illegale di stupefacenti. I Cantoni vennero incaricati di allestire le strutture per prevenire l'abuso di stupefacenti, mediante informazione e consulenza, e per assistere le persone bisognose di cure o provvedimenti. La Confederazione avrebbe dal canto suo incentivato la ricerca scientifica mediante l'erogazione di sussidi federali e altri provvedimenti. Il consumo di stupefacenti in senso stretto costituì una contravvenzione perseguibile penalmente salvo in determinate condizioni. Il legislatore reagì in questo modo alla giurisprudenza del Tribunale federale che, in seguito a una sentenza del 1969<sup>6</sup> sugli atti preparatori per il consumo (p. es. possesso), sottoponeva i consumatori alle medesime sanzioni penali applicate agli spacciatori. La revisione permetteva al legislatore di ridurre le pene per i consumatori e, in alcuni casi, di ammettere l'impunità del consumo, ma comunque di indurli a sottoporsi a una terapia attraverso una pressione di diritto penale<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> FF 1951 I 849 ted.

<sup>5</sup> RS 0.812.121.0

<sup>6</sup> DTF 95 IV 179

<sup>7</sup> FF 1973 I 1106 segg.

La revisione del 1996 avvenne in concomitanza con l'adesione della Svizzera alla Convenzione delle Nazioni Unite del 1971<sup>8</sup> sulle sostanze psicotrope e con la modifica della Convenzione unica del 1972<sup>9</sup>, e conteneva inoltre modifiche in relazione con la Convenzione internazionale del 1988<sup>10</sup>. A partire da questo momento, determinati prodotti chimici che servivano per la produzione di stupefacenti e sostanze psicotrope (cosiddetti precursori) vennero messi sotto controllo.

In principio la LStup era una legge sul controllo del traffico di stupefacenti legali, usati a scopi medici, e contemplava provvedimenti per lottare contro le devianze. La revisione del 1975 cambiò il carattere della legge, che da allora avrebbe affrontato anche i problemi causati dal consumo di droga.

### **1.1.3 La politica del Consiglio federale in materia di droga**

#### **1.1.3.1 Il modello di provvedimenti dei «quattro pilastri»**

Nel 1991, il nostro Consiglio – a seguito delle raccomandazioni contenute nel rapporto del 1989 della sottocommissione «Droga»<sup>11</sup> e della relativa procedura di consultazione – ha formulato la sua strategia per ridimensionare i problemi della droga, basata su un modello che comprende quattro elementi:

- *prevenzione*: misure intese a impedire la comparsa di nuovi consumatori;
- *terapia*: trattamento e reinserimento dei tossicodipendenti;
- *riduzione dei danni*: riduzione dei rischi e aiuto alla sopravvivenza per le persone dipendenti in fase di assuefazione;
- *repressione e controllo*: perseguimento penale della produzione, del commercio e del consumo illegale di sostanze soggette alla legge, completato da un controllo severo dell'uso lecito di stupefacenti al fine di impedire devianze verso il consumo illecito.

Il documento «Posizione del Consiglio federale sui problemi attuali della droga» del 7 settembre 1994 indica espressamente questi quattro pilastri come le fondamenta della politica della droga, che a sua volta poggia sulla LStup e sulle Convenzioni internazionali. Stando a questo documento, il Dipartimento federale dell'interno (DFI) doveva presentarci entro l'autunno 1995 un rapporto sulla necessità di una legge quadro sulla prevenzione della dipendenza. Il rapporto non venne mai redatto, giacché la questione venne successivamente affrontata nel rapporto della commissione peritale sulla revisione della legge sugli stupefacenti (rapporto «Schild»; cfr. n. 1.2.1.1).

<sup>8</sup> RS 0.812.121.02

<sup>9</sup> RS 0.812.121.01

<sup>10</sup> Convenzione del 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, non ancora ratificata dalla Svizzera.

<sup>11</sup> Aspetti della situazione e della politica in materia di droga in Svizzera, rapporto della sottocommissione «Droga» della Commissione federale degli stupefacenti, UFSP, Berna, giugno 1989, cfr. n. 1.1.5.2.

### 1.1.3.2 Rafforzamento dei provvedimenti secondo i «quattro pilastri»

Negli anni seguenti i provvedimenti intrapresi a livello di prevenzione, terapia e riduzione dei danni furono ampliati e rafforzati. Tra il 1991 e il 1999, nell'ambito del pacchetto di provvedimenti in materia di droga<sup>12</sup>, sono stati avviati o sostenuti circa 300 progetti e programmi.

Oltre a ciò sono stati attuati, in virtù del diritto vigente, pacchetti di provvedimenti nei settori delle droghe, degli alcolici e del tabacco che definiscono le strategie della Confederazione per affrontare i problemi legati alla tossicodipendenza.

Anche il pilastro della repressione è stato rafforzato. Già nel 1989 il Dipartimento federale di giustizia e polizia aveva proposto di istituire le condizioni, in materia di personale e di infrastrutture, per ampliare l'Ufficio centrale per la repressione del traffico di stupefacenti.

Vi è ampio consenso sul fatto che il commercio illegale di stupefacenti e il crimine organizzato, così come il riciclaggio di denaro sporco, debbano essere combattuti più intensamente. Oltre alla LStup, sono state istituite diverse basi legali nel settore della repressione, che hanno o potrebbero avere ripercussioni dirette o indirette sulla lotta contro il traffico di stupefacenti:

- le misure penali contro il commercio all'ingrosso di stupefacenti sono state ampliate introducendo nel Codice penale nuove norme contro il riciclaggio di denaro sporco e il crimine organizzato (in vigore rispettivamente dal 1° agosto 1990<sup>13</sup> e dal 1° agosto 1994<sup>14</sup>);
- la legge federale del 7 ottobre 1994 sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione<sup>15</sup> consente alla Confederazione di gestire un ufficio centrale per la lotta contro la criminalità organizzata;
- dal 1° febbraio 1995 è in vigore la legge federale concernente misure coercitive in materia di diritto degli stranieri<sup>16</sup>, con la quale è tra l'altro stata migliorata l'esecuzione contro gli asilanti e gli stranieri passibili di pena. Il Parlamento ha così reagito all'aumento massiccio del numero di asilanti e di stranieri che commettono reati, e soprattutto infrazioni contro la LStup;
- basandoci sulla legge sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione e sulla LStup, il 1° agosto 1996 abbiamo emanato l'ordinanza sul sistema di trattamento dei dati in materia di traffico illegale di stupefacenti<sup>17</sup>. Questa ordinanza disciplina l'esercizio e l'utilizzazione del sistema informatizzato DOSIS da parte dell'Ufficio centrale per la repressione del traffico di stupefacenti;

<sup>12</sup> Il pacchetto di provvedimenti sulla droga è stato deciso dal Consiglio federale il 20 febbraio 1991. Contiene provvedimenti sui seguenti temi: prevenzione per i giovani e campagne di sensibilizzazione, sviluppo delle offerte di terapia, riduzione dei danni, provvedimenti di prevenzione dell'HIV e aiuto al reinserimento, formazione continua e perfezionamento professionale, ricerca, epidemiologia e valutazione, documentazione e informazione, coordinamento dei provvedimenti della Confederazione.

<sup>13</sup> Art. 305<sup>bis</sup> Codice penale, FF **1989** II 837 (RS **311.0**)

<sup>14</sup> Art. 305<sup>ter</sup> Codice penale, FF **1993** III 193 (RS **311.0**)

<sup>15</sup> FF **1994** I 953 (RS **360**)

<sup>16</sup> Cfr. FF **1994** I 276 seg. / 283 seg.

<sup>17</sup> Ordinanza DOSIS; RS **812.121.7**

- per migliorare l'efficienza nel perseguimento penale, il 22 dicembre 1999 il Parlamento ha approvato una modifica del Codice penale svizzero<sup>18</sup> che istituisce nuove competenze della Confederazione nei settori del crimine organizzato e della criminalità economica. Tale ampliamento delle competenze della Confederazione dovrebbe migliorare il perseguimento penale di crimini complessi ed estesi su vasta scala;
- con il messaggio del 1° luglio 1998, abbiamo presentato al Parlamento un disegno di legge federale sull'inchiesta mascherata<sup>19</sup>. Al momento dell'elaborazione del presente messaggio, il disegno è discusso dal Parlamento;
- le modifiche delle Disposizioni generali del Codice penale svizzero prevedono tra l'altro la revisione delle disposizioni concernenti le misure. Esse disciplinano in modo nuovo le possibilità di trattamento dei tossicomani già previste nel diritto vigente (art. 44 CP): sono previste disposizioni speciali per il trattamento stazionario (art. 60 segg. D-CP) e ambulatoriale (art. 63 segg. D-CP) di autori di reati alcolizzati, tossicodipendenti e dipendenti da medicamenti, che disciplinano le condizioni, il termine e il rapporto con la pena pronunciata. L'importante principio nel settore della LStup della «terapia invece della pena» viene quindi sancito nella Parte generale del CP e vale sia per le infrazioni contro la LStup sia per gli altri reati ai quali si applicano le disposizioni generali del CP<sup>20</sup>.

Sono inoltre in atto ulteriori lavori di natura procedurale in vista di introdurre un Codice federale di procedura penale che dovrebbe migliorare il perseguimento di tali reati, che il più delle volte superano le frontiere cantonali e nazionali (p. es. anche con nuovi strumenti di procedura penale come regolamentazioni concernenti la protezione dei testimoni o l'introduzione di un principio generale, moderato, di opportunità)<sup>21</sup>.

### 1.1.4 **Sviluppi internazionali in materia di politica della droga**<sup>22</sup>

Le discussioni in materia di politica della droga nei Paesi circostanti hanno avuto nuovi sviluppi. Le politiche nazionali in materia di droga perseguono sempre più approcci equilibrati nei quali la prevenzione e la riduzione dei danni sono considerati elementi importanti, mentre viene dato maggior peso che in passato alla riduzione

<sup>18</sup> FF **2000** 70

<sup>19</sup> FF **1998** 3319

<sup>20</sup> Cfr. messaggio del 21 settembre 1998 del Consiglio federale concernente la modifica del Codice penale svizzero (Disposizioni generali, introduzione e applicazione della legge) e del Codice penale militare nonché una legge federale sul diritto penale minorile, FF **1999** 1669 segg.

<sup>21</sup> Cfr. «Da 29 a 1»: Progetto di un Codice federale di procedura penale, rapporto della Commissione di esperti: «Unificazione del diritto in materia di procedura penale», Dipartimento federale di giustizia e polizia, Berna 1997.

<sup>22</sup> Cfr. in generale: Eggenberger Christina, Meyer Matthias, «Auswirkungen von aktuellen Veränderungen der Cannabis-Gesetzgebung auf das Konsumverhalten», Istituto svizzero di prevenzione dell'alcolismo e altre tossicomanie, su mandato dell'UFSP, novembre 2000, e il rapporto annuale 2000 sulla situazione concernente la problematica della droga nell'Unione europea dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT), p. 29 segg.

ne della domanda. In tutta l'UE si osserva ad esempio la tendenza a considerare la povertà, la disoccupazione e l'emarginazione sociale come fattori che favoriscono la tossicodipendenza.

In *Portogallo*, una revisione legislativa prevede che il possesso e il consumo di droga per coprire il fabbisogno personale siano depenalizzati, ma comportino sanzioni disciplinari (p. es. ritiro della patente, del passaporto o multa).

Una raccomandazione *francese* del giugno 1999 prevede che i consumatori di droga, in particolare di canapa, che non hanno commesso altri reati in relazione alla droga, ricevano una diffida dai funzionari della giustizia invece di essere arrestati.

La legge in vigore in *Italia* dal 1975 non prevedeva la punibilità del consumo di droghe, mentre il possesso di canapa poteva comportare multe amministrative. Questa legge è stata inasprita nel 1990, ma a seguito di una votazione popolare nel 1993 il consumo, il possesso e l'acquisto di droga per il consumo proprio non sono (di nuovo) più punibili. Da allora, le sanzioni per i consumatori hanno solo un carattere amministrativo. Secondo le informazioni dell'associazione Gruppo Abele<sup>23</sup>, in Italia non si effettuano inchieste sulle ripercussioni della legislazione liberalizzata sul consumo di canapa. Non si dispone nemmeno di dati sullo sviluppo del consumo di canapa dopo la liberalizzazione della legge, ampiamente accettata dalla popolazione. Non sono inoltre in corso tentativi di cambiare la situazione.

Anche in *Germania* si discute sul consumo di canapa, dopo che nel 1994 la Corte costituzionale federale aveva auspicato criteri unitari per il perseguimento penale del possesso di canapa. In quell'anno, la Corte costituzionale federale aveva stabilito che il possesso di droghe per il consumo proprio – in quanto atto di preparazione al consumo – non era punibile, ma non aveva definito il quantitativo per il quale vale questa impunità. Questa definizione compete ora ai singoli Länder e per la canapa varia da sei grammi in Baviera e nel Baden-Württemberg a 30 grammi nello Schleswig-Holstein. Come in altri Paesi europei, anche qui si discute sulla depenalizzazione della canapa utilizzata a scopi medici: alla fine di ottobre del 2000, la Corte costituzionale federale ha deciso che le persone malate, nonostante il divieto legale, possono richiedere un permesso all'Istituto federale dei medicinali e dei dispositivi medici. Anche se dal 1994 in quattro città tedesche sono stati istituiti locali per iniezioni, essi hanno ottenuto lo statuto di istituzione legale solo nel febbraio 2000, dopo la revisione della legge tedesca sugli stupefacenti e l'introduzione di una regolamentazione supplementare per stabilire le esigenze minime riguardo all'equipaggiamento tecnico e all'amministrazione. La decisione di aprire tali istituzioni compete ai singoli Länder.

Attualmente, nell'ambito di uno studio finanziato dall'Unione europea, si sta esaminando se e in che misura grazie all'introduzione di locali per iniezioni diminuisce il comportamento a rischio dei consumatori di droga, se la loro salute si stabilizza o migliora e se le ripercussioni negative per l'opinione pubblica diminuiscono.

Nei *Paesi Bassi* il consumo di droghe è esente da pena, anche se il cosiddetto «Opium Act» olandese distingue tra droghe pesanti e leggere per quanto concerne il possesso e il commercio. Il consumo di prodotti a base di canapa (hashish, marijuana) fino a cinque grammi e il commercio nei coffeeshop sono tollerati nella prassi a

<sup>23</sup> Si tratta di una grande ONG che si occupa di ricerche e documentazione nel settore delle droghe e della tossicodipendenza.

determinate condizioni. Lo scopo di questa politica è di separare i mercati delle droghe leggere e pesanti per evitare il contatto dei consumatori di canapa con le droghe pesanti. Dalla metà degli anni Novanta, il governo olandese, in collaborazione con le autorità comunali, si sta impegnando per ridurre il numero dei coffeeshop. Dal 1996 è stata quindi introdotta una regolamentazione più severa per il loro esercizio, che stabilisce essenzialmente cinque criteri: nessuna pubblicità per le droghe, nessuna droga pesante, vietato l'accesso ai minori di 18 anni, nessun disturbo dell'ordine pubblico e nessuna vendita superiore a cinque grammi per transazione, mentre fino al 1996 erano ancora consentiti 30 grammi. Grazie a controlli più severi si dovrebbe garantire l'osservanza di questi criteri. Di conseguenza, il numero dei coffeeshop tollerati è sceso da 1200 nel 1995 a 846 nel 1999.

In *Belgio*, il Governo ha deciso alla fine di gennaio 2001 di depenalizzare il consumo di canapa. Un relativo disegno di legge prevede che il possesso di canapa in piccoli quantitativi e la coltivazione di piante di canapa per l'uso personale siano esenti da pena. Contrariamente a quanto avviene nei Paesi Bassi, la vendita di canapa rimarrebbe tuttavia vietata. Ci si attende che il Parlamento belga approvi il disegno di legge nella prima metà del 2001.

In *Gran Bretagna* nel giugno 2000 alcuni deputati al Parlamento hanno firmato una proposta per depenalizzare l'uso della canapa e introdurre una vendita controllata per il consumo personale, secondo il modello olandese. Nell'ottobre 2000, il primo ministro Tony Blair si è espresso contro la liberalizzazione della canapa respingendo un intervento su questo tema. Il governo britannico ha tuttavia autorizzato inchieste scientifiche in relazione alla prescrizione di canapa a scopi medici, i cui risultati saranno disponibili nel 2002. Allo scopo di ridurre l'emarginazione sociale delle famiglie vulnerabili, recentemente sono stati introdotti programmi globali per sostenerle; non si dispone però ancora della valutazione dei risultati.

Nel *Lussemburgo* si discute di abolire le pene dell'arresto e di ridurre le pene pecuniarie per il possesso di prodotti di canapa per l'uso personale, rafforzando contemporaneamente le disposizioni penali concernenti il consumo e il possesso di altre droghe a scopi personali.

Sia in Germania sia in Francia, Austria, Svezia e Spagna si delinea la tendenza a considerare sia le droghe legali sia quelle illegali nelle nuove strategie, in modo da non porre l'accento su singole sostanze, ma sullo stato di dipendenza. Dal 1999 il governo olandese si occupa di questioni relative alle droghe illegali e all'alcool, sotto la direzione dell'Istituto per la salute mentale e la dipendenza.

Diversi Paesi si interessano all'approccio terapeutico del *trattamento basato sulla prescrizione di eroina*, così com'è praticato in Svizzera. In Olanda (per ora nell'ambito di un progetto di ricerca) e in Inghilterra questo trattamento viene già proposto, mentre in Germania è iniziato nel 2001 un progetto di ricerca per la prescrizione di eroina. In Francia, Spagna, Italia, Stati Uniti e Canada si stanno esaminando progetti analoghi.

## **1.1.5 Sforzi di riforma**

### **1.1.5.1 Rapporto del gruppo di lavoro per l'elaborazione delle basi per una legge federale sulla prevenzione delle malattie**

Dai primi anni Sessanta si registrano interventi<sup>24</sup> per prevenire le malattie, legiferare sulla salute o varare una legge federale sulle malattie legate alla tossicodipendenza. Nel suo rapporto del 1982, il gruppo di lavoro chiamato a elaborare le basi di una legge federale per prevenire le malattie è giunto alla conclusione che l'articolo 69 della Costituzione federale<sup>25</sup> rappresenterebbe una base giuridica in tal senso, e che la legge dovrebbe definirne lo scopo («La Confederazione e i Cantoni adottano provvedimenti per tutelare e promuovere la salute attraverso misure educative e preventive») e i compiti della Confederazione e dei Cantoni. Vengono poi brevemente illustrate le conseguenze finanziarie per Confederazione e Cantoni. Questo rapporto era stato concepito come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare contro la pubblicità in favore dei prodotti che generano dipendenza depositata il 10 aprile 1976 dai Giovani Buon-templari svizzeri. Il Consiglio federale aveva reso noto di voler sottoporre al Parlamento il disegno di legge sulla prevenzione durante la legislatura 1979-83. La procedura di consultazione su questo rapporto aveva però evidenziato che la maggioranza dei Cantoni era contraria (tranne BE e TI). Di conseguenza, il nostro Consiglio non diede seguito ai lavori per la legge proposta nel rapporto. I Cantoni erano tuttavia d'accordo di dar vita a un'istituzione incaricata di progetti di prevenzione. Si tratta della Fondazione per il promovimento della salute, sorta sulla base dell'articolo 19 capoverso 2 della legge federale del 18 marzo 1994<sup>26</sup> sull'assicurazione malattie (LAMal).

### **1.1.5.2 Aspetti della situazione e della politica in materia di droga in Svizzera. Rapporto della sottocommissione «Droga» della Commissione federale degli stupefacenti, 1989**

La sottocommissione «Droga» della Commissione federale degli stupefacenti ha redatto questo rapporto nel 1989 con il mandato di seguire attivamente la situazione dopo la pubblicazione da parte della Commissione federale sugli stupefacenti del rapporto sulla droga del 1983 e del rapporto sul metadone del 1984 e di elaborare le basi decisionali per la futura politica in materia di droga.

Gli autori del rapporto sono giunti alla conclusione che la situazione è notevolmente mutata dal 1983 e hanno quindi proposto di non più punire, in caso di revisione della legge, il consumo di tutti gli stupefacenti, ma di punire maggiormente il commercio illegale e lucrativo di droga, di introdurre pene meno severe per i piccoli trafficanti tossicomani e di sostenere i programmi basati sulla prescrizione di metadone.

<sup>24</sup> Una panoramica completa dei singoli interventi compare nel rapporto del gruppo di lavoro per l'elaborazione delle basi per una legge federale sulla prevenzione delle malattie (agosto 1982, p. 1 segg., 11 Istoriatò).

<sup>25</sup> Ora art. 118 cpv. 2 lett. b Cost.

<sup>26</sup> RS 832.10

### 1.1.5.3 Consultazioni e votazioni popolari in materia di droga

#### Consultazioni

Dal 1989 sono state condotte nove procedure di consultazione su questioni di droga:

- consultazione riguardante il rapporto della sottocommissione «Droga» della Commissione federale degli stupefacenti «Aspetti della situazione e della politica in materia di droga in Svizzera» (consultazione 1989);
- consultazione riguardante la Convenzione ONU del 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope (consultazione 1992);
- consultazione riguardante il controprogetto diretto all’iniziativa popolare «Gioventù senza droghe» (consultazione fine 1994 / inizio 1995);
- consultazione riguardante l’ordinanza sul sistema di trattamento dei dati in materia di lotta contro il traffico illegale di stupefacenti (ordinanza DOSIS, consultazione metà 1995 - gennaio 1996);
- consultazione riguardante il rapporto della Commissione peritale per la revisione della legge sugli stupefacenti (cfr. n. 1.2.1.1), (consultazione da fine aprile 1996 a fine luglio con proroga del termine a fine agosto 1996);
- consultazione concernente la revisione della legge sugli stupefacenti e le modifiche delle ordinanze sul controllo della coltura della canapa e del commercio con i prodotti di canapa (consultazione dal settembre al dicembre 1999);
- tre consultazioni riguardavano la prescrizione medica di eroina:
  - consultazione riguardante l’ordinanza sulla promozione della ricerca scientifica concomitante con la prevenzione della tossicomania e con il miglioramento delle condizioni di vita dei tossicodipendenti (consultazione dal gennaio all’aprile 1992),
  - il 15 gennaio 1998 si è svolta l’audizione riguardante il decreto federale urgente concernente la prescrizione medica di eroina,
  - l’8 dicembre 1998 si è svolta l’audizione riguardante l’ordinanza concernente la prescrizione medica di eroina.

In base ai risultati delle procedure di consultazione si può considerare che oggi la politica svizzera in materia di droga è sostanzialmente approvata dalla maggioranza dei Cantoni, degli ambienti specializzati e dei partiti.

#### Votazioni popolari

Il 28 settembre 1997 il popolo e i Cantoni hanno respinto a larga maggioranza (71%) l’iniziativa «Gioventù senza droghe», il 29 novembre 1998 è stata respinta l’iniziativa «per una politica ragionevole in materia di droga» (iniziativa Droleg), anch’essa con una forte percentuale di contrari (73%), confermando così la politica svizzera in materia di droga. L’esito delle votazioni ha dimostrato che i successi raggiunti negli ultimi anni sono stati apprezzati dalla popolazione e che è possibile ottenere il consenso attorno alla politica in materia di droga.

Il 13 giugno 1999 si è svolta la votazione sul decreto federale concernente la prescrizione medica di eroina, contro il quale era stato lanciato il referendum. Il decreto federale è stato accettato da quasi il 55 per cento dei votanti.

In questo contesto va menzionata anche la votazione sul referendum contro la legge federale concernente misure coercitive in materia di diritto degli stranieri. Anche se questa votazione non riguarda direttamente il settore della droga, per la tematica che affronta rappresenta tuttavia una reazione agli asilanti e stranieri che commettono reati contro le disposizioni penali della LStup (cosiddetta «Lex Letten»). La legge è stata approvata il 4 dicembre 1994 dal 73 per cento dei votanti ed è entrata in vigore il 1° febbraio 1995.

#### 1.1.5.4 Perché un'altra revisione?

Dalla revisione del 1975 la situazione sul mercato illegale della droga è mutata e il problema della droga si è aggravato. Le disposizioni legali del 1975 hanno soddisfatto solo in parte le aspettative. I fatti seguenti mostrano dove occorre intervenire e dove è necessario adeguare la LStup:

- *Aumento del numero di tossicodipendenti*: il numero dei consumatori e delle persone dipendenti da stupefacenti come l'eroina e la cocaina è aumentato dall'inizio degli anni Settanta ed è stabile dalla metà degli anni Novanta, sebbene nel frattempo siano notevolmente aumentate le denunce per consumo di droga. Con la revisione della LStup si intende istituire la base legale per l'ampliamento delle istituzioni di assistenza per tossicodipendenti nei settori della prevenzione, terapia e riduzione dei danni, nella prassi in parte già avvenuto, soprattutto per quanto concerne il ruolo di coordinamento e di direzione svolto dalla Confederazione.
- *Lacune nella prevenzione e nella terapia*: in alcuni settori della prevenzione e della terapia permangono lacune e differenze cantonali, così come mancanze in materia di pianificazione, coordinamento e gestione della qualità.
- *Riduzione dei danni e aiuto alla sopravvivenza*: negli anni Ottanta, con il diffondersi dell'HIV/Aids tra i consumatori di droga, la situazione si è ulteriormente aggravata<sup>27</sup>. A fronte di tali sviluppi, sono state elaborate – è l'elemento più recente della politica in materia di droga – strategie per la riduzione dei danni o l'aiuto alla sopravvivenza («*harm reduction*»). Queste strategie sono state corroborate dal fatto, comprovato dalle ultimissime ricerche scientifiche, che nella maggior parte dei casi il consumo di droga rappresenta una fase di crisi limitata nella vita delle persone (perlopiù giovani). Riuscire a salvaguardare la salute durante questa fase significa aumentare le possibilità di desistere dal consumo<sup>28</sup>.
- *Durata limitata del trattamento basato sulla prescrizione di eroina*: il decreto federale concernente il trattamento basato sulla prescrizione di eroina ha una durata limitata fino alla revisione della LStup, al massimo tuttavia si-

<sup>27</sup> Cfr. il messaggio del 19 giugno 1995 relativo alle iniziative popolari «Gioventù senza droghe» e «per una politica ragionevole in materia di droga», FF 1995 III 1081 segg., numero 1 «Droga: situazione in Svizzera e sul piano internazionale».

<sup>28</sup> Cfr. messaggio loc. cit. n. 1.4.1 ultimo paragrafo.

no alla fine del 2004. Senza una nuova regolamentazione non si potrà continuare questa forma di terapia<sup>29</sup> che ha dato risultati positivi per un gruppo di pazienti limitato e ben definito.

- *Rimangono dubbi sull'efficacia della punibilità del consumo di droga per impedirne la diffusione*: gli obiettivi principali della repressione in materia di droga sono la lotta contro il commercio illegale e la criminalità organizzata, così come contro il riciclaggio di denaro sporco. È controversa la questione se e in che misura la penalizzazione del consumo di droga abbia un effetto dissuasivo<sup>30</sup>. Secondo uno studio del dott. G. Hug-Beeli<sup>31</sup> del 1999, i consumatori sono oggi perseguiti penalmente soprattutto se è pregiudicato l'ordine pubblico o se è necessario per perseguire gli spacciatori. Anche se la punibilità del consumo di droga è stata introdotta nella revisione del 1975 principalmente per motivi di prevenzione<sup>32, 33</sup>, in seguito vi si è fatto ricorso soprattutto per adempiere compiti di garanzia dell'ordine e di prevenzione generale. Inoltre, lo statu quo – a seconda dell'intensità con cui vengono perseguiti i consumatori – può ripercuotersi negativamente sui giovani a causa della criminalizzazione e stigmatizzazione dei reati di consumo puri e semplici. Il perseguimento dei consumatori può in alcuni casi essere in contraddizione con la riduzione dei danni e l'aiuto alla sopravvivenza.
- *Diverse prassi di perseguimento nei Cantoni*: dal momento che gli organi di perseguimento penale dispongono di risorse finanziarie e di personale limitate, già oggi molte polizie cantonali hanno stabilito ordini di priorità riguardo alle numerose infrazioni contro la LStup. In merito alla diminuzione delle denunce nel 1999, l'Ufficio federale di polizia è così giunto alla conclusione che non vada ricondotta a una situazione di maggiore calma sulla scena della droga, ma tra l'altro all'impiego delle risorse per procedure d'inchiesta che occupano molto personale e molto tempo<sup>34</sup> (cfr. per quanto concerne i costi del perseguimento penale lo studio Oggier<sup>35</sup> nel n. 1.2.1.2.5). Il perseguimento penale in questo settore dipende quindi già oggi in misura determinante dalle risorse delle forze di polizia e dal loro ordine di priorità interno.
- *Valenza speciale della canapa e dei suoi prodotti rispetto ad altri stupefacenti come l'eroina e la cocaina per quanto riguarda la coltivazione, la lavorazione e il commercio*: nel settore della canapa vi è un divario tra la realtà vissuta e le disposizioni legali o la prassi di esecuzione. Come ha osservato nel suo rapporto la Commissione federale per le questioni relative

<sup>29</sup> Cfr. rapporto dell'Ufficio federale della sanità pubblica al Consiglio federale sul trattamento mediante prescrizione di eroina nel 1999, Ufficio federale della sanità pubblica, 13 settembre 2000.

<sup>30</sup> Cfr. studio Hug-Beeli [n. 1.2.1.2.3], Bedeutung und Auswirkung der Bestrafung des Konsums von Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen und seiner Vorbereitungshandlungen auf die Bekämpfung des Betäubungsmittelmissbrauchs in der Schweiz, cap. 9 «Drogenkonsumverbot und Generalprävention», p. 69 segg.

<sup>31</sup> Hug-Beeli, loc. cit. p. 83

<sup>32</sup> Cfr. messaggio del 9 maggio 1973 concernente una modificazione della legge federale sugli stupefacenti, n. 32 (FF 1973 1106 segg.).

<sup>33</sup> Bollettino stenografico del Consiglio nazionale, del 2 ottobre 1974, p. 1455.

<sup>34</sup> Ufficio federale di polizia; uffici centrali di polizia giudiziaria, rapporto sulla situazione 1999.

<sup>35</sup> Kosten der Bestrafung des Konsums von Betäubungsmitteln und seiner Vorbereitungshandlungen, Ufficio federale della sanità pubblica, rapporto dott. W. Oggier, 1999.

alla droga<sup>36</sup>, il consumo di canapa non può essere impedito con un regime di divieti e la maggior parte dei consumatori di canapa non si considerano più consumatori di droga. Inoltre, i pericoli per la salute della popolazione vanno valutati diversamente rispetto a quanto stabilito dal legislatore nel 1975.<sup>37-38</sup>

La «stepping-stone-hypotesis» allora sostenuta, secondo la quale soprattutto i giovani, a causa delle proprietà farmacologiche della canapa, avrebbero la tendenza a passare agli oppiacei o alle anfetamine, è stata confutata già nel rapporto del 1989 allestito dalla sottocommissione della Commissione federale degli stupefacenti.<sup>39</sup>

La ricerca più recente conferma le conoscenze acquisite sinora sugli effetti della canapa, considerata addirittura meno pericolosa per la salute di alcolici e tabacco.<sup>40</sup> Lo stato delle conoscenze scientifiche era ritenuto insufficiente nel 1975.

La riscoperta e il promovimento della canapa come pianta utile a partire dalla metà degli anni Novanta ha portato a un rapido aumento della coltivazione. Quest'ultima non è sottoposta a controlli di diritto penale o amministrativo nella misura in cui non serva per estrarne stupefacenti. È quindi sorta una vera e propria rete di coltivazione, produzione e vendita di prodotti a base di canapa, che però può servire anche a scopi illegali, dal momento che per le autorità è difficile dimostrare l'estrazione di stupefacenti. In tutto il Paese vi è oggi una rete di distribuzione con negozi specializzati per la vendita di prodotti di canapa legali, ma anche e soprattutto illegali. Il commercio di prodotti illegali a base di canapa è di conseguenza quasi scomparso dalla strada e si è separato dal mercato delle droghe pesanti (cocaina, eroina).

Il numero dei consumatori di canapa come droga è aumentato: stando al sondaggio sulla salute condotto dall'Ufficio federale di statistica, se nel 1992 il 16,3 per cento degli svizzeri di età compresa tra i 15 e i 35 anni dichiarava di aver già consumato hashish almeno una volta, nel 1997 la percentuale era del 26,7 per cento. Questa tendenza si riscontra in tutti gli Stati dell'OCSE<sup>41</sup>. Negli Stati Uniti ad esempio, la prevalenza nella vita<sup>42</sup> per il consumo di canapa dei diciottenni è aumentata tra il 1992 e il 1997 dal 32,6 al 49,6 per cento.

Dal momento che, secondo il rapporto annuale dell'Osservatorio europeo delle droghe (E.M.C.D.D.A.)<sup>43</sup> del 1999, nell'UE si registra una tendenza simile si può concludere che l'aumento dei negozi di canapa e della coltivazione di canapa può essere considerato solo in parte responsabile dell'aumento del consumo.

Le differenze regionali nel modo in cui il problema della droga viene percepito comportano notevoli divergenze a livello cantonale nel perseguimento dei consu-

<sup>36</sup> Cfr. n. 1.2.1.2.1 relativo al rapporto sulla canapa della Commissione federale per le questioni relative alla droga.

<sup>37</sup> Cfr. messaggio del 9 maggio 1973 concernente una modificazione della legge sugli stupefacenti, n. 32 (FF 1973 1106 segg.).

<sup>38</sup> Cfr. anche Bernard Roques: «La Dangersité des drogues»; Rapport au Secrétariat d'Etat à la Santé de la République Française, Editions Odile Jacob, gennaio 1999.

<sup>39</sup> Aspetti della situazione e della politica in materia di droga in Svizzera, Rapporto della sottocommissione «Droga» della Commissione federale degli stupefacenti, UFSP, 1989.

<sup>40</sup> Cfr. Bernard Roques: «La Dangersité des drogues»; Rapport au Secrétariat d'Etat à la Santé de la République Française, Editions Odile Jacob, gennaio 1999.

<sup>41</sup> Cfr. perizia Cesoni; n. 1.2.1.2.4.

<sup>42</sup> Ha già consumato canapa almeno una volta in passato/nell'arco di vita.

<sup>43</sup> Extended annual report on the state of the drugs problem in the European Union; European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), 1999.

matori, dei commercianti e dei coltivatori di canapa. Già solo le denunce alla polizia di consumatori di droghe leggere vengono effettuate con una diversa intensità. Nei Cantoni di Neuchâtel, Vaud e Argovia, la maggioranza delle denunce per consumo riguardano hashish e marijuana. Nei grandi Cantoni della Svizzera tedesca la polizia si concentra invece sui consumatori di eroina e cocaina.

Infine, sia in Svizzera sia all'estero sono in corso progetti di ricerca per stabilire l'utilità terapeutica della canapa. Questo fatto oggi non è più considerato marginale, come lo era invece nel 1975.

### 1.1.5.5 Obiettivi della revisione

Le presente revisione intende tener conto della mutata situazione descritta nel numero 1.1.5.4. In linea di principio persegue i seguenti obiettivi:

- *sancire nella LStup gli obiettivi prioritari in relazione al problema della tossicodipendenza*: nella LStup in vigore non sono stati finora definiti gli obiettivi. Gli obiettivi prioritari sono ora di prevenire la dipendenza e le sue conseguenze, migliorare la situazione sociale e sanitaria delle persone dipendenti come pure l'aiuto alla disassuefazione. Tra gli obiettivi prioritari rientrano anche la lotta contro la criminalità e la tutela dell'ordine pubblico;
- *adeguare la legge alla realtà*: questo obiettivo comprende soprattutto i provvedimenti non contestati, che sono già stati attuati o sono stati ben accolti dalla popolazione e dalle autorità. Occorre in particolare sancire a livello di legge i quattro pilastri della strategia nazionale messa in atto per combattere il problema della droga (prevenzione, terapia, riduzione dei danni, repressione), stabilire definitivamente il trattamento basato sulla prescrizione di eroina, rafforzare il ruolo prioritario della Confederazione nella politica della droga e sancire la prevenzione, la terapia e la riduzione dei danni in modo valido per tutte le sostanze;
- *depenalizzare il consumo di canapa e i suoi atti preparatori*: in base alla nuova valutazione dei pericoli legati al consumo di canapa e alle raccomandazioni contenute nel rapporto sulla canapa<sup>44</sup>, secondo cui occorre trattare il problema della canapa separatamente dagli altri stupefacenti, il consumo di canapa e suoi atti preparatori sono esenti da pena;
- *rafforzare la protezione dei giovani*: dal momento che il consumo di canapa non è più punibile, bisognerà in primo luogo far capire ai giovani che il consumo e l'abuso di stupefacenti non sono comunque auspicabili. Per quanto concerne gli interventi, i principali obiettivi consistono nel riconoscere tempestivamente i giovani in pericolo, fornire loro assistenza, consulenza o trattamento e punire più severamente le persone che consegnano o vendono stupefacenti ai minorenni;<sup>45</sup>
- *regolamentazioni praticabili per quanto concerne la coltivazione, la fabbricazione e il commercio di canapa*: occorre chiarire l'attuale situazione insoddisfacente per tutti riguardo al perseguimento penale e al controllo della

<sup>44</sup> Cfr. n. 1.2.1.2.1 del rapporto sulla canapa della CFQD, 1999.

<sup>45</sup> Cfr. n. 1.2.3.4 e 2.2.8.6

coltivazione, della fabbricazione e del commercio di canapa e trovare una soluzione adeguata. L'obiettivo delle nuove disposizioni è di introdurre in tutto il Paese regolamentazioni unitarie e applicabili. Esse consentono di tollerare i punti di vendita per i prodotti a base di canapa, nella misura in cui si attengano alle condizioni quadro menzionate nella legge e da noi precisate mediante ordinanza e non favoriscano il turismo della droga, di separare chiaramente i prodotti legali a base di canapa dagli stupefacenti con effetti del tipo della canapa come pure la canapa destinata a essere utilizzata come droga dalla canapa industriale, mediante la determinazione di valori limite di THC, e di tollerare la coltivazione della canapa destinata a essere utilizzata come droga, se adempie le condizioni poste dal legislatore;

- *limitare l'obbligo di perseguire penalmente il consumo di tutti gli stupefacenti, esclusa la canapa*: a determinate condizioni definite in modo unitario, il consumo di tutti gli stupefacenti e i suoi atti preparatori non devono più essere perseguiti in ogni caso dalle autorità di giustizia e polizia;
- *rafforzare in modo mirato la repressione in determinati settori*: sgravando la polizia e la giustizia dai casi minori (depenalizzazione del consumo di canapa, limitazione dell'obbligo di perseguire penalmente il consumo di stupefacenti e i suoi atti preparatori), si stabiliscono chiare priorità a favore della lotta contro lo spaccio di droga;
- *uniformare l'esecuzione*: questo obiettivo intende soprattutto ridurre le differenze cantonali nell'attuazione dei provvedimenti relativi ai quattro pilastri e colmare le lacune esistenti in singoli settori della prevenzione, della terapia e della riduzione dei danni. L'introduzione di un articolo concernente lo scopo dovrebbe aiutare a risolvere i conflitti di obiettivi tra i diversi settori d'intervento;
- *consentire l'applicazione medica limitata della canapa e di altre sostanze sinora vietate*;
- *ridurre le pene per i piccoli trafficanti dipendenti*: la LStup in vigore considera due gruppi di autori: i consumatori e i trafficanti. Le disposizioni penali devono essere maggiormente differenziate rispetto a oggi, dal momento che anche nella prassi sovente non si può distinguere chiaramente tra il semplice consumatore e il trafficante che punta unicamente al guadagno. Come esempio menzioniamo i piccoli trafficanti tossicomani, che vendono droga solo per finanziare la propria dipendenza e il trafficante puro, che vende stupefacenti per ottenere il maggior guadagno possibile. Il giudice deve avere la possibilità di tener maggiormente conto di queste circostanze al momento di commisurare la pena nel singolo caso.

Le proposte concrete per attuare questi obiettivi sono illustrate nei particolari nel capitolo concernente i punti principali della revisione (n. 1.2.3).

## **1.2 Origine della revisione**

### **1.2.1 Avamprogetti**

#### **1.2.1.1 Basi: raccomandazioni della Commissione peritale Schild sulla revisione della LStup, 1996**

Nel novembre del 1994, il DFI incaricò una commissione peritale, presieduta dal consigliere di Stato Jörg Schild di Basilea-Città, di elaborare entro la fine del 1995 un rapporto in vista della revisione della LStup del 3 ottobre 1951.

Il rapporto della Commissione Schild presenta numerose raccomandazioni sulla revisione (cfr. n. 4.1 Rapporto Schild)<sup>46</sup>. Per ciascuno dei quattro pilastri vi è la necessità di intervenire a livello legislativo.

*Prevenzione:* manca un coordinamento a livello nazionale; oggi, le iniziative di prevenzione primaria (riduzione del rischio di diventare dipendenti da droghe) non sono ancora sviluppate in tutte le regioni e si impone uno sforzo in questo settore. Per i giovani ad alto rischio, occorre un sistema di individuazione precoce per impedire che cadano attraverso le maglie della rete sociale.

In termini di politica sanitaria, il lavoro di prevenzione viene intralciato dal fatto che il consumo di droghe illegali è vietato, mentre quello di sostanze legali che generano dipendenza è consentito. Questa distinzione mette in discussione la credibilità di messaggi mirati a prevenire l'insorgere della tossicodipendenza, soprattutto tra i giovani.

*Terapia:* in Svizzera, pur essendoci oggi una vasta offerta terapeutica, la ripartizione regionale non è ottimale. Spesso, la concertazione delle diverse offerte di aiuto ai tossicodipendenti all'interno di una stessa regione o tra regioni è assente. È problematica la mancanza di collaborazione tra le istituzioni del settore ambulatoriale e quelle del settore stazionario. Nel settore stazionario, oltre a deficit di tipo qualitativo e concettuale, esistono anche gravi problemi finanziari.

*Riduzione dei danni e aiuto alla sopravvivenza:* le istituzioni in tale ambito variano considerevolmente da regione a regione e da un Cantone all'altro. Ad esempio, i locali di accoglienza (con o senza locale per le iniezioni) esistono soltanto in alcune città. È necessario un potenziamento regionalizzato delle offerte di lavoro e, in certi casi, delle offerte abitative. Un altro settore in cui le iniziative in fatto di riduzione dei danni presentano lacune è quello degli istituti di pena.

*Repressione e controllo:* occorre combattere con maggiore efficacia il commercio illegale di stupefacenti e il crimine organizzato, rafforzare le iniziative per lottare contro il riciclaggio di denaro sporco e sorvegliare i mercati finanziari. Per rispondere a questo obiettivo sono già state elaborate numerose basi giuridiche, mentre altre sono in preparazione (cfr. n. 1.1.3.2).

Tra le misure repressive, la penalizzazione del consumo e dei suoi atti preparatori rappresenta un caso a parte, nel senso che oggi si contesta la bontà e l'efficacia di questo provvedimento. La Commissione peritale raccomanda di non più perseguire penalmente il consumo di tutti gli stupefacenti, mentre una chiara maggioranza della stessa è a favore anche dell'impunità dei suoi atti preparatori.

<sup>46</sup> Rapporto della Commissione peritale per la revisione della legge federale del 3 ottobre 1951 sugli stupefacenti, Ufficio federale della sanità pubblica, febbraio 1996.

Con decisione del 19 aprile 1996, abbiamo autorizzato il DFI a porre in consultazione il rapporto della Commissione Schild. La maggior parte delle risposte si è rivelata sostanzialmente positiva nei confronti delle raccomandazioni espresse dagli esperti<sup>47</sup>, anche se la raccomandazione di depenalizzare il consumo di tutti gli stupefacenti è stata molto contestata.

### **1.2.1.2 Perizie concernenti diverse problematiche<sup>48</sup>**

#### **1.2.1.2.1 Rapporto sulla canapa della Commissione federale per le questioni relative alla droga (CFQD), 1999**

La CFQD ha espresso la sua opinione in un esauriente rapporto riguardo al trattamento legale, sanitario, socioculturale e medico della canapa e dei suoi derivati, analizzando a fondo la problematica della canapa e tenendo conto in particolare della situazione svizzera. La Commissione propone di depenalizzare il consumo di canapa e i suoi atti preparatori e formula due varianti per trattare la questione della canapa: la prima è compatibile con la Convenzione unica del 1961, che contempla l'impunità del consumo di canapa così come degli atti preparatori per il consumo personale e prevede di limitare l'obbligo di perseguimento penale per la coltivazione e il commercio; la seconda, alla quale essa dà la preferenza per motivi di coerenza - che non è compatibile con la Convenzione unica - propone l'elaborazione di un modello di licenze commerciali e di criteri ben definiti per le autorizzazioni di approvvigionamento. Questo modello consentirebbe un accesso legale alla canapa, non già in termini di libero mercato, ma di commercio disciplinato da norme chiare.

Le ragioni per una nuova valutazione della valenza della canapa sono illustrate in modo esaustivo nel rapporto in questione.

#### **1.2.1.2.2 Efficacia delle misure per la tutela dei giovani, 1999, (prof. M. Killias)**

Secondo Killias gli studi effettuati - soprattutto in relazione alle norme concernenti il «minimum drinking age» negli Stati Uniti - hanno dimostrato che c'è una relazione positiva tra il consumo e le prescrizioni legali, anche se queste ultime possono essere applicate solo in modo puntuale. Queste constatazioni sono confermate dalle inchieste europee sull'effetto delle leggi in sé, vale a dire indipendentemente dalle comminatorie di controllo e di pena.

Killias propone quindi di mantenere il divieto generale del consumo di stupefacenti per le persone di meno di 18 anni.

<sup>47</sup> Rapporto sui risultati della procedura di consultazione sul Rapporto della Commissione peritale per la revisione della legge federale sugli stupefacenti (Commissione Schild), Ufficio federale della sanità pubblica, Berna, dicembre 1996.

<sup>48</sup> Tutte le perizie sono ottenibili presso l'Ufficio federale della sanità pubblica, Sezione concezioni e ricerca, 3003 Berna.

### **1.2.1.2.3 Valenza e conseguenze della penalizzazione del consumo di stupefacenti e sostanze psicotrope e dei suoi atti preparatori sulla lotta all'abuso di stupefacenti in Svizzera, 1999, (dott. G. Hug-Beeli)**

Nel suo rapporto, Hug-Beeli giunge alla conclusione che non bisogna rinunciare a punire i consumatori perché altrimenti sarebbe ostacolata l'attività di polizia nella lotta contro lo spaccio di droga e nella prevenzione delle scene aperte. Invece della depenalizzazione del consumo, propone quindi di sancire nella legge il principio di opportunità, che non dovrebbe essere applicato in presenza di un comportamento socialmente dannoso.

### **1.2.1.2.4 Analisi comparativa delle legislazioni europee in merito al consumo di droghe illegali e ai suoi atti preparatori, 1999 (dott. M.L. Cesoni)<sup>49</sup>**

Cesoni confronta la legislazione concernente il consumo di stupefacenti e la sua attuazione in sette Paesi europei (Germania, Spagna, Francia, Gran Bretagna, Italia, Paesi Bassi e Svezia). Questo confronto mostra chiaramente che la frequenza del consumo evolve indipendentemente dalle rispettive norme legali concernenti il consumo (in modo negativo o positivo). Il consumo di canapa è ad esempio aumentato indipendentemente dalla politica nazionale in materia di droga e dalla legislazione in vigore. È in effetti aumentato sia in Paesi con una politica restrittiva in materia di droga (come la Svezia e la Francia) sia in Paesi con una politica più liberale (come l'Olanda e la Spagna).

### **1.2.1.2.5 Costi della penalizzazione del consumo di stupefacenti e dei suoi atti preparatori, 1999, (dott. W. Oggier)**

Oggier calcola che nel 1997 sono stati spesi circa 46,2 milioni di franchi per perseguire e punire il consumo puro e semplice e i suoi atti preparatori, con valori minimi e massimi rispettivamente di 45,5 e 55,3 milioni di franchi. Dal 1994 al 1997 i costi sono aumentati di oltre il 6 per cento. In caso di liberalizzazione del consumo e dei suoi atti preparatori, il potenziale di risparmio viene stimato in circa 30 milioni di franchi l'anno nel settore della polizia e della giustizia.

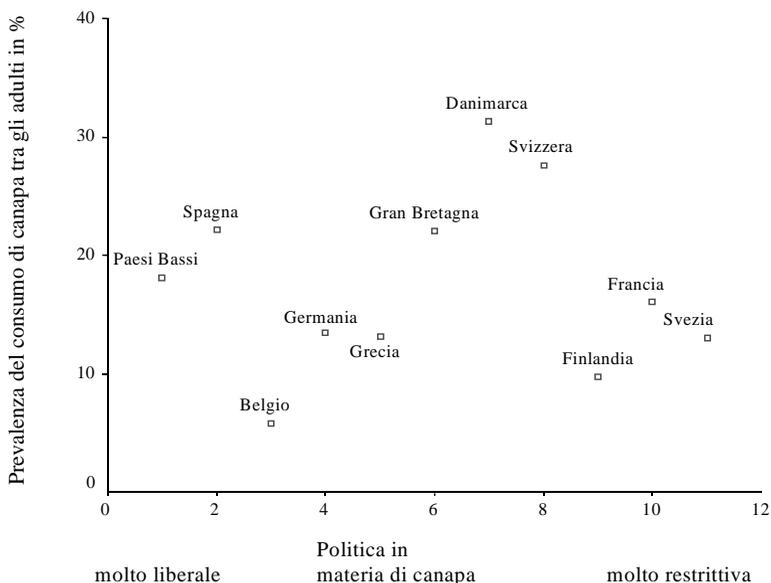
Se, come già detto all'inizio di questo capitolo, polizia e giustizia si concentrano soprattutto sulla lotta contro il commercio e il crimine organizzato, perlomeno una parte dei fondi risparmiati potrebbe essere impiegata a tal fine. I costi della punibilità del consumo e dei suoi atti preparatori sono stati calcolati nei settori di polizia, giustizia, esecuzione penale ed esecuzione delle misure.

<sup>49</sup> Il titolo originale del lavoro redatto in francese è: *Analyse comparative de la littérature relative aux dispositions légales sur la pénalisation/impunité de la consommation de stupéfiants et de ses actes préparatoires dans plusieurs pays européens*, dott. M. L. Cesoni, maggio 1999.

### 1.2.1.2.6 Perizie concernenti lo sviluppo del consumo di canapa in caso di depenalizzazione

In base alle analisi contenute nella letteratura scientifica, non si riscontra una relazione tra la restrittività della legislazione e le prevalenze durante la vita del consumo di canapa nei diversi Paesi.

Il grafico seguente mostra l'orientamento della politica in materia di canapa in relazione alla prevalenza del consumo di canapa:<sup>50</sup>



Uno studio<sup>51</sup> si è occupato delle conseguenze della depenalizzazione della canapa: in 11 *Stati federali americani e in alcuni Stati australiani* le sanzioni per l'uso della canapa sono state ridotte, ovvero non sono più state pronunciate pene detentive. Sono state così evitate le ripercussioni negative di un soggiorno in carcere e sono diminuiti i costi della procedura penale.

Non è dimostrabile che le misure di riduzione della pena abbiano portato a un aumento del consumo di canapa e dei conseguenti rischi per la salute e la sicurezza negli Stati in cui sono state introdotte.

<sup>50</sup> Il grafico e le dichiarazioni concernenti la legislazione in materia di canapa e il consumo sono tratti dallo studio «Auswirkungen von aktuellen Veränderungen der Cannabis-Gesetzgebung auf das Konsumverhalten», di Christina Eggenberger e Matthias Meyer, Istituto svizzero di prevenzione dell'alcolismo e altre tossicomanie, su mandato dell'UFSP, novembre 2000.

<sup>51</sup> Single Eric e Paul Christie: «The Consequences of Cannabis Decriminalization», Report for the Swiss Federal Office of Public Health, Ufficio federale della sanità pubblica, gennaio 2001.

Un altro studio<sup>52</sup> si è occupato delle conseguenze della penalizzazione del consumo di canapa in *Italia*: l'Italia ha alle spalle una storia ricca di cambiamenti per quanto concerne la penalizzazione e depenalizzazione del consumo di droga. Dopo che la legge repressiva degli anni Cinquanta non era riuscita a evitare la diffusione dell'ondata di droghe alla fine degli anni Settanta, nel 1975 il consumo di droga è stato depenalizzato. Il forte aumento del consumo soprattutto di droghe pesanti nella seconda metà degli anni Ottanta ha tuttavia comportato un nuovo inasprimento della legislazione in materia di droghe con l'introduzione di multe amministrative. Questi due cambiamenti a livello di legge non hanno tuttavia influito in modo visibile sulla diffusione del consumo di droga.

Nel complesso non si può escludere che una liberalizzazione della legislazione sulla canapa potrebbe avere un effetto a breve termine sul consumo. Per stabilire meglio queste relazioni in Svizzera e per poter fornire indicazioni più precise sono necessarie indagini di tipo scientifico (cfr. spiegazione dell'art. 29a cpv. 1, n. 2.2.9.1).

La depenalizzazione del consumo di canapa e la tolleranza limitata della coltivazione e della vendita di prodotti a base di canapa dovrebbero comportare, nonostante le chiare condizioni quadro previste dal disegno di legge, un aumento del consumo a titolo di prova da parte di adolescenti e giovani. Si presuppone tuttavia che il consumo per prova sarà un fenomeno temporaneo per la stragrande maggioranza degli interessati e non comporterà né maggiori danni alla salute né dipendenza. La percentuale di persone che abusano a lungo termine della canapa è già oggi esigua tra i consumatori di canapa.

Dal momento che i sistemi di individuazione precoce di giovani che hanno problemi di abuso e di dipendenza da sostanze sono attualmente insufficienti, sarà necessario ampliarli al fine di facilitare un'assistenza adeguata agli interessati (cfr. art. 3c). L'Ufficio federale della sanità pubblica introdurrà in stretta collaborazione con i Cantoni un programma di promovimento quinquennale della prevenzione secondaria e dell'assistenza precoce. In tal modo si intende evitare che l'abrogazione del divieto del consumo, dell'acquisto e del possesso di canapa possa avere ripercussioni negative. Per il rimanente, l'Ufficio federale della sanità pubblica esaminerà se le severe condizioni quadro sono rispettate e se le possibilità di controllo dei punti di vendita di prodotti di canapa sono sufficienti. Sarà inoltre interessante sapere se la penalizzazione più severa della vendita illegale di stupefacenti ai giovani sarà applicata.

### 1.2.1.3 Avamprogetto del Consiglio federale

In base ai risultati degli esperti e alla politica in materia di droga che abbiamo formulato a partire dal 1994<sup>53</sup>, con l'avamprogetto posto in consultazione il 1° settembre 1999 abbiamo proposto di sancire nella legge le nuove strategie applicabili nella problematica della droga (in particolare il modello dei quattro pilastri) e di colmare le lacune legali esistenti in singoli settori della prevenzione, della terapia e della riduzione dei danni.

<sup>52</sup> «Drug Use Criminalization v. Decriminalization: An Analysis in the Light of the Italian Experience» (Luigi M. Solivetti).

<sup>53</sup> Cfr. n. 1.1.1.3

La proposta di revisione prevedeva inoltre di:

- rafforzare la protezione dei giovani, applicando un severo divieto di vendita di alcool, tabacco e altre sostanze che generano dipendenza a giovani di età inferiore a sedici anni;
- applicare i provvedimenti dei tre pilastri della prevenzione, della terapia e della riduzione dei danni non solo agli stupefacenti ma a tutti i disturbi provocati dalla dipendenza;
- sancire definitivamente nella legge la prescrizione medica di eroina e migliorare il coordinamento tra Confederazione e Cantoni.

Dato che sussistono dubbi sulla questione della punibilità del consumo e dei suoi atti preparatori, abbiamo messo in consultazione due varianti, a cui si sono aggiunte tre varianti della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (cfr. n. 1.2.1.4).

- La variante 1 (CF1) contempla la depenalizzazione del consumo e dei suoi atti preparatori per tutti gli stupefacenti, così come l'introduzione del principio di opportunità secondo il modello olandese per la coltivazione, la fabbricazione e il commercio della canapa. Il principio di opportunità si applicherebbe tuttavia solo al mercato interno. L'esportazione di canapa rimarrebbe punibile.
- Rimarrebbe punibile il consumo di stupefacenti da parte di fanciulli e adolescenti, con un'applicazione differenziata delle sanzioni del diritto penale minorile. I piccoli trafficanti dipendenti, che sinora erano spesso giudicati casi gravi ai sensi dell'articolo 19 numero 2 LStup, dovrebbero beneficiare sempre più del principio «della terapia invece della pena».
- La variante 2 (CF2) propone invece di depenalizzare il consumo di canapa e gli atti preparatori e di introdurre per il consumo e gli atti preparatori di tutti gli altri stupefacenti il principio di opportunità secondo il modello olandese. La coltivazione e il commercio di prodotti di canapa rimarrebbero vietati e sarebbero combattuti con un obbligo generale di notificazione o di autorizzazione. A tal fine bisognerebbe modificare le relative ordinanze («ordinanze sulla canapa»).

Entrambe le varianti prevedevano quindi la depenalizzazione del consumo di canapa per gli adulti. Il consumo di ogni tipo di droga da parte di fanciulli e adolescenti rimarrebbe comunque punibile.

#### **1.2.1.4 Avamprogetto della Commissione federale della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSS-CN)**

Una sottocommissione della CSS-CN ha elaborato di propria iniziativa tre varianti per depenalizzare il consumo di stupefacenti e il piccolo commercio di prodotti di canapa.

La prima variante era la variante principale della sottocommissione. Riguardava essenzialmente la depenalizzazione del consumo di tutti gli stupefacenti e un principio

di opportunità per i casi minori (p. es. finanziamento del proprio fabbisogno con il piccolo commercio) o come sostegno a una terapia. Verrebbe inoltre istituito un disciplinamento di opportunità secondo il modello olandese a favore del piccolo commercio di canapa.

La variante 2 si differenziava dalla variante principale in primo luogo per il fatto che dichiarava esente da pena solo il consumo di canapa ma non il consumo di tutti gli stupefacenti.

La variante 3 si limitava a introdurre un principio di opportunità secondo il modello olandese per il consumo di stupefacenti e il piccolo commercio di prodotti di canapa.

Per tener conto della principale critica espressa nei confronti della LStup, la sotto-commissione ha inoltre elaborato una proposta di revisione per la «fattispecie di base» (art. 19) che era parte integrante di tutte e tre le varianti.

Nella sua seduta del 30 aprile 1999, la CSS-CN ha deciso di chiedere al nostro Consiglio di porre in consultazione queste tre proposte di modifica degli articoli 19 e seguenti della LStup contemporaneamente alle nostre proposte concernenti la revisione della LStup.

Riguardo alle disposizioni penali della LStup (art. 19 segg.) sono quindi state poste in consultazione, oltre alle nostre due proposte, le tre varianti della CSS-CN (CSS1, CSS2 e CSS3).

## **1.2.2 Procedura di consultazione**

La consultazione sulle proposte di revisione della LStup e sulle modifiche delle ordinanze nel settore della coltivazione, della fabbricazione e del commercio di canapa («ordinanze sulla canapa») si è svolta dal settembre al dicembre 1999. I risultati confermano ampiamente le nostre proposte<sup>54</sup>. È praticamente incontestata l'idea di sancire nella legge il modello nazionale dei quattro pilastri, il trattamento basato sulla prescrizione di eroina e il rafforzamento del ruolo primario della Confederazione nella politica in materia di droga.

La proposta di estendere il campo di applicazione dei tre pilastri della prevenzione, della terapia e della riduzione dei danni ad altre sostanze che generano dipendenza in quanto stupefacenti è stata approvata di principio da una grande maggioranza di Cantoni, partiti e organizzazioni specializzate. Tuttavia, l'introduzione di una nuova e più vasta definizione della nozione di sostanza che genera dipendenza è stata duramente criticata da associazioni economiche del settore degli alcolici, del tabacco, alberghiero, della ristorazione, del commercio al dettaglio e della pubblicità.

La valutazione delle diverse varianti concernenti la modifica delle disposizioni penali ha dato il risultato seguente: circa due terzi dei partecipanti alla consultazione (tra cui 23 Cantoni, PPD, PLR e PS) sono a favore di una depenalizzazione generale del consumo di canapa e dei suoi atti preparatori. Sono contestati i provvedimenti proposti per la protezione dei giovani, come l'introduzione di un limite d'età per il

<sup>54</sup> Risultati della procedura di consultazione concernente la revisione della legge sugli stupefacenti del 3 ottobre 1951 (LStup) e le modifiche delle ordinanze per migliorare il controllo della coltivazione di canapa e della vendita di prodotti a base di canapa, Dipartimento federale dell'interno, settembre 2000.

consumo di canapa e l'inasprimento dell'articolo 136 del Codice penale (sommministrazione a fanciulli di sostanze pericolose per la salute). Per quanto riguarda la coltivazione, la fabbricazione e il commercio di canapa, si conta una minoranza (tra cui 18 Cantoni, il PLR e il PS) che a determinate condizioni intende tollerare (cosiddetto principio di opportunità) o addirittura sottoporre a controllo statale un mercato per prodotti come l'hashish e la marijuana. Il numero dei voti favorevoli e contrari alla depenalizzazione del consumo degli altri stupefacenti e degli atti preparatori si equivale. Se però si considerano i voti contrari favorevoli però a un disciplinamento di opportunità (come proposto nella CF2), il quadro è propenso a una modifica dello statu quo.

Se si considerano le singole varianti (CF1, CF2, CSS1, CSS2, CSS3), in generale si osserva che le nostre varianti sono state scelte con maggiore frequenza rispetto a quelle della CSS.

La tavola seguente riassume le proposte relative agli articoli 19 e seguenti che sono state poste in consultazione:

Varianti concernenti le disposizioni penali della LStup (art. 19 segg.):

Attività	CSS 1	CSS 2	CSS 3	CF 1	CF 2
Consumo <i>canapa</i>	consentito	consentito	opportunità	consentito dopo i 18 anni	consentito dopo i 18 anni
Consumo <i>altri stup.</i>	consentito	vietato	opportunità	consentito dopo i 18 anni	opportunità
Acquisto, possesso ecc. <i>canapa</i>	consentito	consentito	opportunità	consentito dopo i 18 anni	consentito dopo i 18 anni
Acquisto, possesso ecc. <i>altri stup.</i>	consentito	vietato	opportunità	consentito dopo i 18 anni	opportunità
Fabbricazione e commercio <i>canapa</i>	opportunità	opportunità	opportunità	opportunità	vietato
Coltivazione di canapa <i>destinata a essere consumata come droga</i>	opportunità	opportunità	opportunità	opportunità	obbligo gen. di autorizzazione
Coltivazione di canapa per il <i>fabbisogno industriale</i>	consentito	consentito	consentito	consentito	consentito obbligo di notificazione

I Cantoni e i partiti si sono espressi nel seguente modo riguardo al disegno degli articoli 19 e seguenti.

#### *Cantoni*

- 9 Cantoni sono a favore delle varianti CF1/CSS1,
- 9 Cantoni della variante CF2,

- 2 Cantoni della variante CSS2,
- 6 Cantoni non hanno scelto alcuna variante. Di questi 6, 3 vogliono mantenere lo statu quo e 3 non ritengono ottimale alcuna delle varianti proposte (il Cantone di Basilea-Campagna tende verso la CSS2, il Cantone del Giura verso la CF2 ma riguardo al consumo di canapa verso la CF1 e il Cantone di Zurigo verso la CF2).

### *Partiti*

Tra i partiti rappresentati in Consiglio federale, il PLR e il PS sono a favore di una combinazione di CF1 e CSS1, mentre il PPD preferisce la CF2. L'UDC intende mantenere lo statu quo.

Complessivamente, se si contano tutti i pareri risulta favorita la variante CF1. Sono favorevoli al mantenimento dello statu quo solo 3 Cantoni e tra i partiti solo l'UDC.

## **1.2.3 Punti principali della revisione**

### **1.2.3.1 Sancire il modello dei quattro pilastri**

La revisione prevede un nuovo articolo concernente lo scopo nel quale sono definiti gli obiettivi prioritari della politica in materia di stupefacenti. In questo modo, si intende aumentare l'efficacia mediante un'interazione coordinata e coerente di tutti i provvedimenti e di tutte le parti in causa (cfr. n. 1.1.3.1). Oltre all'articolo sullo scopo, un'altra novità consiste nel fatto che le disposizioni sui pilastri prevenzione, terapia e riduzione dei danni, nonché il principio in sé dei quattro pilastri sono riuniti in un unico capitolo. I capitoli sulla fabbricazione, le disposizioni penali e le parti del capitolo sull'applicazione (es. art. 29d) sono stati parzialmente riuniti e rielaborati nell'ambito del settore della repressione e del controllo. Con ciò le misure di tutti e quattro i pilastri sono inserite nella legge e contemporaneamente definite come principio nell'articolo 1a.

In tal modo si tiene conto delle raccomandazioni della Commissione Schild, secondo cui la strategia equilibrata dei quattro pilastri che si integrano a vicenda può essere sviluppata ulteriormente in quella che sarà la futura politica in materia di droga in Svizzera. L'inserimento del principio dei quattro pilastri proposto dalla Commissione Schild gode del favore e del sostegno di tutti i Cantoni. In generale gode di vasto sostegno ed è respinto soltanto dalla minoranza dei fautori di una politica in materia di droga strettamente imperniata sull'astinenza.

### **1.2.3.2 Prevenzione e trattamento di disturbi provocati dalla dipendenza: approccio globale dei provvedimenti nei settori della prevenzione, della terapia e della riduzione dei danni**

La proposta di introdurre nella LStup una nuova definizione di stupefacenti è stata duramente criticata nella procedura di consultazione da parte delle associazioni economiche dei settori degli alcolici, del tabacco, alberghiero, della ristorazione, del commercio al dettaglio e della pubblicità. In considerazione di queste critiche, si ri-

nuncia a introdurre tale definizione nella LStup e a inasprire l'articolo 136 del Codice penale (somministrazione a fanciulli di sostanze pericolose per la salute). In tal modo si intende chiarire che anche in futuro le disposizioni concernenti la dichiarazione dei prodotti, la pubblicità o le limitazioni di vendita per gli alcolici e il tabacco non saranno rette dalla LStup; la LStup disciplinerà esclusivamente il traffico di stupefacenti e di sostanze psicotrope.

Dal momento che l'idea di fondo di una politica globale in materia di dipendenza è stata ampiamente sostenuta soprattutto dai Cantoni e dagli specialisti, occorre tener conto di questa esigenza. L'estensione del campo d'applicazione si limita tuttavia alle misure contenute nel capitolo 1a, che riguardano i tre pilastri della prevenzione, della terapia e della riduzione dei danni. L'obiettivo è di prevenire e trattare i disturbi provocati dalla dipendenza e i danni che ne derivano, indipendentemente dalla sostanza. La legge è adeguata alla prassi attuale in materia di aiuto ai tossicodipendenti e tiene conto del fatto che la sostanza, oltre alla predisposizione individuale della persona, al suo ambiente e al suo comportamento, rappresenta solo una parte della problematica globale.

Questo disciplinamento tiene inoltre conto dei due interventi pendenti che chiedono una legge sulla prevenzione delle dipendenze (cfr. n. 1.2.4).

Per quanto concerne le sostanze stesse che generano dipendenza, le relative leggi «orientate verso le sostanze» rimangono valide. In questo senso per gli stupefacenti e le sostanze psicotrope si applicano i capitoli della LStup, mentre per l'alcool<sup>55</sup> e il tabacco<sup>56</sup> le leggi corrispondenti (legge sull'alcool e legge sulle derrate alimentari).

### **1.2.3.3 Definitivo inserimento nella legge del trattamento basato sulla prescrizione di eroina**

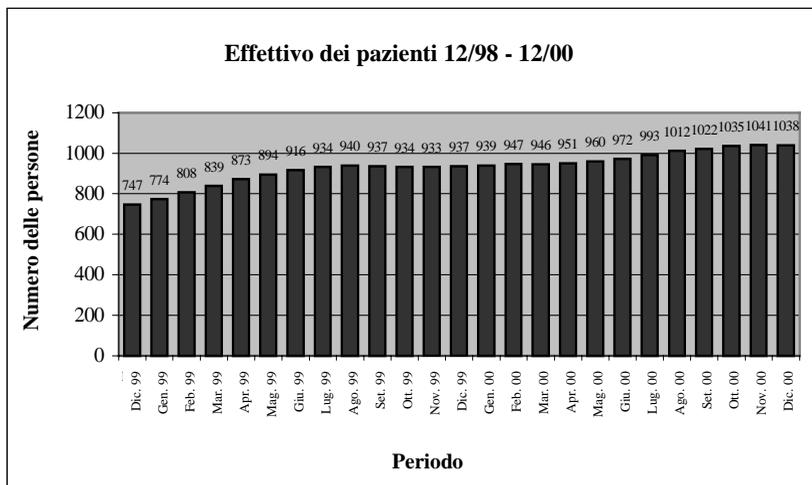
Con l'autorizzazione di impiegare l'eroina a scopi terapeutici, questa sostanza verrà stralciata dalla lista delle sostanze vietate (sinora art. 8 cpv. 1 lett. b LStup). L'eroina viene quindi praticamente equiparata ad altri succedanei per curare i tossicodipendenti, ossia alla morfina e al metadone. Ai sensi dell'articolo 3e capoverso 1, i Cantoni rilasceranno un'autorizzazione speciale per la prescrizione, la consegna e la somministrazione di queste sostanze. Anche per il trattamento basato sulla prescrizione di eroina, essi saranno maggiormente coinvolti nel controllo della prescrizione, della consegna e della somministrazione. L'eroina mantiene tuttavia il suo status speciale tra i succedanei e la Confederazione continuerà a garantire una sorveglianza e un controllo speciali in questo settore. In particolare, le condizioni per ottenere un'autorizzazione per gestire un'istituzione per il trattamento continueranno a essere definite dalla Confederazione, che deve garantire un controllo e una sorveglianza adeguati anche secondo le convenzioni internazionali. I particolari

<sup>55</sup> Il 7 dicembre 2000 il DFI ha posto in consultazione diverse ordinanze nel settore delle derrate alimentari. Si propone tra l'altro un divieto generale di consegnare alcool ai giovani (a seconda del tenore alcolico fino a 16 o a 18 anni).

<sup>56</sup> Bisognerà esaminare anche il divieto di consegnare tabacco ai minorenni. Nell'ambito della consultazione sul programma di prevenzione del tabagismo 2001-2005 dell'estate 2000, si è discusso di questa proposta. La valutazione della consultazione mostrerà quali disciplinamenti legali nel settore del tabacco dovranno essere adeguati.

della prescrizione medica di eroina saranno fissati come sinora in un'ordinanza del Consiglio federale. Le condizioni quadro valide dall'entrata in vigore del decreto federale del 9 ottobre 1998<sup>57</sup> concernente la prescrizione medica di eroina e della relativa ordinanza dell'8 marzo 1999 non cambiano con la revisione della LStup.

Le cifre seguenti dimostrano che queste condizioni restrittive hanno consentito un aumento molto controllato e lento del numero di pazienti:



Se alla fine del 1998, 747 pazienti seguivano un trattamento basato sulla prescrizione di eroina, alla fine del 1999 se ne contavano 937. Alla fine del 2000, 1038 persone erano in trattamento<sup>58</sup>. Ai 16 centri di trattamento esistenti alla fine del 1998 se ne sono aggiunti quattro nel corso del 2000.<sup>59</sup>

I timori di un aumento incontrollato del numero di trattamenti mediante prescrizione di eroina si sono quindi rivelati infondati. Con uguali condizioni quadro e un controllo e una sorveglianza seri, anche in futuro la qualità e il numero dei trattamenti dovrebbero rimanere adeguati.

### 1.2.3.4 Protezione dei giovani

Le due proposte contestate del disegno posto in consultazione, intese a rafforzare la protezione dei giovani (limite di 18 anni per la penalizzazione del consumo di stu-

<sup>57</sup> RU 1998 2293 del 9 ottobre 1998.

<sup>58</sup> A titolo di confronto: 16 000 pazienti stanno seguendo un trattamento al metadone, 1800 una terapia stazionaria orientata verso l'astinenza. Inoltre 2000-3000 pazienti stanno seguendo un trattamento ambulatoriale senza sostituzione. Complessivamente più di 20 000 persone dipendenti stanno quindi seguendo una terapia (compreso il trattamento mediante prescrizione di eroina).

<sup>59</sup> Su questo tema, cfr. anche il rapporto dell'UFSP al Consiglio federale sul trattamento mediante prescrizione di eroina nel 1999, 13 settembre 2000.

pefacenti, rafforzamento del divieto di somministrare a fanciulli sostanze pericolose per la salute secondo l'art. 136 CP), hanno sollevato alcuni interrogativi. Come già detto in precedenza, la proposta di inasprire l'articolo 136 CP è stata fortemente criticata dalle associazioni economiche. Anche il mantenimento della punibilità del consumo per i minori è stato in parte messo in discussione.

Per questi motivi è stato necessario esaminare altre misure efficaci per proteggere i giovani. Un gruppo di lavoro, composto di specialisti nei settori dei tribunali dei minorenni, della prevenzione, del diritto penale e civile e delle Commissioni federali per la gioventù, per le questioni familiari e per le questioni relative alla droga, ha esaminato a fondo le possibilità per proteggere efficacemente i giovani, anche al di fuori delle disposizioni penali. Essa è partita dal presupposto che il consumo di canapa sarebbe esente da pena e la vendita di prodotti a base di canapa sarebbe in parte tollerata a determinate condizioni; al contrario il consumo di cosiddette droghe pesanti continuerebbe a essere vietato. Il gruppo di lavoro è giunto ai seguenti risultati.

*L'obiettivo principale delle misure di protezione dei giovani* deve essere la protezione dei giovani dal consumo, dall'abuso di sostanze e dalla tossicodipendenza. Questo scopo deve essere considerato nell'applicazione della LStup.

Per realizzare questo obiettivo, devono essere presi provvedimenti sul fronte dell'offerta, ai fini di un'individuazione e di un intervento precoci e per rafforzare la prevenzione, in particolare presso i fanciulli e gli adolescenti.

Inoltre, è necessario trasmettere il messaggio politico che il consumo di canapa, anche se non è più punibile, non è comunque auspicabile. I giovani in pericolo devono essere soprattutto aiutati, mentre i trafficanti devono essere puniti più duramente.

*L'impunità del consumo di stupefacenti non deve essere legata a un limite di età:* la maggioranza del gruppo di lavoro era dell'opinione che bisognava respingere il mantenimento della punibilità del consumo di stupefacenti per i giovani sino ai 18 anni (cfr. proposta della perizia Killias, n. 1.2.1.2.2): si è sostenuto che non si può motivare in modo credibile un trattamento penale diverso di giovani e adulti e non spetta al diritto penale (minorile) assumere compiti di prevenzione della salute. Le possibilità del diritto penale e delle autorità di esecuzione sono solo in parte adatte a individuare precocemente i giovani in pericolo. Secondo la minoranza, occorre mantenere la punibilità del consumo di canapa sotto un determinato limite di età proprio per dissuadere i giovani dal consumo e per depistarli mediante la pressione penale.

*Individuazione precoce di giovani in pericolo e prevenzione secondaria:* sulla base di queste considerazioni, il gruppo di lavoro propone tra l'altro la possibilità che i giovani particolarmente in pericolo vengano segnalati a centri di trattamento o di assistenza da parte di organi ufficiali e specialisti dei settori dell'istruzione, sociale, sanitario o di polizia per valutare i loro casi e avviare, se necessario, un trattamento. Queste persone sarebbero le prime a capire quali giovani possono avere problemi in seguito al consumo di droga.

L'Ufficio federale della sanità pubblica sta attualmente svolgendo un progetto di ricerca per sperimentare nella prassi diversi approcci di intervento precoce e per valutarli scientificamente (progetto supra-f). Lo scopo di questo progetto è di definire gli approcci di intervento precoce che si sono rivelati particolarmente efficaci e di raccomandarli come modelli da seguire.

*Inasprimento della pena per le persone che consegnano stupefacenti a fanciulli sotto i 16 anni*: si deve poter inasprire la pena se gli stupefacenti sono offerti a fanciulli di età inferiore a 16 anni.

Nel presente disegno sono state ampiamente riprese le proposte del gruppo di lavoro.

### **1.2.3.5 Disposizioni penali**

#### **1.2.3.5.1 Depenalizzazione del consumo di canapa**

Con la depenalizzazione del consumo di canapa e dei suoi atti preparatori si intende evitare che soprattutto i giovani vengano criminalizzati e stigmatizzati a causa del consumo. In questo modo si considera, da un lato, che la canapa ha un potenziale di dipendenza e di rischio molto più basso di quello di eroina, cocaina e anfetamine, ma anche di alcool e tabacco e, dall'altro, che per una parte non trascurabile della popolazione è diventata un'abitudine integrata nella società<sup>60</sup>.

La depenalizzazione del consumo e dei suoi atti preparatori e l'abolizione dell'obbligo di perseguire i consumatori di canapa contribuiscono a sgravare la giustizia e la polizia, in particolare dal perseguimento di delitti minori. Nel frattempo, l'applicazione del diritto vigente diventerà di nuovo unitaria in tutti i Cantoni.

Depenalizzando il consumo, bisogna comunque trasmettere il messaggio che il consumo di sostanze psicoattive non è mai privo di rischi. Nel contempo – come per le altre sostanze – bisogna spiegare che le sostanze psicoattive non sono il mezzo adeguato per risolvere problemi personali. Questi messaggi verranno lanciati tra l'altro mediante campagne nazionali e altre misure preventive.

Non solo presso i giovani, ma presso tutti i consumatori, bisogna impedire modelli di consumo che ostacolano lo sviluppo della personalità o entrano in conflitto con le esigenze e i diritti dei non consumatori. Occorre quindi approntare o ampliare offerte di consulenza e di depistaggio precoce.

#### **1.2.3.5.2 Limitazioni dell'obbligo di perseguimento penale per determinate infrazioni**

In un nuovo articolo 19d viene sancito il principio che il nostro Consiglio può fissare priorità in materia di perseguimento penale. Se facciamo uso di questa possibilità, ne consegue che l'obbligo generale di perseguimento penale è limitato, ciò che oggi corrisponde di fatto già alla realtà in molti settori. In Svizzera la discrezionalità del perseguimento penale esiste in molti Cantoni in diverse forme, ma essa è prevista soprattutto nel Codice penale in vari articoli (art. 66<sup>bis</sup>, 172<sup>ter</sup>, 322<sup>octies</sup> CP). Mentre nei Paesi in cui vige l'obbligo di perseguimento si osserva una tendenza a una maggiore flessibilità, in molti Paesi senza l'obbligo formale del perseguimento penale è sorta la necessità di strutturare mediante direttive la discrezionalità dei singoli procuratori pubblici. Fintanto che più procuratori pubblici operano parallelamente all'interno della stessa autorità, è evidente la necessità di un coordinamento. (Anche in alcuni Cantoni svizzeri vi sono istruzioni rilegate in volumi impartite dal procu-

<sup>60</sup> Rapporto sulla canapa, p. 37.

ratore pubblico generale alle sue autorità di perseguimento penale nei singoli di-  
stretti). Anche la tolleranza di una «zona grigia» nel settore della droga non costitui-  
sce una specialità olandese, dal momento che pochi Paesi applicano in questo settore  
una «tolleranza zero». La particolarità del modello olandese è data invece dalla de-  
terminazione di un sistema di tolleranza in relazione a delitti legati alla droga<sup>61</sup>. Per  
quanto concerne lo scopo della protezione secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost.  
(vale a dire la garanzia di una legge formale), la soluzione proposta non crea pro-  
blemi dal profilo dello Stato di diritto e corrisponde alla realtà attuale in materia di  
perseguimento penale osservabile in diversi Cantoni. In alcuni Cantoni si constata  
un enorme calo delle procedure contro i consumatori e questo porta a concludere che  
nella prassi si applica in ampia misura una discrezionalità nell'apertura del procedi-  
mento penale – in un certo senso *praeter legem* –, pur se con notevoli rischi (in con-  
siderazione della fattispecie penale del favoreggiamento di cui all'art. 305 CP) per i  
funzionari di polizia e le autorità giudiziarie.

In Svizzera si è discusso sull'ammissibilità di un margine discrezionale nel perse-  
guimento penale considerando quasi esclusivamente se le autorità cantonali preposte  
al perseguimento penale abbiano la libertà di non perseguire comportamenti punibili  
secondo il legislatore federale. A tale proposito si è trovata una risposta nella più  
recente giurisprudenza<sup>62</sup>, secondo la quale in alcuni casi e per motivi oggettivi que-  
sta libertà sussiste, ma i Cantoni non possono ignorare il diritto federale con regole  
che limitano in generale l'obbligo di perseguimento penale<sup>63</sup>. Anche se la regola-  
mentazione del processo penale è di competenza cantonale, i Cantoni non sono auto-  
rizzati a emanare disposizioni per il loro settore. Se invece il legislatore federale  
stesso emana tali disposizioni, le limitazioni dell'obbligo di perseguimento penale  
non contrastano con limiti di diritto federale. Non vi sono inoltre problemi riguardo  
alla riserva di legge o al divieto dell'arbitrio<sup>64</sup> (art. 9 Cost.), tanto più che principi  
scritti sulla rinuncia al perseguimento penale aumentano la trasparenza del discipli-  
namento e quindi anche la credibilità dell'azione dello Stato.

Negli articoli 19e e 19f del presente disegno sono descritti i casi di infrazioni nei  
quali si può far uso della limitazione dell'obbligo di perseguimento penale.

Si tratta dei casi di consumo di stupefacenti (art. 19e) o di traffico di prodotti a base  
di canapa (art. 19f). In entrambi i casi è accordata questa possibilità perché un perse-  
guimento penale non è opportuno a determinate condizioni o le misure di procedura  
penale per raggiungere gli obiettivi legali secondo gli articoli 1 e 1a sono conside-  
rate inefficaci o sproporzionate in determinati casi.

Ciò nonostante, questi gruppi di casi non devono essere trattati come eccezioni dal  
profilo del diritto penale materiale: da un lato viene garantita una certa flessibilità  
che consente di reagire alle modalità del mercato della droga e dei gruppi interessati,  
che mutano rapidamente. D'altro lato si vuole chiarire che lo Stato in generale non  
legalizza né tantomeno approva queste infrazioni, ma che a determinate condizioni  
considera il loro perseguimento penale sproporzionato o evitabile rispetto ad altre  
infrazioni più urgenti. Con questa definizione di priorità subordinate, il legislatore

<sup>61</sup> In generale: prof. Martin Killias, «Entkriminalisierung oder Einschränkung der Strafver-  
folgungspflicht», *Schweiz. Zeitschrift für Strafrecht* 115 (1997), 94-109.

<sup>62</sup> DTF 119 IV 92 cons. 3b.

<sup>63</sup> Bernhard Sträuli, «La jurisprudence récente du Tribunal fédéral en matière de procédure  
pénale - Thèmes choisis», *Schweiz. Zeitschrift für Strafrecht* 114/1 (1996), 60-75.

<sup>64</sup> Come in oss. 3 DTF cit. (cons. 3b).

svizzero intende applicare le misure di procedura penale laddove il loro effetto è considerato ottimale.

Questo modo di procedere è compatibile con le convenzioni internazionali (cfr. n. 5).

Siamo coscienti del fatto che sono ancora aperte alcune questioni concernenti l'esecuzione, che dovrebbero essere chiarite al momento dell'introduzione della limitazione dell'obbligo di perseguimento penale.

### **1.2.3.6 Rafforzamento del ruolo della Confederazione**

Nella proposta di revisione, il ruolo della Confederazione è rafforzato. La Confederazione ha maggior peso per quanto concerne il coordinamento e il sostegno dei provvedimenti nei Cantoni. Questa esigenza era stata espressa più volte nella consultazione relativa al rapporto Schild (cfr. n. 1.2.1.1) ed è stata confermata nella consultazione concernente la presente revisione. La Confederazione si occupa da circa 10 anni del coordinamento dei provvedimenti basati sui quattro pilastri ed è logico sancire a livello di legge questo ruolo di guida (cfr. spiegazioni ad art. 3h).

### **1.2.4 Stralcio degli interventi parlamentari**

I seguenti interventi parlamentari chiedono una revisione della LStup e possono essere tolti di ruolo:

- 87.232      Mozione. Revisione della legge sugli stupefacenti (Commissione della sanità e dell'ambiente, N 26.9.90; S 26.9.91): in questa mozione la Commissione della sanità e dell'ambiente chiede una revisione della LStup ed eventualmente altre misure legali nel settore della lotta contro la droga.
- 89.371      Postulato. Perseguimento penale delle corriere di droga (N 23.6.89, Schmid Peter): bisogna evitare che i trafficanti di droga che operano per necessità sociale siano puniti con pene eccessivamente elevate e che nel loro caso si tenga troppo conto della quantità di droghe trasportate.  
Cfr. le spiegazioni dell'articolo 19 capoverso 4 lettera b, numero 2.2.8.3.
- 90.411      Postulato. Politica coordinata in materia di droga (S 2.10.90, N 2.10.91, Bühler): questo postulato chiede la revisione della LStup tenendo conto dei seguenti punti: provvedimenti in collaborazione con i Cantoni per impedire la comparsa di nuovi consumatori, migliorare l'assistenza ai tossicodipendenti con l'obiettivo a lungo termine dell'astinenza dalle droghe, intensificare la lotta contro il traffico di stupefacenti e ampliare la collaborazione internazionale per lottare contro la produzione e lo spaccio di droghe.
- 92.3116      Postulato. Revisione della legge sugli stupefacenti (S 8.10.92, Onken): il Consiglio federale è invitato a riesaminare il suo atteggiamento.

mento restrittivo e a liberalizzare in modo ragionevole la LStup, in particolare per quanto concerne la depenalizzazione del consumo e la consegna di droghe sotto controllo medico.

94.3423 Postulato. Politica in materia di droga. Ombudsman nelle scuole (N 21.3.96, Comby): il postulato chiede che la Confederazione promuova a titolo preventivo l'impiego di ombudsman nelle scuole in collaborazione con i Cantoni e con i Comuni, anche dal profilo finanziario.

Il postulato costituisce un esempio di progetti previsti dal presente disegno che in futuro saranno promossi in base al rafforzamento della prevenzione, in particolare presso i giovani [art. 1a cpv. 2 (nuovo) e art. 3c]. Il sostegno di questo progetto da parte della Confederazione è già possibile secondo il diritto vigente: il modello dell'ombudsman nelle scuole dal 1991 al 1998 è sostenuto, dal profilo finanziario e delle competenze, dall'Ufficio federale della sanità pubblica.

94.3579 Postulato. Politica svizzera della droga (S 14.3.95, Momioli, N 13.6.96): il Consiglio federale deve elaborare una politica della droga con misure differenziate, che tengano conto della pericolosità delle singole droghe.

La depenalizzazione del consumo di canapa e la limitazione dell'obbligo di perseguimento penale per il consumo di tutti gli stupefacenti esclusa la canapa consente un trattamento differenziato delle diverse sostanze. Inoltre si prevede di commissionare un rapporto che, analogamente al rapporto di Bernard Roques: «La Dangersité des drogues»<sup>65</sup>, effettui una valutazione delle sostanze che generano dipendenza secondo il loro grado di pericolosità.

97.3515 Postulato. Servizio telefonico per i consumatori di droghe (N 4.3.99, Schmied): istituzione di un servizio telefonico attivo 24 ore su 24.

Questo postulato non deve essere attuato a livello di legge. Con l'inserimento nella legge del principio dei quattro pilastri e con l'ampliamento delle disposizioni concernenti la prevenzione, la consulenza e l'aiuto nel presente disegno, sono state ampliate le basi legali per i Cantoni e soprattutto per la Confederazione, in modo che i progetti di interesse nazionale possano essere attuati dalla Confederazione.

95.3077 Postulato. Politica in materia di droga. Revisione della legislazione (CSS, S 17.9.96) della Commissione della sicurezza sociale e della sanità: questo postulato si basa su un'iniziativa del Cantone di Soletta (92.312) e chiede al Consiglio federale di esaminare la legalizzazione del consumo di stupefacenti e l'ampliamento della prevenzione nell'ambito degli imminenti lavori legislativi (corrisponde ai punti 1 e 3 dell'iniziativa cantonale).

<sup>65</sup> Cfr. nota 38.

Interventi che chiedono una legge sulla prevenzione delle tossicomanie e possono essere tolti di ruolo:

- 91.3030 Postulato. Legge sulla prevenzione delle tossicomanie (N 21.6.91, Neukomm): chiede l'istituzione di una legge per la prevenzione e la cura dei tossicomani che persegua una prevenzione unitaria in tutta la Svizzera.
- 93.3673 Mozione. Legge sulla prevenzione delle tossicomanie: una legge per promuovere la salute (N 6.10.94, S 14.3.95): il 17 dicembre 1993 il gruppo democratico-cristiano ha presentato una mozione per una legge sulla prevenzione delle tossicomanie. Lo scopo della legge è una prevenzione unitaria delle tossicomanie: non viene posta in primo piano la sostanza, ma la dipendenza e le sue cause. In un documento di tesi (Tesi del partito democratico-cristiano sulla politica in materia di droga, Berna, ottobre 1993), il PPD chiede inoltre di sostituire la LStup con una legge sulla prevenzione delle tossicomanie, per garantire una politica unitaria nei confronti del problema della dipendenza e delle sue conseguenze sanitarie e sociali. Il coordinamento di prevenzione, terapia, controllo, lotta e ricerca deve essere definito compito federale.

Questi due interventi sono soddisfatti in quanto nei tre pilastri prevenzione, terapia e riduzione dei danni sono previsti provvedimenti per prevenire e trattare i disturbi legati alla dipendenza.

Interventi sulla questione della coltivazione e del commercio di canapa o su un miglior controllo della coltivazione e della vendita di canapa, che possono essere tolti di ruolo:

- 99.3621 Postulato. Coltivazione di canapa (N 30.11.00, Simoneschi Chiara): esorta il Consiglio federale a prendere immediatamente provvedimenti adeguati per prevenire l'abuso nei settori della coltivazione e della distribuzione commerciale della canapa come stupefacente e per migliorare il controllo della coltivazione e della distribuzione della canapa a scopo commerciale.

Questo postulato può essere tolto di ruolo, perché con l'ordinanza sulla limitazione parziale dell'obbligo di perseguimento penale sono illustrate in modo dettagliato le condizioni alle quali si rinuncia al perseguimento in caso di coltivazione e vendita di canapa. Mediante un sistema di controllo (es. obbligo di notifica della coltivazione di canapa per estrarre stupefacenti e a scopi commerciali) dovrebbe essere possibile prevenire meglio gli abusi (es. esportazione di canapa).

- 99.3657 Postulato. Coltivazione di canapa (S 7.3.00, Lombardi): esorta il Consiglio federale a prevenire immediatamente l'abuso nei settori della coltivazione e della distribuzione commerciale della canapa come stupefacente e a migliorare il controllo della coltivazione e della distribuzione della canapa a scopo commerciale.

Questo postulato può essere tolto di ruolo per i motivi di cui sopra.

Sono inoltre pendenti due iniziative cantonali che vanno nella stessa direzione per quanto concerne la questione della coltivazione e del commercio di canapa:

- 97.302      Iniziativa del Cantone di Basilea-Campagna. Legge sugli stupefacenti. Prodotti a base di canapa (N 4.10.99, S 7.3.00): bisogna rinunciare a regolamentare i prodotti a base di canapa nella LStup, mentre il commercio di prodotti a base di canapa deve aver luogo sotto il controllo statale e devono essere ordinate misure adeguate per proteggere i giovani.
- 98.300      Iniziativa del Cantone di Zurigo. Nuova regolamentazione dei prodotti a base di canapa (N 4.10.99, S 7.3.00). Anche questa iniziativa cantonale chiede di stralciare i prodotti a base di canapa dalla LStup, instaurando un controllo della qualità, una distribuzione statale e applicando misure adeguate di protezione dei giovani.

In questo contesto occorre menzionare anche la petizione presentata l'8 giugno 1999 dalla comunità di lavoro nazionale per la politica in materia di dipendenze e corredata di 11 739 firme che chiede una depenalizzazione del consumo di tutti gli stupefacenti e degli atti preparatori. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno deciso rispettivamente il 23 giugno 2000 e il 5 ottobre 2000 di trasmettere la petizione o una parte di essa al Consiglio federale per conoscenza.

Nella sessione dei giovani 1996 sono state presentate sette risoluzioni sul tema degli «stupefacenti» e della «dipendenza». Si chiede di introdurre definitivamente la consegna controllata di droghe pesanti, lottando contemporaneamente contro il traffico di droga, di ampliare i programmi occupazionali in modo da ridurre il numero delle ricadute, di introdurre una giornata nazionale annuale sulla prevenzione delle tossicomanie, di introdurre un segnale di riconoscimento come simbolo di una vita libera da stupefacenti, di legalizzare i prodotti a base di canapa sotto il controllo dello Stato e di introdurre un opuscolo informativo che tenga al corrente la popolazione sulle scoperte mondiali in materia di droga.

## **2                                    Parte speciale: Commento del disegno di legge**

### **2.1                                Suddivisione**

In generale viene mantenuta l'attuale struttura della LStup, i cui capitoli sono articolati in base a una nuova suddivisione e in parte anche a nuovi titoli. Nuovi dal profilo contenutistico sono gli articoli 1 e 1a nonché il capitolo 1a, che sancisce nella legge il principio dei tre pilastri costituito da prevenzione, terapia e riduzione dei danni nonché il coordinamento, la ricerca, la formazione e la garanzia della qualità. Le norme relative ai compiti esecutivi di Confederazione e Cantoni sono raccolte in un unico capitolo (cap. 5). Il capitolo «Ufficio centrale» è abrogato ed è inglobato nella nuova sezione «Compiti della Confederazione».

## 2.2 Spiegazioni dei singoli articoli

### 2.2.1 Scopo (art. 1) (nuovo)

Nella vigente LStup mancava un articolo generale concernente lo scopo. Benché dal punto di vista del legislatore un simile articolo non sia necessario, è opportuno citare all'inizio della legge i diversi obiettivi perseguiti dalla LStup. Lo scopo è quello di indicare che gli obiettivi sono equivalenti e dovrebbero essere perseguiti per quanto possibile in sintonia. Si tratta di obiettivi che sono oggetto di ampie discussioni già da alcuni anni, segnatamente in relazione alle votazioni popolari su «Gioventù senza droghe» e «Per una politica ragionevole in materia di droga». Il rifiuto delle iniziative<sup>66</sup> ha mostrato che l'orientamento degli obiettivi della politica svizzera in materia di droga è approvato dalla popolazione.

L'inserimento di un articolo sullo scopo illustra l'approccio globale della LStup nell'ambito della salute del singolo e della popolazione in generale: in prima linea si trovano i disturbi legati alla dipendenza che, oltre a costituire una minaccia per la salute dei singoli, possono avere altre conseguenze per la società (salute pubblica, ordine pubblico, sicurezza ed economia). Questo approccio sanitario globale chiarisce le questioni d'interpretazione e costituisce la base per sancire il principio dei quattro pilastri e della politica nazionale in materia di droga.

Il *capoverso 1* espone gli scopi generali e l'idea alla base del disegno di legge: essi sono la protezione dagli effetti nocivi per la salute e la società dei disturbi della psiche e del comportamento legati alla dipendenza e il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza nonché la lotta contro gli atti criminali.

Come già accennato nel numero 1.2.3.2, il presente disegno di legge rinuncia a una definizione generale delle sostanze che generano dipendenza e introduce il concetto di disturbo legato alla dipendenza, che si riferisce unicamente ai provvedimenti dei tre pilastri costituiti da prevenzione, terapia e riduzione dei danni. Il concetto di disturbi legati alla dipendenza si basa sulla terminologia della classificazione statistica internazionale relativa alle malattie e a problemi di salute affini (CIM-10), pubblicata dall'Organizzazione mondiale della sanità dell'ONU<sup>67</sup>. In pratica la CIM è diventata la classificazione standard di riferimento sul piano internazionale per le diagnosi, che viene utilizzata sia per le questioni epidemiologiche sia per molti compiti legati alla gestione nel settore sanitario. Sono incluse le analisi della situazione generale della salute di gruppi della popolazione e il controllo dell'incidenza e della prevalenza di malattie e altri problemi in materia sanitaria in relazione con altre variabili, quali per esempio le caratteristiche o le condizioni delle persone colpite. In tal modo, anche la definizione di grave dipendenza dall'eroina, che costituisce il criterio per l'ammissione di un paziente al trattamento basato sulla prescrizione di eroina, poggia sulle definizioni della CIM-10<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Cfr. in proposito n. 1.1.5.3

<sup>67</sup> L'edizione originale inglese è stata pubblicata nel 1993 dall'Organizzazione mondiale della sanità quale International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems, Tenth Revision, Ginevra, OMS, vol. 2, 1993.

<sup>68</sup> L'ordinanza dell'8 marzo 1999 concernente la prescrizione medica di eroina, RS 812.121.6, definisce nell'articolo 2 capoverso 3 la grave dipendenza dall'eroina secondo la CIM -10.

In questo ambito si rinuncia espressamente alla definizione di malattia, dato che i disturbi legati alle sostanze e alla dipendenza contengono un gran numero di diverse manifestazioni cliniche, che possono delinarsi attraverso l'uso di sostanze che generano dipendenza. Indipendentemente dallo statuto giuridico delle sostanze e dalla loro ottenibilità, questi disturbi possono aver luogo anche in caso di prescrizione medica o attraverso il consumo misto di diverse sostanze.

La classificazione delle malattie CIM-10<sup>69</sup> definisce i seguenti disturbi della psiche e del comportamento che sono provocati da alcool (F10), oppiacei (F11), cannabinoidi (F12), sedativi o ipnotici (F13), cocaina (F14) o altri stimolanti, fra cui anche la caffeina (F15), da allucinogeni (F16), da tabacco (F17), da solventi volatili (F18) nonché dall'uso multiplo di sostanze e dal consumo di altre sostanze psicotrope (F19):

- .0 intossicazione acuta
- .1 uso dannoso
- .2 sindrome della dipendenza
- .3 sindrome della disassuefazione
- .4 sindrome della disassuefazione con delirio
- .5 disturbo psicotico
- .6 sindrome amnestica
- .7 stato di riposo e disturbi psicotici ritardati
- .8 altri disturbi della psiche e del comportamento
- .9 disturbi della psiche e del comportamento non meglio definiti.

Il *capoverso 2* stabilisce i provvedimenti che il disegno prevede per raggiungere gli obiettivi di cui al *capoverso 1*. Di pari valore, oltre al controllo del traffico di stupefacenti e dei precursori, è menzionata la lotta globale alla problematica della dipendenza da parte degli interessati. Occorre prevenire i disturbi legati alla dipendenza e le relative conseguenze, e laddove ciò non sia possibile, occorre rendere possibile l'aiuto alle persone interessate.

## 2.2.2 Principio dei quattro pilastri (art. 1a) (nuovo)

*Capoverso 1*: il presente capoverso sancisce nella LStup la strategia nazionale volta a ridurre i problemi legati al consumo di droghe in Svizzera, basata sul principio dei quattro pilastri. Questi ultimi sono prevenzione, terapia e reinserimento, riduzione dei danni e aiuto alla sopravvivenza nonché repressione e controllo. Le sezioni del seguente capitolo 1a contengono disposizioni relative ai singoli pilastri, ad eccezione del controllo e della repressione, che sono regolati come finora nei capitoli 3 e 4. Molti settori che concernono la repressione sono disciplinati in altre leggi al di fuori della LStup<sup>70</sup>, per esempio nella legge federale del 7 ottobre 1994 sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione, in base alla quale la Confederazione

<sup>69</sup> Internationale Klassifikation psychischer Störungen, ICD-10 capitolo V, edizioni Hans Huber, Berna, Göttingen, Toronto, 1991, capitoli F10-F19 Psychische und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen.

<sup>70</sup> Cfr. n. I.1.3.2

gestisce un ufficio centrale per la lotta contro la criminalità organizzata, oppure nel Codice penale svizzero (introduzione di norme penali contro il riciclaggio di denaro sporco e il crimine organizzato).

Oltre alle misure sancite nella LStup e nelle citate leggi, ve ne sono altre che agiscono a titolo sussidiario sugli obiettivi in materia di politica della droga di cui all'articolo 1 (p. es. legge sul lavoro<sup>71</sup>, legge federale sulla formazione professionale<sup>72</sup>).

*Capoverso 2:* con questa disposizione si intende sottolineare l'importanza della tutela dei giovani nella LStup, segnatamente in relazione alla depenalizzazione del consumo di canapa e alla limitazione dell'obbligo di perseguire penalmente il consumo di altri stupefacenti. Per ogni provvedimento, occorre soprattutto esaminare e prendere in considerazione la particolare situazione dei giovani, motivo per cui si rinvia a questo aspetto già nell'articolo 1a. Altre disposizioni concrete intese a tutelare i giovani verranno in seguito commentate nei singoli articoli (segnatamente gli art. 3c cpv. 2; 19a; 19fcpv. 1 lett. a).

L'inserimento di questa disposizione trae origine dalla raccomandazione del gruppo di esperti, il cui compito era di esaminare le misure per una tutela efficace dei giovani (cfr. n. 1.2.3.4).

### 2.2.3 Definizioni (art. 2)

Il vigente articolo 2 LStup è stato in gran parte soppresso o inserito nei compiti della Confederazione e dei Cantoni. Ai Cantoni spetta ancora la competenza del controllo delle sostanze stupefacenti presso il personale medico, gli enti e istituti ospedalieri. L'attuale controllo degli stupefacenti da parte dell'Ufficio federale della sanità pubblica sarà esercitato in futuro dall'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici. Cfr. considerazioni relative alla legge sugli agenti terapeutici nel numero 2.3.1.

Dal profilo contenutistico, le definizioni dei termini corrispondono agli attuali articoli 1 e 3 LStup, ma sono state formulate in modo più chiaro e più comprensibile. Anch'esse si basano sulla terminologia secondo gli accordi internazionali.

*Capoverso 1:* corrisponde al vigente articolo 1 capoverso 1 LStup. Secondo la Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961<sup>73</sup>, la canapa (coltivata naturalmente) è considerata uno stupefacente (art. 1 cpv. 1 lett. b e j in relazione con la tavola I).

*Capoverso 2:* corrisponde dal profilo del contenuto all'articolo 1 capoverso 3 della LStup vigente e definisce le sostanze psicotrope.

*Capoverso 3:* dal profilo giuridico, le sostanze psicotrope sono parificate come sinora agli stupefacenti, in particolare per quanto concerne le disposizioni penali. Un autore viene quindi punito secondo l'articolo 19 se vende sostanze psicotrope senza esservi autorizzato. Per quanto riguarda le conseguenze giuridiche di una determinata sostanza psicotropa è determinante come sinora la sua classificazione nelle corrispondenti liste del Dipartimento federale dell'interno<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> RS 822.11

<sup>72</sup> RS 412.10

<sup>73</sup> RS 0.812.121.0

<sup>74</sup> Cfr. DTF 124 IV 286 segg., in particolare cons. 1

La differenza tra stupefacenti e sostanze psicotrope risiede nel regime di controllo al quale sono sottoposte mediante il diritto di applicazione. Per gli stupefacenti valgono illimitatamente tutte le disposizioni di controllo; alcune sostanze psicotrope sono invece in parte escluse da singole prescrizioni di controllo (es. ottenibilità in piccoli quantitativi senza ricetta medica).

*Capoverso 4:* la definizione dei precursori contenuta nell'articolo 3 dell'ordinanza sui precursori<sup>75</sup> viene ora inserita nella legge.

*Capoversi 5 e 6:* i concetti di sostanze e preparati sono ora definiti nella legge e costituiscono il quadro fondamentale per l'allestimento delle liste degli stupefacenti, delle sostanze psicotrope e dei precursori. Secondo il commento dell'ONU relativo alla Convenzione sulle sostanze psicotrope del 21 febbraio 1971, la definizione di «sostanza» di cui all'articolo 1 lettera e può comprendere anche sostanze naturali come piante o funghi. Nelle liste allegate alla Convenzione non sono sinora elencati funghi o piante allucinogene. Già oggi i funghi rientrano nella definizione legale di «piante» (cfr. art. 5 Ostup)<sup>76</sup>. Le definizioni corrispondono all'interpretazione e alla prassi attuale.

Gli stupefacenti e le sostanze psicotrope pronti per l'uso corrispondono alla definizione di «medicamenti pronti per l'uso» della LATer. Si tratta quindi di prodotti finali pronti per l'applicazione, compreso l'imballaggio e il foglietto informativo, intesi in contrasto con le materie prime e i prodotti intermedi, che rientrano nel concetto di «sostanze».

*Capoverso 7:* finora l'Ufficio federale della sanità pubblica era competente per l'allestimento della lista delle sostanze e dei preparati, poiché si voleva garantire un intervento rapido in caso di comparsa di un'eventuale nuova sostanza. Il compito di allestire, mediante ordinanza, una lista degli stupefacenti, delle sostanze psicotrope e dei precursori è stato ora attribuito al dipartimento competente, il Dipartimento federale dell'interno. Infatti, se si considera che l'inserimento di una determinata sostanza in una simile lista comporta ulteriori conseguenze, appare più giudizioso che questa decisione sia adottata a livello dipartimentale. L'assegnazione della competenza di emanare ordinanze al dipartimento permette di continuare a garantire una rapida reazione a livello legislativo. In linea di principio, il DFI si basa a questo proposito sulle raccomandazioni delle organizzazioni internazionali competenti.

Inoltre, con l'entrata in vigore della legge sugli agenti terapeutici, sia l'Ufficio federale della sanità pubblica sia l'Istituto svizzero dei medicinali assumeranno compiti derivanti dalla LStup. È opportuno che il DFI, in quanto autorità di sorveglianza delle due organizzazioni, decida in merito all'entità dell'intervento statale nel settore degli stupefacenti con l'emanazione delle liste (cfr. n. 6.2).

<sup>75</sup> Ordinanza sui precursori e altre sostanze chimiche utilizzate per la fabbricazione di stupefacenti e sostanze psicotrope (ordinanza sui precursori, OPrec, RS 812.121.3).

<sup>76</sup> RS 812.121.1

## **2.2.4 Precursori (art. 3)**

*Capoverso 1:* il primo e il secondo periodo possono essere abbreviati, visto che i precursori sono già definiti nell'articolo 2 capoverso 4. Per il resto, il capoverso rimane invariato.

*Capoverso 3:* può essere abrogato poiché l'allestimento di una lista dei precursori è già assegnato al Dipartimento dall'articolo 2 capoverso 7.

## **2.2.5 Laboratorio di riferimento (art. 3a)**

Questo articolo è stato spostato e ripreso nell'articolo 29c capoverso 1.

## **2.2.6 Capitolo 1a: Prevenzione, terapia e riduzione dei danni**

### **2.2.6.1 Sezione 1: Prevenzione (art. 3b)**

Prevenzione in passato significava solo evitare il primo consumo di droghe. Oggi prevenzione significa anche evitare problemi sanitari e sociali che possono sorgere per l'individuo a causa del consumo di droga. Vengono presi in considerazione anche i familiari e l'ambiente. La prevenzione classica è quindi completata con strategie di promovimento della salute. Invece di limitarsi a combattere i rischi, vengono sostenute e promosse le possibilità e le risorse degli esseri umani (piacere e significato della vita). Si realizzano quindi interventi a livello delle strutture vitali degli esseri umani, come nelle scuole, sul posto di lavoro, nei Comuni di residenza o nei quartieri delle città. A livello individuale, ci si concentra sui fattori di protezione come la capacità relazionale, l'autostima, il controllo dei propri impulsi o il comportamento sotto pressione di un gruppo.

L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) definisce la salute come un insieme complesso di elementi biologici, psicologici, sociali, culturali ed economici. La competenza dell'individuo di regolare la sua salute e il suo stato d'animo ha un'importanza prioritaria. Il promovimento della salute e la prevenzione mirano quindi a promuovere e a sostenere questa competenza.

Gli specialisti della prevenzione si orientano sempre più sul triangolo «essere umano - ambiente - droga» e non sulle singole sostanze. L'OMS e gli specialisti raccomandano di considerare il consumo di droga come un comportamento a rischio e non già come un problema medico, una patologia. Si distinguono tre tipi d'intensità di consumo: l'uso di droghe, l'abuso e la dipendenza («use», «abuse» e «dependency»). Questa distinzione è utile per la prevenzione.

Se la prevenzione si concentrasse unicamente sull'«inizio» e sul «primo consumo», una buona parte di giovani verrebbe piantata in asso. Il consumo di sostanze che generano dipendenza nell'età giovanile aumenta, soprattutto il consumo precoce di alcool, tabacco e canapa. Non si intravede un cambiamento di tendenza.

La prevenzione persegue quindi tre obiettivi:

- dissuadere le persone, e soprattutto i bambini e i giovani, dal consumo di sostanze che generano dipendenza;
- prevenire i problemi e le ripercussioni negative del consumo di sostanze che generano dipendenza per l'individuo e la comunità;
- prevenire il grave passaggio dal consumo di sostanze che generano dipendenza all'abuso e alla dipendenza.

*Capoverso 1:* il capoverso 1 corrisponde al precedente articolo 15a capoverso 1. Per i motivi summenzionati la definizione di abuso di stupefacenti è stata estesa ai disturbi legati alla dipendenza. Questa disposizione si rivolge in generale anche agli adulti ed è volta a ridurre la dipendenza e l'abuso di stupefacenti. Bisogna tuttavia tener conto maggiormente delle necessità dei giovani proprio nel lavoro di prevenzione secondo l'articolo 1a capoverso 2 del disegno: il punto cruciale della prevenzione è dato soprattutto dai fanciulli e dagli adolescenti, nel senso di una politica sanitaria globale che rafforzi le competenze sociali, migliori l'integrazione, aumenti le qualifiche scolastiche e professionali e promuova un comportamento sano. I provvedimenti relativi alle sostanze, in particolare con un'informazione oggettiva, sono complementari (cfr. spiegazioni dell'art. 1a cpv. 2 del disegno).

I Cantoni hanno principalmente un compito di consulenza e di informazione. Per i provvedimenti da adottare nelle istituzioni come le scuole, i centri del tempo libero, i foyer ecc. sono competenti principalmente i Cantoni e i Comuni.

La Confederazione garantisce il collegamento e lo scambio di esperienze (per es. il programma «Scuola e sanità» con la Conferenza dei direttori dell'istruzione pubblica e il collegamento delle scuole che promuovono la salute con la Fondazione RADIX), coordina le strategie e adotta provvedimenti di portata nazionale (cfr. spiegazioni dell'art. 3h).

*Capoverso 2:* dal 1991 la Confederazione non si limita a sostenere la prevenzione dalla dipendenza in generale, ma ha ripetutamente adottato di propria iniziativa diversi provvedimenti preventivi, dimostrati chiaramente nell'ambito delle campagne nazionali di sensibilizzazione (spiegazioni e informazione). Il presente capoverso permette di sancire meglio a livello legislativo questa possibilità.

### **2.2.6.1.1 Segnalazioni di pericoli (art. 3c)**

Il presente articolo corrisponde essenzialmente al vigente articolo 15. Questa autorizzazione deve consentire di intervenire precocemente presso persone che presentano già disturbi legati alla dipendenza o sono in pericolo, dal momento che «in determinate circostanze è necessario prendere provvedimenti già nello stadio iniziale dell'uso di una sostanza, anche se non si è in presenza di una dipendenza»<sup>77</sup>. L'autorizzazione di segnalare le persone a rischio è uno strumento di individuazione precoce e fa quindi parte delle misure di prevenzione. La disposizione vigente esiste già dal 1975 e autorizzava solo i servizi ufficiali (come le autorità preposte al perseguimento

<sup>77</sup> Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale del 9 maggio 1973 concernente una modificazione della legge federale sugli stupefacenti (FF 1973 I 1106 segg.).

mento penale), i medici e i farmacisti a segnalare ai servizi professionali di consulenza i casi di abuso di stupefacenti da parte di pazienti. Questo disciplinamento è stato ampliato nella presente proposta per due aspetti:

- non solo i servizi ufficiali e i professionisti del settore sanitario (medici e farmacisti), ma tutti i professionisti attivi nei settori dell'istruzione (es. docenti), sociale (es. operatori sociali), della giustizia (giudici dei minorenni e procure dei minorenni) e della polizia possono segnalare casi gravi ai servizi professionali di consulenza, a determinate condizioni, senza entrare in conflitto con il segreto professionale o la legislazione sulla protezione dei dati. Tale ampliamento è motivato dal fatto che questi professionisti riconoscono le persone in pericolo molto prima dei servizi ufficiali, dei medici e dei farmacisti. Oggi si interviene spesso troppo tardi; in particolare per i giovani si interviene sovente solo quando si sono già fatti notare socialmente o sono entrati in conflitto con la legge (LStup, LCStr ecc.). Per i giovani si interviene nella prassi prima che per gli adulti; per i giovani, un pericolo deve essere considerato importante prima di quanto non lo sia per gli adulti;
- possono essere segnalati non solo i casi di abuso di stupefacenti, ma anche tutti i casi gravi di persone in notevole pericolo di dipendenza. Per casi gravi si intendono quelli che adempiono le tre condizioni menzionate nell'articolo 3c (abuso di sostanze che generano dipendenza e dipendenza, grave pericolo per il paziente, i suoi familiari o la collettività e provvedimenti opportuni per i professionisti). Per la segnalazione devono essere soddisfatte tutte e tre le condizioni.

Questa autorizzazione di segnalazione deve sussistere indipendentemente dall'obbligo di notificazione secondo il diritto penale e deve portare a una collaborazione diretta tra questi gruppi professionali e i servizi di consulenza competenti. La collaborazione già oggi esistente tra i servizi sociali, la polizia e gli organi di perseguimento penale – per esempio nelle città di Basilea e Zurigo nelle quali gli operatori sociali pattugliano con la polizia – viene confermata da questo ampliamento e sancita meglio a livello di legge.

Il *capoverso 1* stabilisce di principio l'autorizzazione a segnalare persone e offre la base legale formale per comunicare i relativi dati personali ai servizi di trattamento o di assistenza. L'autorizzazione non deve tuttavia portare a delazioni e per tale motivo è legata a condizioni severe: solo i professionisti che hanno a che fare direttamente con la persona interessata sono autorizzate a segnalare nell'ambito della loro attività professionale. Devono porre in primo piano il bene della persona e deve essere indicato un provvedimento diagnostico, pedagogico o terapeutico. Non appena ricevono una segnalazione di pericolo, i servizi assistenziali e di trattamento competenti possono chiarire professionalmente se e quale misura è opportuna.

Il *capoverso 2* garantisce che i Cantoni istituiscono e gestiscono servizi di consulenza qualificati.

Il *capoverso 3* corrisponde al vigente articolo 15 capoverso 2 e dichiara che tutti i servizi di trattamento e di assistenza (e non solo le autorità come nel vigente art. 15 cpv. 2) sottostanno dal canto loro al segreto d'ufficio e professionale. Essi non possono quindi trasmettere ad altri le segnalazioni.

Il *capoverso 4* corrisponde dal profilo del contenuto al vigente articolo 15 capoverso 3. L'abrogazione di un eventuale obbligo cantonale di denuncia vale tuttavia ora per tutti i professionisti di cui al capoverso 1.

### 2.2.6.2 Sezione 2: Terapia e reinserimento (art. 3d)

Gli obiettivi della *terapia* sono la liberazione dalla dipendenza (astinenza), il miglioramento della salute fisica e psichica e l'integrazione sociale della persona dipendente. Devono essere offerte diverse terapie in modo da poter raggiungere il maggior numero di tossicodipendenti. Il concetto di terapia comprende:

- *le terapie stazionarie* a scopo di disintossicazione: comprendono i trattamenti stazionari transitori, le comunità terapeutiche e le offerte di reinserimento. Tre quarti delle istituzioni terapeutiche offrono programmi di terapia con un trattamento di almeno 12 mesi. Nei trattamenti stazionari transitori la terapia dura da uno a sei mesi. In questi casi si possono stabilizzare le disintossicazioni fisiche e preparare i programmi successivi;
- *i trattamenti e l'assistenza ambulatoriali*: comprendono i centri di consulenza ambulatoriali per la prevenzione dell'abuso di droghe e per l'assistenza ai tossicodipendenti. Alcuni sono specializzati solo negli stupefacenti, mentre altri si occupano di tutta la problematica della dipendenza. I centri di consulenza aiutano a indirizzare le persone negli istituti stazionari e possono assumere trattamenti dopo la disintossicazione;
- *i trattamenti di sostituzione* (cfr. anche n. 2.2.6.2.1): ai tossicodipendenti deve essere offerto un trattamento che aiuti a ridurre il consumo illegale di stupefacenti e a limitare la diffusione dell'HIV, dell'epatite e di altre infezioni. Si tratta in particolare dei trattamenti mediante prescrizione di metadone ed eroina. I trattamenti al metadone possono essere effettuati sia nelle istituzioni stazionarie sia come parte di trattamenti ambulatoriali. Il trattamento con prescrizione di eroina è riservato ai pazienti gravemente dipendenti da droga ed è limitato alle istituzioni specializzate.

L'obiettivo del *reinserimento* è la reintegrazione sociale o professionale dei pazienti che presentano disturbi legati alla dipendenza. A tal fine possono essere necessari un trattamento psicosociale o medico o addirittura provvedimenti assistenziali.

Le terapie e le misure di reinserimento sono rivolte a diversi gruppi di destinatari (p. es. giovani o donne). Gli obiettivi di trattamento devono essere stabiliti in modo realistico, tenendo conto delle possibilità della persona interessata. Di conseguenza, anche l'impostazione della terapia contro la dipendenza e a favore del reinserimento travalica la sostanza, al fine di tener conto della problematica molto frequente del consumo misto e della politossicomania.

In Svizzera vengono già oggi offerti diversi trattamenti stazionari e ambulatoriali. Circa la metà dei dipendenti da oppiacei sta seguendo un trattamento al metadone e dal 1999 è riconosciuto anche il trattamento basato sulla prescrizione di eroina. Bisogna tuttavia offrire altre opzioni di trattamento che non si limitino a un'offerta standard, ma possano venire in soccorso di chi ne ha bisogno. Deve quindi essere disponibile un'offerta in grado di soddisfare la domanda, che tenga conto oltre che degli aspetti della dipendenza anche di quelli legati agli svantaggi sociali, alla situa-

zione abitativa, alla disoccupazione e all'indebitamento, così come della competenza sociale.

*Capoverso 1:* questo capoverso corrisponde essenzialmente al vigente articolo 15a capoverso 2.

*Capoverso 2:* la responsabilità della terapia e del reinserimento spetta ai Cantoni e di conseguenza essi decidono autonomamente anche sul finanziamento. Il nostro Consiglio deve tuttavia avere la possibilità non solo di coordinare le esigenze in materia di qualità delle terapie e di misure di reinserimento, ma anche di dare raccomandazioni, dopo aver sentito i Cantoni, su come finanziare queste misure tenendo conto dei diversi finanziatori, comprese le assicurazioni sociali.

In tal modo la Confederazione avrebbe la possibilità di favorire attivamente un'equa ripartizione dei costi tra i Cantoni, nell'ambito dell'attuale ripartizione delle competenze. I Cantoni in cui si trovano i centri di terapia non devono in effetti essere gravati maggiormente rispetto agli altri Cantoni, in modo che siano facilitati i collocazioni extracantonali usuali nel settore di terapia in questione.

Questa modifica tiene conto dell'esigenza di coordinamento sotto la direzione della Confederazione richiesta dalla mozione Gross dell'11 giugno 1998 (98.3252, Riabilitazione dalla dipendenza, accolta sotto forma di postulato dal Consiglio nazionale il 9 ottobre 1998). La mozione chiedeva l'istituzione di una base di finanziamento adeguata per le prestazioni collettive a istituzioni di reinserimento delle persone dipendenti dalla droga e dall'alcool in base alla politica dei quattro pilastri.

### **2.2.6.2.1                    Terapie di sostituzione (art. 3e)**

L'obiettivo a lungo termine di ogni offerta di trattamento è l'astinenza dalle droghe. Questo obiettivo vale anche per le terapie di sostituzione.

La prescrizione e consegna di stupefacenti deve di principio avvenire secondo le regole riconosciute della scienza medica e farmaceutica, perché altrimenti si è in presenza di un reato secondo l'articolo 20 capoverso 1 lettera d del disegno. Questa regola non vale solo per le terapie di sostituzione, ma per tutte le prescrizioni mediche di stupefacenti, anche per il trattamento di altre malattie. Per il rimanente, valgono le disposizioni della legge sugli agenti terapeutici (cfr. n. 2.3.1).

La prescrizione medica di stupefacenti a scopo di trattamento di persone dipendenti sottostà a un obbligo di autorizzazione speciale, che viene disciplinato in questo articolo e comprende le terapie di sostituzione, vale a dire principalmente i trattamenti basati sulla prescrizione di metadone e di eroina.

*Capoverso 1:* corrisponde al vigente articolo 15a capoverso 5.

*Capoverso 2:* le esperienze fatte con la prescrizione medica di eroina hanno mostrato che in generale un maggiore impegno della Confederazione a favore di determinati trattamenti di sostituzione ha avuto effetti positivi in numerosi settori. La maggioranza dei medici cantonali ha auspicato un rafforzamento dell'impegno della Confederazione nelle terapie di sostituzione, soprattutto nell'ambito della valutazio-

ne e nella ricerca di nuove sostanze<sup>78</sup> (cfr. a questo proposito anche l'interpellanza Schenk [98.3608, trattata dal Consiglio nazionale il 18 settembre 2000] concernente la prassi della consegna di metadone). Per la ricerca di nuove sostanze e per la valutazione fondata dei trattamenti è indispensabile uniformare le condizioni quadro. Occorre quindi attribuire al Consiglio federale la competenza di determinare, in caso di necessità e dopo aver sentito i Cantoni, le condizioni quadro necessarie.

*Capoverso 3:* con lo stralcio dell'eroina dalla lista delle sostanze vietate (cfr. spiegazioni dell'art. 8 cpv. 1), il trattamento con prescrizione di eroina ottiene lo statuto di metodo riconosciuto come il trattamento al metadone. Vista l'importanza di tale provvedimento e in base al nostro impegno (internazionale)<sup>79</sup> di garantire i controlli sugli stupefacenti particolarmente problematici, la Confederazione deve continuare a determinare le condizioni quadro e i criteri di ammissione del trattamento all'eroina. La relativa ordinanza tiene conto da un lato dei risultati degli esperimenti svolti con la prescrizione medica di stupefacenti, dall'altro delle esperienze e delle conoscenze risultanti dall'applicazione del decreto federale del 9 ottobre 1998 sulla prescrizione medica di eroina. Le disposizioni concernenti il rilascio di autorizzazioni per i pazienti non cambiano rispetto al decreto federale urgente e all'ordinanza sulla prescrizione medica di eroina.

Gli obiettivi del trattamento mediante prescrizione di eroina sono l'instaurazione di un legame terapeutico stabile, l'integrazione sociale, il miglioramento dello stato di salute fisico o psichico, la riduzione del rischio di diffusione e di contagio dell'HIV o dell'epatite e l'istituzione di condizioni per una rinuncia durevole agli oppiacei.

Il trattamento basato sulla prescrizione di eroina continua ad essere, come secondo il decreto federale, una terapia per persone gravemente dipendenti che

- hanno almeno 18 anni;
- sono dipendenti dall'eroina da almeno due anni;
- hanno interrotto almeno due tentativi di trattamento con altri metodi ambulatoriali o stazionari riconosciuti o il cui stato di salute non ammette altre forme di trattamento;
- presentano deficit di carattere medico, psicologico o sociale che vanno ricondotti al consumo di droghe.

Questi criteri non sono ora più sanciti nella legge stessa, ma dal nostro Consiglio nella relativa ordinanza. In questo modo si aumenta la flessibilità per procedere agli adeguamenti che diverranno necessari con l'esperienza a lungo termine e le conoscenze più approfondite in questo campo. Potremo quindi trarre conseguenze a livello legislativo in base ai problemi che ci verranno illustrati nei rapporti annuali. Questa soluzione corrisponde a quella adottata per gli altri programmi di sostituzione, nei quali è sempre il nostro Consiglio a fissare le condizioni quadro (compresi i criteri di ammissione).

<sup>78</sup> Cfr. rapporto sul metadone (3a edizione) della Commissione federale degli stupefacenti, Gruppo di lavoro Metadone della sottocommissione per le questioni relative alla droga, UFSP, dicembre 1995; p. 36 seg.

<sup>79</sup> Cfr. art. 2 n. 5 della Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961.

In quanto principali responsabili del trattamento con prescrizione di eroina, spetta come sinora ai Cantoni ammettere la prescrizione medica di eroina sul loro territorio.

Per i controlli di qualità dei trattamenti e per controlli esaustivi delle sostanze, il nostro Consiglio deve essere autorizzato a stabilire prescrizioni e controlli per esaminare lo svolgimento dei trattamenti di pazienti e la loro esecuzione.

*Capoverso 4:* per eseguire il trattamento di tossicodipendenti e a scopi di controllo, le istituzioni e le autorità interessate devono poter elaborare dati personali generali, in particolare dati personali degni di particolare protezione e se del caso profili della personalità. Le istituzioni per il trattamento basato sulla prescrizione di eroina devono quindi poter schedare le cartelle cliniche e i dati dei pazienti. Anche le autorità di controllo devono ricevere i dati personali, ad esempio per verificare se è già in corso un programma al metadone.

### 2.2.6.3

#### **Sezione 3:**

#### **Riduzione dei danni e aiuto alla sopravvivenza (art. 3f)**

A metà degli anni Ottanta e all'inizio degli anni Novanta in Svizzera si è constatato che l'offerta di aiuto ai tossicodipendenti disponibile a quel momento ne raggiungeva soltanto una piccola parte, cioè quella che sceglieva la via dell'astinenza. Era il tempo delle cosiddette «scene aperte». Molti consumatori di droghe vivevano in un pessimo stato psichico, fisico e anche sociale lasciandosi sempre più spesso contaminare dall'HIV. Anche il numero di morti dovuto a overdose raggiunse un triste primato. Per ridurre i danni vennero fondate le prime istituzioni di aiuto alla sopravvivenza, per accedere alle quali le condizioni erano meno esigenti. Si tratta semplicemente di luoghi accessibili incondizionatamente ai tossicodipendenti.

La tossicodipendenza rappresenta per una parte degli interessati, per lo più giovani, un periodo esistenziale difficile. Per altri invece rappresenta una malattia, il cui trattamento può durare molti anni. La riduzione dei danni non ha quindi come obiettivo esclusivo l'astinenza immediata.

Le misure in materia di riduzione dei danni e di aiuto alla sopravvivenza si prefiggono di ridurre i rischi e i danni sanitari e sociali della tossicomania. Le persone con disturbi dovuti a una forma di dipendenza devono essere, se possibile, seguite e assistite sin dall'inizio della dipendenza in modo da ridurre il più possibile questa fase e poterla vivere nel migliore dei modi e socialmente integrata. Questo modo di procedere dovrebbe contribuire ad aumentare le opportunità di un tossicodipendente di liberarsi dalla dipendenza. Tra questi provvedimenti elenchiamo sia le offerte mediche volte a ridurre i danni (prevenzione dell'HIV e di altre infezioni, locali di accoglienza con o senza possibilità di effettuare iniezioni, distributori automatici di siringhe, ambulatori medici, prevenzione dell'HIV e dell'epatite durante l'esecuzione della pena ecc.) sia le offerte di assistenza sociale (lavoro sociale, strutture di contatto e di accoglienza a bassa soglia, cucine di strada, dormitori d'emergenza, strutture diurne, offerte per il tempo libero, programmi occupazionali ecc.).

La LStup in vigore non contempla alcuna disposizione sulla riduzione dei danni e l'aiuto alla sopravvivenza.

Per motivi di coerenza è necessario determinare un disciplinamento analogo a quello della terapia.

In tale contesto si rileva inoltre che i Cantoni, conformemente alla legge sulle epidemie, sono tenuti a prendere provvedimenti per lottare contro le malattie trasmissibili (art. 11 legge sulle epidemie<sup>80</sup>), per esempio per impedire la trasmissione dell'HIV (distribuzione di siringhe sterili).

### **2.2.6.3.1                    Obbligo di notificazione in caso di pericolo per la circolazione (art.3g)**

Si fa qui riferimento al vecchio articolo 15a capoverso 6 che finora si limitava a un obbligo di notificazione dei tossicodipendenti.

Conformemente al messaggio del 1973<sup>81</sup>, di fronte al pericolo di compromettere la circolazione i servizi hanno l'obbligo di informare di ogni singolo caso le autorità federali e cantonali competenti per il traffico. A dipendenza del singolo caso, le autorità competenti possono essere i servizi federali o cantonali come l'Ufficio federale dei trasporti, l'Ufficio federale dell'aviazione civile, gli uffici cantonali della circolazione. L'articolo 14 capoverso 4 della legge federale sulla circolazione stradale<sup>82</sup> contempla inoltre un'autorizzazione di notificazione per i medici che, durante il trattamento dei loro pazienti, stabiliscono la loro inadeguatezza a guidare in modo sicuro veicoli a motore a causa di malattie fisiche o psichiche o di infermità oppure a causa di dipendenze.

Sotto l'influsso della canapa l'idoneità alla guida è limitata. È più difficile dimostrare che il consumo di canapa è problematico per quanto concerne la capacità di guida di quanto non lo sia attualmente per il consumo di alcool e il suo influsso sul comportamento di guida è meno chiaro. Independentemente dai disciplinamenti legali scelti, bisognerà esaminare con quali misure d'accompagnamento si intende promuovere soprattutto la sicurezza della circolazione stradale.

### **2.2.6.4                    Sezione 4: Coordinamento, ricerca, formazione e garanzia della qualità**

In questa sezione è stabilita la ripartizione dei compiti fra Confederazione, Cantoni e terzi, così come si è progressivamente affermata, ed è definito il ruolo direttivo della Confederazione che assicura il coordinamento nei settori della prevenzione, della terapia e della riduzione dei danni e definisce i criteri in materia di formazione, aggiornamento e perfezionamento degli specialisti e in materia di qualità delle diverse offerte di aiuto. Essa sostiene e promuove inoltre la ricerca scientifica delle tendenze, delle cause e delle misure in questo settore.

<sup>80</sup> RS 818.101

<sup>81</sup> Cfr. Messaggio concernente una modificazione della legge federale sugli stupefacenti (FF 1973 I 1106 segg.).

<sup>82</sup> RS 741.01

#### **2.2.6.4.1                   Coordinamento (art. 3h)**

*Capoverso 1:* la Confederazione sostiene i Cantoni coordinando le misure di prevenzione cantonali e provvede allo scambio d'informazioni e alla cooperazione tra le organizzazioni cantonali, comunali e private. Mette a disposizione know-how tecnico, organizza incontri per lo scambio di opinioni e di esperienze ed emana raccomandazioni per garantire la qualità dell'offerta. Il secondo periodo corrisponde all'attuale articolo 15c capoverso 3 in quanto la Confederazione può continuare a versare sussidi ai Cantoni e alle organizzazioni private per l'esecuzione della legge. Si mantiene in tale modo la base legale che dà alla Confederazione la possibilità di offrire il suo sostegno finanziario, senza tuttavia sancire alcun obbligo di sovvenzionamento. Le singole misure devono poter essere sostenute mediante sussidi entro i limiti attuali.

Già attualmente la Confederazione ha assunto una funzione di coordinamento anche nell'ambito dell'offerta di terapie stazionarie in collaborazione con le Conferenze dei direttori cantonali degli affari sociali e della sanità pubblica mediante un'analisi delle offerte e l'istituzione di un ufficio di coordinamento. Tale funzione va sviluppata e consolidata per tutte le terapie e le offerte di reinserimento. È così emerso che in taluni Cantoni l'offerta di determinati trattamenti è ampia, mentre in altri l'offerta è carente; inoltre per determinati gruppi bersaglio come gli adolescenti e le donne le lacune nell'offerta sono sempre marcate. Ciò dimostra che un migliore coordinamento e una gestione dell'offerta sotto la direzione della Confederazione soddisfano un bisogno urgente. Per gestione dell'offerta s'intendono anche una corrispondente politica d'informazione e controlli della qualità.

Anche nel settore della riduzione dei danni, un obiettivo consiste nel colmare le lacune esistenti nell'ambito dell'offerta. Un coordinamento da parte della Confederazione è inoltre auspicabile poiché vi sono enormi differenze a livello cantonale e regionale, soprattutto per quanto concerne l'offerta nel settore a bassa soglia (p. es. luoghi di accoglienza con possibilità di iniezioni). Tra i servizi della Confederazione citiamo il coordinamento dell'offerta nell'ambito della riduzione dei danni e dell'aiuto alla sopravvivenza o l'uniformazione delle offerte di materiale sterile per iniezioni (flashbox).

*Capoverso 2:* questa disposizione dovrebbe sancire legalmente la possibilità per la Confederazione di adottare di propria iniziativa misure complementari, nonché la possibilità di trasferire determinati compiti a organizzazioni private.

*Capoverso 3:* per l'adempimento dei compiti di cui al capoverso 1 le organizzazioni private sono indennizzate conformemente alle disposizioni della legge sui sussidi<sup>83</sup>.

#### **2.2.6.4.2                   Ricerca (art. 3i)**

Il presente articolo sul promovimento della ricerca scientifica corrisponde sostanzialmente al vigente articolo 15c capoversi 1 e 2. Dovrebbe garantire la possibilità di elaborare le basi scientifiche per il riconoscimento delle tendenze, delle cause e delle conseguenze nonché per la verifica dell'efficacia delle misure adottate.

<sup>83</sup> Legge federale sugli aiuti finanziari e le indennità (RS 616.1).

### **2.2.6.4.3                    Formazione, aggiornamento e perfezionamento (art. 3j)**

Un'offerta diversificata nell'ambito terapeutico e della riduzione dei danni presuppone una buona formazione delle persone che operano in questo settore. L'attuale LStup prevede già la promozione della formazione del personale specializzato nel trattamento dei tossicomani (art. 15c cpv. 3). Per raggiungere un grado di formazione elevato e costante in questo settore, è opportuno coordinare la formazione, l'aggiornamento e il perfezionamento su scala nazionale. Già oggi la Confederazione sostiene programmi di formazione sulle dipendenze nell'ambito dei corsi di aggiornamento e perfezionamento.

### **2.2.6.4.4                    Garanzia della qualità (art. 3k)**

Per poter determinare, applicare e controllare le norme sulla qualità, la Confederazione necessita di mezzi e di strumenti adeguati. Le prestazioni in questi settori, ma soprattutto quelle in ambito terapeutico, che devono essere indennizzate, presuppongono parametri in base ai quali è possibile fissare e verificare standard di qualità. La Confederazione può così contribuire a ridurre sensibilmente perlomeno le offerte eticamente e scientificamente dubbiose, se non addirittura impedirle completamente.

## **2.2.7                            Capitolo 2: Fabbricazione, fornitura, acquisto e uso di stupefacenti**

*Articolo 4 capoverso 1:* poiché in base alla definizione dell'articolo 2 capoverso 5 le materie grezze quali le piante e i funghi possono essere designate direttamente come stupefacenti, l'aggiunta «per estrarne stupefacenti» risulta superflua e può quindi essere semplicemente stralciata.

*Articolo 5 capoverso 1:* la nozione di permesso è sostituita con la definizione oggi usuale di autorizzazione e la terminologia dell'ordinanza sugli stupefacenti (OStup; RS 812.121.1) è adeguata.

*Articolo 6 capoverso 1:* cfr. considerazioni relative all'articolo 4 capoverso 1. In merito alla coltivazione di piante per estrarne stupefacenti si è tenuto conto della definizione dell'articolo 2 capoverso 4 stralciando la limitazione alle piante contenenti alcaloidi.

### **2.2.7.1                        Sostanze e preparati simili a stupefacenti (art. 7)**

Come per l'articolo 2 capoverso 4, che assegna al Dipartimento federale dell'interno (DFI) la nuova competenza di allestire l'elenco degli stupefacenti, delle sostanze psicotrope e dei precursori, anche per le sostanze simili agli stupefacenti questa competenza viene ora trasferita rispettivamente dall'Ufficio federale della sanità pubblica e dall'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (IAT) al DFI. Conformemente al capoverso 2, l'Ufficio federale della sanità pubblica esaminerà se queste

sostanze devono essere classificate come stupefacenti, sostanze psicotrope oppure precursori.

La decisione relativa a una simile classificazione o non classificazione compete tuttavia al DFI. Fino a quel momento queste sostanze possono essere fabbricate, importate ed esportate, depositate, usate o poste in commercio unicamente con l'autorizzazione del DFI.

L'esperienza maturata con nuovi stupefacenti come il gamma-idrossibutirato (GHB) mostra che questo disciplinamento rappresenta una misura d'accompagnamento irrinunciabile per potere meglio tenere lontano dal mercato svizzero della droga nuove e a volte pericolose sostanze non utilizzabili a scopo medico, che non sono contemplate negli elenchi internazionali di stupefacenti e i cui effetti e le cui conseguenze non sono ancora stati sufficientemente chiariti. Questa misura interessa i fabbricanti e i commercianti, mentre i consumatori di tali sostanze non si rendono punibili conformemente all'articolo 19b, poiché esse sono considerate soltanto sostanze simili a stupefacenti.

### **2.2.7.2 Deroghe per le cosiddette «sostanze proibite» (art. 8)**

L'articolo 8 disciplina stupefacenti e sostanze psicotrope particolari, la cui utilità medica è ritenuta minima oppure che non sono state sufficientemente oggetto di ricerca scientifica. Visto l'alto rischio di abuso e l'enorme attrazione esercitata sul mercato nero, il legislatore le ha dichiarate sostanze proibite perché fondamentalmente non idonee ad essere prescritte o commerciate. Il disegno sancisce la prassi seguita finora dall'Ufficio federale della sanità pubblica di concedere deroghe a questo divieto e unifica le corrispondenti condizioni per queste sostanze (cfr. spiegazioni del cpv. 5).

*Capoverso 1 lettera b:* in base alla Convenzione internazionale unica sugli stupefacenti del 1961<sup>84</sup> le parti contraenti devono adottare tutte le misure di controllo necessarie tenendo conto delle proprietà particolarmente pericolose degli stupefacenti della tavola IV. Pur non essendo obbligate *possono* anche prevedere un divieto di queste sostanze, eccezion fatta però per quantità necessarie alla ricerca medica e scientifica (art. 2 cpv. 5 lett. a e b della Convenzione del 1961).

La prescrizione medica di eroina è disciplinata nella LStup come possibile terapia. Di conseguenza, l'eroina dovrebbe essere per principio disponibile come sostanza che i medici possono prescrivere. Una corrispondente registrazione dell'eroina quale farmaco è imminente. È pertanto indicata una sua riclassificazione fra gli stupefacenti che possono essere prescritti. Una particolare pericolosità dell'eroina consiste nella grande attrazione esercitata sul mercato illegale della droga. Pertanto nell'articolo 3e capoversi 3 e 4 sono previste anche condizioni quadro particolari in un'ordinanza del Consiglio federale per il trattamento con prescrizione di eroina, le quali si fondano sulle esperienze maturate finora in materia di controlli sul commercio legale di eroina.

La diacetilmorfina (=eroina) e i suoi sali possono così essere stralciati dalla lista delle sostanze vietate. Si garantisce in tal modo la parità di trattamento con le so-

84 RS 0.812.121.0

stanze comparabili (p. es. metadone, morfina), poiché non avrebbe senso lasciare sulla lista delle sostanze vietate una sostanza che può essere prescritta da un medico per un uso regolare.

*Capoverso 1 lettera d:* l'aggiunta «per estrarne stupefacenti» può essere stralciata. Con il diritto vigente la dimostrazione di tale scopo ha creato problemi alle autorità preposte al perseguimento penale. Conformemente all'articolo 2 capoverso 1, che definisce fra l'altro gli stupefacenti, e al capoverso 6, in base al quale il DFI deve allestirne un elenco, sarà disciplinato chiaramente quando la canapa dovrà essere considerata uno stupefacente.

*Capoverso 5:* un gruppo di esperti nominato dall'Ufficio federale della sanità pubblica e formato da specialisti nei settori Aids, droghe, etica, cancro, lotta contro i dolori e controllo delle sostanze ha esaminato i criteri secondo i quali l'eroina debba poter essere utilizzata anche contro altre malattie, ad esempio come analgesico nelle terapie palliative, nonché se debba essere ammessa la ricerca clinica e l'impiego eccezionale di sostanze vietate. Il gruppo ha inoltre sottoposto proposte per un futuro regime di autorizzazioni.

Nel suo rapporto<sup>85</sup> il gruppo di esperti indica che un'applicazione medica limitata di tutte le sostanze vietate può essere ragionevole. La possibilità di un'applicazione medica limitata di sostanze vietate, nel senso del cosiddetto «*compassionate use*», non dovrebbe essere completamente esclusa poiché può rappresentare in singoli casi, nel rispetto delle necessarie misure di sicurezza, un sollievo terapeutico o un miglioramento. Una premessa in tal senso dovrebbe essere una migliore suddivisione delle sostanze, per esempio in base agli aspetti farmacologici o all'importanza clinica. Nel quadro della ricerca scientifica, ad esempio, con il THC vengono condotti studi clinici su pazienti affetti da sclerosi multipla.

L'attuale LStup non prevede un'applicazione medica limitata, ad esempio, di «canapa per estrarne stupefacenti» o di hashish<sup>86</sup>. Nel 1975 il legislatore ha ritenuto non significativo il valore medico-terapeutico della canapa. Secondo la prassi attuale, i preparati a base di canapa (fabbricati su base naturale) la cui miscela di sostanze attive può avere un effetto psicotropo non hanno finora trovato un'applicazione medica<sup>87</sup>. I più recenti risultati della ricerca scientifica hanno per contro mostrato che la somministrazione di medicamenti a base di canapa fabbricati in modo naturale per determinate indicazioni<sup>88</sup> può senz'altro essere presa in considerazione.

Il *capoverso 5* ammette così fondamentalmente la possibilità di accordare autorizzazioni eccezionali per la ricerca scientifica oppure per un'applicazione medica limitata di tutte le sostanze vietate, compresa la canapa. Ne dovrebbero beneficiare so-

<sup>85</sup> Deroche nell'impiego di sostanze vietate conformemente all'articolo 8 capoverso 5 LStup, rapporto e raccomandazioni del gruppo di esperti «Autorizzazioni eccezionali secondo l'art. 8 cpv. 5 LStup», Ufficio federale della sanità pubblica, attualmente non ancora pubblicato.

<sup>86</sup> Cfr. interrogazione ordinaria Garbani Valérie del 20 marzo 2000 (N 00.1028): Canapa sintetica.

<sup>87</sup> Rapporto sulla canapa della CFQD, p. 50.

<sup>88</sup> Ad esempio per alleviare il dolore, stimolare l'appetito, come ansiolitici, antiemetici, contro dolori, nausea, perdita dell'appetito e sentimenti di paura nei malati di cancro o di Aids dopo una chemioterapia. Questi effetti terapeutici sono ottenuti più efficacemente mediante l'uso di THC: in base alle attuali conoscenze non sono ancora chiari però gli effetti della marijuana fumata che fornisce THC ma comporta comunque effetti collaterali indesiderati.

prattutto i malati di sclerosi multipla, di cancro e di Aids che, con il vigente diritto, incorrono in un reato se si procurano prodotti a base di canapa.

*Lettera a:* devono essere rispettati i presupposti relativi alla buona prassi di fabbricazione, alla somministrazione di medicinali non omologati, alla buona prassi di laboratorio e alla buona prassi delle sperimentazioni cliniche, validi per tutti i farmaci.

*Lettera b:* devono inoltre essere considerati i principi e le raccomandazioni di carattere etico. Trattandosi di sostanze non registrate (poiché vietate) occorre tenere conto dei principi etici sia nell'ambito della ricerca clinica (valutazione da parte di una commissione etica) sia in occasione di un'applicazione medica limitata (informazione del paziente e consenso scritto; le possibilità terapeutiche alternative esistenti sono esaurite, non disponibili o non equivalenti; altre sostanze sono state impiegate senza successo per ottenere lo scopo terapeutico perseguito, l'autonomia del paziente è palesemente più ampia grazie alla prescrizione della sostanza).

*Lettera c:* la prescrizione deve inoltre essere conforme alle convenzioni internazionali. Questa premessa è già sancita nel vigente articolo 8 capoverso 5.

*Capoverso 6:* inoltre è fondamentale ammessa la possibilità di accordare autorizzazioni eccezionali per tutte le sostanze vietate, compresa la canapa, per le misure di lotta al traffico di stupefacenti. Si pensi in particolare all'impiego di cani antidroga.

*Articolo 8a:* questa disposizione è stata ripresa nell'articolo 3e capoverso 4.

### **2.2.7.3 Utilizzazione di stupefacenti registrati come medicinali per indicazioni non ammesse (art. 11 cpv. 1<sup>bis</sup>)**

Con questa nuova disposizione si vuole ottenere un quadro d'insieme della prassi seguita in materia di prescrizioni da parte del personale medico autorizzato nei settori nei quali non si può ancora parlare di norme riconosciute dalle scienze mediche. Così il cosiddetto «Off-Label Use» (cioè l'utilizzazione di stupefacenti registrati come medicinali per indicazioni non ammesse) non è attualmente sottoposto ad alcun controllo. Qualora, sulla base delle notifiche di consegna, constataste un inconsueto acquisto di stupefacenti, l'Ufficio federale della sanità pubblica può raccogliere ulteriori informazioni sull'utilizzazione direttamente presso l'acquirente. In caso di utilizzazione sulla base dell'indicazione ammessa la prescrizione conforme può essere verificata; nel caso di Off-Label Use la presente disposizione consente di raccogliere ulteriori informazioni e di chiarire i relativi rischi. La libertà terapeutica del personale medico non è limitata eccessivamente da quest'obbligo di notificazione e di informazione.

### **2.2.7.4 Privazione della libertà a scopo di assistenza**

*Articolo 15b:* questo articolo può essere stralciato poiché ha soltanto un carattere declamatorio. La privazione della libertà a scopo di assistenza per persone tossicodipendenti conformemente agli articoli 397a segg. continua ad essere applicabile, se

nel caso singolo le condizioni dell'articolo 379a sono adempite. Si dovrebbe ricorrere tuttavia alla privazione della libertà a scopo di assistenza soltanto come ultima ratio. Come già menzionato nel rapporto Schild<sup>89</sup>, le condizioni quadro a livello istituzionale devono essere migliorate, ossia occorre approntare una rete di offerta di aiuti che consenta di reagire rapidamente alle segnalazioni di situazioni a rischio e d'altro canto occorre predisporre istituti supplementari adeguati dove attuare la privazione della libertà a scopo di assistenza. A tal fine non occorrono nuovi disciplinamenti legislativi della suddetta privazione di libertà, bensì un adeguamento della prassi.

### **2.2.7.5 Obbligo di notificazione per ogni fornitura di stupefacenti (art. 16 cpv. 1)**

L'obbligo di notificazione all'UFSP (o all'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici dopo l'entrata in vigore della legge sugli agenti terapeutici) per ogni fornitura di stupefacenti corrisponde alla realtà attuale. La comunicazione avviene mediante un formulario di notificazione all'UFSP. La modifica precisa inoltre che solo la fornitura di stupefacenti da parte di persone che esercitano una professione sanitaria direttamente ai loro pazienti è esclusa dall'obbligo di notificazione.

*Capoverso 2:* può essere abrogato poiché l'obbligo di notificazione è stato integrato nel capoverso 1.

### **2.2.7.6 Obbligo di rendiconto per le aziende e le persone titolari di un'autorizzazione per la coltivazione, la fabbricazione e la preparazione di stupefacenti (art. 17 cpv. 3)**

Come per l'articolo 4 capoverso 1, anche in questo caso si deve rinunciare a limitare la coltivazione di piante da alcaloidi o di canapa per estrarne stupefacenti, perché difficilmente praticabile: con la definizione dell'articolo 2 devono essere designate esattamente le materie grezze che valgono già di per sé come stupefacenti. Se da determinate materie grezze vengono fabbricati stupefacenti, dovrebbero essere considerate come precursori e sottoposte a un controllo corrispondente. L'attuale testo non è in sintonia con la sistematica delle sostanze in vigore.

### **2.2.7.7 Obbligo di notificazione per colture di canapa (art. 17a) (nuovo)**

Conformemente alla definizione dell'articolo 2, la canapa può essere designata come stupefacente e inserita nel corrispondente elenco del Dipartimento federale dell'interno. In questa definizione di stupefacenti rientrano tuttavia soltanto tipi di canapa con un alto tenore di THC sottoposti ai relativi severi controlli. A questo proposito sussiste una difficoltà dovuta al fatto che il tenore di THC può essere stabilito con

<sup>89</sup> Op. cit. p. 42 segg. e 70.

certezza solo poco prima della maturazione della pianta e dipende dalla durata della luce solare e da altri fattori. Per la determinazione del tenore di THC il coltivatore o il commerciante devono essere sottoposti all'obbligo di fornire la prova e di assumere i costi. Ma poiché la coltivazione di qualsiasi tipo di canapa può comportare un potenziale abuso, un obbligo generale di notificazione dovrebbe consentire un controllo globale di tutte le coltivazioni di canapa (cfr. spiegazioni nel n. 2.2.8.9.2). L'obbligo di notificazione può essere ritenuto un caso particolare di controllo preventivo visto che la canapa è da considerarsi almeno un precursore se non uno stupefacente. Vanno notificati il tipo di canapa coltivata, l'utilizzazione che s'intende farne e l'ampiezza della superficie coltivata.

## **2.2.8 Capitolo 4: Disposizioni penali**

### **2.2.8.1 Fattispecie di fondo (art. 19 cpv. 1)**

La fattispecie di fondo è stata rielaborata dal profilo terminologico e meglio strutturata. Il contenuto ha subito le seguenti modifiche:

*Lettera a:* le piante da alcaloidi e la canapa non devono più essere menzionate separatamente, poiché la definizione di che cosa s'intende per stupefacenti è formulata sulla base dell'articolo 2 capoverso 5. Non occorre più nemmeno dimostrare che la coltivazione è effettuata per estrarre stupefacenti. Nella prassi un tale obiettivo era difficile da dimostrare da parte delle autorità preposte al perseguimento penale e ostacolava il perseguimento penale soprattutto da parte della polizia. Con una definizione di canapa come stupefacente, fondata su criteri oggettivi, si garantisce la certezza del diritto.

*Lettera e:* d'ora innanzi non si parla più di «traffico» ma di commercio illegale, in sintonia con l'attuale giurisprudenza (DTF 121 IV 293) e con la terminologia delle altre versioni. Per intermediazione s'intende ogni attività che consente operazioni finanziarie connesse con il commercio della droga (DTF 115 IV 263 segg.). Precisando che si tratta solo del commercio illegale, anche l'intermediazione viene limitata a tale commercio.

*Lettera f:* nonostante la critica della dottrina, la fattispecie del «fare preparativi» è mantenuta poiché nella prassi una fattispecie conformemente alle lettere a-e spesso non può essere provata e può risultare difficoltoso dimostrare il tentativo. Proprio in occasione di processi penali lunghi e complicati l'imputato può essere giudicato spesso soltanto sulla base degli atti preparatori (cfr. in proposito le considerazioni relative al n. 2.2.8.3 lett. a). Contrariamente al diritto vigente, per ragioni di tecnica legislativa, gli atti preparatori sono inseriti dopo l'elenco delle singole fattispecie di cui alle lettere a-e poiché ad esse si riferiscono.

### **2.2.8.2 «Casi gravi» (art. 19 cpv. 2)**

Lo scopo della qualifica dei casi cosiddetti gravi è di colpire più severamente gli spacciatori del mercato nero della droga che non sono tossicodipendenti e che senza ritengo traggono profitto a scapito della salute dei loro clienti. Il presente disegno corrisponde al diritto vigente con le modifiche seguenti:

- *Lettera a*: questa qualifica corrisponde perlopiù al diritto vigente; si è tuttavia rinunciato al quantitativo acquistato poiché la quantità da sola non dovrebbe costituire il criterio di pericolosità per la salute delle sostanze. Anche i seguenti rischi devono fra l'altro essere presi in considerazione: rischio di un dosaggio eccessivo, modalità d'uso problematico o consumo di miscele.
- *Lettera b*: il criterio della continuità è stato inserito nell'ambito dell'appartenenza a una banda conformemente all'articolo 139 numero 3 capoverso 2 CP.

*Capoverso 3*: come già nell'articolo 19 numero 1 capoverso 2, il presente capoverso prevede che, in un caso grave di cui al capoverso 2, una pena detentiva può essere cumulata con una multa fino a un milione di franchi.

### **2.2.8.3 Motivi di riduzione della pena (art. 19 cpv. 4) (nuovo)**

*Lettera a*: riducendo la pena nel caso di atti preparatori si tiene conto del fatto che l'ultimo atto decisivo in vista di una violazione del diritto non era ancora stato compiuto (a tale proposito confronta il disciplinamento degli atti preparatori punibili secondo l'art. 260<sup>bis</sup> CP).

*Lettera b*: d'ora innanzi un motivo di riduzione della pena dovrebbe essere previsto specialmente nella LStup per piccoli spacciatori tossicodipendenti poiché la qualifica dell'articolo 19 capoverso 2 mira ai non tossicodipendenti che profittano del mercato nero della droga. Colui che potrebbe beneficiare di una riduzione della pena deve essere lui stesso tossicodipendente (non solo consumatore poiché ad esempio gli spacciatori di cocaina sono di regola anche consumatori; per distinguere un semplice consumatore da un tossicodipendente si può fare riferimento alla classificazione ICD-10 dell'OMS) oppure spacciare solo per finanziarsi la propria dipendenza.

Si è rinunciato a un ulteriore motivo di riduzione della pena per casi qualificati in cui sono coinvolti spacciatori provenienti dal terzo mondo<sup>90</sup>. Nel quadro delle norme generali per la commisurazione della pena nonché dei motivi generali di riduzione della pena, il diritto vigente prevede già molte possibilità di pronunciare in questi casi sanzioni adeguate. Segnaliamo inoltre la modifica in corso della parte generale del Codice penale che propone fra l'altro uno spettro più ampio di sanzioni nonché maggiori possibilità nell'esecuzione condizionale della pena.

### **2.2.8.4 Abrogazione della negligenza**

Si rinuncia alla fattispecie della negligenza (art. 19 n. 3 LStup) per le seguenti ragioni:

- Nella prassi questo capoverso non riveste una grande importanza (fra il 1990 e il 1998 annualmente da 3 a 18 sentenze<sup>91</sup>).
- L'estensione della punibilità non si giustifica dal punto di vista della dogmatica giuridica.

<sup>90</sup> Cfr. postulato Schmidt dell'8 marzo 1989 (P 89.371).

<sup>91</sup> Secondo un'informazione dell'Ufficio federale di statistica del 15 maggio 2000.

- Non convince l'obiezione della maggior pressione sul dolo eventuale.
- Le convenzioni internazionali non prevedono il perseguimento penale delle infrazioni per negligenza.

### **2.2.8.5 Reati commessi all'estero (art. 19 cpv. 5)**

Il cosiddetto principio della punibilità dei reati commessi all'estero di cui al numero 4 del vigente articolo 19, sancito anche in termini generali nell'articolo 6<sup>bis</sup> del Codice penale (introdotto dalla legge federale del 17 marzo 1982 e in vigore dal 1° luglio 1983), è adeguato all'attuale situazione giuridica. L'articolo 19 capoverso 5 prevale fondamentalmente quale *lex specialis* sull'articolo 6<sup>bis</sup> del Codice penale (DTF 116 IV 246 seg.). La formulazione è così stata ripresa dall'articolo 6<sup>bis</sup> capoverso 1 del Codice penale e il relativo capoverso 2 dichiarato applicabile.

### **2.2.8.6 Protezione dei giovani (art. 19a)**

Il presente articolo si fonda sul vigente articolo 136 CP secondo il quale è punito con la detenzione o con la multa chiunque somministra a una persona minore di 16 anni, o le mette a disposizione per il consumo, bevande alcoliche o altre sostanze in quantità pericolose per la salute, o stupefacenti.

Questo articolo non ha finora avuto alcuna valenza pratica. Secondo la raccomandazione del gruppo di lavoro, in vista della depenalizzazione del consumo di canapa la protezione dei giovani (n. 1.2.3.4) è tanto più significativa in quanto lo spaccio di sostanze stupefacenti a giovani sarà punito più severamente (detenzione e multa invece della sanzione dell'articolo 136 CP). Nel traffico di queste sostanze è richiesta la piena responsabilità degli adulti, in sintonia con gli sforzi per evitare danni a terzi dovuti al consumo di droga e rafforzare la repressione dell'offerta di stupefacenti ai giovani.

In caso di concorrenza con l'articolo 19 capoverso 1, l'articolo 19a prevale su quest'ultimo quale *lex specialis* se gli atti materiali coinvolgono esclusivamente giovani. Altrimenti esiste vera concorrenza (ad esempio vendita illecita ad adulti utilizzando giovani corrieri). Esiste vera concorrenza anche in relazione all'articolo 19 capoverso 2.

L'articolo 136 CP si limiterà così in futuro alle altre sostanze (cfr. considerazioni sulle modifiche del diritto vigente, n. 2.2.10.1).

### **2.2.8.7 Punibilità del consumo di stupefacenti (art. 19b)**

L'articolo 19b mantiene la punibilità del consumo di stupefacenti e dei relativi atti preparatori (fabbricazione, acquisto, possesso ecc.) come nel vigente articolo 19a. Di nuovo c'è la rinuncia alla pena della detenzione e la riserva per le eccezioni dell'articolo 19c (impunità del consumo di canapa e dei relativi atti preparatori). Alle condizioni dell'articolo 37 del disegno concernente la parte generale del CP

esiste la possibilità di ordinare l'esecuzione di un lavoro di pubblica utilità al posto di una pena pecuniaria.

Proprio nel caso di semplice consumo di stupefacenti una breve pena privativa di libertà non appare sensata per ragioni di proporzionalità e per le scarse prospettive di reinserimento sociale che questa sanzione comporta. Nel disegno relativo alla parte generale del CP, da un lato la proporzionalità è sancita espressamente (art. 56 d-CP), mentre, dall'altro, brevi pene privative di libertà dovrebbero essere generalmente applicate soltanto in via eccezionale (art. 41 d-CP). In questo senso si rinuncia completamente a comminare la detenzione come sanzione per questa infrazione.

A questo punto occorre evidenziare che non ogni consumo illecito di stupefacenti deve essere perseguito dalle competenti autorità: l'articolo 19e descrive i casi nei quali le autorità penali, polizia compresa, rinunciano regolarmente a un perseguimento penale.

### **2.2.8.8 Deroche alla punibilità (art. 19c)**

Come il vigente articolo 19b, il presente articolo prevede le deroghe alla punibilità generale del consumo di stupefacenti conformemente all'articolo 19b del disegno.

In futuro saranno generalmente depenalizzati il consumo di stupefacenti con effetti del tipo della canapa conformemente alla lettera a, e gli atti preparatori in vista di un consumo proprio di stupefacenti con effetti del tipo della canapa conformemente alla lettera b.

*Lettera a:* per stupefacenti con effetti del tipo della canapa si intendono la canapa e i suoi prodotti (come la marijuana e l'hashish). Il consumo non è generalmente punibile.

Benché il consumo di queste sostanze non venga più perseguito penalmente e il loro commercio è tollerato in un ambito delimitato, esse non rappresentano beni di consumo regolari: la canapa e i suoi prodotti continuano ad appartenere agli stupefacenti. Un'indicazione medica e una conseguente prescrizione di canapa è possibile soltanto alle condizioni stabilite dall'articolo 8 che garantisce il rispetto delle esigenze in materia di farmaci anche per le sostanze vietate. Chiunque consuma tali prodotti al di fuori di questo quadro controllato dallo Stato, agisce sotto la propria responsabilità sopportando i rischi di eventuali effetti dannosi. Conformemente all'articolo 3b è per contro compito delle competenti autorità informare su tali rischi.

*Lettera b:* limita l'impunità per gli atti preparatori all'acquisizione «senza offrire a terzi la possibilità di consumarne». L'ultima condizione corrisponde alla giurisprudenza permanente del Tribunale federale sulla delimitazione tra atti preparatori per il proprio consumo di stupefacenti con effetti del tipo della canapa (possesso, coltivazione, fabbricazione) e atti di cessione a terzi (p. es. alienazione).<sup>92</sup>

Per quanto riguarda i preparativi per il consumo di canapa entrano in linea di conto soltanto gli atti di cui alle lettere a e f. Gli altri atti concernono per lo più terzi (ad es. lett. c ed e) e sono pertanto di per sé esclusi dalla definizione di cui al capoverso 2, oppure riguardano i rapporti con l'estero: occorre a questo punto sottolineare che

<sup>92</sup> DTF 118 IV 203

l'importazione, l'esportazione e il transito (lett. b), anche di piccole quantità, continueranno ad essere vietati poiché l'impunità del consumo di canapa e dei relativi preparativi si riferiscono al territorio nazionale in virtù del principio di territorialità del diritto penale (art. 3 n. 1 cpv. 1 CP). Come finora le autorità doganali dovranno così perseguire e segnalare l'importazione, l'esportazione e il transito di stupefacenti con effetti del tipo della canapa. Nel quadro di una breve segnalazione le autorità doganali dovrebbero poter notificare direttamente alle competenti autorità un'infrazione di cui all'articolo 19 capoverso 1 lettera b (importazione, esportazione, transito). Per controllare le esportazioni, già attualmente il personale e le risorse finanziarie non bastano. Soltanto lo 0,2 per cento circa di coloro che escono dal Paese sono controllati. Questo significa che senza un incremento delle risorse le autorità doganali non possono eseguire controlli esaustivi dell'esportazione. Se nonostante i provvedimenti per controllare i negozi e le coltivazioni di canapa dovessero prodursi effetti negativi (soprattutto nel settore delle esportazioni di canapa), si dovrebbero assegnare alle dogane le necessarie risorse supplementari affinché non sorgano problemi con i Paesi confinanti.

Saranno i tribunali a decidere, come finora, quando l'autore ha commerciato per il «proprio consumo». In caso di possesso la questione della quantità quale criterio oggettivo assume quindi un'importanza determinante. Ma poiché il consumo varia da individuo a individuo e dipende dal grado di assorbimento e dalla forma del prodotto, non possono essere espressi valori quantitativi validi per tutti. Di norma, si può partire dal principio che vi è un proprio bisogno quando la quantità in questione serve al massimo a coprire il consumo settimanale. In base all'esperienza olandese si può stabilire che la fabbricazione e il possesso di una quantità superiore a 30 grammi di marijuana non possono più essere giustificati per il proprio consumo<sup>93</sup>. In caso di coltivazione di piante di canapa, questa quantità potrebbe essere raggiunta con la coltivazione di dieci piante di media grandezza.

### **2.2.8.9 Limitazione dell'obbligo di perseguimento penale (art. 19d)**

L'articolo 19d ci autorizza a fissare le priorità nel perseguire penalmente determinate infrazioni (vedi n. 1.2.3.5.2). Nel quadro di questa competenza legislativa dovremmo, per via d'ordinanza, stabilire quando occorre rinunciare all'obbligo di perseguire penalmente e a penalizzare il consumo, di per sé punibile, di stupefacenti (art. 19e), nonché la coltivazione, la fabbricazione e il commercio di canapa e dei suoi prodotti (art. 19f). È decisivo il fatto che l'articolo 19d prevede solo un'autorizzazione ma non un obbligo del nostro Consiglio di definire priorità nel perseguimento penale. Al riguardo, abbiamo la possibilità di reagire rapidamente e in modo mirato a un cambiamento della situazione mediante un adeguamento dell'ordinanza. Se non fosse possibile correggere per via di ordinanza alcuni sviluppi indesiderati, abbiamo anche la possibilità di rinunciare del tutto a definire priorità e di abrogare la relativa ordinanza. In tal caso dovrebbero di nuovo essere perseguite senza eccezioni

<sup>93</sup> Cfr. l'opuscolo «Fragen und Antworten zur niederländischen Drogenpolitik» (domande e risposte sulla politica della droga olandese), Servizio d'informazione all'estero del Ministero degli affari esteri, 2000, L'Aia.

tutte le fattispecie secondo l'articolo 19, conformemente alla legislazione attualmente in vigore.

Occorre concordare con i Cantoni, che sono essenzialmente competenti dell'esecuzione della legge, se e in quali settori il nostro Consiglio deve far uso di questa competenza. L'articolo 29a prevede inoltre di far valutare costantemente questo nuovo strumento di legge in modo da poter procedere se necessario a correzioni.

### **2.2.8.9.1                    Obbligo di perseguimento penale limitato in caso di consumo punibile di stupefacenti (art. 19e)**

Ad eccezione della canapa, il consumo di tutti gli altri stupefacenti continua ad essere vietato. Nel quadro della competenza legislativa, saremo tuttavia autorizzati a descrivere tutti i casi di poco conto per i quali si può rinunciare al perseguimento penale e alla penalizzazione del consumo di altri stupefacenti oltre alla canapa.

L'articolo 19e disciplinerà le condizioni quadro per derogare al perseguimento penale. Benché tale articolo disciplini chiaramente le deroghe (gli stupefacenti garantiti sono destinati al consumo proprio, il consumo non è ammesso in pubblico, il consumo di terzi non viene pertanto consentito) si dovrebbe tuttavia porre le basi per poter fissare determinati punti in un'ordinanza del nostro Consiglio. Alcuni possibili esempi sono: la definizione di «pubblico», i criteri da considerare per sopporre il proprio consumo e i criteri secondo i quali il consumo non è consentito a terzi. Dovrà poter essere ad esempio stabilito che il consumo di droga in luoghi di accoglienza con assistenza medica non è perseguito nemmeno dalla polizia. Attualmente l'articolo 19a capoverso 3 LStup è considerato come base giuridica corrispondente, in parte già criticata dalla dottrina. Inoltre l'ordinanza dovrebbe anche poter disciplinare in quali luoghi non debbano essere tollerate nemmeno piccole quantità di stupefacenti. Si pensi anche alle disposizioni per combattere le scene aperte, come ad esempio nel caso dello spaccio di piccole quantità (il cosiddetto «Ameisenhandel» o «traffico di formiche») o ad altre disposizioni che facilitano il lavoro della polizia.

Questa ordinanza è vincolante per le autorità incaricate del perseguimento penale (polizia e giustizia) in tutta la Svizzera. Occorre tuttavia rilevare che gli organi preposti al perseguimento penale possono indagare anche contro persone che rientrano prioritariamente nel disciplinamento di opportunità secondo l'articolo 19e, perché ad esempio portano su di sé solo piccoli quantitativi di droghe pesanti e non hanno consumato droghe in un luogo pubblico, se sussiste il sospetto che si tratti di veri e propri spacciatori o che abbiano commesso altre infrazioni secondo l'articolo 19.

Dopo aver formalmente sentito i Cantoni, potremo decidere se e in che misura far uso del nostro diritto di limitare, per via d'ordinanza, l'obbligo di perseguimento penale.

## 2.2.8.9.2

### **Obbligo di perseguimento penale limitato della coltivazione, della fabbricazione e del commercio di canapa e dei suoi prodotti (art. 19f)**

Per poter decidere se la coltivazione di canapa, la fabbricazione e il commercio di prodotti della canapa (come l'hashish e la marijuana) possano essere tollerati a determinate condizioni, sono state elaborate ipotesi particolareggiate di come potrebbe apparire una corrispondente limitazione dell'obbligo di perseguimento penale. Queste sono il risultato di discussioni intense e costruttive con i rappresentanti delle autorità cantonali di giustizia e polizia, con i rappresentanti delle dogane, dell'agricoltura e delle città nonché con gli uffici competenti dell'Amministrazione federale. Un disegno particolareggiato per una corrispondente ordinanza del nostro Consiglio è già pronto, anche se deve essere ulteriormente elaborato per chiarire le questioni ancora aperte concernenti l'esecuzione.

Il presente disegno legislativo dovrebbe così attribuirci la competenza di emanare, nel quadro dell'articolo 19f, disposizioni per limitare l'obbligo generale di perseguimento penale (art. 19d). Anche in questo caso possiamo decidere, dopo aver sentito formalmente i Cantoni, se e in che misura fare uso del nostro diritto di limitare l'obbligo di perseguimento penale mediante ordinanza.

#### **Commercio**

Il commercio di prodotti della canapa sarebbe concretamente tollerato soltanto se fornitori e commercianti sottostanno all'obbligo di tenere una contabilità completa. La vendita a persone con meno di 18 anni sarebbe vietata e si dovrebbe procedere a precisi controlli degli acquirenti (ad es. domicilio in Svizzera ed età). Non sarebbe possibile fare pubblicità e offrire altre sostanze che sottostanno alla LStup. La quantità venduta sarebbe limitata e l'ordine pubblico non potrebbe essere disturbato. In tal modo si terrebbe conto delle preoccupazioni espresse all'estero, in particolare negli Stati confinanti, i quali temono che con una simile limitazione dell'obbligo di perseguimento penale si potrebbe favorire il turismo della droga. Per quanto concerne l'impostazione delle singole disposizioni così come il tipo, l'intensità e la frequenza dei controlli da eseguire, i servizi federali competenti dovrebbero discutere dettagliatamente con gli organi cantonali competenti dell'esecuzione prima di emanare eventualmente un'ordinanza.

#### **Coltivazione e fabbricazione**

Obiettivi principali dei disciplinamenti proposti nel settore della coltivazione di canapa e della produzione di prodotti della canapa sono da un lato una chiara e univoca distinzione fra canapa destinata all'industria e canapa destinata alla produzione di droga per le autorità esecutive e i produttori e, dall'altro, l'introduzione della possibilità di tollerare, a determinate condizioni, la coltivazione di canapa destinata alla produzione di droga mediante l'approvvigionamento di punti di vendita indigeni. I disciplinamenti proposti dovrebbero in questa maniera facilitare anche la lotta all'esportazione di canapa destinata alla produzione di droga e dei suoi prodotti o contribuirvi più efficacemente.

Al fine di rafforzare i controlli del mercato della canapa dovrebbero essere introdotti anche i seguenti disciplinamenti che sono già stati proposti nelle cosiddette «ordinanze sulla canapa» e che in consultazione hanno incontrato un ampio consenso da parte delle autorità esecutive:

- Per quanto attiene alla coltivazione di canapa per la produzione di droga e alla fabbricazione dei suoi prodotti, sono stati stabiliti i valori di THC, la superficie coltivata tollerata o una quantità massima, per i quali si rinuncia a un perseguimento penale. I produttori dovrebbero rendere credibile che le loro forniture avvengono unicamente a clienti indigeni. Se questo non dovesse essere loro possibile o se non dovessero soddisfare una delle condizioni menzionate, potrebbero incorrere in sanzioni conformemente agli articoli 19 e seguenti LStup.
- Le autorità dovrebbero essere in grado di controllare l'intera coltivazione di canapa in Svizzera mediante l'introduzione di un obbligo di notificazione generalizzato per la canapa destinata all'industria e alla produzione di droga con indicazione della varietà, della superficie coltivata, del luogo di produzione, del cliente ecc. facilitando anche il controllo della coltivazione di canapa per la produzione di droga. Per le autorità esecutive sarebbe così più facile esaminare i campi di canapa e controllare che non vi siano coltivate varietà non ammesse e che le altre condizioni siano rispettate. La coltivazione non annunciata di canapa è così sanzionata nei seguenti casi:
- Chi viola l'obbligo di notificazione coltivando canapa destinata all'industria rischia una sanzione di diritto amministrativo conformemente all'articolo 21 capoverso 1 lettera a LStup. Per i coltivatori della canapa destinata all'industria non si pone il problema di una rinuncia parziale all'obbligo di perseguimento penale conformemente agli articoli 19d e seguenti.
- Chi tuttavia viola l'obbligo di notificazione coltivando canapa illegale viene sanzionato non soltanto in base all'articolo 21 capoverso 1 lettera a LStup. Chi non soddisfa le condizioni conformemente all'ordinanza del nostro Consiglio sull'obbligo limitato di perseguimento penale, è perseguito penalmente come finora per violazione delle disposizioni penali della LStup.

Occorre anche definire la «canapa e i suoi prodotti», ossia a partire da quale tenore di THC la canapa e i suoi prodotti vanno considerati come stupefacenti.

Anche in questo settore saremmo abilitati a definire nell'ordinanza i criteri legislativi nel rispetto dei quali possono essere tollerati la coltivazione e la vendita.

### **Esecuzione**

I disegni delle ordinanze sono elaborati con le autorità esecutive dei Cantoni e dovrebbero garantire una possibilità di controllo semplice delle condizioni menzionate e di eventuali altre condizioni.

I nuovi disciplinamenti legislativi contribuiscono a migliorare la situazione attualmente insostenibile per le autorità esecutive in materia di coltivazione di canapa, di fabbricazione e di commercio dei suoi prodotti con disciplinamenti chiari, incentrando le capacità di controllo su determinate infrazioni.

Le esperienze maturate nei Paesi Bassi hanno evidenziato che la decisione concernente il numero dei punti di vendita tollerati deve essere presa in stretto accordo fra polizia, Ministero pubblico e autorità politiche locali. È inoltre importante assicurare che, mediante regolari controlli dei punti di vendita tollerati, questi si attengano alle condizioni quadro stabilite dal legislatore. Le esperienze olandesi hanno recentemente dimostrato che è senz'altro possibile controllare il numero dei punti di vendita

modificando le condizioni quadro. Per l'esecuzione dei nuovi disciplinamenti in Svizzera, nei diversi settori si è potuto prendere in considerazione la prassi olandese.

Sarà compito dei Cantoni esaminare se i produttori e venditori di canapa soddisfano le condizioni dell'obbligo limitato di perseguimento penale. Garantiranno i controlli con la loro polizia commerciale e con gli uffici comunali della campicoltura, ad esempio mediante ispezioni sul territorio e verifiche dei libri contabili al fine di accertare se sono osservate le prescrizioni pertinenti. In caso contrario, presenteranno una denuncia. Anche qui le norme di controllo e le questioni speciali concernenti la prova che l'acquirente sia indigeno dovranno essere discusse dettagliatamente con i Cantoni.

### **Esportazione**

Soprattutto i Paesi confinanti hanno espresso preoccupazioni riguardo alla nostra attuale situazione in materia di canapa. Essi si sono visti confrontati con esportazioni grandi e piccoli di prodotti a base di canapa fabbricati in Svizzera. Anche se è previsto di non vendere tali prodotti a persone domiciliate all'estero, queste esportazioni non potranno essere impedito in tutti i casi e rimangono difficili da controllare. Anche le forme di vendita via Internet e per corrispondenza sono difficili da sorvegliare e da limitare. È quindi indispensabile aumentare i controlli.

Si deve stabilire molto chiaramente che non cambia nulla riguardo al divieto di esportazione di stupefacenti, così come già oggi in vigore. L'esportazione è vietata come finora e deve essere perseguita penalmente. I controlli generali dei produttori di canapa destinata all'industria, come anche alla produzione di droga, mediante l'obbligo di notificazione che è imposto loro rappresenta la misura più efficace per ridurre le esportazioni di prodotti della canapa vietati in altri Paesi. I produttori devono inoltre rendere credibile che coltivano o fabbricano per un cliente indigeno (art. 19 cpv. 1 lett. b).

Per quanto concerne i controlli di persone e merci alla dogana, occorre ricordare che controlli esaustivi non saranno possibili a causa della mancanza di risorse. Questa lacuna si verifica già oggi (cfr. anche n. 2.2.8.8, osservazioni relative alla lett. b).

In passato i Paesi Bassi sono stati ripetutamente criticati dai Paesi vicini a causa dello svilupparsi di un intenso turismo della droga, in particolare della canapa. I competenti servizi olandesi hanno rafforzato in seguito i contatti con i Paesi vicini per decidere assieme misure di lotta al turismo della droga. Una collaborazione transfrontaliera molto intensa si è sviluppata soprattutto fra i servizi di polizia nelle regioni particolarmente colpite. Attualmente essa comporta innanzitutto un rapido scambio di informazioni nonché un'intesa e un coordinamento accurati in materia di controlli di polizia. In seguito si è sviluppata anche una cooperazione molto intensa fra i servizi di prevenzione e di consulenza da una parte e dall'altra della frontiera.

Anche per la Svizzera si pone la questione della cooperazione con i Paesi vicini in una forma analoga. Nei contatti bilaterali sarà decisivo spiegare la politica svizzera in materia di droga e in particolare le nuove disposizioni legislative. Nelle regioni di frontiera sarà inoltre necessario, in stretto accordo con i servizi competenti al di qua e al di là del confine, adottare misure che contrastino eventuali sviluppi indesiderati nei Paesi confinanti. I servizi federali competenti fungeranno da supporto e da coordinamento nell'intavolare contatti bilaterali.

### 2.2.8.9.3 Imposta sul tabacco

In relazione con la tolleranza di un mercato limitato della canapa a scopo di consumo, si pone la questione di un'imposizione fiscale del tabacco per stupefacenti con effetti del tipo della canapa. Le seguenti ragioni sconsigliano il prelievo di questa imposta:

- Soltanto il consumo e i preparativi per il consumo di canapa non saranno puniti. Non sarebbe possibile attuare un'imposizione dei consumatori.
- La coltivazione, la fabbricazione e il commercio di canapa e dei suoi prodotti restano fundamentalmente vietati e non possono pertanto essere tassati conformemente alla vigente prassi dell'Amministrazione federale delle dogane.
- La riscossione di questa imposta avrebbe ripercussioni incisive sul fabbricante e sull'amministrazione (obbligo di annuncio e di registrazione, deposito di una riserva, tenuta di una contabilità doganale, rispetto delle prescrizioni in materia di imposta sul tabacco ecc.). Nel settore della coltivazione e del commercio di canapa, i controlli previsti delle superfici coltivate, degli introiti, delle consegne e dell'utilizzazione dovrebbero essere ampliati e coordinati fra amministrazione doganale e Cantoni. A seconda delle categorie, i contribuenti potrebbero essere diverse centinaia (coltivatori, commercianti o entrambi). Secondo l'articolo 6 lettera a della legge federale del 21 marzo 1961<sup>94</sup> sull'imposizione del tabacco, sono soggetti all'imposta i fabbricanti dei prodotti pronti al consumo. Presso questa cerchia di contribuenti l'esecuzione risulterebbe molto dispendiosa e difficile.

### 2.2.8.10 Fattispecie particolari (art. 20-22)

*Articolo 20:* il quadro penale è stato adeguato all'articolo 19. Non si capisce infatti perché casi gravi commessi da persone che esercitano una professione sanitaria debbano essere privilegiati e godere di pene più lievi. Con la detenzione o con la multa è punito chiunque opera nel settore delle sostanze simili a stupefacenti e dei rispettivi preparati senza la relativa autorizzazione (lett. c). Inoltre, la descrizione del caso grave è adeguata alla versione dell'articolo 19 capoverso 2.

*Capoverso 3:* il reato commesso per negligenza può essere stralciato in base allo stralcio della negligenza nell'articolo 19.

*Articolo 21:* questo adeguamento rappresenta una precisazione e la logica conseguenza dell'obbligo di annunciare conformemente agli articoli 11 capoverso 1<sup>bis</sup>, 16 e 17 capoverso 1, nonché 17a. Inoltre, l'articolo è stato riformulato, cosicché corrisponde nella sua struttura alle disposizioni penali precedenti: prima la comminatoria di pena, poi i reati. La comminatoria di pena fino a due anni di detenzione è stata stralciata perché inconsueta e oggettivamente difficile da motivare.

*Articolo 22:* il vecchio articolo 22 rappresentava una fattispecie di compensazione, una norma penale cosiddetta in bianco intesa a sanzionare soprattutto le infrazioni contro norme del diritto amministrativo presenti a livello dell'esecuzione della

<sup>94</sup> RS 641.31

LStup. Dalla norma penale in sé non è deducibile la punibilità, ma si evince soltanto in congiunzione con altre disposizioni giuridiche. Questo fatto è stato criticato da più parti nella dottrina<sup>95</sup>. La presente proposta vuole tener conto di questa critica: le infrazioni sono elencate nelle lettere a-c, mentre conformemente alla lettera d anche altre disposizioni del diritto esecutivo possono essere direttamente sanzionate negli atti corrispondenti. Questa soluzione corrisponde a quella della legge sugli agenti terapeutici (cfr. art. 87 LATer).

*Articolo 24 capoverso 2*: questo capoverso corrisponde all'articolo 33 della legge in vigore.

*L'articolo 27* corrisponde nella sostanza al vigente articolo 27. È stato aggiornato relativamente agli atti legislativi ivi menzionati.

### **2.2.8.11 Esecuzione del perseguimento penale (art. 28 e 28a)**

*Articolo 28*: il capoverso 1 prevede ora una riserva a favore della procedura penale amministrativa conformemente all'articolo 28a nonché all'articolo 29b capoverso 3. Per completezza si dovrebbe menzionare in questa sede la possibilità di intervento del Ministero pubblico della Confederazione conformemente all'articolo 259 della legge federale sulla procedura penale poiché per principio resta valida la competenza cantonale di perseguimento penale e soltanto nel caso di violazioni di leggi federali, che affidano alla Confederazione un diritto speciale di sorveglianza, il procuratore generale della Confederazione può ordinare indagini qualora gli atti punibili siano stati perpetrati interamente o parzialmente all'estero o in più Cantoni.

Il rimando all'articolo 340<sup>bis</sup> del Codice penale concerne il miglioramento dell'efficienza e della legalità nel procedimento penale. La ragione principale a monte di queste misure è da ricercarsi nelle nuove forme di criminalità, segnatamente il crimine organizzato, il riciclaggio di denaro sporco nonché determinate forme di criminalità economica. Per migliorare il perseguimento penale in caso di crimini complessi perpetrati su vasta scala occorrerebbe attribuire alla Confederazione competenze supplementari in questo ambito. A determinate condizioni, il Ministero pubblico della Confederazione dovrebbe così poter avviare, al posto dei Cantoni, una procedura d'inchiesta di polizia giudiziaria nell'ambito della criminalità organizzata e della criminalità economica e fondare così la giurisdizione del Tribunale federale per il reato in questione<sup>96</sup>.

Il *capoverso 3* limita l'obbligo di comunicare le decisioni penali cantonali al Ministero pubblico della Confederazione ai casi gravi conformemente all'articolo 19 capoverso 2, se l'accusa chiede una pena detentiva senza sospensione condizionale. Questa disposizione deve riferirsi alla richiesta dell'accusa e non alla sentenza, al fine di includere anche i casi in cui l'accusa chiede una sentenza in base al capoverso 2, mentre il tribunale ritiene che si tratti di un caso non qualificato secondo il capoverso 1; proprio in simili casi si pone la questione dell'adozione di rimedi giuridici.

<sup>95</sup> Cfr. Noll, *Revue pénale suisse*, 1957, 366 segg.

<sup>96</sup> FF 1998 1095, la modifica legislativa è stata accettata dal Parlamento il 22 dicembre 1999.

*Articolo 28a*: gli articoli 20-22 contemplano in gran parte reati di un settore specifico per indagare i quali sono necessarie approfondite conoscenze specifiche. Poiché la preparazione e l'applicazione di prescrizioni nel quadro della procedura d'autorizzazione si svolge perlopiù a livello federale, la competente autorità della Confederazione dovrebbe anche poterne verificare il rispetto ed eventualmente avviare il procedimento penale. L'articolo 28a designa pertanto l'autorità della Confederazione (l'Ufficio federale della sanità pubblica e l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici dopo l'entrata in vigore della LATer) a cui spetta la competenza dell'inchiesta e del giudizio di contravvenzioni e delitti nel settore d'esecuzione della Confederazione. In virtù delle conoscenze specifiche proprie, l'autorità federale è più adeguata a chiarire fatti messi in questione. Le autorità cantonali incaricate del perseguimento penale sarebbero con il tempo oggettivamente oberate a causa di questo compito, con il rischio che tali infrazioni restino eventualmente impunte. L'applicazione della procedura penale amministrativa offre inoltre il vantaggio di poter evadere lievi infrazioni in modo semplice, rapido ed economico. Con la possibilità del perseguimento penale la competente autorità federale ottiene la competenza di eseguire inchieste e di emanare decreti o decisioni penali. Se tuttavia ricorrono gli estremi per infliggere una pena o per ordinare una misura privativa della libertà, il giudizio spetta al tribunale (art. 21 cpv. 1 DPA).

Chiunque è colpito da una decisione penale può inoltre chiedere di essere giudicato da un tribunale (art. 72 cpv. 1 DPA).

Nel settore d'esecuzione dei Cantoni sono competenti per contro le autorità cantonali per il perseguimento penale.

Questa soluzione corrisponde peraltro al disciplinamento previsto nella legge sugli agenti terapeutici, garantendo la coerenza della LStup con la LATer anche nel settore dell'esecuzione.

## **2.2.9                      Capitolo 5:                                   Compiti della Confederazione e dei Cantoni**

I compiti della Confederazione e dei Cantoni conformemente alla LStup non erano sinora disciplinati in un unico capitolo, bensì sparsi in tutta la legge. Vengono d'ora in poi riassunti nel numero 5. Nella prima sezione sono raggruppati i compiti della Confederazione e nella seconda sezione quelli dei Cantoni.

### **2.2.9.1                    Sezione 1:                                   Compiti della Confederazione (art. 29-29c)**

*Articolo 29*: il *capoverso 1* sancisce il principio dell'alta vigilanza della Confederazione sull'esecuzione della legge così come già sancito nel vigente articolo 2 capoverso 2 numero 1 per il controllo all'interno del Paese. Mediante questa alta vigilanza la Confederazione dovrebbe garantire che i Cantoni adempiano gli obblighi imposti loro dalla legge. Questa vigilanza comprende competenze extragiudiziali

come ad esempio la possibilità di procurarsi rapporti presso i Cantoni o di ordinare ispezioni<sup>97</sup>.

Il *capoverso 2* sancisce per l'intero settore della legge il coordinamento e la cooperazione fra Confederazione e Cantoni nonché le cerchie direttamente interessate come i Comuni e le organizzazioni coinvolti. Questo articolo va inteso nel senso dell'articolo 44 Cost., secondo il quale Confederazione e Cantoni devono aiutarsi reciprocamente e collaborare nello svolgimento dei loro compiti.

Esso rappresenta la base legale per costituire gremi, o per sostenere quelli esistenti, nei quali sono rappresentati i quattro pilastri e i livelli di Confederazione, Cantoni e Comuni nonché la ricerca e la pratica.

*Capoverso 3*: come nell'attuale articolo 30 capoverso 1 questa disposizione rappresenta la base per poter ricorrere a una commissione di esperti. Attualmente questa funzione è assunta dalla commissione federale per le questioni relative alla droga (CFQD). Essa consiglia il Governo svizzero in questioni specifiche ed è attualmente costituita da 14 membri.

*Articolo 29a capoverso 1*: il primo periodo di questo capoverso si basa sull'articolo 170 Cost. nel quale è stabilito che sia verificata l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione. Sono ammesse sia un'autovalutazione, sia una valutazione da parte di un servizio tecnico interno all'amministrazione oppure l'attribuzione di mandati di valutazione a terzi. Nella valutazione occorre distinguere fra le valutazioni correnti delle misure relative alla prevenzione, alla terapia nonché alla riduzione dei danni e la valutazione limitata nel tempo («valutazione d'accompagnamento») delle conseguenze della modifica legislativa.

L'UFSP ha finora già indagato gli effetti di singole disposizioni della LStup sull'efficacia e l'economicità della stessa. Si è così dato avvio per esempio al trattamento a base di eroina dapprima a titolo sperimentale e, dopo il successo della fase di ricerca scientifica, si è proseguito sulla base del decreto federale urgente. In vista della presente revisione è stata esaminata scientificamente anche la questione dell'efficacia e delle conseguenze della punibilità del consumo di stupefacenti. Per ottenere le basi scientifiche per la futura politica della droga, l'UFSP dovrebbe continuare a valutare sistematicamente gli effetti delle misure legislative. Questo si giustifica soprattutto anche tenendo conto degli articoli 19d e seguenti, che rappresentano una novità nel settore del diritto penale in Svizzera. Sono fatte salve le disposizioni della legge federale del 9 ottobre 1992 sulla statistica federale (RS 431.01) e dell'ordinanza del 30 giugno 1993 sull'esecuzione di rilevazioni statistiche federali (RS 431.012.1).

I dati raccolti dall'UFSP possono essere trasmessi in forma anonima all'Ufficio federale di statistica per la loro pubblicazione. Rimane esclusa un'identificazione delle singole persone.

Il rendiconto del DFI al nostro Consiglio si giustifica per l'importanza della fattispecie.

*Capoverso 2*: corrisponde al secondo periodo del vigente articolo 15c capoverso 3.

<sup>97</sup> Cfr. in merito: parere dell'Ufficio federale di giustizia del 10 novembre 1998, pubblicato in Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione, GAAC 64.24.

*Articolo 29b*: il *capoverso 1* è stato riformulato benché il suo contenuto corrisponda al vigente articolo 29 capoverso 1.

*Articolo 29c*: il *capoverso 1* corrisponde all'attuale articolo 3a. I rinvii sono stati adeguati di conseguenza.

Il *capoverso 2* è nuovo e, analogamente al laboratorio nazionale di riferimento, stabilisce i compiti di un Osservatorio nazionale dei problemi legati alla dipendenza. Il motivo principale per la creazione di un simile Osservatorio è la mancanza di dati affidabili, rilevati regolarmente e sistematicamente, ma soprattutto di dati epidemiologici relativi alla problematica della dipendenza in Svizzera. Un monitoraggio regolare, eurocompatibile e sistematico della problematica della droga in Svizzera è necessario, allo scopo di poter riconoscere precocemente, sulla base di queste cifre, lacune nell'offerta nell'ambito dei tre pilastri – prevenzione, terapia e riduzione dei danni – nonché tendenze nel settore della tossicodipendenza. Già attualmente in questi settori si collabora con istituzioni internazionali (ad es. Consiglio d'Europa).

Il *capoverso 3* corrisponde essenzialmente all'articolo 3a capoverso 2 e stabilisce che la Confederazione può affidare a terzi determinati compiti di ricerca, informazione e coordinamento nonché di sorveglianza della problematica della dipendenza conformemente ai primi capoversi del presente articolo.

### **2.2.9.2 Sezione 2: Compiti dei Cantoni (art. 29d e 29e)**

*Articolo 29d*: corrisponde al vigente articolo 34, con i relativi adeguamenti dei rinvii per le lettere a e b. Oltre a ciò si aggiungono ora la competenza per le notificazioni di stupefacenti Off-Label-Use ammessi (lett. c; cfr. n. 2.2.7.3) e il controllo dell'osservanza delle prescrizioni di cui all'articolo 19f capoversi 2-4 (lett. g).

I Cantoni devono designare le autorità e gli uffici incaricati dell'esecuzione delle diverse misure legali, nonché informare il Dipartimento federale dell'interno. In tal modo, è realizzata la prima condizione per stabilire un collegamento fra le autorità interessate a livello cantonale e federale.

*Articolo 29e capoverso 1*: corrisponde all'attuale articolo 36. D'ora in poi i governi cantonali dovranno mettere a disposizione i dati necessari all'Osservatorio nazionale dei problemi legati alla dipendenza. Questo consegue dall'articolo 29c capoverso 2.

Il *capoverso 2* si fonda sull'attuale articolo 29 capoverso 3. È anche stato aggiunto che le relative comunicazioni devono essere per principio trasmesse per via elettronica oppure immesse direttamente nei sistemi di elaborazione dati dell'Ufficio federale di polizia.

*Articolo 30*: il capoverso 1 corrisponde essenzialmente all'articolo 30 capoverso 1 nonché all'articolo 31 capoversi 1, 2 e 3 della LStup in vigore.

*Articoli 31-36*: abrogati. Questi articoli sono stati spostati e disposti diversamente.

## **2.2.10 Modifica del diritto vigente**

### **2.2.10.1 Articolo 136 CP**

Gli stupefacenti vengono esclusi nell'articolo 136 CP (Somministrazione a fanciulli di sostanze pericolose per la salute), dato che questa fattispecie è disciplinata, con una legge speciale, nell'articolo 19a LStup (cfr. spiegazioni relative all'art. 19a). Altrimenti questo articolo rimane invariato dal profilo materiale.

## **2.2.11 Disposizioni transitorie**

In merito alle disposizioni penali è applicabile il principio del diritto più favorevole all'autore del reato (*lex mitior*) valido per tutto il diritto penale federale, sancito nell'articolo 2 capoverso 2 CP. L'articolo 26 della vigente LStup e l'articolo 1 capoverso 4 del disegno rinviano esplicitamente all'applicabilità delle disposizioni generali del CP, sempre che la LStup non preveda disposizioni proprie in materia.

Gli articoli 19d e seguenti attribuiscono al nostro Consiglio la competenza di emanare restrizioni all'obbligo del perseguimento penale a livello federale. Tuttavia, dal momento che sinora tale facoltà non si è ancora tradotta in un'ordinanza, gli ordinamenti processuali penali dei Cantoni devono continuare ad avere una validità illimitata. Per quanto riguarda il perseguimento penale di reati legati alla LStup è sancita dunque una competenza concorrente. Soltanto con un'ordinanza emanata dal nostro Consiglio, e non già con l'entrata in vigore della legge, si prevederà una deroga a posteriori alle disposizioni degli ordinamenti processuali penali dei Cantoni che contraddicono l'articolo 19d.

## **2.3 Relazione con altri testi normativi della Confederazione**

### **2.3.1 Legge sugli agenti terapeutici**

La LStup rimarrà in vigore parallelamente alla LATer. Si dovrà discutere approfonditamente se e in che misura la LStup e la LATer dovranno rimanere ancora separate. Con l'entrata in vigore della LATer, la LStup sarà quindi sottoposta a un'ulteriore piccola revisione:

In entrambe queste leggi si sancisce espressamente che il campo d'applicazione della LATer si estende anche all'uso legale degli stupefacenti, per quanto siano utilizzati come agenti terapeutici (art. 2 cpv. 1 lett. b LATer; art. 2 cpv. 1<sup>bis</sup> del disegno risp. art. 1 cpv. 4).

In linea di massima la LATer è preminente rispetto alla LStup. Tuttavia, se nella LATer non è previsto un disciplinamento o ne è previsto uno più debole, si applica la LStup. Questo vale ad esempio per le disposizioni d'importazione ed esportazione.

L'attuale controllo degli stupefacenti dell'UFSP sarà esercitato in futuro dall'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (IAT). In particolare, l'IAT diverrà l'istanza preposta al rilascio di autorizzazioni d'importazione ed esportazione di stupefacenti in

virtù della LStup. (Sostituzione di «Ufficio federale della sanità pubblica» con «Istituto svizzero per gli agenti terapeutici»).

La competenza di rilasciare autorizzazioni di fabbricazione e trasformazione di stupefacenti legali verrà adeguata alla LATer. D'ora in poi l'IAT rilascerà queste autorizzazioni, come fa anche per il settore degli agenti terapeutici. Ne sono tuttavia escluse le sostanze vietate conformemente all'articolo 8 LStup. A tale proposito l'UFSP continuerà a rilasciare le necessarie autorizzazioni eccezionali.

L'UFSP delegherà in tal modo la maggior parte dei suoi compiti di controllo all'IAT. Per contro, con il presente concetto opererà maggiormente nei settori della prevenzione, della terapia, della riduzione dei danni e dell'aiuto alla sopravvivenza.

### **2.3.2 Codice penale**

Conformemente agli articoli 26 e 27 capoverso 1 LStup, le disposizioni del Codice penale rimangono applicabili, ovvero sono fatte salve. Per la LStup hanno una valenza soprattutto la revisione in corso delle disposizioni generali (soprattutto sulle misure terapeutiche) e la nuova legge federale sul diritto penale minorile, che troveranno parimenti applicazione in caso di infrazioni contro la LStup. Le modifiche della parte generale prevedono una differenziazione, una flessibilizzazione e una permeabilità del sistema di misure e di sanzioni. Con la legge sul diritto penale minorile, oltre alla separazione del diritto penale applicabile ai minori dal diritto penale applicabile agli adulti, viene seguito maggiormente il principio della «Educazione e integrazione sociale da anteporre alla pena».

Questi sforzi nel diritto penale generale vanno di pari passo con gli obiettivi delle presenti modifiche della LStup, che pone la repressione avente per obiettivo primario l'impedimento di azioni criminali in relazione globale con le ripercussioni nocive della dipendenza. Il presente disegno contiene integrativamente disposizioni particolari per una flessibilizzazione e una permeabilità ulteriori delle fattispecie penali specifiche della LStup: così, esso prevede una rinuncia a brevi pene privative della libertà nel caso di consumo di stupefacenti (art. 19*b*) e una pena secondo il libero apprezzamento del giudice per piccoli trafficanti tossicodipendenti (art. 19 cpv. 4 lett. b).

### **2.3.3 Codice penale militare**

Conformemente all'articolo 218 capoverso 4 CPM, soggiace alla giurisdizione militare chi, durante il servizio, consuma o possiede intenzionalmente e senza essere autorizzato stupefacenti ai sensi dell'articolo 1 LStup oppure commette un'infrazione all'articolo 19 LStup per il consumo proprio. All'autore è comminata una pena disciplinare.

In merito, il capo delle Forze terrestri ha emanato direttive per il perseguimento disciplinare del consumo di quantità esigue di stupefacenti durante il servizio (Direttive dell'1.1.1998; in Behelf 51.29d). Secondo queste direttive, con la nozione di «quantità esigua» va inteso il possesso, ovvero il consumo, fino a 10 grammi di droghe cosiddette leggere (quali hashish o marijuana).

Nella giurisdizione civile rientrano così il possesso, ovvero il consumo, di oltre 10 grammi di prodotti della canapa, oppure il possesso, ovvero il consumo, di droghe pesanti nonché le rimanenti fattispecie conformemente alla LStup (ad es. il commercio).

Il presente disegno provoca quindi una discrepanza fra il diritto militare e il diritto penale ordinario, che in futuro non conoscerà più sanzioni per il solo consumo proprio di canapa.

Nel diritto civile si parte dal presupposto che, in caso di consumo di droghe, un individuo possa assumersi i rischi più diversi sotto la propria responsabilità. I rischi sono però particolarmente grossi nel contesto militare a causa dell'uso quotidiano di armi, apparecchi e veicoli. Il mantenimento di un andamento del servizio ordinato e il più possibile sicuro esige inoltre che durante il servizio si rinunci a certe abitudini di consumo e di vita proprie della sfera civile. Durante il servizio, i militi sottostanno a un particolare rapporto giuridico e devono anche accettare restrizioni di altri diritti. Così, ad esempio, durante il servizio militare vige un divieto di consumare bevande alcoliche per il conducente (art. 36 OCSM; RS 510.710).

Si giustifica perciò di lasciare immutata la punizione del consumo disciplinare di stupefacenti, canapa compresa (art. 218 cpv. 4 CPM).

## 2.4 Diritto comparato

Di seguito verrà comparata la situazione giuridica tra diversi Paesi soprattutto riguardo al trattamento penale dell'*uso di canapa e dei prodotti della canapa*. Le tendenze internazionali sono già state trattate nel numero 1.1.4.

A seconda del Paese, l'uso della canapa è disciplinato diversamente (dal divieto assoluto del consumo proprio fino alla tolleranza del commercio).

Le argomentazioni qui di seguito poggiano sostanzialmente sul menzionato rapporto Cesoni<sup>98</sup>, che descrive i provvedimenti penali applicati dai Paesi dell'Unione Europea relativamente al consumo di stupefacenti e ai suoi atti preparatori, nonché sul Rapporto sulla canapa della CFQD<sup>99</sup>.

Nell'ambito del consumo di stupefacenti e dei suoi atti preparatori (acquisto, possesso, coltivazione ecc.) i Paesi dell'UE hanno scelto approcci legislativi diversi, che vanno dalla punibilità del semplice consumo (Francia e Svezia) fino all'impunità sia del consumo sia del possesso destinato al consumo personale (Spagna e Italia).

<sup>98</sup> Capitolo 121.24 Analisi delle legislazioni europee in merito al consumo di droghe illegali e ai suoi atti preparatori, 1999 (dott. M.L. Cesoni).

<sup>99</sup> Loc. cit. Allegato Profilo dei Paesi.

Disposizioni di legge sul consumo e sul possesso per il proprio consumo:

Paese:	RFG	Spagna	Francia	Regno Unito	Italia	Paesi Bassi	Svezia
Punibilità del consumo	no	sanzione ammin. per il consumo in pubblico	sì	sì, solo per l'oppio	no	no	sì
Punibilità del possesso*	sì	sanzione ammin.	sì	sì	sanzione ammin.	sì; ma non applicato	sì
Alternativa terapeutica	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
Distinzione delle sostanze**	no	sì	no	sì	sì	sì	sì

\* punibilità specifica del possesso per consumo personale o punibilità del possesso in quanto tale  
 \*\* relativamente alla definizione dei reati.

Le differenze legislative persistono nonostante la ratifica delle Convenzioni uniche sugli stupefacenti (1961 e 1988) e di quella sulle sostanze psicotrope (1971) da parte di tutti i Paesi oggetto dell'inchiesta.

Quando il consumo è punito penalmente, direttamente o indirettamente attraverso la punibilità del possesso, l'attività della polizia nel settore degli stupefacenti si concentra prevalentemente (Germania, Svezia), o addirittura principalmente (Francia, Regno Unito), sul perseguimento dei consumatori. Ciò è dovuto anche a motivi di mantenimento dell'ordine (come accade in Francia e nel Regno Unito, ma a quanto pare anche in Svezia). Persino quando il fermo di consumatori è giustificato quale strumento per combattere il commercio di droga – sia a livello nazionale che internazionale – questo modo di procedere si traduce soltanto in pochi arresti di spacciatori. Questi arresti si verificano in Italia e soprattutto in Spagna, dove il consumo non è punibile, con una frequenza molto più alta rispetto ad esempio alla Francia.

Il principio della «terapia in luogo della pena» viene applicato di rado. Nei Paesi in questione – anche in quelli più tolleranti – i consumatori di droga rappresentano una parte consistente delle persone arrestate (dal 30 al 50% a seconda del Paese e dell'anno). Viceversa, in Spagna e in Italia, le cure mediche e psicosociali sembrano sovente essere privilegiate rispetto all'applicazione di provvedimenti amministrativi.

Suddivisa per Paesi, la situazione inerente alla regolamentazione del commercio e del consumo, quanto alla canapa, si presenta così:

La *Germania* (RFG) non fa distinzioni tra le varie sostanze. Il consumo di stupefacenti non viene punito, gli atti preparatori al consumo sono tuttavia punibili (ad es. il possesso). Basandosi sul codice di procedura penale, la Germania conosce un principio d'opportunità a livello giudiziario per cui, nel singolo caso, si rinuncia al perseguimento penale se è un delitto di poco conto, se la colpa è di poca entità e se non sussiste un interesse pubblico al perseguimento penale.

La coltivazione della canapa è vietata, salvo quella della canapa a scopi industriali, permessa a determinate condizioni. Ogni coltivazione di questo tipo di canapa è soggetta all'obbligo di notificazione.

La *Spagna* ha una delle legislazioni più tolleranti in Europa: il consumo proprio e il possesso per il consumo proprio non vengono puniti. Dal 1992 sussiste la possibilità di imporre sanzioni amministrative (multe disciplinari) per il consumo di sostanze illegali in pubblico e per il possesso di sostanze illegali.

Fabbricazione, coltivazione, commercio, istigazione al consumo e facilitazione del consumo sono punibili.

*Francia*: l'orientamento generale della politica francese in materia di droga può essere definito come medico e distingue nettamente tra gli strumenti repressivi e le istituzioni terapeutiche.

La Francia ufficialmente persegue una politica in materia di stupefacenti piuttosto repressiva. Il commercio e il consumo di sostanze illegali sono vietati. Non si fanno distinzioni in base al tipo di sostanza illegale. Nella prassi, tuttavia, anche in Francia vi sono grosse differenze a livello di polizia e a livello di tribunale (dalla desistenza dal procedimento fino a pene di detenzione senza condizionale per il medesimo reato).

Potrebbe essere interessante soprattutto la situazione nei *Paesi Bassi*: vi si sta facendo il tentativo di una soluzione pragmatica e di una politica della droga tendente a una diminuzione dei rischi. Pur essendo punibile, il possesso per consumo è tuttavia mitigato da un principio d'opportunità che fa una chiara distinzione, da un lato, tra canapa ed eroina/cocaina/LSD e, dall'altro, fra consumatori e spacciatori. Il commercio per il consumo proprio è tollerato nei cosiddetti *coffee shop* se sono adempiute talune condizioni (niente vendita ai giovani, niente pubblicità, niente commercio di altri stupefacenti ecc.). Queste condizioni per la rinuncia al perseguimento penale sono stabilite in direttive dai procuratori generali.

Nel *Regno Unito* (GB) viene punito il possesso di stupefacenti. Ci si rifà chiaramente al prodotto, la pena varia a seconda della sostanza. I reati in relazione con la canapa sono puniti meno severamente di reati paragonabili in relazione con altre sostanze illegali. Nonostante ciò, i consumatori di canapa sono perseguiti con grande tenacia.

Anche in *Italia* si fanno distinzioni tra canapa ed eroina/cocaina nonché tra consumatori e spacciatori. I reati in relazione con il consumo e il piccolo commercio di canapa sono puniti soltanto con multe disciplinari. Vigè un principio d'opportunità nei confronti dei consumatori di sostanze illegali, che depenalizza il possesso per il consumo proprio di piccole quantità.

In *Svezia* sono punibili il consumo di stupefacenti e gli atti preparatori e non si fa alcuna distinzione in base alle sostanze. La Svezia ambisce sostanzialmente a una società priva di droghe.

### **3 Ripercussioni**

#### **3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

In generale si può constatare che i costi sociali del problema droga sono elevati. Ognli oneri finanziari per i quattro pilastri sono differenti. Le maggiori uscite le causa il pilastro repressione, mentre è stato investito al minimo nel pilastro prevenzione.

Uno degli obiettivi della presente revisione è perciò anche una riduzione dell'impiego di mezzi diseguali per i quattro pilastri.

Nel quadro delle loro spese in ambito socio-sanitario, per Comuni, Cantoni e Confederazione l'ampliamento delle offerte della prevenzione e delle istituzioni di assistenza significa sostanzialmente un aumento delle spese finanziarie. Tuttavia, non sono necessarie offerte supplementari in tutti i settori. In Svizzera l'offerta d'assistenza presenta già un livello elevato dal profilo quantitativo. Soprattutto in ambito terapeutico si perseguono invece miglioramenti qualitativi e adeguamenti dell'offerta che tengano conto dei diversi gruppi bersaglio. Per contro, in altri settori quali la prevenzione, la riduzione dei danni e la reintegrazione, in talune regioni della Svizzera è necessario anche un ampliamento quantitativo.

A lungo termine, un intreccio e un coordinamento migliori nonché un aumento della qualità nelle offerte avranno quale conseguenza una riduzione dei costi.

### **3.1.1 Sulla Confederazione**

Per la Confederazione sono previsti oneri supplementari, dato che in futuro le verrà demandata una maggiore responsabilità soprattutto nei settori del coordinamento e del monitoraggio dei problemi legati alla dipendenza nonché nella gestione della ricerca e nel trasferimento di conoscenze. Ai Cantoni risultano maggiori costi dal miglioramento della qualità e da un complemento all'offerta nei settori della terapia e della riduzione dei danni. Nell'ambito del pilastro repressione, la revisione della LStup non causerà alcuna nuova uscita, né per il personale né finanziaria.

#### *Trattamento basato sulla prescrizione di eroina (art. 3e)*

Se, conformemente al messaggio concernente un decreto federale sulla prescrizione medica di eroina<sup>100</sup>, il personale di vigilanza e di controllo del trattamento basato sulla prescrizione di eroina finora era stato assunto a tempo determinato e mediante il credito previsto per il progetto, in futuro occorrerà istituire i servizi necessari per le assunzioni a tempo indeterminato. Il fabbisogno di personale impegnato ad assolvere i futuri compiti nel settore del trattamento basato sulla prescrizione di eroina corrisponde a tre posti a tempo pieno, che saranno occupati principalmente per il rilascio delle diverse autorizzazioni, il controllo, il coordinamento generale, la garanzia della qualità e l'informazione.

#### *Coordinamento, informazione e gestione della qualità (art. 3h)*

Il compito di rafforzare il coordinamento e la gestione della qualità da parte della Confederazione al fine di realizzare misure dei Cantoni e di organizzazioni private comporterà oneri supplementari. Grazie a un migliore coordinamento e a una migliore qualità delle prestazioni, le risorse esistenti potranno essere impiegate con maggior efficienza ed efficacia. Sarà più sensato che un servizio centrale dell'Ufficio federale della sanità pubblica raccolga ed elabori le nuove conoscenze scientifiche in materia di dipendenza al fine di un trasferimento di conoscenze orientato al cliente nonché di un consolidamento della gestione della ricerca. Sarà così possibile garantire che le più importanti conoscenze scientifiche in materia di dipendenza sia-

<sup>100</sup> Messaggio del 18 febbraio 1998.

no a disposizione di tutti i partner allo stesso tempo e nella stessa qualità. Non da ultimo, a medio termine il settore della sanità svizzera trarrà notevoli vantaggi dalle misure che verranno coordinate dalla Confederazione, anche e soprattutto grazie a un miglioramento della gestione della qualità in ambito terapeutico.

Per assolvere questi compiti (coordinamento, informazione, gestione delle conoscenze e gestione della qualità) è necessario un posto a tempo pieno supplementare.

#### *Ricerca scientifica (art. 3i)*

Oltre alla valutazione delle misure giuridiche, limitata a 5 anni dopo l'adozione della LStup riveduta [vedi: *Valutazione dei provvedimenti legali (art. 29a cpv. 1)* e *Osservatorio nazionale (art. 29c cpv. 2)*], occorre un'osservazione continuata supplementare (monitoraggio) delle abitudini di consumo, per poter tra l'altro reagire velocemente alle nuove tendenze. Pur se già oggi le abitudini di consumo sono in parte rilevate statisticamente, non lo sono però in maniera abbastanza precisa da riconoscere con tempestività nuove tendenze e poter adottare rapidamente misure adeguate. I costi supplementari risultano da un affinamento del monitoraggio e da rilevamenti supplementari riguardo al comportamento dei consumatori nell'ambito della criminalità.

#### *Procedura amministrativa (art. 28a)*

Con l'articolo 28a, alle autorità federali competenti (Ufficio federale della sanità pubblica) viene demandato un nuovo compito: perseguire e giudicare le infrazioni. Questo compito può essere assolto solamente se allo scopo viene istituito un ufficio, in linea con le esperienze fatte in altri settori, dove la Confederazione, nel suo ambito di competenza dell'esecuzione, si occupa del perseguimento penale di infrazioni (cfr. ad es. messaggio del 17 febbraio 1988 concernente una legge sulla radioprotezione, FF 1988 II 141 segg.).

Oltre alle disposizioni esecutive del Consiglio federale sul perseguimento penale, le modifiche delle disposizioni penali non comportano nuovi compiti per la Confederazione, ragion per cui in questo settore non vi saranno oneri aggiuntivi.

#### *Valutazione dei provvedimenti legali (art. 29a cpv. 1)*

Dato che, per mancanza di situazioni comparabili all'estero, è difficile valutare le possibili conseguenze delle modifiche proposte nella LStup, questo aspetto dovrà essere analizzato quantitativamente e qualitativamente mediante una ricerca concomitante. Oltre ad analisi generali sui cambiamenti dell'incidenza e della prevalenza del consumo, l'intenzione è di osservare soprattutto il comportamento dei consumatori (ad es. il consumo eccessivo) e l'atteggiamento dei giovani verso la canapa e altre droghe (ad es. il fatto di minimizzare), le ripercussioni sulla salute (ad es. il numero di ospedalizzazioni) e sul comportamento sociale (ad es. le situazioni insolite). Vanno parimenti analizzati i cambiamenti di comportamento e d'atteggiamento dell'intera popolazione nei confronti della canapa e di altre droghe.

Parallelamente, va analizzata l'efficacia delle misure di tutela dei giovani, al fine di potere identificare le ripercussioni dell'abolizione di una parte delle misure repressive e di poter verificare le misure di controllo nel settore della coltivazione e del commercio della canapa (ad es.: rispetto degli oneri per i canapai).

Per ottenere dati significativi sarà necessario proseguire la ricerca concomitante qui descritta per almeno cinque anni dopo l'entrata in vigore della legge riveduta.

Il rilevamento dei dati per la rete d'informazioni, consulenza e terapia sulle dipendenze «act-info» è di pertinenza dell'Ufficio federale di statistica e necessita di un posto a tempo pieno.

#### *Osservatorio nazionale (art 29c cpv. 2)*

L'*Osservatorio nazionale* dei problemi legati alla dipendenza, da istituire, si occuperà di nuovi compiti, sin qui mai assolti né dalla Confederazione né dai Cantoni. Il suo mandato di prestazione, per l'approntamento e l'interpretazione dei dati, del monitoraggio, l'elaborazione di indici in materia di dipendenza e la collaborazione con l'istituzione omologa dell'Unione Europea (European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction [EMCDDA] di Lisbona) genererà oneri supplementari annui [vedi anche *Ricerca scientifica* (art. 3i)] nonché un posto a tempo pieno supplementare.

Se la Svizzera aderisse all'EMCDDA quale osservatrice, ne risulterebbero costi ricorrenti di circa 400 000 ECU. Questa cifra si rifà all'esempio della Norvegia, che copre il 5,5 per cento del bilancio dell'EMCDDA. L'importo non è fisso, può essere un po' più alto o un po' più basso a seconda dell'intensità della collaborazione.

### **3.1.1.1                    Riperussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

Come già detto nel numero 3.1.1, si prevede un aumento delle spese sia per la Confederazione sia per i Cantoni.

#### **Confederazione: attuali compiti**

L'Ufficio federale della sanità pubblica, per proseguire negli attuali compiti del pacchetto di misure inteso a ridurre i problemi legati alla droga ha contemplato 11,1 milioni di franchi nel piano finanziario 2001-2004 per prevenzione, riduzione dei danni e terapia e 4,1 milioni di franchi per ricerca, valutazione nonché epidemiologia e monitoraggio.

#### **Confederazione: nuovi compiti**

Per i nuovi compiti occorre distinguere tra compiti supplementari ricorrenti e compiti supplementari a termine, questi ultimi connessi con le previste misure in materia di prevenzione per la tutela dei giovani e la valutazione delle riperussioni della nuova legge.

#### **a. Riperussioni sull'effettivo del personale**

Il proseguimento dei compiti connessi con il trattamento basato sulla prescrizione di eroina richiede un posto di segreteria e due posti di addetti scientifici (art. 3e), che finora hanno potuto essere finanziati a termine in virtù del decreto federale urgente del 9 ottobre 1998 mediante il credito previsto per il progetto «prevenzione in materia di droghe» (316.3189.102).

Un addetto scientifico è necessario per la gestione della ricerca e il trasferimento di conoscenze (art. 3*h* e 3*i*), uno per la procedura amministrativa (art. 28*a*), uno per l'Osservatorio nazionale<sup>101</sup> dei problemi legati alla dipendenza (art. 29*c*) e uno per la valutazione delle misure dei Cantoni e della Confederazione (art. 29*a*). Un addetto scientifico è necessario per il rilevamento dei dati nel settore della consulenza e terapia sulle dipendenze (art. 29*a*) (È attualmente in corso un compito, finanziato attraverso il credito previsto per il progetto «prevenzione in materia di droghe» (316.3189.102), per l'elaborazione di una statistica uniforme a livello nazionale nel settore della consulenza e terapia sulle dipendenze con due posti a termine fino alla fine del 2002).

Sono necessari un posto per un addetto scientifico per la valutazione delle ripercussioni della nuova legge (art. 29*a*) nonché uno per il rafforzamento della prevenzione in vista dell'introduzione della depenalizzazione del consumo di canapa, entrambi limitati a cinque anni. La valutazione e l'osservazione dei provvedimenti legali devono tra l'altro riguardare il comportamento dei consumatori, l'atteggiamento dei giovani e dell'intera popolazione riguardo alla canapa e alle altre droghe, le ripercussioni sulla salute ecc.. Parallelamente vanno rafforzate le misure in materia di prevenzione per i giovani in vista della depenalizzazione del consumo di canapa. In futuro questi posti dovranno essere trasferiti al credito ordinario della rubrica personale nel rispetto della neutralità dei costi.

Diese Stellen sollen in Zukunft budgetneutral in den ordentlichen Personalkredit überführt werden.

Ces postes devraient être mis au budget sans augmenter le crédit ordinaire budgété au poste du personnel.

In totale sono previsti 10 nuovi posti, di cui due limitati a cinque anni.

## **b. Ripercussioni finanziarie**

### *Compiti supplementari ricorrenti*

Al fine di poter eseguire un raffronto valido riguardo alla situazione (cambiamenti del comportamento dei consumatori) prima e dopo la revisione della LStup, bisogna iniziare la raccolta dei dati già nell'anno in corso. Gli oneri di elaborazione dei dati di base sono contenuti nella strategia settoriale dell'UFSP e i mezzi occorrenti iscritti nel piano finanziario. Gli oneri supplementari risultanti dall'adozione della legge riveduta non sono contemplati nel piano finanziario, poiché rimane aperta la questione su come Consiglio federale e Parlamento decideranno riguardo alla revisione della LStup.

<sup>101</sup> Nel quadro del «Progetto per una politica sanitaria nazionale» è previsto un osservatorio sanitario nel quale potrà poi essere integrato l'Osservatorio nazionale dei problemi legati alla dipendenza.

Dalla revisione della LStup risultano i seguenti costi ricorrenti:

Anni prima dell'adozione della legge	2001	Anni segg.
<i>Prestazioni di servizio di terzi</i>		
Credito di ricerca [316.3189.002] (art. 29a) valutazione dei provvedimenti legali	400 000	600 000
<b>Totale costi</b>	<b>400 000</b>	<b>600 000</b>

Anni dopo l'adozione della legge	1	Anni segg.
<i>Prestazioni di servizio di terzi</i>		
Credito di ricerca [316.3189.002] (art. 3h, 3i e 29a) Osservatorio nazionale, valutazione nonché trasferimento di conoscenze e gestione della ricerca	240 000	240 000
Formazione/perfezionamento (circa 3000 all'anno) [316.3189.003] 8 posti	24 000	24 000
Retribuzioni del personale (art. 3e, 3h, 3i, 28a e 29c) [316.3019.016] 7 posti	1 187 000	1 187 000
Retribuzioni del personale (art. 29a) [317.3010.010] un posto	156 000	156 000
<i>Misure in materia di prevenzione</i>		
Credito prevenzione «droghe» (art. 3h) [316.3189.102] Coordinamento e gestione della qualità	450 000	450 000
Costi dei rilevamenti (art. 29a) [317.3181.001]	100 000	100 000
Altre spese per il materiale		
Spese di personale (circa 4000 all'anno) [316.3199.001] 8 posti	28 000	28 000
<b>Totale costi</b>	<b>2 205 000</b>	<b>2 205 000</b>

### *Compiti supplementari a termine*

Per questi compiti temporanei che richiedono due posti supplementari, vanno previsti i seguenti costi:

Anni dopo l'adozione della legge	01	02	03	04	05
<i>Misure in materia di prevenzione</i>					
Credito prevenzione «droghe» (art. 29a) [316.3189.102]	900 000	900 000	900 000	900 000	900 000
Retribuzioni del personale (art. 29a) [316.3189.090] 2 posti	312 000	312 000	312 000	312 000	312 000
<i>Prestazioni di servizio di terzi</i>					
Credito di ricerca (art. 29a) [316.3189.002]	600 000	600 000	600 000	600 000	600 000
<b>Totale costi</b>	<b>1 812 000</b>				

### *Spese supplementari una tantum*

Per dotare i posti supplementari e quelli a termine dell'equipaggiamento informatico (hardware e software) è necessaria una spesa unica di franchi 60 000 da iscrivere nel credito (316.4019.015).

### *Possibili nuovi compiti*

Se la Svizzera aderisse all'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze ne risulterebbero costi ricorrenti di circa franchi 700 000.

## **3.1.2 Sui Cantoni**

In relazione con la segnalazione di situazioni a rischio e con il depistaggio precoce, i Cantoni devono prevedere un onere finanziario e di personale supplementare per l'approntamento e il mantenimento di relativi programmi di assistenza a giovani a rischio (art. 3c). A seconda di come si configura l'attuale offerta in questo settore e nei settori della terapia e della riduzione dei danni, gli oneri supplementari variano da Cantone a Cantone.

### **a. Prevenzione**

Non vi sono indicazioni precise sulle uscite di Cantoni e Comuni per la prevenzione. Questi costi sono spesso iscritti sotto diverse rubriche nei costi generali di educazione o sociali, come ad esempio nel settore scolastico, negli uffici di assistenza alla gioventù, nei centri terapeutici ambulatoriali ecc. Le spese stimate ammontano in totale a circa 30-35 milioni di franchi, variano però fortemente da Cantone a Cantone. Per il rafforzamento della tutela dei giovani previsto nella legge occorre prevenire spese supplementari di circa 3-5 milioni di franchi.

### **b. Terapia e riduzione dei danni**

Attualmente vengono complessivamente spesi per la terapia tra i 250 e i 300 milioni di franchi, ove la parte di Comuni e Cantoni si situa tra i 150 e i 200 milioni di franchi. Per la riduzione dei danni le stime per le spese di Comuni e Cantoni si situano tra i 200 e i 220 milioni di franchi. Le spese totali stimate di Cantoni e Comuni per questi due pilastri ammontano attualmente a 350-420 milioni di franchi. Le spese supplementari stimate per Cantoni e Comuni ammontano al 10-15 per cento, vale a dire a 35-63 milioni di franchi.

Nell'ambito della terapia orientata all'astinenza si tratterà di portare avanti, migliorare nonché eventualmente diversificare le offerte esistenti. Nel settore del trattamento basato sulla prescrizione di eroina è da prevedere una riduzione dei costi qualora le casse malati partecipino viepiù ai costi del trattamento. Nuovo è l'impegno di adottare misure per la riduzione dei danni e l'aiuto alla sopravvivenza. Per i Cantoni, che dispongono ancora di offerte lacunose per la riduzione dei danni, ne risulteranno così costi supplementari.

### **c. Repressione**

Le modifiche proposte (depenalizzazione del consumo di canapa; procedura amministrativa e altre) condurranno a uno sgravio di polizia e giustizia, soprattutto nel

settore dei casi minori. Si ridurrà ad esempio il numero di denunce di polizia e di procedure penali semplificate, quali procedure di decreto di accusa o di multa. Conformemente allo studio Oggier, secondo una stima prudente il potenziale di risparmio per Cantoni e Comuni potrebbe ammontare a 30 milioni di franchi all'anno. Dato che lo studio partiva da una depenalizzazione dell'intero consumo di droghe, i risparmi sui costi non risulteranno nella loro interezza. L'obiettivo della presente soluzione è tuttavia di concentrare le risorse del perseguimento penale (polizia, giustizia, esecuzione della pena) viepiù sul consumo di droga socialmente problematico e sul commercio di droga organizzato. L'aumento delle spese causato dal controllo del commercio di canapa sarà compensato dall'abolizione della penalizzazione del consumo e dalla semplificazione delle inchieste. Per il controllo dell'obbligo di notificazione nella coltivazione della canapa bisogna invece prevedere un aumento delle spese.

### **3.2 Ripercussioni sull'informatica**

Il supporto informatico oggi disponibile all'Ufficio federale della sanità pubblica soddisfa le esigenze per assolvere i suoi compiti di controllo degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope. Mezzi supplementari sono tuttavia necessari per equipaggiare i posti supplementari richiesti.

### **3.3 Ripercussioni sull'economia**

In generale vale la regola che prima è possibile integrare in una terapia una persona dipendente, più bassi saranno i costi del trattamento, e più persone interessate seguono un trattamento, più bassi risultano gli altri costi, come i costi generali della salute, i costi di polizia e di giustizia ecc.

L'assistenza precoce e un sistema d'aiuto efficiente migliorano le opportunità delle persone dipendenti di liberarsi dalla dipendenza e possono abbassare i costi per l'aiuto medico d'urgenza nonché per le cure e le misure sociali per i consumatori di droga. Mediante una prevenzione rafforzata vengono ridotti i futuri costi per l'aiuto e della malattia. Questo principio corrisponde all'idea, espressa nell'articolo 19 della legge federale sull'assicurazione malattie, della promozione della prevenzione delle malattie (LAMal; RS 832.10).

Oltre alla liberazione dalla tossicodipendenza, l'obiettivo diretto o indiretto della terapia è anche la riduzione degli effetti negativi (criminalità legata all'acquisizione di droga, peso gravante sulle persone interessate e sulla loro famiglia ecc.) attraverso il reinserimento sociale, di cui fa parte il reinserimento nella vita professionale.

Nel rapporto Schild del 1996, i costi per gli anni dal 1990 al 1994 sono stimati in media come segue:

per la repressione 500 milioni, per la terapia 220-260 milioni, per la riduzione dei danni 120-200 milioni, per la prevenzione 30-35 milioni e per la ricerca 16 milioni.

### 3.4

### Ripercussioni sanitarie e sociopolitiche

I diversi punti principali della revisione non avranno ripercussioni profonde sulla prassi. Piuttosto, confermeranno le soluzioni pragmatiche esistenti e gli specialisti cui è affidata l'applicazione delle numerose misure.

Le regolamentazioni proposte per l'uso della canapa avranno per contro sensibili ripercussioni sulla prassi: oltre all'adeguamento alla realtà sociale già esistente e al summenzionato sgravio di polizia e giustizia, la revisione della legge porta a uniformare l'esecuzione e a impedire di criminalizzare i consumatori di canapa. Ne risulta così accresciuta la credibilità della politica della droga nel suo complesso. Inoltre, i mercati della canapa non controllati, illegali, vengono ridotti in favore di un mercato tollerato con chiare condizioni quadro. I mercati della canapa e delle droghe pesanti (cocaina, eroina) verranno separati. I consumatori di canapa entreranno così meno in contatto con altre droghe più pericolose. Quale misura d'accompagnamento si intende dare impulsi mirati nel settore della prevenzione, al fine di contrastare una banalizzazione del consumo di canapa e di poter intervenire precocemente in caso di problemi che vanno delineandosi nei giovani. Basandosi sugli studi connessi all'evoluzione del consumo di canapa in caso di depenalizzazione, si può partire dal presupposto che la depenalizzazione non comporterà un incremento duraturo del consumo.

## 4

### Programma di legislatura

Il presente disegno è annunciato<sup>102</sup> nel programma di legislatura 1999-2003. I costi supplementari documentati nel numero 3.1 non sono contemplati nel relativo piano finanziario.

## 5

### Rapporto con il diritto internazionale

Secondo la dottrina riconosciuta, tutte le Convenzioni dell'ONU nel settore delle droghe ammettono un potere discrezionale a favore delle autorità preposte al perseguimento penale riguardo al tipo di stupefacenti. In molti Paesi, secondo la dottrina e la prassi dominanti, la depenalizzazione del consumo, del possesso a fini di consumo nonché di tutti gli atti preparatori per il consumo personale è ammessa in virtù delle convenzioni internazionali, e l'accordo del 1988<sup>103</sup> deve essere corretto secondo il principio di proporzionalità e un'interpretazione costituzionale.

<sup>102</sup> Cfr. rapporto del Consiglio federale del 1° marzo 2000 sul programma di legislatura 1999-2003 (FF 2000 2098).

<sup>103</sup> Convenzione ONU del 1988, United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, Vienna, 20 dicembre 1988.

## 5.1 Perizia del prof. Mark Pieth<sup>104</sup>

La soluzione qui proposta (depenalizzazione del consumo di canapa e dei relativi atti preparatori, limitazione dell'obbligo del perseguimento penale per la coltivazione, il commercio e la fabbricazione riguardanti la canapa) è stata avanzata dal prof. Pieth per esaminare la conformità alle Convenzioni. Egli è giunto ai seguenti risultati:

### 5.1.1 Consumo e piccola coltivazione di canapa

In base alle Convenzioni sugli stupefacenti del 1961 (Convenzione unica) e del 1971, non vige alcun obbligo di comminare una pena per le cosiddette «*personal use offences*» (il possesso a fini di consumo, la consegna per il consumo comune, la piccola coltivazione e la preparazione per il consumo personale della canapa).

Per la giurisprudenza tedesca<sup>105</sup>, la riserva costituzionale contenuta nell'articolo 3 numero 2 della Convenzione del 1988<sup>106</sup> dovrebbe essere sufficiente per prescindere da una penalizzazione del consumo. Per sicurezza, all'atto della ratifica della convenzione sarà opportuno aggiungere la riserva prevista nel nostro messaggio<sup>107</sup>.

Con il presupposto di addurre una riserva alla Convenzione del 1988, una depenalizzazione generale, sancita per legge, del consumo di canapa e delle piccole coltivazioni sarebbe conforme alle convenzioni.

### 5.1.2 Coltivazione, commercio e immagazzinamento

In merito al commercio regolamentato e al suo approvvigionamento (coltivazione e immagazzinamento) secondo il modello del «*coffee shop*», la Convenzione del 1961 lascia invariati alcuni interrogativi. Quale Convenzione di controllo punta soprattutto alla vigilanza su importazione, esportazione, produzione, lavorazione e commercio. Con ciò, la coltivazione della canapa non è vietata, pur se vanno adottate particolari misure contro gli abusi. Perfino la coltivazione allo scopo di estrarre la sostanza attiva non è, a priori, illecita e così neppure automaticamente da sancire penalmente. La Convenzione vorrebbe comunque limitare l'uso a scopi medici e scientifici (art. 4 Convenzione unica). Nell'applicazione concreta, la Convenzione è contraddittoria (in particolare non è chiarito il rapporto tra l'art. 4 e l'art. 2 n. 5 lett. b). Vi è una questione controversa, e cioè se l'articolo 36 lasci aperta la possibilità di un obbligo

<sup>104</sup> Perizia sulla conformità alle Convenzioni di diversi modelli di depenalizzazione della canapa, prof. Mark Pieth, Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Basilea, 15 novembre 2000.

<sup>105</sup> Cfr. Kreuzer, Handbuch des Betäubungsmittelstrafrechts, Monaco 1998, § 10 n. 62, Köhler, Freiheitliches Rechtsprinzip und Betäubungsmittelstrafrecht, ZStW 104 (1992), p. 3.

<sup>106</sup> Convenzione ONU del 1988, United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, Vienna, 20 dicembre 1988.

<sup>107</sup> Cfr. al riguardo il messaggio del 29 novembre 1995 concernente la ratificazione da parte della Svizzera della Convenzione del 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, FF 1996 I 521, capitolo 42 Riserve in merito all'articolo 3 paragrafi 2, 6, 7 e 8.

di penalizzare volontario, poiché chiede soltanto la penalizzazione del commercio che *viola la Convenzione*.

La Convenzione del 1988 non muta sostanzialmente la situazione, poiché la punibilità di cui all'articolo 3 numero 1 lettera i viene poi fatta dipendere dall'infrazione contro le Convenzioni del 1961 e 1971. Pur se così non sembra esclusa una sostanziale regolamentazione del commercio della canapa secondo il principio della concessione, ne risultano, da un lato, problemi di ordine pratico dalle esigenze di controllo legale della Convenzione unica e, dall'altro, dal fatto che la comunità internazionale interpreta la Convenzione del 1988 quale obbligo di penalizzare il commercio. In considerazione delle zone d'ombra e delle controversie giuridiche nonché del clima politico internazionale è tuttavia indicato, riguardo al piccolo commercio e all'approvvigionamento di canapa che comporta secondo il modello del «*coffee shop*», optare per una soluzione di processo penale.

### **5.1.3 Ammissibilità di disposizioni per limitare l'obbligo del perseguimento penale**

Le convenzioni del 1961, 1971 e 1988 puntano sull'applicazione del principio d'opportunità (cfr. art. 3 n. 1 lett. i della Convenzione del 1988). Sulla base della documentazione, la formulazione dell'articolo 3 numero 6 della Convenzione dell'ONU del 1988 può essere interpretata come riconoscimento di una politica che si concentra sui casi gravi di commercio di stupefacenti a livello internazionale. Qualora la Svizzera prevedesse una riserva nonostante il messaggio sulla Convenzione del 1988, si tratterebbe pertanto di una semplice misura di sicurezza, dato che riesce nettamente più facile addurre una riserva che non denunciare la Convenzione a posteriori.

La perizia giunge alla conclusione che la revisione di legge riguardo al consumo della canapa e alla coltivazione, alla fabbricazione e al piccolo commercio della canapa *non viola la Convenzione*.

## **5.2 Perizia dell'Istituto svizzero di diritto comparato**

Gli stessi problemi concernenti la conformità con le convenzioni ONU nel settore della droga delle disposizioni legali proposte sono state sottoposte all'Istituto svizzero di diritto comparato a Losanna, che è giunto alle seguenti conclusioni nella sua perizia<sup>108</sup>:

### **5.2.1 Consumo e piccola coltivazione di canapa**

La depenalizzazione del consumo di canapa e dei suoi atti preparatori è in sintonia con le convenzioni internazionali, che non solo consentono agli Stati membri di di-

<sup>108</sup> Legal Opinion concerning the Compatibility of Proposed National Narcotics Laws with Relevant International Conventions, Istituto svizzero di diritto comparato, Losanna, 5 marzo 2001.

chiarare esente da pena il consumo personale (personal use), ma ammettono anche di depenalizzare gli atti preparatori connessi direttamente ed esclusivamente al consumo personale.

### **5.2.2 Ammissibilità di disposizioni per limitare l'obbligo del perseguimento penale**

Soprattutto la Convenzione del 1988 riconosce espressamente il diritto degli Stati membri di stabilire priorità nel perseguimento penale, che corrispondano alle condizioni nazionali e alle strategie di applicazione della legislazione nel settore degli stupefacenti. L'articolo 19*d* della revisione di legge proposta concorda quindi pienamente con le Convenzioni dell'ONU.

### **5.2.3 Limitazione dell'obbligo del perseguimento penale in caso di consumo di stupefacenti**

Il disciplinamento proposto per limitare l'obbligo del perseguimento penale in caso di consumo di tutti gli stupefacenti eccetto la canapa è compatibile con le convenzioni internazionali, che non obbligano in alcun modo gli Stati membri a perseguire penalmente il consumo personale.

### **5.2.4 Coltivazione e commercio di canapa**

Anche se i disciplinamenti contenuti nell'articolo 19*f* della revisione di legge proposta non sono di per sé in contraddizione con le convenzioni internazionali, è necessario prendere provvedimenti che corrispondano alle esigenze di cui agli articoli 23 e 30 della Convenzione del 1961. Essi prevedono che un servizio statale sorvegli e controlli la coltivazione e il commercio all'ingrosso e che il commercio al dettaglio di prodotti a base di canapa sia effettuato esclusivamente da un'azienda statale o da persone con una concessione statale. In questo senso i disciplinamenti proposti non sono pienamente compatibili con le convenzioni internazionali.

## **5.3 Valutazione delle perizie giuridiche**

Essenzialmente, entrambe le perizie giuridiche giungono alle stesse conclusioni. L'unica differenza consiste nella domanda se, per quanto concerne la limitazione dell'obbligo del perseguimento penale nei settori della coltivazione, della fabbricazione e del commercio, i disciplinamenti proposti sono sufficienti o se devono essere completati con un modello statale di licenze.

Al riguardo occorre osservare che anche i Paesi Bassi rinunciano parzialmente al perseguimento penale nei settori menzionati senza aver introdotto un sistema statale di licenze. Ciò nonostante, sinora il sistema olandese non è mai stato definito per principio non compatibile con le Convenzioni dell'ONU.

Nell'elaborazione del diritto di esecuzione dell'articolo 19<sup>f</sup> bisognerà esaminare a fondo se e in quale forma si dovrà tener conto delle proposte formulate nella perizia dell'Istituto svizzero di diritto comparato.

## **5.4 Rapporto con il diritto europeo**

Non esiste una legislazione autonoma dell'UE nel settore delle droghe: le disposizioni legislative dell'UE in questo settore poggiano, da un lato, sulle Convenzioni internazionali dell'ONU (cfr. n. 5), dall'altro sulle legge nazionali in materia di droga degli Stati membri e sulle loro concezioni giuridiche. Il presente disegno di legge si rifà, soprattutto per i problemi legati alla canapa, alla politica in materia di droga dei Paesi Bassi. Il presente disegno di legge non contraddice pertanto le disposizioni legislative dell'UE.

## **6 Basi legali**

### **6.1 Costituzionalità**

#### **6.1.1 Competenza federale per il rilascio di disposizioni intese a combattere i disturbi legati alla tossicodipendenza**

Una perizia del 2 novembre 1978<sup>109</sup> dell'Ufficio federale di giustizia ha stabilito che tutte le malattie importanti dal profilo dell'igiene sociale sono considerate nella descrizione contenuta nell'articolo 69 Cost. (ora: art. 118 cpv. 2 lett. b Cost.). Anche malattie che sono imputabili più o meno a un agire volontario dell'essere umano rientrano nell'articolo 69 Cost. Il concetto di lotta alla malattie, inoltre, include la prevenzione. Tuttavia, non ogni misura statale che è in relazione in senso lato con il concetto di prevenzione è giustificata dall'articolo 69 Cost.

I disturbi legati alla tossicodipendenza con tutte le loro manifestazioni sono senza dubbio considerati ad ampia diffusione e possono minacciare in modo duraturo la vita di ogni singola persona o causare gravi pregiudizi, in senso lato, alla salute. In linea di massima, il presente disegno intende prevenire e combattere direttamente e globalmente comportamenti di abuso di sostanze che generano dipendenza. Misure di aiuto alla sopravvivenza e di riduzione dei danni sono destinate direttamente a impedire altri danni alla salute provocati dalle dipendenze. I disciplinamenti previsti perseguono soltanto questi obiettivi diretti di promovimento della salute, ragione per cui rientrano nell'ambito dell'articolo 69, ovvero 118 capoverso 2 lettera b Cost.; l'esecuzione è in primo luogo di pertinenza dei Cantoni<sup>110</sup>. Un parere del 18 febbraio 1999 dell'Ufficio federale di giustizia conferma che con la nuova Costituzione federale non sono subentrati cambiamenti in tal senso.

<sup>109</sup> Pubblicato in: Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione, 1979, fascicolo 43/II, n. 48.

<sup>110</sup> Cfr. in merito anche il messaggio del Consiglio federale sulla riforma della Costituzione federale del 20 novembre 1996 (FF 1997 I 1) ad articolo 109.

### 6.1.2

### Ulteriori competenze costituzionali specifiche

L'articolo 118 capoverso 2 lettera b Cost. sancisce che nell'ambito delle sue competenze la Confederazione prende provvedimenti a tutela della salute. La Confederazione «emana prescrizioni su: l'impiego di ... stupefacenti ...» In tal modo dispone di una competenza globale esplicita nel settore degli stupefacenti. Può così disciplinare la fabbricazione, la trasformazione, il commercio (inclusi importazione ed esportazione, custodia, consegna e approvvigionamento) nonché l'uso di stupefacenti.

Oltre alle competenze di massima della Confederazione nel settore degli stupefacenti e delle malattie legate alla tossicodipendenza nell'articolo 118 Cost., la LStup poggia sull'articolo 64<sup>bis</sup> della vecchia Costituzione federale, che a livello di contenuto corrisponde ora all'articolo 123 Cost. La situazione giuridica iniziale rimane invariata a seguito della nuova Costituzione: secondo l'articolo 123 capoverso 1 Cost. la legislazione nel campo del diritto penale compete alla Confederazione. Secondo l'articolo 123 capoverso 3 l'organizzazione dei tribunali, la procedura giudiziaria e l'amministrazione della giustizia in materia penale competono ai Cantoni. Questa disposizione non si applica tuttavia senza limitazioni. Alla Confederazione compete di emanare disposizioni procedurali indispensabili a garantire un'applicazione corretta, uniforme e completa del diritto penale materiale. Questo è l'obiettivo dell'introduzione di un obbligo ristretto del perseguimento penale che fissa priorità nel perseguimento dei numerosi delitti in base alla gravità della violazione del bene giuridico nonché della giurisdizione penale amministrativa nell'ambito d'esecuzione delle autorità federali.

Già nel messaggio del 23 luglio 1918 concernente il disegno di Codice penale svizzero (FF 1918 I, p. 6 e 7 tedesco), il nostro Consiglio ha dichiarato che è difficile tracciare il confine tra la competenza della Confederazione di legiferare in ambito di diritto penale e il diritto dei Cantoni di disciplinare l'esecuzione delle pene. In linea di massima la descrizione del contenuto e degli effetti legali delle pene appartiene al diritto penale materiale. La Confederazione può perciò stabilire per lo meno principi generali sull'esecuzione delle pene.

Nel suo parere l'Ufficio federale di giustizia risponde affermativamente alla domanda se, oltre all'articolo 118 Cost., questa facoltà conferisce alla Confederazione anche la competenza di elaborare per i Cantoni prescrizioni di diritto procedurale per l'applicazione delle disposizioni della LStup in materia di sanzioni. Tuttavia, occorre rispettare i limiti della delega di competenze legislative e sancire i diritti fondamentali e gli obblighi delle persone a livello di legge (nella LStup). Nel presente disegno se ne tiene sufficientemente conto.

### 6.2

### Delega di competenze legislative

Nell'articolo 30 capoverso 1, al nostro Consiglio è attribuita una competenza generale, dopo aver sentito i Cantoni e la Commissione federale per le questioni relative alla droga, di emanare disposizioni d'esecuzione sulla legge sugli stupefacenti.

Il disegno di legge prevede in diverse disposizioni la competenza del nostro Consiglio di emanare il diritto di applicazione. Al riguardo non vi sono problemi in quanto il disegno di legge in molti casi disciplina già di per sé i principi, delimitando così

l'ambito entro il quale deve muoversi il disciplinamento da parte nostra. Inoltre, risulta sensato prevedere nostre competenze a emanare disposizioni d'esecuzione là dove oggi non può ancora essere giudicata la necessità di un disciplinamento. In ulteriori settori le competenze normative che spettano al nostro Consiglio sono giustificate per poter reagire rapidamente a nuovi sviluppi. Inoltre, i disciplinamenti che comportano un'importante regolamentazione di dettaglio devono situarsi a livello di ordinanza.

Nel dettaglio, ci verranno assegnate le seguenti competenze di emanare ordinanze:

- fissare le condizioni quadro in relazione con il particolare obbligo d'autorizzazione della prescrizione, della consegna e della somministrazione di stupefacenti per il trattamento di persone tossicodipendenti (art. 3e cpv. 2); quanto al trattamento basato sulla prescrizione di eroina, questa competenza esisteva già;
- fissare i dettagli riguardo alle elaborazioni di dati necessari in relazione con l'esecuzione del trattamento di persone tossicodipendenti da parte di autorità o istituzioni (art. 3e cpv. 4);
- introdurre un obbligo di comunicazione per i proprietari di colture di canapa (art. 17a);
- emanare disposizioni riguardo alla restrizione del perseguimento penale (art. 19d segg.)

Le attuali competenze di emanare ordinanze verranno mantenute nei seguenti settori:

- sottoporre i precursori al controllo degli stupefacenti; prevedere un obbligo d'autorizzazione o altre misure di vigilanza meno estese, come l'identificazione del cliente, l'obbligo di tenere i libri e l'obbligo di informare (art. 3 cpv. 1);
- emanare disposizioni particolari per il trattamento basato sulla prescrizione di eroina (art. 3e cpv. 3);
- fissare i controlli periodici degli svolgimenti delle terapie riguardanti i trattamenti basati sulla prescrizione di eroina (art. 3e cpv. 3);
- vietare o limitare quantitativamente ai titolari dell'autorizzazione la coltivazione di piante allo scopo di estrarre stupefacenti nonché la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione e il mantenimento di scorte di stupefacenti (art. 6 cpv. 1);
- fissare tasse per il permesso d'importazione e d'esportazione di stupefacenti (art. 30 cpv. 2);
- emanare disposizioni particolari riguardo all'approvvigionamento, all'uso, al controllo e all'immagazzinamento nell'esercito (art. 30 cpv. 3).

La delega diretta da parte del legislatore alle istanze a noi subordinate è sostanzialmente ammessa alle stesse condizioni della delega al nostro Consiglio. Tuttavia, occorre ponderare la valenza della materia da disciplinare: le decisioni importanti devono rimanere riservate ai livelli superiori, quelle meno importanti possono e devono essere trasferite ai livelli inferiori. L'importanza della definizione di sostanza tanto per il mercato degli stupefacenti quanto per le disposizioni penali parla in favore di un innalzamento della delega dall'attuale livello d'Ufficio al livello di Di-

partimento. Al Dipartimento pertinente vengono così attribuite le seguenti competenze di emanare ordinanze di sua iniziativa:

- approntare una lista degli stupefacenti, delle sostanze psicotrope e dei precursori (art. 2 cpv. 7).
- approntare un elenco delle sostanze e dei preparati dei quali si deve presupporre che abbiano un effetto analogo alle sostanze e ai preparati di cui all'articolo 1 (art. 7 cpv. 3).

## Elenco delle abbreviazioni

CdS	Consiglio degli Stati
CFQD	Commissione federale per le questioni relative alla droga
CN	Consiglio nazionale
CP	Codice penale (RS 311.0)
CPM	Codice penale militare (RS 321.0)
CSS-CN	Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale
D-CP	Disegno del Consiglio federale concernente la modifica della Parte generale e del Libro terzo del Codice penale (21 settembre 1998; FF 1999 II 1975)
DFI	Dipartimento federale degli interni
DPA	Legge federale sul diritto penale amministrativo (RS 313.0)
DTF	Decisioni del Tribunale federale
EMCDDA	European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction
FF	Foglio federale
GB	Regno Unito
ICD-10	International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems
ISAT	Istituto svizzero per gli agenti terapeutici
LATer	Legge sugli agenti terapeutici (RS ...)
LCStr	Legge federale sulla circolazione stradale (RS 741.01)
LSD	Acido D - Lisergico
LStup	Legge federale sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope (RS 812.121)
M	Mozione
OMS	Organizzazione mondiale della sanità dell'ONU
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
P	Postulato
PLR	Partito liberale-radical svizzero
PPD	Partito popolare democratico
PS	Partito socialista svizzero
RFG	Repubblica federale di Germania
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
Sw	Svezia
THC	Tetraidrocannabinolo (principio attivo della canapa)
UDC	Unione Democratica di Centro
UE	Unione Europea
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica

## Bibliografia e lista dei rapporti menzionati

- Behelf des Chefs Heer über Suchtmittel del 23 ottobre 1997, n. 3.2
- Bollettino stenografico del Consiglio nazionale, del 2 ottobre 1974, p. 1455
- Commissione federale per le questioni relative alla droga, «Rapporto sulla canapa», Ufficio federale della sanità pubblica, 1999
- «Da 29 a 1», Progetto di Codice federale di procedura penale, Rapporto della Commissione d'esperti «Unificazione del diritto di procedura penale», Ufficio federale di giustizia e polizia, Berna 1997
- Dott. Cesoni M.L. «Analisi delle legislazioni europee in merito al consumo di droghe illegali e ai suoi atti preparatori», maggio 1999, Ufficio federale della sanità pubblica
- Dott. Hug-Beeli Gustav, «Valenza e conseguenze della penalizzazione del consumo di stupefacenti e sostanze psicotrope e dei suoi atti preparatori sulla lotta all'abuso di stupefacenti in Svizzera», Ufficio federale della sanità pubblica, 1999
- Dott. Oggier W., «I costi della penalizzazione del consumo di stupefacenti e sostanze psicotrope e dei suoi atti preparatori», Ufficio federale della sanità pubblica, 1999
- Eggenberger Christina, Meyer Matthias, «Ripercussioni delle attuali modifiche della legislazione in materia di canapa sul comportamento dei consumatori», Istituto svizzero di prevenzione dell'alcolismo e altre tossicomanie, su mandato dell'UFSP, novembre 2000
- European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA.) Extended annual report on the state of the drugs problem in the European Union, 1999
- International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems, Tenth Revision, Geneva, WHO, Vol. 2, 1993, ICD-10 Capitolo V, edizioni Hans Huber, Berna, Göttingen, Toronto, 1991, Capitolo F10-F19 Psychische und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen
- Messaggio concernente la ratificazione da parte della Svizzera della Convenzione del 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope del 29 novembre 1995 (FF 1996 I 521)
- Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente una modificazione della legge federale sugli stupefacenti del 9 maggio 1973 (FF 1973 I 1106)
- Messaggio del Consiglio federale concernente la modifica del Codice penale svizzero (Disposizioni generali, introduzione e applicazione della legge) e del Codice penale militare nonché una legge federale sul diritto penale minore (FF 1999 II 1669 segg.)
- Messaggio del Consiglio federale concernente la revisione della Costituzione federale del 20 novembre 1996 (FF 1997 I 1)

- Messaggio relativo alle iniziative popolari «Gioventù senza droghe» e «per una politica ragionevole in materia di droga» del 19 giugno 1995, (FF 1995 III 1081 segg.)
- Methadonbericht (3<sup>a</sup> edizione) della Commissione federale degli stupefacenti, Gruppo di lavoro Metadone della sottocommissione per le questioni relative alla droga, UFSP, dicembre 1995; p. 36 seg.
- Ministero pubblico della Confederazione, Statistica svizzera della droga 1980 e 1990, Berna
- Noll, Revue pénale suisse, 1957, 366 segg.
- Prof. dott. Pieth Mark, «Perizia in merito alla conformità alle convenzioni di diversi modelli di depenalizzazione parziale della canapa», 15 novembre 2000
- Prof. Killias Martin, «Depenalizzazione o limitazione dell'obbligo del perseguimento penale», Revue pénale suisse 115 (1997), 94-109
- Prof. Roques Bernard, «La Dangerosité des drogues»; Rapport au secrétariat d'Etat à la Santé de la République Française, Editions Odile Jacob, gennaio 1999
- Single Eric and Paul Christie: «The Consequences of Cannabis Decriminalization», Report for the Swiss Federal Office of Public Health, Ufficio federale della sanità pubblica, gennaio 2001
- Solivetti Luigi M.: «Drug Use Criminalization v. Decriminalization: An Analysis in the Light of the Italian Experience», Ufficio federale della sanità pubblica, gennaio 2001
- Servizio informazioni per l'estero del Ministero degli affari esteri, 2000 «Domande e risposte in merito alla politica in materia di droga dei Paesi Bassi», L'Aia
- Sträuli Bernhard, «La jurisprudence récente du Tribunal fédéral en matière de procédure pénale - Thèmes choisis», Revue pénale suisse 114/1 (1996), 60-75.
- Rapporto del Consiglio federale del 1° marzo 2000 sul programma di legislatura 2000-2003 (FF 2000 II 2037)
- Rapporto del gruppo di lavoro per elaborare le basi di una legge federale sulla prevenzione delle malattie (agosto 1982)
- Rapporto della Commissione peritale per la revisione della legge federale del 3 ottobre 1951 sugli stupefacenti; Ufficio federale della sanità pubblica, febbraio 1996
- Rapporto della sottocommissione «Droga» della Commissione federale per le questioni relative alla droga «Aspetti della situazione e della politica in materia di droga in Svizzera», giugno 1989
- Rapporto dell'Ufficio federale della sanità pubblica all'attenzione del Consiglio federale concernente il trattamento basato sulla prescrizione di eroina nel 1999, Ufficio federale della sanità pubblica, 13 settembre 2000

- Rapporto in merito ai risultati della procedura di consultazione sulla revisione della legge federale sugli stupefacenti del 3 ottobre 1951 (LStup) e modifiche delle ordinanze per un miglior controllo della coltivazione della canapa e del commercio dei suoi prodotti; Dipartimento federale dell'interno, settembre 2000
- Rapporto sui risultati della procedura di consultazione sul Rapporto della Commissione peritale per la revisione della legge federale sugli stupefacenti (Commissione Schild), Ufficio federale della sanità pubblica, Berna, dicembre 1996
- Ufficio federale di giustizia, Vigilanza federale: nozione e modalità. Perizia giuridica del 10 novembre 1998, pubblicato in «Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione», GAAC 64.24
- Ufficio federale di polizia, Statistica svizzera della droga 1999, Berna
- Ufficio federale di polizia, Uffici centrali di polizia giudiziaria, rapporto sulla situazione, 1999
- Ufficio federale di statistica: Vent'anni di droghe e diritto penale. Statistica criminale n. 10. Berna 1991

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>3315</b>
<b>1 Parte generale</b>	<b>3318</b>
1.1 Situazione iniziale	3318
1.1.1 Gli sviluppi della problematica della droga	3318
1.1.2 La legge sugli stupefacenti del 1951 e le successive revisioni	3320
1.1.3 La politica del Consiglio federale in materia di droga	3321
1.1.3.1 Il modello di provvedimenti dei «quattro pilastri»	3321
1.1.3.2 Rafforzamento dei provvedimenti secondo i «quattro pilastri»	3322
1.1.4 Sviluppi internazionali in materia di politica della droga	3323
1.1.5 Sforzi di riforma	3326
1.1.5.1 Rapporto del gruppo di lavoro per l'elaborazione delle basi per una legge federale sulla prevenzione delle malattie	3326
1.1.5.2 Aspetti della situazione e della politica in materia di droga in Svizzera. Rapporto della sottocommissione «Droga» della Commissione federale degli stupefacenti, 1989	3326
1.1.5.3 Consultazioni e votazioni popolari in materia di droga	3327
1.1.5.4 Perché un'altra revisione?	3328
1.1.5.5 Obiettivi della revisione	3331
1.2 Origine della revisione	3333
1.2.1 Avamprogetti	3333
1.2.1.1 Basi: raccomandazioni della Commissione peritale Schild sulla revisione della LStup, 1996	3333
1.2.1.2 Perizie concernenti diverse problematiche	3334
1.2.1.2.1 Rapporto sulla canapa della Commissione federale per le questioni relative alla droga (CFQD), 1999	3334
1.2.1.2.2 Efficacia delle misure per la tutela dei giovani, 1999, (prof. M. Killias)	3334
1.2.1.2.3 Valenza e conseguenze della penalizzazione del consumo di stupefacenti e sostanze psicotrope e dei suoi atti preparatori sulla lotta all'abuso di stupefacenti in Svizzera, 1999, (dott. G. Hug-Beeli)	3335
1.2.1.2.4 Analisi comparativa delle legislazioni europee in merito al consumo di droghe illegali e ai suoi atti preparatori, 1999 (dott. M.L. Cesoni)	3335
1.2.1.2.5 Costi della penalizzazione del consumo di stupefacenti e dei suoi atti preparatori, 1999, (dott. W. Oggier)	3335
1.2.1.2.6 Perizie concernenti lo sviluppo del consumo di canapa in caso di depenalizzazione	3336
1.2.1.3 Avamprogetto del Consiglio federale	3337
1.2.1.4 Avamprogetto della Commissione federale della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSS-CN)	3338

1.2.2	Procedura di consultazione	3339
1.2.3	Punti principali della revisione	3341
1.2.3.1	Sancire il modello dei quattro pilastri	3341
1.2.3.2	Prevenzione e trattamento di disturbi provocati dalla dipendenza: approccio globale dei provvedimenti nei settori della prevenzione, della terapia e della riduzione dei danni	3341
1.2.3.3	Definitivo inserimento nella legge del trattamento basato sulla prescrizione di eroina	3342
1.2.3.4	Protezione dei giovani	3343
1.2.3.5	Disposizioni penali	3345
1.2.3.5.1	Depenalizzazione del consumo di canapa	3345
1.2.3.5.2	Limitazioni dell'obbligo di perseguimento penale per determinate infrazioni	3345
1.2.3.6	Rafforzamento del ruolo della Confederazione	3347
1.2.4	Stralcio degli interventi parlamentari	3347
<b>2</b>	<b>Parte speciale: Commento del disegno di legge</b>	<b>3350</b>
2.1	Suddivisione	3350
2.2	Spiegazioni dei singoli articoli	3351
2.2.1	Scopo (art. 1) ( <i>nuovo</i> )	3351
2.2.2	Principio dei quattro pilastri (art. 1a) ( <i>nuovo</i> )	3352
2.2.3	Definizioni (art. 2)	3353
2.2.4	Precursori (art. 3)	3355
2.2.5	Laboratorio di riferimento (art. 3a)	3355
2.2.6	Capitolo 1a: Prevenzione, terapia e riduzione dei danni	3355
2.2.6.1	Sezione 1: Prevenzione (art. 3b)	3355
2.2.6.1.1	Segnalazioni di pericoli (art. 3c)	3356
2.2.6.2	Sezione 2: Terapia e reinserimento (art. 3d)	3358
2.2.6.2.1	Terapie di sostituzione (art. 3e)	3359
2.2.6.3	Sezione 3: Riduzione dei danni e aiuto alla sopravvivenza (art. 3f)	3361
2.2.6.3.1	Obbligo di notificazione in caso di pericolo per la circolazione (art.3g)	3362
2.2.6.4	Sezione 4: Coordinamento, ricerca, formazione e garanzia della qualità	3362
2.2.6.4.1	Coordinamento (art. 3h)	3363
2.2.6.4.2	Ricerca (art. 3i)	3363
2.2.6.4.3	Formazione, aggiornamento e perfezionamento (art. 3j)	3364
2.2.6.4.4	Garanzia della qualità (art. 3k)	3364
2.2.7	Capitolo 2: Fabbricazione, fornitura, acquisto e uso di stupefacenti	3364
2.2.7.1	Sostanze e preparati simili a stupefacenti (art. 7)	3364
2.2.7.2	Deroghe per le cosiddette «sostanze proibite» (art. 8)	3365
2.2.7.3	Utilizzazione di stupefacenti registrati come medicinali per indicazioni non ammesse (art. 11 cpv. 1 <sup>bis</sup> )	3367
2.2.7.4	Privazione della libertà a scopo di assistenza	3367

2.2.7.5	Obbligo di notificazione per ogni fornitura di stupefacenti (art. 16 cpv. 1)	3368
2.2.7.6	Obbligo di rendiconto per le aziende e le persone titolari di un'autorizzazione per la coltivazione, la fabbricazione e la preparazione di stupefacenti (art. 17 cpv. 3)	3368
2.2.7.7	Obbligo di notificazione per colture di canapa (art. 17a) ( <i>nuovo</i> )	3368
2.2.8	Capitolo 4: Disposizioni penali	3369
2.2.8.1	Fattispecie di fondo (art. 19 cpv. 1)	3369
2.2.8.2	«Casi gravi» (art. 19 cpv. 2)	3369
2.2.8.3	Motivi di riduzione della pena (art. 19 cpv. 4) ( <i>nuovo</i> )	3370
2.2.8.4	Abrogazione della negligenza	3370
2.2.8.5	Reati commessi all'estero (art. 19 cpv. 5)	3371
2.2.8.6	Protezione dei giovani (art. 19a)	3371
2.2.8.7	Punibilità del consumo di stupefacenti (art. 19b)	3371
2.2.8.8	Deroghe alla punibilità (art. 19c)	3372
2.2.8.9	Limitazione dell'obbligo di perseguimento penale (art. 19d)	3373
2.2.8.9.1	Obbligo di perseguimento penale limitato in caso di consumo punibile di stupefacenti (art. 19e)	3374
2.2.8.9.2	Obbligo di perseguimento penale limitato della coltivazione, della fabbricazione e del commercio di canapa e dei suoi prodotti (art. 19f)	3375
2.2.8.9.3	Imposta sul tabacco	3378
2.2.8.10	Fattispecie particolari (art. 20-22)	3378
2.2.8.11	Esecuzione del perseguimento penale (art. 28 e 28a)	3379
2.2.9	Capitolo 5: Compiti della Confederazione e dei Cantoni	3380
2.2.9.1	Sezione 1: Compiti della Confederazione (art. 29-29c)	3380
2.2.9.2	Sezione 2: Compiti dei Cantoni (art. 29d e 29e)	3382
2.2.10	Modifica del diritto vigente	3383
2.2.10.1	Articolo 136 CP	3383
2.2.11	Disposizioni transitorie	3383
2.3	Relazione con altri testi normativi della Confederazione	3383
2.3.1	Legge sugli agenti terapeutici	3383
2.3.2	Codice penale	3384
2.3.3	Codice penale militare	3384
2.4	Diritto comparato	3385
<b>3</b>	<b>Ripercussioni</b>	<b>3387</b>
3.1	Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	3387
3.1.1	Sulla Confederazione	3388
3.1.1.1	Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	3390
3.1.2	Sui Cantoni	3393
3.2	Ripercussioni sull'informatica	3394
3.3	Ripercussioni sull'economia	3394
3.4	Ripercussioni sanitarie e sociopolitiche	3395

<b>4 Programma di legislatura</b>	<b>3395</b>
<b>5 Rapporto con il diritto internazionale</b>	<b>3395</b>
5.1 Perizia del prof. Mark Pieth	3396
5.1.1 Consumo e piccola coltivazione di canapa	3396
5.1.2 Coltivazione, commercio e immagazzinamento	3396
5.1.3 Ammissibilità di disposizioni per limitare l'obbligo del perseguimento penale	3397
5.2 Perizia dell'Istituto svizzero di diritto comparato	3397
5.2.1 Consumo e piccola coltivazione di canapa	3397
5.2.2 Ammissibilità di disposizioni per limitare l'obbligo del perseguimento penale	3398
5.2.3 Limitazione dell'obbligo del perseguimento penale in caso di consumo di stupefacenti	3398
5.2.4 Coltivazione e commercio di canapa	3398
5.3 Valutazione delle perizie giuridiche	3398
5.4 Rapporto con il diritto europeo	3399
<b>6 Basi legali</b>	<b>3399</b>
6.1 Costituzionalità	3399
6.1.1 Competenza federale per il rilascio di disposizioni intese a combattere i disturbi legati alla tossicodipendenza	3399
6.1.2 Ulteriori competenze costituzionali specifiche	3400
6.2 Delega di competenze legislative	3400
<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>3403</b>
<b>Bibliografia e lista dei rapporti menzionati</b>	<b>3404</b>
<b>Legge federale sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope (Legge sugli stupefacenti, Lstup) (Disegno)</b>	<b>3411</b>