

Foglio Federale

Berna, 21 giugno 1968

Anno LI

Volume I

N° 25

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 18, con allegata la Raccolta delle leggi federali. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. (già Tipo-litografia Cantonale) Bellinzona — Telefono 092/5 18 71 — Ccp 65-690

9932

Messaggio

del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'approvazione della Convenzione unica sugli stupefacenti

(Del 20 marzo 1968)

Onorevoli signori, Presidente e Consiglieri,

Ci pregiamo di proporvi di approvare la Convenzione unica del 30 marzo 1961 sugli stupefacenti e di autorizzare il Consiglio federale a ratificarla. Questa Convenzione è entrata in vigore il 13 dicembre 1964, dopo che il numero indispensabile di Stati, quaranta, l'ebbe ratificata o vi ebbe aderito. La Svizzera ha sottoscritto la Convenzione il 20 aprile 1961.

I. LO SVILUPPO DEL CONTROLLO INTERNAZIONALE DEGLI STUPEFACENTI

La Convenzione unica del 1961 sugli stupefacenti costituisce, senza dubbio, una tappa importante nel controllo internazionale delle sostanze ingeneranti la tossicomania. Al fine di meglio comprendere le diverse disposizioni di questa Convenzione, è indispensabile approfondire un po' lo sviluppo storico del problema degli stupefacenti, problema di cui i Governi della seconda metà del Medio-Evo si erano già occupati.

Nel XVI secolo, la Turchia aveva proibito il consumo dell'oppio e dell'haschich sul proprio territorio. Nel mezzo del secolo diciottesimo la Cina interdisse la vendita dell'oppio e decise di chiudere le fumerie.

Nel XIX secolo, essendosi aggravata la situazione, essa dovette rinforzare le misure adottate. Nel 1800, il Governo cinese proibì le importazioni di oppio, ma delle grandi quantità di questa sostanza continuarono tuttavia a penetrare nel Paese. Dopo le guerre dell'oppio, che imperversarono in Cina

e che avevano per scopo di mantenere la frontiera aperta all'importazione di questa droga in provenienza dall'India, il Trattato di Tientsin ne autorizzò di nuovo il commercio. Verso la metà del XIX secolo alcuni Paesi adottarono delle misure per il controllo degli stupefacenti, per esempio la Francia la quale emanò, nel 1845, una legge che regolava il controllo dei veleni, ivi compresi gli stupefacenti. Fra il 1895 ed il 1906, diversi Stati e territori degli Stati Uniti d'America promulgarono regolamenti speciali relativi al controllo dell'oppio e di altri stupefacenti. Nel 1900, la diacetilmorfina (eroina) fece la sua apparizione sul mercato; ma bisognò attendere una decina di anni perchè fossero riconosciuti i suoi gravi pericoli.

Nel 1906, un grande passo fu fatto, allorchè la Cina proibì la coltivazione del papavero da oppio; ciò contribuì, in larga misura, alla disparizione progressiva dell'oppio da fumo in questo Paese. Nel 1908, il Governo britannico decise, probabilmente sotto la pressione della pubblica opinione, la riduzione delle esportazioni dell'oppio dall'India verso la Cina, per un periodo di prova di tre anni, a condizione che la Cina, a sua volta, riducesse, nella medesima proporzione, la propria produzione nazionale e le proprie importazioni provenienti da altri Paesi.

A queste condizioni, ed al fine di aiutare soprattutto la Cina in questo compito immenso, fu riunita a Sciangai, nel 1909, una Commissione internazionale dell'oppio. L'iniziativa era dovuta principalmente al Presidente degli Stati Uniti d'America, Teodoro Roosevelt. Nel 1908, il Governo degli Stati Uniti aveva proibito, nelle Filippine, l'uso dell'oppio impiegato per fini diversi da quelli medicinali ed era intervenuto, a questo proposito, presso i Governi di diversi Paesi d'Europa e d'Estremo Oriente, gli interessi dei quali erano in gioco. Tredici Stati si fecero rappresentare a Sciangai: la Germania, l'Austria-Ungheria, la Cina, la Gran Bretagna, la Francia, l'Italia, il Giappone, i Paesi Bassi, la Persia, il Portogallo, la Russia, il Siam e gli Stati Uniti d'America. I delegati adottarono all'unanimità nove risoluzioni che invitavano istantemente i Governi a sopprimere progressivamente l'uso dell'oppio da fumo, a limitare l'impiego della morfina ad usi medicinali ed a istituire un controllo nazionale della morfina e dei suoi derivati.

I delegati riuniti a Sciangai non avevano i poteri necessari per sottoscrivere un atto diplomatico. Tuttavia, fu grazie ai loro sforzi che venne elaborata all'Aia, tre anni più tardi, la prima Convenzione internazionale dell'oppio, la quale, in quanto accordo multilaterale, costituiva la base del controllo internazionale degli stupefacenti. Gli Stati già rappresentati a Sciangai nel 1909 presero parte, salvo l'Austria-Ungheria, a questa Conferenza. La convenzione dell'Aia del 1912 intesa alla soppressione dell'abuso dell'oppio e di altre preparazioni prevedeva l'abolizione progressiva dell'uso dell'oppio da fumo. L'impiego degli stupefacenti, presentati sotto la loro forma pura (la morfina, la diacetilmorfina, gli altri oppiacei e la cocaina), doveva essere limitato ai soli usi medici e legali, mentre la loro fabbricazione, la loro vendita e la loro dispensa erano sottomesse ad un

sistema di permessi e di registrazioni. Le esportazioni d'oppio, destinate a Paesi che ne avevano proibito l'importazione non furono ammesse. La fabbricazione e la vendita d'oppio detto lavorato (cioè l'oppio grezzo preparato per essere fumato) dovettero essere represses, le importazioni e le esportazioni proibite. È così che iniziò il sistema di controllo nazionale ed internazionale, ancora in vigore attualmente. Non era prevista alcuna organizzazione internazionale speciale per vigilare sulla stretta applicazione delle decisioni. Le parti contraenti si impegnarono solamente a scambiarsi reciprocamente, mediante i buoni uffici del governo olandese, i loro testi legislativi e le loro statistiche, ed a emanare delle disposizioni di legge, le quali operassero contro chiunque detenesse indebitamente l'uno o l'altro degli stupefacenti menzionati nella convenzione. Per quanto anche gli stati contraenti avessero liberamente riconosciuto, già prima del 1912, la necessità di combattere la tossicomania, questo compito divenne per loro vincolante dopo questa data, appunto mediante la sua consacrazione nel diritto internazionale, sebbene sia opportuno rilevare che la convenzione in sé stessa non conteneva disposizioni che ponessero in essere un diritto materiale, ma semplicemente delle raccomandazioni. Il testo della convenzione era inoltre assai lacunoso. Comunque, dopo la prima guerra mondiale, la maggior parte degli Stati aderì alla convenzione, che, tuttavia, poté essere messa in vigore solo il 10 gennaio 1920.

Il controllo degli stupefacenti passò poscia alla Società delle Nazioni, la quale, nel 1920, risolvette inoltre di assumere le funzioni sino allora attribuite al Governo dei Paesi Bassi.

Lo stesso anno, la Società delle Nazioni creava la «Commissione consultiva sul traffico dell'oppio ed altre droghe nocive». Questa commissione era composta di rappresentanti degli Stati e non già di persone prive di funzioni ufficiali. Essa esercitava le incombenze di organo amministrativo internazionale in materia di stupefacenti ed era incaricata di guidare il Consiglio e l'Assemblea generale nel campo degli stupefacenti. Inoltre aveva il compito di sorvegliare il controllo generale dei trattati relativi agli stupefacenti, di verificare le informazioni concernenti la produzione e la fabbricazione degli stupefacenti, raccolte dal Segretario della Società delle Nazioni mediante questionari e sulla base dei rapporti annuali dei governi, ed il commercio dei suddetti stupefacenti, di convocare delle conferenze e di elaborare eventualmente dei nuovi trattati. L'assemblea affidò qualche compito al Segretariato della società delle Nazioni. Questo organo doveva riunire le informazioni sulle misure adottate nei differenti paesi in conformità alla convenzione, per quanto riguardava la produzione, la distribuzione ed il consumo degli stupefacenti e redigere il rapporto al Consiglio in collaborazione con la commissione. Questa commissione era composta di membri di Stati, per i quali la questione rivestiva un interesse speciale: i principali paesi fabbricanti, gli Stati produttori di materie prime necessarie alla fabbricazione di stupefacenti naturali, gli Stati nei quali il contrabbando di

stupefacenti costituisse un grave problema. Qualora fossero state rilevate delle lacune nella legislazione di determinati Paesi, la Commissione richiama l'attenzione dei rispettivi Governi su queste lacune; e qualora se ne desse il caso, ne avrebbe informato l'opinione pubblica.

Nel 1924 si riuniva una Conferenza che doveva occuparsi in particolare del problema dell'uso dell'oppio da fumo in Estremo Oriente. Agli inizi del 1925, fu concluso un Accordo che aveva per scopo di esercitare una sorveglianza più stretta sul traffico illecito e di sopprimere progressivamente il vizio di fumare l'oppio. A questo fine, furono istituiti dei monopoli di Stato sulle importazioni, sulle vendite e sulla distribuzione di oppio preparato. Inoltre, dovette essere introdotto un sistema di licenze e di razionamenti. Solamente i possessori di una autorizzazione speciale avevano il diritto di vendere piccole quantità di oppio. Questo Accordo era anche applicabile nei territori e possedimenti in Estremo Oriente degli Stati contraenti.

Nel novembre 1924, 41 Stati accettarono un invito dell'Assemblea generale della Società delle Nazioni a partecipare ad una Conferenza generale sugli stupefacenti. Purtroppo, nel corso dei negoziati, due delegazioni importanti si ritirarono: quella della Cina, perchè i Governi che in questo Paese detenevano dei possedimenti ove era permesso fumare l'oppio, non si erano dichiarati disposti a proibire questo vizio in un congruo termine; e quella degli Stati Uniti, perchè i Paesi produttori rigettavano la proposta che mirava a limitare la produzione dell'oppio grezzo ai bisogni medici e scientifici del mondo — ad eccezione delle quantità che sarebbero state necessarie, entro un certo lasso di tempo, per l'oppio da fumo. La «Convenzione» di Ginevra fu, malgrado ciò, sottoscritta nel febbraio 1925. Questo testo, elaborato sulla base dello strumento del 1912, istituiva il sistema attuale delle licenze e delle registrazioni per tutto il traffico degli stupefacenti, come pure l'obbligo di stendere un rapporto alle autorità internazionali sulla applicazione dei trattati relativi agli stupefacenti. Il sistema delle licenze si applica alla importazione e alla esportazione di ogni stupefacente e non solamente alla importazione e alla esportazione delle droghe lavorate. L'introduzione della stima (valutazione) dei bisogni è molto importante. In seguito a questa innovazione, le parti contraenti dovevano indicare la quantità di ogni stupefacente che avrebbero dovuto importare per soddisfare il proprio fabbisogno probabile, nel corso dell'annata seguente, dal momento che queste indicazioni dovevano essere controllate dal nuovo Comitato Centrale permanente dell'oppio. Questo Organo fu autorizzato a richiedere delle informazioni al Governo del Paese che minacciasse di «diventare un centro del commercio illecito» e, se queste informazioni non fossero state soddisfacenti, a comunicare ciò al Consiglio della Società delle Nazioni. Nello stesso tempo, esso decide se raccomandare agli Stati contraenti di porre termine alle esportazioni di stupefacenti a destinazione del Paese in questione. Quest'ultimo, come pure gli altri Stati contraenti,

potranno portare la controversia davanti al Consiglio della Società delle Nazioni. In confronto alla Convenzione dell'oppio del 1912, il controllo è stato esteso a sostanze diverse da quelle già menzionate in detto testo, cioè anche alla foglia di coca, alla cocaina grezza ed alla ecgonina, come pure alla canape indiana (cannabis); furono elaborate delle disposizioni precise riguardo alla loro definizione. Solamente le preparazioni le quali, pur contenendo le sostanze in questione, non ingenerano la tossicomania sfuggono alla sorveglianza delle autorità. Ma le preparazioni alla diacetilmorfina sono sottoposte al controllo in tutte concentrazioni. Si trova, come nella Convenzione del 1912, la disposizione secondo la quale la sorveglianza deve essere estesa ai nuovi stupefacenti a delle condizioni determinate (abusi analoghi, medesimo effetto nocivo). La Convenzione ha creato il Comitato centrale permanente dell'oppio; esso è composto di otto persone che non devono ricoprire funzioni ufficiali nei loro Stati rispettivi e che godono della fiducia generale, in ragione delle loro cognizioni speciali, della loro imparzialità e della loro indipendenza. I membri di questo Comitato sono nominati dal Consiglio della Società delle Nazioni per un periodo di cinque anni; essi sono incaricati di controllare le valutazioni delle quantità, che saranno importate l'anno seguente per coprire il fabbisogno, come pure le statistiche che i Governi hanno l'obbligo di inviare periodicamente. Queste ultime contengono le cifre della produzione delle materie prime agricole dalle quali sono ricavati gli stupefacenti, inoltre della fabbricazione, dell'importazione, del consumo, delle riserve e delle confische provenienti da importazioni e da esportazioni illegali. Il sistema statistico di controllo è basato su tabelle trimestrali ed annuali e permette al Comitato di sorvegliare il traffico degli stupefacenti. Infine, il Comitato ha il diritto di richiedere delle spiegazioni supplementari ad un Paese, di procedere ad esami, di comunicare le proprie conclusioni al Consiglio della Società delle Nazioni e, qualora se ne presenti la necessità, di raccomandare di adottare contro un Paese che non adempia ai propri obblighi, delle misure che gli interdicano per il futuro l'importazione degli stupefacenti. Il Comitato redige ogni anno un rapporto al Consiglio sulla propria attività. La Convenzione del 1925 è entrata in vigore il 25 settembre 1928. Tuttavia ha dovuto subire delle critiche perchè non faceva progredire abbastanza rapidamente l'abolizione dell'uso dell'oppio da fumo né si occupava del consumo dell'oppio, della haschich, del bhang, e della marihuana per fini non medicinali e neanche della masticazione della foglia di coca. Per conseguenza, la regolamentazione non risultava completamente soddisfacente.

Durante gli anni seguenti il 1925, fecero la loro apparizione, nel commercio illecito, delle ingenti quantità di stupefacenti, mentre la produzione oltrepassava largamente il fabbisogno. Assumendo a fondamento una risoluzione adottata il 24 settembre 1929 dall'Assemblea della Società delle Nazioni, che richiedeva delle misure efficaci, destinate a limitare la fabbricazione di stupefacenti al solo fabbisogno medico e scientifico, 57 Stati si

fecero rappresentare ad una Conferenza indetta a Ginevra, nel 1931, nel corso della quale fu conclusa la «Convenzione per limitare la fabbricazione e regolare la distribuzione degli stupefacenti». Questa Convenzione entrò in vigore nel 1933; essa non abroga le Convenzioni precedenti ma le completa in determinati campi. Gli stupefacenti ricevono una nuova definizione e sono riuniti in gruppi. Una serie di nuovi derivati, fabbricati (preparati) in quell'epoca, sono stati aggiunti agli stupefacenti già menzionati precedentemente; sono cioè gli esteri della morfina, quali l'ossicodone, l'idrocodone e l'idromorfone. Sono stati ugualmente compresi in questo elenco altri prodotti non presentanti in se stessi alcun pericolo, ma dai quali si possono estrarre degli stupefacenti. Bisogna aggiungere ancora un gruppo di sostanze la cui produzione ed il cui impiego devono essere sorvegliati in modo non proprio rigido (la codeina, l'etilmorfina, ecc.).

La Convenzione aveva come scopo l'istituzione di una specie di economia pianificata per gli stupefacenti. Il sistema delle valutazioni, introdotto nella Convenzione del 1925 è completato nel senso che non solo vi sono compresi i bisogni interni di un Paese, ma anche gli stupefacenti che saranno trasformati in un'altra sostanza ed infine le quantità necessarie alla costituzione di riserve di Stato. Furono così affidati poteri più estesi al Comitato centrale permanente dell'oppio. Quest'ultimo può, per esempio, in accordo con uno Stato contraente, modificare le proprie valutazioni oppure stabilirne esso stesso, allorché si sia ommesso di inviargliele. La ricapitolazione di tutte le valutazioni annuali fornisce un quadro esatto del fabbisogno mondiale di stupefacenti per fini medicinali e scientifici; a partire da queste valutazioni si calcolano i contingenti massimi di fabbricazione e di importazione di stupefacenti in ogni Paese e territorio. Il Comitato centrale dell'oppio è autorizzato a segnalare alle Parti contraenti i Paesi che hanno oltrepassato il contingente di importazione attribuito loro sulla base delle valutazioni annuali. In questi casi, le Parti sono tenute ad interrompere durante l'anno in questione le esportazioni destinate a tali Paesi, a meno che ci si trovi in presenza di circostanze speciali. La Convenzione istituiva ancora un altro organo — l'Organo di controllo degli stupefacenti incaricato di studiare le valutazioni e pubblicare ogni anno una lista delle quantità di stupefacenti presumibilmente utilizzate. Questo Organo è composto di quattro membri designati dalla Commissione consultiva del traffico dell'oppio e di altre droghe nocive, dal Comitato centrale permanente dell'oppio, dal Comitato di Igiene della Società delle Nazioni e dall'Ufficio internazionale di Igiene pubblica.

Inoltre, secondo i termini della Convenzione, dovette essere creata una istituzione legislativa internazionale commessa a sottoporre nuovi stupefacenti (ad esclusione degli stupefacenti sintetici, ancora sconosciuti) al controllo internazionale, al quale gli Stati erano tenuti a conformarsi. Inoltre, la Convenzione aumentava il numero delle informazioni che i

Governi dovevano fornire, esigendo in particolare dei rapporti dettagliati su ogni affare importante di traffico illecito ed un rapporto annuale tracciante un quadro completo del commercio degli stupefacenti del Paese o del territorio interessato. Le parti contraenti devono limitare al loro proprio fabbisogno le quantità di ogni stupefacente che fabbricano durante l'anno e limitare anche le esportazioni a delle quantità determinate. Comparando le valutazioni con le quantità importate ed esportate da differenti Paesi, il Comitato centrale può constatare eventuali superamenti ed impedire le esportazioni destinate al Paese in questione. Inoltre il Comitato centrale dovendo redigere il bilancio annuale, può richiedere delle informazioni ad un Paese che disattenda agli impegni, mediante i buoni uffici del Segretariato della Società delle Nazioni. Le Parti contraenti devono sorvegliare che le materie prime conservate presso i diversi fabbricanti non sorpassino il fabbisogno normale per sei mesi. Le fabbriche e le ditte commerciali devono inoltre compilare regolarmente un rapporto al Governo. Queste due specie di rapporti, con le valutazioni, le statistiche ed il testo delle leggi e dei regolamenti messi in vigore da ogni parte costituiscono, ancor oggi, il fondamento del controllo internazionale degli stupefacenti. Per quanto riguarda la diacetilmorfina è stata adottata una regolamentazione speciale: questa sostanza non deve essere più ammessa, per principio, all'esportazione. Se un Paese non la fabbrica, ma ne ha bisogno per fini medicinali e scientifici, sarà inviata all'Autorità di questo Paese, menzionata nel permesso d'importazione, la quale procederà alla distribuzione sotto la propria responsabilità. In una delle risoluzioni adottate dalla Conferenza, le Parti contraenti sono invitate ad esaminare le possibilità di sopprimere l'impiego della diacetilmorfina o quanto meno di ridurlo.

Nel 1931, un'altra Conferenza, alla quale assistevano la Francia, la Gran Bretagna, l'India, il Giappone, i Paesi Bassi, il Portogallo ed il Siam, si riuniva a Bangkok per studiare in modo più particolareggiato il problema dell'uso dell'oppio da fumo in Estremo Oriente; fu concluso un accordo al termine della Conferenza. Purtroppo il successo di questi negoziati fu minimo e bisognò attendere la fine della seconda guerra mondiale per compiere un passo avanti.

Nel corso degli anni la commissione consultiva constatò che grossi trafficanti potevano molto spesso esercitare impunemente il loro « mestiere », poichè le disposizioni penali variavano da Paese a Paese e poichè i servizi responsabili della lotta contro il commercio illegale non cooperavano tra loro. Sovente si poteva constatare che dei trafficanti internazionali si stabilivano in un altro Paese, donde potevano esercitare la loro attività senza essere perseguiti. È per questo motivo che nel 1936 fu riunita a Ginevra una nuova Conferenza, in vista di controllare il traffico illecito. Quarantadue Stati presero parte ai lavori di questa Conferenza. Vi fu elaborata una Convenzione, che prevedeva l'estradizione per reati contro la legislazione sugli

stupefacenti, mediante la quale, le Parti contraenti si impegnavano a perseguire i reati commessi all'estero. Inoltre, la Convenzione prevedeva una cooperazione internazionale diretta tra le polizie dei diversi Paesi contraenti, come pure delle sanzioni severe per tutti gli atti illeciti aventi un qualsiasi rapporto con gli stupefacenti. Infine, ognuna delle Parti partecipanti alla Convenzione si impegnavano ad istituire un ufficio centrale incaricato di coordinare la lotta contro il commercio illegale e di favorire la cooperazione internazionale.

Agli inizi della seconda guerra mondiale, come indicato innanzi, esistevano ancora alcune lacune nel sistema del controllo internazionale degli stupefacenti; ma non bisogna tuttavia dimenticare che i progressi realizzati fino allora erano stati considerevoli. A quell'epoca le seguenti autorità internazionali erano in attività: la Commissione consultiva composta di rappresentanti dei Governi come pure le due autorità composte di persone che non rivestivano un incarico ufficiale, cioè il Comitato centrale permanente dell'oppio e l'Organo di controllo.

L'amministrazione internazionale degli stupefacenti ha continuato a ricoprire qualcuna delle sue funzioni, malgrado la seconda guerra mondiale; il Comitato centrale permanente dell'oppio e l'Organo di controllo proseguirono la loro opera, mentre la Commissione Consultiva, che si riunì per l'ultima volta nel luglio 1940, poneva termine alla sua attività allo stesso tempo della Società delle Nazioni. Dopo la fine della guerra, la Francia, i Paesi Bassi ed il Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord hanno rispettato l'impegno, assunto durante la guerra, di sopprimere l'uso dell'oppio da fumo nei loro territori d'Estremo Oriente. Questo fatto fu comunicato mediante una nota al Governo degli Stati Uniti d'America. Poco dopo, il Portogallo decideva di adottare le medesime misure nei confronti di Macao.

In una risoluzione adottata il 16 febbraio 1946, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite decideva che le Nazioni Unite dovessero riprendere l'applicazione, fino allora incombente agli Organi della Società delle Nazioni, degli accordi internazionali di carattere tecnico.

L'Assemblea generale della Società delle Nazioni approvò il 18 aprile 1946 questa maniera di procedere ed il Segretario generale delle Nazioni Unite creò una divisione speciale per gli stupefacenti ed adottò le misure necessarie per permettere al Comitato Centrale permanente dell'oppio ed all'Organo di controllo di proseguire i loro lavori. L'Organizzazione delle Nazioni Unite ha così ereditato dalla Società delle Nazioni un sistema di controllo mondiale degli stupefacenti, il quale, in via generale, aveva accumulato valide esperienze nel corso di un quarto di secolo. Tuttavia rimanevano da svolgere numerosi compiti. I Trattati sui quali si fondava il controllo internazionale d'anteguerra rivelavano numerosi ed importanti

punti deboli. Diversi Governi non erano neanche in grado di rispettare i propri obblighi internazionali, sia perchè si trovavano in una situazione delicata in materia di stupefacenti, sia perchè erano nell'impossibilità di creare un sistema nazionale di controllo appropriato, sia perchè non erano in grado di esercitare una autorità reale sull'intero territorio. Da allora, il Consiglio economico e sociale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, al quale era stata affidata la sorveglianza dell'applicazione dei Trattati internazionali concernenti gli stupefacenti, si propose due fini:

1. Procedere al miglioramento delle convenzioni attuali e
2. Rinforzare l'efficacia del controllo nazionale per quanto si rivelasse necessario.

Le Convenzioni relative agli stupefacenti che l'Organizzazione delle Nazioni Unite doveva riadottare presentavano dei difetti sotto due punti di vista:

- a. il controllo nazionale dei prodotti grezzi, quali la foglia di papavero, l'oppio, le foglie di coca e la canape (mediante i quali si fabbricavano gli stupefacenti conosciuti a quell'epoca), e del commercio di questi prodotti presentavano delle lacune;
- b. mentre i prodotti manufatti dovevano essere utilizzati unicamente per dei fini medicinali e scientifici, risultava autorizzato l'impiego dell'oppio, delle foglie di coca e della canape per dei fini non medicinali nei seguenti casi: uso dell'oppio da fumare e da mangiare, uso delle sigarette di marijuana, consumo per via orale dei prodotti della canape e masticazione delle foglie di coca.

Al momento della elaborazione delle precedenti convenzioni, non si conoscevano ancora gli stupefacenti sintetici onde tornava difficile includere tale gruppo nel sistema di controllo allora esistente. Inoltre, i meccanismi del controllo internazionale apparivano troppo complicati.

Nel febbraio 1946, il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite costituiva una commissione degli stupefacenti, nella quale i seguenti Paesi, tutti membri delle Nazioni Unite, potevano, dietro un invito, farsi rappresentare per un tempo indeterminato: il Canada, la Cina, gli Stati Uniti d'America, la Francia, l'India, il Perù, il Regno Unito di Gran Bretagna e di Irlanda del Nord, la Turchia, l'Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche, la Jugoslavia. Per un periodo di tre anni furono designati cinque altri Paesi: l'Egitto, l'Iran, il Messico, i Paesi Bassi e la Polonia.

I compiti della Commissione sono delimitati nel protocollo complementare agli accordi, convenzioni e protocolli concernenti gli stupefacenti, che è stato adottato l'11 dicembre 1946 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite; si tratta:

1. Di aiutare il Consiglio economico e sociale nello svolgimento dei compiti di sorveglianza che gli sono affidati in applicazione alle convenzioni e agli accordi relativi agli stupefacenti;
2. Di assumersi nuovamente quei compiti affidati in precedenza alla Commissione consultiva della Società delle Nazioni Unite sulla base delle Convenzioni internazionali concernenti il traffico dell'oppio e di altre droghe nocive, che il Consiglio intende perseguire;
3. Di fornire dei pareri al Consiglio in tutte le questioni relative agli stupefacenti e di predisporre dei progetti di nuove Convenzioni internazionali eventuali;
4. Di studiare le modifiche che sarebbe necessario apportare alla Organizzazione attuale del controllo internazionale degli stupefacenti e di sottoporre al Consiglio delle proposte a questo riguardo.
5. Di esaminare ogni altro problema relativo agli stupefacenti di cui il Consiglio potrà incaricarla.

Dal momento che la Svizzera non è membro della Organizzazione delle Nazioni Unite, essa non poteva esser invitata a delegare un rappresentante alla Commissione degli stupefacenti, per quanto, prima, in qualità di membro della Società delle Nazioni, partecipasse alle deliberazioni concernenti gli stupefacenti. La dichiarazione di adesione della Svizzera al protocollo addizionale è stata deposta il 25 settembre 1947 presso il Segretario generale delle Nazioni Unite, in modo che questo protocollo ha forza di legge per il nostro Paese (CS 12, 491).

Vi sono ancora delle altre particolarità da menzionare: gli otto membri del Comitato centrale permanente dell'oppio sono ora nominati dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite. Per ciò che riguarda l'Organo di controllo, due dei suoi membri sono designati dall'Organizzazione mondiale della Sanità, il terzo dalla Commissione degli stupefacenti delle Nazioni Unite ed il quarto dal Comitato centrale permanente dell'oppio.

L'Organizzazione mondiale della Sanità si incarica di analizzare nuove preparazioni e si occupa in particolare dell'aspetto tecnico del problema della tossicomania. Mediante il suo comitato di esperti può pronunciarsi riguardo alle proprietà farmacologiche degli stupefacenti e specificatamente sul pericolo, inerente alle sostanze in questione, di ingenerare la dipendenza.

I membri di questo Comitato sono designati dal Direttore generale dell'Organizzazione mondiale della Sanità e non sono legati alle istruzioni di un qualsivoglia Governo. La Organizzazione mondiale della Sanità convoca, ogni tanto, dei Comitati speciali ai quali sono affidati degli incarichi particolari; è per questo motivo che si è riunito, già da qualche tempo, un gruppo di studio sul trattamento medico e sociale dei tossicomani.

I primi stupefacenti ottenuti mediante sintesi posero dei nuovi problemi al controllo internazionale. Nel 1939, un periodico medico tedesco, segnalava la scoperta di una droga sintetica antispasmodica ed analgesica, chiamata dolantina ® o petidina. Questa scoperta segnava il primo passo sulla via di un rapido sviluppo delle nuove sostanze sintetiche ingeneranti la tossicomania. Mentre, fino ad allora, tutti gli stupefacenti conosciuti e sottoposti al controllo internazionale erano ottenuti dall'oppio o dalle foglie di coca e costituivano degli alcaloidi ottenuti per mezzo di questi prodotti, gli stupefacenti ottenuti sinteticamente non appartengono ai medesimi gruppi chimici. Questi sono fabbricati piuttosto con delle sostanze utilizzate frequentemente nella chimica organica e che, da parte loro, sono ottenuti a partire dal catrame, dal carbone o dal petrolio. Secondo i termini della Convenzione del 1925, è possibile estendere il controllo internazionale a tutti gli stupefacenti suscettibili di ingenerare la tossicomania e di produrre degli effetti nocivi come quelli delle sostanze già sottoposte al controllo.

Tuttavia la Convenzione non prevede delle misure di controllo speciali per la fabbricazione ed il commercio di queste sostanze; le conclusioni e le raccomandazioni formulate dagli Organi tecnici istituiti dalla Convenzione legano le parti alla Convenzione soltanto nella misura in cui esse le accettano.

La convenzione del 1931 obbliga a

- a. porre sotto controllo immediato e vincolante tutti i nuovi sottoprodotti ed i derivati da stupefacenti;
- b. proibire la fabbricazione e l'impiego di nuovi stupefacenti che non presentino alcun vantaggio dal punto di vista medicinale o scientifico e
- c. informare le Parti contraenti su tutte le decisioni adottate riguardo ogni nuova sostanza.

Tuttavia queste disposizioni si applicavano solamente ai derivati del papavero da oppio e delle foglie di coca, ancora sconosciuti nel 1931; non si applicano agli stupefacenti sintetici.

È evidente che questa lacuna favoriva gli abusi; uno dei compiti urgenti della prima commissione degli stupefacenti delle Nazioni Unite, creata dopo la guerra e convocata la prima volta nel 1946, fu quello di studiare le misure da adottare per porre rimedio a questo stato di cose. I suoi lavori preliminari l'hanno condotta a predisporre, con il concorso della Organizzazione mondiale della Sanità, un trattato che permette di porre sotto controllo le nuove droghe ingeneranti la tossicomania, senza ritardare indebitamente la fabbricazione e la distribuzione di nuovi agenti terapeutici.

Il «Protocollo di Parigi» del 1948 fu sottoscritto dalla Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 novembre 1948 al Palais de Chaillot ed entrò in vigore il primo dicembre 1949. Fino ad oggi sono divenute Parti del Protocollo 55 Stati ed una serie di territori non autonomi di questi Stati;

quasi 50 nuove droghe sono state immediatamente sottoposte a controllo. Questo Protocollo permette di considerare sia le preparazioni sintetiche di cui già si conoscevano le proprietà ingeneranti la tossicomania, sia ogni nuova sostanza che possa ingenerare la tossicomania od essere trasformata in una sostanza che la ingeneri. Prima della scoperta degli stupefacenti sintetici, era senz'altro possibile determinare in precedenza, in quali categorie dovesse venir classificata la sostanza in questione. Le preparazioni considerate potevano così essere poste sotto controllo provvisorio prima di essere introdotte nel commercio. In seguito all'apparizione degli stupefacenti sintetici, questa classificazione non ha potuto essere effettuata, poichè non è possibile sapere in anticipo se una determinata sostanza, fabbricata mediante procedimento sintetico, può ingenerare o no la tossicomania. È per questa ragione che non si possono adottare delle misure di controllo immediatamente dopo la sintesi ed allora sussiste il pericolo che nuove sostanze nelle quali si scopre, dopo qualche tempo, la possibilità di ingenerare la tossicomania, siano capaci di provocare, nel frattempo, dei casi di tossicomania.

Su iniziativa della Commissione degli stupefacenti, il Consiglio economico e sociale ha incaricato i Segretariati delle Nazioni Unite e della Organizzazione mondiale della Sanità di esaminare, in che modo i Governi dovessero procedere per sottoporre ad un controllo provvisorio le droghe sospette di proprietà tossicogene in ragione della loro struttura chimica, della loro azione farmacologica o per ogni altra ragione. Si sa bene che non è affatto possibile indicare tutte le sostanze che ingenerano la tossicomania, ma risulta chiaramente dalle ricerche effettuate, che tutte le sostanze aventi un pronunciato effetto analgesico portano in sè questo pericolo.

Ai termini del Protocollo del 1948 le Parti contraenti devono annunciare al Segretariato generale delle Nazioni Unite ogni sostanza che non ricada sotto gli effetti della Convenzione del 1931 e che è utilizzata per dei fini medicinali o scientifici e che potrebbe ingenerare la tossicomania, cioè che produce un effetto analogo a quello della morfina o della cocaina. Il Segretariato generale ha l'obbligo di avvisare tutte le altre Parti, come pure la Commissione degli stupefacenti e l'Organizzazione mondiale della Sanità. Quest'ultima decide se la sostanza può ingenerare la tossicomania o se può essere trasformata in una sostanza che la ingeneri. La decisione della Organizzazione mondiale della Sanità è comunicata immediatamente al Segretario generale delle Nazioni Unite, il quale, da parte sua, informa tutti gli altri Stati membri della Organizzazione, tutti gli Stati non membri che hanno ratificato il Protocollo, come pure la Commissione degli stupefacenti. In seguito le Parti devono sottoporre la sostanza in questione al controllo previsto. In attesa della decisione della Organizzazione mondiale della Sanità, la Commissione degli stupefacenti è autorizzata a sottoporre ad un controllo provvisorio una droga, qualora il Segretario generale delle Nazioni

Unite le comunichi che un procedimento è in corso. Le decisioni adottate in via provvisoria dalla Organizzazione mondiale della Sanità o dalla Commissione degli stupefacenti possono essere modificate in base alle esperienze acquisite.

Dopo il 1948, gli organi internazionali hanno adottato diverse raccomandazioni, le quali prevedono essenzialmente le seguenti misure: applicazione di un controllo nazionale rigido, assoggettamento delle droghe, che l'Organizzazione mondiale della Sanità deve analizzare, ad un controllo nazionale immediato, identificazione delle casse contenenti questi stupefacenti, controllo dei prodotti intermediari, limitazione del numero dei nuovi stupefacenti, comunicazione al corpo medico di informazioni su tutto ciò che riguarda questi stupefacenti ed infine incoraggiamento della ricerca scientifica in questo campo.

Dopo il 1953, l'Organizzazione delle Nazioni Unite e la Organizzazione mondiale della Sanità hanno intrapreso, in collaborazione, un programma di ricerche destinato a risolvere determinati problemi fondamentali che l'aumento del numero degli stupefacenti sintetici pone in essere. Alcuni rapporti su questi lavori sono stati pubblicati sotto il titolo «Le sostanze sintetiche aventi effetti analoghi a quelli della morfina». Gli studi considerano specificatamente la identificazione dei nuovi stupefacenti sintetici che avrebbero delle proprietà tossicogene e che dovrebbero costituire l'oggetto di misure nazionali ed internazionali di controllo. Mentre da una parte l'apparizione degli stupefacenti sintetici poneva dei nuovi problemi, si è, d'altra parte, avvertito che sussistevano ancora certe lacune nel campo degli stupefacenti detti naturali. Sembra incontestabile la maggior difficoltà di esercitare una sorveglianza sulle coltivazioni che non sulla fabbricazione delle droghe: una gran parte delle piante di coca, delle piante di papavero da oppio e delle piante di canape crescono in regioni che sfuggono in parte al controllo dei Governi, in ragione per esempio, della mancanza di rilevazioni catastali e della lontananza dai centri amministrativi. Inoltre il papavero, o meglio il papavero detto da oppio, è coltivato a causa del suo seme da cui si estrae l'olio, mentre la pianta di canape non è solamente coltivata per il suo seme, ma anche per la sua fibra, che riveste certa importanza per l'industria; inoltre la canape cresce allo stato selvatico in numerose regioni della terra. Sovente le piante non servono alla produzione di sostanze stupefacenti e gli agricoltori ignorano, il più delle volte, che se ne possono estrarre dei prodotti nocivi.

La Commissione consultiva dell'oppio della Società delle Nazioni si era già occupata della elaborazione di una Convenzione tendente a stabilire un efficace controllo della produzione dell'oppio, ma la seconda guerra mondiale non ha permesso di proseguire i lavori. Diversi Paesi produttori dell'oppio avevano istituito dei sistemi di controllo molto efficaci. Altri Paesi, che autorizzano la produzione dell'oppio l'hanno ora posta sotto controllo

rigido, che, in pratica si è tuttavia rivelato il più delle volte inefficace. La Commissione degli stupefacenti tentò di varare un piano ambizioso che prevedeva la creazione di un monopolio internazionale dell'oppio con una ispezione internazionale ma i negoziati non raggiunsero alcun risultato.

Su proposta della Commissione, il Consiglio economico e sociale decise di convocare una conferenza internazionale intesa a redigere un nuovo protocollo. Questa Conferenza si è tenuta nel 1953 a New York e vi stette in seduta per due mesi. Il Protocollo dell'oppio del 1953 (titolo esatto « Protocollo inteso a limitare e disciplinare la coltivazione del papavero e la produzione, il commercio internazionale, il commercio all'ingrosso del medesimo ») limita l'impiego ed il commercio internazionale dell'oppio al fabbisogno medicinale e scientifico. Mediante un controllo delle riserve nei diversi Paesi, esso fa scomparire indirettamente la produzione eccedente dell'oppio.

Nelle sue grandi linee il Protocollo dell'oppio del 1953 prende in esame le finalità seguenti:

1. L'oppio deve essere prodotto solo in vista del suo successivo impiego ad uso medicinale e scientifico;
2. Disposizioni di legge o di altro genere devono impedire che l'oppio costituisca l'oggetto di un commercio illecito;
3. L'impiego dell'oppio per degli usi diversi da quelli medicinali e scientifici deve essere interdetto;
4. La foglia del papavero deve essere sottoposta ad un controllo determinato;
5. Se una disposizione importante del Protocollo dell'oppio del 1953 non viene osservata e se in un Paese, la situazione è tale che bisogna porvi rimedio, le autorità internazionali di controllo possono adottare diverse misure.

Secondo i termini delle disposizioni del Protocollo, le Parti contraenti devono prendere una serie di impegni. I Paesi produttori d'oppio, per esempio, devono sorvegliare la coltivazione del papavero mediante licenze e delimitare i terreni utilizzati per questa coltivazione; esse debbono, nella misura in cui ciò non sia già stato fatto, istituire un monopolio statale dell'oppio e acquistare tutta la raccolta. Tutti gli Stati debbono limitare le loro riserve di oppio, dal momento che le riserve dei Paesi produttori od esportatori di oppio sono previste per due anni e mezzo, per i Paesi fabbricanti di alcaloidi (quali la Svizzera) per due anni, e, per tutti gli altri Paesi, per cinque anni. In questo modo, l'uso dell'oppio sarà limitato al fabbisogno medicinale e scientifico. Le Parti contraenti debbono impegnarsi a non coprire più il loro fabbisogno di oppio se non con le importazioni dai seguenti Paesi, nella misura in cui questi abbiano sottoscritto il protocollo: Bulgaria, Grecia, India, Iran — che ha posto fine alla sua produzione nel 1955 — Turchia,

Unione delle Repubbliche socialiste Sovietiche e Jugoslavia. Fino ad oggi, quattro di questi Paesi hanno ratificato il protocollo: la Grecia, l'India, l'Iran e la Turchia. Praticamente dunque l'oppio non può essere più importato che dall'India e della Turchia, dal momento che la Grecia non ne produce che delle piccole quantità per il proprio fabbisogno e che l'Iran ha proibito la coltivazione del papavero.

In una disposizione concernente l'oppio sequestrato nel commercio illecito, è previsto in via di principio che esso debba venir distrutto o ammesso, sotto il controllo statale, sia come oppio, sia sotto forma di alcaloidi derivati per usi medici o scientifici.

Una innovazione consiste nell'obbligo imposto alle Parti contraenti di indicare le quantità d'oppio di cui avranno probabilmente bisogno l'anno seguente; inoltre, gli Stati produttori indicheranno l'estensione probabile delle coltivazioni ed il rendimento che sarà lecito attenderne, come ciò è già stato previsto per altri stupefacenti, sulla base della Convenzione del 1931. Una statistica relativa al consumo, alle riserve ed alla produzione dell'oppio deve essere stabilita al termine di ogni anno.

Un'altra innovazione risiede nel fatto che il Comitato centrale dell'oppio adotta delle misure nei confronti di ogni Stato contraente in cui non vi sia una ordinata organizzazione nel commercio dell'oppio. Il suddetto Comitato può esigere, per esempio, che un Governo gli fornisca una informazione confidenziale od una dichiarazione sulla applicazione del Protocollo dell'oppio. In secondo luogo, questo comitato può invitare un Governo ad adottare determinate misure appropriate, tendenti a rimediare questo stato di cose, oppure ordinare una inchiesta sul posto, con l'accordo del Paese in questione. Se una delle Parti contraenti non osserva le disposizioni del protocollo ed intralcia seriamente il controllo degli stupefacenti sopra un territorio di questa Parte o sopra il territorio di un altro Stato, il comitato può inviare a tutte le altre Parti contraenti una comunicazione pubblica o rimettere loro una dichiarazione ufficiale. Se il comportamento di uno Stato contraente mette seriamente in pericolo l'applicazione del Protocollo, il comitato può raccomandare, minacciare di decidere o di decretare il blocco sulla importazione d'oppio in provenienza da questo Paese o territorio od insieme l'importazione e l'esportazione d'oppio di questo Paese o di questo territorio. Il Paese in questione ha, ben inteso, la possibilità di ricorrere contro la decisione adottata, presso la Corte internazionale di giustizia dell'Aia.

Vi è una disposizione del Protocollo, contestata sul piano del diritto internazionale, all'articolo 13 secondo i termini del quale il Comitato può adottare, per quanto sarà possibile, tali misure di repressione egualmente nei riguardi degli Stati non contraenti. In questa clausola dobbiamo riconoscere una delle ragioni per le quali quasi la metà degli Stati non ha ratificato il Protocollo dell'oppio; numerosi Paesi considerano questa misura come un grave attentato alla loro Sovranità. Attualmente, 65 Paesi hanno dato la

loro adesione al Protocollo, entrato in vigore l'8 marzo 1963; tutti gli Stati socialisti come pure la Gran Bretagna se ne sono tuttavia astenuti. Perchè questo Protocollo potesse entrare in vigore, 25 Stati in tutto dovevano ratificarlo, almeno tre dei quali dovevano essere degli Stati produttori d'oppio e tre degli Stati fabbricanti.

Per motivi diversi, sono state inserite delle riserve nelle disposizioni transitorie; è stato così, per esempio, che gli Stati che hanno fatto una dichiarazione a questi effetti sono autorizzati a produrre, ed importare e a utilizzare l'oppio per dei fini non del tutto medicinali (medicina indigena e profana) ancora per la durata massima di quindici anni. Ogni Parte contraente può permettere, alle medesime condizioni, ai tossicomani di più di 21 anni, iscritti a questo effetto prima del 30 settembre 1953, presso le Autorità competenti, di fumare l'oppio, ma solamente se lo Stato in questione ne aveva rilasciata l'autorizzazione prima del primo gennaio 1950.

Al fine di non sovraccaricare troppo il Protocollo dell'oppio con delle disposizioni speciali, la Conferenza aveva adottato complessivamente 17 risoluzioni, che erano in parte delle raccomandazioni e delle proposte al Consiglio economico e sociale, al Comitato centrale permanente dell'oppio, ed agli Stati contraenti; queste risoluzioni costituivano anche la spiegazione di espressioni tecniche speciali e di disposizioni del Protocollo.

È difficile rispondere alla domanda se ed in quale misura il Protocollo dell'oppio del 1953 raggiungerà il suo scopo principale, che è quello di reprimere il vizio del fumo dell'oppio e la fabbricazione illecita della morfina e dell'eroina. Tuttavia si può ben dubitare che la limitazione del numero degli Stati produttori dell'oppio ed il controllo severo delle riserve come pure le misure amministrative e repressive costituiscano veramente il mezzo più appropriato per la soppressione del commercio illegale dell'oppio. Vi sono ancora degli altri dubbi da segnalare: come si dovrebbero comportare gli Stati produttori d'oppio che volessero vendere questo prodotto per ottenere delle valute straniere? È per esempio il caso dell'Afghanistan, della Birmania, della Tailandia, del Vietnam ecc. Per questi Stati molto grande è la tentazione di introdurre l'eccedenza della loro produzione d'oppio nel commercio illecito. Del resto, questa regolamentazione è contraria alla Carta dell'O.N.U., dal momento che ogni Paese dovrebbe poter disporre liberamente delle proprie materie prime. Non si può ignorare il pericolo che quei determinati Paesi aventi il diritto di vendere l'oppio, approfittino della situazione e fissino i prezzi in comune, creando così, in qualche modo, un monopolio di prezzi. Inoltre, è poco probabile che un coltivatore possa valutare in anticipo la raccolta dell'annata seguente, poichè il rendimento dipende in gran parte dalle condizioni meteorologiche. Giustamente questa regolamentazione non è stata recepita nella nuova Convenzione.

Il Protocollo dell'oppio del 1953 è sempre più considerato come un trattato di transizione fino alla Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, che comprende tutte le sostanze ingeneranti la tossicomania.

Riassumendo, il sistema internazionale del controllo degli stupefacenti e l'applicazione delle Convenzioni internazionali riposano sulle indicazioni che cento Stati debbono fornire periodicamente al Segretariato delle Nazioni Unite. E cioè:

1. Le valutazioni delle quantità di stupefacenti necessari a coprire il fabbisogno medicinale e scientifico, le quali devono essere inviate, ogni anno, all'Organizzazione di controllo, che le comunica a tutti gli altri Paesi mediante una pubblicazione;
2. Le statistiche concernenti la produzione, la fabbricazione, il consumo di stupefacenti, come pure il commercio degli stupefacenti; queste devono essere indirizzate, ogni anno, al Comitato centrale permanente dell'oppio, il quale pubblica anche queste indicazioni;
3. I rapporti annuali dei Governi, che devono essere inviati al Segretariato generale nel corso dell'anno successivo. Questi rapporti debbono essere redatti in base ad un modello stabilito dalla Commissione degli stupefacenti e devono contenere indicazioni sulla applicazione degli accordi internazionali, sulla legislazione del Paese, sul controllo della fabbricazione, sull'impiego e sul commercio, sulle infrazioni, sulle procedure giudiziarie ed altre questioni analoghe. Il Segretariato pubblica questi rapporti sotto forma di riassunto;
4. I rapporti sui casi importanti di commercio illecito, che spiegano i loro effetti anche sul piano internazionale, devono essere comunicati al Segretariato, il quale li pubblica ogni due mesi;
5. I testi delle leggi e dei regolamenti relativi al controllo degli stupefacenti devono essere inviati al Segretariato, il quale li pubblica per intero. Un tempo ciò si faceva ogni anno, ora invece ogni cinque anni, secondo il desiderio della Commissione degli stupefacenti;
6. L'elenco dei nomi e degli indirizzi delle persone o delle ditte autorizzate a fabbricare gli stupefacenti ed una lista degli stupefacenti che esse hanno il diritto di fabbricare. Questi elenchi debbono essere ugualmente indirizzati al Segretariato generale, il quale le pubblica di tanto in tanto;
7. Delle informazioni sulle Autorità nazionali autorizzate a ricevere le richieste di importazione e di esportazione di stupefacenti ed a concedere i permessi. Anche queste indicazioni devono essere inviate al Segretariato generale, il quale le pubblica.

Già durante l'anno 1947 fu presentata, nel corso della seconda sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, una proposta, in base alla quale dovevano essere adottate delle misure per rendere più chiare le norme di diritto internazionale nel campo degli stupefacenti. Nel 1948, il Consiglio

economico e sociale invitò il Segretario generale¹ a redigere il progetto di una Convenzione unica che avrebbe sostituito tutte le convenzioni concluse dopo il 1912. La Commissione degli stupefacenti elaborò un testo e decise nel 1955 di proporre al Segretario generale di preparare un nuovo progetto che avrebbe tenuto conto di tutte le decisioni della Commissione e di inviare questo progetto a tutti i Governi per preavviso.

Avendo come fondamento la risoluzione 689 J XVI paragrafo 4, adottata il 28 luglio 1958 dal Consiglio economico e sociale, il Segretario generale delle Nazioni Unite, in conformità alla risoluzione 366 (IV) dell'Assemblea generale, invitava tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, come pure i Paesi membri di una Organizzazione specializzata, ad una Conferenza debitamente incaricata di redigere una Convenzione unica sugli stupefacenti; Conferenza che ha avuto luogo a New-York dal 24 gennaio al 17 marzo 1961.

Al momento del voto finale, nessuno Stato si è pronunciato contro la Convenzione; tuttavia, gli otto rappresentanti dell'Europa orientale si sono astenuti.

II. SPIEGAZIONE DELLE DIVERSE DISPOSIZIONI DELLA CONVENZIONE UNICA DEL 1961 CONCERNENTE GLI STUPEFACENTI

Articolo primo. Definizioni

La definizione di «Organo» è tratta dal Protocollo dell'oppio del 1953.

Una definizione della «canape indiana» si trova già nella Convenzione del 1925; in base alla nuova definizione è compresa la specie della «cannabis sativa L.» come pure la «Cannabis indica L.». Il termine «canape» designa la sommità fiorita o fruttifera della pianta di canape; le foglie non sono incluse in questa definizione, se non sono state mescolate alla sommità fiorita o fruttifera. In base alla tabella I, anche gli estratti e le tinture della pianta di canape devono essere considerati come degli stupefacenti. Se la resina è stata estratta dalla pianta, questa non è più uno stupefacente. È la prima volta che la resina di canape è definita in una Convenzione internazionale.

Come per la coca è compresa nella definizione ogni specie di abusi del genere erythroxylon (erythroxylon coca oppure novo-granatense e erythroxylon areolatum, laurifolium, monogynum, montanum, ovatum, pulchrum e retusum). Di conseguenza, le definizioni delle Convenzioni del 1925 e del

¹ Risoluzioni 159 II. D (VII) e 246 D (IX).

1931 sono state di poco modificate. Alla stregua della pianta di canape, le foglie di coca, da cui si è estratto l'ecgonina, la cocaina ed ogni altro alcaloide di struttura simile alla ecgonina non sono più degli stupefacenti,

Le definizioni di «coltivazione» e di «Assemblea generale» sono nuove.

L'idea di creare una definizione speciale per gli «stupefacenti sintetici» è stata abbandonata al tempo della Conferenza dei plenipotenziari. La nozione «stupefacente» comprende le sostanze di origine naturale o sintetica delle Tabelle I e II.

Per la prima volta, viene definita, in via generale, la espressione «traffico illecito».

La definizione delle espressioni «importazione ed esportazione» del Protocollo dell'oppio del 1953 viene estesa, in generale, a tutti gli stupefacenti.

Mentre la Convenzione del 1931 definiva il processo della «trasformazione», questa nozione è ora compresa nella espressione «fabbricazione».

Nella Convenzione si è rinunciato a menzionare, per nome, le sostanze pure di stupefacenti; si eviterà così di modificare la Convenzione ogni qual volta si aggiunga o si cancelli una sostanza. Gli stupefacenti sono elencati nelle tabelle I, II, III, IV (art. 1, lettere *j* e *n* della Convenzione unica) che la Commissione internazionale degli stupefacenti può modificare in ogni tempo.

Le definizioni di «oppio medicinale» e di «oppio» si trovano già nelle Convenzioni del 1925 e del 1931 così come nel Protocollo dell'oppio del 1953.

L'espressione «papavero da oppio» designa la specie «*somniferum*»; nel Protocollo dell'oppio del 1953, altre specie di «papaver» erano ancora comprese in questa definizione. L'espressione «paglia di papavero» è stata ripresa dal Protocollo dell'oppio del 1953; tuttavia, per definizione, la paglia di papavero non è considerata come uno stupefacente, anche se ne vengono estratti degli alcaloidi. Per questa ragione la suddetta espressione non è menzionata nella tabella I; l'articolo 25 rimane riservato.

La Convenzione contiene la nuova definizione di «preparazione».

La definizione «produzione» è stata ripresa dal Protocollo dell'oppio del 1953 ed è stata estesa alle altre piante che ingenerano la tossicomania.

Si è rinunciato a parlare di riserve o di depositi di Stato; per contro, si è introdotta l'espressione «riserve speciali», ed il termine «riserve», è stato definito in modo preciso. Le «riserve speciali» e «gli scopi speciali» sono previsti soprattutto per l'eventualità di guerra o di catastrofe; restano, secondo l'articolo 1, lettera *w* sotto il controllo diretto dello Stato. Le riserve sono destinate al consumo normale ed alla fabbricazione di stupefacenti.

Come già era previsto dal Protocollo dell'oppio del 1953, le quantità conservate presso i farmacisti e le riserve speciali menzionate sopra, non sono comprese in queste riserve.

Il termine «territorio» corrisponde alla definizione data nel Protocollo dell'oppio del 1953.

Si è introdotta una nuova definizione per il termine «consumo»; per «consumo» di uno stupefacente, si intende che è stato fornito ai medici, ai farmacisti, agli ospedali oppure agli istituti scientifici.

I termini «commissione» e «consiglio» corrispondono alle definizioni del Protocollo dell'oppio del 1953.

Secondo i termini dell'articolo 2, paragrafo primo della legge federale del 3 ottobre 1951 concernente gli stupefacenti, questi sono classificati in quattro gruppi: le materie prime, le sostanze pure estratte da queste materie prime, ogni altra sostanza tale da ingenerare la tossicomania e produrre degli effetti nocivi analoghi a quelli della morfina, della cocaina, dell'hashich, le preparazioni contenenti sostanze dei gruppi A, B, C. Questa definizione permette, senz'altro, di sottoporre al controllo obbligatorio, nel nostro Paese, le sostanze e le preparazioni di recente sottoposte al controllo internazionale. Tutte le sostanze e le preparazioni sotto controllo internazionale figurano in un elenco redatto dal Servizio federale dell'igiene pubblica, il quale è costantemente tenuto al corrente (art. 2, 2° paragrafo della legge federale).

Articolo 2. Le sostanze sottoposte al controllo

Tutti gli stupefacenti (sostanze e preparazioni) sono classificati in quattro tabelle, ordinate in base al pericolo che essi presentano nell'ingenerare la tossicomania. Il compito di compilare queste tabelle era affidato ad una commissione tecnica nominata dalla conferenza dei plenipotenziari. La tabella I contiene tutti gli stupefacenti sottoposti al controllo obbligatorio sulla base della presente Convenzione. La tabella II contiene tutti gli altri stupefacenti che sono sottoposti alle medesime misure di controllo degli stupefacenti della tabella I, tranne che devono essere controllati meno severamente nel commercio al minuto. Le preparazioni (tabella III), che sono ottenute con gli stupefacenti delle tabelle I e II, sono sottomesse, in generale, alle medesime disposizioni di queste ultime. Per codeste preparazioni sono previste delle facilitazioni in materia di commercio internazionale. Le valutazioni e le statistiche non sono necessarie per le suddette preparazioni come tali ma solamente per gli stupefacenti che esse contengono. La tabella IV indica gli stupefacenti più suscettibili d'ingenerare la tossicomania; le Parti contraenti sono invitate ad adottare misure speciali per questi stupefacenti, se lo giudicano necessario. In casi estremi, ci sarà anche la possibilità di prendere in considerazione la interdizione della fabbricazione

e della utilizzazione, qualora la salute pubblica non potesse essere protetta in un altro modo. In base alla regolamentazione prevista nelle redazioni preparatorie del progetto della presente Convenzione, i Governi avrebbero dovuto impegnarsi a non più fabbricare nè utilizzare gli stupefacenti della tabella IV sul loro territorio nazionale. Numerosi Stati hanno minacciato di rifiutare la ratifica della Convenzione, nel caso in cui vi fosse stata introdotta una tale disposizione. Si è rilevato soprattutto, che una simile disposizione lederebbe in una certa misura la sovranità nazionale degli Stati, ostacolerebbe le ricerche dell'industria farmaceutica, poichè avrebbe riguardo essenzialmente alle sostanze preparate sinteticamente, e limiterebbe l'ambito della prescrizione da parte dei medici.

Questa disposizione (art. 2, num. 5, lett. b) è ora redatta sotto la forma di raccomandazione. La tabella IV menziona attualmente quattro stupefacenti: la canape e la resina di canape, la desomorfina, l'eroina ed il chetobemidone così come, qualora se ne presenti il caso, i loro sali. Naturalmente in tutti i casi, queste sostanze possono essere utilizzate senz'altro per dei fini scientifici, per delle ricerche, se queste sono poste sotto il controllo diretto e sotto la sorveglianza dello Stato. Tutti i prodotti vegetali di base e non ancora manufatti, sono sottoposti a delle disposizioni speciali (per es.: acquisto della raccolta da parte di organi statali, controlli supplementari, ecc.; articolo 2, numero 6).

Per lottare contro la fabbricazione illecita degli stupefacenti, secondo l'articolo 2, numero 8, le Parti non debbono trascurare nulla per sorvegliare le sostanze che pur non essendo degli stupefacenti veri e propri, sono impiegate per la fabbricazione di stupefacenti; è, per esempio, il caso dell'anidride acetica, che è impiegata, in generale, nelle sintesi chimiche e serve particolarmente anche per la fabbricazione dell'eroina.

La disposizione dell'articolo 2, numero 9, secondo la quale le Parti non sono tenute al controllo degli stupefacenti impiegati nella industria, quando si verificano certe condizioni, ancor oggi, non ha che un significato teorico. Tuttavia, questo paragrafo è stato aggiunto, dal momento che un giorno potrebbe presentarsi il caso che uno stupefacente venga usato per fini diversi da quelli terapeutici.

La legislazione federale conosce una classificazione simile a quella della presente Convenzione. Tutti gli stupefacenti figurano sulla lista I¹ del Servizio federale di igiene pubblica, che corrisponde alla tabella I. La lista III² del Servizio federale di igiene pubblica menziona le sostanze e le prepara-

¹ Articolo 2, lettera a, dell'ordinanza di esecuzione del 4 marzo 1952 / 1^o maggio 1953 della legge federale sui prodotti stupefacenti.

² Articolo 2, lettera c, dell'ordinanza di esecuzione del 4 marzo 1952 / 1^o maggio 1953 della legge federale sui prodotti stupefacenti ed articolo 3, 2^o paragrafo, della suddetta legge.

zioni che sono totalmente o parzialmente esenti dal controllo (tabelle II e III della Convenzione unica). La lista IV¹ del Servizio federale di igiene pubblica contiene, come la tabella IV della Convenzione unica, le sostanze proibite. La tabella IV, non costituendo, riguardo alla proibizione, se non una raccomandazione, rimane a noi la scelta di decidere, in base all'articolo 2, numero 5, lettera *b*, in ogni singolo caso, se preferiamo iscrivere una sostanza o una preparazione di questa tabella nella nostra lista di proibizioni.

Articolo 3: Modificazioni del campo di applicazione del controllo

La Commissione degli stupefacenti del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, dietro raccomandazione della Organizzazione mondiale della Sanità, può modificare le tabelle degli stupefacenti, aggiungendo o togliendo degli stupefacenti, oppure può trasferirli da una tabella all'altra. Le precedenti Convenzioni del 1925, del 1931, e del 1948 contenevano già delle disposizioni analoghe; è stato introdotto, peraltro, un nuovo principio il quale, come già succede per le Parti contraenti, autorizza l'Organizzazione della Sanità a proporre soltanto delle modifiche, mentre secondo i termini delle precedenti Convenzioni questa Organizzazione poteva porre in essere delle modifiche senza informarne preventivamente la Commissione. Tali proposte emananti dalle Parti contraenti devono essere indirizzate al Segretario generale delle Nazioni Unite, il quale le trasmette, con tutte le informazioni utili, alle altre Parti contraenti, alla Commissione internazionale degli stupefacenti e, qualora se ne presenti il caso, alla Organizzazione mondiale della Sanità. Le Parti devono allora esaminare se è necessario porre provvisoriamente una sostanza o una preparazione determinata sotto controllo. Ciò è senz'altro possibile nel nostro Paese, sulla base dell'articolo 7, capoversi primo e secondo, della legge federale sugli stupefacenti del 3 ottobre 1951. Ai sensi dell'articolo 2, lettera *d*, dell'ordinanza di esecuzione del 4 marzo 1952 / 1° maggio 1953 della legge federale sui prodotti stupefacenti, il Servizio federale d'igiene già da qualche anno pubblica un elenco delle sostanze e delle preparazioni che non sono degli stupefacenti, ma che hanno una struttura chimica analoga o da cui si può attendere un effetto simile a quello degli stupefacenti e che possono dunque essere fabbricati, importati o utilizzati solamente con l'autorizzazione espressa del predetto Servizio. Inoltre, la Commissione internazionale degli stupefacenti può decidere che la sostanza in questione debba essere sottoposta provvisoriamente al controllo, in attesa della decisione della Organizzazione mondiale della Sanità; una tale decisione vincola le Parti contraenti.

Se si tratta di stupefacenti particolarmente adatti ad ingenerare la tossicomania e se il pericolo non è compensato da vantaggi terapeutici speciali

¹ Articolo 2, lettera *c*, dell'ordinanza d'esecuzione del 4 marzo 1952 / 1° maggio 1953 della legge federale sui prodotti stupefacenti.

(vantaggi non posseduti dalle altre sostanze non figuranti alla tabella IV) la sostanza in questione deve essere iscritta nella suddetta tabella IV.

Contrariamente a ciò che è stato fatto per le precedenti Convenzioni, è stato introdotto un mezzo di ricorso, per il quale è prevista la procedura seguente: ogni decisione della Commissione di modificare una tabella deve essere sottoposta al Consiglio economico e sociale se una delle Parti contraenti presenta contro questa decisione un ricorso debitamente motivato entro i novanta giorni che seguono la recezione della notificazione. Il segretario generale comunicherà questa domanda corredata di tutte le informazioni utili, alla Commissione, alla Organizzazione mondiale della Sanità ed a tutte le Parti contraenti, con l'invito a fornire il loro preavviso entro i novanta giorni. Tutte le osservazioni ricevute saranno sottoposte all'esame del Consiglio economico e sociale. È possibile al Consiglio di giudicare in ultima istanza (senza appello) sulla decisione della Commissione. In attesa, la decisione della Commissione rimarrà in vigore. Se non si è avuto ricorso, le decisioni prese dalla Commissione, in conformità al presente articolo, non saranno sottomesse per l'esame al Consiglio economico e sociale od alla Assemblea generale, come è previsto all'articolo 7 della Convenzione.

Articolo 4: Obblighi generali

Questo articolo costituisce la base del sistema di controllo nazionale ed internazionale. Si può trovare una analoga disposizione nella Convenzione del 1925 e nel Protocollo dell'Oppio del 1953. Nel nostro Paese, esiste già la base legale: la legge federale sui prodotti stupefacenti del 3 ottobre 1951 e la sua ordinanza d'esecuzione del 4 marzo 1952 / 1^o maggio 1953, che dovrebbero tuttavia essere ancora modificati e completati nel senso di un adattamento alla Convenzione unica, come è stato esposto in modo più particolareggiato nelle note relative agli articoli 35, 36 e 37.

Articolo 5: Gli Organi internazionali di controllo

Non richiede commento.

Articolo 6: Spese degli Organi internazionali di controllo

Anche gli Stati che non sono membri della Organizzazione delle Nazioni Unite contribuiranno, ben inteso, alle spese derivanti dal Controllo internazionale degli stupefacenti. L'ammontare a carico del nostro Paese, nel corso degli ultimi anni, si eleva, arrotondando, a 25 000 franchi. Il sistema di ripartizione delle contribuzioni è stabilito, come negli altri casi, dalla Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Articolo 7: Revisione delle decisioni e delle raccomandazioni della commissione

La Commissione degli stupefacenti è una commissione tecnica del Consiglio economico e sociale, che questo ha creato mediante le risoluzioni 9 (I) e 199 (VIII) del 16 e del 18 febbraio 1946, fondandosi sull'articolo 68 della Carta delle Nazioni Unite. Essa non può, per conseguenza, agire in modo indipendente anche quando la Convenzione unica le affidi delle funzioni importanti. Tutte le decisioni della presente Convenzione devono essere confermate dal Consiglio economico e sociale e dalla Assemblea generale della Organizzazione delle Nazioni Unite, ed inoltre queste due autorità hanno il diritto di procedere a delle modifiche. Sono eccettuate solamente le decisioni relative alla modifica del campo di applicazione del Controllo, adottate in conformità all'articolo 3; le decisioni di questo genere sono modificate o abrogate dal Consiglio economico e sociale solo se uno stato ha presentato un ricorso contro la decisione suddetta.

I tre Stati seguenti, pur non essendo membri della Organizzazione delle Nazioni Unite, ma di una o più delle sue Organizzazioni specializzate, sono attualmente membri della Commissione: La Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Corea e la Svizzera.

Articolo 8: Funzioni della Commissione

È la prima volta che le funzioni della Commissione internazionale degli stupefacenti sono enumerate in una Convenzione. La Commissione deve, in particolare, esaminare le informazioni, menzionate all'articolo 18, che le Parti contraenti hanno l'obbligo di fornire al Segretario generale.

Articolo 9: Composizione dell'Organo

Di regola generale, sono designate ad avere un seggio in seno all'Organo, solo persone che posseggono conoscenze in materia di diritto, di statistica, di controllo nazionale ed internazionale degli stupefacenti, come pure di medicina.

L'Organo internazionale di controllo degli stupefacenti ha per compito di controllare l'esecuzione delle disposizioni della presente Convenzione da parte delle Parti contraenti. A questo scopo, esso si basa sulle informazioni ricevute da un Governo (art. 20). L'Organo controlla il commercio internazionale ed ha l'obbligo di adottare le misure che si impongono, qualora sussista il pericolo che gli stupefacenti minaccino di immettersi nel commercio illecito. Se una Parte contraente non osserva una disposizione della Convenzione, l'Organo ha la potestà di intervenire presso il Governo in questione e di proporre delle misure. Se uno Stato, che ha contravvenuto alle disposizioni, non è disposto a fornire delle indicazioni soddisfacenti o

ad adottare delle misure utili, l'Organo ha la potestà di raccomandare l'interruzione delle esportazioni destinate a questo Paese, per un tempo limitato oppure fino a che la situazione non sia migliorata. L'Organo può raccomandare anche questo «embargo» (art. 14) allorchè uno Stato importa una quantità di stupefacenti superiore alla propria valutazione. Dal momento in cui le altre Parti contraenti sono informate del fatto, non hanno più il diritto di comperare stupefacenti da quel Paese, a meno che il suo Governo non invii una valutazione supplementare o che l'invio risponda ad un bisogno medico urgente. Bisogna rilevare che simili misure possono essere adottate anche nei riguardi di uno Stato non contraente.

Articolo 10: Durata del mandato e remunerazione dei membri dell'Organo

Mentre la Convenzione del 1925 fissava a cinque anni la durata del mandato, questa ora è fissata a tre anni; ciò permette ad un più grande numero di Paesi di delegare un membro. Inoltre, nulla impedisce la rielezione dei membri. Sono nuove le disposizioni che si riferiscono alle dimissioni di membri che non hanno preso parte a tre sedute consecutive ed alla revoca di membri che non rispondono più alle condizioni richieste al numero 2 dell'articolo 9.

Articolo 11: Regolamento interno dell'Organo

Poichè l'Organo che sarà creato avrà, senza dubbio, dei poteri e delle funzioni più estese dell'Organo di controllo previsto all'articolo 19 della Convenzione del 1925, è stata inserita, nella presente Convenzione, una disposizione che prevede che si debbano tenere almeno due sedute per anno. Tenendo conto del fatto che il numero dei membri è stato accresciuto da otto a undici, il numero legale è stato portato da quattro a sette. Si è rinunciato, tuttavia, ad elencare le funzioni dell'Organo di controllo, mentre ciò era stato previsto in un progetto precedente. Per contro, nei diversi capitoli della Convenzione (valutazioni, statistiche, ecc...) sono state menzionate le funzioni di sua competenza.

Articolo 12: Applicazione del regime delle valutazioni

Questa disposizione è stata ripresa in gran parte dalla Convenzione del 1931 (art. 2-5). Bisogna notare che l'Organo di controllo ha la possibilità di modificare delle valutazioni, d'intesa con il Governo interessato, o, se il caso lo richieda, di stabilirne per i Paesi che non le fornissero in un termine determinato. Si fa riferimento, soprattutto, agli Stati che, per dei motivi di ordine politico, non possono aderire alla Convenzione unica.

Anche le sostanze utilizzate per la fabbricazione di preparazioni della Tabella III devono essere prese in considerazione ed aggiunte alle quantità

di stupefacenti che servono alla fabbricazione di altri stupefacenti. Secondo i termini della Convenzione del 1931, la valutazione di queste preparazioni doveva essere menzionata sotto il nome di «consumo».

Anche la disposizione tendente a valutare le riserve esistenti il 31 dicembre è nuova (art. 19, num. 1, lett. c); secondo la Convenzione del 1931 (art. 6-9), gli Stati dovevano dichiarare le riserve che essi avevano intenzione di tenere in riserva e valutare le quantità necessarie per ottenere effettivamente le quantità esistenti alla fine dell'anno.

In virtù della Convenzione unica, questa cifra sarà stabilita, ormai, dallo stesso Organo di controllo (art. 19, num. 2), al quale si dovrà comunicare il metodo che serve di base al calcolo delle valutazioni (art. 19, num. 4). Nel corso dell'anno, potranno senz'altro essere indirizzate all'Organo, se ciò sembrerà necessario (art. 19, num. 3), delle valutazioni supplementari. È ben inteso che le valutazioni non possono essere rapportate all'annata successiva.

Articolo 13: Applicazione del regime delle statistiche

Un controllo nazionale ed internazionale perfetto può essere applicato solo quando le statistiche sono concepite in un modo preciso e dettagliato. Perciò è necessario che ogni Paese crei propri formulari di statistica per il controllo nazionale delle ditte che fabbricano o preparano stupefacenti oppure ne praticano il commercio, come è stato il caso, sempre, nel nostro Paese.

Secondo i termini delle precedenti Convenzioni, la produzione della pianta o della resina di canape non doveva essere indicata; mentre ora, queste indicazioni sono richieste. In base alla Convenzione del 1925, doveva essere dichiarato solamente il consumo di estratti di canape.

Le statistiche devono menzionare anche le quantità di stupefacenti che servono alla fabbricazione delle preparazioni della Tabella III e delle sostanze non sottoposte al controllo (art. 19, num. 1, lett. b); tutto ciò non era previsto dalla Convenzione del 1925.

Articolo 14: Misure che l'Organo deve adottare per assicurare l'esecuzione delle disposizioni della Convenzione

Questo articolo è stato tratto, principalmente, dalla Convenzione del 1925 (art. 24-26) e dal Protocollo dell'oppio del 1953 (art. 11-13). I capoversi relativi alle ispezioni sono stati omessi, dal momento che queste disposizioni arrecano troppo pregiudizio alla sovranità degli Stati. Per la medesima ragione, l'embargo obbligatorio è stato commutato in una raccomandazione dell'Organo di controllo alle Parti contraenti di proibire l'importazione di stupefacenti dai Paesi che contravvengono gravemente

alle disposizioni della presente Convenzione ed altresì di interdire la consegna di stupefacenti a codesti Paesi. È ovvio che questa interdizione può essere raccomandata dall'Organo di controllo solo quando altre misure amministrative adottate nei confronti del Governo in questione, fossero rimaste senza effetto. Bisogna osservare che uno Stato, nei confronti del quale è stata raccomandata una interdizione, può sottoporre la questione al giudizio del Consiglio economico e sociale, con la facoltà di pubblicare le proprie ragioni ed inoltre che l'Organo di controllo deve emanare questo genere di decisioni a maggioranza dei due terzi dei suoi membri, mentre la minoranza ha ugualmente il diritto di far conoscere la propria opinione.

Articolo 15: Rapporti dell'Organo

Questo articolo opera una sintesi tra una parte dell'articolo 27 della Convenzione del 1925 ed una parte del terzo capoverso dell'articolo 14 della Convenzione del 1931. Secondo i termini delle precedenti disposizioni, il Comitato centrale dell'oppio era tenuto ad osservare una certa riserva nella pubblicazione delle valutazioni e delle statistiche. In virtù della Convenzione unica, le Parti contraenti devono pure garantire una illuminata diffusione di questi rapporti.

Articolo 16: Segreteria

In virtù dell'articolo 20 della Convenzione del 1925, i membri del Segretariato del Comitato centrale dell'oppio, sono nominati dal Segretario generale su proposta del suddetto Comitato con riserva dell'approvazione del Consiglio economico e sociale. Dopo l'entrata in vigore della convenzione del 1931, alcuni lavori di segreteria furono affidati all'Organo di Controllo da poco creato; nel 1946 il Segretario generale delle Nazioni Unite domandò al Comitato centrale dell'oppio se il proprio segretariato poteva incaricarsi anche dell'Organo di controllo; la richiesta fu accettata. Così il lavoro poteva meglio essere razionalizzato e si poté mantenere l'effettivo del personale a nove persone sebbene, nel frattempo, il numero degli stupefacenti si fosse quintuplicato ed il numero dei nuovi Stati fosse aumentato considerevolmente. Secondo i termini del presente articolo, il Segretariato della Commissione dell'Organo di controllo sarà fornito dal Segretario generale. Ci si può domandare se questa misura sia appropriata, dal momento che conviene rilevare che la Commissione ricopre delle funzioni prevalentemente legislative e l'Organo di controllo delle funzioni prevalentemente esecutive. Bisogna inoltre temere che il nuovo segretariato rivesta un carattere piuttosto politico, poichè i suoi collaboratori sono nominati dal Segretario generale, secondo principi diversi, senza consultare preventivamente l'Organo di controllo. Tuttavia l'assemblea generale delle Nazioni

Unite aveva adottato la risoluzione 1587 (XV), nella quale era stato suggerito, alla conferenza dei plenipotenziari, questo modo di procedere; la maggioranza delle delegazioni presso la Conferenza, era legata a questa risoluzione.

Del resto, questa disposizione deroga a quella dell'articolo 20 della Convenzione del 1925, modificata dal Protocollo dell'11 dicembre 1946; secondo i termini di questo articolo, il segretario e i funzionari del Comitato centrale sono nominati dal segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, su designazione del suddetto comitato e sotto riserva dell'approvazione del Consiglio economico e sociale; tuttavia questo modo di procedere era seguito, fino ad oggi, solo per ciò che concerne il capo del Segretariato. Secondo la presente Convenzione, il Segretario generale fornisce direttamente i servizi di segretariato dell'Organo di controllo.

In virtù dell'articolo 9, numero 2 della Convenzione unica, il Consiglio economico e sociale deve, dopo aver consultato l'Organo di controllo, sorvegliare che questi possa esercitare le proprie funzioni in completa indipendenza tecnica. Questa procedura fu già prevista nella Convenzione del 1925 ed ancora è stata rafforzata dal Consiglio economico e sociale, nella risoluzione 201 (VII).

Nell'intervallo, il Segretario generale ha emanato una disposizione amministrativa nel senso che il Segretariato dell'Organo di controllo, pur essendo un elemento delle Nazioni Unite, potrà continuare ad essere indipendente e separato dall'Organo della Commissione.

Articolo 17: Amministrazione speciale

Questa disposizione è stata in parte ripresa dall'articolo 15 della Convenzione del 1931, in parte dall'articolo 11 di quella del 1936. Per «amministrazione speciale», non si deve intendere una sola ed unica amministrazione: in realtà possono essere creati diversi Organi, seguendo la struttura dello Stato, per esempio uno per il controllo del commercio lecito, l'altro per la lotta contro il traffico illecito.

Nessun nuovo ufficio (istituzione) deve essere creato, nel nostro Paese, per applicare il presente articolo, nessun funzionario supplementare deve essere assunto, poichè, secondo i termini degli articoli 5 e 17 della legge federale sui prodotti stupefacenti del 3 ottobre 1951, il Servizio federale dell'Igiene pubblica è incaricato specificatamente del controllo degli stupefacenti fabbricati o importati legalmente; relativamente all'ufficio svizzero per la lotta contro il traffico illecito degli stupefacenti (Ministero pubblico della Confederazione), esso ha, secondo l'articolo 29 della legge, il compito di raccogliere tutte le informazioni atte ad impedire le infrazioni contro questa legge ed a facilitare il perseguimento dei colpevoli.

In virtù di una migliore razionalizzazione amministrativa dovuta alla valutazione delle statistiche delle ditte, mediante schede perforate, il Servizio federale dell'Igiene pubblica è pervenuto a fare assumere, da un solo funzionario, tutto il controllo dei fabbricanti, delle imprese che preparano gli stupefacenti e delle ditte, come è previsto nella legislazione in materia di stupefacenti, e ciò, malgrado l'aumento del numero degli stupefacenti e delle ditte interessate.

Articolo 18: Informazioni che le Parti devono fornire al Segretariato generale

In questo articolo, sono state riprese alcune disposizioni delle Convenzioni del 1925 (art. 30), del 1931 (art. 20-23), del 1936 (art. 16) e del Protocollo dell'oppio del 1953 (art. 10). La Commissione degli stupefacenti è autorizzata a richiedere delle informazioni alle Parti contraenti, sia sulla base di una decisione o di una raccomandazione, le quali devono essere approvate dal Consiglio economico e sociale oppure dall'Assemblea generale (art. 7), sia mediante i buoni uffici del Segretario generale (art. 18, num. 1, lett. c). Le informazioni fornite al Segretariato sono comunicate periodicamente a tutte le Parti contraenti e discusse nel corso della seduta annuale della Commissione degli stupefacenti. La disposizione che figurava nella Convenzione del 1931 (art. 20, num. 2), in base alla quale ogni Parte contraente doveva informare il Segretario generale allorché la fabbricazione o la trasformazione di uno stupefacente fosse stata abbandonata, è stata soppressa.

Articolo 19: Valutazione dei bisogni di stupefacenti

Questo articolo corrisponde alle disposizioni degli articoli 2 e 3 della Convenzione del 1931 e dell'articolo 8 del Protocollo dell'oppio del 1953. Contrariamente a quanto figurava in quest'ultimo, si è rinunciato a richiedere ai Paesi produttori d'oppio di indicare le quantità probabili d'oppio che questi raccoglieranno l'anno seguente. Evidentemente non è possibile, ai Governi in questione, di anticipare tali cifre.

Non è necessario presentare delle valutazioni per le riserve speciali; tuttavia bisognerà annunciare le quantità che saranno aggiunte a queste riserve speciali.

Articolo 20: Statistiche che si deve fornire all'Organo

In via di principio, le disposizioni delle Convenzioni del 1925 (art. 22 e 23), del 1931 (art. 22) e del Protocollo dell'oppio del 1953 (art. 9) sono riprodotte nel presente articolo. Allo stesso modo dell'articolo precedente, si è qui rinunciato a richiedere alle Parti contraenti delle informazioni ri-

guardanti le superfici coltivabili, destinate alla produzione dell'oppio; i Governi possono fornire tali informazioni, se sono nella possibilità di farlo (art. 20, num. 3). Le quantità facenti parte delle riserve speciali non figurano nelle statistiche (art. 20, num. 4).

Articolo 21: Limitazione della fabbricazione e della importazione

Il presente articolo è stato ripreso, in gran parte, dal capitolo III (articoli 6-9) della Convenzione del 1931. Dal momento che è difficile per i fabbricanti di adeguare la loro fabbricazione e le loro importazioni ai bisogni di una annata, è stato inserito, al terzo capoverso, una disposizione secondo la quale l'eccedenza che rimarrà al termine dell'annata sarà dedotta dalle quantità che devono essere fabbricate o importate l'anno seguente, come pure dal totale delle valutazioni. Se l'esportazione viene effettuata più tardi, la deduzione dovrà di nuovo essere stralciata. Del resto gli Stati potranno sempre fornire delle valutazioni supplementari (art. 19, terzo cpv.). Bisogna rilevare che, secondo i termini del quarto capoverso, lettera a, l'Organo di controllo, che ha constatato una eccedenza in un Paese, è autorizzato ad avvisarne gli Stati che, a suo parere, debbono esserne informati. In base alla Convenzione del 1931 l'Organo era tenuto ad informare in merito i Governi.

Articolo 22: Disposizione speciale applicabile alla coltivazione

La presente disposizione avrebbe potuto essere applicata, in principio, solo alle coltivazioni della pianta di coca; tuttavia, nel corso della Conferenza dei plenipotenziari, è stato deciso di estenderla a tutti gli stupefacenti naturali.

Articolo 23: Organismi nazionali dell'oppio

Sono state qui riprese le disposizioni degli articoli 3 e 4 del Protocollo dell'oppio del 1953.

Il presente articolo è destinato ai Paesi produttori di oppio. Non c'è modo di supporre che un giorno la Svizzera sarà portata a produrre l'oppio, poiché tali coltivazioni, oltre a richiedere un lavoro intenso, non si confanno punto al nostro clima. Le piante del papavero sono coltivate tutt'al più per la produzione dell'olio. Nei Paesi produttori d'oppio, i coltivatori sono tenuti a consegnare tutta la loro raccolta ad un Organismo di Stato, il quale ne dispone a sua discrezione. Mentre il Protocollo dell'oppio prevedeva (art. 3, quinto cpv.) che la consegna doveva essere effettuata il più presto possibile, è stato fissato, nella presente Convenzione, un termine di quattro mesi. La regolamentazione relativa alle foglie di papavero si trova all'articolo 25.

Articolo 24: Restrizioni alla produzione dell'oppio destinato al commercio internazionale

Le disposizioni restrittive degli articoli 5 e 6 del Protocollo dell'oppio del 1953 sono state soppresse. Secondo queste, le Parti contraenti dovevano impegnarsi a coprire il loro fabbisogno importando solo dai seguenti Paesi, ammesso che avessero aderito al Protocollo: Bulgaria, Grecia, India, Iran, Turchia, Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, Jugoslavia. Ora, solamente quattro di questi sette Stati hanno aderito al Protocollo e cioè: la Grecia, l'India, l'Iran e la Turchia. Praticamente, solo le importazioni provenienti dall'India o dalla Turchia entrano in considerazione, poichè la Grecia produce unicamente delle piccole quantità per coprire il proprio fabbisogno e l'Iran ha proibito la coltivazione del papavero nel 1955. Questa restrizione doveva impedire che alcuni Paesi coltivassero il papavero ed introducessero l'oppio nel traffico illecito. La realtà era, invece, che certi Stati si adoperavano a creare il monopolio dell'oppio, al fine di sostenere i prezzi. Questa misura che troppo ostacolava il commercio libero non è stata ripresa nella Convenzione unica, poichè non si trova in accordo con il diritto, rivendicato dagli Stati, di disporre liberamente delle loro materie prime naturali. Inoltre, vi era il pericolo che dei Paesi, che non avevano il diritto di vendere legalmente il loro oppio, lo introducessero nel traffico illecito. Si poneva anche il problema di sapere se, in caso di cattivo raccolto, l'approvvigionamento mondiale di alcaloidi dell'oppio avrebbe potuto essere assicurato da uno o due Paesi solamente. È stata prevista, pertanto, una redazione più liberale di questa disposizione. Ogni nuovo Stato che intende esercitare il commercio dell'oppio oppure che intende accrescere la propria produzione deve tener conto dei bisogni mondiali relativamente a questa materia prima, al fine di evitare la sovrapproduzione ed il pericolo di alimentare il traffico illecito. Se un Paese, il quale al primo gennaio 1961 non produceva oppio per l'esportazione, intende esportare meno di cinque tonnellate per anno, lo notificherà all'Organo di controllo, indicando le misure di controllo adottate ed i nomi dei Paesi che hanno intenzione di importare quell'oppio. Se la quantità è superiore alle cinque tonnellate per anno, deve essere inviata al Consiglio economico e sociale una medesima comunicazione. Se, fin dal primo gennaio 1951, una Parte ha esportato l'oppio, da essa prodotto, può continuare ad esportarlo. Le Parti possono produrre oppio in quantità sufficiente per coprire il proprio fabbisogno. In seguito all'entrata in vigore della presente disposizione, è praticamente possibile importare l'oppio da qualsiasi Paese.

Anche l'articolo 5 del Protocollo dell'oppio relativo alla limitazione delle riserve d'oppio — per la Svizzera era prevista una scorta per due anni — ha potuto essere abrogato, essendo limitata la produzione dell'oppio.

Articolo 25. Controllo della paglia di papavero

La paglia di papavero è tratta dalla pianta «*papaver somniferum*», coltivata da alcuni secoli in diversi Paesi d'Asia e d'Europa. Il papavero è stato coltivato, da sempre, per estrarne il seme. I semi servono per l'alimentazione come pure da prodotto di base per la fabbricazione dell'olio di semi di papavero. È per quest'ultimo motivo che la Repubblica federale di Germania ha, nel 1959, importato 3886 tonnellate di semi di papavero per un ammontare di 6.165 000 marchi tedeschi. In Ungheria circa 9 300 ettari sono riservati alla coltivazione del papavero. Il raccolto oscilla dagli 800 ai 1 000 chilogrammi di semi per ettaro. Per lungo tempo non è stato possibile estrarre della morfina direttamente dalla pianta di papavero. Solo nel 1935 uno scienziato ungherese è riuscito ad utilizzare la foglia di papavero in quantità industriali. Secondo le indicazioni fornite dal Comitato centrale permanente dell'oppio, nel 1963, per esempio, si sono fabbricati 43 907 chilogrammi di morfina con 26 064 986 chilogrammi di paglia di papavero o di capsule di papavero; la paglia di papavero contiene, di media, lo 0,17 per cento di morfina. Per contro, nel medesimo anno, si sono fabbricati 83 751 chilogrammi di morfina con 845 451 chilogrammi di oppio; l'oppio contiene circa il 10 per cento di morfina. La ripartizione in percentuale della morfina nella pianta matura di papavero è la seguente:

Capsule senza semi	0,354% di morfina
Parte superiore dello stelo senza foglie	0,038% di morfina
Parte centrale dello stelo con le foglie	0,021% di morfina
Parte superiore dello stelo con le foglie	0,018% di morfina
Radici	0,032% di morfina

Dal momento che le capsule contengono la maggior percentuale di morfina, sono state utilizzate, il più possibile, le capsule mature da cui preventivamente si erano estratti i semi; in seguito si è cercato un migliore metodo di estrazione. Un abuso di paglia di papavero non è possibile in alcun modo. Per esempio, per produrre 100 chilogrammi di morfina, sono necessari circa 80 000 chilogrammi di capsule; se tale quantità venisse compressa, avrebbe un volume di 1 000 metri cubi, cioè potrebbe riempire 16 vagoni ferroviari. Per estrarre i detti 100 kg, sarebbe necessaria una soluzione acquosa di 2 000 metri cubi, che in seguito bisognerebbe fare evaporare. Una ditta svizzera ed una tedesca hanno illustrato un metodo di estrazione più efficace del precedente, mediante il quale le sostanze attive sono estratte da una soluzione alcalina con l'intervento di solventi organici. Ma, per applicare questo metodo, sono necessari dei grandi impianti industriali, sia per l'ammasso delle materie prime sia per il loro impiego. Per contro, è possibile fabbricare un chilogrammo lordo di morfina con 9 chilogrammi di oppio. Non è necessario fare osservare che le spese di fabbricazione per estrarre la morfina dall'oppio sono molto più basse di quelle per

l'estrazione dalla paglia di papavero o dalle capsule di papavero. Questa è la ragione per la quale un impiego abusivo della paglia di papavero è inconcepibile; del resto, fino ad oggi, nessun caso di traffico illecito di paglia di papavero è stato menzionato nei rapporti delle Nazioni Unite.

Secondo i termini del presente articolo, la paglia del papavero deve essere controllata solo se serve alla fabbricazione degli stupefacenti; tuttavia sono necessari, in ogni caso, dei permessi di importazione e di esportazione. Questa regolamentazione è in accordo con la nostra legislazione. In virtù della legge federale sui prodotti stupefacenti del 3 ottobre 1951 (art. 2, primo cpv., lett. A, num. 2) e della sua ordinanza d'esecuzione del 4 marzo 1952 / 1^o maggio 1953 (art. 3, cpv. 1), la paglia di papavero è sottoposta al controllo e deve essere dichiarata alla Autorità competente in materia, da quando venga utilizzata per la fabbricazione di sostanze e di preparazioni sottoposte, esse stesse, al controllo obbligatorio.

Articolo 26: La coca e la foglia di coca

La coca cresce, allo stato incolto, sulle Ande; è coltivata in Bolivia, in Colombia, nel Perù ed, in piccola misura, in Indonesia. Le foglie sono utilizzate in tre modi:

- come materia prima, per la fabbricazione della cocaina e della ecgonina,
- per la preparazione di bevande aromatiche,
- per la masticazione.

Sono soprattutto gli Indiani, che abitano le alte terre andine a masticare le foglie per far tacere la fame e per sopportare meglio il loro estenuante lavoro. I Paesi d'America più toccati sono la Bolivia, la Colombia, il Perù, ma ugualmente l'Argentina ed il Cile e, forse, anche l'Equador ed il Brasile, ma soprattutto le regioni vicine alla frontiera boliviana.

Prima dell'ultima guerra mondiale, si sarebbe potuto considerare la questione del controllo e della limitazione della coltivazione delle piante di coca ancora come una meta quasi impossibile da raggiungere. Su raccomandazione della Commissione internazionale degli stupefacenti e su domanda dei Governi interessati, il Consiglio economico e sociale decise di inviare in Perù una commissione d'inchiesta incaricata di studiare le conseguenze del consumo della foglia di coca; la possibilità di limitare la coltivazione della coca e di prendere in esame un migliore controllo della distribuzione. Il Consiglio economico e sociale promise ai Paesi in questione di inviare loro un aiuto tecnico, qualora ne avessero espresso desiderio, poichè era provato che questo vizio proveniva dalla miserabile situazione economica e sociale in cui viveva la popolazione indigena delle Ande. L'inchiesta aveva inoltre rivelato che, in qualche caso, gli operai ricevevano una parte del loro salario in foglie di coca. Nel corso degli ultimi anni, il controllo è stato sensibil-

mente migliorato in questi Paesi, anche perchè le superfici riservate alla coltivazione della coca debbono essere, ormai, registrate nel catasto. Inoltre, il Governo peruviano ha istituito un monopolio di Stato per le foglie di coca.

Ora per la prima volta le foglie di coca sono sottoposte a tutte le disposizioni di una Convenzione internazionale. Gli agricoltori dovranno avere delle licenze per la coltivazione; le foglie dovranno essere consegnate allo Stato subito dopo il raccolto. Poichè il raccolto delle foglie ha luogo tre o quattro volte l'anno, questa disposizione s'imponeva senz'altro.

Del resto, le Parti contraenti provvederanno alla distruzione di tutte le piante di coca esistenti allo stato incolto e di quelle che sono coltivate illegalmente. Questo articolo non ha riguardo al commercio della cocaina fabbricata per via naturale o sintetica.

Articolo 27: Disposizioni supplementari relative alla foglia di coca

Il presente articolo è stato introdotto nella Convenzione per permettere la fabbricazione di bevande aromatiche contenenti foglia di coca da cui siano stati estratti, preventivamente, gli alcaloidi.

Articolo 28: Controllo della canape

Nella Convenzione del 1925 si trova già una disposizione relativa al controllo della canape (art. 11), ma non vi è specificato se la pianta può essere utilizzata anche a fini non medicinali.

Le foglie di questa pianta sono poste solo sotto controllo nazionale; in India e nel Pakistan, sono utilizzate per la preparazione di una bevanda stimolante chiamata «Bhang» che non sembra tossica, ma che possiede, chiaramente, un effetto leggermente euforizzante.

Le Autorità internazionali di controllo degli stupefacenti si sono, già da parecchio tempo, occupate del problema della canape indiana e della sua resina, che, secondo le regioni, è chiamata anche marihuana, haschich, kiffbhang, eccetera; si può trovare questa pianta in tutto il mondo. Essa è anche impiegata abusivamente sotto tutte le latitudini. I tossicomani aspirano la canape dalle sigarette o nelle pipe, o la bevono mescolata a dei liquidi o a delle bevande. Il suo impiego per dei fini non medicinali è ora autorizzato in un numero ristretto di Stati. Su domanda della Commissione degli stupefacenti, si è studiato, in 21 Paesi e territori, in che misura la canape sia utilizzata. L'Organizzazione mondiale della Sanità ha constatato che la canape non rivestiva alcun valore medicinale; essa ha così confutato l'opinione in base alla quale la canape conteneva degli antibiotici (undicesimo rapporto del Comitato di esperti per le droghe ingeneranti la tossico-

mania, serie dei rapporti tecnici N. 211, 1961). È per questa ragione che il Consiglio economico e sociale raccomandò a tutti i Paesi che utilizzano tali preparazioni di porre termine a questo impiego nella misura del possibile. Poichè la canape è utilizzata, da una parte, per l'estrazione dell'olio e delle fibre e, poichè, d'altra parte, cresce allo stato incolto, il controllo è molto difficile da applicare. In numerosi Paesi quali l'Indonesia e certe regioni del Marocco, la coltivazione della canape è vietata. Inoltre, in India, sono stati realizzati, in questo senso, dei grandi progressi. L'impiego della canape è autorizzato nella medicina indigena praticata nella penisola indo-pakistana, cioè nella medicina detta Ayurvedi, Unani e Tibbi. Nel 1954, il Consiglio economico e sociale inviò alla Organizzazione per l'alimentazione e per l'agricoltura (FAO) una domanda che mirava a sapere se non si potesse ammettere, per la fabbricazione dell'olio e delle fibre, delle specie di piante non contenenti stupefacenti. Delle ricerche eseguite in questo campo hanno fornito dei risultati promettenti.

Nel 1958, il Comitato centrale permanente dell'oppio ha constatato che l'impiego della canape era ancora autorizzato in 26 Paesi e territori.

Sebbene piccole quantità di estratto di canape siano utilizzate nel nostro Paese per degli usi esterni (tintura contro i calli) e la canape sia coltivata sul nostro suolo, il problema di istituire un centro ufficiale di acquisto (art. 23) non si pone, poichè la pianta di canape non è coltivata nè per ricavarne la sommità fiorita o fruttifera, nè la sua resina. In ogni modo, le quantità d'estratto di «canape» fabbricate non ammontano che a 40 chilogrammi per anno.

Articolo 29, Fabbricazione

Il presente articolo, che è stato ripreso in gran parte dalla Convenzione del 1925 (art. 6 e 7) e del 1931 (art. 16), è in pieno accordo con la nostra legislazione.

Secondo i termini della Convenzione del 1925, i locali nei quali sono confezionate le preparazioni di stupefacenti non sono sottoposti al regime della licenza.

Il primo capoverso del presente articolo corrisponde all'articolo 4, capoverso 1, della legge federale sui prodotti stupefacenti; il secondo capoverso, lettera *a*, all'articolo 55, secondo capoverso dell'ordinanza di esecuzione della legge federale; il secondo capoverso, lettera *b*, all'articolo 4, lettera *i* e all'articolo 46, capoverso 1; il secondo capoverso lettera *c*, all'articolo 4, mentre le lettere *e* ed *f* all'articolo 11, secondo capoverso ed all'articolo 14, lettera *a* dell'ordinanza di esecuzione nonché all'articolo 6 della legge federale.

Il terzo capoverso del presente articolo si trova in pieno accordo con l'articolo 19, secondo capoverso dell'ordinanza di esecuzione.

Poichè non è affatto nell'interesse dei fabbricanti, per delle ragioni di ordine tecnico e finanziario, creare grandi riserve di stupefacenti, questa disposizione non ha importanza per la nostra industria.

Articolo 30: Commercio e distribuzione

Il presente articolo è in pieno accordo con la nostra legislazione. In virtù della legge federale sui prodotti stupefacenti, le ditte che intendono esercitare il commercio di stupefacenti debbono richiedere una autorizzazione dell'Autorità cantonale competente (art. 4 della legge e 6 dell'ordinanza di esecuzione). Le persone appartenenti alle professioni mediche (medici, medici-dentisti, medici-veterinari e dirigenti responsabili di una farmacia pubblica o di un ospedale) secondo l'articolo 9, capoversi 1 e 2, della legge federale su prodotti stupefacenti, possono, come è previsto anche nella Convenzione unica, procurarsi, detenere, utilizzare e dispensare, senza autorizzazione, stupefacenti nei limiti giustificati dall'esercizio, conforme alle prescrizioni, della loro professione. Per le ragioni menzionate nel commento all'articolo 29, non bisogna tener conto del fatto che le ditte costituiscono delle riserve di stupefacenti, superanti i loro bisogni.

La Convenzione unica prevede, come la legge federale sui prodotti stupefacenti (art. 13), che gli stupefacenti possono essere dispensati solo dietro ricetta medica, mentre le disposizioni che regolano la dispensa diretta eseguita da medici e da medici-veterinari permangono riservate.

Nel presente articolo, si raccomanda alle Parti contraenti di creare degli speciali ricettari per la prescrizione degli stupefacenti. In Svizzera, fino ad ora si è rinunciato a prendere in considerazione questa regolamentazione, poichè a nostro avviso, le complicazioni amministrative che questa comporterebbe non sarebbero proporzionate al risultato già scontato. Infatti è relativamente raro, nel nostro Paese, che dei ricettari siano rubati per procurarsi illegalmente degli stupefacenti; tutt'al più ciò si verifica 5 o 6 volte all'anno. Questo sistema non permette neanche di evitare totalmente che delle persone si procurino illegalmente degli stupefacenti nelle farmacie, mediante ricette falsificate. In Europa, è soprattutto la Francia che ha introdotto questi ricettari; anche nella Repubblica federale di Germania, viene studiata attualmente la possibilità di applicare questa misura.

Nella ordinanza di esecuzione della legge federale sui prodotti stupefacenti, gli articoli 48, primo capoverso, già operante, e 48 *bis*, in via d'attuazione, permetteranno di soddisfare ai voti espressi nell'articolo 30, numero 3 della Convenzione unica.

Mentre, nel presente articolo, per gli imballaggi contenenti stupefacenti, è raccomandato un doppio filo rosso, nel nostro Paese, gli imballaggi di

stupefacenti destinati ad essere introdotti in commercio, devono essere muniti di una etichetta, rilasciata dal Servizio federale dell'igiene pubblica (art. 48, secondo capoverso dell'ordinanza di esecuzione della legge federale sui prodotti stupefacenti) e che potrà, in seguito, come già previsto, essere ugualmente sostituita con una stampa identica.

Va da sè che gli stupefacenti ingeneranti meno facilmente la tossicomania, non devono rispondere a queste esigenze, come lo prevede la nostra legge federale (art. 30, numero 6 della Convenzione unica ed art. 3, secondo capoverso, della legge federale).

Articolo 31: Disposizioni speciali relative al commercio internazionale

Sono state qui riprese le disposizioni degli articoli 12-17 della Convenzione del 1925. Contrariamente all'articolo 18 di quest'ultima Convenzione, secondo il quale le Parti erano obbligate ad applicare le disposizioni del capitolo di cui si tratta, solo nella misura in cui lo permettevano le circostanze, le Parti alla Convenzione unica sono tenute ora ad applicare ugualmente queste disposizioni al commercio con gli Stati che non hanno aderito alla detta Convenzione.

Come è stato d'uso fino ad oggi, è necessario un permesso distinto per ogni importazione e per ogni esportazione; per contro, ogni importazione può essere effettuata mediante diversi invii.

La disposizione dell'ottavo capoverso è nuova. Circa 30 anni fa, il Comitato dell'oppio della Società delle Nazioni aveva adottato una raccomandazione analoga. In questo modo è ora permesso indirizzare un invio ad una banca, sul conto di una persona, solo nel caso che il suo nome figuri sulla autorizzazione. Questa disposizione non presenta alcuna rilevanza per il nostro Paese. Tuttavia ci sono degli Stati che non hanno dei sistemi di controllo molto efficaci e nei quali persone non autorizzate tentano di ottenere illegalmente, sotto falso nome, gli invii spediti alle banche. La presente disposizione deve permettere di impedire questi tentativi, per quanto è possibile.

Per gli scali degli invii in transito, la presente Convenzione non prevede permessi di transito. Gli invii devono solo essere accompagnati da una copia del permesso di esportazione, affinché le Autorità del Paese di transito possano controllare se l'invio è legale o no.

Tuttavia se l'invio in transito è dirottato verso un altro Paese di destinazione diverso da quello indicato sul permesso di esportazione, deve essere esatta una autorizzazione del Paese di transito. Allo stesso modo della Convenzione del 1925, il Paese di transito considera allora questo invio come esportazione verso il nuovo Paese di destinazione.

Il presente articolo è importante per il nostro Paese, poichè anche il commercio estero presenta in questo campo una certa entità: lo dimostra la ricapitolazione seguente:

	Permessi rilasciati		
	di importazione	di esportazione	Totale
1960	137	263	400
1961	122	221	343
1962	122	219	341
1963	134	230	364
1964	170	239	409
1965	173	267	440
1966	153	223	376

Le condizioni per ottenere dei permessi di importazione e di esportazione sono esposti all'articolo 5 della legge federale sui prodotti stupefacenti ed agli articoli 22-35 della sua ordinanza di esecuzione. Esse sono in accordo con il presente articolo della Convenzione unica.

Salvo talune eccezioni, le disposizioni del presente articolo non sono applicabili alle preparazioni figuranti nella tabella III.

Articolo 32: Disposizioni speciali concernenti il trasporto di stupefacenti nelle cassette di pronto soccorso di navi od aeromobili che effettuano percorsi internazionali

Mentre le Convenzioni precedenti non contenevano disposizioni di questo genere, la Commissione degli stupefacenti ha adottato nel 1960 la risoluzione N. 8 (XV), che è stata ormai recepita nella Convenzione unica, dopo essere stata approvata dal Consiglio economico e sociale (risoluzione 770 E - XXX).

In via di principio, è lo Stato, in cui è immatricolata la nave o l'aeromobile, ad essere responsabile del controllo; per contro, è facoltativo per le Autorità effettuare un controllo a bordo della nave o dell'aeromobile, quando effettui soltanto uno scalo (art. 32, numero 3). Secondo i termini della risoluzione 770 E (XXX), le navi e le aeromobili non dovrebbero detenere che delle piccole quantità di stupefacenti (dai 200 ai 400 mg di morfina in ampolle di 10 mg). I passeggeri malati dovrebbero loro stessi portare con sé gli stupefacenti, che sono loro necessari; cioè le riserve della nave o dell'aeromobile dovrebbero essere conservate per i casi urgenti. Solamente il personale qualificato e preparato all'evenienza, dovrebbe poter somministrare degli stupefacenti, possibilmente dopo aver consultato un medico. Sarà conveniente tenere un controllo delle «entrate» e delle «uscite» di stupefacenti. Le riserve dovrebbero possibilmente essere completate nel Paese di immatricolazione della nave o dell'aeromobile. Le leggi del Paese nel quale sono immatricolati i mezzi di trasporto, relative agli stupefacenti, sono applicabili sulle navi e negli aeromobili.

Articolo 33: Detenzione di stupefacenti

Possiamo trovare una analoga disposizione nella Convenzione del 1925.

Anche nel nostro Paese, è proibito detenere stupefacenti senza autorizzazione (art. 19, numero 1, terzo capoverso della legge federale). Solo le persone appartenenti alle professioni mediche (art. 9 della legge federale), gli stabilimenti ospedalieri, gli istituti scientifici (art. 14 della legge federale) ed i titolari di una autorizzazione di fabbricare, di preparare stupefacenti o di praticarne il commercio (art. 4 della legge federale) sono autorizzati a conservare degli stupefacenti.

Articolo 34: Misure di sorveglianza e di ispezione

La presente disposizione è nuova; tuttavia la lettera *a* corrisponde alle esigenze della legislazione federale (art. 4, secondo capoverso ed art. 9 della legge federale, art. 5 e 6 della ordinanza di esecuzione). Nel nostro Paese, è compito delle Autorità cantonali controllare, prima di rilasciare le autorizzazioni richieste, se le persone responsabili siano in possesso dei requisiti necessari.

La lettera *b* concerne le persone autorizzate a procurarsi ed a detenere stupefacenti. Come lo prevede la nostra legislazione, le persone appartenenti alle professioni mediche non hanno bisogno di tenere una contabilità sul traffico degli stupefacenti; in virtù dell'articolo 17, quarto capoverso della legge federale e degli articoli 52 e 53 della ordinanza di esecuzione, esse devono giustificare solamente le entrate e le uscite di stupefacenti, ed al medesimo tempo l'uso che ne fanno. La Convenzione unica prevede un controllo degli stabilimenti ospedalieri e degli istituti scientifici. Poichè nel nostro Paese, per ogni consegna di stupefacenti è previsto un bollettino di consegna (art. 16 della legge federale), dal momento che è prescritto che gli istituti debbano tenere sempre aggiornata una contabilità nella quale siano registrate tutte le operazioni relative agli stupefacenti, (art. 17, primo capoverso della legge) e che debbano inoltre indicare agli organi di controllo le riserve di stupefacenti con tutti i documenti relativi, il controllo è, secondo noi, garantito.

Secondo i termini dell'articolo 54 della ordinanza di esecuzione i documenti concernenti il traffico degli stupefacenti devono essere conservati 5 anni (per il futuro, come previsto, 10 anni); la Convenzione unica prevede due anni al minimo.

Articolo 35: Lotta contro il traffico illecito

L'articolo 35 impegna le Parti contraenti — «tenuto debitamente conto dei loro regimi costituzionali, giuridici ed amministrativi» — tra le altre cose, ad assistersi vicendevolmente nella lotta contro il traffico illecito degli

stupefacenti (lettera *b*) ed a cooperare strettamente tra loro e con le Organizzazioni mondiali competenti, al fine di condurre una lotta coordinata contro il traffico illecito (lettera *c*). L'ampiezza della assistenza giudiziaria prevista nella Convenzione, è così delimitata un po' più chiaramente di quanto non lo fosse nel corrispondente articolo 12 della Convenzione internazionale del 26 giugno 1936 per la repressione del traffico illecito degli stupefacenti. Tuttavia non si può ricavare da questa disposizione un obbligo giuridico di assistenza giudiziaria; un tale obbligo esiste, però, solo se deriva da altre fonti giuridiche (interne o internazionali). Va da sé che resta così aperta la questione di sapere in quale misura la reciprocità può essere considerata come garanzia «de facto». È spiacevole che la convenzione unica — come del resto anche la convenzione del 1936 — abbia rinunciato ad obbligare gli Stati contraenti a soddisfare gli obblighi di assistenza giudiziaria, applicando delle misure coercitive ammesse dalle rispettive legislazioni.

La Conferenza dei plenipotenziari, incaricata di elaborare la Convenzione unica, doveva tener conto del fatto che le disposizioni della Convenzione del 1936, concernente l'assistenza giudiziaria internazionale andavano abbastanza lontano e che 28 Stati solamente avevano ratificato questa Convenzione. Si potevano evidenziare, nel corso della conferenza, due tendenze, all'inizio divergenti: da una parte, quella che mirava a regolare efficacemente le questioni di diritto penale internazionale e di diritto internazionale di procedura penale come pure del diritto internazionale; d'altra parte, quella che mirava a ridurre fortemente gli obblighi derivanti dalla Convenzione, ancora da concludere, al fine di facilitare l'adesione di un più gran numero possibile di Stati e di assicurare così la universalità della Convenzione. In conformità a questa seconda tendenza, l'assistenza giudiziaria internazionale è stata regolata, all'articolo 35, solo in una forma molto generale. Allo scopo di dare agli Stati i quali, ratificando la Convenzione del 1936, si sono già impegnati a cooperare largamente nel campo della assistenza giudiziaria internazionale, la possibilità di continuare a farlo, la Conferenza dei plenipotenziari ha deciso, malgrado serie apprensioni, di mantenere in vigore solo la Convenzione del 1936 (art. 44, secondo capoverso, della Convenzione unica) tra le numerose Convenzioni concluse nel campo degli stupefacenti. Per gli Stati che hanno aderito alle due Convenzioni, l'assistenza giudiziaria negli affari penali rimane dunque regolata dagli articoli 10 e 13 della Convenzione del 1936. Tuttavia tutto ciò non è valido per ciò che concerne i delitti in materia di stupefacenti ed i delitti di estradizione, come sarà esposto in modo più particolareggiato in seguito, nel commento all'articolo 36.

La Svizzera ha tutto l'interesse di evitare, mediante la sua cooperazione con gli Stati, di diventare una delle basi operative dei trafficanti di stupefacenti e, quindi, compromettere la propria reputazione. La grande importanza del compito, che noi dobbiamo assumere, di lottare contro il traffico illecito degli stupefacenti ci obbliga a curare che le autorità federali

siano poste in grado di dare seguito alle richieste di assistenza giudiziaria provenienti dall'estero e ciò malgrado una eventuale assenza di Convenzioni concluse fra i due Stati e, qualora il caso lo richieda, anche rinunciando ad esigere la garanzia di reciprocità. Allo scopo di evitare che delle spiacevoli difficoltà si presentino allorchè si intende dare seguito alle richieste di assistenza giudiziaria fondate sulla Convenzione unica, bisogna creare un fondamento giuridico che permetta di applicare misure coercitive nella procedura di assistenza giudiziaria. L'articolo 29 della legge federale sui prodotti stupefacenti del 3 ottobre 1951 dovrà, dunque, essere completato in occasione della imminente revisione parziale della suddetta legge, in modo che l'obbligo imposto alle autorità federali competenti di cooperare alla lotta contro il traffico illecito degli stupefacenti non sia più operante, come fino ad oggi è accaduto, solo sul piano nazionale, ma spieghi i suoi effetti anche sul piano internazionale; inoltre bisognerà prevedere l'applicazione delle disposizioni della legge federale del 15 giugno 1934, relativa alla procedura penale, alle inchieste per l'ottenimento delle prove al momento della concessione della assistenza giudiziaria internazionale nei procedimenti penali in materia di stupefacenti.

Secondo i termini della lettera *a*, l'articolo 35 impegna le Parti a sorvegliare, all'interno del proprio territorio, che le misure preventive contro il traffico illecito degli stupefacenti, siano coordinate. A questo scopo, le Parti dovrebbero designare un servizio appropriato incaricato di questo coordinamento. In base alle disposizioni molto più chiare e precise a questo riguardo, degli articoli 11 e seguenti della Convenzione del 1936, il ministro pubblico della Confederazione ha potuto rivestire, fino ad oggi, la funzione di autorità incaricata della sorveglianza e del coordinamento. In virtù dell'articolo 29 della legge federale sui prodotti stupefacenti, il ministero pubblico della Confederazione è l'ufficio centrale svizzero incaricato di reprimere il traffico illecito degli stupefacenti e, come tale, deve anche essere designato quale autorità di coordinamento in base all'articolo 35, lettera *a* della Convenzione unica. Una comunicazione relativa sarà rimessa al Segretario generale dell'ONU al medesimo tempo dell'atto di ratifica.

Il ministero pubblico della Confederazione soddisferà sempre allo stesso modo il suo compito nel campo della procedura di assistenza giudiziaria internazionale e ciò indipendentemente dal fatto che la procedura sia introdotta sulla base della Convenzione del 1936 o della Convenzione unica. L'articolo 35, lettera *e*, della Convenzione unica, secondo il quale le Parti devono assicurarsi che gli atti giudiziari scambiati tra determinati Paesi per il perseguimento di una azione giudiziaria siano trasmessi in modo rapido all'indirizzo delle istanze designate dalle Parti, è applicabile, di conseguenza, alla stessa maniera delle più particolareggiate disposizioni corrispondenti degli articoli 11 e seguenti della Convenzione del 1936.

Articolo 36: Disposizioni penali

Questo articolo contiene delle disposizioni relative agli atti che le Parti sono tenute a reprimere mediante pena (num. 1 e 2, lett. *a*, parti *i* e *ii*), al perseguimento penale delle infrazioni contro le prescrizioni concernenti gli stupefacenti, commesse all'estero, ed al loro esame per stabilire se sussista la recidiva (num. 2, lett. *a*, parti *iii* e *iv*) nonchè all'estradizione (num. 2, lett. *b*). Per quanto concerne la giurisdizione negli affari penali, come pure in tutte le questioni giuridiche di diritto penale o di procedura penale, la legislazione nazionale di ogni Parte permane determinante (num. 3 e 4).

L'elenco degli atti punibili è stato completato, in rapporto a quello della Convenzione del 1936, mediante l'aggiunta al primo capoverso dei termini «coltivare» ed «estrarre». All'articolo 5, la Convenzione del 1936 vincola solamente gli Stati, la cui legislazione regola la coltivazione, la raccolta e la produzione di piante in vista di estrarre stupefacenti, a sottoporre a pena tutte le infrazioni commesse contro queste prescrizioni. Poichè in Svizzera non esistono prescrizioni di tale genere, la legge federale sui prodotti stupefacenti non contiene neanche prescrizioni penali adeguate, in modo che non sarebbe possibile dare seguito a delle richieste di assistenza giudiziaria, provenienti dall'estero, per mancanza della possibilità di punire questi atti in Svizzera. Per essere in grado di accordare l'assistenza giudiziaria, bisognerebbe creare il fondamento legale richiesto. Le disposizioni penali dell'articolo 19, numero 1, capoverso 1, della legge sui prodotti stupefacenti dovrebbero, al momento della prossima revisione parziale di questa legge, essere adattata a quelle dell'articolo 36 della Convenzione unica, anche se è poco rilevante il pericolo che qualcuno coltivi in Svizzera delle piante contenenti alcaloidi o della canape in vista di estrarne degli stupefacenti. Tuttavia bisogna notare che le coltivazioni di canape sono state scoperte solo recentemente in un Paese vicino (la Francia), in modo che — in ragione soprattutto della presenza nel nostro Paese di operai provenienti dall'Africa del Nord — la possibilità di coltivare nel nostro Paese della canape od anche delle piante contenenti alcaloidi in vista di estrarne degli stupefacenti non può essere esclusa a priori.

In virtù dell'articolo 36, numero 2 lettera *a*, parte *ii* della convenzione unica, le Parti devono regolare, mediante disposizioni penali, fra l'altro, le sanzioni da adottare contro operazioni di finanziamento per la realizzazione di affari illeciti in materia di stupefacenti. È bensì vero che tali operazioni sono, il più sovente, già passibili di pena in quanto atti di partecipazione, purtuttavia esiste una possibilità di eseguire delle operazioni di finanziamento anche dopo la realizzazione di un affare illegale in materia di stupefacenti, passibile dunque di pena come tale. Allo scopo di dichiarare anche tali atti passibili di pena, le disposizioni legali dell'articolo 19, primo paragrafo, della legge sui prodotti stupefacenti dovranno essere completate in questo senso al momento della prossima revisione parziale mediante l'aggiunta di un nuovo capoverso 5.

Le prescrizioni dell'articolo 36, numero due, lettera *b*, della Convenzione unica concernente il trattamento dei delitti in materia di stupefacenti quali delitti di estradizione, mettono in evidenza una involuzione in rapporto alla regolamentazione corrispondente della Convenzione del 1936. Secondo i termini di questa disposizione, gli atti menzionati all'articolo 36,1 non sono più considerati senz'altro sussumibili sotto tutti i trattati di estradizione conclusi. Secondo l'articolo 36, numero 2, lettera *b*, gli Stati che, in virtù della loro legislazione possono estradare, anche senza accordo fondato sulla sola reciprocità, non sono più tenuti ad accordare l'estradizione per dei delitti in materia di stupefacenti, come è il caso previsto dall'articolo 9 della Convenzione del 1936. Ciò è tanto più spiacevole in quanto, in virtù dello articolo 44, numero 2, della Convenzione unica, la sola disposizione della Convenzione del 1936 ad essere stata abrogata è precisamente l'articolo 9, sostituito dall'articolo 36, numero 2, lettera *b*, della Convenzione unica. Così, il valore del mantenimento della validità della Convenzione del 1936 è stato, in larga misura, vanificato, rispetto a tal punto di vista, per gli Stati che vi hanno aderito. Questa modifica è importante per la Svizzera in quanto concerne un certo numero di accordi di estradizione applicabili nei riguardi di diversi Stati partecipi della Convenzione del 1936. Tuttavia, nella misura in cui gli Stati che vi hanno aderito possono autorizzare una estradizione anche senza aver concluso un preventivo accordo, una estradizione per un delitto in materia di stupefacenti non è, per questo fatto, puramente e semplicemente esclusa. Ciò è vero solamente nei riguardi degli Stati partecipi della Convenzione del 1936 appartenenti all'area giuridica anglosassone. Comunque, vi è la possibilità, per ogni Paese, di mantenere in vigore l'articolo 9 di questa Convenzione, mediante una adeguata dichiarazione. Non si può, dunque, prevedere fin d'ora in quale misura questo articolo, recante una regolamentazione della estradizione più appropriata al pericolo pubblico presentato da un gran numero di questi delitti, verrà effettivamente sostituito dall'articolo 36, secondo capoverso, lettera *c*, della Convenzione unica. Questa soluzione, che evidenzia i connotati tipici di un compromesso duramente raggiunto, conduce al risultato paradossale che la stessa Convenzione unica abroga, in via di principio, la regolamentazione della estradizione da essa giudicata espressamente auspicabile — e che fu resa obbligatoria nella Convenzione del 1936. Inoltre, l'articolo 44, secondo capoverso, non rivela a quale data può essere depositata la dichiarazione prevista. In questo modo, diviene meno chiara la situazione giuridica per quegli Stati che avevano aderito alla Convenzione del 1936 e che hanno ratificato la Convenzione unica senza avere depositato ancora questa dichiarazione. Nondimeno non si dovrebbe tralasciare nulla nell'interesse di un mantenimento totale degli obblighi giuridici di estradizione esistenti fino ad oggi. Per questi motivi, è raccomandabile fornire la dichiarazione prevista all'articolo 44, numero 2, «in fine» alla Convenzione unica, al più tardi, alla data del deposito degli strumenti di ratifica; ed il Consiglio federale deve essere autorizzato in

questo senso — come per la ratifica — per mezzo del medesimo decreto federale approvante la Convenzione unica.

Articolo 37: Sequestro e confisca

Questo articolo corrisponde all'articolo 10 della Convenzione del 1936. Dichiarata che tutti gli stupefacenti, tutte le sostanze e tutto il materiale utilizzato per commettere una qualsiasi delle infrazioni previste all'articolo 36 o destinate a commettere una tale infrazione, potranno essere sequestrate e confiscate. In virtù dell'articolo 25 della legge federale sui prodotti stupefacenti del 3 ottobre 1951, è possibile solo il sequestro e la confisca di stupefacenti e non di sostanze e di materiale che è servito o deve servire a commettere una infrazione ai sensi della legge o delle sue disposizioni di esecuzione, o che è il prodotto di una tale infrazione.

Articolo 38: Trattamento dei tossicomani

Sebbene questo articolo non presenti che due capoversi, contiene delle disposizioni importanti, poichè tutto il controllo degli stupefacenti è istituito appunto per impedire alle persone di diventare dei tossicomani. La presente disposizione costituisce un compromesso tra due differenti punti di vista: in qualche Stato, per esempio negli Stati Uniti, i tossicomani sono internati di forza in stabilimenti chiusi, mentre, in altri Paesi, il trattamento è libero. È questo il caso del nostro Paese; secondo i termini dell'articolo 15 della legge federale, i medici ed i farmacisti (primo e secondo capoverso) sono autorizzati a segnalare alle competenti autorità cantonali i casi di tossicomania da loro constatati o sospettati nell'esercizio della loro professione, allorchè ritengono che, nell'interesse dei parenti del tossicomane o in quello della comunità, si imponga l'intervento della autorità. I Cantoni, allora, adottano le misure necessarie nei riguardi del tossicomane (terzo capoverso).

Il problema della tossicomania non è il medesimo se, in un Paese, qualche centinaio di persone commette degli abusi con delle preparazioni già confezionate o se invece, in un altro Paese, delle migliaia di persone fumano l'oppio, masticano le foglie di coca o utilizzano la canape. Tuttavia un tossicomane è, in ogni caso, un carico per la società, poichè solo raramente è in grado di lavorare ed esercita egli stesso il traffico illecito.

La Convenzione unica menziona il trattamento medico, il trattamento complementare ed il reinserimento dei tossicomani nella società.

Il trattamento medico consiste per lo più nel somministrare al tossicomane una quantità sempre minore di stupefacenti o nel sostituire poco per volta gli stupefacenti mediante altri calmanti, fino a quando scompaiono i sintomi da astinenza. Non si può consigliare un metodo comune per il trattamento dei tossicomani, poichè la cosiddetta cura di disintossicazione è applicata in modo diverso, secondo i Paesi. Secondo il parere degli esperti

della Organizzazione mondiale della Sanità; il trattamento applicato in uno stabilimento chiuso costituisce il metodo migliore per raggiungere lo scopo prefisso. Tuttavia, ciò richiede delle basi legali. Per ciò che concerne il trattamento ambulatoriale, vi è sempre il pericolo che il tossicomane malato si procuri degli stupefacenti od altri medicinali in qualsiasi modo e comprometta così l'esito della cura.

Inoltre, l'esperienza dimostra che non è possibile in alcun modo reinserire un tossicomane nella società subito dopo la cura di disintossicazione. Il malato ha ancora bisogno di cure e deve essere sorvegliato. Se egli ritorna a frequentare il suo precedente ambiente, non è possibile evitare una sua ricaduta. Il tossicomane guarito deve, in primo luogo, essere reso resistente dal punto di vista fisico e morale e, qualora il caso lo richieda, essere liberato da quella malattia che lo ha, forse, instradato sulla via della tossicomania. In questi casi, gli specialisti raccomandano la psicoterapia; il malato è indirizzato, per esempio, verso un'altra professione e si tenta di stimolare in lui l'interesse per delle nuove occupazioni. Non c'è certamente bisogno di notare quanto un trattamento di questo genere costi allo Stato; è per questa ragione che, in questo articolo, è stata inserita una riserva, secondo la quale uno Stato creerà dei servizi adeguati in vista di un trattamento efficace dei tossicomani, se «le sue risorse economiche» lo permettono.

Articolo 39: Applicazione di misure nazionali di controllo più severe di quelle che la presente Convenzione esige

Questo articolo è stato introdotto nella Convenzione poichè numerose disposizioni hanno dovuto essere attenuate in rapporto al progetto di discussione, allo scopo di permettere ad un più gran numero di Stati di aderire alla Convenzione.

Articolo 40: Lingue della Convenzione e procedura della sottoscrizione, della ratifica e della adesione

Al fine di offrire l'opportunità di aderire alla Convenzione unica anche a degli Stati non membri delle Nazioni Unite ma che sono Parti dello statuto della Corte internazionale di Giustizia o membri di una istituzione specializzata delle Nazioni Unite, nella Convenzione è stata introdotta una disposizione secondo la quale il Consiglio economico e sociale può invitare uno Stato a divenire Parte della suddetta Convenzione.

Articolo 41: Entrata in vigore

Mentre nelle precedenti Convenzioni, gli Stati che dovevano ratificare la Convenzione in questione venivano enumerati, affinché questa potesse entrare in vigore, ora invece questa disposizione è stata abbandonata; si esige pertanto, per l'entrata in vigore, la ratifica oppure la adesione di quaranta Paesi al minimo.

Articolo 42: Applicazione territoriale

Non richiede commento.

Articolo 43: Territori considerati tali ai fini degli articoli 19, 20, 21 e 31

Le disposizioni relative alla valutazione dei bisogni di stupefacenti, alle statistiche che devono essere inviate all'Organo, alla limitazione della fabbricazione e delle importazioni come pure le disposizioni speciali concernenti il commercio internazionale devono essere applicate ai Paesi che hanno istituito tra loro una unione doganale, nel senso che solo uno degli Stati interessati è responsabile della loro applicazione. Questo vale, per esempio, per il nostro Paese per quanto concerne il Principato di Liechtenstein, il quale è legato alla Svizzera mediante una Convenzione di unione doganale. Per questa ragione, il nostro Paese applica le disposizioni precitate anche al Principato di Liechtenstein.

Articolo 44: Abrogazione dei trattati internazionali precedenti

La Convenzione unica, ovviamente, sostituisce tutte le Convenzioni sugli stupefacenti; nondimeno, come è menzionato nel commento all'articolo 35, la Convenzione del 1936 resta in vigore, poiché le sue disposizioni relative alla estradizione di persone che hanno commesso delle infrazioni contro la legislazione sugli stupefacenti, disposizioni che vanno troppo lontano, non hanno potuto essere riprese nella Convenzione unica. Solamente l'articolo 9 della Convenzione del 1936 è abrogato al momento della entrata in vigore della Convenzione unica e sostituito dall'articolo 36, numero 2, lettera b, della stessa. Ogni Parte ha, tuttavia, la possibilità di mantenere in vigore anche l'articolo 9, a condizione di farne parte al Segretario generale dell'O.N.U. Abbiamo già esposto, nei nostri commenti agli articoli 35 e 36, i motivi per i quali il Consiglio federale deve essere autorizzato a deporre una dichiarazione di questo genere. Questa dichiarazione è valevole, per lo Stato che la depone, solo rispetto agli altri Stati partecipi della Convenzione del 1936, i quali, per quanto li riguarda, hanno ugualmente deposto o deporranno una dichiarazione di questo genere.

Articolo 45: Disposizioni transitorie

Dal momento che le due autorità di controllo degli stupefacenti, il Comitato centrale permanente dell'oppio e l'Organo di controllo, sono stati riuniti in un Organo internazionale di controllo degli stupefacenti, bisognava trovare una soluzione per il periodo in cui, mentre una certa parte di Stati ha già ratificato la Convenzione unica, l'altra è ancora vincolata alle Convenzioni precedenti. La presente disposizione non risolve, ben inteso, il problema di sapere se gli Stati che non vogliono ratificare la Convenzione unica debbano riconoscere il nuovo Organo di controllo internazionale.

Articolo 46: Denuncia

Contrariamente alle Convenzioni precedenti, la Convenzione unica prevede una durata minima di soli due anni al posto di cinque. Poichè sono già trascorsi più di due anni dalla sua entrata in vigore, la Convenzione può essere denunciata da ogni Parte contraente all'inizio di ogni anno, con un preavviso di almeno 6 mesi.

Articolo 47: Emendamenti

Non richiede commento.

Articolo 48: Controversie

Secondo i termini della presente Convenzione come di quelle precedenti, le Parti hanno la possibilità di sottoporre le loro controversie alla Corte internazionale di Giustizia dell'Aia.

Articolo 49: Riserve transitorie

Al fine di permettere agli Stati, nei quali si fa un uso abusivo degli stupefacenti, di ratificare la Convenzione unica, senza obbligarli a sopprimere, entro breve spazio di tempo, determinati usi e costumi in una regione del loro Paese, è stata prevista, come nelle Convenzioni precedenti, tutta una serie di riserve.

Articolo 50: Riserve aggiuntive

Oltre alle riserve transitorie conformi all'articolo 49, è necessario distinguere due categorie di riserve permanenti che ogni Stato ha la facoltà di presentare, e cioè quelle che tutte le Parti contraenti possono avanzare in virtù dell'articolo 50, numero 2, e quelle contro le quali le altre Parti hanno il diritto di sollevare delle obiezioni, in virtù dell'articolo 50, numero 3.

Articolo 51: Notificazioni

Il presente articolo corrisponde alle disposizioni delle Convenzioni precedenti.

Tabelle

Le tabelle I, II, III e IV, che si trovano in appendice sono modificate e completate di volta in volta dalla commissione internazionale degli stupefacenti. Quali saranno al momento in cui la Svizzera ha ratificato la Convenzione unica, tali saranno riprese nelle liste che il Servizio federale di igiene pubblica redige e pubblica.

III. CONCLUSIONI

La ratifica della presente Convenzione unica esige una revisione della legislazione federale. I controlli previsti potranno essere effettuati in virtù della legge sui prodotti stupefacenti, una volta riveduta, dal momento che la maggior parte delle disposizioni della Convenzione unica sono state riprese dalle Convenzioni precedenti, che la Svizzera ha tutte ratificato.

La Convenzione unica assicura un vantaggio alla nostra industria farmaceutica per il fatto che essa permette alle ditte di procurarsi, nuovamente, la materia prima oppio in tutti gli Stati, mentre il Protocollo dell'oppio del 1953 prevedeva una lista ristretta dei Paesi fornitori. Inoltre, le severe disposizioni relative alla interdizione del commercio sono state in parte abrogate, in parte fortemente attenuate.

Al nostro Paese è senz'altro possibile assumere gli obblighi derivanti dalla presente Convenzione unica. Poichè vi sono stati inclusi, per la prima volta, oltre all'oppio, altri stupefacenti come la foglia di coca e la pianta di canape, è dato sperare di poter limitare, almeno in parte, il traffico illegale degli stupefacenti. La Svizzera ha tutto l'interesse a partecipare a questa lotta ed a cooperare con gli altri Stati.

Avuto riguardo a queste considerazioni, ci permettiamo di proporVi l'approvazione della Convenzione unica con l'adottare il progetto di decreto federale qui allegato.

La costituzionalità del progetto del decreto federale deriva dall'articolo 8 della Costituzione, secondo il quale la Confederazione ha il diritto di concludere trattati con Stati esteri. La competenza dell'Assemblea federale è fondata sull'articolo 85, numero 5, della Costituzione. Poichè la Convenzione può essere disdetta in conformità al suo articolo 46, all'inizio di ogni anno civile, mediante un preavviso di almeno 6 mesi, essa non cade sotto le disposizioni dell'articolo 89, capoverso 4, della Costituzione concernenti il referendum in materia di trattati internazionali.

Vogliate gradire onorevoli Signori, Presidente e Consiglieri, l'assicurazione della nostra alta considerazione.

Berna, 20 marzo 1968.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Spühler

Il Cancelliere della Confederazione:

Huber

Messaggio del Consiglio federale concernente l'approvazione della Convenzione unica sugli stupefacenti (Del 20 marzo 1968)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1968
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9932
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.06.1968
Date	
Data	
Seite	977-1024
Page	
Pagina	
Ref. No	10 156 335

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.