

ad 05.470

Iniziativa parlamentare
Revisione parziale della legge sugli stupefacenti

Rapporto del 4 maggio 2006 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale

Parere del Consiglio federale

del 29 settembre 2006

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl), vi sottoponiamo di seguito il nostro parere in merito al progetto di legge e al rapporto del 4 maggio 2006 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale sulla revisione parziale della legge sugli stupefacenti.

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

29 settembre 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Parere

1 **Situazione iniziale**

Il 4 maggio 2006 la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) ha adottato il proprio rapporto sull'iniziativa parlamentare concernente la revisione parziale della legge sugli stupefacenti (LStup) nonché il progetto di modifica della LStup¹. Il Consiglio federale è stato invitato a esprimere il proprio parere.

Le modifiche della LStup proposte dalla Commissione hanno lo scopo di iscrivere nella legge gli elementi del disegno di revisione del Consiglio federale, bocciato il 14 giugno 2004 dal Consiglio nazionale che non era entrato in materia, che potrebbero raccogliere una maggioranza di consensi. Il modello dei quattro pilastri e il trattamento basato sulla prescrizione di eroina saranno sanciti definitivamente nella LStup. Il progetto intende rafforzare in particolare la protezione dei giovani, la prevenzione e il ruolo di coordinamento della Confederazione. Inoltre saranno allentate le severe condizioni per l'applicazione medica, oggi inammissibile, della canapa e dei prodotti della canapa.

Sono state lasciate da parte le altre questioni relative alla canapa, che, come chiesto dall'iniziativa parlamentare, saranno affrontate in un secondo momento.

2 **Parere del Consiglio federale**

2.1 **Approvazione di principio del progetto della Commissione**

Il Consiglio federale approva il progetto, che intende sancire nella legge i principi della politica svizzera in materia di droghe, ampiamente accettata dall'inizio degli anni Novanta e in gran parte già attuata. La presente revisione parziale riprende in ampia misura le proposte del messaggio del Consiglio federale del 9 marzo 2001² concernente la modifica della legge sugli stupefacenti.

Per quanto riguarda le questioni legate alla canapa, il Consiglio federale condivide la valutazione politica secondo cui nella LStup vadano dapprima sanciti i punti discussi nel loro principio, anche se rimane necessario prendere misure in merito all'utilizzazione della canapa e dei suoi prodotti.

¹ RS 812.121

² FF 2001 3313

2.2 Proposte di modifica

2.2.1 Articolo 1: Scopo e oggetto

Progetto di legge della CSSS-N: nella prima lettera del capoverso 1 dell'articolo sullo scopo si afferma che la legge si prefigge di prevenire il consumo di stupefacenti e di sostanze psicotrope promuovendo l'astinenza.

Proposta del Consiglio federale e motivazione: il Consiglio federale reputa che, per motivi di salute, in linea di principio gli stupefacenti e le sostanze psicotrope non debbano essere consumati. Tuttavia, per le seguenti considerazioni, propone di modificare il capoverso 1 lettera a legate alla sistematica e alla materia, il Consiglio federale è contrario alla formulazione di questo obiettivo nella disposizione sullo scopo all'inizio della legge:

- L'astinenza rappresenta soprattutto un obiettivo della prevenzione primaria (evitare il primo contatto) e in parte della terapia. Ad esempio, nell'articolo 3d capoverso 2 del progetto di legge si dice esplicitamente che l'obiettivo del trattamento deve essere di creare le condizioni che consentano di vivere senza droga. Per una parte degli interessati, per lo più persone giovani, la tossicodipendenza rappresenta una fase difficile della vita. Per altri, invece, essa costituisce una malattia il cui trattamento può durare molti anni. Il contenimento dei danni non ha pertanto come scopo esclusivo l'astinenza immediata, bensì la riduzione dei rischi e dei danni sociali e per la salute durante la fase di dipendenza.

L'articolo sullo scopo, tuttavia, deve esporre in maniera generale gli obiettivi della legge; tali obiettivi devono tracciare il quadro per tutte le disposizioni successive e devono valere per tutta la legge. Infatti, l'articolo sullo scopo menziona quali obiettivi della legge la riduzione delle conseguenze sociali e per la salute del consumo di stupefacenti e la protezione dell'ordine pubblico. In questo ambito la promozione dell'astinenza rappresenta soltanto un aspetto parziale e quindi non deve figurare in un articolo sullo scopo;

- inoltre, la formulazione data all'articolo (la legge deve prevenire il consumo di stupefacenti e di sostanze psicotrope promuovendo l'astinenza) appare equivoca ed espressa in termini troppo assoluti. In determinati casi il consumo di stupefacenti è già oggi senz'altro ammissibile, ad esempio nel caso degli stupefacenti utilizzati come medicinali. Dato che questa realtà rimarrà immutata, deve essere chiaro che la legge è volta a prevenire il consumo *non autorizzato* di stupefacenti e di sostanze psicotrope, ma che l'uso di stupefacenti nella medicina rimane consentito.

Conclusione: il Consiglio federale propone per l'articolo 1 capoverso 1 lettera a LStup la seguente formulazione:

«prevenire il consumo non autorizzato di stupefacenti e di sostanze psicotrope.

2.2.2 Articolo 1a capoverso 1 lettera a e capoverso 2: principio dei quattro pilastri

Progetto di legge della CSSS-N: nel capoverso 1 la prevenzione è menzionata quale uno dei quattro settori in cui la Confederazione e i Cantoni devono adottare misure. Il capoverso 2 dell'articolo precisa nuovamente che nel prendere tali misure occorre tener conto in particolare delle esigenze della prevenzione.

Proposta del Consiglio federale e motivazione: la formulazione secondo cui la prevenzione deve tener conto della prevenzione è pleonastica, dato che la prevenzione è appunto uno dei settori nei quali occorre prendere misure. Il Consiglio federale propone quindi di omettere il sintagma «nonché della prevenzione» nel capoverso 2.

2.2.3 Articolo 2 capoverso 1 lettere d ed e: termine «preparati»

Progetto di legge della CSSS-N: i preparati sono stupefacenti e sostanze psicotrope pronti per l'uso; gli stupefacenti e le sostanze psicotrope per definizione generano dipendenza. È quindi in contraddizione con la definizione del termine «preparati» (cfr. prossimo paragrafo).

Proposta del Consiglio federale e motivazione: la definizione del termine «preparati» è in contrasto con la definizione dei precursori nella lettera e («sostanze e preparati che non generano dipendenza ...»); i preparati sono per definizione stupefacenti e sostanze psicotrope pronti per l'uso; questi due sono a loro volta «generano dipendenza» (lett. a e b). Secondo la lettera e, vi sarebbero tuttavia anche preparati che non generano dipendenza. Il Consiglio federale propone quindi di stralciare il termine «preparati» nella lettera e. L'articolo 2 capoverso 1 lettera e avrebbe quindi il seguente tenore:

«e. precursori, le sostanze che non generano dipendenza ma possono essere trasformate in stupefacenti o in sostanze psicotrope;»

2.2.4 Articoli 3d capoverso 3, 3e capoverso 2 e 3i capoverso 3: diritto dei Cantoni di essere sentiti

Progetto di legge della CSSS-N: al Consiglio federale è attribuita la competenza – ma con l'obbligo esplicito di sentire i Cantoni preventivamente – di emanare raccomandazioni sui principi per il finanziamento di terapie destinate ai tossicodipendenti e misure di reinserimento, di definire condizioni quadro per il trattamento basato sulla prescrizione di stupefacenti e di adottare autonomamente misure complementari per ridurre i problemi legati alla tossicodipendenza.

Proposta del Consiglio federale e motivazione: il Consiglio federale propone di stralciare l'aggiunta «dopo aver sentito i Cantoni» negli articoli 3d capoverso 3, 3e capoverso 2 e 3i capoverso 3 del progetto di legge. La legge federale del 18 marzo 2005³ sulla procedura di consultazione (Legge sulla consultazione, LCo), entrata in

³ RS 172.061

vigore il 1° settembre 2005, disciplina in modo esaustivo la partecipazione di cerchie esterne all'amministrazione al processo di formazione dell'opinione e delle decisioni della Confederazione. Nel suo messaggio del 21 gennaio del 2004⁴, il Consiglio federale si è espresso in merito alla questione delle disposizioni concernenti il diritto di essere sentiti contenute in leggi speciali. Secondo la chiara volontà del Consiglio federale, in futuro occorre rinunciare a sancire nelle leggi federali il diritto di essere sentiti⁵ su singoli aspetti.

2.2.5 Articolo 3f capoverso 1: trattamento dei dati

Progetto di legge della CSSS-N: secondo il capoverso 1, nell'ambito dei compiti loro affidati, le autorità e le istituzioni che assistono o curano le persone tossicodipendenti hanno il diritto di trattare dati personali, dati personali degni di particolare protezione e profili della personalità.

Proposta del Consiglio federale e motivazione: il Consiglio federale propone di definire in modo più chiaro lo scopo del trattamento dei dati personali e quindi di riformulare – ispirandosi al vigente articolo 8a LStup – l'articolo 3f capoverso 1 come segue:

«Le autorità e le istituzioni competenti per l'esecuzione della presente legge hanno il diritto di trattare dati personali, dati personali degni di particolare protezione e profili della personalità allo scopo di verificare le condizioni e lo svolgimento del trattamento di persone tossicodipendenti.»

2.2.6 Articolo 3j: Promozione della ricerca

Progetto di legge della CSSS-N: questo articolo, che si prefigge di promuovere la scientifica nel contesto delle turbe legate alla dipendenza, assicura che le basi scientifiche per l'individuazione di tendenze, cause ed effetti nonché per la verifica dell'efficacia delle misure adottate possano continuare ad essere elaborate come sinora.

Proposta del Consiglio federale e motivazione: il Consiglio federale propone di formulare l'articolo 3j come segue:

«Nel quadro della legge sulla ricerca⁶, il Consiglio federale può eseguire autonomamente, commissionare o sostenere direttamente la ricerca scientifica segnatamente nei seguenti settori:

- a. il modo di agire di sostanze che generano dipendenza;
- b. le cause e le conseguenze delle turbe legate alla dipendenza;
- c. misure preventive e terapeutiche;
- d. l'impedimento o la riduzione delle turbe legate alla dipendenza;
- e. l'efficacia delle misure di reinserimento.»

4 FF 2004 453

5 FF 2004 463 seg.

6 RS 420.1

Le condizioni quadro per il trattamento basato sulla prescrizione di eroina rimangono immutate e sono disciplinate nell'articolo 3^e capoversi 1-3 del progetto di legge. Anche il sistema delle autorizzazioni, definito nell'ordinanza sulla prescrizione medica di eroina, non subirà cambiamenti. All'utilizzazione autorizzata di eroina si applicherebbero le disposizioni usuali per gli stupefacenti (cfr. art. 4 segg. LStup). L'utilizzazione non autorizzata di eroina secondo gli articoli 19 segg. LStup rimane vietata e punibile. Lo stralcio dell'eroina dall'elenco dell'articolo 8 LStup non muterebbe questa situazione.

Conclusioni: lo stralcio dell'eroina dall'elenco delle sostanze vietate per un impiego medico è ammissibile dal punto di vista del diritto internazionale e risulta opportuno dal momento che l'eroina è impiegata in Svizzera come medicamento per un'indicazione ben definita, beneficia di un'autorizzazione di Swissmedic basata su studi scientifici e viene rimborsata dall'assicurazione malattie.

2.2.8 Articoli 19–22: Adeguamento delle sanzioni

Progetto di legge della CSSS-N: nel suo progetto, la CSSS-N modifica le sanzioni comminate dagli attuali articoli 19–22 in base al nuovo tenore delle disposizioni generali del Codice penale che entreranno in vigore il 1° gennaio 2007.

Proposta del Consiglio federale e motivazione: il Consiglio federale propone di riformulare le sanzioni come segue:

- a. articoli 19 capoverso 1, 19a, 20 capoverso 1 e 21: «È punito con una pena detentiva di tre anni al massimo o con una pena pecuniaria chiunque ...»;
- b. articolo 19 capoverso 2: «L'autore è punito con una pena detentiva non inferiore a un anno, che può essere cumulata con una pena pecuniaria, se ...»;
- c. articolo 20 capoverso 2 secondo periodo: «La pena detentiva può essere cumulata con una pena pecuniaria.»;
- d. articolo 21 capoverso 2: «Se ha agito per negligenza, l'autore è punito con la multa.»;
- e. articolo 22 primo periodo: «È punito con la multa chiunque ...».

Gli adeguamenti proposti dalla CSSS-N per soddisfare le nuove disposizioni del Codice penale non sono corrette. Se le proposte di cui sopra del Consiglio federale non venissero adottate, le sanzioni pronunciate saranno, nella maggioranza dei casi, molto più severe delle sanzioni previste attualmente. A titolo di esempio, all'autore dei reati di cui agli articoli 19 capoverso 1, 19a, 20 e 21 potrebbe essere inflitta una pena detentiva fino a 20 anni, mentre secondo il diritto vigente si tratta di delitti per i quali la legge prevede una pena massima di tre anni di detenzione. Per i reati di cui agli articoli 21 capoverso 2 e 22, l'inasprimento della pena sarebbe ancora più drastico. Le contravvenzioni punite ora con l'arresto o con la multa diventerebbero crimini puniti con pene detentive fino a 20 anni.

2.2.9 Articolo 19 capoverso 2 lettera d: precisazione del termine «centro di formazione»

Progetto di legge della CSSS-N: quale fattispecie qualificativa dell'articolo 19 del progetto di modifica della LStup, la CSSS-N propone di punire in modo più severo chi fornisce stupefacenti a titolo commerciale in un centro di formazione o nelle sue immediate vicinanze.

Proposta del Consiglio federale e motivazione: il Consiglio federale propone di formulare in modo più concreto la nozione di «centro di formazione» poiché si tratta di una fattispecie qualificativa che eleva il limite massimo della pena. In questo modo è possibile vegliare alla protezione dei giovani: gli allievi minorenni vengono meglio tutelati comminando una pena più elevata all'autore del reato. Bisognerebbe però chiarire che i «centri di formazione» non comprendono ad esempio le università. Il Consiglio federale propone quindi di completare la nozione nel modo seguente: «centro di formazione destinato principalmente agli adolescenti».

2.2.10 Articolo 28 capoverso 3: stralcio dell'obbligo di comunicare le decisioni penali cantonali al Ministero pubblico della Confederazione

Progetto di legge della CSSS-N: il capoverso 3 limita l'obbligo di comunicare le decisioni penali cantonali al Ministero pubblico della Confederazione ai casi gravi secondo l'articolo 19 capoverso 2, a condizione che l'accusa abbia chiesto una pena detentiva senza sospensione condizionale.

Proposta del Consiglio federale e motivazione: secondo l'articolo 19 capoverso 2 vigente, la comunicazione delle decisioni relative alle infrazioni gravi di carattere penale deve essere fatta all'Ufficio federale di polizia e non più al Ministero pubblico.

Articolo 28 capoverso 3 LStup: «³ Le sentenze, i decreti penali e le decisioni di non luogo a procedere nei casi di cui all'articolo 19 capoverso 2 devono essere comunicati subito dopo la loro emanazione, in copia integrale, all'*Ufficio federale di polizia* se l'accusa ha chiesto una pena detentiva senza sospensione condizionale.»

L'articolo 19 capoverso 3 LStup definisce i casi di infrazione gravi. Le unità direttamente interessate dell'Ufficio federale di polizia, vale a dire il Servizio di analisi e prevenzione (SAP) e la Polizia giudiziaria federale (PGF), sono interessate a conoscere le decisioni designate nel presente articolo, poiché pertengono allo svolgimento dei loro compiti. Infatti, sia per il SAP che per la PGF si tratta di un mezzo per accrescere le conoscenze e le nuove tendenze nel settore d'attività loro demandato.

2.2.11 Articolo 29c: progetti sperimentali per il controllo delle droghe in occasione di manifestazioni pubbliche

Progetto di legge della CSSS-N: la CSSS-N auspica che il laboratorio di riferimento lanci progetti sperimentali per il controllo delle droghe in occasione di manifestazioni pubbliche. Si pensa in primo luogo alle grandi manifestazioni frequentate soprattutto dagli adolescenti («rave parties»), nelle quali vengono notoriamente consumate

grandi quantità di pasticche di ecstasy e nuove droghe sintetiche. Al fine della prevenzione, si dovrebbero poter eseguire sul posto analisi sulle pasticche, in modo da ottenere informazioni circa le sostanze contenute nelle pasticche e poter informare i potenziali consumatori di nuove droghe sintetiche sui pericoli ad esse legati.

Proposta del Consiglio federale e motivazione: in linea di principio il Consiglio federale non ha nulla da obiettare contro le analisi sulle pasticche, sempre che vengano rispettate determinate condizioni quadro (p. es. prescrizioni rigorose circa la sicurezza e l'informazione). Nondimeno, esso propone di respingere questa disposizione:

- l'effetto preventivo del «drug checking» sul posto (test di droghe illegali alle manifestazioni pubbliche nell'ambito delle «rave parties» con l'aiuto di un laboratorio mobile) è controverso e non è dimostrato sufficientemente. Vi è il pericolo che simili analisi delle droghe possano essere interpretati erroneamente come «sigillo di qualità» per sostanze proibite;
- già con il diritto vigente è possibile chiedere all'UFSP un'autorizzazione eccezionale per l'esecuzione sul posto di analisi sulle pasticche, sempre che siano soddisfatte le pertinenti condizioni tecniche e che vi sia il consenso dei Cantoni in cui si svolgono le manifestazioni;
- l'articolo 3i del presente progetto di legge dà alla Confederazione la possibilità di prendere l'iniziativa e dare impulsi per nuovi progetti innovativi (ad esempio per l'attuazione di nuove conoscenze scientifiche, il lancio di progetti sperimentali ecc.). Non si capisce perché per questa unica misura si debba prevedere una norma speciale e questo «ruolo di lancio» debba essere imposto al laboratorio di riferimento. La Confederazione, che riveste un ruolo di coordinamento nella politica delle droghe, dovrebbe avere la prerogativa di decidere per quali progetti essa voglia impegnarsi e in che misura. In tal ambito deve poter fondare le proprie decisioni su diversi fattori: ad esempio sull'urgenza della richiesta, sull'analisi delle lacune esistenti nell'offerta, sul numero delle persone interessate, sulle esigenze dei Cantoni in materia e, non da ultimo, sui mezzi finanziari disponibili. Inoltre, l'attuazione operativa delle misure di prevenzione specifiche nel campo della tossicodipendenza rientra nella sfera di competenze dei Cantoni.

Conclusione: per i motivi esposti il Consiglio federale propone di stralciare l'ultimo periodo dell'articolo 29c capoverso 1 del progetto di legge.

2.3 Osservazioni e precisazioni

2.3.1 Articolo 28a in combinato disposto con gli articoli 20–22: procedura penale amministrativa

Progetto di legge della CSSS-N: si stabilisce che le infrazioni di cui agli articoli 20–22 accertate dall'autorità federale competente nel settore di esecuzione della Confederazione sono perseguite e giudicate da tale autorità.

Osservazione del Consiglio federale: il Consiglio federale desidera apporre una precisazione alle spiegazioni fornite nel rapporto della CSSS-N in merito all'articolo 28a: a livello federale, l'Istituto svizzero degli agenti terapeutici non ha l'esclusiva competenza per indagare e giudicare contravvenzioni e delitti nell'ambito della

procedura penale amministrativa. La competenza è retta piuttosto dalle pertinenti disposizioni contenute in leggi e ordinanze, le quali autorizzano anche altri organi federali a svolgere procedure penali amministrative. Il Consiglio federale coglie inoltre l'occasione per far notare una svista redazionale: nell'articolo 21 capoverso 1 lettera a occorre stralciare il rinvio all'articolo 17a. Tale rinvio è stato ripreso dal messaggio del Consiglio federale del 9 marzo 2001 e riguarda la tematica della canapa, la quale sarà però affrontata soltanto in un secondo momento.

2.3.2 Articolo 30 capoverso 3: autorizzazione del Consiglio federale a emanare prescrizioni di controllo che derogano alla legge

Progetto di legge della CSSS-N: in questo capoverso, che è basato sul diritto vigente, si stabilisce che nel rilasciare autorizzazioni a organizzazioni, istituzioni e autorità ai sensi dell'articolo 14a, il Consiglio federale disciplina caso per caso le prerogative, le condizioni da adempiere per il loro esercizio e le modalità di controllo da eseguire. Se necessario, nel disciplinare il controllo può emanare disposizioni che derogano alla legge.

Osservazione del Consiglio federale: il Consiglio federale fa notare che questa disposizione, soprattutto per quanto concerne la possibilità che il Consiglio federale emani disposizioni che derogano alla legge, deve essere interpretata in modo restrittivo. Questa considerazione era già stata esposta nel messaggio del 1968¹⁰: «Ciò può eventualmente tornar necessario per adattare il modo di controllo a circostanze particolari e per renderlo il più efficace possibile. (...) Le disposizioni che derogano alla legge dovranno dunque, semmai, limitarsi esclusivamente al controllo e non riferirsi alle competenze ed ai vantaggi particolari attribuiti alle organizzazioni in questione. Non si tratta d'accordare a queste organizzazioni un regime di favore, ma di sottoporre anch'esse ad un controllo efficace.»

2.3.3 Conseguenze finanziarie e per l'effettivo del personale della Confederazione

Rapporto della CSSS-N: nel numero 4 del rapporto la CSSS-N indica che in seguito ai nuovi compiti vi saranno maggiori spese. Complessivamente sono previsti cinque nuovi posti, tre dei quali sono già oggi finanziati mediante il credito riservato alla prevenzione della tossicomania.

Osservazione del Consiglio federale: il Consiglio federale prende atto che l'adozione della LStup riveduta può comportare maggiori spese, che attualmente non possono essere quantificate nella loro globalità. Nel preventivo 2007, attualmente in fase di realizzazione, e nel piano finanziario 2008–2010 sono già iscritti determinati mezzi per la prevenzione. Per contro, segnatamente le spese supplementari per cinque nuovi posti non sono ancora contenuti nel credito per il personale, come pure ulteriori spese per materiale e personale per un importo annuo di circa 1,2–1,9 milioni di franchi (legati all'eventualità che la Svizzera voglia aderire all'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze). Essendo tenuto a

¹⁰ FF 1968 I 501

rispettare i vincoli di bilancio (rispetto del freno all'indebitamento), il Consiglio federale deve riservarsi il diritto di compensare eventuali maggiori spese dovute alla revisione legislativa proposta mediante una corrispondente redistribuzione delle priorità (p. es. mediante un trasferimento dei mezzi nell'ambito delle spese globali per la prevenzione).

2.4 Proposte di minoranza

Nel rapporto e nel progetto di legge della CSSS-N si trovano otto proposte di minoranza sulle quali non ci si sofferma nel dettaglio. In tutti i punti controversi il Consiglio federale appoggia la maggioranza della Commissione.

3 Proposte del Consiglio federale: riepilogo

Il Consiglio federale propone al Consiglio nazionale di entrare in materia sul progetto, di approvare le sue proposte di modifica e di respingere le proposte della minoranza della Commissione.

