Foglio Federale

Berna, 10 aprile 1968

Anno LI

Volume I

N° 15

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

9933

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente il disegno d'una legge federale intesa a modificare quella sui prodotti stupefacenti

(Del 20 marzo 1968)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Abbiamo l'onore di sottoporre alla vostra approvazione, con il presente messaggio, il disegno d'una legge federale intesa a modificare quella sui prodotti stupefacenti.

I. Introduzione e genesi del presente disegno di legge

Per adempiere agli obblighi assunti con l'adesione alla Convenzione internazionale dell'oppio del 23 gennaio 1912 (CS 12, 450, B X E), il nostro Paese adottò la legge federale del 2 ottobre 1924 sui prodotti stupefacenti (CS 4, 439). Lo sviluppo che prese il controllo internazionale degli stupefacenti nel corso degli ultimi decenni e le esperienze raccolte nell'applicazione della menzionata legge resero necessaria, dopo la sconda guerra mondiale, una sua revisione totale. Infatti, essa fu sostituita dalla legge federale sui prodotti stupefacenti del 3 ottobre 1951 (RU 1952, 245, 562, A IX D 3), entrata in vigore il 1° giugno 1952; alla stessa data entrò pure in vigore l'ordinanza d'esecuzione del 4 marzo 1952 (RU 1952, 256; 1953, 493).

Diversi motivi, che sorsero negli ultimi anni e sono esposti nella cifra II qui appresso, esigono oggi una revisione parziale delle disposizioni in vigore.

Già nell'anno 1959, la Divisione degli stupefacenti dell'Ufficio europeo delle Nazioni Unite attirò l'attenzione del Servizio federale dell'igiene pubblica su determinate divergenze che sussistono fra l'articolo 3, capoverso 2 e 3 dell'ordinanza d'esecuzione del 4 marzo 1952/1^o maggio 1953 (RU 1953, 493) e la Convenzione internazionale del 13 luglio 1931 per limitare la fabbricazione e regolare la distribuzione degli stupefacenti (CS 12, 485, B X E), ratificata dalla Svizzera il 10 aprile 1933. Queste divergenze richiedono una modificazione ed un complemento dell'ordinanza d'esecuzione. L'esame rivelò tuttavia che le disposizioni menzionate non avevano una base legale sufficiente e che occorreva perciò modificare l'articolo 3, capoverso 2, della legge. I lavori preparatori per una tale revisione della legge e dell'ordinanza d'esecuzione, si conclusero, nella primavera del 1962, con un avamprogetto che il Servizio federale dell'igiene pubblica elaborò in collaborazione con la Commissione federale degli stupefacenti e la Divisione di giustizia.

In seguito, s'aggiunsero anche altri motivi di revisione. Così si dovrebbe dare la possibilità alle persone di formazione medica che esercitano la loro professione in Svizzera sotto la propria responsabilità e sulla base d'un diploma non federale, di procurarsi, detenere, usare e dispensare stupefacenti nei limiti giustificati dall'esercizio della professione e conformemente alle prescrizioni (art. 9, cpv. 2, del progetto). Si dovrebbe pure creare la base legale che permetta a determinate organizzazioni nazionali o internazionali di procurarsi, d'usare e di dispensare stupefacenti nei limiti della loro attività (art. 14 *bis* e 31, cpv. 3, del progetto). Infine, le prescrizioni contenute nell'ordinanza d'esecuzione e riguardanti la detenzione e la designazione degli stupefacenti (art. 46 a 48) nonchè altre prescrizioni che ancora devono essere adottate in merito alla propaganda sugli stupefacenti ed alle indicazioni figuranti nei prospetti pubblicitari hanno pure bisogno d'una base legale (art. 17, cpv. 5, del progetto). I lavori preparatori concernenti questa seconda parte della revisione si conclusero, nell'autunno 1963, con un secondo avamprogetto che fu approvato tanto dalla Divisione di giustizia quanto dalla Commissione federale degli stupefacenti. I due avamprogetti furono fusi, nella primavera 1964, in un solo progetto. Simultaneamente si preparò un progetto inteso a modificare e completare l'ordinanza d'esecuzione. Questi progetti furono sottoposti ai Cantoni ed agli ambienti interessati (associazioni professionali del personale medico Società svizzera delle industrie chimiche) affinché si pronunciassero. Si tenne poi conto in ampia misura dei pareri espressi; il progetto di legge così emendato fu approvato, nell'autunno 1965, dalla Commissione federale degli stupefacenti, nella quale sono pure rappresentati i Cantoni, i medici, i veterinari, i farmacisti, nonchè gli ambienti interessati del commercio e dell'industria (art. 30 della legge e art. 59 dell'ordinanza d'esecuzione). Infine, si presero pure in considerazione alcune osservazioni presentate dalla Divisione degli stupefacenti dell'ONU, alla quale era stato parimenti sottoposto il progetto per preavviso.

La convenzione unica sugli stupefacenti del 30 marzo 1961 è entrata in vigore il 13 dicembre 1964 e sostituì — con una eccezione — tutte le convenzioni internazionali sugli stupefacenti concluse fino allora. La Svizzera l'aveva firmata a suo tempo, sotto riserva della ratificazione. La ratificazione di questa convenzione da parte nostra richiede un adattamento della nostra legge sugli stupefacenti. Diverse disposizioni della legge devono essere modificate e completate (art. 4, cpv. 1; art. 6, cpv. 1; art. 14, cpv. 2; art. 12, cpv. 1 e 3; art. 18, cpv. 1; art. 19, n. 1, cpv. 1; art. 25, cpv. 1, e art. 29 del progetto). Il Servizio federale dell'igiene pubblica svolse, nel 1966, i lavori preparatori in collaborazione con la Divisione di polizia ed il Ministero pubblico della Confederazione.

Infine, l'anno scorso, si manifestò la necessità di sottoporre a controllo i prodotti cosiddetti allucinogeni ovvero prodotti che provocano fantasie, influenzando sulla percezione sensoriale e causando gravi allucinazioni e stati di ebbrezza pericolosi; controllo, questo, possibile in virtù dell'articolo 7 della legge sugli stupefacenti, ancorchè solo in misura limitata e sotto determinate condizioni, per le sostanze ed i preparati, i quali — come gli allucinogeni — non sono stupefacenti propriamente detti, ma dai quali si attendono effetti simili a quelli degli stupefacenti (obbligo d'avere un permesso per la fabbricazione a scopi commerciali, per l'importazione e per l'uso). Siccome l'abuso di allucinogeni, specialmente del lisergico (LSD-25), sta aumentando non soltanto all'estero, ma ultimamente anche in Svizzera, dovrebbe sussistere la possibilità di estendere il sistema d'un permesso obbligatorio, conformemente al regime già in vigore (art. 7 della legge), anche a tali sostanze e preparati. Il Servizio federale dell'igiene pubblica ha elaborato le rispettive disposizioni in collaborazione con il Ministero pubblico della Confederazione (art. 7, opv. 1, e art. 20, cifra 1, cpv. 5, del progetto). Il risultato della revisione parziale, preparata in quattro tappe, è contenuto nel progetto di legge qui appresso.

II. I singoli motivi della revisione parziale

1. L'articolo 2 della legge in vigore enumera i prodotti che sono considerati stupefacenti nel senso della legge. Secondo l'articolo 1 tutti gli stupefacenti sono soggetti, in linea di massima, a controllo in conformità della legge. Eccezioni sono ammesse soltanto nei limiti dell'articolo 3, capoverso 2. A tenore di questa disposizione, il Consiglio federale può esentare totalmente o parzialmente dal controllo le sostanze menzionate all'articolo 2, in determinata concentrazione o quantità, soltanto però se la concentrazione o la quantità non siano tali da produrre la tossicomania e se non sono praticamente trasformabili in altri stupefacenti o ricuperabili. Orbene, il fatto che il Consiglio federale, all'articolo 3, capoverso 3, dell'ordinanza d'esecuzione escluda parzialmente dal controllo (dall'obbligo di tenerli sotto

chiave nelle farmacie e di controllarli) determinate sostanze ed i loro sali (elencati come stupefacenti nell'articolo 2 della legge) senza verun limite di concentrazione e quantità, e che inoltre esoneri addirittura da ogni controllo, indipendentemente dalla concentrazione e quantità, i preparati che contengono queste sostanze (pur essi stupefacenti giusta l'articolo 2, capoverso 2, lettera D) sta chiaramente a significare che l'ambito di competenza, tracciato dall'articolo 3, capoverso 2, della legge è dovuto essere oltrepassato. Stando al senso stretto della legge, il Consiglio federale ha dovuto parimenti oltrepassare la sua competenza, quando, il 13 novembre 1962, ha deciso di escludere dal controllo anche i preparati contenenti la sostanza denominata «pholkodin» (prodotto stupefacente), in quanto essi servono ad un uso medico normale. Tuttavia, in tutti questi casi il Consiglio federale poteva fondarsi sulle disposizioni della Convenzione internazionale del 13 luglio 1931 nonchè sui disposti supplementari e sulle raccomandazioni adottati periodicamente dalle autorità internazionali di controllo sugli stupefacenti in virtù della detta convenzione. Ci si deve certamente attendere che altre decisioni e raccomandazioni analoghe saranno adottate in avvenire per altri stupefacenti. La Svizzera è tenuta a rispettare tali decisioni; il nostro Paese ha senz'altro interesse di accettare anche le semplici raccomandazioni, siccome esse facilitano considerevolmente il controllo tanto al Servizio federale dell'igiene pubblica quale autorità di sorveglianza (art. 1, cpv. 2, cifra 1, della legge) quanto alle autorità cantonali di controllo, nonchè all'industria farmaceutica ed alle farmacie. Una modifica della precitata disposizione di legge s'impone per dare al Consiglio federale la competenza di prendere decisioni del genere e, dato il caso, anche la competenza, oltre a quella che già possiede a tenore dell'articolo 3, capoverso 2, della legge di escludere dal controllo, in tutto od in parte, sostanze in una determinata concentrazione o quantità, nonchè di escludere da una parte del controllo stupefacenti (sostanze e preparati) in qualsiasi concentrazione o quantità.

Per evitare che il Consiglio federale sia obbligato a prendere una decisione ogni volta che sostanze conformemente all'articolo 3, capoverso 1, della legge devono essere sottoposte a controllo oppure stupefacenti devono esserne parzialmente esclusi, in esecuzione di decisioni e raccomandazioni delle organizzazioni internazionali competenti conformemente all'articolo 3, capoverso 2 della legge, l'Esecutivo dovrebbe essere autorizzato dalla legge a delegare i suoi poteri al Servizio federale dell'igiene pubblica (art. 3, cpv. 3, del progetto).

2. Secondo l'articolo 9, capoverso 1, della legge in vigore, i medici, i dentisti, i veterinari e i direttori responsabili d'una farmacia pubblica o di una farmacia d'ospedale, titolari d'un diploma diverso da quello federale, non possono procurarsi, detenere, usare e dispensare stupefacenti, siccome non sono autorizzati a esercitare la loro professione sotto

la loro propria responsabilità sul territorio della Confederazione conformemente all'articolo 1 della legge federale del 19 dicembre 1877 (CS 4, 295 A IX A) sul libero esercizio delle arti salutari nella Confederazione; essi possono farlo soltanto in virtù d'un permesso cantonale esclusivamente sul territorio del rispettivo Cantone. Quando l'autorità cantonale accordava ad uno straniero non titolare del diploma federale il permesso d'esercitare la sua professione medica sul territorio del Cantone, essa doveva finora menzionare espressamente nel permesso che questo non copriva l'acquisto, la detenzione, l'uso e la dispensa di stupefacenti e che dunque il titolare del permesso non aveva il diritto di usare stupefacenti.

A cagione della penuria di cittadini svizzeri esercitanti le professioni mediche, diversi Cantoni si videro, negli ultimi tempi, nella necessità di rilasciare a medici, dentisti, veterinari e farmacisti non titolari del diploma federale e non autorizzati a esercitare liberamente la loro professione su tutto il territorio della Confederazione, conformemente alla precitata legge federale del 19 dicembre 1877, il permesso di esercitare sotto la loro responsabilità. Orbene, se queste persone non possono procurarsi, detenere, usare e dispensare stupefacenti, sono ostacolate nell'esercizio della loro professione in modo inaccettabile tanto per esse quanto per gli ammalati. Per metter fine a questo stato di cose, il progetto aggiunge, con l'accordo unanime di tutti gli ambienti interessati, un pertinente capoverso 2 *bis*, all'articolo 9.

In virtù dell'articolo 9, capoverso 2, lettera *b*, della legge in vigore, il diritto che l'articolo 9, capoverso 1, riconosce, fra altro, anche ai dentisti titolari del diploma federale di procurarsi, detenere, usare e dispensare, senza permesso speciale, stupefacenti nei limiti giustificati dall'esercizio della professione e conformemente alle prescrizioni può essere conferito anche ai dentisti non titolari del diploma federale che sono al beneficio di un'autorizzazione cantonale di esercitare la loro professione. Questa disposizione perseguiva lo scopo di proteggere i diritti acquisiti dei dentisti riconosciuti dall'autorità cantonale che erano autorizzati, giusta la legge federale del 2 ottobre 1924 (art. 4) sugli stupefacenti, a procurarsi, detenere, usare e dispensare stupefacenti. Non si trattava in realtà di dentisti titolari d'un diploma straniero, ma generalmente di odontotecnici che dovevano superare un esame cantonale per essere autorizzati ad esercitare la professione di dentista. In questo contesto si pone ora la questione di sapere se veramente è ancora giustificato d'autorizzare gli stessi dentisti titolari del diploma federale a procurarsi, detenere, usare e dispensare stupefacenti, siccome, stando all'opinione che predomina attualmente presso gli specialisti, i dentisti non devono più usare o dispensare stupefacenti nel senso stabilito dalla legge, salvo in casi estremamente rari, quale quello d'un intervento di chirurgia maxillare. I periti della Commissione federale degli stupefacenti e la Società svizzera d'odontologia si sono trovati d'accordo nell'affermare che tale diritto dovrebbe essere limitato esclusivamente ai medici dentisti propriamente detti (cioè ai dentisti con una formazione universitaria

completa e titolari del diploma federale o d'un diploma straniero, in conformità dell'articolo 9, capoverso 1, della legge e dell'articolo 9, capoverso 2 *bis*, del progetto). Infatti, solo questi, e non gli odontotecnici, sono autorizzati a procedere a degli interventi di chirurgia maxillare, che soli giustificano eventualmente l'uso e la dispensa di stupefacenti. Si può condividere senz'altro questo modo di vedere, per cui l'articolo 9, capoverso 2, lettera *b*, della legge in vigore è da sopprimersi.

3. A suo tempo il Consiglio federale si è visto obbligato, per motivi urgenti e pratici, ad autorizzare tanto il Comitato internazionale della Croce Rossa (decreto del Consiglio federale del 30 dicembre 1953, RU 1953, 1382) quanto la Croce Rossa svizzera (decreto del Consiglio federale del 5 luglio 1963, RU 1963, 619) a procurarsi, detenere ed esportare stupefacenti nei limiti delle loro attività d'assistenza, senza che la legge sugli stupefacenti ne contenesse la base legale necessaria. Qualche tempo fa il Servizio medico dell'ONU e delle sue organizzazioni specializzate, installato a Ginevra nel Palazzo delle Nazioni Unite e gestito dall'Organizzazione mondiale della sanità, chiese il permesso di procurarsi, detenere, usare e dispensare stupefacenti nei limiti delle sue funzioni. Con il consenso della Divisione di giustizia e del Servizio federale dell'igiene pubblica, il Canton Ginevra rilasciò il permesso in questione al Servizio medico delle Nazioni Unite, applicando per analogia l'articolo 9, capoverso 5, della legge; giuridicamente questo servizio è dunque posto su un piede di eguaglianza con gli stabilimenti ospedalieri stranieri situati in Svizzera. È possibile che le Nazioni Unite stesse o l'una o l'altra delle loro organizzazioni specializzate si rivolgano prossimamente pure a noi, dichiarando d'aver bisogno di stupefacenti per procedere a degli esami. V'è dunque la necessità urgente di creare per tutti questi casi una base legale chiara ed uniforme. Servono a questo scopo gli articoli 14 *bis* e 31, capoverso 3, del progetto.

4. Nel corso degli ultimi anni, si è insistito più volte in seno alla Commissione federale degli stupefacenti sul fatto che nella stampa medica si descrivono e si raccomandano in modo fallace degli specifici, omettendo di segnalare il loro carattere di stupefacenti ed il pericolo di tossicomania ch'essi comportano. Ne segue che non pochi medici ricorrono a questi medicamenti senza sapere che si tratta di stupefacenti. Del resto, l'uso inconsiderato di simili rimedi ha già causato in diversi casi tossicomanie che il medico curante avrebbe potuto evitare se fosse stato debitamente informato sul carattere e sulle qualità del rimedio usato tramite una propaganda veritiera nelle riviste mediche e nei prospetti d'imballaggio. Nell'intento di tener conto dei desideri espressi dalla Commissione federale degli stupefacenti è previsto di recepire, nell'ordinanza d'esecuzione, un ordinamento inteso a sopprimere gli inconvenienti costatati. Si stabiliranno in merito i seguenti principi: È proibita per gli stupefacenti qualsiasi propaganda rivolta al pubblico. Nella propaganda rivolta alle professioni mediche e nei pro-

spetti gli stupefacenti devono essere designati espressamente quali medicinali sottoposti al controllo conformemente alla legge. In più, i testi di propaganda non devono contenere indicazioni inveritiere o ingannevoli, soprattutto per quanto concerne il pericolo di tossicomania; i prospetti dovranno contenere tutte le indicazioni utili al medico in merito a questo pericolo. Le indicazioni destinate a figurare nei prospetti devono essere approvate dall'autorità cantonale competente, la quale darà la sua approvazione soltanto dopo aver consultato il servizio federale dell'igiene pubblica. L'autorità cantonale competente deve ritirare il permesso di vendita per stupefacenti la cui propaganda risulti contraria ai principi precitati.

L'introduzione di questi principi nell'ordinanza d'esecuzione della legge sugli stupefacenti deve avere una base legale. Al tempo stesso si deve pure creare la base legale finora mancante per le disposizioni riguardanti la detenzione e la designazione degli stupefacenti (art. 17, cpv. 5, del progetto), che già figurano nell'ordinanza d'esecuzione (art. 46 a 48).

5. Come già lo menzionammo più sopra sotto la cifra 1, la Convenzione unica sugli stupefacenti del 30 marzo 1961, pure firmata dal nostro Paese, è entrata in vigore il 13 dicembre 1964, nell'intento di ratificare questa convenzione, diverse disposizioni della legge sugli stupefacenti devono essere adattate agli obblighi che ne derivano. In forza dell'articolo 36, capoverso 1, della convenzione unica, la lista degli atti repressi è stata estesa rispetto a quella dell'articolo 2 della convenzione del 26 giugno 1936 per la repressione del traffico illecito di droghe nocive (RU 1953, 191). La detta estensione risulta dall'aggiunta delle parole « coltivare » e « estrarre ». Nel suo articolo 5 la convenzione del 1936 fa obbligo soltanto agli Stati, la cui legislazione regola la coltura, la raccolta e la produzione di piante nell'intento di estrarre stupefacenti, di punire le infrazioni a queste prescrizioni. Poichè non esistono prescrizioni del genere in Svizzera, la legge federale sugli stupefacenti non contiene disposizioni penali in merito, per cui non si potrebbe dar seguito a domande d'aiuto giudiziario provenienti dall'estero, non avendo la possibilità di punire simili atti in Svizzera. Per questo motivo, occorre adattare le disposizioni penali dell'articolo 19, cifra 1, capoverso 1, della legge sugli stupefacenti a quelle dell'articolo 36 della convenzione unica, ancorchè si possa ritenere ben esile la possibilità che qualcuno coltivi in Svizzera piante ad alcaloidi o canapa per estrarne stupefacenti. Segnaliamo tuttavia che si scoprono recentemente delle colture di canapa in un Paese vicino, per cui non è da escludere a priori — specie a causa della presenza di lavoratori nord-africani nel nostro Paese — che si possano coltivare anche da noi piante di canapa o magari anche piante contenenti alcaloidi nell'intento di estrarre stupefacenti.

Secondo l'articolo 36, cifra 2, lettera a (ii), della convenzione unica, gli Stati contraenti sono pure tenuti a reprimere, nelle loro disposizioni penali, le operazioni di finanziamento relative al traffico illegale di stupefacenti.

In fondo, operazioni del genere sono punibili nella maggior parte dei casi, già quali atti di partecipazione. È nondimeno attendibile che operazioni di finanziamento si facciano dopo l'esecuzione d'un affare illegale di stupefacenti, già punibile come tale. Al fine di sottoporre atti del genere a sanzione penale occorre completare, in occasione della prossima revisione parziale della legge, le disposizioni penali dell'articolo 19, cifra 1, capoverso 1, della legge sugli stupefacenti, aggiungendovi un nuovo comma 5.

Oltre a completare le disposizioni penali della legge sugli stupefacenti (art. 19, cifra 1, cpv. 1, del progetto) si devono modificare anche gli articoli 4, capoverso 1, 6, capoverso 1, 14, capoverso 2, 17, capoversi 1 e 3, e 18, capoverso 1, della legge.

L'articolo 37 della convenzione unica dichiara ammissibili il sequestro e la confisca di tutti gli stupefacenti, le sostanze ed il materiale che hanno servito od erano destinati a servire per commettere un'infrazione alla legge o alle sue disposizioni d'esecuzione o che sono il prodotto d'una tale infrazione. S'impone perciò un adattamento di questa disposizione della legge all'articolo 37 della convenzione unica, come è previsto nel progetto (art. 25, cpv. 1).

La Svizzera ha tutto l'interesse d'impedire, in collaborazione con altri Stati, che il suo territorio divenga una base d'operazione dei trafficanti di stupefacenti e che la sua reputazione ne soffra. La parte importante che incombe al nostro Paese nella lotta contro il traffico illegale di stupefacenti esige che le autorità federali siano messe in grado di accogliere domande d'aiuto giudiziario provenienti dall'estero, e ciò indipendentemente da convenzioni internazionali in materia e, se necessario, rinunciando perfino alla garanzia di reciprocità. Per evitare che nell'accogliere domande d'aiuto giudiziario in virtù della convenzione unica ci si trovi di fronte a difficoltà sgradevoli, occorre disporre di una base legale che permetta d'applicare le misure coercitive necessarie all'esecuzione delle domande suddette. L'articolo 29 della legge sugli stupefacenti deve perciò essere completato in modo che l'obbligo delle autorità federali competenti per collaborare nella lotta contro il traffico illegale di stupefacenti non sia più, come finora, statuito in modo chiaro e preciso soltanto sul piano nazionale, ma anche su quello internazionale. L'articolo 29 deve inoltre stabilire che le disposizioni della legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale (CS 3, 286, A VI A) sono applicabili anche all'assunzione di prove in esecuzione di domande d'aiuto giudiziario in processi penali per traffico illegale di stupefacenti (art. 29, cpv. 1, 2 e 4, del progetto).

6. In considerazione dell'abuso crescente che si fa di prodotti allucinogeni e specialmente del lisergico (LSD-25), (vedi più sopra, cifra I), è indispensabile, su queste sostanze e preparati, un controllo più severo di quanto lo permette il tenore attuale dell'articolo 7, capoverso 2, della legge. Secondo

questa disposizione, le sostanze e i preparati che non sono stupefacenti nel senso dell'articolo 2, ma la cui composizione chimica è analoga o dai quali — e questo è il caso per gli allucinogeni menzionati — si possono attendere effetti simili a quelli degli stupefacenti, possono essere fabbricati, importati a scopi commerciali o usati solamente con il consenso del Servizio federale dell'igiene pubblica e alle condizioni da esso stabilite. Ma ciò non basta più nelle condizioni attuali. In futuro occorrerà un permesso non soltanto per la fabbricazione di queste sostanze e preparati a scopo commerciale, come finora, ma per qualsiasi fabbricazione. Inoltre, queste sostanze e preparati non potranno più essere tenuti in deposito, esportati e messi in commercio senza un permesso. Si devono stabilire anche le disposizioni penali utili a reprimere gli atti menzionati qualora questi vengano compiuti senza il debito permesso. Queste disposizioni figurano all'articolo 7, capoverso 1, e all'articolo 20, cifra 1, capoverso 5 *bis*, del progetto.

III. Osservazioni riguardanti le diverse disposizioni del progetto

Indipendentemente dalle considerazioni di massima contenute nei due capitoli precedenti le diverse disposizioni del progetto richiedono ancora le osservazioni seguenti.

Preambolo

Il progetto s'appoggia sulle medesime norme costituzionali che la legge federale sugli stupefacenti del 3 ottobre 1951, cioè sugli articoli 69, 69 *bis* e 64 *bis* della Costituzione federale. Ci possiamo perciò limitare a richiamare quanto esposto nel messaggio del Consiglio federale del 9 aprile 1951 relativo alla citata legge, nonché i dibattiti che si svolsero al Consiglio degli Stati in merito alla base costituzionale (Bollettino stenografico del Consiglio degli Stati, sessione d'estate 1951, pag. 325 ss.).

Nel preambolo sono inoltre indicate come base legale le convenzioni internazionali sugli stupefacenti ratificate dalla Svizzera, poichè una buona parte delle disposizioni anteriori e recenti servono appunto ad applicare queste convenzioni, in particolare la Convenzione unica sugli stupefacenti del 30 marzo 1961.

Art. 2, cpv. 2

Sussiste una differenza fra il testo tedesco e francese: nel testo tedesco, il Servizio federale dell'igiene pubblica «pubblica» un elenco degli stupefacenti, mentre ch'esso «stabilisce» quest'elenco nel testo francese, come anche in quello italiano. Infatti il Servizio dell'igiene pubblica deve dapprima stabilire l'elenco e poi pubblicarlo, il che è un atto esecutivo (vedi l'articolo 2, e il preambolo dell'ordinanza d'esecuzione del 4 marzo 1952 / 1° maggio

1953). Mentre il dettato attuale, in francese ed in italiano, dell'articolo 2, capoverso 2, è mantenuto tale e quale, quello tedesco viene corretto.

Art. 3, cpv. 2 e 3

Conformemente agli obblighi che il nostro Paese ha assunto con la ratificazione delle convenzioni internazionali sugli stupefacenti, e prossimamente assumerà con la ratificazione della Convenzione unica del 30 marzo 1961, le sostanze ed i preparati stupefacenti possono essere esclusi dal controllo, sia parzialmente o — in determinata concentrazione o quantità — totalmente, soltanto se l'organizzazione internazionale competente (Organizzazione delle Nazioni Unite, Organizzazione mondiale della sanità) lo decide o lo raccomanda. Restiamo per contro liberi, malgrado una tale raccomandazione, di mantenere il rispettivo stupefacente sotto pieno controllo conformemente alla legge. Possiamo, detto con altre parole, essere più severi, ma non mai meno severi dell'ONU e dell'Organizzazione mondiale della sanità. Ciò non appare però dal tenore attuale dell'articolo 3, capoverso 2, della legge. Ma anche già attualmente una liberazione parziale dal controllo è possibile solamente se è prevista in una raccomandazione dell'organizzazione internazionale competente, cui spetta di stabilire, in quale determinata concentrazione o quantità uno stupefacente può portare alla tossicomania e, inoltre, se la trasformazione d'uno stupefacente in altri stupefacenti od il loro ricupero sono praticamente esclusi o no e se sono così adempiute le condizioni fissate dalla legge per una esenzione parziale dal controllo. Ma indipendentemente da ciò la detta organizzazione internazionale deve anche decidere se uno stupefacente possa essere escluso da una parte del controllo, poco importa quale ne sia la concentrazione o quantità. Il nuovo testo proposto per l'articolo 3, capoverso 2, della legge tiene esplicitamente conto di questa situazione giuridica. Per contro, il Consiglio federale, seppur condizionatamente, può, in forza dell'articolo 3, capoverso 1, sottoporre a controllo determinate sostanze ancorchè non vi sia obbligato in virtù delle convenzioni internazionali che la Svizzera ha ratificato nè in virtù d'una decisione o raccomandazione pronunciata dall'organizzazione internazionale competente. Questo capoverso non richiede pertanto modifica alcuna.

La modificazione prevista nel progetto non limita la competenza del Consiglio federale stabilita nell'attuale articolo 3, capoverso 2, della legge, all'incontro essa la amplifica, poichè, in applicazione delle decisioni prese dalle organizzazioni internazionali competenti (Organizzazione delle Nazioni Unite, Organizzazione mondiale della sanità) e delle loro raccomandazioni, il Consiglio federale può non soltanto, come finora, escludere totalmente dal controllo stupefacenti in determinata concentrazione o quantità (nel «totalmente» è compreso anche il «parzialmente» dell'attuale testo, perchè chi può il più, può anche il meno), ma esso può anche escludere stupefacenti in qualsiasi concentrazione o quantità da una parte del controllo,

ciò che non gli sarebbe permesso, stando al testo attuale della legge. Beninteso, alla condizione che le decisioni e raccomandazioni in questione poggino su convenzioni ratificate dalla Svizzera.

In questo contesto è da rilevare che uno stupefacente totalmente libero dal controllo (in qualsiasi concentrazione o quantità) dovrebbe essere, di conseguenza, cancellato addirittura dall'elenco degli stupefacenti secondo l'articolo 2, capoverso 2, della legge e l'articolo 2, lettera *a*, dell'ordinanza d'esecuzione; infatti, una sostanza che, poco importa la sua concentrazione o quantità, è sottratta da ogni controllo non è uno stupefacente nel senso dell'articolo 2, capoverso 1, della legge, poichè uno stupefacente è sempre sottoposto a controllo secondo l'articolo 1, capoverso 1, della legge. L'organizzazione internazionale competente fissa tassativamente quali sostanze il nostro Paese debba riconoscere come stupefacenti, quantunque teoricamente al Servizio federale dell'igiene pubblica resti la facoltà, nei limiti della elencazione contenuta nell'articolo 2, capoverso 1, della legge, di definire stupefacenti delle sostanze che non figurano nell'elenco dell'ONU.

Il nuovo capoverso 3 permette al Consiglio federale di delegare al Servizio federale dell'igiene pubblica i poteri a lui conferiti nei capoversi 1 e 2, affinché non sia obbligato di procedere a una revisione dell'ordinanza d'esecuzione ogni qual volta una nuova sostanza deve essere posta sotto controllo oppure ogni qual volta deve essere parzialmente esclusa dal controllo. Questa delega di poteri deve essere prevista nella legge, conformemente all'articolo 7, capoverso 1, della legge federale del 12 marzo 1948 (RU 1949, 1557, A III D) relativa alla forza obbligatoria della Collezione sistematica delle leggi e delle ordinanze dal 1848 al 1947 ed alla nuova serie della Raccolta delle leggi. Beninteso, queste decisioni del Servizio federale dell'igiene pubblica possono esser portate fino davanti al Consiglio federale per via di ricorso amministrativo, conformemente agli articoli 23 e 23 *bis* della legge federale sull'organizzazione dell'amministrazione federale del 26 marzo 1914 (CS 1, 247 A III E 1 a).

Art. 4, cpv. 1, art. 6, cpv. 1, art. 14, cpv. 2, art. 17, cpv. 1 e 3, e art. 18, cpv. 1

Queste disposizioni devono tener conto del fatto che con l'entrata in vigore per la Svizzera della Convenzione unica sugli stupefacenti del 30 marzo 1961 noi dovremo controllare anche la coltura delle piante contenenti alcaloidi e della canape, fatta nell'intento di estrarre stupefacenti, e sottoporla al regime di rilascio d'un permesso. Ci riferiamo a quanto abbiamo esposto sotto la cifra II/5.

Art. 7, cpv. 1, e art. 20, cifra 1, cpv. 5 bis (nuovo)

Come già abbiamo spiegato sotto la cifra II/6, devono essere sottoposte al regime di rilascio d'un permesso non solamente, come finora, la fabbricazione a scopi commerciali, l'importazione e l'uso delle sostanze menzionate

all'articolo 7, capoverso 1, ma, in modo generale, qualsiasi fabbricazione di tali sostanze. In più, le sostanze ed i preparati menzionati in questa disposizione non potranno più, in avvenire, essere depositati, nè esportati nè posti in commercio senza un permesso. Ogni qual volta il Servizio federale dell'igiene pubblica rilascerà un permesso, dovrà stabilire a quali condizioni si potrà procedere alle dette operazioni.

All'inizio di quest'articolo sono state fatte alcune modificazioni di mera natura redazionale, per rendere il testo più chiaro.

Nell'articolo 20, cifra 1, del progetto è stato inserito un nuovo capoverso (5 bis) per sottoporre esplicitamente le trasgressioni del disposto dell'articolo 7 alla pena stabilita all'articolo 20, cifra 1, capoverso 6. Senza questa nuova disposizione penale una infrazione di questo genere risulterebbe punibile soltanto degli arresti o d'una multa in forza dell'articolo 22 della legge, ma non della reclusione o della detenzione secondo l'articolo 19 o 20, che si riferiscono solamente a stupefacenti, nel senso della legge.

Art. 9, cpv. 2, lettera b, e cpv. 2 bis

Secondo il nuovo capoverso 2 bis dell'articolo 9, l'autorità cantonale competente può autorizzare i medici, i dentisti, i veterinari e i tenutari d'una farmacia pubblica o d'una farmacia d'ospedale, ai quali essa abbia rilasciato il permesso d'esercitare la professione sotto la loro responsabilità sulla base d'un diploma diverso da quello federale (diploma di un'università svizzera o straniera), a procurarsi, detenere, usare e dispensare stupefacenti nei limiti giustificati dall'esercizio dell'arte medica e conformemente alle prescrizioni. Tuttavia, prima di rilasciare il permesso, l'autorità cantonale deve consultare, in ogni singolo caso, il Servizio federale dell'igiene pubblica, dato che questo servizio è meglio in grado di giudicare se il diploma in questione provi e garantisca sufficientemente che il suo titolare possiede il grado di formazione necessario per usare stupefacenti. A tenore dell'articolo 12, capoverso 1, della legge, l'autorità cantonale può beninteso ritirare in ogni tempo il permesso sia per una durata determinata sia definitivamente, qualora il suo titolare risultasse tossicomane o contravvenisse alle prescrizioni degli articoli 19 a 22 della legge. Sono riservate le disposizioni cantonali che disciplinano la dispensa diretta da parte dei medici e dei veterinari, in caso d'applicazione del capoverso 2 bis, come già è il caso per il capoverso 1 dell'articolo 9.

Per quanto concerne la soppressione del capoverso 2, lettera b, dell'articolo 9, rimandiamo alle spiegazioni date sotto la cifra II/2, capoverso 3.

Art. 14 bis (nuovo) e art. 31, cpv. 3 (nuovo)

Queste nuove disposizioni sono state inserite nel progetto per i motivi esposti sotto la cifra II/3. Il Consiglio federale deve avere in via generale

facoltà di autorizzare organizzazioni nazionali o internazionali quali la Croce Rossa, l'Organizzazione delle Nazioni Unite o le sue organizzazioni specializzate a procurarsi, importare, detenere, prescrivere, dispensare o esportare stupefacenti nei limiti della loro attività. In forza del capoverso 2 di questo nuovo articolo, il Consiglio federale può parimenti ritirare il permesso, temporaneo o definitivo, rilasciato, qualora circostanze speciali lo esigono. Può trattarsi di circostanze nel senso dell'articolo 12, capoverso 1, della legge (p. es. infrazione alla legge o alle sue ordinanze d'esecuzione) o di circostanze d'altro genere (p. es. modificazione del carattere o degli scopi dell'organizzazione o istituzione in questione).

Conformemente al nuovo capoverso 3 dell'articolo 31 della legge, il Consiglio federale, nel rilasciare permessi a organizzazioni nel senso dell'articolo 14 *bis*, statuisce caso per caso le disposizioni necessarie sotto forma di decreto da pubblicarsi nella Raccolta delle leggi; questo decreto precisa i poteri accordati (acquisto, dispensa, importazione, esportazione, ecc.) all'organizzazione, le condizioni da riempire ed il modo di controllo, come già fecero per esempio i summentovati decreti del Consiglio federale del 30 dicembre 1953 e del 5 luglio 1963 relativi al Comitato internazionale della Croce Rossa ed alla Croce Rossa svizzera. A questo riguardo il Consiglio federale deve parimenti avere la possibilità, quando si accinge a disciplinare il controllo, di emanare, se occorre, disposizioni deroganti alla legge. Ciò può eventualmente tornar necessario per adattare il modo di controllo a circostanze particolari e per renderlo il più efficace possibile. Può eziandio succedere che organi federali (Servizio federale dell'igiene pubblica) debbano procedere a dei controlli, i quali stando alle disposizioni della legge incomberebbero ai Cantoni. 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, all'incontro, di sottoporle, esse pure, ad un controllo efficace.

Art. 17, cpv. 5 (nuovo)

Questa nuova disposizione legislativa è destinata a creare la base legale necessaria per le prescrizioni riguardanti la detenzione e la designazione degli stupefacenti che già figurano nell'ordinanza d'esecuzione (art. 46 a 48) nonchè per l'ordinamento che ancora deve essere adottato per quanto concerne la propaganda sugli stupefacenti e le indicazioni da fornirsi nei prospetti pubblicitari relativi a queste sostanze. I rispettivi motivi sono esposti sotto la cifra II/4.

Art. 19, cifra 1, cpv. 1

Le modifiche e le aggiunte qui proposte stanno in relazione con la ratificazione della Convenzione unica del 30 marzo 1961 sugli stupefacenti. Rin-

viamo in merito a quanto abbiamo esposto sotto la cifra II/5. Si deve, di conseguenza, reprimere la coltura illegale di piante contenenti alcaloidi e di canapa, fatta nell'intento di estrarne stupefacenti, nonchè il finanziamento del traffico illegale di stupefacenti ed il loro commercio (nuovo comma 5). In conformità alle convenzioni internazionali, specie alla Convenzione unica, l'estrazione, la distribuzione e la fornitura di stupefacenti devono pure figurare fra gli atti punibili. In più, sono state fatte alcune modifiche di natura redazionale nell'enumerazione degli atti punibili. La nuova redazione tiene conto degli atti punibili che figurano tanto nella Convenzione unica (art. 36) quanto nella convenzione internazionale del 26 giugno 1939 (art. 2). Il testo proposto nel progetto va in un certo senso oltre le disposizioni penali delle due convenzioni ora menzionate, poichè mantiene in vigore le disposizioni legali attuali che sottopongono a sanzione anche l'acquisto (e non solamente la vendita), la fornitura, la prescrizione e la detenzione di stupefacenti.

Art. 25, cpv. 1

L'articolo 25, capoverso 1, del progetto (in connessione con l'art. 25, cpv. 3, della legge in vigore) prevede non soltanto il sequestro e la confisca degli stupefacenti (come è il caso nel testo attuale) bensì anche quelli delle sostanze e del materiale che hanno servito o avrebbero dovuto servire a commettere una infrazione nel senso degli articoli 19 a 22 della legge (vedi la cifra II/5); si tratta infatti di adattare questa disposizione all'articolo 37 della Convenzione unica sugli stupefacenti del 30 marzo 1961. Beninteso il provento della vendita delle sostanze, dei preparati e del materiale confiscati può essere restituito, come quello della vendita degli stupefacenti confiscati, in tutto o in parte al loro proprietario, secondo il suo grado di colpevolezza.

Art. 29

Quest'articolo deve essere completato per i motivi che già abbiamo esposto sotto la cifra II/5, ultimo capoverso.

Il capoverso 1 statuisce espressamente che il Ministero pubblico della Confederazione deve pure collaborare, nei limiti della prassi e delle prescrizioni vigenti in materia di assistenza giudiziaria, con le autorità di altri Stati nella repressione penale del traffico illegale di stupefacenti. All'elenco dei servizi dell'Amministrazione federale con cui esso deve stare in rapporto per adempiere i suoi compiti s'aggiunge la Divisione di polizia (procedura di estradizione). L'espressione «Commissione» che figura alla fine di questo capoverso è sostituita conformemente allo statuto attuale di questa organizzazione con i termini «Organizzazione - INTERPOL».

In un nuovo capoverso 2, le disposizioni della legge federale sulla procedura penale sono espressamente dichiarate applicabili anche alle inchieste

aperte nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale per l'assunzione di prove in processi penali riguardanti stupefacenti.

Secondo il capoverso 4, il Procuratore generale della Confederazione può esercitare il suo diritto di ordinare delle indagini, conformemente all'articolo 259 della legge federale sulla procedura penale del 15 giugno 1934, anche nei confronti di domande estere di assistenza giudiziaria.

Disposizioni finali

Secondo la cifra II del progetto il Consiglio federale fisserà la data dell'entrata in vigore della legge. Nel frattempo si dovrà provvedere che le disposizioni d'applicazione dell'ordinanza d'esecuzione possano entrare in vigore simultaneamente con quelle della legge.

Per quanto riguarda la base costituzionale della legge, ci rapportiamo alle osservazioni che figurano sotto la cifra III, preambolo.

Ci pregiamo di proporvi l'adozione del progetto qui appresso.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra più 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 all'Assemblea federale concernente il disegno d`una legge federale intesaa a modificare quella sui prodotti stupefacenti (Del 20 marzo 1968)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1968
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	15
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9933
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.04.1968
Date	
Data	
Seite	489-503
Page	
Pagina	
Ref. No	10 156 223

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.