

ad 04.439

## **Iniziativa parlamentare Revisione della legge sugli stupefacenti**

**Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità  
del Consiglio nazionale del 2 settembre 2011**

### **Parere del Consiglio federale**

del 26 ottobre 2011

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl), vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) del 2 settembre 2011 concernente la revisione della legge sugli stupefacenti (procedura della multa disciplinare).

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

26 ottobre 2011

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

# Parere

## 1 Situazione iniziale

Le discussioni sul regime sanzionatorio applicabile al consumo di canapa durano da tempo. Dopo che, il 30 novembre 2008, il Popolo e i Cantoni hanno approvato la revisione della legge del 3 ottobre 1951<sup>1</sup> sugli stupefacenti (LStup), la CSSS-N ha deciso il 25 marzo 2009 di dare seguito all'iniziativa parlamentare depositata dal Gruppo popolare-democratico il 16 giugno 2004 al fine di sottoporre il consumo di canapa alla procedura della multa disciplinare. In tal modo viene messo a disposizione di polizia e giustizia uno strumento semplice per perseguire in modo coerente e senza oneri eccessivi le infrazioni al divieto del consumo di canapa previsto dal legislatore. Nel contempo va uniformata la pratica sanzionatoria, finora oltremodo eterogenea.

Il progetto della CSSS-N prevede che in futuro ai consumatori adulti di canapa possa essere inflitta una multa disciplinare di 100 franchi, per analogia con le multe disciplinari previste nell'ambito della circolazione stradale. Ciò a condizione che non siano stati commessi altri reati ai sensi della LStup o di altre leggi. Un parametro determinante della nuova normativa è la quantità di canapa di cui l'autore è in possesso, che è considerata esigua fino a un massimo di 10 grammi.

Nell'ambito della consultazione, 73 dei 99 partecipanti che si sono espressi in proposito hanno in linea di massima approvato l'applicazione della procedura della multa disciplinare per sanzionare il consumo di canapa. Il progetto è stato segnatamente accettato dalla maggioranza dei Cantoni (eccetto: AI, BS, GR, TG, TI) come pure dai partiti politici (eccetto: UDC e UDF).

Il 2 settembre 2011 la CSSS-N ha deciso di sottoporre per parere al Consiglio federale il progetto di legge dopo averlo rielaborato per tenere conto delle osservazioni formulate durante la consultazione.

## 2 Parere del Consiglio federale

### 2.1 Principio

Il consumo di canapa non è esente da pericoli per la salute, ragione per cui il legislatore ha previsto di sanzionarlo comminando, tra l'altro, una pena. Il Consiglio federale riconosce che occorre intervenire per porre rimedio alle differenze che sussistono tra i Cantoni nel settore in esame, sia per quanto concerne la prassi in materia di denuncia sia per quanto concerne l'entità della pena prevista per questo reato. Pertanto, in linea di massima l'Esecutivo sostiene gli sforzi per introdurre una normativa penale efficiente che uniformi la prassi delle autorità penali svizzere e sgravi la polizia e le autorità giudiziarie.

Il Consiglio federale ritiene che la proposta della CSSS-N di introdurre il regime della multa disciplinare per gli adulti che consumano canapa e di adottare ulteriori disposizioni che precisano le nozioni di consumo e possesso di canapa permetta di

<sup>1</sup> RS 812.121

raggiungere in parte gli obiettivi summenzionati. L'articolo 19b capoverso 2 LStup, stabilendo che cosa si intende per «esigua quantità», disciplina con precisione il possesso di canapa esente da pena e favorisce in tal modo la parità di trattamento tra i consumatori di canapa. I Cantoni sono competenti per il perseguimento penale di questo reato e la maggioranza di essi ritiene che, nei casi in cui la canapa è consumata da adulti, la procedura della multa disciplinare renda più efficiente la repressione di questo reato ad opera delle forze di polizia e della magistratura. Questa procedura ha infine il vantaggio di evitare che coloro che sono in grado di pagare la multa disciplinare siano oggetto di un procedimento penale e subiscano la stigmatizzazione sociale che può derivarne.

Tenuto conto di quanto precede e segnatamente del parere positivo espresso dalla maggioranza dei Cantoni, il Consiglio federale non si oppone al progetto della CSSS-N. Fermo restando, tuttavia, che alcuni aspetti connessi con la politica in materia di stupefacenti e con il diritto penale militano contro la repressione del consumo di canapa mediante la procedura della multa disciplinare. Questi aspetti sono evocati nel seguito del parere e dovranno essere esaminati con grande attenzione nel dibattito sul presente progetto.

## 2.2 Aspetti da esaminare

Alcuni aspetti della tematica che potrebbero essere fonte di problemi nel caso in cui, per la repressione del consumo di canapa, dovesse essere introdotta la procedura della multa disciplinare sono evocati di seguito e dovranno essere approfonditi in occasione dei dibattiti parlamentari.

*Dal profilo della politica in materia di stupefacenti:*

- L'introduzione di una procedura penale specifica per punire gli adulti che consumano canapa porta a istituire uno statuto speciale per un singolo stupefacente. Ciò contraddice il principio medesimo della politica complessiva in materia di dipendenze, definita nella legislazione sugli stupefacenti e seguita dal Consiglio federale<sup>2</sup>.
- L'introduzione di una speciale normativa per sanzionare i consumatori adulti di canapa impedisce inoltre di applicare a questa fattispecie il principio di opportunità che, secondo l'articolo 19a n. 2-4 LStup, deve presiedere alla valutazione del consumo di stupefacenti. Ne risulterebbe una scandalosa disparità di trattamento tra il consumo di canapa e il consumo di altri stupefacenti: la mancata applicazione del principio di opportunità farebbe sì che, con l'applicazione della procedura della multa disciplinare, i casi poco gravi di consumo di canapa sarebbero puniti con sanzioni più severe di quelle previste per il consumo di altri stupefacenti.
- La procedura della multa disciplinare non tiene conto della situazione personale dell'autore. Le persone che corrono dei rischi a causa del loro consumo problematico di canapa e altre droghe vietate potrebbero essere considerate soltanto come consumatrici di canapa ignorando i loro problemi psichici, fisici e sociali. Con il pagamento della multa, immediatamente o durante il

<sup>2</sup> Cfr. il messaggio concernente l'iniziativa popolare federale «per una politica della canapa che sia ragionevole e che protegga efficacemente i giovani», FF 2007 239 250.

periodo di riflessione, viene meno la possibilità di fornire a una persona dipendente la protezione delle misure giudiziarie che potrebbero tutelarla dalle ripercussioni negative del consumo problematico di stupefacenti, misure come l'assistenza sorvegliata dal medico o il collocamento in una casa di salute (art. 19a n. 3 e 4 LStup).

*Dal profilo del diritto penale:*

- Per approfittare dei vantaggi della procedura della multa disciplinare, il comportamento da sanzionare dovrebbe poter essere constatato in modo palese senza necessità di ulteriori accertamenti. Di conseguenza, deve essere possibile constatare rapidamente e al di là di ogni possibile dubbio che il contenuto di tetraidrocannabinolo (THC) della canapa consumata è superiore all'1 per cento. Il tenore di THC non viene accertato con un metodo incontestabilmente affidabile, come invece accade per il superamento del limite massimo di velocità registrato dal radar. La multa disciplinare verrebbe invece pronunciata basandosi sul fatto che, secondo l'esperienza generale, il contenuto di THC della canapa che viene fumata è di regola superiore all'1 per cento. In generale, quando lo stupefacente è consumato in altri modi (p. es. sotto forma di biscotti o tè), il contenuto di THC varia fortemente e va pertanto accertato eseguendo ulteriori analisi di laboratorio. Per quanto concerne il consumo di canapa, la procedura della multa disciplinare si presta tutt'al più per sanzionare i casi in cui la canapa viene fumata ma non per punire le altre forme di consumo.
- Poiché, come già rilevato, il tenore esatto di THC e ulteriori circostanze della fattispecie non sono accertati nell'ambito della procedura della multa disciplinare, viene a cadere la possibilità di commisurare la multa alla gravità del reato. Di conseguenza, le sanzioni pronunciate in base alla procedura della multa disciplinare per sanzionare coloro che consumano canapa peccano di schematicismo. Tale non è invece il caso delle sanzioni pronunciate per i reati della circolazione stradale in virtù del vigente regime della multa disciplinare; infatti in questo caso le multe sono graduate e differenziate in considerazione della gravità del reato, per esempio in funzione della durata del parcheggio abusivo o dell'entità del superamento della velocità massima. Un tale schematicismo contraddice in parte il principio secondo cui l'entità della pena deve essere commisurata alla colpa.
- I lavori relativi all'iniziativa parlamentare sono ripresi nel marzo 2009. Nel frattempo, l'ordinamento giuridico svizzero si è dotato dello strumento del decreto d'accusa, introdotto nell'ambito del Codice di procedura penale entrato in vigore il 1° gennaio 2011, che consente già oggi di trattare in modo rapido e semplice questi casi.
- La possibilità di confiscare oggetti nell'ambito della procedura della multa disciplinare pare peraltro delicata. Da una parte, l'applicazione della multa disciplinare al consumo di canapa costituisce una novità rispetto alla pratica attuale in cui tale procedura viene applicata ai reati commessi nell'ambito della circolazione stradale. Dall'altra, potrebbero risultarne problemi giuridici poiché, nell'ambito del consumo di canapa, la procedura della multa disciplinare permette di confiscare oggetti in possesso dell'imputato ma di proprietà di terzi. Tutte le altre procedure (procedura del decreto d'accusa, procedura ordinaria, procedura di confisca) prevedono che in questi casi, per

essere conforme alle regole del diritto di rango superiore, la decisione di confisca debba essere notificata anche ai terzi, affinché questi ultimi possano sottoporre tale decisione al controllo giudiziario. Nella procedura della multa disciplinare proposta dall'iniziativa parlamentare in oggetto tale possibilità non è prevista, poiché la procedura prende fine con il pagamento della multa, senza che i terzi ne siano informati.

- Nel dibattito relativo alla mozione Frick (10.3747 Potenziare il sistema delle multe disciplinari per sgravare le autorità penali e i cittadini), il Consiglio federale si è espresso a favore dell'estensione del regime della multa disciplinare a ulteriori fattispecie penali. Questa mozione chiede di esaminare quali infrazioni semplici all'ordinamento giuridico possono essere sottoposte al sistema delle multe disciplinari oltre a quelle già previste dal diritto attuale. Finora, per analogia con la normativa vigente in materia di multe disciplinari nell'ambito della circolazione stradale, entrano in linea di conto i reati che possono essere sanzionati con una multa massima di 300 franchi e non richiedono ulteriori accertamenti. Come rilevato sopra, la necessità di provare il reato con rapidità e oltre ogni possibile dubbio non è sempre soddisfatta per quanto concerne il consumo di canapa, per esempio perché occorre eseguire un'analisi di laboratorio se il superamento del limite dell'1 per cento posto al tenore di THC viene contestato. La mozione Frick si limita a chiedere che l'applicazione della procedura della multa disciplinare sia estesa ad altri casi. Non è dato vedere quali modifiche dei criteri da cui dipende attualmente la possibilità di applicare tale procedura potrebbero farvi rientrare il consumo di canapa. Introducendo la sanzione in modo prematuro, la presente iniziativa parlamentare rischierebbe di creare un'eccezione a un eventuale ordinamento futuro delle multe disciplinari.

### **3 Proposte di modifica del progetto della CSSS-N**

#### **3.1 Articolo 28d capoverso 2: Organi di polizia competenti**

*Progetto della CSSS-N*

*Art. 28d* Organi di polizia competenti

<sup>1</sup> I Cantoni designano gli organi di polizia competenti per riscuotere le multe disciplinari.

<sup>2</sup> Le multe possono essere riscosse solo da agenti di polizia in uniforme di servizio.

*Proposta del Consiglio federale:* il capoverso 2 va stralciato senza essere sostituito.

*Motivazione:* il Consiglio federale condivide quanto fatto notare nella grande maggioranza dei pareri espressi dai Cantoni e ritiene che l'adozione di una disposizione secondo cui soltanto gli agenti di polizia in uniforme di servizio possono riscuotere le multe leda inutilmente la competenza dei Cantoni di organizzare in modo autonomo le proprie forze di polizia.

### 3.2

## Articolo 28l: Multa nella procedura ordinaria

*Progetto della CSSS-N*

*Art. 28l (nuovo)* Multa disciplinare e procedura ordinaria

La multa nella procedura ordinaria corrisponde almeno all'importo della multa disciplinare.

*Proposta del Consiglio federale:*

*Art. 28l (nuovo)* Multa disciplinare e procedura ordinaria

*La multa disciplinare può essere inflitta anche nella procedura ordinaria.*

*Motivazione:* ogni persona ha diritto di far giudicare un affare penale che la concerne da un tribunale ordinario secondo una procedura ordinaria (art. 6 CEDU). Una persona che deve essere multata può pertanto lasciar scadere il termine di riflessione (art. 28e cpv. 5 nLStup) o rifiutare espressamente la procedura della multa disciplinare (art. 28j cpv. 2 nLStup) e chiedere quindi di essere giudicata secondo la procedura ordinaria. Comunque, nella procedura ordinaria, la multa per il consumo di canapa è commisurata secondo l'articolo 19a LStup in combinato disposto con l'articolo 106 CP e, poiché viene considerata la situazione personale e finanziaria dell'autore, può pertanto risultare molto superiore o molto inferiore alla multa disciplinare di 100 franchi inizialmente inflitta. Permettendo al pubblico ministero o al giudice di infliggere una multa disciplinare di 100 franchi secondo l'articolo 28b capoverso 2 nLStup, si può evitare che l'autore del reato sia punito per aver esercitato il suo diritto a una procedura ordinaria.

Il testo della norma proposta dal Consiglio federale riprende inoltre il testo dell'articolo 11 capoverso 1 della legge del 24 giugno 1970<sup>3</sup> sulle multe disciplinari (LMD), perché pare ragionevole adeguare la formulazione linguistica dell'articolo 28l nLStup alla formulazione di una norma vigente che ha un contenuto materiale identico.