

02.054

**Messaggio
relativo alla legge federale sulla proroga
del decreto federale concernente la prescrizione medica
di eroina**

del 3 luglio 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sulla proroga del decreto federale concernente la prescrizione medica di eroina.

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

3 luglio 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il decreto federale del 9 ottobre 1998 concernente la prescrizione medica di eroina è applicabile sino all'entrata in vigore della revisione della legge del 3 ottobre 1951 sugli stupefacenti, ma al più tardi sino al 31 dicembre 2004.

Al momento dell'entrata in vigore del decreto federale, il Consiglio federale partiva dall'ipotesi che la revisione della legge sugli stupefacenti sarebbe potuta entrare in vigore prima del 31 dicembre 2004. Diverse circostanze hanno tuttavia causato ritardi nello scadenario. Non si può escludere che la legge sugli stupefacenti riveduta entrerà in vigore dopo il 1° gennaio 2005.

La durata del decreto federale concernente la prescrizione medica di eroina deve essere prorogata di cinque anni, ossia sino al 31 dicembre 2009 al più tardi, mantenendo invariato il contenuto. In virtù della nuova Costituzione federale, per la proroga occorre emanare una legge federale.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

La legge federale del 3 ottobre 1951 sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope (legge sugli stupefacenti, LStup; RS 812.121) deve essere sottoposta a revisione. Le relative ragioni sono esposte nel messaggio concernente la modifica della legge sugli stupefacenti del 9 marzo 2001. Già nel mese di novembre del 1994, la commissione di esperti instaurata dal Dipartimento federale dell'interno per la suddetta revisione e posta sotto la presidenza del consigliere di Stato Schild («Commissione Schild») aveva elaborato raccomandazioni in favore di una revisione della legge sugli stupefacenti. I lavori per la revisione erano in seguito cominciati ma il Consiglio federale, prima di inviare il disegno in consultazione, attendeva i risultati in sospeso di due votazioni popolari (iniziativa popolare «Gioventù senza droghe», respinta nel settembre 1997; iniziativa popolare «Per una politica ragionevole in materia di droga», respinta nel novembre 1998).

La politica in materia di droga seguita dalla Confederazione si fonda su quattro pilastri: prevenzione, terapia, riduzione dei rischi e repressione. Questi devono essere ancorati nella legge in occasione della revisione. I trattamenti mediante prescrizione di eroina si fondano sul pilastro «terapia» e devono pertanto figurare definitivamente a detto titolo nella legge sugli stupefacenti. Segue una breve ricapitolazione:

Il 21 ottobre 1992, il Consiglio federale ha adottato l'ordinanza sulla promozione della ricerca scientifica concomitante con la prevenzione della tossicomania e con il miglioramento delle condizioni di vita dei tossicodipendenti (la cosiddetta ordinanza «PROVE»). Tale ordinanza disciplinava i lavori di ricerca scientifici consacrati alle misure di prevenzione della droga, destinati a migliorare le condizioni di salute e di vita dei tossicomani e a contribuire al loro reinserimento nella società nonché a ridurre la criminalità indotta dalla necessità di procurarsi gli stupefacenti. Nel 1994 sono state lanciate le sperimentazioni scientifiche di prescrizione medica di eroina nell'ambito medico-terapeutico volte alla stabilizzazione psicosociale. Complessivamente 18 progetti offrivano 800 posti di trattamento mediante prescrizione di eroina, 100 mediante prescrizione di morfina e 100 mediante prescrizione di metadone per via intravenosa. L'ordinanza «PROVE» era di durata limitata, il Consiglio federale decise pertanto che le possibilità di trattamento dovevano potere essere prolungate sino al 31 dicembre 1998, a beneficio delle persone per cui era indicato un trattamento mediante prescrizione di eroina.

I risultati delle sperimentazioni sono stati resi pubblici nel luglio del 1997 e hanno rivelato quanto segue: la prescrizione medica di eroina completa in modo adeguato le altre possibilità di trattamento per un gruppo bersaglio relativamente ristretto e chiaramente definito di persone, la dipendenza delle quali è pluriennale e cronica, che hanno fatto a più riprese tentativi di disintossicazione infruttuosi e che accusano gravi deficit sociali e sanitari.

Visto che l'ordinanza «PROVE» è stata prorogata sino alla fine del 1998, in considerazione dei risultati positivi dei lavori di ricerca è stato deciso di menzionare i trattamenti con prescrizione di eroina nella legge sugli stupefacenti mediante un de-

creto federale di validità temporale limitata, senza attendere la revisione di detta legge. Lo scopo era di impedire che i pazienti fossero obbligati a interrompere una terapia promettente per mancanza di basi legali. Ci si poteva infatti attendere che altri postulati in favore della revisione avrebbero dato adito a numerosi dibattiti in seno alla popolazione e negli ambienti politici o avrebbero richiesto maggiori analisi. In tal modo la revisione della legge sugli stupefacenti non sarebbe potuta entrare in vigore per tempo, decretando così l'interruzione dei trattamenti. Il 9 ottobre 1998, il Parlamento ha pertanto dichiarato urgente il decreto federale concernente la prescrizione medica di eroina e l'ha messo in vigore. In seguito è stato lanciato il referendum e il decreto federale è stato accettato in votazione popolare nel giugno 1999.

Il 1° settembre 1999 è stata iniziata la procedura di consultazione sul disegno di revisione della legge sugli stupefacenti del Consiglio federale. I risultati sono stati pubblicati nel settembre del 2000. La proposta del Consiglio federale ha raccolto un ampio consenso per quanto concerne l'ancoramento della prescrizione medica di eroina nella legge sugli stupefacenti.

Il 9 marzo 2001 il Consiglio federale ha licenziato all'attenzione del Parlamento il messaggio concernente la modifica della legge sugli stupefacenti.

1.2 Trattamenti mediante prescrizione di eroina: il punto della situazione

1.2.1 A livello nazionale

All'inizio del febbraio 2002, 1127 pazienti erano in trattamento. Considerata la legislazione attuale e quella futura, è possibile supporre che il numero di pazienti non eccederà nei prossimi anni le 1500 persone.

Attualmente i trattamenti mediante prescrizione di eroina sono dispensati negli ambulatori di 20 policlinici e in due stabilimenti penitenziari. Il Cantone del Ticino non offre detti trattamenti; nella Svizzera romanda Ginevra è l'unica città a proporli.

Attualmente sono disponibili dati scientifici sino alla fine del 2000. Nel 2000 l'età media delle persone che cominciavano il trattamento era di 32 anni e mezzo, 77,5 per cento erano uomini. Prima di seguire questa terapia, i pazienti erano dipendenti dall'eroina da dieci anni e avevano effettuato infruttuosamente almeno due tentativi terapeutici.

I trattamenti mediante prescrizione di eroina hanno consentito di migliorare l'integrazione sanitaria e sociale della maggioranza dei pazienti, raggiungendo in tal modo un ottimo risultato per persone che hanno a più riprese interrotto tentativi terapeutici. Il tasso di criminalità dei partecipanti diminuisce sensibilmente durante il trattamento; questa è una conseguenza positiva tangibile non soltanto per la persona interessata, ma anche per il suo ambiente sociale e per il pubblico.

Nel 2000, 175 pazienti hanno concluso il trattamento mediante prescrizione di eroina; fra questi 127 (72,6 %) hanno iniziato un trattamento con metadone o una terapia orientata all'astinenza.

Per quanto concerne la verifica della qualità dei trattamenti mediante prescrizione di eroina, tutti i centri di trattamento sono tenuti sotto controllo da collaboratori dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP). Le visite servono a verificare il

rispetto delle direttive e delle disposizioni legali, ma costituiscono anche un'occasione di scambio tra specialisti per quanto concerne l'evoluzione dei trattamenti e i problemi che insorgono.

A partire dal 2000, i rapporti annuali che l'UFSP riceve dai centri di trattamento sono redatti secondo lo stesso schema. L'UFSP ha pertanto potuto raccogliere dati statistici paragonabili sul numero dei pazienti, sul loro motivo di uscita, sui bisogni di perfezionamento e sulla situazione del personale.

Oltre alla qualità del controllo, anche la qualità deve essere permanentemente migliorata: un progetto in tal senso è stato lanciato nel maggio del 2000. Lo scopo consiste nell'elaborare direttive e raccomandazioni sulla base dell'analisi dei problemi (p. es. la problematica dei pazienti di lunga durata o il consumo parallelo di sostanze psicotrope legali o illegali).

1.2.2 A livello internazionale

Germania: il progetto del modello di prescrizione di eroina ai tossicomani, che copre tutto il Paese, è stato lanciato a Bonn il 27 febbraio 2002. Bonn è la prima di sette città a dispensare eroina ai tossicomani in modo controllato e sotto stretta sorveglianza medica. Come in Svizzera, la partecipazione al programma è subordinata all'obbligo di seguire una terapia parallela. A livello nazionale oltre 1000 persone partecipano al progetto, di cui 100 a Bonn. Le città di Karlsruhe, Amburgo, Hannover, Colonia, Francoforte sul Meno e Monaco si aggiungeranno al progetto triennale entro l'estate.

Paesi Bassi: tra il 1998 e il 2001 è stato svolto uno studio con gruppo di controllo sui trattamenti mediante prescrizione di eroina su un campione aleatorio di 550 persone. Il rapporto, pubblicato nel febbraio del 2002, conferma i risultati ottenuti in Svizzera e sottolinea l'utilità di tale forma di trattamento. Il 12 marzo 2002, il Ministero della sanità olandese ha pertanto deciso di proseguire i trattamenti mediante prescrizione di eroina. Nei Paesi Bassi si prevede inoltre di registrare l'eroina quale medicamento.

1.3 Analisi della situazione

I dibattiti parlamentari sulla revisione della legge sugli stupefacenti sono in ritardo rispetto allo scadenziario originariamente previsto. La revisione di detta legge, compresa la menzione legale dei trattamenti mediante prescrizione di eroina, è stata decisa il 12 dicembre 2001 dal Consiglio degli Stati con 25 voti e senza opposizione. Il Consiglio nazionale si pronuncerà verosimilmente nella sessione autunnale 2002. La procedura di eliminazione delle divergenze potrebbe svolgersi durante la sessione invernale 2002. Non è inoltre possibile escludere la possibilità che sia lanciato un referendum seguito da una votazione popolare.

Se la revisione della legge dovesse entrare in vigore dopo il 31 dicembre 2004, i trattamenti mediante prescrizione di eroina non avrebbero più una base legale (il decreto federale del 1998 scade infatti in quella data) e i centri di trattamento dovreb-

bero essere chiusi. Per i pazienti in trattamento alla fine del 2004, questo significherebbe la fine di una terapia che, quantomeno in parecchi casi, li mantiene in vita.

Vi proponiamo pertanto di prorogare di cinque anni il decreto federale concernente la prescrizione medica di eroina.

1.4 Rinuncia alla procedura di consultazione

Come già menzionato, la durata di validità del decreto federale deve essere prorogata, ma il contenuto rimane invariato. Considerato che la procedura di consultazione si è svolta il 15 gennaio 1998 in forma di conferenza e che il 13 giugno 1999 il decreto federale è stato oggetto di una votazione popolare, si è rinunciato a riproporre una nuova.

2 Parte speciale

In considerazione della conclusione tardiva dei dibattiti parlamentari e dell'eventuale referendum, la proroga di cinque anni del decreto federale concernente la prescrizione medica di eroina è volta a garantire il proseguimento di un trattamento che per numerosi pazienti può essere ritenuto vitale.

Proponiamo pertanto di riprendere integralmente il contenuto del decreto federale. Lo scopo della richiesta di proroga consiste nel conservare, nel modo più semplice possibile, una regolamentazione che ha dimostrato di essere valida. Le condizioni per la prescrizione medica di eroina stabilite nel decreto federale devono essere mantenute: l'eroina può essere prescritta unicamente da un medico specialista in un istituzione appropriata a persone tossicodipendenti che:

- hanno compiuto 18 anni almeno;
- sono eroinomani da due anni almeno;
- hanno interrotto almeno due tentativi di trattamento con altri metodi ambulatoriali o stazionari riconosciuti o versano in condizioni di salute che escludono altre forme di trattamento; e
- presentano carenze mediche, psicologiche o sociali legate al consumo di stupefacenti.

Anche l'ordinanza dell'8 marzo 1999 concernente la prescrizione medica di eroina resta in vigore in forma invariata.

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Non ci si devono attendere ripercussioni finanziarie o sull'effettivo del personale né per la Confederazione né per i Cantoni. La Confederazione proseguirà i suoi compiti di controllo e di coordinamento con gli stessi mezzi di cui dispone attualmente. A partire dal 2003, la scomparsa dei sussidi d'esercizio versati ai centri di trattamento ridurrà le spese della Confederazione. Nel dicembre del 2001, la diafina (nome di

marca dell'eroina) è stata registrata dall'Ufficio intercantonale di controllo dei medicinali in qualità di agente terapeutico. Nella primavera del 2002, la diafina per via intravenosa è stata ammessa nell'elenco delle specialità (ES). In futuro le casse malati dovranno pertanto partecipare maggiormente, sgravando in tal modo i Cantoni e i Comuni.

4 Programma di legislatura

La revisione della legge federale sugli stupefacenti figura nel programma di legislatura 1999-2003¹. Considerato che potrebbe essere ritardata per i motivi summenzionati, la durata di validità del decreto federale deve essere prorogata.

5 Basi legali

5.1 Costituzionalità

Il presente disegno si fonda sull'articolo 118 capoverso 2 lettere a e b della Costituzione federale (RS 101).

5.2 Forma dell'atto

La nuova Costituzione federale del 18 aprile 1999 non prevede più la forma del decreto federale di obbligatorietà generale. Per prorogare la validità del presente decreto federale occorre pertanto optare per un'altra forma dell'atto. Dato che il decreto federale concernente la prescrizione medica di eroina sottostava al referendum, è stata scelta la forma della legge federale (cfr. art. 163 cpv. 1 Cost.).

¹ Cfr. Rapporto del Consiglio federale del 1° marzo 2000 sul programma di legislatura 1999-2003 (FF 2000 2098).