

04.439

**Iniziativa parlamentare
Legge sugli stupefacenti. Revisione
(Procedura della multa disciplinare)**

Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale

del 20 gennaio 2011

Compendio

Secondo il diritto vigente, in Svizzera il consumo di canapa è punibile. La lotta contro il consumo di canapa mediante il ricorso a sanzioni penali comporta tuttavia un impegno notevole per la polizia e la giustizia, spesso considerato eccessivo rispetto alla gravità del reato commesso, soprattutto quando gli autori sono persone adulte che fanno un uso moderato di tale sostanza senza porre problemi particolari dal profilo sociale. Inoltre, le pratiche applicate in materia di repressione variano considerevolmente da un Cantone all'altro, sia per quanto riguarda l'entità della pena inflitta sia per il numero delle denunce effettuate ogni anno.

Lo scopo del presente progetto è di consentire alla polizia di punire il consumo di canapa da parte di un adulto o di un giovane a partire dai 16 anni con una multa disciplinare di 100 franchi, a condizione che l'autore sia in possesso di una quantità esigua di canapa fissata a 10 grammi al massimo. La polizia emette in tal caso una multa come in caso di infrazione alla legislazione sulla circolazione stradale. Se il consumatore non contesta la multa disciplinare e la paga, diventa superfluo effettuare una denuncia e avviare un eventuale procedimento penale.

Gli organi di polizia disporrebbero in tal modo di un mezzo semplice per punire in maniera efficace e adeguata il consumo di canapa, come auspicato dal legislatore. Oltre a sgravare la polizia e la giustizia, questo provvedimento consentirebbe di risparmiare sui costi e di armonizzare il regime delle sanzioni, attualmente molto eterogeneo. L'introduzione della procedura della multa disciplinare non comprometterebbe inoltre in alcun modo l'efficacia delle misure di prevenzione e di protezione dei giovani previste dalla legge.

Rapporto

1

Genesi del progetto

Il regime delle sanzioni applicabile al consumo di canapa è da molto tempo oggetto di dibattiti. Il 9 marzo 2001, il Consiglio federale aveva sottoposto al Parlamento un messaggio¹ concernente la revisione della legge del 3 ottobre 1951² sugli stupefacenti e le sostanze psicotrope (Legge sugli stupefacenti, LStup). Il progetto si prefiggeva di sancire definitivamente nella legge i quattro pilastri (prevenzione, terapia, riduzione dei danni e repressione) della politica applicata in quegli anni dalla Svizzera in materia di droga e il trattamento basato sulla prescrizione di eroina. Il Consiglio federale proponeva inoltre di disciplinare la coltivazione, la fabbricazione e il commercio di canapa e di depenalizzarne il consumo. Riteneva infatti che, in considerazione delle circa 500 000 persone che in Svizzera consumano regolarmente o occasionalmente canapa, non fosse più possibile continuare con la politica di repressione attuata fino ad allora. Considerando inoltre che, in caso di consumo moderato, i rischi per la salute non sono superiori a quelli causati da altre sostanze ottenibili legalmente, il Consiglio federale sottolineava nel suo messaggio che la repressione del consumo di canapa non era più giustificata neppure dal profilo della salute pubblica. In contropartita, proponeva misure di prevenzione e di protezione dei giovani per evitare che il consumo di canapa fosse banalizzato.

Durante la sessione estiva 2004, il Consiglio nazionale ha deciso definitivamente di non entrare in materia su questo oggetto, dato che la maggioranza dei parlamentari considerava che la depenalizzazione proposta avrebbe banalizzato il consumo di canapa. Inoltre, si riteneva che il divieto in vigore fosse la migliore misura di prevenzione per dissuadere in particolare i giovani dal consumare questa sostanza che nuoce gravemente alla salute fisica e psichica e si temeva che, depenalizzandone il consumo, si sarebbe favorito il «turismo della droga».

In febbraio e maggio 2005, le Commissioni della sicurezza sociale e della sanità delle due Camere (CSSS-N e CSSS-S) hanno deciso di depositare un'iniziativa (05.470) che riprendeva gli elementi del progetto del Consiglio federale che non erano stati contestati e che avrebbero dunque potuto ottenere la maggioranza di pareri favorevoli; ne era esclusa in particolare la questione delle sanzioni applicabili al consumo di canapa, che sarebbe stata disciplinata solo in un secondo tempo. Il progetto di revisione della legge sugli stupefacenti elaborato dal Parlamento è stato approvato nella votazione popolare del 30 novembre 2008³. Parallelamente, Popolo e Cantoni hanno respinto con il 63,3 per cento dei voti l'iniziativa popolare «Per una politica della canapa che sia ragionevole e che protegga efficacemente i giovani»⁴, che si prefiggeva di legalizzare il consumo di canapa e di depenalizzarne il possesso, l'acquisto o la coltivazione per il proprio consumo. Secondo l'Analisi VOX, gli oppositori all'iniziativa, che avevano respinto il principio stesso della liberalizzazione delle droghe

¹ FF 2001 3313

² RS 812.121

³ FF 2006 7879, FF 2009 483 e RU 2009 2623

⁴ FF 2008 1949 e FF 2009 484

leggere, avevano argomentato la loro posizione anche con la necessità di garantire la protezione dei giovani⁵.

Il 25 marzo 2009, dopo aver riesaminato la questione ancora pendente delle sanzioni che reprimono il consumo di canapa, la CSSS-N ha deciso che quest'ultimo avrebbe dovuto essere sottoposto alla procedura della multa disciplinare, come aveva proposto il gruppo popolare-democratico nella sua iniziativa parlamentare del 16 giugno 2004 (04.439). La CSSS-S ha aderito a questa decisione il 18 gennaio 2010. Nella motivazione della sua iniziativa, il gruppo popolare-democratico ha sottolineato che non era sensato avviare la macchina giudiziaria contro i consumatori di canapa e che pertanto il consumo di questa droga avrebbe dovuto essere punito mediante una multa disciplinare: si tratta di una soluzione semplice, comprensibile e univoca per tutte le persone interessate.

Successivamente, la CSSS-N ha incaricato la sua Sottocommissione «Droghe»⁶ di elaborare un progetto avvalendosi di esperti dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e dell'Ufficio federale di giustizia (UFG). Il 3 maggio 2010 la Sottocommissione ha incontrato alcuni rappresentanti degli specialisti, degli insegnanti, dell'autorità penale minorile, dei funzionari di polizia e del Cantone di San Gallo. Infine, nelle sue sedute del 29 giugno 2010 e del 30 agosto 2010, si è occupata dell'elaborazione del progetto di atto normativo e del rapporto esplicativo all'attenzione della sua Commissione.

Il 21 gennaio 2010 la CSSS-N ha approvato il progetto di atto normativo e il rapporto esplicativo con 15 voti contro 5 e 2 astensioni e ha deciso di inviare il progetto in consultazione presso i Cantoni, i partiti politici e le cerchie interessate. Una *minoranza della Commissione*⁷ respinge il progetto in linea di principio e propone di non entrare in materia.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Situazione iniziale

L'articolo 19a numero 1 della legge sugli stupefacenti (LStup) prevede che chi, senza essere autorizzato, consuma intenzionalmente canapa, la possiede o la coltiva per il proprio consumo è punito con la multa. Nei casi poco gravi si può abbandonare il procedimento penale o prescindere da ogni pena (art. 19a n. 2). Fino al 2002, il numero di denunce per consumo di prodotti contenenti canapa è notevolmente aumentato passando da 12 422 nel 1990 a 32 261 nel 2002. Da allora non ha più subito variazioni di rilievo⁸. Nello stesso periodo il consumo di canapa in Svizzera è rimasto relativamente stabile: dai quattro sondaggi sulla salute effettuati dall'Ufficio federale di statistica tra il 1992 e il 2007 è emerso che la percentuale delle persone in età compresa tra i 15 e i 50 anni che hanno dichiarato di aver consumato prodotti conte-

⁵ Analisi VOX della votazione federale del 30 novembre 2008; gfs.berna, Università di Ginevra, Università di Zurigo e Università di Berna, pag. 29 - 37.

⁶ Fehr Jacqueline, Meyer Thérèse, Baettig, Cassis, Dunant, Prelicz-Huber, Schenker Silvia

⁷ Baettig, Borer, Bortoluzzi, Glur, Parmelin, Scherer, Stahl

⁸ Ufficio federale di statistica (UST), Statistica svizzera degli stupefacenti, stato 2009.

nenti canapa nel corso dei sei mesi precedenti si attestava tra il 4,4 e il 4,6 per cento⁹. Rispetto alla popolazione totale attuale, questa percentuale corrisponde a circa 350 000 persone.

La lotta contro il consumo di canapa mediante il ricorso a sanzioni penali comporta un impegno notevole per la polizia e la giustizia, spesso considerato eccessivo rispetto alla gravità del reato commesso, soprattutto quando gli autori sono persone adulte che fanno un uso moderato di tale sostanza senza porre problemi particolari dal profilo sociale. Per poter avviare un procedimento penale è necessario che un organo di polizia denunci per scritto il consumatore; in seguito, l'autorità di perseguimento penale o l'autorità giudiziaria statuisce sul caso. Nell'ambito della procedura del decreto d'accusa, ai consumatori adulti è spesso inflitta una multa che non viene iscritta nel casellario giudiziale e alla quale si aggiungono le spese procedurali. In generale, l'autorità competente rinuncia a infliggere una pena ai giovani consumatori o si limita a pronunciare un avvertimento¹⁰. In tutta la Svizzera è invece diffusa la prassi secondo la quale l'autorità penale minorile li obbliga a seguire un corso nel quale vengono trattati i rischi legati al consumo della canapa¹¹.

Oltre alla mole di lavoro considerevole, il regime delle sanzioni applicabile al consumo di canapa presenta un altro aspetto problematico che concerne l'uguaglianza giuridica, poiché le norme di attuazione del divieto di consumare canapa differiscono notevolmente da una regione all'altra. Da un'analisi condotta da «Sucht Info Schweiz», che in passato era l'Istituto svizzero di prevenzione dell'alcolismo e altre tossicomanie (ISPA), per l'anno 2008 è emerso che il numero di denunce varia notevolmente in funzione del Cantone¹²: Basilea Campagna (1,3 denunce per 1000 abitanti), Zugo (1,5) e Ginevra (1,8) registrano i valori più bassi mentre Sciaffusa e il Vallese (5,3), Zurigo (5,0) e Vaud (4,9) sono in testa alla classifica. Alcuni fattori quali la prossimità della frontiera, la presenza di un aeroporto internazionale e le scene aperte della droga spiegano in parte questi divari, che rispecchiano tuttavia anche le pratiche diverse applicate dalle polizie cantonali.

Inoltre, da un paragone delle direttive e raccomandazioni di sette Cantoni (AG, FR, LU, NE, SH, TI e ZH) si evince che vi sono grandi differenze fra i vari Cantoni per quanto riguarda l'entità della pena inflitta. La maggioranza di questi Cantoni prevede che il consumo di canapa sia considerato un caso poco grave conformemente all'articolo 19a n. 2 LStup e in tal caso rinuncia a infliggere una multa. I criteri che determinano l'esistenza di un caso poco grave variano tuttavia notevolmente, dato che in alcuni Cantoni è determinante la quantità di canapa che il consumatore porta con sé, mentre in altri è decisiva l'età del consumatore o la frequenza del consumo. Lo stesso vale per l'importo delle multe inflitte nei casi gravi: in alcuni Cantoni è fissato in funzione della quantità di canapa posseduta, mentre in altri dipende dal fatto che il

⁹ Ufficio federale di statistica (UST), Sondaggi svizzeri sulla salute, 1992–2007.

¹⁰ Commissione federale per le questioni relative alla droga, «Cannabis 2008. Update zum Cannabisbericht 1999», ottobre 2008, pag. 23 (disponibile solo in tedesco).

¹¹ Dichiarazioni del presidente della Società svizzera del diritto penale minorile dinanzi alla Sottocommissione «Droghe» della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale, maggio 2010.

¹² Denunce per consumo di canapa effettuate dai Cantoni nel 2008; calcoli effettuati da Sucht Info Schweiz sulla base della statistica svizzera degli stupefacenti 2008, allestita dall'Ufficio federale di polizia (fedpol), e della statistica dello stato annuale della popolazione (ESPOP) 2008, allestita dall'Ufficio federale di statistica (UST); cfr. www.sucht-info.ch.

consumatore sia recidivo o meno. Per tale motivo, l'ammontare della multa oscilla tra i 50 franchi per una quantità compresa tra 10 e 100 grammi di canapa nel Cantone di Friburgo e i 3000 franchi per una quantità superiore a 100 grammi nel Cantone Ticino¹³. È raro che il consumo di canapa da solo sia oggetto di una sanzione¹⁴.

In sintesi, il regime delle sanzioni applicabile al consumo di canapa si è rivelato insoddisfacente nella prassi sia per quanto riguarda l'efficacia dell'intervento dello Stato sia dal punto di vista dell'uguaglianza giuridica. Considerato che la depenalizzazione del consumo di canapa non otterrebbe l'adesione della maggioranza dei partiti, la Commissione propone di risolvere i problemi esistenti introducendo il sistema delle multe disciplinari.

2.2 Il nuovo disciplinamento proposto

2.2.1 Punti essenziali

Il progetto prevede che il consumo di canapa da parte degli adulti e dei giovani a partire dai 16 anni sia sottoposto alla procedura della multa disciplinare. Se accerta un fatto di questo tipo, la polizia può punirlo sul posto, nell'ambito di una procedura semplificata, con una multa disciplinare di 100 franchi, a condizione che il consumatore sia in possesso di una quantità esigua di canapa non superiore a 10 grammi. La polizia emette una contravvenzione come in caso di infrazione alla legislazione sulla circolazione stradale. Se il consumatore non contesta la multa e la paga, diventa superfluo effettuare una denuncia e avviare un eventuale procedimento penale. Se l'autore è in possesso di una quantità di canapa superiore a 10 grammi, deve in ogni caso esser fatta la denuncia.

Gli organi di polizia dispongono così di un mezzo semplice per punire efficacemente il consumo di canapa, come auspicato dal legislatore. Oltre a sgravare la polizia e la giustizia, questo provvedimento consente di risparmiare sui costi e di armonizzare il regime delle sanzioni attualmente molto eterogeneo.

La Commissione ha analizzato approfonditamente la questione al fine di determinare se il nuovo sistema avrebbe conseguenze negative sulla protezione della salute, sulla protezione dei giovani e sulla sicurezza stradale.

2.2.2 Protezione della salute

La Commissione federale per le questioni relative alla droga (CFQD) ritiene che il pericolo principale per i consumatori di canapa risieda, per la salute fisica, nell'aumento del rischio di tumori e, per la salute psichica, nell'insorgenza di disturbi dell'umore e nella riduzione della percezione e della capacità di reazione. Sottolinea tuttavia che non è ancora provato che l'aumento del rischio di turbe psichiche sia imputabile al consumo di canapa o a una maggiore predisposizione delle persone in-

¹³ Informazioni trasmesse alla Sottocommissione «Droghe» il 9 agosto 2010 da parte dell'Ufficio federale di giustizia.

¹⁴ Commissione federale per le questioni relative alla droga, «Cannabis 2008. Update zum Cannabisbericht 1999», ottobre 2008, pag. 23 (disponibile solo in tedesco).

teressate e aggiunge che una percentuale compresa fra il 3 e il 6 per cento dei consumatori regolari diventa dipendente¹⁵.

Con la modifica del 20 marzo 2008¹⁶ della LStup, il legislatore ha rafforzato le misure di protezione destinate ai consumatori di droga che mettono gravemente in pericolo se stessi o gli altri introducendo l'articolo 3c LStup¹⁷, in virtù del quale i servizi sociali o i professionisti operanti nei settori dell'educazione, della socialità, della salute, della giustizia e della polizia possono segnalare alle istituzioni di cura o aiuto sociale i casi esistenti o a rischio di turbe legate alla dipendenza. Questa facoltà di segnalazione sarà mantenuta anche se verrà introdotto il sistema delle multe disciplinari.

2.2.3 Protezione dei giovani

Nell'ambito della lotta contro il consumo di canapa è attribuita una grande importanza alla protezione dei giovani. La facoltà di segnalazione definita nell'articolo 3c della nLStup è uno degli elementi chiave di questa politica, poiché consente di individuare i casi di giovani confrontati con problemi legati alla tossicodipendenza e di assisterli in maniera appropriata. I giovani che a scuola, sul posto di lavoro o in seno a un'associazione giovanile attirano l'attenzione perché presentano problemi legati al consumo di canapa possono essere segnalati in qualsiasi momento ai servizi competenti. Anche la polizia può avvalersi della facoltà di segnalazione se accerta che un giovane consumatore di canapa mette in pericolo la sua salute o compromette il suo posto nella società.

Il nuovo disciplinamento proposto offre inoltre alla polizia la possibilità di scegliere tra due forme di sanzione. La prima è la multa disciplinare, che si applica ai giovani consumatori di canapa di età superiore ai 16 anni: l'applicazione coerente di questo regime delle sanzioni semplificato e uniformato rende più credibile il divieto di consumare canapa. L'effetto preventivo delle disposizioni vigenti sarebbe maggiore, in particolare nel caso di giovani che sono spesso confrontati per la prima volta con il diritto penale nell'ambito di un'infrazione alla LStup.

La seconda possibilità per la polizia consiste, come avviene attualmente, nel denunciare i giovani consumatori di canapa alla procura dei minorenni che, se lo reputa necessario, può in seguito ordinare misure di sostegno educativo o di trattamento terapeutico ai sensi dell'articolo 10 del Diritto penale minorile (DPMin)¹⁸ intese a proteggere i minori. Se è stato avviato un procedimento penale nei confronti di un minore in seguito a una denuncia, anche i suoi rappresentanti legali ne sono informati¹⁹.

¹⁵ Commissione federale per le questioni relative alla droga, «Rapporto sulla canapa del 2008. Aggiornamento del rapporto sulla canapa del 1999», ottobre 2008, pagg. 14–16 (in tedesco).

¹⁶ RU **2009** 2623

¹⁷ Le modifiche del 20 marzo 2008 della legge sugli stupefacenti (nLStup) non sono ancora entrate in vigore.

¹⁸ RS **311.1**

¹⁹ Cfr. legge federale di diritto processuale penale minorile, entrata in vigore il 1° gennaio 2011 (PPMin) (RU **2010** 1573).

La procedura della multa disciplinare non si applica ai giovani di età inferiore ai 16 anni, poiché si considera che ai giovani a partire da questa età siano attribuite più responsabilità anche in altri ambiti, come quello della circolazione stradale, del consumo di alcol o della sessualità. Inoltre, il limite di età proposto garantisce un'ulteriore protezione ai giovani fino ai 16 anni. Se la polizia accerta un caso di consumo di canapa dovrà denunciarlo anche in futuro alla procura dei minorenni, che in seguito potrà ordinare misure di sostegno educativo o di trattamento terapeutico. Se la denuncia comporta l'avvio di una procedura ordinaria, si garantisce che anche i rappresentanti legali del giovane ne siano informati.

2.2.4 Sicurezza stradale

Il consumo di canapa nella circolazione stradale costituisce un problema particolare. Un'analisi di circa 4 800 campioni di sangue e di urina prelevati nel 2005 nei conducenti sospettati di essere sotto l'influsso di droghe o di medicinali ha rivelato, nell'89 per cento dei casi, la presenza di una o più sostanze psicotrope: la canapa si colloca al primo posto (48%), seguita dall'alcol (35%), dalla cocaina (25%), dagli oppiacei (10%) e dalle anfetamine (7%). Il rilevamento di canapa nel sangue – per lo più in forti concentrazioni – consente di concludere che i conducenti hanno consumato la droga immediatamente prima di sedersi al volante o addirittura durante il tragitto. La polizia ha effettuato il 35 per cento dei controlli dopo un incidente della circolazione²⁰.

L'introduzione di una multa disciplinare per il consumo di canapa non cambia nulla alla tolleranza zero ordinata dal Consiglio federale per quanto concerne gli stupefacenti al volante²¹. Rimane inoltre in vigore la disposizione della LStup secondo la quale un servizio dell'amministrazione, se teme che un tossicomane possa mettere in pericolo la circolazione, sarà tenuto anche in futuro ad avvertire la competente autorità del traffico (art. 15a cpv. 6 LStup e art. 3h nLStup), che può in seguito revocare la licenza di condurre alla persona interessata. La nuova disposizione proposta non avrà dunque alcuna ripercussione negativa sulla sicurezza stradale.

2.2.5 Procedure cantonali comparabili

2.2.5.1 San Gallo

Nel 2003, il Cantone di San Gallo ha introdotto un regime delle sanzioni paragonabile a quello previsto nel nuovo disciplinamento proposto per quanto concerne il consumo di stupefacenti. La riscossione immediata delle multe («Bussenerhebung auf der Stelle»), disciplinata nel regolamento cantonale sulla procedura penale, non si applica tuttavia solo al consumo di canapa ma a più di 80 reati. Il consumo e il possesso di stupefacenti per il proprio consumo in casi semplici (fino a 5 grammi di canapa) è passibile di una multa di 50 franchi.

²⁰ Maria-Cristina Senna et al., « First nationwide study on driving under the influence of drugs in Switzerland », *Forensic Science International*, vol. 198, n. 1 (2010), pagg. 11–16.

²¹ Cfr. a tale proposito il rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale relativo all'iniziativa parlamentare 05.047, FF **2006** 7879, n. 3.1.9.3.2.

Secondo le dichiarazioni di Thomas Hansjakob²², primo procuratore del Cantone di San Gallo, l'esperienza si è rivelata positiva. L'introduzione del sistema delle multe disciplinari si fondava sull'idea che occorresse attribuire la priorità assoluta alla lotta contro il traffico di canapa, poiché è in questa fase che è realizzata la maggior parte degli utili conseguiti grazie al divieto. Per contro, perseguire i consumatori di canapa con sanzioni penali non è molto sensato perché è risaputo che spesso gli sforzi intrapresi sono nettamente superiori ai benefici.

In virtù dell'articolo 24 capoverso 1 DPMIn²³, i minori che non hanno ancora compiuto 15 anni non sono passibili di multa, di conseguenza continueranno ad essere denunciati alla procura dei minorenni anche nel Cantone di San Gallo. Secondo Hansjakob, lo scopo principale delle sanzioni non è tanto di reprimere i giovani quanto piuttosto di metterli in guardia sui rischi per la salute causati dal consumo di canapa. Era ovvio invece che la protezione della salute degli adulti fosse meno urgente poiché in questo gruppo bersaglio il consumo di stupefacenti non pone problemi particolari. Sarebbe piuttosto necessario proteggere l'ordine pubblico evitando le «scene aperte della droga» e la procedura della multa disciplinare consente in questo caso di sanzionare in modo rapido e semplice i comportamenti indesiderati.

Secondo Hansjakob, l'introduzione del nuovo regime non ha avuto ripercussioni dirette sul turismo della droga; i consumatori delle regioni di frontiera vengono in Svizzera soprattutto perché procurarsi la canapa è più facile che, per esempio, in Austria. Per tale motivo è necessario combattere in maniera efficace il traffico di stupefacenti per porre fine al turismo della droga.

2.2.5.2 Neuchâtel

Oltre al Cantone di San Gallo, anche quello di Neuchâtel si è dotato di un regime delle sanzioni semplificato. In caso di consumo di droga, l'articolo 16 del codice di procedura penale neocastellano²⁴ autorizza la polizia a riscuotere una multa immediatamente, purché l'autore sia colto sul fatto e acconsenta a pagare subito la multa. L'agente di polizia consegna una ricevuta all'autore e comunica il caso al ministero pubblico, il quale ha la possibilità di annullare la procedura semplificata entro tre giorni e avviare una procedura ordinaria. Anche l'autore può domandare entro tre giorni, con una dichiarazione scritta al ministero pubblico, di avviare una procedura ordinaria.

L'elenco delle multe²⁵ allestito dal procuratore generale prevede una multa di 150 franchi per il consumo o il possesso delle droghe cosiddette «leggere» e una multa di 300 franchi per le droghe cosiddette «pesanti». La procedura semplificata si applica solo ai consumatori adulti.

Secondo il procuratore generale del Cantone di Neuchâtel, la procedura semplificata si applica al consumo di droga solo dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 2007, della

²² Il procuratore Hansjakob è stato sentito dalla Sottocommissione nella seduta del 3 maggio 2010.

²³ RS 311.1

²⁴ Recueil systématique de la législation neuchâteloise (RSN) 322.0

²⁵ Recueil systématique de la législation neuchâteloise (RSN) 322.0

revisione della parte generale del Codice penale²⁶ e dalla soppressione delle pene detentive di breve durata. Poiché la multa era diventata l'unica sanzione possibile, si è deciso di fissarne sin dall'inizio l'ammontare semplificando in tal modo la procedura sia per gli imputati sia per la polizia e il ministero pubblico.

Nel Cantone di Neuchâtel non si assiste al fenomeno del turismo della droga, sia perché procurarsi la canapa è più difficile che in altri Cantoni sia perché il consumo di droga non è tollerato.

2.2.6 Proposte di minoranza

Nell'ambito delle deliberazioni in seno alla Commissione della sicurezza sociale e della sanità sono state presentate le proposte di minoranza illustrate qui di seguito.

1. Non entrata in materia

Una *minoranza della Commissione* (Baettig, Borer, Bortoluzzi, Glur, Parmelin, Scherer, Stahl) ha respinto il progetto in linea di principio e ha proposto di non entrare in materia. Ritiene che i rischi per la salute e la sicurezza stradale legati al consumo di canapa non debbano essere sottovalutati e che, pertanto, sia importante perseguire penalmente questi reati in modo rigoroso. Con l'introduzione della procedura della multa disciplinare, il divieto di consumare canapa sancito nella legge perderebbe il suo effetto dissuasivo, con conseguenze devastanti soprattutto per i giovani. Rileva inoltre che le cerchie politiche mandano segnali contraddittori: da un lato si cerca di limitare sempre di più il consumo di tabacco e dall'altro, con l'introduzione della procedura della multa disciplinare per il consumo di canapa, si banalizza in misura crescente una sostanza molto più pericolosa del tabacco.

2. Definizione della quantità minima di canapa (art. 19b cpv. 2) (nuovo)

Una *minoranza della Commissione* (Baettig, Borer, Bortoluzzi, Estermann, Frehner, Meyer, Parmelin, Stahl) auspica che la quantità minima di canapa il cui possesso non è punibile secondo il diritto vigente (art. 19b LStup) non sia definita nella LStup, poiché per la polizia è praticamente impossibile determinare sul posto la quantità di canapa che una persona ha su di sé. Inoltre, è possibile sapere se una determinata quantità di canapa può essere considerata esigua solo se si tiene conto delle condizioni personali dell'autore, pertanto è indispensabile ricorrere a una procedura ordinaria per definire se, nel caso specifico, si tratta di una quantità che può essere punita.

3. Potere discrezionale nei casi poco gravi (art. 28a cpv. 1bis) (nuovo)

Conformemente al diritto vigente, in una procedura ordinaria si può prescindere dal punire i casi poco gravi di consumo di stupefacenti (art. 19a n. 2 LStup). Molti Cantoni si avvalgono di questo diritto e rinunciano a infliggere una multa in questi casi (cfr. n. 2.1). Affinché l'introduzione della procedura della multa disciplinare non comporti un inasprimento della prassi vigente in materia di sanzioni o una disparità di trattamento tra i consumatori di canapa e i consumatori di altri stupefacenti, una *minoranza della Commissione* (Cassis, Fehr Jacqueline, Gilli, Goll, Prelicz-Huber, Rielle, Rossini, Schenker Silvia, Weber-Gobet) propone di conferire alla polizia un

²⁶ RS **311.0**. Nel quadro della revisione del Codice penale l'articolo 19a n. 1 della legge sugli stupefacenti è stato adeguato in maniera corrispondente (RS **812.121**).

3.2 **Commento alle singole disposizioni**

3.2.1 **Quantità esigua (art. 19b cpv. 2) (nuovo)**

Secondo l'articolo 19b LStup, chiunque prepara stupefacenti in quantità minime per il proprio consumo o li fornisce gratuitamente a una persona di età superiore ai 18 anni per rendere possibile il simultaneo consumo non è punibile.

La procedura della multa disciplinare per consumo di canapa può essere applicata soltanto se non è stata accertata nessun'altra infrazione alla LStup o ad altre leggi (cfr. art. 28b nLStup). Dagli articoli 49 e 344 CP si evince infatti che il diritto penale prevede di giudicare l'autore di diversi reati secondo una procedura uniforme, affinché la questione della commisurazione della pena e dell'applicazione di una misura sia oggetto di una decisione uniforme e di un'esecuzione coerente. Il fatto che l'autore del reato consumi anche stupefacenti può avere un influsso determinante sulla commisurazione della pena e sull'applicazione di una misura terapeutica. In tali casi, sarebbe inadeguato punire isolatamente il consumo di canapa mediante una multa disciplinare.

Se si intende applicare la procedura della multa disciplinare, si deve stabilire la quantità minima non punibile di stupefacenti con effetti del tipo della canapa. In tal modo, la polizia può decidere sul posto se il consumo di canapa accertato debba essere punito con una multa disciplinare o se sia necessario avviare una procedura ordinaria. L'iscrizione nell'articolo 19 capoverso 2 nLStup di una quantità minima di canapa consente di disciplinare questo punto in maniera uniforme a livello nazionale.

Il possesso di una quantità superiore alla quantità minima prevista dalla legge è punibile ai sensi dell'articolo 19 LStup (sospetto di commercio di stupefacenti) e in tal caso la condanna a una multa disciplinare secondo l'articolo 28b lettera a nLStup è esclusa.

La quantità di 10 grammi di canapa (possesso non punibile) proposta corrisponde a una media delle quantità considerate quantità esigue in taluni Cantoni²⁷ e a livello internazionale²⁸.

La fissazione della quantità minima non si basa su una differenziazione dei prodotti contenenti canapa disponibili sul mercato e destinati al consumo. Gli insegnamenti tratti in questi ultimi dieci anni dai valori misurati dalla medicina legale su prodotti confiscati mostrano che il tenore medio di THC è all'incirca lo stesso per la marijuana, l'hashish, i «talleri di canapa» ecc. e si situa tra il 9 e l'11 per cento, anche se talvolta è possibile trovare, seppur raramente, valori di THC superiori al 30 per cento. Lo stesso vale anche per l'olio di hashish, che è proposto «sulla strada» solo raramente.

²⁷ La quantità minima è variabile, p. es.: 5 g (città di Zurigo); 10 g (Cantone di Friburgo); 30 g (Basilea Città). Cfr. a tale proposito DTF 124 IV 184.

²⁸ 2,5 g al giorno (Portogallo); 5 g (Italia e Paesi Bassi); da 5 a 15 g (Germania); 1 g di THC, ossia ca. 50 g di canapa contenente il 10% di THC (Rep. Ceca); 20 g di THC (Austria).

3.2.2 Principio (art. 28a) (nuovo)

L'articolo 28a nLStup sottopone il consumo di canapa alla procedura della multa disciplinare e la tratta pertanto come un caso speciale di consumo di stupefacenti. Si tratta di una procedura semplice nella quale, contrariamente alla procedura ordinaria, la pena è pronunciata da un organo di polizia senza tenere conto della vita anteriore e delle condizioni personali dell'autore (cfr. art. 47 e 106 cpv. 3 CP). Ciò è possibile poiché, in virtù dell'articolo 333 capoverso 1 CP, le disposizioni del Codice penale si applicano solo in quanto la legge speciale non contenga disposizioni sulla materia²⁹. Inoltre, nell'articolo 1 capoverso 2 del Codice di procedura penale svizzero (CPP), entrato in vigore il 1° gennaio 2011, sono fatte salve esplicitamente le norme procedurali di altre leggi federali. Rientrano in questa categoria anche le procedure delle multe disciplinari (cfr. messaggio del 21 dicembre 2005 concernente l'unificazione del diritto processuale penale, FF 2006 989, n. 2.1.1). Nell'articolo 28a segg. nLStup, contenente disposizioni corrispondenti di diritto speciale, si prevede la possibilità di punire il consumo di canapa con una multa disciplinare.

Il *capoverso 1* rimanda all'articolo 19a n. 1 LStup, che disciplina in maniera generale il consumo di stupefacenti. La multa prevista nell'articolo 19a n. 1 LStup, contrariamente a quella prevista nell'articolo 28a segg. nLStup, viene inflitta nell'ambito di una procedura ordinaria che tiene conto della vita anteriore e delle condizioni personali dell'autore. Mentre l'articolo 19a n. 2 LStup prevede che, nei casi poco gravi, il consumo di stupefacenti possa essere esente da ogni pena, con l'introduzione della procedura della multa disciplinare il consumo di canapa non può più essere depenalizzato, a meno di essere esaminato nell'ambito di una procedura ordinaria (art. 28d cpv. 5 e 28i cpv. 2 nLStup).

Capoverso 2: L'importo della multa disciplinare è fisso e non è adeguato in funzione della gravità del reato. Essa ammonta a 100 franchi e punisce unicamente il consumo di canapa (incluse le spese amministrative), a prescindere dalla quantità consumata o dal tenore in THC. L'importo della multa disciplinare è stato fissato in funzione delle pene attualmente inflitte per il consumo di canapa, il cui ammontare varia tuttavia considerevolmente da un Cantone all'altro.

Capoverso 3: Dato che, come appena menzionato, la procedura della multa disciplinare non tiene conto della vita anteriore né delle condizioni personali dell'autore, quest'ultimo non ha la possibilità di far valere circostanze attenuanti che influenzano positivamente la misura della pena.

Capoverso 4: In una prima fase, la polizia sequestra il prodotto contenente canapa e riscuote la multa. Con il pagamento, la multa passa in giudicato e il prodotto contenente canapa è formalmente considerato confiscato (art. 28d cpv. 4).

3.2.3 Eccezioni (28b) (nuovo)

Questa disposizione disciplina in maniera esaustiva le eccezioni alla procedura della multa disciplinare.

Lettera a: La procedura della multa disciplinare può essere applicata solo se il consumo di canapa è l'unico reato che deve essere punito. Se, oltre al consumo di cana-

²⁹ Cfr. anche art. 26 LStup.

pa, l'autore ha commesso altre infrazioni alla LStup o a un'altra legge, la procedura ordinaria si applica a tutti i reati (incluso il consumo di canapa), in modo particolare per non gravare ulteriormente la procedura. Per esempio, la multa disciplinare non può essere inflitta se, oltre a consumare canapa, l'autore possiede senza esserne autorizzato una quantità di canapa che non può essere considerata esigua ai sensi dell'articolo 19b nLStup. In tal caso, occorre avviare una procedura ordinaria per giudicare sia il consumo di canapa in virtù dell'articolo 19a capoverso 1 sia il possesso non autorizzato di stupefacenti in virtù dell'articolo 19 capoverso 1 lettera d nLStup.

Lettera b: Per applicare la procedura della multa disciplinare l'infrazione deve essere accertata direttamente da un agente di un organo di polizia competente. Questa procedura non può essere avviata, per esempio, su denuncia di un terzo. Una disposizione analoga figura nell'articolo 2 lettera b della legge del 24 giugno 1970³⁰ sulle multe disciplinari (LMD).

Lettera c: I minori che consumano canapa e hanno più di 16 anni sono invece puniti, come gli adulti, con una multa disciplinare. L'articolo 24 del diritto penale minorile (DPMin)³¹ consentirebbe di infliggere una multa ai minori che hanno compiuto 15 anni sottoponendoli, di conseguenza, alla procedura della multa disciplinare. Nella LStup l'età a partire dalla quale una persona può essere condannata a una multa disciplinare dovrebbe tuttavia essere portata a 16 anni poiché questo limite di età sarebbe più in sintonia con altri ambiti importanti per i giovani, come la protezione dei minori contro le sostanze psicoattive³² o la maggiore età sessuale³³. Nella procedura della multa disciplinare prevista, la procura pubblica non tiene conto della vita anteriore e delle condizioni personali del minore che ha consumato canapa. In virtù dell'articolo 3c nLStup, i servizi ufficiali e i professionisti operanti nei settori dell'educazione, della socialità, della salute, della giustizia e della polizia possono tuttavia segnalare alle istituzioni di cura o aiuto sociale, indipendentemente da una procedura ordinaria, i casi esistenti o a rischio di turbe legate alla dipendenza affinché adottino provvedimenti adeguati destinati a proteggere i giovani e le necessarie misure preventive. Grazie a questa disposizione la protezione dei giovani continua a essere garantita, anche se la procedura della multa disciplinare è applicata a un minore.

3.2.4 Organi di polizia competenti (art. 28c) (nuovo)

Capoverso 1: Poiché le questioni di polizia rientrano nella competenza dei Cantoni, spetta a questi ultimi designare gli organi di polizia competenti.

Il *capoverso 2* si prefigge di fugare sin dall'inizio ogni dubbio o discussione riguardo all'abilitazione di un agente di polizia, pertanto precisa che solo gli agenti in uniforme di servizio possono riscuotere le multe.

³⁰ RS 741.03

³¹ RS 311.1

³² Cfr. art. 136 CP (RS 311.0); art. 11 ordinanza sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (RS 817.02).

³³ Art. 187 CP (RS 311.0).

3.2.5

Pagamento (art. 28d) (nuovo)

Capoverso 1: Per le multe disciplinari è concesso un termine di riflessione di 30 giorni se l'autore non paga la multa immediatamente. Questa disposizione tiene conto del fatto che molte persone pagano le proprie fatture solo una volta al mese.

Capoverso 2: La procedura amministrativa della multa disciplinare consente di preservare l'anonimato dell'autore. Di conseguenza, sulla ricevuta non ne è menzionato il nome.

L'obbligo di avvertire (art. 15a cpv. 6 LStup e art. 3h nLStup) e la facoltà di segnalazione (art. 3c nLStup) sono indipendenti dalla procedura della multa disciplinare. L'organo di polizia che infligge la multa deve o può accertare in qualsiasi momento l'identità dell'autore assumendosi in tal modo l'obbligo di avvertire o la facoltà di segnalazione.

Capoverso 3: L'autore che non paga la multa immediatamente riceve un modulo concernente il termine di riflessione. L'agente di polizia ne tiene una copia, che viene distrutta in caso di pagamento entro il termine.

Capoverso 4: Di norma, la polizia può soltanto effettuare un sequestro. L'articolo 70 CP prevede che la confisca sia ordinata da un giudice. In deroga a tale principio, la procedura della multa disciplinare proposta consente alla polizia di confiscare direttamente il prodotto contenente canapa (spinello, biscotti alla canapa, bibita a base di canapa ecc.) nel momento in cui è inflitta la multa. Questa disposizione risponde dunque alle esigenze contenute nell'articolo 70 CP poiché la persona interessata può essere giudicata da un giudice se si oppone alla procedura della multa disciplinare (art. 28i) o non paga la multa entro il termine di riflessione (art. 28d cpv. 5). La confisca degli oggetti sequestrati subentra solo quando la multa passa in giudicato (cfr. art. 28d cpv. 4). Può essere confiscato solo il prodotto contenente canapa realmente consumato nel momento in cui è accertata l'infrazione. La canapa posseduta senza autorizzazione in virtù dell'articolo 19 capoverso 1 lettera d nLStup non può essere confiscata nell'ambito di una multa disciplinare ma deve essere sequestrata dalla polizia e confiscata da un giudice nel quadro di una procedura penale ordinaria. Se l'autore possiede un'esigua quantità di canapa, il prodotto non può essere confiscato poiché, secondo l'articolo 19b nLStup, il possesso di una quantità esigua di stupefacenti non è punibile. Il prodotto è sequestrato finché non si chiarisce se l'autore pagherà la multa disciplinare. Per evitare che un giudice debba pronunciare la confisca del prodotto sequestrato in caso di pagamento della multa, è stata introdotta nell'articolo 28d capoverso 4 la norma seguente: «Il prodotto contenente canapa sequestrato è considerato confiscato con il pagamento della multa».

Capoverso 5: Se l'autore non paga la multa disciplinare entro il termine di 30 giorni (cpv. 1), la polizia deve avviare una procedura ordinaria. Il legislatore intende in tal senso tutte le «procedure ordinarie» del Codice di procedura penale svizzero (CPP)³⁴, incluse le procedure speciali sancite nel titolo 8. In tal caso, spetterà al giudice pronunciare la confisca del prodotto contenente canapa sequestrato.

3.2.6 Moduli (art. 28e) (nuovo)

Precisando il contenuto dei moduli si contribuisce ad armonizzare l'esecuzione della procedura delle multe disciplinari in tutti i Cantoni. Un disciplinamento corrispondente figura nella legislazione relativa alle multe disciplinari (art. 12 LAO, art. 3 dell'ordinanza sulle multe disciplinari³⁵) e nell'articolo 353 del nuovo Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007 (CPP RU 2010 1881), che è entrato in vigore il 1° gennaio 2011.

3.2.7 Spese (art. 28f) (nuovo)

Poiché le spese imputate agli organi di controllo sono già incluse nell'importo della multa, non possono essere rimosse spese supplementari.

3.2.8 Passaggio in giudicato (art. 28g) (nuovo)

Una volta pagata, la multa passa in giudicato. I rimedi giuridici ordinari non si applicano pertanto alla multa disciplinare, a meno che l'autore, in riferimento all'articolo 28j capoverso 2, invochi una violazione dell'articolo 28b.

3.2.9 Autori non domiciliati in Svizzera (art. 28h) (nuovo)

Se l'autore non domiciliato in Svizzera paga immediatamente la multa, la procedura è conclusa. In caso contrario deve consegnare l'importo della medesima o prestare un'altra garanzia adeguata se non dispone di denaro contante sufficiente.

In virtù dell'articolo 217 capoverso 3 lettera b CPP, la polizia può arrestare provvisoriamente una persona che non ha prestato una garanzia per la multa ricevuta o non ha consegnato l'importo della medesima. L'arresto dura 24 ore al massimo. Con l'accordo della procura pubblica, la polizia può anche sequestrare oggetti che appartengono alla persona interessata (telefoni cellulari, orologi, gioielli ecc.) per assicurarsi il pagamento della presunta multa. L'intenzione del legislatore è di incitare la persona interessata a pagare la multa immediatamente piuttosto che di realizzare gli oggetti in questione. Anche l'articolo 268 capoverso 1 lettera b CPP ammette tale procedura, vale a dire che il patrimonio dell'imputato può essere sequestrato nella misura presumibilmente necessaria a coprire la multa. Se vi è pericolo nel ritardo, il sequestro può essere effettuato anche dalla polizia (art. 263 cpv. 3 CPP).

3.2.10 Rifiuto della procedura della multa disciplinare (art. 28i) (nuovo)

Capoverso 1: Secondo l'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata il 4 novembre 1950³⁶, ogni persona ha diritto a essere giudicata da un giudice per ogni accusa penale che gli è rivolta. In questo caso l'accordo dell'imputato è dunque necessario, poiché la procedura della multa disciplinare prevede che la pena gli sia inflitta senza che sia giudicato da un giudice.

³⁵ RS 741.031

³⁶ RS 0.101

Capoverso 2: Se l'imputato dovesse rifiutare la procedura della multa disciplinare finalizzata a punire il consumo di canapa, si applica la procedura ordinaria dinanzi al giudice secondo l'articolo 19a LStup e il CPP.

3.2.11 Multa disciplinare e procedura ordinaria (art. 28j) (nuovo)

Capoverso 2: Nei casi in cui una multa disciplinare è riscossa pur non essendo ammessa in virtù dell'articolo 28b, l'autore che è già stato giudicato per aver commesso un'altra infrazione alla LStup o ad altre leggi può indicare al giudice che, all'occorrenza, la multa deve essere annullata. Poiché la procedura della multa disciplinare non prevede che siano effettuate registrazioni, il giudice necessita dell'indicazione dell'autore.

4 Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni

4.1 Ripercussioni finanziarie

Le modifiche della nLStup che sono state proposte non avranno alcuna ripercussione finanziaria per la Confederazione.

La possibilità di punire il consumo di canapa mediante una multa disciplinare consentirà ai Cantoni di aumentare gli introiti provenienti dalle multe e di realizzare risparmi per le procedure ordinarie; l'entità degli introiti supplementari e dei risparmi non è tuttavia prevedibile.

4.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Sul piano federale, l'introduzione della procedura della multa disciplinare non ha alcuna ripercussione sull'effettivo del personale. L'onere supplementare che ne deriva per il personale a livello cantonale sembra essere di lieve entità.

5 Rapporto con il diritto internazionale

5.1 Compatibilità con la Convenzione delle Nazioni Unite

Né la Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961³⁷ né la Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope (Convenzione del 1988)³⁸ prescrivono la punibilità del consumo di stupefacenti. Tuttavia, dato che è controverso se la non punibilità di atti preparatori al consumo personale (ossia il possesso, la coltivazione e l'acquisto) sia compatibile con le convenzioni internazionali in materia di droga, nel 2005 la Svizzera ha formulato una riserva in tal senso in occasione della ratifica della Convenzione del 1988³⁹ contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope. Di conseguenza spetta al legislatore de-

³⁷ RS 0.812.121

³⁸ RS 0.812.121.03

³⁹ Art. 1 cpv. 1 del DF 16 marzo 2005 (RU 2006 529)

cidere sotto quale forma e con quali modalità punirne il consumo. Il consumo di canapa continua a costituire un reato, anche con l'introduzione della procedura della multa disciplinare.

5.2 Compatibilità con il diritto europeo

La modifica di legge proposta è conforme all'Accordo di associazione a Schengen⁴⁰ e agli impegni che ne derivano.

Vi è inoltre compatibilità con le esigenze della CEDU, in particolare con l'articolo 6 (diritto a un processo equo). Nel caso specifico, ogni persona è libera di avviare una procedura ordinaria.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il presente progetto si basa sugli articoli 118 capoverso 2 e 123 capoverso 1 della Costituzione federale del 18 aprile 1999⁴¹.

6.2 Delega di competenze legislative

Il progetto non prevede alcuna delega di competenze legislative.

6.3 Forma dell'atto

Il presente progetto è stato elaborato quale revisione di una legge federale.

⁴⁰ FF **2004** 5273, 5403 segg., 5466 segg.

⁴¹ RS **101**