

06.106

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare federale
«per una politica della canapa che sia ragionevole
e che protegga efficacemente i giovani»**

del 15 dicembre 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il messaggio concernente l'iniziativa popolare «per una politica della canapa che sia ragionevole e che protegga efficacemente i giovani», invitandovi a sottoporla al voto di Popolo e Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

15 dicembre 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il 13 gennaio 2006 il Comitato d'iniziativa «Per la protezione della gioventù, contro la narcocriminalità» ha depositato alla Cancelleria federale, entro i termini stabiliti, le firme a sostegno dell'iniziativa popolare federale «per una politica della canapa che sia ragionevole e che protegga efficacemente i giovani» (qui di seguito: iniziativa sulla canapa). Con decisione del 3 febbraio 2006 la Cancelleria federale ha accertato che l'iniziativa era formalmente riuscita avendo raccolto 105 994 firme valide.

L'iniziativa sulla canapa prevede da un lato che vengano esentati da pena il consumo di sostanze psicoattive della pianta di canapa come pure il possesso, la coltivazione e l'acquisto delle stesse per il consumo personale e dall'altro che la Confederazione emani prescrizioni sulla coltivazione, la produzione, l'importazione, l'esportazione e il commercio di sostanze psicoattive della pianta di canapa. Mediante provvedimenti appropriati la Confederazione deve inoltre assicurare che si tenga adeguatamente conto della protezione dei giovani e che la pubblicità per le sostanze psicoattive della pianta di canapa o per il loro uso sia proibita.

Il Consiglio federale raccomanda di respingere l'iniziativa sulla canapa, anche se in molti punti le richieste in essa formulate rispecchiano la sua posizione attuale. Questa raccomandazione non va intesa come un cambiamento di posizione, ma è la logica conseguenza della decisione della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale di sottoporre al Parlamento una sua proposta in materia e della volontà del Consiglio federale di non anticiparla. Inoltre, la problematica della canapa non deve essere disciplinata separatamente dal resto della politica delle dipendenze.

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «per una politica della canapa che sia ragionevole e che protegga efficacemente i giovani» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 105a (nuovo) Canapa

¹ Il consumo di sostanze psicoattive della pianta di canapa come pure il possesso e l'acquisto delle stesse per il consumo personale sono esenti da pena.

² La coltivazione di canapa psicoattiva per il consumo personale è esente da pena.

³ La Confederazione emana prescrizioni sulla coltivazione, la produzione, l'importazione, l'esportazione e il commercio di sostanze psicoattive della pianta di canapa.

⁴ Mediante provvedimenti appropriati la Confederazione assicura che si tenga adeguatamente conto della protezione dei giovani. La pubblicità per le sostanze psicoattive della pianta di canapa o per il loro uso è proibita.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «per una politica della canapa che sia ragionevole e che protegga efficacemente i giovani» è stata sottoposta ad esame preliminare dalla Cancelleria federale il 6 luglio 2004¹ e depositata il 13 gennaio 2006 con le necessarie firme a sostegno.

Con decisione del 3 febbraio 2006 la Cancelleria federale ne ha accertato la riuscita formale con 105 994 firme valide².

L'iniziativa sulla canapa si presenta in forma di progetto elaborato. Il nostro Consiglio non propone un controprogetto. Giusta l'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002³ sul Parlamento il nostro Consiglio deve quindi presentare al Parlamento un disegno di decreto e il relativo messaggio entro il 13 gennaio 2007. Conformemente all'articolo 100 della legge sul Parlamento, l'Assemblea federale decide entro il 13 luglio 2008 se raccomandare a Popolo e Cantoni l'accettazione o il rifiuto dell'iniziativa sulla canapa.

¹ FF **2004** 3789

² FF **2006** 1767

³ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale; RS **171.10**

1.3

Validità

L'iniziativa sulla canapa adempie le condizioni di validità di cui all'articolo 139 capoverso 2 della Costituzione federale:

- a. è presentata in forma di progetto completamente elaborato e soddisfa il principio dell'unità della forma;
- b. tra le singole parti dell'iniziativa sulla canapa vi è un nesso oggettivo. Essa adempie pertanto il principio dell'unità della materia;
- c. l'iniziativa sulla canapa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale pubblico (*ius cogens*).

Rimane da esaminare se l'iniziativa sulla canapa è compatibile con le convenzioni internazionali ratificate dalla Svizzera in materia di droga. Si tratta in concreto della Convenzione unica del 1961⁴ e della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope (Convenzione del 1988)⁵.

La prima parte dell'iniziativa sulla canapa chiede la depenalizzazione del consumo di canapa. Questa richiesta non pone problemi in quanto nessuna delle convenzioni prescrive la punibilità del consumo di stupefacenti. Tuttavia, siccome 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 corrispondente riserva quando ha ratificato la Convenzione del 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope.

La regolamentazione della coltivazione, della produzione e del commercio di canapa – seconda parte dell'iniziativa (art. 105a cpv. 3) – sarebbe di competenza della Confederazione, che dovrebbe disciplinare la coltivazione e il commercio di canapa che vanno oltre il fabbisogno proprio. Il testo dell'iniziativa consente sia di depenalizzare completamente il commercio e la coltivazione di canapa droga (cannabis) e dei suoi derivati sia di mantenere la nostra proposta contenuta nel messaggio del 2001⁶, in base alla quale la coltivazione e il commercio continuerebbero a essere vietati dalla legge sugli stupefacenti (LStup)⁷ mentre verrebbero limitati gli obblighi in materia di perseguimento penale. Siccome la depenalizzazione completa del commercio e della coltivazione di canapa violerebbe le convenzioni internazionali sugli stupefacenti ratificate dalla Svizzera, l'attuazione dell'iniziativa nel rispetto del diritto internazionale pubblico non dovrebbe scostarsi dalla regolamentazione da noi proposta nell'ambito dell'ultima revisione della LStup, nel messaggio del 9 marzo 2001 concernente la modifica della legge sugli stupefacenti.

La protezione dei giovani menzionata nella terza parte dell'iniziativa (art. 105a cpv. 4) e il divieto della pubblicità sono compatibili con le convenzioni internazionali.

⁴ Convenzione unica del 1961 sugli stupefacenti; RS **0.812.121.0**

⁵ RS **0.812.121.03**

⁶ Messaggio del 9 marzo 2001 concernente la modifica della legge sugli stupefacenti; FF **2001** 3313

⁷ Legge federale del 3 ottobre 1951 sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope; RS **812.121**

Associandosi a Schengen la Svizzera si è impegnata a riprenderne l'acquis⁸. Nel settore degli stupefacenti l'acquis si fonda essenzialmente sulle citate convenzioni delle Nazioni Unite, che prevedono segnatamente l'istituzione di meccanismi di controllo del traffico di stupefacenti. L'iniziativa sulla canapa non è in contraddizione con l'associazione della Svizzera a Schengen.

L'iniziativa deve essere dichiarata valida.

2 Genesi dell'iniziativa

2.1 Presentazione

Sotto il profilo materiale l'iniziativa sulla canapa chiede da un lato che il consumo di sostanze psicoattive della pianta di canapa come pure il possesso, la coltivazione e l'acquisto delle stesse per il consumo personale siano esenti da pena e dall'altro che la Confederazione emani prescrizioni sulla coltivazione, la produzione, l'importazione, l'esportazione e il commercio di sostanze psicoattive della pianta di canapa. La Confederazione deve inoltre prendere provvedimenti appropriati per proteggere i giovani. La pubblicità per le sostanze psicoattive della pianta di canapa o per il loro uso è proibita.

L'iniziativa sulla canapa va pertanto nel senso della proposta fatta dal nostro Consiglio nel 2001 nell'ambito della revisione della LStup.

2.2 Evoluzione nel settore degli stupefacenti dal messaggio del Consiglio federale del 9 marzo 2001

2.2.1 Evoluzione sul piano politico

La prevista revisione della LStup, risultato di lunghi lavori preparatori, è fallita il 14 giugno 2004 quando, per la seconda volta, il Consiglio nazionale ha deciso la non entrata in materia sul disegno, essenzialmente a causa della problematica controversa legata alla canapa.

In seguito al fallimento del nostro disegno, la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale ha accolto il 3 febbraio 2005 – seguita dall'omologa commissione del Consiglio degli Stati il 3 maggio 2005 – un'iniziativa parlamentare del tenore seguente:

gli elementi del fallito testo di revisione della LStup suscettibili di raccogliere una maggioranza dei voti devono essere rapidamente iscritti nella legge; in una seconda fase si tratterà di riprendere la questione della canapa, tenendo conto delle iniziative parlamentari pendenti, e di formulare proposte di soluzione.

La revisione parziale della LStup è attualmente all'esame in Parlamento. Essa riprende dalla revisione definitivamente respinta dal Consiglio nazionale nel giugno del 2004 gli elementi sui quali è possibile raccogliere una maggioranza.

⁸ Cfr. il messaggio concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali tra la Svizzera e l'Unione europea, inclusi gli atti legislativi relativi alla trasposizione degli Accordi; FF **2004** 5375, in particolare 5402 segg.

2.2.2

Statistica e situazione sociale attuale

La canapa è attualmente la sostanza illegale più diffusa in Svizzera. In occasione dell'ultima indagine sulla salute (2002) il 4,6 per cento delle persone di età compresa tra i 15 e i 64 anni hanno affermato di consumare prodotti a base di canapa. Nel 2005 la polizia ha registrato in Svizzera 27 574 infrazioni per consumo di marijuana e 7588 infrazioni per consumo di hashish.

Queste cifre mostrano la necessità d'intervenire in materia di politica della sanità pubblica. Le disposizioni legali vigenti e la loro applicazione non hanno ottenuto lo scopo perseguito, ossia dissuadere i potenziali consumatori. La richiesta di proteggere meglio i giovani è giustificata dall'elevato numero di giovani che consumano canapa. Un controllo del commercio e della coltivazione della canapa permetterebbe di circoscrivere il mercato nero e di verificare meglio la qualità dei prodotti a base di canapa, come pure il loro tenore di tetraidrocannabinolo (THC). A causa della mancanza di una soluzione uniforme, le pratiche cantonali divergono per quanto concerne il perseguimento dei consumatori e la tolleranza nei confronti dei negozi di canapa. Alcuni Cantoni (per es. AG, BE, BL, GR, LU, TI) hanno emanato leggi specifiche in materia di canapa. La LStup viene inoltre applicata in modo molto eterogeneo: da un lato i Cantoni reprimono più o meno severamente il consumo di canapa e dall'altro la lotta contro la coltivazione e il commercio di canapa droga causa ingenti spese alle autorità di perseguimento penale, poiché la LStup prescrive che l'intenzione di procurarsi stupefacenti dev'essere provata.

Visti la situazione appena esposta e il numero relativamente elevato di consumatori, l'Ufficio federale della sanità pubblica ha già avviato diversi progetti di prevenzione e studi scientifici – sulla base della LStup vigente –, che sono oggetto di valutazioni costanti:

- il progetto di ricerca «Monitoring cannabis», che accompagna la revisione della LStup, è iniziato alla fine del 2003 su mandato dell'UFSP. Diversi studi analizzano e controllano l'andamento del fenomeno. L'evoluzione della problematica della canapa in Svizzera verrà seguita scientificamente fino alla fine del 2008;
- l'UFSP ha lanciato o sostenuto nelle scuole, nei Comuni, nei Cantoni e in seno alle associazioni professionali progetti nell'ambito della prevenzione nel settore della canapa. Accanto alle misure giuridiche, la detezione e l'intervento precoci contribuiscono a migliorare la protezione dei giovani;
- l'UFSP sostiene due progetti multinazionali d'intervento precoce (INCANT e Realize-it). Si tratta di ricerche sui metodi di trattamento delle persone dipendenti dalla canapa, la cui offerta è aumentata in questi ultimi anni.

2.2.3

La situazione in altri Paesi

Qui di seguito presentiamo una breve panoramica sul disciplinamento vigente all'estero; tuttavia in molti casi dovremo limitarci a parlare dell'uso di droghe in generale, poiché molti Paesi non fanno distinzione tra la canapa e altri stupefacenti. Si possono distinguere tre categorie:

- *legislazione piuttosto restrittiva*: in Francia il possesso e il consumo di tutti gli stupefacenti illegali sono punibili, come pure il loro commercio. Tuttavia la pena può venir condonata ai consumatori che si recano in un istituto di trattamento della dipendenza. Possono evitare una condanna se fanno ricorso a un aiuto medico, psicologico e sociale e rispettano determinati obblighi. Disciplinaryamenti simili sono previsti in Grecia, Finlandia, Svezia e Svizzera;
- *il consumo di droghe è parzialmente vietato o non è punibile*: in Belgio, Irlanda, Gran Bretagna, nei Paesi Bassi, in Lussemburgo e in Portogallo il consumo di droghe è soltanto parzialmente vietato o non è punibile. Il Belgio e il Regno Unito hanno adeguato le loro disposizioni legali relative a diversi reati. Nel 2004 hanno ridotto la pena per il possesso non problematico di canapa. In Belgio una nuova direttiva emanata nel febbraio del 2005 precisa le eccezioni a detta riduzione di pena; la piena perseguibilità è prevista in caso di «turbamenti dell'ordine pubblico» (ossia il possesso di canapa in luoghi o in prossimità di luoghi potenzialmente frequentati da scolari e il possesso «evidente» in luoghi o edifici pubblici). In Spagna e in Lussemburgo l'uso di droghe può essere sanzionato con misure amministrative;
- *il consumo di droghe non è perseguito penalmente*: in Paesi come la Germania, l'Italia, la Danimarca e l'Austria la legge non vieta formalmente il consumo di stupefacenti illegali. In Danimarca nel maggio del 2004 una modifica della legge sugli stupefacenti e una circolare del pubblico ministero precisavano che il possesso di droga per uso personale sarebbe stato punito in futuro con la multa anziché con l'ammonizione (come avveniva in precedenza). In Italia la legge sugli stupefacenti è stata sottoposta a revisione nel febbraio del 2006, al fine di perseguire in modo sistematico i trafficanti e di occuparsi dei tossicodipendenti indirizzandoli verso programmi terapeutici e di riabilitazione sociale. Il nuovo Governo ha deciso alla fine di giugno del 2006 di modificare questa politica di «tolleranza zero» reintroducendo la distinzione tra droghe «pesanti» e droghe «leggere» e aumentando la quantità di canapa di cui si può essere in possesso senza essere arrestati per presunto spaccio di droga.

Per quanto concerne la *coltivazione e il commercio di canapa*, soltanto i Paesi Bassi hanno un disciplinamento paragonabile a quello proposto dall'iniziativa sulla canapa. Nei Paesi Bassi la vendita di canapa, anche se vietata per legge, è tollerata a determinate condizioni; finora non vi era un disciplinamento analogo per la coltivazione. Un'ampia maggioranza del Parlamento olandese ha recentemente presentato un intervento in cui si chiede che la coltivazione della canapa venga tollerata. In tal modo si vuole ridurre l'attività criminosa legata alla sua produzione. L'intervento propone inoltre la riscossione di tasse e di tollerare la coltivazione di piante nell'ambito di un programma pilota sotto controllo delle autorità nei pressi della città di Maastricht. I *coffee shop* autorizzati sarebbero tenuti a informare i clienti sull'origine del prodotto, la sua composizione chimica e i pericoli connessi al consumo di canapa.

Al fine di limitare gli effetti collaterali negativi del consumo di canapa, il Governo olandese ha pubblicato un «White paper on cannabis policy» che definisce le seguenti priorità: un piano d'azione nazionale per lottare contro il consumo di canapa, un'applicazione più rigorosa delle leggi e delle regolamentazioni in materia, un'azione più ferma nei confronti del turismo della droga e misure più severe per

limitare la produzione illegale di canapa, soprattutto di quella destinata all'esportazione.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

L'iniziativa sulla canapa è stata lanciata per sbloccare il dibattito parlamentare.

3.1 Scopi dell'iniziativa

Gli autori dell'iniziativa perseguono essenzialmente tre obiettivi:

Depenalizzazione del consumo di canapa:

Secondo gli autori dell'iniziativa, la repressione del consumo di canapa è sproporzionata rispetto a quanto succede per alcool e tabacco, il cui consumo non è punibile, e penalizza un numero troppo elevato di persone in Svizzera.

Controllo dell'offerta:

Disciplinando e controllando l'offerta – togliendo nel contempo il divieto del consumo – si vuole ridurre l'accessibilità della canapa e quindi lottare contro il mercato nero; lo scopo perseguito è in primo luogo quello di meglio proteggere i giovani.

Rafforzamento della prevenzione e migliore protezione dei giovani:

Un divieto assoluto della vendita di canapa ai minori di 18 anni e un divieto della pubblicità per le sostanze psicoattive della pianta della canapa costituiscono la base di una prevenzione migliore e più credibile.

3.2 Normativa proposta dall'iniziativa

Il testo dell'iniziativa sulla canapa è formulato in modo molto succinto ed è suddiviso in tre parti:

- la prima parte (art. 105a cpv. 1 e 2) chiede la depenalizzazione del consumo di canapa e degli atti preparatori al consumo personale (coltivazione, possesso, acquisto). Secondo la LStup vigente il consumo di stupefacenti – e quindi anche della canapa – è vietato. Nei casi poco gravi si può abbandonare il procedimento o prescindere da ogni pena (art. 19a n. 2). Inoltre giusta l'articolo 19b LStup chiunque prepara stupefacenti soltanto per il proprio consumo o consegna gratuitamente stupefacenti per renderne possibile il simultaneo consumo in comune non è punibile se si tratta di esigue quantità;
- nella seconda parte dell'iniziativa (art. 105a cpv. 3), la Confederazione è incaricata di emanare prescrizioni sulla coltivazione, la produzione, il commercio, l'importazione e l'esportazione delle sostanze psicoattive della pianta di canapa. Il testo dell'iniziativa permetterebbe sia di depenalizzare

Disciplinamento della coltivazione, della produzione, dell'importazione, dell'esportazione e del commercio di sostanze psicoattive della pianta di canapa

Il capoverso 3 dell'iniziativa prevede che spetta alla Confederazione emanare prescrizioni sulla coltivazione, la produzione, l'importazione, l'esportazione e il commercio. Questa disposizione necessiterà certamente di una concretizzazione a livello di legge e prevedibilmente anche a livello di ordinanza. Come già esposto nel numero 1.3, vi sono di massima due possibilità per attuare questa disposizione¹²:

- *legalizzazione della canapa*: la coltivazione e il commercio della canapa sarebbero autorizzati giuridicamente, ovvero non sarebbero più punibili in virtù della LStup. Un disciplinamento chiaro e misure di accompagnamento garantirebbero il rispetto degli obiettivi in materia di sanità pubblica e la protezione dei giovani. Quest'opzione era stata esaminata nell'ambito della revisione del 2001 della LStup e ritenuta, sulla base delle perizie effettuate, incompatibile con la Convenzione unica del 1961. Siccome la denuncia della Convenzione non entra in linea di conto per ragioni politiche, l'opzione della legalizzazione della canapa dev'essere abbandonata;
- *restrizione dell'obbligo di perseguimento penale*: la LStup continuerebbe a vietare il commercio, la produzione, la coltivazione, l'importazione e l'esportazione di canapa. Verrebbe tuttavia creata una base legale in cui verrebbero stabilite le condizioni principali alle quali si rinuncia al perseguimento (per es. obbligo di dichiarare la coltivazione di canapa, divieto di vendita ai minori di 18 risp. 16 anni, quantità massima che può essere venduta per mese e per persona, ecc.). Il nostro Collegio stabilirebbe in un'ordinanza esecutiva i dettagli dell'applicazione della limitazione dell'obbligo di perseguimento. Questa possibilità di attuazione dell'articolo 105a capoverso 3 Cost. dell'iniziativa corrisponde al modello proposto nel nostro messaggio del 2001. Diversi periti avevano esaminato la nostra proposta concludendo che essa era compatibile con il diritto internazionale pubblico¹³.

¹² La Commissione federale per le questioni relative alla droga aveva esaminato le due stesse possibilità nel suo rapporto sulla canapa del maggio 1999 ed era giunta alle medesime conclusioni.

¹³ Messaggio del 9 marzo 2001 concernente la modifica della legge sugli stupefacenti, n. 5; FF 2001 3313

Uno dei punti principali da chiarire nel capoverso 3 è sicuramente la definizione della canapa droga rispetto alla canapa da fibra, che è legale. Il tenore di THC della pianta della canapa potrebbe essere un criterio obiettivo di distinzione. Come già proposto nel nostro messaggio del 2001, si tratterebbe allora di stabilire un valore limite di THC al di sopra del quale la canapa è considerata stupefacente¹⁴.

3.3.3 Protezione dei giovani e divieto della pubblicità

L'iniziativa prevede (art. 105a cpv. 4 Cost.) che la Confederazione assicura la protezione dei giovani mediante provvedimenti adeguati e che la pubblicità per le sostanze psicoattive della pianta di canapa e per il loro uso è proibita.

Siffatti provvedimenti si prefiggono di evitare che i giovani consumino queste sostanze e ne diventino dipendenti. Per raggiungere questo scopo sono necessari provvedimenti destinati a proteggere i giovani e misure di prevenzione, tra i quali anche un sistema di detezione precoce dei giovani a rischio. Il divieto di vendita ai minori rende inoltre più difficile l'accesso alla canapa contribuendo in tal modo alla protezione dei giovani.

Altre disposizioni relative alla protezione dei giovani sono già state integrate nel disegno di revisione parziale della LStup attualmente all'esame in Parlamento.

La depenalizzazione del consumo di sostanze psicoattive dev'essere accompagnata da un messaggio chiaro, ossia che esso non è mai privo di rischi, è nocivo alla salute ed è deprecabile.

Il mantenimento del divieto della pubblicità è fuori discussione e fa parte dei provvedimenti di protezione dei giovani. La sua soppressione o il suo allentamento non entra in linea di conto.

¹⁴ DTF 126 IV 198 segg.: nella decisione del 13 marzo 2000 il Tribunale federale ha stabilito che i valori limite fissati dalla legislazione sui prodotti alimentari e dalla legislazione sull'agricoltura possono essere utilizzati per determinare a partire da quale tenore di THC un prodotto a base di canapa è considerato stupefacente e non può essere posto in commercio giusta l'art. 8 cpv. 1 lett. d LStup. Questa decisione resa dalla massima istanza giudiziaria ha dissipato in ampia misura l'incertezza giuridica. Lo 0,3 % di tenore in THC è stato scelto poiché questo valore è familiare al pubblico e corrisponde ampiamente alla regolamentazione europea. Tuttavia, il gruppo di chimica forense della Società svizzera di medicina legale era giunto alla conclusione che un valore limite dell'1 % di THC sarebbe più adeguato, poiché a causa della variabilità genetica, a condizioni di sviluppo adeguate, anche la canapa da fibra (canapa industriale) registra talvolta valori superiori allo 0,3 %. Più il tenore in THC è fissato a un livello basso, tanto più l'esecuzione o le analisi forensi sono complicate e costose. Con valori limiti tanto bassi l'abuso è inoltre praticamente escluso.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Scopi dell'iniziativa

L'iniziativa sulla canapa vuole da un lato che il consumo, il possesso, la coltivazione e l'acquisto di sostanze psicoattive della pianta di canapa per uso personale vengano depenalizzati e dall'altro che la Confederazione disciplini la coltivazione, la produzione, l'importazione, l'esportazione e il commercio di sostanze psicoattive della pianta di canapa. La Confederazione deve inoltre prendere provvedimenti appropriati affinché si tenga adeguatamente conto della protezione dei giovani e la pubblicità per le sostanze psicoattive della pianta di canapa o per il loro uso venga proibita.

4.1.1 Valutazione politica

L'iniziativa sulla canapa va nello stesso senso del nostro messaggio del 9 marzo 2001 concernente la modifica della LStup e non è pertanto in contraddizione con la politica da noi portata avanti finora in materia di droga. Tuttavia raccomandiamo il rigetto dell'iniziativa senza proporre un controprogetto. Abbiamo scelto questa soluzione non perché dal 2001 abbiamo cambiato la nostra opinione, bensì perché il Parlamento – in seguito a un'iniziativa parlamentare della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale – ha deciso di elaborare una proposta sulla questione della canapa dopo la revisione della LStup (cfr. n. 2.2.1). Raccomandando di respingere l'iniziativa, rispettiamo, in quanto Esecutivo, la volontà del Parlamento di elaborare in una seconda fase della revisione della LStup proposte capaci di raccogliere un consenso in merito alla questione della canapa. Inoltre non ci riteniamo in grado di elaborare un controprogetto che possa raccogliere la maggioranza dei voti, poiché attualmente gli interventi parlamentari presentati non permettono di valutare in che direzione si muoverà il Parlamento.

4.1.2 Valutazione della forma

Anche considerazioni di ordine formale ci spingono a non raccomandare l'approvazione dell'iniziativa. Riteniamo che la questione della canapa non debba essere disciplinata a livello costituzionale, poiché la regolamentazione del diritto degli stupefacenti deve avvenire a livello di leggi e ordinanze. Sancire alcuni aspetti del diritto degli stupefacenti nella Costituzione federale è contrario al principio della sistematica del diritto secondo il quale gli obiettivi figuranti nelle disposizioni costituzionali devono essere per quanto possibile di rango equivalente almeno in ciascuna delle materie disciplinate. Di questo non si può tuttavia rimproverare gli autori dell'iniziativa, poiché a livello federale non esiste l'iniziativa legislativa.

4.1.3 Valutazione del contenuto

Un disciplinamento speciale per una sostanza particolare, come si prefigge l'iniziativa, è in contraddizione con le esigenze di una politica moderna ed efficace in materia di droga. La tendenza osservata in questi ultimi anni verso il consumo misto,

ossia il consumo simultaneo di stupefacenti (legali e illegali) diversi, esige che venga perseguita una politica coerente in materia di droga adottando misure che non si concentrino su sostanze precise. Questa raccomandazione figura in diversi studi; va citato qui in particolare lo studio «psychoaktiv.ch» della Commissione federale per le questioni relative alla droga¹⁵, che suggerisce di elaborare linee direttive di politica in materia di droga che fungano da base per la legislazione futura e propone di abbandonare una politica concentrata soltanto sulle droghe illegali. Nella stessa direzione va il rapporto «eine neue Suchtpolitik für die Schweiz? (Una nuova politica in materia di dipendenze per la Svizzera?)»¹⁶, che raccomanda tra l'altro l'elaborazione di un modello nazionale applicabile alla politica delle dipendenze.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

4.2.1 Contesto storico e sociale e possibili ripercussioni sociali in caso di accettazione dell'iniziativa

La canapa è coltivata da oltre 5000 anni per le sue fibre. Le prime menzioni dell'uso delle sue componenti per scopi medici o rituali risalgono al 400 a.C. La letteratura medica dell'epoca descrive la canapa come un medicamento indicato in particolare contro l'epilessia e i dolori.

Fino al primo terzo del XX secolo, la canapa era un rimedio facile da procurarsi, generalmente sotto forma di estratti alcolici; nel XIX secolo era uno dei medicinali prescritti più spesso. Nel 1925, in occasione della Conferenza internazionale sull'oppio tenutasi a Ginevra, su richiesta dell'Egitto si è discusso per la prima volta il divieto della canapa. Contrariamente al papavero da oppio, la canapa può venir coltivata senza problemi praticamente in tutto il mondo e pertanto un controllo nazionale sarebbe ampiamente sufficiente; la richiesta avanzata dall'Egitto di vietare la canapa a livello internazionale ha determinato la sua iscrizione nell'elenco delle sostanze poste sotto controllo internazionale.

Nella Convenzione unica del 1961 sono poi stati vietati quasi a livello mondiale la produzione, il possesso e il commercio di canapa, mentre il suo consumo è stato dichiarato non punibile.

Quando nel 1975 ha ratificato la Convenzione del 1961, la Svizzera ha tuttavia iscritto nella sua legislazione il divieto del consumo di stupefacenti, canapa compresa.

L'esperienza internazionale mostra che la prevalenza del consumo di canapa non è direttamente legata alla sua repressione o alla sua depenalizzazione. Non è infatti possibile provare che negli Stati con una politica restrittiva in materia di canapa il consumo sia minore che in quelli con una politica meno restrittiva¹⁷.

¹⁵ Commissione federale per le questioni relative alla droga, 2005, «Von der Politik der illegalen Drogen zur Politik der psychoaktiven Substanzen (Da una politica delle droghe illegali a una politica delle sostanze psicoattive)», Berna.

¹⁶ Dott. Markus Spinatsch, maggio 2004, Rapporto a destinazione dell'UFSP.

¹⁷ Cfr. in merito il messaggio del 9 marzo 2001 concernente la modifica della legge sugli stupefacenti, n. 1.2.1.2.4 – 1.2.1.2.6; FF **2001** 3313.

Come esempio per una politica meno restrittiva si possono citare i Paesi Bassi. Con il modello dei coffee shop, introdotto alla fine del 1976, i Paesi Bassi hanno una regolamentazione simile a quella proposta dagli autori dell'iniziativa. Obiettivo dichiarato della politica dei coffee shop è quello di separare il mercato delle droghe pesanti da quello delle droghe leggere, al fine di ridurre il rischio di passaggio dalla canapa a droghe pesanti. Dai dati forniti dai Paesi Bassi risulta che dopo un aumento abbastanza considerevole verso la fine del secolo scorso (dal 15 % nel 1992 al 19 % nel 2003¹⁸), il consumo di canapa si è stabilizzato se non addirittura diminuito. La Francia, che ha una politica in materia di droga più restrittiva, ha parimenti fatto registrare un forte aumento del consumo di canapa tra il 1992 e il 2002 (dall'11,3 % al 26,2 %¹⁹). Dal 2002 circa le cifre relative al consumo di canapa in Europa si sono stabilizzate o sono addirittura diminuite.

Questi due esempi permettono di concludere che tra la frequenza di consumo e la facilità d'accesso ai derivati della canapa non vi è una relazione lineare. Questa constatazione corrisponde ai risultati di diversi studi, che mostrano l'assenza di legami tra la legislazione di un Paese da un lato e il comportamento dei consumatori dall'altro.

Nonostante il divieto, in Svizzera il consumo di canapa è oggi molto diffuso tra i giovani ed è diventato abituale anche per una parte non trascurabile della popolazione adulta. Diversi studi indicano che l'accettazione sociale del consumo di canapa è aumentata a tal punto che spesso non vi è nemmeno il sentimento di commettere un'infrazione²⁰. La depenalizzazione del consumo di canapa nonché la tolleranza limitata della coltivazione e della vendita di derivati dalla canapa potrebbero – sulla base delle esperienze fatte nei Paesi Bassi – determinare un aumento del consumo a titolo di prova presso gli adolescenti e i giovani adulti. Si può tuttavia supporre che nella grande maggioranza dei casi il consumo rimarrebbe temporaneo. In caso di accettazione dell'iniziativa sarebbe estremamente importante controllare il rispetto del divieto di vendita ai minori e rafforzare le misure di accompagnamento: campagne nazionali di prevenzione, ampliamento dell'offerta di detezione precoce, ecc.

¹⁸ EMCDDA, *Reitox, Annual Report Netherland, 2004*.

¹⁹ EMCDDA, *Statistical Bulletin 2005, table GPS-1 part (i)*. Lifetime prevalence of drug use among all adults (15 to 64 years old), in nationwide surveys among the general population.

²⁰ Cfr. il Rapporto sulla canapa della Commissione federale per le questioni relative alla droga, maggio 1999, nonché il Rapporto «Cannabis Stand der Dinge in der Schweiz (Canapa. La situazione in Svizzera)» dell'Istituto svizzero di prevenzione dell'alcolismo e altre tossicomanie (ISPA), 2004. Quest'ultimo giunge alla conclusione che il modo in cui viene percepita l'immagine della canapa droga è cambiata; la canapa è considerata da molti, soprattutto dai giovani, un bene voluttuario inoffensivo e una «droga ricreativa» ampiamente accettata. Da un'indagine condotta dall'ISPA risulta che circa la metà della popolazione sarebbe pronta a depenalizzare il consumo di canapa.

4.2.2

Ripercussioni sull'economia

Al fine di poter definire meglio le ripercussioni che un'eventuale accettazione dell'iniziativa sulla canapa avrebbe sull'economia, l'UFSP ha dato l'incarico di svolgere una valutazione dell'impatto normativo²¹. Scopo di tale valutazione²² è quello di esaminare preventivamente e in modo sistematico i costi e i benefici di un progetto per singoli gruppi sociali e per l'economia nazionale. Occorre precisare che le conclusioni di detto studio si basano su stime e ipotesi, poiché il consumo e il mercato della canapa sono illegali e quindi troppi parametri sono sconosciuti (per es. grandezza del mercato, costi della coltivazione illegale rispetto alla coltivazione legale, ecc.) per poter andare oltre a una stima sommaria. Lo studio esamina diversi modelli e le loro conseguenze; qui viene tuttavia riassunto brevemente soltanto il modello corrispondente all'iniziativa sulla canapa (depenalizzazione del consumo di canapa e dei suoi atti preparatori e introduzione di un mercato tollerato per la vendita e la coltivazione della canapa, compresa la riscossione di un'imposta/tassa d'incentivazione = mercato regolato). Per le loro valutazioni economiche gli autori si sono basati principalmente su studi realizzati in Australia e negli Stati Uniti.

Lo studio giunge alla conclusione che con un mercato così regolato il prezzo della canapa diminuirebbe di circa il 60 per cento per il consumatore finale. Il consumo dovrebbe aumentare di circa il 20 per cento. I costi supplementari previsti nel settore della terapia si situerebbero tra i 9,5 e i 16,9 milioni di franchi. I costi nel settore della terapia sarebbero essenzialmente a carico dei Cantoni (ampliamento eventuale dell'offerta di terapie) e delle casse malati (costi di cura).

La depenalizzazione del consumo, della produzione e del commercio di canapa nell'ambito di un mercato tollerato fa diminuire i costi della repressione. Questi erano stimati nel 2003 tra i 74,8 e i 106,5 milioni di franchi. Un mercato tollerato consentirebbe di risparmiare tra i 30 e i 45 milioni di franchi sui costi di repressione. Si tratta principalmente dei costi legati al controllo dei produttori di canapa e dei punti vendita; si potrebbe pensare a un sistema nel quale questi ultimi partecipino ai costi affinché non vi siano costi supplementari per lo Stato.

Se sulla vendita di derivati della canapa venisse percepita una tassa, i costi della repressione diminuirebbero soltanto di 20–35 milioni di franchi, poiché il controllo dell'imposizione implica determinati oneri finanziari.

Riassumendo si può dire che, da un lato, l'abbandono del perseguimento del consumo di canapa potrebbe generare risparmi. Dall'altro, tuttavia, il possibile aumento del fabbisogno terapeutico e i controlli del rispetto delle prescrizioni da parte dei produttori e dei venditori (controllo delle imposte, controlli di polizia al fine di evitare il mercato nero, ecc.) determinerebbero spese supplementari. In caso di accettazione dell'iniziativa sulla canapa, i risparmi conseguiti non sarebbero pertanto importanti rispetto alla situazione attuale.

²¹ Claude Jeanrenaud, Johanne Widmer, agosto 2006, Initiative populaire fédérale «pour une politique raisonnable en matière de chanvre protégeant efficacement la jeunesse»: analyse de l'impact économique, Institut de recherches économiques de l'Université de Neuchâtel. Lo studio può essere ottenuto presso l'UFSP, Programmi nazionali di prevenzione, 3003 Berna.

²² La valutazione dell'impatto normativo poggia sulle direttive del Consiglio federale concernenti la presentazione delle conseguenze per l'economia dei progetti di atti normativi federali del 15 settembre 1999.

4.2.3 Ripercussioni sul diritto internazionale e sul diritto europeo

La presente iniziativa è compatibile con gli impegni internazionali presi dalla Svizzera, a condizione che il legislatore precisi alcune modalità (cfr. in merito n. 1.3).

In questo senso l'accettazione dell'iniziativa non dovrebbe comportare alcuna difficoltà con altri Stati, come mostra l'esempio olandese, a condizione però che la Svizzera impedisca l'esportazione della canapa.

L'iniziativa dà adito ad opzioni contrarie al diritto internazionale. Oltre a proporre il divieto della coltivazione e del commercio della canapa, la formulazione aperta dell'iniziativa lascia intendere che sia possibile introdurre altri disciplinamenti, come la legalizzazione totale o parziale della sostanza. La legalizzazione contravverrebbe a numerose convenzioni dell'ONU, che il nostro Consiglio non intende denunciare. Tra l'altro, tali convenzioni costituiscono una condizione affinché la Svizzera possa continuare ad essere parte dell'accordo di Schengen.

4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa

La depenalizzazione del consumo di canapa e dei suoi atti preparatori perseguita dagli autori dell'iniziativa, nonché l'auspicato controllo dell'offerta presentano diversi vantaggi: innanzitutto, si colmerebbe il fossato esistente tra norma legale e situazione reale; inoltre l'ipotesi secondo la quale il divieto ha un effetto di prevenzione generale non si è realizzata. Le attuali differenze tra i Cantoni per quanto concerne la repressione del consumo di canapa da un lato e la chiusura o la tolleranza dei negozi di canapa dall'altro sparirebbero. Un controllo dell'offerta (coltivazione, produzione, vendita) determinerebbe una separazione dei mercati delle droghe leggere e delle droghe pesanti e permetterebbe pertanto di proteggere i giovani.

D'altro lato, l'attuazione della regolamentazione proposta sarebbe sicuramente molto complessa e gli oneri derivanti dal controllo e dall'istituzione di un sistema di controllo sarebbero considerevoli; i costi sarebbero elevati soprattutto all'inizio. Per compensare la diminuzione dei prezzi della canapa menzionata nel capitolo delle ripercussioni sull'economia, sarebbe probabilmente necessario introdurre un tasso d'incentivazione. Questa misura comporterebbe il rischio di far proseguire il traffico di canapa nonostante l'esistenza di un regime di tolleranza. Anche il divieto di vendita ai giovani rischia di favorire la formazione di un mercato nero.

Inoltre l'aspetto della protezione dei giovani è formulato in modo molto vago. Dal testo dell'iniziativa non risulta chiaramente quali provvedimenti concreti dovrebbero venir presi.

Sulla scorta delle argomentazioni politiche esposte (il Parlamento è l'autorità legislativa e ha mostrato di volersi occupare della questione) e tenuto conto di considerazioni di diritto costituzionale (la normativa in materia di canapa deve aver rango legislativo e non costituzionale) e di considerazioni di contenuto (la problematica della canapa non può essere considerata separatamente dalla politica delle dipendenze), il nostro Collegio raccomanda di respingere l'iniziativa popolare «per una politica della canapa che sia ragionevole e che protegga efficacemente i giovani».

