



## MARATONA DEL DIRITTO

Centro Studi Bancari, Vezia

Data: 18 novembre 2017

Ambito: Diritto penale

# Canapa: quo vadis?

**Relatore: Procuratore pubblico Nicola Respini**

### **Introduzione**

La canapa (marijuana) è uno stupefacente ai sensi dell'art. 2 lett. a LStup (LF stupefacenti e sulle sostanze psicotrope), rientra fra le sostanze controllate dell'art. 2 cpv. 1 OEstup-DFI, Allegato 1 (Ordinanza del DFI sugli elenchi degli stupefacenti, delle sostanze psicotrope, dei precursori e dei coadiuvanti chimici) e comprende le *"piante di canapa o parti delle stesse che presentano una concentrazione di THC totale pari almeno a 1,0% e tutti gli oggetti e i preparati fabbricati che presentano una concentrazione media di THC totale pari almeno a 1,0% o fabbricati a partire da canapa con una concentrazione media di THC totale pari almeno a 1,0%"*.

In Svizzera la canapa è quindi legale se il suo tenore di THC è inferiore all'1%. La Svizzera è quindi meno restrittiva rispetto ai paesi dell'Unione europea (UE), dove il valore limite del THC autorizzato è dello 0,3% (0,6% in Italia).

La pianta di canapa (*Cannabis sativa* o *Cannabis indica*) contiene oltre 80 cosiddetti cannabinoidi e oltre 400 altri principi attivi.

I cannabinoidi più importanti sono il tetraidrocannabinolo (THC), responsabile dell'effetto psicotropo della canapa, e il cannabidiolo (CBD) che, benché presente nella pianta in maggiori quantità, non è uno stupefacente. Interagisce con vari recettori e apparentemente riduce anche l'effetto psicotropo del THC.

Tra i suoi potenziali effetti terapeutici, esercita un'azione antiossidante, antinfiammatoria, anticonvulsivante, antiemetica, ansiolitica, ipnotica o antipsicotica.

Il cannabidiolo (CBD) non ha un effetto psicoattivo comparabile a quello del THC e non sottostà quindi alla LStup, ragione per cui, tra i prodotti a basso contenuto di THC, stanno acquistando importanza soprattutto quelli con un maggior tenore di CBD. L'offerta cresce rapidamente, con un'ampia gamma di prodotti a base di CBD e la domanda sta aumentando soprattutto su Internet.



Nell'opinione pubblica si parla quindi sempre più spesso di *"legalizzazione della canapa"*, con riferimento all'uso ricreativo della sostanza, di progetti pilota di *"vendita legalizzata in farmacia"*, e di produzione e commercializzazione di *"canapa light"*.

### **Breve istoriato**

La Legge federale sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope del 03.10.1951 (LStup) vietava, per principio, la coltivazione, l'importazione, la fabbricazione e la messa in commercio della canapa, solo *"per estrarne stupefacente"*.

Tale specificazione, abbinata al diffondersi del fenomeno sociale del consumo ricreativo della canapa, ha condotto negli anni '90 a una situazione del tutto insoddisfacente, con un divieto di principio da considerare di fatto non più applicabile.

Il Consiglio federale nel corso dei lavori preparatori per la revisione della LStup aveva dunque, tra le altre cose, postulato una modifica della politica della canapa, promovendo una prima consultazione nel 1996 e una seconda nel 1999 su di un avamprogetto di legge. L'esito di questa consultazione aveva condotto il governo a prevedere, nel progetto di revisione LStup del 9 marzo 2001, la depenalizzazione del consumo di canapa (che di principio restava reato) nonché la possibilità di prevedere, tramite Ordinanze basate su principi chiaramente indicati nella LStup, delle norme il cui rispetto avrebbe consentito, in base al principio di opportunità, di non perseguire reati legati alla coltivazione, alla lavorazione e al commercio della canapa a uso ricreativo.

Il progetto di legge venne approvato dal Consiglio degli Stati nel dicembre 2001, mentre al Consiglio nazionale venne ipotizzato il ricorso a una multa disciplinare per il consumo di canapa in alternativa alla sua depenalizzazione. Questa proposta fece cadere in seconda lettura nel giugno 2004 il progetto di legge già approvato dal Consiglio degli Stati.

La multa disciplinare fu riproposta con un'iniziativa parlamentare, adottata dal Parlamento il 28 settembre 2012 ed entrò in vigore il 1. ottobre 2013.

Parallelamente a questa discussione sulla canapa, le Camere federali avevano ripreso nel 2006 il progetto di legge presentato nel 2001 dal Consiglio federale. Il progetto di legge così rivisto fu poi approvato dal parlamento il 20 marzo 2008 e dal popolo il 30 novembre 2008. Venne invece respinta l'iniziativa popolare *"Per una politica della canapa che sia ragionevole e che protegga efficacemente i giovani"* che chiedeva di riprendere nella Costituzione federale i principi su cui si basavano le norme sulla canapa previste dal Consiglio federale (depenalizzazione del consumo ed esplicite norme per la tolleranza di coltivazione, produzione e commercio della canapa a uso ricreativo).

Con l'entrata in vigore il 01. luglio 2011 della "nuova" LStup si è così concluso il lungo iter di revisione iniziato a cavallo tra gli anni '80 e '90, quando si incominciò a parlare di misure di riduzione del danno, di trattamento a base di eroina e di politica dei quattro pilastri.



Per la canapa, la soluzione attualmente in vigore per il consumo ricreativo è quella della procedura della multa disciplinare di CHF 100.- (art. 28-28l LStup, in vigore dal 01.10.2013) per il consumo non autorizzato, ma solo nel caso in cui il consumatore sia maggiorenne, non abbia simultaneamente commesso altri reati e non posseda più di 10 grammi di canapa o suoi derivati. Nella commisurazione della multa non vengono considerati i precedenti. Nel caso in cui la multa sia pagata sul posto oppure entro 30 giorni, non è avviata la procedura penale ordinaria. Se la multa viene pagata il nominativo della persona non viene registrato e non vengono addebitate spese.

Nel Cantone Ticino sono state comminate 733 multe disciplinari nel 2016 e 738 nel 2015.

L'esperienza fatta in questi quattro anni a livello svizzero è stata sicuramente positiva. I dati statistici dell'Ufficio federale di statistica (UFS), indicano che la multa disciplinare ha sostituito circa il 70% delle procedure ordinarie. Nell'applicazione sono comunque emerse alcune ambiguità del testo legale e differenti interpretazioni tra Cantoni. In particolare, sono sorti dei problemi circa l'obbligatorietà o meno della multa disciplinare; se la semplice detenzione di cannabis, senza consumo accertato, può essere oggetto di multa disciplinare; oppure se la sola detenzione di un'esigua quantità di cannabis sia "*non punibile*" e questo con riferimento a quanto previsto dall'art. 19b LStup. (cfr. sentenza TF 06.09.2017 – 6B\_1273/2016).

### **La recente evoluzione internazionale e nazionale**

Da alcuni anni si assiste a una rinascita del dibattito internazionale sullo statuto della canapa e sulla politica da seguire in materia.

In generale, l'uso medico (consentito ora anche in Svizzera, cfr. art. 3e LStup) si va diffondendo rapidamente nei vari Stati e la discussione politica e mediatica è tornata a vertere essenzialmente sul consumo ricreativo.

L'evoluzione appare particolarmente rapida negli USA, che sta imboccando la strada di sperimentazioni locali in singoli Stati, ma anche altre nazioni, in particolare Stati centro e sudamericani, rivendicano un cambiamento di rotta nella politica della canapa.

Il dibattito internazionale sulla canapa nei prossimi anni sarà quindi indubbiamente condizionato dall'evoluzione americana.

A livello svizzero, dopo la caduta del modello proposto dal Consiglio federale il 9 marzo 2001, soprattutto le principali città svizzere (Ginevra, Basilea, Berna e Zurigo), confrontate più di altri ambiti con l'evoluzione del fenomeno sociale del consumo ricreativo di canapa, hanno approfondito vari scenari, fra cui quello di istituire dei club privati (*Cannabis social club*), sulla falsariga di quanto avvenuto in Spagna e sta avvenendo in Francia, che permettano un accesso regolamentato alla canapa per uso ricreativo.

Nella primavera 2017, la città di Berna aveva deciso, in collaborazione con l'università, di avviare



un progetto pilota per la vendita legalizzata di cannabis in farmacia, progetto al quale avevano aderito anche le città di Bienna e Lucerna. L'obiettivo era quello di esaminare le conseguenze di un commercio regolarizzato di cannabis sulle abitudini e sulla salute di chi ne fa uso. Il progetto era riservato a un numero limitato di maggiorenni, domiciliati nei comuni che vi aderivano. Lo scopo dell'iniziativa era anche quello di ridurre i rischi derivati dall'acquisto di cannabis sul mercato nero, quali ad esempio quantità variabili di THC, la presenza di pesticidi e/o di spore fungine.

L'autorizzazione, che doveva essere rilasciata dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), in quanto la politica della canapa è di competenza della Confederazione e l'autonomia cantonale in materia è assai limitata, è però stata recentemente negata.

Anche in Ticino, nel mese di gennaio 2014, è stata presentata un'analogha proposta per l'avvio di un progetto pilota della durata di 3-5 anni, *"autorizzando la coltivazione, la lavorazione, la distribuzione, la vendita e il consumo della cannabis e dei suoi derivati, quali hashish, olio, ecc."*, che non ha però trovato i favori del Consiglio di Stato.

Per quanto attiene all'uso medico della canapa le norme della LStup sono ora esaustive (cfr. art. 3e). La canapa e i suoi derivati restano vietati, ma vi è la possibilità di ottenere un'autorizzazione eccezionale conferita dalla Confederazione al singolo medico per un determinato uso terapeutico su di un singolo paziente.

Un'eccezione a questa regola generale consiste nel farmaco Sativex (contenente THC e CBD) che, dal 1. gennaio 2014, è prescrivibile come altri stupefacenti (quindi senza obbligo di un'autorizzazione eccezionale federale), ma solo nel caso venga utilizzato secondo l'indicazione omologata presso Swissmedic (ossia per il *"miglioramento dei sintomi della spasticità da moderata a grave in caso di sclerosi a placche presso pazienti su cui altri trattamenti antiinfiammatori non abbiano esplicato effetto"*).

#### **Canapa a basso contenuto di THC e CBD - canapa light**

Come ricordato in precedenza, esistono diversi prodotti della canapa con un basso contenuto di THC, inferiore all'1%, che non sono soggetti alla legge sugli stupefacenti.

L'offerta di prodotti è molto ampia: essa comprende, oltre alle **materie prime** (fiori e polvere di canapa ad alta concentrazione di CBD, ma con concentrazione totale di THC <1%; paste ed estratti ad alta concentrazione di CBD e CBD puro), anche **semilavorati** (estratti sotto forma di olio o pasta) e **prodotti pronti all'uso** (medicamenti, alimenti, cosmetici, mangime per uccelli, liquidi per sigarette elettroniche, articoli con succedanei del tabacco, oli profumati, gomme da masticare e sostanze chimiche).

Ultimamente la produzione e la vendita di prodotti a basso contenuto di THC è aumentata notevolmente e pone diverse questioni sanitarie e giuridiche.

Infatti, anche se questi prodotti non sono soggetti alla LStup, non possono essere commercializzati e pubblicizzati liberamente.



Una volta attribuito un prodotto a una determinata categoria, al loro sfruttamento industriale si applica la legislazione svizzera corrispondente, ossia LF sui medicinali e i dispositivi medici (LATER: Legge sugli agenti terapeutici), la LF sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (LDerr) o la LF sulla sicurezza dei prodotti (LSPro).

I prodotti finali vengono classificati caso per caso, tenendo conto di tutte le caratteristiche, dalla composizione alla destinazione d'uso fino al dosaggio, ecc. A seconda della classificazione, la competenza dei controlli spetta a diverse autorità esecutive. In caso di dubbio, l'autorità esecutiva attribuisce il prodotto a una determinata legislazione e adotta le misure necessarie.

Per questo motivo l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (Swissmedic), l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), l'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV) e l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFA) hanno realizzato un promemoria informativo per sensibilizzare i potenziali offerenti in merito alle condizioni quadro giuridiche (cfr. [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch): Prodotti contenenti CBD – Panoramica e aiuto all'esecuzione).

Non va inoltre dimenticato che secondo l'art. 2 cpv. 1 della LF sul mercato interno (LMI) prevede che: *"[...] Ognuno ha il diritto di offrire merci, servizi e prestazioni di lavoro su tutto il territorio della Confederazione, se l'esercizio dell'attività lucrativa in questione è autorizzato nel suo Cantone o Comune di domicilio o di sede [...]"*.

Nel Cantone Ticino devono pertanto essere rispettate le condizioni poste dalla Legge sulla coltivazione della canapa e sulla vendita al dettaglio dei suoi prodotti (Lcan) del 24 giugno 2002 (in vigore il 1. febbraio 2004) e dal relativo regolamento (Rcan) che prevedono, segnatamente il rilascio di un'autorizzazione per la vendita al dettaglio di canapa (cfr. art. 3 ss Lcan) e l'obbligo di notifica preventivo e annuale per la coltivazione all'interno e all'esterno (cfr. art. 13 ss Lcan). Recentemente, per tener conto delle mutate condizioni, sono state proposte dal Dipartimento delle Istituzioni alcune modifiche del Regolamento della Lcan (Rcan).

La Lcan prevede inoltre che *"I comuni possono prevedere delle zone ove è ammessa la vendita al dettaglio di canapa"* (cfr. art. 6 cpv. 2), base legale sulla quale, negli scorsi mesi, alcuni Comuni (Chiasso, Lugano, Locarno e Mendrisio) hanno adottato delle ordinanze comunali sulla coltivazione e la vendita di questi prodotti.

Come detto in precedenza, la Svizzera è meno restrittiva rispetto ai paesi dell'UE sul tasso di THC, dove il valore limite varia dal 0,3 al 0,6%.

Questa differenza pone qualche problema: da un lato la necessità di adattare i prodotti destinati all'esportazione; dall'altro, la sensibilizzazione dei consumatori al fatto che non possono passare la frontiera con la canapa che hanno acquistato legalmente in Svizzera e fumarla senza rischi all'estero.



ORDINE DEGLI AVVOCATI  
DEL  
CANTONE TICINO

**Prudenza alla guida:**

I prodotti con succedanei del tabacco contenenti CBD contengono una quantità minima di THC (<1%). Sulla base delle conoscenze attuali, l'influsso del CBD sull'attitudine alla guida sembra essere molto limitata. Pur tenendo conto del limitato tenore di THC, non si può ancora dire se e a partire da quando il consumo di questi prodotti possa portare al superamento del valore limite consentito di THC nel sangue (1,5 microgrammi per litro) e rendere la persona inabile alla guida.

E' quindi sconsigliabile consumare questi prodotti e poi mettersi alla guida di un veicolo.

E' anche per questa ragione che la Polizia cantonale e quelle comunali hanno vietato ai propri agenti di fumare succedanei del tabacco contenenti CBD.