



19.021

Messaggio concernente la modifica della legge sugli stupefacenti (sperimentazioni pilota con canapa)

del 27 febbraio 2019

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge sugli stupefacenti.

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

27 febbraio 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Con il presente disegno si intende creare una base legale per lo svolgimento di sperimentazioni pilota scientifiche con stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa, limitate sotto il profilo territoriale, temporale e materiale, allo scopo di acquisire conoscenze sull'impatto di un disciplinamento per l'impiego di canapa a scopi non medici.

Situazione iniziale

Alla fine del 2017 sono state depositate cinque mozioni dello stesso tenore (Sauter (17.4111), Barrile (17.4112), Rytz (17.4113), Bertschy (17.4114) e Zanetti Roberto (17.4210) «Introdurre un articolo sulla sperimentazione per consentire studi sulla dispensazione controllata di canapa», che chiedono al Consiglio federale di creare le basi legali per la realizzazione di sperimentazioni pilota finalizzate a testare nuove forme di consumo di canapa nella società, prestando particolare attenzione alla tutela della salute e alla protezione della gioventù. Al di fuori di queste sperimentazioni permane l'attuale divieto di consumare canapa a scopo ricreativo. L'obiettivo è di valutare modelli di regolamentazione alternativi senza però prendere decisioni in una o nell'altra direzione. Le mozioni fanno riferimento a iniziative di diverse città e Cantoni concernenti progetti di ricerca scientifica volti ad analizzare la vendita controllata di canapa a scopi non medici.

Contenuto del disegno

Il disegno prevede che l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) possa, su apposita domanda e dopo avere consultato i Cantoni e i Comuni interessati, autorizzare sperimentazioni pilota scientifiche con stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa. Una sperimentazione pilota deve essere svolta in modo tale da garantire la protezione della salute e della gioventù nonché dell'ordine e della sicurezza pubblici; nella sua elaborazione deve essere possibile derogare alla legge sugli stupefacenti (LStup), segnatamente agli articoli 8 capoversi 1 lettera d (divieto della canapa) e 5 (autorizzazione eccezionale), 11 (dispensazione da parte dei medici), 13 (dispensazione da parte dei farmacisti), 19 capoverso 1 lettera f e 20 capoverso 1 lettere d ed e (disposizioni penali). Gli stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa dispensati nell'ambito delle sperimentazioni pilota devono inoltre essere esentati dall'imposta sul tabacco secondo la legge sull'imposizione del tabacco.

Considerato che le sperimentazioni pilota devono fornire risultati entro un determinato arco di tempo, la durata di validità dell'articolo 8a D-LStup è limitata a dieci anni.

Le singole condizioni poste all'esecuzione di sperimentazioni pilota devono essere definite nel diritto d'esecuzione. L'ordinanza d'esecuzione, posta in consultazione assieme alla modifica della LStup, sarà adeguata dopo l'adozione del disegno da parte del Parlamento e sulla base dei dibattiti parlamentari e dei risultati della

procedura di consultazione, e quindi sottoposta al Consiglio federale. Gli aspetti principali dell'ordinanza sono costituiti dagli elementi seguenti:

- limitazione territoriale: le sperimentazioni pilota devono essere limitate sotto il profilo territoriale a uno o più Comuni;*
- limitazione temporale: la durata delle sperimentazioni pilota deve fondarsi su basi scientifiche e non può superare i cinque anni (con possibilità di proroga di due anni);*
- numero di partecipanti: il numero di partecipanti a una sperimentazione pilota deve essere limitato alla misura necessaria a garantirne l'attendibilità scientifica e non può superare le 5000 persone;*
- requisiti dei prodotti: i prodotti della canapa resi accessibili nell'ambito di sperimentazioni pilota devono rispettare determinati requisiti, tra cui un limite del tenore totale di THC, specifiche concernenti le informazioni sul prodotto e un divieto di pubblicità;*
- partecipanti: alle sperimentazioni pilota devono poter partecipare solo persone di età superiore ai 18 anni, che consumano già in modo comprovato stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa e sono domiciliate in un Comune in cui la sperimentazione pilota ha luogo. Non possono parteciparvi particolari gruppi di persone quali donne in gravidanza o persone cui un medico ha diagnosticato una malattia per la quale il consumo di canapa è controindicato. La partecipazione è sempre volontaria e può essere revocata in qualsiasi momento;*
- dispensazione: la quantità acquistabile deve essere limitata e i prodotti devono essere registrati. È inoltre vietato procurarsi canapa gratuitamente e cedere i prodotti a terzi;*
- consumo: i prodotti resi accessibili nell'ambito delle sperimentazioni sono destinati solo all'uso personale e non possono essere consumati in luoghi accessibili al pubblico;*
- sicurezza pubblica: chi svolge sperimentazioni pilota deve rispettare diversi obblighi volti alla protezione dell'ordine e della sicurezza pubblici (p. es. collaborazione con autorità esecutive e di perseguimento penale, notifica dei punti vendita);*
- monitoraggio dello stato di salute: i titolari di autorizzazioni per sperimentazioni pilota devono monitorare lo stato di salute dei partecipanti;*
- Controllo del rispetto delle disposizioni legali: tale controllo è garantito dall'UFSP in qualità di autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni.*

Il settore della «canapa medicinale» non è oggetto del presente disegno. L'impiego della canapa a scopo medico, nonché l'opportunità di un'omologazione semplificata di medicinali a base di canapa per patologie gravi e il loro rimborso, vengono trattati nel rapporto del Consiglio federale in adempimento della mozione Kessler (14.4164) «Canapa per i malati gravi».

Indice

Compendio	2188
1 Situazione iniziale	2191
1.1 Necessità di agire e obiettivi	2191
1.2 Regolamentazione della canapa in Svizzera	2193
1.3 Alternative esaminate e soluzione scelta	2196
1.4 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale	2196
1.5 Interventi parlamentari	2196
2 Procedura di consultazione	2197
3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	2199
3.1 Paesi membri dell'Unione europea (UE)	2199
3.2 Altri Stati	2200
3.3 Diritto internazionale: convenzioni ONU	2201
4 Punti essenziali del disegno	2201
4.1 La normativa proposta	2201
4.2 Aspetti dell'attuazione	2203
4.2.1 Ordinanza d'esecuzione	2203
4.2.2 Rapporto con il diritto in materia di ricerca umana	2209
5 Commento all'articolo 8a	2210
6 Ripercussioni	2212
6.1 Ripercussioni per la Confederazione	2212
6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	2213
6.3 Ripercussioni per l'economia	2213
6.4 Ripercussioni per i consumatori	2214
6.5 Ripercussioni macroeconomiche	2214
7 Aspetti giuridici	2214
7.1 Costituzionalità	2214
7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	2215
7.3 Forma dell'atto	2215
7.4 Subordinazione al freno delle spese	2215
7.5 Delega di competenze legislative	2215
Legge federale sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope (Legge sugli stupefacenti, LStup) (Disegno)	2217

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Le ripercussioni sull'opinione pubblica del consumo di stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa sono evidenti in particolare nelle grandi città, dove il consumo e, soprattutto, il commercio illegale in luoghi pubblici costituiscono sempre più elemento di disturbo e preoccupazione per la popolazione. Al contempo, la diffusione del consumo di canapa dimostra che la legge in vigore, e più precisamente il divieto totale della canapa, non è ragionevolmente attuabile.

Sulla scia degli sforzi profusi da altri Paesi per disciplinare l'accesso alla canapa anche a scopi non medici, le città di Zurigo, Berna, Ginevra e Basilea hanno istituito un gruppo di lavoro interurbano sulla canapa avente lo scopo di studiare, nell'ambito di studi pilota, nuove soluzioni al problema del consumo di canapa a scopo ricreativo, particolarmente diffuso nelle città. In virtù dell'articolo 8 capoverso 5 della legge del 3 ottobre 1951¹ sugli stupefacenti (LStup), nel maggio 2017 l'Università di Berna ha richiesto all'UFSP un'autorizzazione eccezionale per *dispensare canapa a scopo ricreativo* a consumatori adulti nel quadro di uno studio scientifico. Quest'ultimo prevedeva che nella città di Berna i consumatori adulti potessero acquistare canapa in farmacia senza indicazione medica, possederla e consumarla senza incorrere in sanzioni. L'obiettivo era analizzare gli effetti individuali e sociali di un accesso alla canapa legale e controllato. Questo studio non ha potuto essere autorizzato, poiché la vigente LStup non consente il consumo di canapa a scopi non medici nemmeno nel quadro di studi scientifici. Inoltre, è vietata anche la vendita di canapa nelle farmacie senza una prescrizione medica.

Il nostro Consiglio ritiene che studi come il «Progetto bernese» potrebbero contribuire a fornire basi decisionali scientificamente fondate in vista di eventuali modifiche di legge, nonché rendere il dibattito più oggettivo. Anche all'estero sono stati condotti studi del genere, ma la loro significatività è limitata. In particolare, mancano indagini sulle ripercussioni a medio e lungo termine sul comportamento dei consumatori, nonché su aspetti sociali ed economici. Per autorizzare simili progetti, tuttavia, è necessario dotare la LStup di un «articolo sulla sperimentazione», come richiesto da cinque mozioni di tenore simile e da un'iniziativa della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) (18.402) in risposta al rigetto del progetto bernese (cfr. n. 1.5). Considerate le molteplici iniziative nelle città, ma anche la volontà politica ampiamente manifestata in Parlamento, riconosciamo che la ricerca di nuove forme di impiego della canapa è una questione d'interesse sociale e sanitario e riteniamo pertanto opportuno creare una base legale per progetti di ricerca sul consumo di canapa a scopo ricreativo.

Da sondaggi condotti tra la popolazione emerge che più di un terzo dei giovani di età superiore ai 15 anni ha esperienze di consumo di canapa. Il tre per cento di loro l'ha

¹ RS 812.121

consumata negli ultimi 30 giorni. Ciò significa che al momento sono circa 222 000 le persone che consumano canapa².

Alle sperimentazioni pilota con stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa devono applicarsi le condizioni quadro elencate di seguito:

- le sperimentazioni pilota devono essere limitate sotto il profilo temporale e territoriale;
- i loro risultati devono essere aperti, ovvero il protocollo sperimentale non deve condizionare i risultati né, in linea di principio, creare situazioni di diritto e di fatto irreversibili;
- le sperimentazioni pilota devono essere appropriate e dunque poter fornire al legislatore le basi informative determinanti per il disciplinamento definitivo previsto. Ciò comporta che gli studi affrontino questioni rilevanti concernenti la regolamentazione della canapa, siano ineccepibili dal punto di vista metodologico e producano risultati scientificamente fondati. Bisogna garantire una valutazione competente e oggettiva nonché una concezione degli studi vicina alla realtà;
- i rischi delle sperimentazioni pilota non devono essere sproporzionati rispetto ai risultati auspicati;
- devono essere garantite la protezione della gioventù, così come quella dei partecipanti alle sperimentazioni pilota, dei loro familiari e di terzi nonché dell'ordine pubblico, il che implica anche la definizione di criteri d'interruzione in caso di rischio per la sicurezza dei partecipanti o della collettività;
- le sperimentazioni pilota devono essere giustificate da un interesse pubblico. Gli interessi pubblici determinanti si desumono dagli scopi sanciti nella LStup, segnatamente: la promozione dell'astinenza, la protezione dagli effetti nocivi per la salute e sotto il profilo sociale provocati da turbe legate alla dipendenza, la preservazione dell'ordine pubblico e della sicurezza nonché la lotta contro gli atti criminali (art. 1 LStup). Questo approccio normativo globale trova espressione nell'iscrizione nella legge del principio dei quattro pilastri della politica svizzera in materia di droghe.

Le sperimentazioni pilota devono tener conto delle esperienze internazionali esistenti in materia di disciplinamento della canapa, testare norme compatibili con lo scopo della LStup e gli obiettivi della Strategia nazionale dipendenze 2017–2024³, nonché fornire le necessarie conoscenze per adeguare la politica delle dipendenze alle circostanze attuali e per verificare gli effetti sulla salute pubblica di una modifica del quadro legale.

Il principio dei quattro pilastri⁴ della politica svizzera in materia di droghe, così come è sancito all'articolo 1a LStup, si compone di quattro elementi: prevenzione (1° pilastro), terapia e reinserimento (2° pilastro), riduzione dei danni e aiuto alla

² Monitoraggio svizzero delle dipendenze 2016, disponibile all'indirizzo www.suchtmmonitoring.ch/de.html (stato 21 gennaio 2019).

³ Disponibile all'indirizzo www.bag.admin.ch > Strategia & politica > Strategie nazionali della sanità > Dipendenze (stato 21 gennaio 2019).

⁴ FF **2006** 7879 7897 segg.

sopravvivenza (3° pilastro) nonché controllo e repressione (4° pilastro). Questi quattro pilastri coincidono con le aree d'intervento prioritarie della Strategia nazionale dipendenze 2017–2024. Le sperimentazioni pilota devono orientarsi al principio dei quattro pilastri come segue:

- *prevenzione*: la vendita autorizzata consente di rivolgersi in maniera diretta e semplificata ai consumatori, che non devono temere sanzioni penali nel caso in cui il loro consumo diventi noto. Inoltre, favorisce il ricorso precoce all'aiuto. Nell'ambito della sperimentazione può anche essere prescritta la partecipazione obbligatoria a una misura di prevenzione;
- *terapia*: l'esistenza di centri di dispensazione consente il riconoscimento e l'intervento precoci in casi di consumo problematico, facilitando, in situazioni di necessità, il contatto con i consultori specializzati in dipendenze e aumentando le possibilità che i consumatori si sottopongano precocemente a una terapia;
- *riduzione dei danni*: la vendita autorizzata di canapa permette di controllare e monitorare la qualità del prodotto. Con la creazione di speciali punti vendita si mira a migliorare l'integrazione sociale dei consumatori, che non verrebbero più emarginati perché considerati criminali. L'accesso controllato alla canapa deve permettere di prendere le distanze dal mercato illegale delle droghe, con la sua ampia offerta, nonché dai fenomeni criminali concomitanti. Eventuali sperimentazioni pilota offrono inoltre un quadro appropriato per motivare i consumatori a passare a forme di consumo meno dannose (p. es. vaporizzazione o assunzione orale invece del fumo);
- *repressione e controllo*: la vendita regolamentata sarà consentita solo a un pubblico adulto. I prodotti della canapa dovranno essere destinati esclusivamente all'uso personale e non potranno essere consumati in luoghi accessibili al pubblico. In caso di guida sotto l'effetto di canapa resterà applicabile senza limitazioni la legge federale del 19 dicembre 1958⁵ sulla circolazione stradale (LCStr).

1.2 Regolamentazione della canapa in Svizzera

Evoluzione della situazione giuridica negli ultimi venti anni

Il 9 marzo 2001, il nostro Consiglio ha presentato un disegno concernente la modifica della LStup⁶ che consisteva perlopiù nel disciplinare e legittimare le pratiche sviluppatasi e affermatesi a livello nazionale. L'obiettivo era innanzitutto consolidare misure efficaci e collaudate, colmare le lacune esistenti e sancire legalmente le possibilità d'intervento nate con la revisione del 1975, in particolare il trattamento mediante prescrizione di eroina e la depenalizzazione del consumo di canapa. Tra le argomentazioni a favore della depenalizzazione figuravano la protezione dei giovani, la lotta contro il mercato nero e l'equiparazione nella legge delle diverse sostanze

⁵ RS 741.01

⁶ FF 2001 3411, messaggio FF 2001 3313

che creano dipendenza. Il disegno presentato dal nostro Consiglio prevedeva di depenalizzare, nel rispetto di disposizioni legali prestabilite, la vendita di piccole quantità di canapa a persone di età superiore ai 18 anni.

Il disegno di revisione del 2001 non è però riuscito. Nel giugno 2004 il Consiglio nazionale si è rifiutato per la seconda volta di entrare in materia, adducendo quale motivazione principale la controversa problematica dell'impiego della canapa⁷.

Per salvare gli elementi del disegno capaci di raccogliere una maggioranza, la CSSS-N ha presentato un'iniziativa parlamentare per una revisione parziale della LStup⁸ che comprendeva in particolare l'inserimento nella legge dell'affermata politica dei quattro pilastri, il trattamento mediante prescrizione di eroina e la creazione di una base legale per l'impiego medico limitato della canapa e di altri stupefacenti illegali. Il Parlamento ha adottato la revisione parziale della nuova versione della LStup nel marzo 2008. La legge riveduta è stata approvata nel 2008 in votazione referendaria, mentre l'iniziativa popolare «Per una politica della canapa che sia ragionevole e che protegga efficacemente i giovani» sulla legalizzazione dei prodotti a base di canapa, sottoposta parallelamente in votazione, che richiedeva di legalizzare il consumo di canapa e di esentare da pena il possesso, l'acquisto e la coltivazione della canapa per il consumo personale, è stata nettamente respinta da Popolo e Cantoni. La modifica della LStup è entrata in vigore il 1° luglio 2011.

A inizio 2009, la CSSS-N ha affrontato la questione delle sanzioni per il consumo di canapa e nel settembre 2011 ha presentato un progetto preliminare volto a sottoporre il consumo di canapa alla procedura della multa disciplinare⁹. Il progetto è stato approvato dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati nel 2012 ed è entrato in vigore il 1° ottobre 2013.

Diritto vigente

Secondo l'articolo 8 capoverso 1 lettera d LStup, tra gli stupefacenti vietati rientrano quelli con effetti del tipo della canapa. Pertanto la loro coltivazione, importazione, fabbricazione, messa in commercio e il loro consumo sono di norma vietati e passibili di pena. Il Dipartimento federale dell'interno (DFI) tiene un elenco degli stupefacenti, delle sostanze psicotrope, dei precursori e dei coadiuvanti chimici e stabilisce le misure di controllo a cui sono sottoposti (art. 2a LSup in combinato disposto con l'art. 3 cpv. 1 dell'ordinanza del 25 maggio 2011¹⁰ sul controllo degli stupefacenti [OCStup]). In ottemperanza a tale disposizione, il DFI ha stabilito nell'ordinanza del 30 maggio 2011¹¹ sugli elenchi degli stupefacenti (OEstup-DFI) che per canapa s'intendono: piante di canapa o parti delle stesse che presentano una concentrazione media di THC totale pari almeno all'1,0 per cento. Sono inclusi anche tutti gli oggetti e i preparati fabbricati che presentano una concentrazione media di THC totale pari almeno a 1,0 per cento o fabbricati a partire da canapa con una concentrazione media di THC totale pari almeno a 1,0 per cento (secondo l'elenco d di cui all'allegato 5 OEstup-DFI). Di conseguenza, la canapa è di norma sottoposta al

⁷ FF 2006 7885

⁸ FF 2006 7879

⁹ FF 2011 7269

¹⁰ RS 812.121.1

¹¹ RS 812.121.11

divieto di cui all'articolo 8 capoverso 1 lettera d LStup se presenta una concentrazione media di THC totale pari almeno a 1,0 per cento.

Il consumo da parte di adulti di stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa può essere punito con una multa disciplinare di 100 franchi (art. 28b LStup). Resta esente da pena chiunque prepari un'esigua quantità di stupefacenti soltanto per il proprio consumo o ne fornisca gratuitamente un'esigua quantità a una persona adulta per renderne possibile il simultaneo consumo in comune (art. 19b LStup). La coltivazione, la produzione e la distribuzione di canapa sono tuttavia in linea di principio vietate (art. 19 LStup).

Secondo l'articolo 8 capoverso 5 LStup, l'UFSP può rilasciare autorizzazioni eccezionali per la coltivazione, l'importazione, la fabbricazione e la messa in commercio di stupefacenti vietati se sono utilizzati per la ricerca scientifica, per lo sviluppo di medicinali o per un'applicazione medica limitata e se non vi ostano convenzioni internazionali. Con tale disposizione il legislatore ha creato la possibilità di applicare la norma legale (ovvero il sostanziale divieto della canapa) nei singoli casi in modo da evitare misure involontariamente severe e manifestamente inappropriate. Per il resto, in virtù del divieto della canapa non sono consentiti né interventi sul mercato né la produzione, pertanto l'offerta rimane ampiamente nelle mani delle organizzazioni criminali.

Semplificazione dell'accesso alla canapa medicinale

Dal 2011 il legislatore riconosce una limitata applicazione medica della canapa. Finora è stato tuttavia omologato un unico medicamento a base di canapa per uno specifico quadro clinico. Per tutti gli altri preparati e indicazioni è necessaria un'autorizzazione eccezionale caso per caso. Nessuno di tali preparati è comunemente rimborsato dall'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS).

Nel rapporto in adempimento della mozione Kessler (14.4164) «Canapa per i malati gravi», siamo giunti alla conclusione che le basi legali per l'applicazione medica della canapa non siano più adeguate e debbano quindi essere sottoposte a revisione. Con decreto del 4 luglio 2018, il nostro Consiglio ha pertanto incaricato il DFI di semplificare ed estendere l'accesso a medicinali a base di canapa esonerati dall'obbligo di omologazione. Entro fine giugno 2019 verrà presentato alla nostra attenzione un progetto per la consultazione incentrato sui punti seguenti:

- nella legislazione sugli stupefacenti, abrogazione del divieto di commercializzazione degli stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa per applicazioni mediche e abrogazione del sistema delle autorizzazioni eccezionali per la canapa incluso un adeguamento del sistema di controllo in considerazione degli obblighi di diritto internazionale;
- se necessario, ulteriori adeguamenti giuridici volti alla semplificazione e all'ampliamento dell'accesso ai medicinali a base di canapa non soggetti all'obbligo di omologazione;
- creazione delle condizioni giuridiche per una raccolta di dati sistematica che permetta una ricerca concomitante orientata all'evidenza.

Il nostro Consiglio incarica inoltre il DFI di analizzare l'eventualità di assunzione dei costi da parte dell'AOMS di medicinali a base di canapa esonerati dall'obbligo di omologazione e un eventuale finanziamento alternativo. A tale scopo converrà esaminare in modo approfondito le condizioni e le modalità di un possibile finanziamento futuro.

1.3 Alternative esaminate e soluzione scelta

La LStup vigente non concede alcuna possibilità di consumare canapa a scopi non medici nell'ambito di studi scientifici, per cui occorre creare la necessaria base legale in linea con quanto proposto dagli interventi parlamentari. In occasione dei lavori preliminari del presente disegno ci si è anche chiesti se la competenza per lo svolgimento di sperimentazioni pilota non dovesse essere attribuita alla Confederazione stessa. In tal caso, la sperimentazione di nuove forme di accesso alla canapa sarebbe diventata un compito statale e la Confederazione avrebbe svolto sperimentazioni pilota sotto la propria responsabilità con il coinvolgimento di terzi (istituti di ricerca ecc.). Anche i requisiti per le sperimentazioni pilota sarebbero stati stabiliti in una nostra ordinanza. Questa soluzione è stata tuttavia scartata perché l'idea è giunta dalle città, che sono meglio in grado di analizzare problemi e questioni concreti svolgendo simili studi. Nella variante infine scelta, gli studi sono condotti da terzi sotto la propria responsabilità in virtù di un'autorizzazione dell'UFSP (sistema delle autorizzazioni). Un'autorità statale esamina e autorizza le domande in tal senso, e i requisiti per le sperimentazioni pilota vengono comunque definiti in una nostra ordinanza. In questo modo, si crea la maggiore vicinanza possibile in termini spaziali e materiali ai progetti concreti.

1.4 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

Il disegno non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016¹² sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016¹³ sul programma di legislatura 2015–2019.

La presente modifica della legge sugli stupefacenti fa seguito alle mozioni Sauter (17.4111), Barrile (17.4112), Rytz (17.4113) e Bertschy (17.4114) «Introdurre un articolo sulla sperimentazione per consentire studi sulla dispensazione controllata di canapa» (cfr. n. 1.5).

1.5 Interventi parlamentari

Nelle mozioni dello stesso tenore Sauter (17.4111), Barrile (17.4112), Rytz (17.4113), Bertschy (17.4114) e Zanetti Roberto (17.4210) «Introdurre un articolo

¹² FF 2016 909

¹³ FF 2016 4605

sulla sperimentazione per consentire studi sulla dispensazione controllata di canapa» si chiedeva al Consiglio federale di creare le basi legali per la realizzazione di sperimentazioni pilota finalizzate a testare nuove forme di consumo di canapa nella società, prestando particolare attenzione alla tutela della salute e alla protezione della gioventù. Al di fuori di queste sperimentazioni doveva permanere l'attuale divieto di consumare canapa a scopo ricreativo. L'obiettivo era di valutare modelli di regolamentazione alternativi senza però prendere decisioni in una direzione o in un'altra.

Il Consiglio federale ha raccomandato di accogliere le mozioni. La mozione Zanetti Roberto (17.4210) è stata accolta dal Consiglio degli Stati il 15 marzo 2018 e respinta di misura con 96 voti contro 93 e 2 astensioni dal Consiglio nazionale l'11 giugno 2018. Le altre quattro mozioni del tenore identico (Sauter, Barrile, Rytz, Bertschy) sono state invece accolte dal Consiglio nazionale con 98 voti contro 92 e 2 astensioni il 19 settembre 2018.

Il 22 marzo 2018 la CSSS-S ha dato seguito all'iniziativa parlamentare della CSSS-N dello stesso tenore (18.402, «Introdurre un articolo sulla sperimentazione per consentire studi sulla dispensazione controllata di canapa»).

2 Procedura di consultazione

Su nostro mandato, il DFI ha svolto dal 4 luglio al 25 ottobre 2018 la procedura di consultazione¹⁴ concernente la modifica della LStup e l'ordinanza d'esecuzione.

Sono stati invitati a esprimersi 142 organismi: i governi dei 26 Cantoni, la Conferenza dei Governi cantonali (CdC), la Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS), la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), l'Associazione dei farmacisti cantonali (KAV), 13 partiti politici, tre associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, otto associazioni mantello nazionali dell'economia e 33 altre organizzazioni e associazioni.

In totale, nel quadro della consultazione sono pervenuti 126 pareri, in generale favorevoli alla modifica della LStup e all'ordinanza d'esecuzione.

Tre Cantoni approvano l'avamprogetto senza riserve, 18 lo trovano valido ma esprimono una o più riserve oppure richieste di modifica. Quattro Cantoni lo respingono e uno ne chiede una rielaborazione sostanziale.

Tra i partiti politici, il Partito Pirata approva l'avamprogetto. PBD, PLR, Verdi, Verdi-liberali, PS e up!schweiz lo approvano con riserva, mentre UDC, PPD, UDF e PEV lo respingono. Dieci Comuni lo approvano con riserve e richieste di modifica. I rappresentanti dei settori salute/dipendenze e scienze sono per lo più favorevoli con riserve (31), quattro sono esplicitamente favorevoli (RADIX, Le Carré de Jane, Associazione cerebral svizzera, Infodrog) e tre contrari (Centre Patronal, Gioventù senza droghe, Eltern gegen Drogen). Altri gruppi (economia, associazioni della

¹⁴ FF 2018 3606

canapa, altre organizzazioni e persone private) si dividono come segue: due favorevoli senza riserve, 33 favorevoli con riserve e due contrari.

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione che approvano l'avamprogetto con o senza riserve accoglie favorevolmente la modifica della LStup. Diversi partecipanti chiedono che la protezione della salute e della gioventù nonché dell'ordine e della sicurezza pubblici sia solo «rispettata» e non «garantita». I Cantoni di Lucerna e Soletta propongono che i Cantoni non vengano solo consultati riguardo a sperimentazioni pilota condotte sul loro territorio, ma che lo svolgimento di eventuali sperimentazioni pilota debba essere possibile soltanto con il consenso dei Cantoni interessati.

La maggioranza dei pareri, dei commenti e delle richieste di modifica riguarda l'avamprogetto di ordinanza, in particolare l'assoggettamento a imposta dei prodotti della canapa, i criteri di partecipazione e questioni relative all'esecuzione.

Scienziati ed esperti temono che l'assoggettamento a imposta possa far salire il prezzo tanto da superare quello sul mercato nero, ciò che renderebbe impossibile – questa la critica – svolgere sperimentazioni pilota in condizioni regolari e limiterebbe considerevolmente la significatività degli studi scientifici.

In merito ai criteri di partecipazione, viene criticata in particolare l'esclusione di persone che soffrono di una malattia mentale o che assumono psicofarmaci. Circa la metà dei partecipanti alla consultazione fa notare che una tale esclusione impedirebbe lo studio di importanti temi di ricerca per una parte del gruppo bersaglio e che una dipendenza da canapa costituisce un disturbo psichico. Diverse organizzazioni dei settori salute/dipendenze, scienza, lavoro sociale e gioventù chiedono inoltre che dopo un'attenta valutazione anche i minorenni partecipino a sperimentazioni speciali che indagano aspetti specifici della gioventù.

L'esecuzione riveste grande importanza soprattutto per i Cantoni e le autorità esecutive, che hanno formulato riflessioni in materia nei loro pareri. Diversi partecipanti alla consultazione chiedono confezioni sigillate e/o un'indicazione della quantità sulla confezione. Un'altra richiesta avanzata dai Cantoni, dalle autorità esecutive e dalle città riguarda lo scambio precoce di informazioni tra autorità (di esecuzione delle pene) e titolari di autorizzazioni per sperimentazioni pilota, come pure tra Cantoni e UFSP, per esempio in relazione ai punti vendita autorizzati, alle sanzioni o ai partecipanti.

I risultati della procedura di consultazione sono riepilogati in modo esaustivo nel relativo rapporto¹⁵.

Sulla base dei riscontri emersi dalla procedura di consultazione, all'articolo 8a D-LStup sono state apportate le modifiche seguenti:

- è stato precisato che possono essere autorizzate solo sperimentazioni pilota «scientifiche»;

¹⁵ Il rapporto sui risultati della consultazione è disponibile all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2018 > Dipartimento federale dell'interno (stato 21 gennaio 2019).

- gli stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa dispensati nell’ambito delle sperimentazioni pilota devono essere esentati dall’imposta sul tabacco secondo la legge del 21 marzo 1969¹⁶ sull’imposizione del tabacco (LImT).

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

3.1 Paesi membri dell’Unione europea (UE)

Poiché l’UE non dispone di una legislazione armonizzata sul consumo di stupefacenti e dunque neanche su quello della canapa, ogni Paese membro deve provvedere a un apposito disciplinamento. L’UE, tuttavia, in virtù dell’articolo 83 del Trattato sul funzionamento dell’UE (TFUE)¹⁷, ha competenze legislative nell’ambito del traffico transfrontaliero di stupefacenti. Fondandosi su queste competenze, nel 2004 il Consiglio dell’Unione europea ha emanato la decisione quadro 2004/757/GAI¹⁸, che stabilisce norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati di traffico illecito di stupefacenti e precursori, ed esclude esplicitamente misure riferite al consumo personale. L’UE può inoltre completare l’azione degli Stati membri volta a ridurre gli effetti nocivi per la salute umana derivanti dall’uso di stupefacenti, comprese l’informazione e la prevenzione (art. 168 TFUE). Tutti i Paesi membri dell’Unione europea hanno ratificato la Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961¹⁹.

Le pene per il possesso e il consumo di canapa variano da un Paese all’altro²⁰. I Paesi possono suddividersi in due gruppi principali: nel primo, la canapa è trattata diversamente da altri stupefacenti in funzione della portata del possibile danno alla salute. In Italia, nei Paesi Bassi, in Portogallo e Gran Bretagna, per esempio, le pene per la canapa sono meno severe che per altre sostanze. Nel secondo gruppo, le sanzioni giuridiche sono uguali per tutti gli stupefacenti, inclusa la canapa, sebbene nella prassi sussistano differenze a seconda delle istruzioni impartite alle autorità di perseguimento penale. In 17 Stati (p. es. Gran Bretagna, Belgio, Germania, Italia, Spagna), la canapa può essere fumata e il consumo personale in sé non è vietato. Solo in pochi Stati europei (p. es. Francia, Paesi scandinavi, Lituania, Estonia, Grecia e Ungheria) il consumo è un reato sanzionato con una pena detentiva.

Alcuni Stati hanno regimi più liberali di quello della Svizzera per quanto riguarda il consumo di canapa a scopi non medici. In Portogallo, nel 2000 sono stati depenaliz-

¹⁶ RS **641.31**

¹⁷ Versione consolidata 2016: GU C 202 del 7.6.2016

¹⁸ Decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti. GU L 335 dell’11.11.2004, p. 8.

¹⁹ Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961 nella versione modificata dal Protocollo di emendamenti del 25 marzo 1972 della Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961. RS **0.812.121**

²⁰ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Cannabis legislation in Europe, Lussemburgo 2018 (disponibile all’indirizzo: www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4135/TD0217210ENN.pdf)

zati sia il consumo sia il possesso di piccole quantità di droga. In alcune regioni della Spagna sono state fondate associazioni non a scopo di lucro, i cosiddetti «Cannabis Social Club», i cui membri possono acquistare e consumare canapa per uso personale. Tali associazioni si avvalgono di una zona grigia del diritto e si fondano su una giurisprudenza secondo cui le attività in spazi privati (consumo, produzione, cessione senza profitto) non dovrebbero essere perseguite penalmente. Nei Paesi Bassi la vendita, il possesso e il consumo di piccole quantità di canapa sono di fatto legalizzati dal 1976, ovvero ne è tollerato il commercio nei cosiddetti «coffee shop».

Nel 2017 il Parlamento olandese ha accolto una legge sulla legalizzazione della coltivazione di canapa. Si tratta di una «legge sulla sperimentazione», che permette di derogare per la durata della sperimentazione alla legislazione vigente. In altre parole, durante la sperimentazione la coltivazione e il commercio di canapa non saranno soggette alla legge olandese sugli stupefacenti. La relativa ordinanza disciplina le condizioni quadro sulle esigenze riguardo alla coltivazione della canapa e alla rispettiva vendita nei «coffee shop». La sperimentazione prevede che per quattro anni il Governo produca legalmente canapa in dieci Comuni al massimo e la fornisca ai «coffee shop». Con questa legislazione, i Paesi Bassi fanno da apripista per la sperimentazione scientifica di un nuovo disciplinamento della canapa.

Fatta eccezione per i due mercati grigi di Spagna e Paesi Bassi, in Europa non esiste, a oggi, una legalizzazione del consumo di canapa a scopi non medici. Tuttavia, sulla scia degli sviluppi in Nordamerica, il dibattito si sta intensificando anche nei Paesi vicini alla Svizzera, e in diversi Stati europei sono al vaglio numerosi interventi parlamentari al riguardo.

3.2 Altri Stati

Dal 2014, negli USA dieci Stati federali e Washington DC hanno legalizzato il consumo di canapa a scopi non medici, nonostante il potenziale conflitto con il diritto federale. Finora il Governo federale ha tollerato tali regolamentazioni locali. Negli USA questi mercati legali della canapa sono regolamentati in modo analogo a quello dell'alcol, ovvero la produzione e la distribuzione di canapa sono organizzate secondo i principi dell'economia di mercato, seppur nel rispetto di severe disposizioni in materia di concorrenza e polizia sanitaria.

Il primo Stato sovrano a legalizzare la canapa è stato l'Uruguay, dove dal 2014 si procede a un'applicazione graduale della severa regolamentazione sotto lo stretto controllo statale che prevede un registro dei consumatori, un monopolio statale della coltivazione, la possibilità di coltivarla per uso personale e la dispensazione controllata in farmacie autorizzate.

Nell'aprile 2017 il Canada ha presentato una legge sulla legalizzazione della canapa, entrata in vigore il 17 ottobre 2018, che pone in primo piano la protezione della salute pubblica, prevedendo limiti di pubblicità come per il tabacco e norme severe in materia di protezione della gioventù. La coltivazione e la vendita sono organizzate secondo i principi dell'economia di mercato, ma le aziende private devono richiedere una licenza statale. La regolamentazione del commercio è di tipo federalistico, pertanto ogni provincia può disciplinare questo aspetto individualmente.

3.3 Diritto internazionale: convenzioni ONU

La Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961 costituisce la base del controllo internazionale della canapa. La Convenzione unica ha come oggetto principale il controllo della coltivazione e del commercio di stupefacenti di origine vegetale. Nella stessa si sottolinea che le sostanze psicotrope sono indispensabili per scopi medicinali e scientifici, ma sono comunque richiesti severi provvedimenti di controllo contro l'abuso.

Secondo l'articolo 4 lettera c della Convenzione unica, le Parti hanno l'obbligo di adottare «le misure legislative e amministrative che possono essere necessarie, con riserva delle disposizioni della Convenzione, per limitare esclusivamente a fini medicinali e scientifici la produzione, la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la distribuzione, il commercio, l'impiego e la detenzione di stupefacenti». La Convenzione lascia ai legislatori nazionali una certa flessibilità nello stabilire le necessarie misure²¹. La presente revisione parziale della LStup si rifà a tali disposizioni, partendo dal principio che le sperimentazioni pilota scientifiche di cui all'articolo 8a D-LStup rientrano nel concetto di fini scientifici contenuto nella Convenzione.

La Convenzione del 20 dicembre 1988²² delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope inasprisce l'obbligo di emanazione di norme penali, di confisca e di assistenza giudiziaria in caso di violazioni della Convenzione. I suoi obiettivi sono, in primo luogo, un'azione penale globale contro il traffico illecito di stupefacenti, la lotta contro il riciclaggio di denaro e misure contro l'uso illecito dei precursori. Questa Convenzione mira, innanzitutto, alla cooperazione internazionale nella lotta contro il commercio illegale e il contrabbando di stupefacenti e non è, pertanto, applicabile nel quadro della presente modifica della LStup.

In conclusione è possibile affermare che le convenzioni internazionali rilevanti in materia di stupefacenti consentono sperimentazioni pilota scientifiche con la canapa e non impediscono la creazione di una base legale per sperimentazioni pilota che prevedono l'uso a scopi non medici di stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa.

4 Punti essenziali del disegno

4.1 La normativa proposta

La presente modifica della LStup dovrebbe consentire di abrogare la norma di base, ovvero il divieto della canapa, per un determinato periodo e in determinati luoghi nell'ambito di sperimentazioni pilota scientifiche. Si dovrebbe cioè creare un quadro

²¹ Cfr. Hans-Jörg Albrecht, Internationales Betäubungsmittelrecht und internationale Betäubungsmittelkontrolle, in: A. Kreuzer [Hrsg.], Handbuch des Betäubungsmittelstrafrechts, Monaco 1998, § 10 N 49.

²² RS **0.812.121.03**

giuridico che permetta di testare le regolamentazioni che derogano alla LStup. L'obiettivo delle sperimentazioni pilota con canapa è fornire basi decisionali scientificamente provate in vista di eventuali modifiche di legge. La necessità di eseguire dei test è riconosciuta se il legislatore non dispone, per una normativa duratura, delle basi decisionali essenziali e, in particolare, di esperienze utili. Con le sperimentazioni pilota si mira a testare nella realtà una possibile soluzione duratura su piccola scala. Al di fuori delle sperimentazioni pilota rimangono in vigore l'attuale divieto della canapa e le corrispondenti disposizioni penali.

Con la presente revisione parziale della LStup si adeguano le basi legali in materia. L'articolo 8a D-LStup consente di svolgere sperimentazioni pilota scientifiche, limitate sotto il profilo territoriale, temporale e materiale, per studiare l'impatto di un disciplinamento sull'impiego di stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa a scopi non medici. L'UFSP può autorizzarle su apposita domanda e dopo aver consultato i Cantoni e i Comuni interessati. All'occorrenza, viene interpellata a titolo consultivo la Commissione federale per le questioni relative alle dipendenze e alla prevenzione delle malattie non trasmissibili. Le sperimentazioni pilota devono essere svolte in modo tale da garantire la protezione della salute e della gioventù nonché dell'ordine e della sicurezza pubblici. Nell'elaborazione di una sperimentazione pilota è possibile derogare alla LStup. Le disposizioni alle quali si deroga sono segnatamente gli articoli 8 capoversi 1 lettera d (divieto della canapa) e 5 (autorizzazione eccezionale), 11 (dispensazione da parte dei medici), 13 (dispensazione da parte dei farmacisti), 19 capoverso 1 lettera f e 20 capoverso 1 lettere d ed e (disposizioni penali). Una deroga è prevista anche nel settore dell'obbligo di pagamento dell'imposta sul tabacco: gli stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa dispensati nell'ambito delle sperimentazioni pilota devono essere esentati dall'imposta sul tabacco secondo la LImT.

Durante lo svolgimento di tali sperimentazioni pilota, Cantoni e autorità esecutive accordano particolare importanza alla sicurezza pubblica e all'esecuzione, in primis con uno scambio precoce di informazioni tra autorità (di esecuzione delle pene) e titolari di autorizzazioni per sperimentazioni pilota, come pure tra Cantoni e l'UFSP, per esempio in relazione ai punti vendita, alle sanzioni, ai partecipanti o all'andamento degli studi. Va inoltre assicurato che prima della presentazione della domanda si proceda ad accertamenti con le autorità esecutive e di perseguimento penale in merito alle misure di protezione dell'ordine e della sicurezza pubblici nonché della gioventù.

Di norma, le sperimentazioni pilota soggiacciono al diritto in materia di ricerca umana. È compito del richiedente verificare se lo studio rientra nel campo d'applicazione della legge del 30 settembre 2011²³ sulla ricerca umana (LRUm). Se necessario, occorre chiedere alla competente commissione d'etica un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 45 LRUm. L'esame delle domande da parte delle commissioni d'etica per la ricerca e quello da parte dell'UFSP devono essere per quanto possibile armonizzati e coordinati, onde evitare inutili doppioni ed eventuali pareri contraddittori delle autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni (cfr. n. 4.2.2).

²³ RS 810.30

Il disciplinamento delle sperimentazioni ha inoltre validità limitata. Considerato che le sperimentazioni pilota devono fornire risultati entro un determinato arco di tempo, il periodo di validità dell'articolo 8a D-LStup è limitato a dieci anni. Le sperimentazioni pilota possono essere svolte unicamente in questo periodo.

4.2 Aspetti dell'attuazione

4.2.1 Ordinanza d'esecuzione

Il disciplinamento legale richiede un'ordinanza d'esecuzione del Consiglio federale (cfr. art. 8a cpv. 2 D-LStup), la quale deve concretizzare le condizioni per lo svolgimento di sperimentazioni pilota scientifiche con stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa secondo l'articolo 8a D-LStup (di seguito sperimentazioni pilota). L'ordinanza disciplina i requisiti posti alle sperimentazioni pilota, alla procedura di autorizzazione, all'esecuzione nonché al rendiconto e alla valutazione delle sperimentazioni pilota. Gli studi con altri stupefacenti e gli studi medici con canapa diversi da quelli di cui all'articolo 8a D-LStup non sono oggetto dell'ordinanza d'esecuzione, della quale riportiamo qui di seguito i principali aspetti normativi.

Obiettivi degli studi

Nella nostra ordinanza vengono concretizzati gli obiettivi delle sperimentazioni pilota, le quali mirano all'acquisizione di conoscenze scientifiche sull'impatto di misure, strumenti o procedure concernenti l'impiego di stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa a scopi non medici, concentrandosi in particolare su conoscenze circa gli effetti sulla salute dei consumatori, sul comportamento legato al consumo, sugli aspetti socioeconomici, quali la capacità lavorativa (assenze sul lavoro), la famiglia e l'ambiente sociale dei consumatori, nonché sul mercato illegale della droga in un determinato territorio o sull'ordine e la sicurezza pubblici.

Applicabilità della LStup

L'ordinanza precisa quali contenuti della LStup non si applicano nell'ambito di sperimentazioni pilota (cfr. art. 8a cpv. 2 D-LStup).

Limitazione territoriale

Le sperimentazioni pilota devono essere limitate sotto il profilo territoriale a uno o più Comuni. Le dimensioni dell'area di provenienza dei partecipanti devono essere limitate alla misura necessaria per conseguire risultati significativi; per tale motivo si prevede lo svolgimento delle sperimentazioni pilota in un solo Comune, al massimo in più Comuni riuniti in un'unica area. Ciò consente, se del caso, di condurre anche studi multicentro significativi. La limitazione territoriale è volta a escludere lo svolgimento di studi su ampia scala.

Limitazione temporale

La durata delle sperimentazioni pilota deve fondarsi su basi scientifiche e non può superare i cinque anni, con un'unica possibilità di proroga di al massimo due anni.

Dato che la validità del disciplinamento secondo l'articolo 8a D-LStup e dell'ordinanza d'esecuzione è limitata a 10 anni, anche gli studi possono essere svolti unicamente in questo lasso di tempo.

Numero di partecipanti

Il numero di partecipanti a una sperimentazione pilota deve essere limitato alla misura necessaria a garantirne l'attendibilità scientifica. In ogni caso, a una sperimentazione pilota non possono partecipare più di 5000 persone. Questa misura non si fonda su basi scientifiche, ma serve ad impedire che vengano svolte sperimentazioni senza un limite di partecipanti. Tuttavia, un campione di queste dimensioni consente in genere di esaminare questioni di maggiore portata.

Requisiti dei prodotti

Nell'esaminare le conseguenze del consumo della canapa sulla salute è di fondamentale importanza la qualità dei prodotti; gli stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa resi accessibili nell'ambito delle sperimentazioni pilota devono quindi adempiere determinati requisiti. In linea di principio saranno resi accessibili sia fiori, resina (hashish) e olio di canapa, sia prodotti commestibili (anche detti «edibili») quali biscotti, torte ecc. In considerazione dei rischi per la salute, il tenore totale di THC dei prodotti non può superare il 20 per cento.

I prodotti impiegati nell'ambito delle sperimentazioni pilota devono essere coltivati senza l'impiego di pesticidi. L'ordinanza disciplina inoltre i requisiti concernenti la confezione, che deve essere sigillata. I prodotti commestibili devono in più essere provvisti di una chiusura a prova di bambino. La confezione deve recare varie indicazioni, tra cui informazioni neutrali sul prodotto, una dichiarazione dei componenti (tenore di THC e CBD), il peso del prodotto, un'indicazione sulla sperimentazione pilota concreta, un'avvertenza concernente i rischi per la salute, una segnalazione in merito alla prevenzione delle dipendenze, un'indicazione riguardante forme di consumo eventualmente meno nocive e una concernente l'incapacità alla guida. Deve inoltre segnalare il divieto di cessione a terzi e di dispensazione a persone minori di 18 anni. La pubblicità degli stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa resi accessibili nell'ambito delle sperimentazioni pilota deve essere vietata.

Partecipanti

Alle sperimentazioni pilota possono partecipare soltanto persone maggiori di 18 anni. Da un punto di vista tecnico, sarebbero auspicabili studi che prevedono un accesso controllato alla canapa tra gli adolescenti che ne fanno un uso problematico, visto che è proprio in questa fascia d'età che si registra il maggiore consumo. Bisogna però considerare che negli adolescenti il consumo di sostanze psicoattive è molto rischioso. Il limite di età per la canapa si rifà a quello per il tabacco e per l'alcol ad alta gradazione e corrisponde alle norme internazionali vigenti.

Specifici gruppi della popolazione, come le donne in gravidanza, le persone incapaci di discernimento e quelle cui il medico ha diagnosticato una malattia per la quale il consumo di canapa è controindicato, devono essere esclusi dalla partecipazione. Il titolare dell'autorizzazione deve garantire con misure appropriate che queste condizioni possano essere verificate. Secondo lo studio, la verifica può essere un'auto-

dichiarazione convalidata, un certificato medico o un accertamento effettuato da un medico che segue lo studio. Non tutte le persone con un eventuale disturbo psichico dispongono di una diagnosi medica o sono in trattamento. I partecipanti devono venire accompagnati durante lo studio e il loro stato di salute monitorato affinché sia possibile intervenire tempestivamente in caso di cambiamenti indesiderati (cfr. *Monitoraggio dello stato di salute*).

Come partecipanti sono prese in considerazione solo persone che possono provare di consumare già canapa. Infatti, se da un lato, per poter disporre di una base decisionale scientifica sarebbe fondamentale sapere se la legalizzazione della canapa indurrebbe più persone a iniziare a farne uso, dall'altro, questa questione dovrà essere analizzata in altro modo, poiché le sperimentazioni pilota non dovranno coinvolgere nuovi consumatori. L'adempimento di questo requisito deve essere esaminato al momento del reclutamento dei partecipanti allo studio con strumenti di screening convalidati, come un test standardizzato o un'analisi del capello, garantendo che la dimostrazione del consumo antecedente di canapa (p. es. risultati dell'analisi del capello) non comporta alcun perseguimento penale. Sono escluse le procedure connesse con il consumo di canapa non ancora passate in giudizio prima e durante la fase di reclutamento.

I partecipanti devono inoltre essere domiciliati in un Comune che prende parte a una sperimentazione pilota.

I partecipanti devono ricevere informazioni sul contenuto e sulla portata della sperimentazione pilota nonché sulle condizioni di partecipazione e sui potenziali rischi. La partecipazione è in ogni caso facoltativa e di conseguenza vige l'obbligo del consenso scritto del partecipante. Il consenso può essere revocato in qualsiasi momento. Non sussiste alcun diritto a partecipare a sperimentazioni pilota.

Punti vendita

I punti vendita devono disporre di personale esperto e formato in materia. I titolari dell'autorizzazione devono assicurare che il personale di vendita sia qualificato, ossia che disponga della necessaria formazione per garantire il rispetto dei requisiti in materia di protezione della salute e sicurezza.

I punti vendita devono inoltre disporre di un'infrastruttura adeguata. I prodotti devono essere conservati al sicuro, sotto chiave e a prova di furto, con accesso consentito esclusivamente ai collaboratori autorizzati. I punti vendita dovranno poter essere definiti in base al protocollo di ricerca scelto per lo studio. In linea di principio è ipotizzabile la vendita nelle farmacie, in punti di vendita appositamente designati, nei «Cannabis Social Club»²⁴ ecc. I punti vendita vanno indicati nella domanda di autorizzazione.

Acquisto

La quantità di prodotti della canapa per ciascun partecipante deve essere limitata in funzione del fabbisogno personale mensile. Questo limite, espresso in quantità di

²⁴ I «Cannabis Social Club» sono organizzazioni private che rendono accessibile la canapa ad adulti per il loro fabbisogno personale, onde evitare che se la procurino sul mercato nero.

principio attivo (THC), non deve essere fissato a un livello troppo basso per non limitare eccessivamente la libertà di ricerca. È infatti scopo principale di quest'ultima determinare se un accesso controllato alla canapa genera un maggior consumo o aumenta il consumo problematico. Del resto, un tetto massimo artificiale delle quantità acquistate nel quadro delle sperimentazioni pilota creerebbe condizioni che non potrebbero essere riprodotte sul mercato legale. Inoltre è interessante sapere quale sia il valore limite accettabile per il consumatore. Gli studi devono coinvolgere pure partecipanti che presentano un consumo elevato di canapa e che, in caso di limiti troppo bassi, ripiegherebbero sul mercato nero, falsando così i risultati dello studio. Devono poter essere acquistati al massimo 10 grammi di THC puro al mese.

Con ogni dispensazione devono essere consegnati al massimo 10 grammi di uno stupefacente che produce effetti del tipo della canapa, in conformità al disciplinamento del possesso esente da pena di tali stupefacenti secondo l'articolo 19b capoverso 2 LStup. In funzione del bisogno in termini di consumo, il centro di dispensazione può accorciare o allungare gli intervalli tra le dispensazioni. In questo modo si evita che i partecipanti ripieghino anche sul mercato nero.

I prodotti della canapa devono essere venduti ai partecipanti al prezzo di mercato. Non è consentito dispensarli gratuitamente. Nel determinare il prezzo si tiene conto del tenore di principio attivo e del prezzo usuale sul mercato nero locale. Per garantire un controllo completo dei prodotti della canapa, la quantità acquistata deve essere registrata e i prodotti non possono essere ceduti a terzi.

Consumo

I prodotti della canapa resi accessibili nell'ambito delle sperimentazioni pilota sono destinati esclusivamente all'uso personale e non possono essere consumati in luoghi accessibili al pubblico, in particolare ristoranti, bar, stazioni o parchi. Non rientrano tra i luoghi accessibili al pubblico i «Cannabis Social Club» o i bar privati, riservati a una determinata cerchia di persone. Il partecipante a uno studio che consuma i prodotti in luoghi pubblici può essere passibile di pena (cfr. art. 19a LStup). I partecipanti che cedono prodotti della canapa devono essere sanzionati con misure appropriate dai responsabili dello studio e in caso di recidiva esclusi dalla sperimentazione pilota. Chi cede prodotti senza essere autorizzato è punibile (cfr. art. 19 cpv. 1 lett. c LStup).

I responsabili dello studio devono comunicare queste prescrizioni ai partecipanti. Il perseguimento penale nell'ambito delle sperimentazioni pilota resta di competenza delle autorità preposte.

Sicurezza pubblica

Lo svolgimento di sperimentazioni pilota soggiace a una serie di obblighi. Prima di presentare una domanda, occorre procedere ad accertamenti presso le autorità esecutive e di perseguimento penale in merito alla protezione dell'ordine e della sicurezza pubblici. Ai partecipanti di una sperimentazione pilota va rilasciata un'attestazione che li identifica come tali. Infine, i punti vendita devono essere notificati alle competenti autorità cantonali e comunali.

Monitoraggio dello stato di salute

I titolari di autorizzazioni per lo svolgimento di sperimentazioni pilota devono monitorare lo stato di salute dei partecipanti e, in caso di problemi legati allo studio, assicurare l'adeguato trattamento terapeutico. A tale scopo, devono designare un medico responsabile. Devono essere adottate misure per prevenire il consumo problematico, la dipendenza e problemi sociali o sanitari che possono derivarne e, infine, promuovere l'astinenza (art. 3 lett. a–c dell'ordinanza del 25 maggio 2011²⁵ sulla dipendenza da stupefacenti [ODStup]). Le sperimentazioni pilota dovranno svolgersi nel rispetto dell'obiettivo di coinvolgere gli interessati nella terapia (art. 3d cpv. 2 LStup; art. 6 lett. a ODStup) e del principio di riconoscimento e intervento precoci in caso di consumo problematico (art. 3b cpv. 2 e 3c LStup) indicato nel diritto in materia di stupefacenti. Il monitoraggio dello stato di salute va proseguito per un certo periodo oltre la fine della sperimentazione per assicurare il follow-up medico-psicologico dei partecipanti.

I responsabili dello studio devono segnalare eventuali problemi straordinari che insorgono durante la sperimentazione pilota, per esempio quando la sicurezza dei partecipanti è a rischio e devono essere prese senza indugio misure di sicurezza e di protezione, quando lo studio deve essere interrotto definitivamente o temporaneamente oppure i partecipanti sono troppo pochi. Questo obbligo di segnalazione consente all'UFSP, in qualità di autorità di vigilanza sulle sperimentazioni pilota, di adottare le necessarie misure (p. es. oneri, interruzione della sperimentazione, revoca dell'autorizzazione).

Coltivazione, importazione e fabbricazione di stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa

La coltivazione, l'importazione e la fabbricazione di stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa devono sottostare alle prescrizioni per le autorizzazioni eccezionali di cui all'articolo 8 capoverso 5 LStup. Sotto l'aspetto della garanzia di preservazione dell'ordine pubblico e della sicurezza dai pericoli derivanti dagli stupefacenti (art. 1 lett. d LStup) è di fondamentale importanza la nozione di controllo completo degli stupefacenti, dalla coltivazione al consumo, sui cui si fonda la LStup. I controlli della coltivazione si rifanno alle disposizioni speciali in materia (cfr. art. 18 LStup e art. 29 ODStup). Il rispetto di eventuali condizioni e oneri viene garantito in particolare mediante ispezioni periodiche da parte delle competenti autorità cantonali e federali. Le persone sottoposte a controllo devono rendere accessibili luoghi, spazi ed edifici, ovvero tutte le aree nelle quali possono essere manipolati stupefacenti (colture, locali di fabbricazione, di spaccio e di deposito), nonché presentare agli organi competenti le scorte interessate e tutta la relativa documentazione. In generale il controllo concreto è volto a verificare che non vi sia una sovrapproduzione o uno stoccaggio eccessivo di stupefacenti. Inoltre, le persone sottoposte a controllo devono fornire agli organi di controllo informazioni pertinenti, che a loro volta hanno il diritto di esigerle. Mediante tali misure s'intende garantire che nel quadro delle sperimentazioni pilota venga prodotta solo la quantità di stupefacenti necessaria per gli studi. Il controllo completo delle quantità acquistate, di-

spensate e detenute degli stupefacenti utilizzati nell'ambito della sperimentazione pilota spetta ai titolari di autorizzazioni, che non devono pertanto comunicare all'UFSP l'identità dei partecipanti allo studio.

I punti vendita devono restituire la canapa rimasta invenduta alle competenti autorità esecutive cantonali, in genere il farmacista cantonale, che provvedono allo smaltimento.

Requisiti delle domande

L'ordinanza d'esecuzione disciplina i dettagli della domanda di autorizzazione per lo svolgimento di sperimentazioni pilota. L'UFSP valuta quali studi sono appropriati a fornire le necessarie basi decisionali scientificamente fondate in vista di eventuali modifiche di legge.

Soltanto organizzazioni pubbliche o private possono presentare una domanda di autorizzazione per lo svolgimento di una sperimentazione pilota con stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa, in prima linea istituzioni scientifiche, corporazioni di diritto pubblico, istituzioni di pubblica utilità o associazioni. La domanda deve contenere informazioni sull'attività dell'organizzazione pubblica o privata richiedente l'autorizzazione e riportare una persona responsabile per lo svolgimento della sperimentazione pilota.

Oltre all'obiettivo e all'utilità della sperimentazione pilota, la domanda deve comprendere una descrizione concreta della sperimentazione, con indicazioni sul contenuto e sull'oggetto. Deve precisare quali dati scientifici s'intendono raccogliere sull'impiego della canapa, in che misura la sperimentazione sarà coordinata con altri progetti in corso o previsti e la metodologia adottata nella sperimentazione pilota in questione. Vanno inoltre forniti dati riguardo all'andamento dello studio, al finanziamento, alla ricerca e allo scadenziario. La domanda deve altresì indicare il tipo di prodotti che saranno resi accessibili (fiori di canapa, resina, olio, prodotti commestibili), nonché il loro tenore di THC. Nella domanda devono pure figurare informazioni sul coinvolgimento delle autorità cantonali e comunali interessate. Il richiedente deve inoltre comunicare dove i prodotti della canapa devono essere dispensati (in particolari punti vendita, farmacie, «Cannabis Social Club» ecc.), dimostrare di avere l'accordo dei Comuni interessati per quanto concerne i punti vendita previsti, indicare una stima della quantità che prevede di dispensare e il prezzo di vendita.

Il richiedente deve fornire la documentazione sulla provenienza della canapa che intende rendere accessibile nell'ambito della sperimentazione pilota, nonché esporre i provvedimenti volti a garantire la sicurezza dei partecipanti e la protezione dell'ordine e della sicurezza pubblici. In riferimento al monitoraggio delle conseguenze sulla salute dei partecipanti, deve essere spiegato come viene effettuato il controllo sui partecipanti presso i punti vendita, ovvero se viene disposto un servizio di consulenza da parte di un medico o di un apposito servizio specializzato. Bisogna inoltre dichiarare se nell'ambito della sperimentazione ai partecipanti vengono offerte, per esempio, soluzioni per prevenire il consumo di canapa. Tali aspetti devono essere inseriti in un piano di prevenzione, di tutela della gioventù e di protezione della salute.

Rilascio dell'autorizzazione

L'articolo 8a D-LStup prevede l'UFSP quale autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni e gli assegna la competenza di determinare quali studi sono più adeguati a fornire le basi decisionali necessarie in vista di emanare un'eventuale modifica di legge. L'UFSP deve poter respingere una domanda se la sperimentazione pilota non può apportare conoscenze supplementari o se è già stata autorizzata una sperimentazione simile. I Cantoni e i Comuni interessati vengono consultati prima del rilascio dell'autorizzazione.

L'autorizzazione può essere revocata, per esempio a causa di possibili minacce all'ordine e alla sicurezza pubblici, nel caso in cui si constati un serio pericolo per la salute dei partecipanti, se il suo titolare contravviene alle relative prescrizioni o se non sono più soddisfatte le condizioni per lo svolgimento di una sperimentazione pilota.

Rendiconto e valutazioni delle sperimentazioni pilota

Elementi fondamentali dell'ordinanza d'esecuzione sono il rendiconto e la valutazione delle sperimentazioni pilota. Ogni anno i titolari di autorizzazioni per sperimentazioni pilota devono informare l'UFSP sull'andamento dello studio, sulle quantità di prodotti acquistate, dispensate e detenute, e documentare i risultati in un rapporto di ricerca. Il pubblico deve essere periodicamente informato in merito alle sperimentazioni pilota in corso, affinché sia messo a conoscenza del loro andamento e delle esperienze acquisite. L'obbligo d'informare spetta all'UFSP, il quale deve pubblicare costantemente i rapporti di ricerca e analizzarli in vista dell'emanazione di un'eventuale modifica di legge concernente il disciplinamento dell'impiego di stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa. Deve esaminare, in particolare, le conseguenze sulla salute individuale e pubblica, il comportamento legato al consumo, l'ordine e la sicurezza pubblici nonché la pertinenza delle misure, degli strumenti o dei metodi. Al più tardi dopo la conclusione della valutazione di tutte le sperimentazioni pilota, l'UFSP deve redigere e presentarci un rapporto in base al quale potremo informare l'Assemblea federale in merito ai risultati ottenuti.

4.2.2 Rapporto con il diritto in materia di ricerca umana

Si presuppone che lo scopo della maggior parte delle sperimentazioni pilota sia giungere a conoscenze sulle conseguenze per la salute dell'accesso alla canapa e del suo consumo, oppure che le sperimentazioni comportino interventi sul corpo umano (cfr. art. 2 e 3 LRUM). La legislazione in materia di ricerca umana sarà pertanto di norma applicabile alle sperimentazioni pilota di cui all'articolo 8a D-LStup. Il presente disegno e l'ordinanza d'esecuzione sono compatibili con i disciplinamenti della LRUM e i relativi obiettivi di protezione. Il fatto che i partecipanti debbano pagare la canapa dispensata è per esempio compatibile con il principio della gratuità secondo l'articolo 14 capoverso 1 LRUM perché secondo questa disposizione solo la partecipazione e l'accesso a un progetto di ricerca non possono essere oggetto di un compenso. Nemmeno la prevista esclusione dalle sperimentazioni pilota di determinate categorie di persone, come le donne in gravidanza o le persone affette da malat-

tie per le quali il consumo di canapa è controindicato, è in contrasto con il divieto di discriminazione di cui all'articolo 6 capoverso 2 LRUm. Limitazioni oggettivamente motivate della cerchia di partecipanti sono infatti ammesse anche dal punto di vista della libertà di ricerca e del divieto di discriminazione. Riguardo a eventuali pretese di risarcimento nei casi di responsabilità civile si applicano di principio le pertinenti norme di legge (cfr. art. 19 LRUm). Se si tratta invece di rischi di danni generalmente associati al consumo di canapa a scopo ricreativo, si applicano, in analogia alle norme sulla responsabilità della legislazione in materia di ricerca umana (cfr. art. 10 dell'ordinanza del 20 settembre 2013²⁶ sulle sperimentazioni cliniche), le norme sulla responsabilità del diritto pubblico o privato.

Per quanto riguarda la procedura, sussiste un'interfaccia nel settore della procedura di autorizzazione e della sorveglianza. L'esame delle domande da parte dell'UFSP nonché la valutazione degli ambiti di verifica delle commissioni d'etica per la ricerca devono essere per quanto possibile armonizzati e coordinati, onde evitare inutili doppioni ed eventuali pareri contraddittori delle autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni. Anche nel settore della sorveglianza deve esserci uno stretto coordinamento. L'UFSP e la commissione d'etica competente devono informarsi a vicenda e coordinare le rispettive misure.

5 **Commento all'articolo 8a**

All'articolo 8a D-LStup si crea la necessaria base legale formale per svolgere sperimentazioni pilota scientifiche, limitate sotto il profilo territoriale, temporale e materiale, per studiare l'impatto del disciplinamento dell'impiego di stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa a scopi non medici. Secondo il *capoverso 1*, tali sperimentazioni servono a fornire basi decisionali scientificamente fondate in vista di un'eventuale modifica della legge. L'UFSP può autorizzarle su apposita domanda e dopo aver consultato i Cantoni e i Comuni interessati. All'occorrenza, viene interpellata a titolo consultivo la Commissione federale per le questioni relative alle dipendenze e alla prevenzione delle malattie non trasmissibili. La soluzione proposta non persegue la legalizzazione del consumo di canapa a scopi non medici e non ha dunque carattere pregiudiziale. Le sperimentazioni pilota con canapa devono essere limitate sotto il profilo territoriale, temporale e materiale (*lett. a*), devono fornire conoscenze sull'impatto dei nuovi disciplinamenti sull'impiego di stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa a scopi non medici (*lett. b*) e devono essere svolte in modo tale da garantire la protezione della salute e della gioventù nonché dell'ordine e della sicurezza pubblici (*lett. c*). Per esempio, vi possono partecipare solo persone di età superiore ai 18 anni che possono provare di consumare già canapa e la canapa dispensata non può essere consumata in luoghi pubblici.

In linea di principio, ogni organizzazione intenzionata a svolgere una sperimentazione pilota deve procedere agli accertamenti del caso con le autorità esecutive e di perseguimento penale in merito alla protezione dell'ordine e della sicurezza pubblici.

²⁶ RS 810.305

Capoverso 2: il Consiglio federale definisce nel diritto d'esecuzione le singole condizioni per lo svolgimento delle sperimentazioni pilota (cfr. n. 4.2.1). Per farlo, può derogare alla LStup, segnatamente ai suoi articoli 8 capoversi 1 lettera d e 5, 11, 13, 19 capoverso 1 lettera f e 20 capoverso 1 lettere d ed e, come illustrato nel dettaglio di seguito:

- l'articolo 8 capoverso 1 lettera d LStup vieta di coltivare, importare, fabbricare o mettere in commercio stupefacenti con effetti del tipo della canapa. Nell'ambito delle sperimentazioni pilota, il divieto di mettere in commercio stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa non deve essere applicato. Sulla base di un'autorizzazione secondo l'articolo 8a capoverso 1 D-LStup, durante le sperimentazioni pilota scientifiche sarà quindi possibile immettere sul mercato stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa senza incorrere in una pena;
- le autorizzazioni eccezionali di cui all'articolo 8 capoverso 5 LStup per la coltivazione, l'importazione e la fabbricazione sono necessarie anche nel quadro delle sperimentazioni pilota. Possono essere rilasciate dall'UFSP affinché gli stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa possano effettivamente essere coltivati e fabbricati per tali sperimentazioni. Mentre nel quadro delle sperimentazioni il divieto di coltivazione, importazione e fabbricazione resta applicabile e per tali attività possono essere rilasciate autorizzazioni eccezionali (cfr. art. 8 cpv. 5 LStup), il divieto di messa in commercio è abrogato;
- nell'ambito delle sperimentazioni pilota i medici devono poter dispensare stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa in deroga alle condizioni quadro secondo l'articolo 11 LStup. Il presente disegno disciplina esclusivamente l'impiego della canapa a scopi non medici, ma poiché nel quadro delle sperimentazioni pilota la dispensazione dei prodotti può essere affidata a dei medici, questi ultimi devono, per precauzione, essere esentati dagli oneri corrispondenti;
- visto che nell'ambito delle sperimentazioni pilota i farmacisti potranno dispensare senza prescrizione medica stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa, si può derogare in questo contesto anche all'articolo 13 LStup. La vendita di prodotti della canapa ai partecipanti alle sperimentazioni pilota deve essere autorizzata anche in punti diversi da quelli indicati agli articoli 11 e 13 LStup. I punti vendita che concretamente saranno autorizzati a vendere i prodotti della canapa nel quadro di uno studio saranno definiti nel protocollo di ricerca;
- l'impiego di prodotti della canapa non è punibile se conforme al protocollo dello studio. Le attività non autorizzate di coltivazione, consumo ecc. sono sanzionate secondo le disposizioni penali della LStup (art. 19 segg. LStup). Tale principio risulta dall'articolo 14 del Codice penale svizzero²⁷ (CP). Sono inoltre punibili, per esempio, la coltivazione della canapa dispensata nell'ambito di sperimentazioni pilota senza un'autorizzazione eccezionale

dell'UFSP secondo l'articolo 8 capoverso 5 LStup, il consumo in luoghi accessibili al pubblico di prodotti dispensati nell'ambito di sperimentazioni pilota o la cessione a terzi della canapa dispensata nel quadro dello studio. L'impunità si applica pertanto solo ad azioni compiute nell'ambito di uno studio autorizzato e in conformità con le prescrizioni dello stesso;

- poiché non si applicano né l'obbligo dei medici di dispensare stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa solo nella misura ammessa dalla scienza (art. 11 LStup) né quello dei farmacisti di dispensarli solo su prescrizione medica (art. 13 LStup), si estingue anche la corrispondente disposizione penale (cfr. art. 20 cpv. 1 lett. d ed e LStup).

Capoverso 3: una deroga è prevista anche nel settore dell'obbligo di pagamento dell'imposta sul tabacco. Gli stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa dispensati nell'ambito delle sperimentazioni pilota devono essere esentati dall'imposta sul tabacco secondo l'articolo 4 LImT per due motivi: da un lato non è opportuno che la Confederazione sfrutti le sperimentazioni pilota per conseguire maggiori entrate fiscali. Queste sperimentazioni hanno scopo scientifico e servono a studiare l'impatto di un disciplinamento sull'uso di stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa a scopi non medici. D'altro canto, l'assoggettamento all'imposta sul tabacco della canapa dispensata nell'ambito degli studi potrebbe provocare un forte aumento del prezzo di vendita. A seconda del prezzo d'acquisto (la canapa dispensata deve essere di qualità elevata e la sua produzione è dunque molto più costosa di quella coltivata illegalmente) e tenuto conto della situazione sul mercato nero, l'assoggettamento all'imposta può comportare un prezzo di vendita superiore a quello del mercato nero, il che complicherebbe eccessivamente il reclutamento dei partecipanti e potrebbe per finire impedire lo svolgimento di una sperimentazione pilota. La rinuncia alla riscossione di un'imposta sul tabacco nel quadro delle sperimentazioni pilota non costituisce un precedente per un eventuale disciplinamento futuro.

Non vi sono deroghe alle normative stradali. In caso di guida di un veicolo sotto l'effetto della canapa, la LCStr si applica senza restrizioni anche a chi partecipa a sperimentazioni pilota. Non sono necessarie deroghe neanche in merito alla validità della LRUM. La legislazione in materia di ricerca umana sarà di norma applicabile alle sperimentazioni pilota di cui all'articolo 8a D-LStup (cfr. n. 4.2.2).

Considerato che le sperimentazioni pilota devono fornire risultati entro un determinato arco di tempo, la durata di validità dell'articolo 8a è limitata a dieci anni. In questo lasso di tempo dovrebbe essere possibile avviare, finanziare e svolgere sperimentazioni pilota che consentano di raccogliere risultati scientificamente fondati anche sugli effetti a medio termine.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il finanziamento delle sperimentazioni pilota deve avvenire tramite terzi (Cantoni, Comuni, università ecc.). Durante la fase pilota, la Confederazione ha il compito di

coordinare diversi progetti di ricerca e di accompagnarli alla ricerca pubblica onde garantire che il legislatore disponga di sufficienti basi decisionali scientifiche in vista di un eventuale riorientamento della politica in materia di canapa. I rapporti di ricerca dovranno inoltre essere valutati nell'ottica dell'ulteriore sviluppo della legislazione.

Durante i dieci anni di validità dell'articolo 8a D-LStup bisognerà prevedere spese supplementari nell'ordine di circa 500 000 franchi all'anno per il completamento della ricerca pubblica dovuto a un'eventuale nuova regolamentazione della canapa, per il coordinamento delle domande di ricerca e per la valutazione delle diverse sperimentazioni pilota. Altre spese potrebbero risultare nell'ambito dell'attività di controllo. I costi d'esecuzione sono a carico dell'UFSP; i costi aggiuntivi in termini di finanze e personale non potranno ripercuotersi sul bilancio (neutralità dei costi) e dovranno essere coperti con le risorse disponibili.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

I Cantoni sono coinvolti nell'esecuzione prevalentemente tramite una delega alle autorità esecutive cantonali delle attività di controllo da parte dell'UFSP. Si tratterà di verificare il rispetto degli oneri legali stabiliti nelle disposizioni dell'ordinanza d'esecuzione, segnatamente dei requisiti di fabbricazione, composizione, designazione, pubblicità e dispensazione dei prodotti della canapa resi accessibili, nonché di protezione dell'ordine e della sicurezza pubblici. I controlli sono condotti mediante analisi di laboratorio (cosiddetta analisi del prodotto) o ispezioni volte alla verifica del controllo autonomo.

Oltre a questo onere di esecuzione supplementare, nei Cantoni e Comuni interessati si prevede una certa riduzione dei costi di perseguimento penale di reati legati alla canapa. Si tratterà perlopiù di reati minori concernenti il consumo di canapa, denunciati o puniti con una multa disciplinare.

Tuttavia, considerate le limitazioni delle sperimentazioni pilota sotto il profilo territoriale, temporale e del numero di partecipanti, i costi globali legati ai compiti esecutivi per i Cantoni dovrebbero essere esigui.

6.3 Ripercussioni per l'economia

Le presenti disposizioni hanno validità limitata, motivo per cui si è rinunciato a un'analisi dell'impatto della regolamentazione. Tuttavia, considerate le severe limitazioni territoriali e temporali delle sperimentazioni pilota, i loro effetti economici dovrebbero essere trascurabili.

6.4 Ripercussioni per i consumatori

Le presenti disposizioni avranno ripercussioni dirette esclusivamente sui consumatori che parteciperanno alle sperimentazioni pilota, quindi solo su una minima parte dell'insieme dei consumatori in Svizzera.

Considerato che la partecipazione è riservata a persone che fanno già uso di canapa, in linea di massima le disposizioni non dovrebbero generare un aumento dei consumatori di questo prodotto. Potrebbe accadere che l'accesso legale alla canapa spinga i partecipanti a consumare di più e/o più spesso, di meno e/o meno spesso oppure che essi continuino a farne lo stesso uso. Grazie ai requisiti per la protezione della salute e alla qualità dei prodotti si può presumere che il consumo di canapa nel quadro delle sperimentazioni pilota sarà meno rischioso di quello di prodotti acquistati sul mercato nero. Inoltre, mediante il monitoraggio delle conseguenze sulla salute aumentano le probabilità che, nei casi di consumo problematico, le persone interessate si sottopongano a un trattamento.

6.5 Ripercussioni macroeconomiche

Le presenti disposizioni potrebbero avere conseguenze sui costi sociali della canapa: l'acquisto legale dovrebbe generare una riduzione dei costi di repressione per le autorità di giustizia e polizia, ma a breve termine potrebbe far aumentare quelli legati al lavoro di prevenzione o al trattamento, visto che i consumatori di canapa sono più facilmente raggiungibili dalle offerte di prevenzione. Le ripercussioni macroeconomiche potrebbero inoltre includere effetti sull'intera catena di valore aggiunto, in particolare sul reddito, per esempio nei settori dell'agricoltura o dell'analisi di laboratorio, attraverso la coltivazione e la fabbricazione dei prodotti. Tuttavia, simili ripercussioni economiche dovrebbero registrarsi solo localmente e non incidere sul piano macroeconomico.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Le basi costituzionali per l'adeguamento della LStup sono sancite agli articoli 118 e 123 della Costituzione²⁸ (Cost.).

Per le modifiche qui proposte è determinante l'articolo 118 capoverso 2 Cost. (protezione della salute). Sulla base di tale disposizione la Confederazione emana prescrizioni anche sull'impiego di stupefacenti. Dispone pertanto di una competenza esplicita e completa in materia di stupefacenti, che le permette di disciplinarne la fabbricazione, la preparazione, il commercio (compresi importazione ed esportazione, detenzione, dispensazione e acquisto) e l'impiego.

²⁸ RS 101

Oltre alla competenza di base della Confederazione nell'ambito degli stupefacenti e delle dipendenze secondo l'articolo 118 Cost., la LStup si fonda anche sull'articolo 123 capoverso 1 Cost. secondo cui la legislazione nel campo del diritto penale compete alla Confederazione. Quest'ultima si è avvalsa di tale competenza nell'emanare l'articolo 19 e seguenti LStup. Il presente disegno prevede di restringere il campo di applicazione delle disposizioni penali nel quadro delle sperimentazioni pilota.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

A seguito della sua adesione agli accordi di Schengen, la Svizzera deve recepire parte del diritto europeo in materia di stupefacenti. Il cosiddetto *acquis* di Schengen, tuttavia, non presta particolare attenzione all'armonizzazione delle politiche nazionali in materia di droghe. Oltre alle succitate convenzioni ONU, che in virtù di un rinvio sono parte integrante dell'*acquis*, di fatto esistono materialmente solo poche prescrizioni puntuali. Le modifiche di legge qui proposte avvengono nel rispetto degli impegni assunti in questo contesto.

Tutte le modifiche e integrazioni proposte sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera.

7.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost. tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Il presente disegno contiene, in particolare, disposizioni importanti sull'impiego di stupefacenti. Le norme tecniche o dettagliate saranno disciplinate nel diritto esecutivo.

7.4 Subordinazione al freno delle spese

Con il disegno non vengono create disposizioni in materia di sussidi che comportano spese superiori a un valore soglia né stabiliti nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa con uscite superiori a un valore soglia.

7.5 Delega di competenze legislative

Il presente disegno contiene all'articolo 8a capoverso 2 D-LStup una disposizione che conferisce competenze legislative, in virtù della quale il Consiglio federale può emanare mediante ordinanza le effettive disposizioni d'esecuzione necessarie all'applicazione della legge. Tale norma di delega è sufficientemente concreta.



Legge federale sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope (Legge sugli stupefacenti, LStup)

Disegno

Modifica del ...

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visti gli articoli 118 e 123 della Costituzione federale¹,
visto il messaggio del Consiglio federale del 27 febbraio 2019²,
decreta:

I

La legge del 3 ottobre 1951³ sugli stupefacenti (LStup) è modificata come segue:

Art. 8a Sperimentazioni pilota

¹ L'Ufficio federale della sanità pubblica, dopo avere consultato i Cantoni e i Comuni interessati, può autorizzare sperimentazioni pilota scientifiche con stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa, che:

- a. sono limitate sotto il profilo territoriale, temporale e materiale;
- b. permettono di acquisire conoscenze riguardo all'impatto di nuovi disciplinamenti sull'impiego di questi stupefacenti a scopi non medici; e
- c. sono svolte in modo tale da assicurare la protezione della salute e della gioventù nonché dell'ordine e della sicurezza pubblici.

² Il Consiglio federale disciplina le condizioni per lo svolgimento delle sperimentazioni pilota. A tale scopo può derogare agli articoli 8 capoverso 1 lettera d e 5, 11, 13, 19 capoverso 1 lettera f e 20 capoverso 1 lettere d ed e.

³ Gli stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa dispensati nel quadro di sperimentazioni pilota sono esentanti dall'imposta sul tabacco secondo l'articolo 4 della legge del 21 marzo 1969⁴ sull'imposizione del tabacco.

1 RS 101
2 FF 2019 2187
3 RS 812.121
4 RS 641.31

II

- ¹ La presente legge sottostà a referendum facoltativo.
- ² La durata di validità della legge è di dieci anni.
- ³ Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.