



Rapporto esplicativo

Modifica della legge federale sugli stupefacenti e ordinanza sulle sperimentazioni pilota secondo la legge federale sugli stupefacenti (sperimentazioni pilota con la canapa)

4 luglio 2018

Indice

1	Principi	3
1.1	Situazione iniziale	3
1.1.1	Regolamentazione della canapa in Svizzera	3
1.1.2	Condizioni quadro di politica sanitaria per sperimentazioni pilota con la canapa	6
1.2	La normativa proposta	7
1.2.1	Modifica della LStup	7
1.2.2	Ordinanza d'esecuzione	8
1.3	Comparazione con il diritto estero	9
1.3.1	Paesi membri dell'Unione Europea (UE)	9
1.3.2	Altri Stati	10
1.3.3	Diritto internazionale: convenzioni ONU	10
1.4	Attuazione	11
1.5	Interventi parlamentari	11
2	Commento ai singoli articoli	12
2.1	LStup	12
2.2	Ordinanza sulle sperimentazioni pilota secondo la legge federale sugli stupefacenti (OSPStup)	13
3	Ripercussioni	23
3.1	Ripercussioni per la Confederazione	23
3.2	Ripercussioni per i Cantoni	24
3.3	Ripercussioni per l'economia nazionale	24
3.3.1	Ripercussioni per i consumatori	24
3.3.2	Ripercussioni macroeconomiche	25
3.4	Conformità nell'esecuzione	25
4	Aspetti giuridici	25
4.1	Costituzionalità	25
4.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	26
4.3	Forma dell'atto	26
4.4	Delega di competenze legislative	26

Rapporto esplicativo

1 Principi

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Regolamentazione della canapa in Svizzera

Sviluppi della situazione giuridica negli ultimi 20 anni

Il progetto di modifica del 2001¹ della legge federale del 3 ottobre 1951² sugli stupefacenti (LStup) costituiva in larga parte la trascrizione e la legittimazione della situazione nel frattempo sviluppatasi e affermatasi a livello nazionale. Esso intendeva in primo luogo consolidare i provvedimenti efficaci già adottati con successo, colmare le lacune esistenti e sancire legalmente le possibilità d'intervento sorte dopo la revisione del 1975, in particolare il trattamento mediante prescrizione di eroina e la depenalizzazione del consumo di canapa. Le argomentazioni a favore di quest'ultimo obiettivo erano la protezione dei giovani, la lotta contro il mercato nero e l'equiparazione, grazie a un'apposita legge, delle diverse sostanze che creano dipendenza. Il progetto per una modifica della legge federale sugli stupefacenti, presentato dal Consiglio federale, prevedeva l'esenzione dalla pena nei casi in cui la canapa fosse venduta a persone di età superiore ai 18 anni, in quantità esigue e a condizioni sancite legalmente.

La revisione però non ebbe successo. A giugno 2004 il Consiglio nazionale decise per la seconda volta di non entrare in materia sul progetto di revisione, adducendo quale motivazione principale la controversa problematica dell'impiego della canapa³.

Dopo il fallimento del progetto, allo scopo di recuperare gli elementi che avevano comunque beneficiato del sostegno della maggioranza, la Commissione della sicurezza sociale e della sanità (CSSS-N) lanciò un'iniziativa parlamentare per una revisione parziale della LStup⁴, che comprendeva, in particolare, l'affermata politica dei quattro pilastri, il trattamento mediante prescrizione di eroina e una base legale per l'impiego medico limitato della canapa. Escludeva invece il sanzionamento del consumo di canapa, prevedendone la regolamentazione in un secondo momento.

La revisione parziale della nuova versione della LStup fu adottata dal Parlamento nel marzo 2008; lo stesso anno la nuova legge fu approvata in votazione referendaria, mentre l'iniziativa popolare 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, fu nettamente respinta da Popolo e Cantoni. La modifica della LStup entrò in vigore il 1° luglio 2011.

A inizio 2009, la CSSS-N riaffrontò la questione ancora in sospenso delle sanzioni per il consumo di canapa e a settembre 2011 presentò un progetto che proponeva che il consumo di canapa potesse essere punito secondo la procedura

1 FF 2001 3411 segg., Messaggio FF 2001 3313 segg.

2 RS 812.121

3 FF 2006 7885

4 FF 2006 7879

della multa disciplinare⁵. Nel 2012 il progetto fu approvato dal Consiglio Nazionale e dal Consiglio degli Stati ed entrò in vigore il 1° ottobre 2013. Da allora, il consumo da parte di adulti di sostanze stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa può essere punito con una multa disciplinare di 100 franchi (cfr. art. 28b LStup). Non è inoltre punibile chiunque prepari un'esigua quantità di stupefacenti soltanto per il proprio consumo o ne fornisca gratuitamente un'esigua quantità a una persona di età superiore a 18 anni per renderne possibile il simultaneo consumo in comune (art. 19b LStup). La coltivazione, la produzione e la distribuzione di canapa restano invece fondamentalmente vietate.

Diritto vigente

Conformemente all'articolo 8 capoverso 1 lettera d LStup gli stupefacenti con effetti del tipo della canapa rientrano tra le sostanze per le quali vige, di principio, il divieto di coltivazione, importazione, fabbricazione, messa in commercio e consumo con relativa penalizzazione. Il Dipartimento federale dell'interno (DFI) tiene e compila gli elenchi dei singoli stupefacenti, sostanze psicotrope, precursori e coadiuvanti chimici nonché 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 2011⁶ sul controllo degli stupefacenti [OCStup]). In ottemperanza a tale disposizione, il DFI ha stabilito nell'ordinanza del 30 maggio 2011⁷ 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 a 1,0 per cento e 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 principio, pertanto, con una concentrazione media di THC totale pari almeno a 1,0 per cento, la canapa sottostà al divieto secondo l'articolo 8 capoverso 1 lettera d LStup.

Secondo l'articolo 8 capoverso 5 LStup, l'Ufficio federale della sanità pubblica (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, motivo per cui l'offerta rimane ampiamente nelle mani delle organizzazioni criminali.

Ultimi sviluppi

Gli effetti della diffusione della canapa sono evidenti in particolare nelle grandi città, dove il consumo e, soprattutto, il commercio illegale negli spazi pubblici costituiscono sempre più elementi di disturbo e di insicurezza per la popolazione. Sull'esempio di altri Paesi, che si sono impegnati a disciplinare nel diritto l'accesso alla canapa anche a fini non medici, Zurigo, Berna, Ginevra e Basilea hanno creato un gruppo di lavoro

⁵ FF 2011 2100

⁶ RS 812.121.1

⁷ RS 812.121.11

comune Cannabis allo scopo di analizzare, nell'ambito di studi pilota, possibili soluzioni al problema, che si manifesta soprattutto nelle città, del consumo di canapa a scopo ricreativo.

In virtù dell'articolo 8 capoverso 5 LStup, a maggio 2017 l'Università di Berna ha presentato all'UFSP una domanda di autorizzazione eccezionale per la dispensazione, nel quadro di uno studio scientifico, di canapa a scopo ricreativo ad adulti che ne fanno uso. Lo studio prevedeva che, a Berna, i partecipanti potessero acquistare la canapa in farmacia, senza ricetta medica, nonché possederla e consumarla senza essere puniti. L'obiettivo era analizzare gli effetti sul singolo e sulla società di un accesso alla canapa legalizzato e controllato. L'autorizzazione non è stata accordata, poiché la vigente LStup non autorizza il consumo di canapa a fini non medici nemmeno nel quadro di studi scientifici. Inoltre, è vietata anche la vendita di canapa nelle farmacie senza una prescrizione medica.

Il Consiglio federale ritiene che studi come il «Progetto bernese» potrebbero contribuire a creare basi decisionali supportate da elementi fattuali per possibili modifiche di legge future, nonché ad affrontare il dibattito sul tema con maggiore oggettività. Per consentire la realizzazione di progetti di questo tipo, tuttavia, è necessario dotare la LStup di un «articolo sperimentale», come richiesto da cinque mozioni di tenore simile (1 nel Consiglio degli Stati e 4 nel Consiglio nazionale) e da un'iniziativa della CSSS-N (18.402) in risposta al rigetto del progetto bernese (cfr. n. 1.5). Considerate le molteplici iniziative nelle città, ma anche l'ampia volontà politica manifestata in Parlamento, il Consiglio federale riconosce la natura sociale e politica della questione e ritiene opportuno creare una base legale che consenta di condurre tali progetti di ricerca sul consumo di canapa a scopo ricreativo.

Quest'ultimo va distinto dal settore della «canapa medicinale». Nel quadro del rapporto in adempimento della mozione Kessler (14.4164) «Canapa per i malati gravi» vengono chiarite le complesse circostanze per l'impiego della canapa a fini medici e predisposte le basi decisionali per il prosieguo. Il rapporto si concentra sul consumo della canapa a scopo medico, ovvero come medicamento e non a scopo ricreativo (compresi i prodotti contenenti CBD con un tenore di THC inferiore all'1 %). L'elaborazione del rapporto dà seguito a due richieste della mozione accolta. Da un lato studiare se e a quali condizioni i fiori di canapa possano essere utilizzati a scopo medico in alternativa alla canapa sintetica o alla tintura di canapa; lo studio dovrà esaminare la fattibilità di un'omologazione di simili medicinali a base di canapa per determinate patologie gravi. Dall'altro lato verificare se e come possa essere garantita una copertura almeno parziale delle indennità per tali medicinali attraverso l'AOMS o un finanziamento alternativo.

Nella sua iniziativa parlamentare 17.439, non ancora trattata dal Consiglio, Amman chiede un adeguamento delle basi legali che consenta ai medici di prescrivere la canapa medicinale ai pazienti cronici, mediante una procedura semplificata.

Anche il Gruppo dei Verdi ha depositato un'iniziativa parlamentare (17.440) per richiedere un accesso non punibile alla canapa per gli adulti.

1.1.2

Condizioni quadro di politica sanitaria per sperimentazioni pilota con la canapa

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

- Le sperimentazioni pilota devono svolgersi entro determinati limiti di temporali e geografici.
- I loro risultati devono essere aperti, ovvero lo schema sperimentale non deve condizionare i risultati e pertanto non creare in linea di principio situazioni di diritto e di fatto a lungo termine irreversibili.
- Le sperimentazioni pilota devono essere adeguate agli obiettivi, ovvero poter fornire al legislatore le basi decisionali determinanti per il disciplinamento definitivo previsto. Ciò comporta che gli studi rispondano alle questioni di rilevanza in relazione alla regolamentazione della canapa, essere ineccepibili dal punto di vista metodologico e generare solide conoscenze scientifiche. Al fine di effettuare una valutazione competente e oggettiva, gli studi devono essere realizzati in condizioni il più possibile aderenti alla realtà.
- I rischi delle sperimentazioni pilota non devono essere eccessivi rispetto ai risultati auspicati.
- Devono essere garantite la protezione della gioventù, così come quella dei partecipanti, dei loro congiunti e di terzi nonché la preservazione dell'ordine pubblico; in questo contesto rientra anche la determinazione 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: promozione dell'astinenza, protezione dagli effetti nocivi per la salute e sotto il profilo sociale legati alla dipendenza, preservazione dell'ordine pubblico e della sicurezza nonché lotta contro gli atti criminali (art. 1 LStup). Questo ampio approccio normativo trova espressione nella regolamentazione giuridica del principio dei quattro pilastri della politica svizzera in materia di droghe⁸.

Le sperimentazioni pilota dovranno integrare le esperienze finora raccolte a livello internazionale con i diversi regolamenti sulla canapa e testare norme in sintonia con lo scopo della LStup. Inoltre, in linea con gli obiettivi della Strategia nazionale Dipendenze 2017-2024, dovranno fornire le necessarie conoscenze per adeguare la politica delle dipendenze alla situazione reale e per esaminare possibili condizioni quadro legali circa il suo impatto sulla salute.

La politica dei quattro pilastri, parte della politica svizzera in materia di droghe, sancita all'articolo 1a LStup è costituita dai seguenti quattro elementi: prevenzione (1° pilastro), terapia e reinserimento (2° pilastro), riduzione dei danni e aiuto alla 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. Tale principio deve costituire la linea guida delle sperimentazioni pilota.

- *Prevenzione*: la vendita autorizzata consente di rivolgersi in maniera diretta e semplice ai consumatori, che non devono temere sanzioni penali nel momento

⁸ FF 2006 7879 7897 segg.

in cui diventa noto il loro consumo di canapa. Inoltre, favorisce il ricorso precoce all'aiuto. Nell'ambito della sperimentazione può altresì 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, agevolando, in situazioni di necessità, il contatto con i consultori in materia di dipendenza e aumentando le possibilità che i consumatori si sottopongano a una terapia.
- *Riduzione dei danni*: la vendita autorizzata di canapa permette di controllare e sorvegliare la qualità del prodotto. Con la creazione di speciali punti vendita si mira a migliorare l'integrazione sociale dei consumatori, grazie alla non esclusione e alla depenalizzazione. L'accesso controllato alla canapa deve permettere di prendere le distanze dal mercato illegale delle droghe, con la sua ampia offerta, nonché dalle sue forme criminali di socializzazione. Nella misura del possibile occorre badare a scegliere forme di utilizzo meno dannose per la salute, in particolare alternative al fumo, quali la vaporizzazione. Occorre motivare i consumatori a un uso della canapa con minori rischi e a un consumo controllato e consapevole.
- *Repressione e controllo*: la vendita regolamentata sarà consentita solo a un pubblico adulto e il consumo del prodotto distribuito nell'ambito dello studio resta proibito al di fuori di spazi privati.

In caso di guida sotto l'effetto della canapa continuerà a essere applicata senza limitazioni la legge federale sulla circolazione stradale, come avviene attualmente.

1.2 La normativa proposta

1.2.1 Modifica della LStup

Conformemente alle richieste degli interventi parlamentari, la presente modifica della LStup dovrebbe, in linea di principio, consentire di abrogare la norma di base, ovvero il divieto della canapa, per un determinato periodo e limitatamente a luoghi specifici nell'ambito di sperimentazioni pilota. Si crea cioè un ambito giuridico nel quale siano consentite sperimentazioni disciplinatorie in deroga alla legge. L'obiettivo delle sperimentazioni pilota è ottenere basi decisionali supportate da elementi fattuali in vista di eventuali modifiche di legge future. 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 apprezzabili. 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. Il nuovo articolo 8a LStup consente di condurre sperimentazioni pilota in ambito scientifico, entro determinati limiti temporali, geografici e materiali, per studiare l'impatto di un disciplinamento sull'uso di stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa a scopi non medici. Sperimentazioni pilota di questo tipo sono autorizzate, su relativa domanda, dall'UFSP, dopo aver consultato i Cantoni e i Comuni interessati nonché la Commissione federale per le questioni relative alle dipendenze (CFQD). Tali sperimentazioni devono 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 singole disposizioni alle quali si deroga sono

segnatamente gli articoli 8 capoverso 1 lettera d (divieto della canapa), 8 capoverso 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).

Il disciplinamento delle sperimentazioni ha inoltre validità limitata. Considerato che le sperimentazioni pilota non sono un compito permanente, bensì devono fornire risultati entro un determinato arco di tempo, il periodo di validità dell'articolo 8a LStup è limitato a dieci anni.

1.2.2 Ordinanza d'esecuzione

L'ordinanza sulle sperimentazioni pilota secondo la legge sugli stupefacenti (OSPStup) disciplina le condizioni per la conduzione di sperimentazioni pilota con stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa secondo l'articolo 8a LStup (di seguito sperimentazioni pilota). Di seguito si riportano i principali aspetti normativi.

- *Applicabilità della LStup*: l'ordinanza precisa quali contenuti della LStup non si applicano nell'ambito di sperimentazioni pilota. Nel quadro dell'articolo 8a LStup e dell'OSPStup, il consumo di canapa conforme allo studio non è punibile, poiché non si tratta di un consumo illecito ai sensi delle disposizioni penali. Non vi sono deroghe al diritto in materia di circolazione stradale, ovvero come avviene già attualmente, la guida di un veicolo sotto l'effetto della canapa rientra senza limitazioni nel campo d'applicazione della legge federale sulla circolazione stradale.
- *Limitazione geografica*: le sperimentazioni pilota si svolgono entro i limiti territoriali di uno o più Comuni.
- *Limitazione temporale*: la durata delle sperimentazioni pilota deve essere giustificata dal profilo scientifico e limitata a un massimo di cinque anni, prorogabili una sola volta di due anni al massimo.
- *Numero di partecipanti*: il numero di partecipanti a ogni sperimentazione pilota deve essere proporzionale alla portata scientifica e in ogni caso mai superiore a 5000 soggetti.
- *Requisiti dei prodotti*: l'ordinanza disciplina i requisiti che devono soddisfare gli stupefacenti con effetti del tipo della canapa che possono essere resi accessibili nel quadro di sperimentazioni pilota. Tra queste rientra un limite del tenore totale di THC, requisiti riguardo alle informazioni sul prodotto, un divieto di pubblicità nonché l'assoggettamento all'imposta sul tabacco per i prodotti idonei a essere fumati.
- *Coltivazione, importazione e fabbricazione di stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa*: tali azioni sono disciplinate mediante le prescrizioni sulle autorizzazioni eccezionali di cui all'articolo 8 capoverso 5 LStup. Al riguardo si applicano, infatti, le vigenti disposizioni di controllo.
- *Partecipanti*: alle sperimentazioni pilota possono 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 nel Comune in cui la sperimentazione pilota ha luogo. Non possono parteciparvi particolari gruppi di persone quali donne incinte, persone affette da una malattia psichica

diagnosticata da un medico o che assumono psicofarmaci con obbligo di prescrizione. La partecipazione è sempre volontaria e può essere revocata in qualsiasi momento. Inoltre, non sussiste alcun diritto a partecipare a sperimentazioni pilota.

- *Acquisto*: la quantità acquistabile è limitata e deve essere registrata. È inoltre vietato procurarsi canapa gratuitamente e cedere i prodotti a terzi.
- *Consumo*: i partecipanti non possono consumare in luoghi pubblici i prodotti cui hanno avuto accesso nell'ambito delle sperimentazioni pilota.
- *Sorveglianza degli effetti sulla salute*: i titolari dell'autorizzazione per la sperimentazione pilota devono monitorare gli effetti sulla salute dei partecipanti. L'UFSP, in qualità di autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni, garantisce il controllo delle disposizioni legali.

L'ordinanza disciplina inoltre i dettagli della domanda di autorizzazione per la conduzione di sperimentazioni pilota. È necessario inviare una descrizione dettagliata della sperimentazione all'UFSP, cui spetta il compito di valutare quali studi sono appropriati a fornire le necessarie basi decisionali scientificamente fondate in vista di eventuali modifiche di legge.

Elementi fondamentali dell'ordinanza sono l'allestimento di rapporti e la valutazione delle sperimentazioni pilota. Ogni anno i titolari di autorizzazioni per sperimentazioni pilota devono informare l'UFSP sull'andamento della sperimentazione, sulle quantità di prodotti acquistate, dispensate e depositate e documentare i risultati in un rapporto di ricerca. L'UFSP ha l'obbligo di pubblicare periodicamente i rapporti di ricerca in vista di un'eventuale modifica di legge che disciplini l'uso di stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa e per redigere un rapporto all'attenzione del Consiglio federale al più tardi alla fine di tutte le sperimentazioni pilota.

1.3 Comparazione con il diritto estero

1.3.1 Paesi membri dell'Unione Europea (UE)

Visto che non c'è un diritto europeo armonizzato in materia di consumo di stupefacenti e pertanto anche della canapa, ogni Paese membro è responsabile della regolamentazione sul proprio territorio. L'UE, tuttavia, ha competenze legislative nell'ambito del traffico transnazionale di stupefacenti (art. 83 TFEU⁹).

Tutti gli Stati membri dell'UE hanno ratificato la Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961¹⁰ e vietato sui rispettivi territori il consumo di canapa a fini non medici. In circa la metà degli Stati membri, però, il possesso di canapa è punito in maniera meno severa rispetto a quello di altre sostanze illegali e solo in pochi (p. es. Francia, Paesi scandinavi, Lituania, Estonia e Ungheria) il consumo è perseguito penalmente.

Alcuni Stati hanno regimi più liberali di quello della Svizzera per quanto riguarda il consumo di canapa per fini non medici. In Portogallo, nel 2000 sono stati depenalizzati 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 canapa per uso personale e consumarla.

⁹ Trattato sull'Unione europea, Gazzetta ufficiale n. C 326 del 26/10/2012 pag. 0001 - 0390
¹⁰ RS **0.812.121**

Tali associazioni si avvalgono di una zona grigia nel diritto e si fondano su una giurisprudenza che suggerisce che le attività in spazi privati (consumo, produzione, cessione senza profitto) non sono 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 di questo Paese ha accolto una legge sulla legalizzazione della coltivazione di canapa. Si tratta di una proposta di legge, una cosiddetta «legge sperimentale», che deroga alla legislazione vigente per tutta la durata dell'esperimento consentendo per tale periodo la coltivazione e il commercio di canapa. La relativa ordinanza disciplina le condizioni quadro sulle esigenze riguardo alla coltivazione della canapa e alla rispettiva vendita nei coffee shop. L'esperimento prevede che per quattro anni il Governo produca legalmente canapa in dieci Comuni al massimo e la fornisca ai coffee shop. Questa legislazione sperimentale nei Paesi Bassi costituisce un esempio di test scientifico 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 fini non medici. Sulla scia degli sviluppi in Nordamerica, il dibattito si sta intensificando anche nei Paesi vicini alla Svizzera e numerosi interventi parlamentari sono tuttora pendenti. Nuovi sviluppi si registrano soprattutto per quanto concerne la regolamentazione della canapa medicinale: nel 2017 la Germania ha sancito legalmente la prescrizione medica di fiori e di estratti di canapa standardizzati.

1.3.2 Altri Stati

Dal 2014 otto Stati federali degli USA hanno legalizzato il consumo di canapa a fini 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 nei limiti di severe disposizioni sanitarie e concorrenziali.

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 l'uso personale e la dispensazione controllata in farmacie autorizzate.

Nell'aprile 2017 il Canada ha presentato una legge sulla legalizzazione della canapa, la cui entrata in vigore è prevista nel secondo semestre del 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.

1.3.3 Diritto internazionale: convenzioni ONU

La cosiddetta Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961 nella versione modificata dal Protocollo di emendamenti del 25 marzo 1972 della Convenzione unica sugli

stupefacenti del 1961¹¹ costituisce la base del controllo internazionale della canapa. Oggetto della Convenzione unica sono principalmente 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 misure¹². La presente revisione parziale della LStup si rifà a tali disposizioni, partendo dal principio che le sperimentazioni pilota in ambito scientifico di cui all'articolo 8a LStup rientrano nel concetto di fini scientifici contenuti nella Convenzione.

La Convenzione del 20 dicembre 1988¹³ 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 di legge.

In conclusione è possibile affermare che le convenzioni internazionali rilevanti in materia di stupefacenti non impediscono la creazione di una base legale per sperimentazioni pilota in ambito scientifico volti alla dispensazione di canapa a fini non medici.

1.4 Attuazione

Le disposizioni d'esecuzione sono parte integrante del presente progetto (cfr. n. 2.2).

1.5 Interventi parlamentari

Nelle mozioni dallo stesso tenore Sauter (17.4111), Barrile (17.4112), Rytz (17.4113), Bertschy (17.4114) e Zanetti (17.4210) «Introdurre un articolo sulla sperimentazione per consentire studi sulla dispensazione controllata di canapa» si chiede 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 comunque particolare attenzione alla tutela della salute e alla protezione della gioventù. Al di fuori di queste sperimentazioni permarrrebbe l'attuale divieto di consumare canapa a scopo ricreativo. L'obiettivo è di valutare modelli di regolamentazione alternativi senza però prendere decisioni in una direzione o in un'altra.

¹¹ RS **0.812.121**

¹² Cfr. Hans-Jörg Albrecht, Internationales Betäubungsmittelrecht und internationales Betäubungsmittelkontrolle, in: A. Kreuzer [Hrsg.], Handbuch des Betäubungsmittelstrafrechts, Monaco 1998, § 10 N 49.

¹³ RS **0.812.121.03**

2.2

Ordinanza sulle sperimentazioni pilota secondo la legge federale sugli stupefacenti (OSPStup)

Art. 1 Oggetto

L'OSPStup disciplina unicamente lo svolgimento di sperimentazioni pilota con stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa secondo l'articolo 8a LStup (sperimentazioni pilota). Non sono pertanto oggetto dell'OSPStup studi con altri stupefacenti e studi medici con canapa diversi da quelli di cui all'articolo 8a LStup.

Art. 2 Obiettivo delle sperimentazioni pilota

All'articolo 2 viene precisato l'orientamento di principio secondo l'articolo 8a capoverso 1 LStup. Le sperimentazioni pilota 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 (*cpv. 1*), concentrandosi in particolare su conoscenze circa gli effetti sulla salute dei consumatori, sul comportamento di consumo, sugli aspetti socio-economici 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 (*cpv. 2*).

Art. 3 Applicabilità della legge sugli stupefacenti

Per poter condurre le sperimentazioni pilota è necessario derogare a singole disposizioni del diritto vigente (*cpv. 1*).

Si tratta in parte dell'articolo 8 capoverso 1 lettera d LStup, che vieta la coltivazione, l'importazione, la fabbricazione o la messa in commercio di stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa. Nell'ambito delle sperimentazioni pilota il divieto rimane valido, con la possibilità di richiedere un'autorizzazione eccezionale, per coltivazione, importazione e fabbricazione (cfr. art. 8), mentre è annullato per la messa in commercio. Sulla base di un'autorizzazione eccezionale secondo l'articolo 8a capoverso 1 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.

Nell'ambito delle sperimentazioni pilota, inoltre, i medici devono poter dispensare tali stupefacenti in deroga alle condizioni quadro secondo l'articolo 11 LStup che, pertanto, non è applicabile. L'OSPStup disciplina esclusivamente l'impiego della canapa per scopi non medici; tuttavia, considerato che nell'ambito delle sperimentazioni pilota i prodotti possono essere dispensati anche da medici, per precauzione anch'essi devono essere dispensati dagli obblighi in questo contesto.

Nell'ambito delle sperimentazioni pilota, inoltre, i farmacisti potranno dispensare senza prescrizione medica stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa. Di conseguenza è possibile derogare anche all'articolo 13 LStup.

Il capoverso 2 sancisce chiaramente che la vendita di prodotti secondo l'articolo 7 capoverso 1 ai partecipanti a sperimentazioni pilota può essere autorizzata anche in punti vendita 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 nella fase sperimentale effettiva (cfr. anche art. 11 e 18 cpv. 2 lett. d ed e).

L'impiego conforme allo studio di prodotti secondo l'articolo 7 capoverso 1 non è punibile. Secondo le disposizioni penali LStup (art. 19 segg. LStup) sono sanzionate solo le attività illecite di coltivazione, consumo ecc. Tale principio risulta dall'articolo 14 del Codice penale svizzero (CP). È inoltre punibile, ad esempio, la coltivazione della canapa dispensata nell'ambito di sperimentazioni pilota non legittimata da un'autorizzazione eccezionale dell'UFSP secondo l'articolo 8 capoverso 5 LStup o il consumo in luoghi pubblici di prodotti dispensati nell'ambito di sperimentazioni pilota (cfr. art. 15). L'impunità si applica pertanto solo ad azioni compiute nell'ambito di uno studio e conformi alle prescrizioni dello stesso.

Non vi sono deroghe alle normative stradali, ovvero come avviene già attualmente, la guida di un veicolo sotto l'effetto della canapa rientra senza limitazioni nel campo d'applicazione della legge federale sulla circolazione stradale.

Art. 4 Limitazione territoriale

Le sperimentazioni pilota devono avere limiti geografici per quanto possibile circoscritti. Sono escluse, in particolare, sperimentazioni pilota di portata nazionale. Le dimensioni dell'area di provenienza dei partecipanti devono essere tali da consentire risultati significativi; per tale motivo si prevede lo svolgimento delle sperimentazioni pilota a livello comunale o, eventualmente, con la partecipazione congiunta di più Comuni. Ciò consente, se necessario, di condurre anche studi multicentro significativi. La delimitazione territoriale consente, in particolare, una maggiore facilità ed efficacia dei controlli dell'UFSP.

L'UFSP può prevedere restrizioni a condizione che non pregiudichino l'attendibilità delle sperimentazioni pilota.

Art. 5 Limitazione temporale

Le sperimentazioni pilota dovranno estendersi su cinque anni, onde garantire l'analisi delle ripercussioni non solo a breve, ma anche a medio termine. Il limite di cinque anni vale per l'effettiva fase di svolgimento del progetto mentre il vero e proprio studio, ovvero i lavori preliminari, inclusa l'elaborazione dei metodi di ricerca e l'inoltro delle domande, la rilevazione e la valutazione dei dati così come la stesura di un rapporto, può durare più a lungo.

Su domanda l'UFSP può prolungare la durata una sola volta per un massimo di due anni. La proroga deve essere motivata (cfr. art. 18 cpv. 3) e soprattutto devono essere indicate le ragioni che giustificano la necessità di più tempo per raggiungere gli obiettivi di conoscenza prefissati in una sperimentazione pilota concreta e quali conoscenze aggiuntive si intendono acquisire nel periodo di proroga.

Art. 6 Numero di partecipanti

Il numero di partecipanti a una sperimentazione pilota non deve essere superiore a quello necessario per confermare l'attendibilità dei risultati e dipende, pertanto, dal tipo di studio.

Nella ricerca il campione viene sempre stabilito in funzione dell'oggetto della stessa, che ne determina anche i modi procedere e i metodi di analisi e rilevazione. Per le indagini quantitative si deve sempre puntare a ottenere rappresentatività, che nel caso specifico significa trovare consumatori (o persone che presentano un consumo pro-

blematico ecc.) di canapa in Svizzera. Il volume del campione, che può variare notevolmente in base alla precisione desiderata («probabilità di errore», «potenza del test») e agli effetti attesi («potenza dell'effetto»), deve essere sempre giustificato sotto il profilo scientifico e, nel caso di studi quantitativi, fondarsi su un calcolo del campione plausibile.

In ogni caso, a una sperimentazione pilota non possono partecipare più di 5000 persone. Questo valore massimo non si fonda su basi scientifiche, ma è volto a evitare che vengano svolte sperimentazioni senza un limite di partecipanti. Di principio, comunque, un campione di queste dimensioni consente di analizzare anche oggetti di ricerca di vasta portata. Studi più ampi saranno poco probabili anche in virtù delle prospettive dal profilo dell'economia della ricerca.

Art. 7 Prodotti

Capoverso 1: 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 devono quindi adempire determinati requisiti.

Di principio saranno resi accessibili, da un lato fiori, resina (hashish), olio di canapa ecc. e, dall'altro, prodotti cosiddetti «edibili» quali biscotti e torte. Questi ultimi sono considerati stupefacenti cannabinoidi a causa del loro effetto psicotropo se presentano un tenore totale di THC pari almeno all'1 per cento e se non rientrano nel campo di applicazione della legge federale del 20 giugno 2014¹⁴ sulle derrate alimentari (LDerr; cfr. art. 4 cpv. 3 lett. g LDerr in combinato disposto con l'all. 1 OESTup-DFI).

Negli ultimi anni il tenore totale di THC dei prodotti della canapa illegali è costantemente aumentato e oggi raggiunge in media il 15 per cento circa e, nei casi di sequestro, si sono addirittura riscontrati valori massimi del 28 per cento. Determinare un limite di THC risulta problematico perché, se da un lato è la sostanza responsabile dello sviluppo della dipendenza e se il rischio di effetti collaterali psichici indesiderati aumenta di pari passo al suo tenore, dall'altro, i suoi effetti sono soggetti a forti variazioni individuali. Se si fissa un valore di THC troppo basso si corre il rischio che i consumatori abituati a tenori più elevati aumentino la quantità (che dal profilo della riduzione dei danni è proprio ciò che si vuole evitare nel caso del fumo), sospendano la partecipazione oppure si riforniscano anche sul mercato nero. Le giurisprudenze internazionali che hanno legalizzato il mercato della canapa (cfr. cap. 1.3.2), per questo motivo finora hanno rinunciato a stabilire un valore limite di THC. Inoltre, potrebbe essere oggetto della ricerca determinare la concentrazione prediletta dai consumatori, nel caso in cui abbiano libera scelta. Una vasta gamma di prodotti si rende opportuna per venire incontro alle diverse esigenze dei consumatori tuttavia, in considerazione dei rischi per la salute, va mantenuto un tenore totale di THC dei prodotti non superiore al 20 per cento (*lett. a*). Per THC totale s'intende il THC presente naturalmente e la somma di tutti gli acidi delta-9 THC contenuti nella pianta della canapa. Questi acidi vengono trasformati in THC con effetti psicotropi mediante la cosiddetta decarbossilazione, un processo che ha luogo anche fumando marijuana o hashish.

Le conoscenze sulla coltivazione illegale e sui pesticidi utilizzati nella lotta contro i parassiti della canapa al momento sono limitate. Alcune analisi, tuttavia, rivelano che nella coltivazione di questa pianta è consuetudine impiegare pesticidi: da esami con-

dotti sulla canapa venduta sul mercato nero negli USA è emersa la presenza, ad esempio, di residui di piretroidi. La canapa acquistata sul mercato nero, inoltre, può essere contaminata con microrganismi o tossine (p. es. endotossine o micotossine). In uno studio pilota condotto nel 2015¹⁵ dall'Institut für Rechtsmedizin dell'Università di Berna, nella maggior parte dei prodotti della canapa sequestrati dalla polizia è stata riscontrata la presenza di prodotti fitosanitari, contaminazioni microbiologiche (funghi/spore, batteri) e altre contaminazioni quali residui di concimi e metalli pesanti. I prodotti impiegati nell'ambito delle sperimentazioni pilota devono pertanto essere coltivati secondo le esigenze delle buone pratiche agricole (Good Agriculture Practices) e senza l'impiego di pesticidi (*lett. b*).

Il *capoverso 2* sancisce che le sostanze contenute nei prodotti (in particolare il tenore totale di THC e CBD) debbano essere determinate secondo standard di laboratorio riconosciuti, onde garantire la comparazione tra i prodotti. Ciò consente al consumatore di monitorare più facilmente l'uso di tali sostanze e i rispettivi effetti.

Capoverso 3: i prodotti, resi accessibili nell'ambito delle sperimentazioni pilota, destinati a essere fumati o vaporizzati o che possono essere usati a tali scopi sottostanno all'imposta sul tabacco di cui all'articolo 3 capoverso 1 dell'ordinanza del 14 ottobre 2009¹⁶ sull'imposizione del tabacco. La vendita dei prodotti deve essere testata in condizioni reali, di conseguenza il loro prezzo, imposta sul tabacco inclusa, non deve superare quello del mercato nero.

Art. 8 Confezione

L'articolo 8 disciplina i requisiti concernenti la confezione: informazioni neutrali sul prodotto, una dichiarazione dei componenti (tenori di THC e CBD), un'indicazione sulla sperimentazione pilota concreta, un'avvertenza concernente i rischi per la salute e un'indicazione riguardante forme di consumo eventualmente meno nocive (p. es. indicare che il prodotto può essere consumato mediante un vaporizzatore, senza mescolarlo con tabacco).

Art. 9 Pubblicità

L'*articolo 9* vieta per principio di pubblicizzare gli stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa resi accessibili nell'ambito delle sperimentazioni pilota, per evitare di incentivare un ulteriore consumo di canapa.

Art. 10 Coltivazione, importazione e fabbricazione di stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa

Le autorizzazioni eccezionali secondo l'articolo 8 capoverso 5 LStup possono essere rilasciate esclusivamente se gli stupefacenti sono utilizzati per la ricerca scientifica, lo sviluppo di medicinali o un'applicazione medica limitata. Di conseguenza, la coltivazione, l'importazione e la fabbricazione di stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa per fini non medici non potrebbero beneficiare di tale autorizzazione.

¹⁵ cfr. Werner Bernhard, Lars Ambach, Stefan König, Susanne Nussbaumer, Wolfgang Weinmann, Untersuchung von Cannabis auf Streckmittel, Verschnittstoffe, Pestizide, mikrobiologische und anorganische Kontaminationen, Ufficio federale della sanità pubblica 2015; disponibile solo in tedesco.

¹⁶ RS 641.311

Per tale motivo, quest'articolo crea la base legale affinché le autorizzazioni eccezionali possano essere rilasciate per mettere a disposizione tali stupefacenti per queste sperimentazioni pilota.

L'intera catena di distribuzione del prodotto, comprendente produzione, confezione, designazione, fornitura, deposito e vendita, sarà documentata nella sua interezza dal richiedente l'autorizzazione e controllata dall'UFSP nel quadro della procedura di autorizzazione (cfr. anche art. 22). Ai fini di una tracciabilità completa è possibile servirsi del sistema dei codici a barre (track and trace), una metodologia considerata oggi tecnologicamente al passo coi tempi a livello internazionale (p. es. il sistema già esistente in California).

Con la legge sugli stupefacenti s'intende tutelare la collettività (terze persone) dagli effetti negativi del consumo illecito di stupefacenti. 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 il concetto del controllo costante degli stupefacenti, dalla coltivazione al consumo alla base della LStup. I controlli della coltivazione si rifanno alle disposizioni speciali in materia (cfr. art. 18 LStup e art. 29 dell'ordinanza del 25 maggio 2011¹⁷ sulla dipendenza da stupefacenti [ODStup]). Il rispetto continuo delle condizioni e degli oneri posti ai titolari delle autorizzazioni eccezionali secondo l'articolo 8 capoverso 5 LStup viene garantito in particolare mediante ispezioni periodiche da parte delle competenti autorità cantonali e federali. Chi è soggetto al controllo deve rendere accessibili luoghi, spazi ed edifici, ovvero tutte le aree nelle quali possono essere manipolati stupefacenti (colture, locali di fabbricazione, di vendita 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, vi è l'obbligo di fornire agli organi di controllo informazioni pertinenti, che a loro volta hanno il diritto di esigerle. Mediante tali misure s'intende garantire la presenza sul mercato della sola quantità di stupefacenti necessaria agli scopi medici e scientifici.

Il controllo costante delle quantità acquistate, dispensate e detenute degli stupefacenti utilizzati nell'ambito della sperimentazione pilota spetta ai titolari dell'autorizzazione, che non devono pertanto comunicare all'UFSP l'identità dei partecipanti allo studio.

Art. 11 Punti vendita

L'articolo 11 disciplina i requisiti che devono soddisfare i punti vendita per poter rendere accessibili i prodotti secondo l'articolo 7 capoverso 1: disporre di personale qualificato e di infrastrutture adeguate. I prodotti devono essere depositati sotto chiave, con accesso consentito esclusivamente ai collaboratori autorizzati.

Si rinuncia esplicitamente a stilare un elenco dei possibili punti vendita, onde lasciare la possibilità di definirli nel quadro dei singoli studi in base all'istituto di ricerca prescelto. In linea di principio è ipotizzabile la vendita nelle farmacie, in punti di vendita appositamente designati, nei «Cannabis Social Club» ecc. I «Cannabis Social Club» sono organizzazioni private che rendono accessibile la canapa ad adulti per soddisfare le esigenze personali, in modo da evitare che se la procurino sul mercato nero. Nell'ambito della domanda di autorizzazione, il richiedente dovrà fornire l'elenco dei punti vendita designati nonché il relativo accordo da parte dei Comuni interessati (cfr. art. 18 cpv. 2 lett. d ed e).

¹⁷ RS 812.121.6

Art. 12 *Partecipazione*

In virtù del *capoverso 1* possono partecipare a sperimentazioni pilota solo persone che soddisfano determinati requisiti.

Lettera a: 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. Un'analisi del capello potrà dire, ad esempio, se la persona consuma abitualmente canapa. A tutti i partecipanti verrà pertanto prelevato un campione di capelli, allo scopo di analizzarne il tenore di THC e i rispettivi prodotti di degradazione.

Lettera b: i partecipanti devono essere domiciliati in un Comune dove viene eseguita una sperimentazione pilota. Il rispetto di tale esigenza può essere stabilito mediante il controllo del permesso di domicilio.

Il *capoverso 2* esclude la partecipazione di determinati gruppi di persone tra le quali, ad esempio, i minorenni. Da un punto di vista tecnico, in realtà studi con un accesso controllato alla canapa tra i più giovani, che ne fanno un uso problematico, sarebbero auspicabili, soprattutto perché il maggior consumo di questo stupefacente si registra proprio in questo gruppo di età. Bisogna però considerare che a quell'età la maturazione cerebrale non è ancora conclusa e il consumo di sostanze psicoattive è pertanto 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 usuali sul piano internazionale.

Per non mettere in pericolo persone che necessitano di particolare protezione dal profilo sanitario è altresì esclusa la partecipazione delle donne in gravidanza (test di gravidanza urinario positivo) o in allattamento, di coloro che al momento della sperimentazione stanno seguendo un trattamento psichiatrico o che assumono psicofarmaci soggetti all'obbligo di prescrizione medica. Per determinate malattie psichiche (p. es. la schizofrenia), il consumo di canapa è controproducente.

La direzione dello studio può rifiutare la partecipazione in qualsiasi momento senza doverlo motivare (*cpv. 3*). Chi fosse interessato a partecipare a una sperimentazione non può avanzare pretese legali.

Art. 13 *Obbligo di informare*

Capoverso 1: 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. Chi partecipa a una sperimentazione pilota riceve un'attestazione che lo identifica come partecipante allo studio, considerato che l'impiego della canapa conforme allo studio non è punibile.

I partecipanti possono revocare il proprio consenso in qualsiasi momento (*cpv. 2*).

Art. 14 *Dispensazione*

Secondo il *capoverso 1* ogni partecipante ha diritto di acquistare una quantità limitata al mese, determinata dal fabbisogno personale, ma in ogni caso non superiore a 5 grammi di THC puro per dispensazione e a 10 grammi di THC puro al mese. Per THC

totale s'intende il THC presente naturalmente e la somma di tutti gli acidi delta-9 THC contenuti nella pianta della canapa. Essendo difficile mettere a confronto la quantità a causa della diversità di prodotti quali, ad esempio, i fiori di canapa (materiale secco) o la resina (hashish), si ricorre a un metodo di calcolo comparabile, in base al quale non si distingue tra canapa particolarmente secca o ancora un po' umida oppure, hashish, canapa pressata od olio di canapa. Nel determinare la quantità dispensata di principio attivo di THC non si possono fissare limiti troppo bassi, per non ostacolare eccessivamente la libertà di ricerca, considerato che l'obiettivo centrale della stessa è proprio quello di determinare se un accesso controllato alla canapa genera un maggior consumo o aumenta il consumo problematico. Se nel quadro delle sperimentazioni pilota ci si potesse procurare soltanto canapa in misura limitata da un tetto massimo fissato artificialmente, si creerebbero condizioni impossibili da trasferire a un mercato legale, in cui i controlli non potrebbero essere eseguiti in maniera così capillare. Inoltre interessa anche sapere quale sia il valore limite accettabile per il consumatore. Gli studi devono coinvolgere anche partecipanti che hanno un consumo elevato di canapa e che, in caso di limiti di dispensazione troppo bassi, ripiegherebbero sul mercato nero, falsando i risultati dello studio. Viceversa, è necessario garantire che la canapa dispensata nell'ambito dello studio non arrivi sul mercato nero. Il limite di 5 grammi di THC puro per acquisto corrisponde a 33 grammi di fiori di canapa d'uso commerciale (tenore totale di THC medio del 15 %) o a 25 grammi di canapa con un tenore totale di THC massimo consentito del 20 per cento, che corrispondono più o meno alle quantità che ci si può procurare negli USA per il consumo di canapa a scopo ricreativo (28,4 g) e a quelle previste dal nuovo disciplinamento del Canada (30 g). Mediante tali quantità, un consumatore cronico, che assume quotidianamente canapa ad alta potenza, può coprire il proprio fabbisogno mensile con la canapa dispensata nell'ambito dello studio.

Capoverso 2: i prodotti secondo l'articolo 7 capoverso 1 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.

Il prezzo di vendita deve essere fissato in modo che il prodotto non possa essere rivenduto sul mercato nero guadagnandoci. D'altra parte, il prezzo sul mercato nero non deve risultare più attrattivo di quello dei prodotti impiegati per la sperimentazione. Attualmente, sul mercato nero la canapa viene venduta a 10-15 franchi il grammo: i meri costi di produzione sono pari a 0,8 franchi circa per grammo; l'imposta sul tabacco si calcola in base alle aliquote d'imposta sul tabacco trinciato fine e al 1° gennaio 2018 ammontava a circa un quarto del prezzo di acquisto, ovvero circa 2,50 franchi per grammo di fiori o di resina di canapa su un prezzo di 10 franchi. A questi costi bisogna aggiungere quelli di confezionamento e di produzione supplementari generati dalle norme di sicurezza tecnica e di polizia sanitaria che devono essere rispettate nell'ambito della coltivazione, della fabbricazione e dell'importazione dei prodotti (cfr. art. 8 lett. c, 12 e 14).

Onde garantire controlli costanti dei prodotti secondo l'articolo 7 capoverso 1, la quantità acquistata deve essere registrata (*cpv. 3*). In tal modo, in caso di controllo da parte della polizia è possibile dimostrare che i prodotti cannabinoidi posseduti sono stati acquistati nel quadro di uno studio autorizzato (cfr. art. 8 lett. c)

Art. 15 Consumo

I partecipanti possono utilizzare i prodotti secondo l'articolo 7 capoverso 1, dispensati loro nell'ambito della sperimentazione pilota, unicamente per il proprio consumo. Inoltre i prodotti non possono essere consumati in luoghi accessibili al pubblico (*cpv. 1*), quali ristoranti, bar, stazioni o parchi. Non rientrano tra i luoghi pubblici i «Cannabis Social Club» o i bar privati, riservati a una determinata cerchia di persone.

Pena l'esclusione dalla sperimentazione pilota, oltre a non poter essere consumati in luoghi pubblici i prodotti secondo l'articolo 7 capoverso 1 non possono essere ceduti a terzi (*cpv. 2*). Chi lo fa senza essere autorizzato è punibile (cfr. art. 19 *cpv. 1 lett. c LStup*).

Art. 16 Monitoraggio delle conseguenze sulla salute

I titolari di autorizzazioni per lo svolgimento di sperimentazioni pilota hanno l'obbligo di monitorare le conseguenze sulla salute dei partecipanti e, in caso di problemi, assicurare l'adeguato trattamento terapeutico. Devono essere adottate misure di prevenzione che consentano di evitare il consumo problematico e la dipendenza, oltre che conseguenti problemi di natura sociale o sanitaria e, alla fine, di promuovere l'astinenza (art. 3 lett. a-c *ODStup*). Le sperimentazioni pilota devono rimanere circoscritte all'obiettivo del coinvolgimento terapeutico degli interessati (art. 3d *cpv. 2 LSup*; art. 6 lett. a *ODStup*) e al 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.

I titolari di autorizzazioni per sperimentazioni pilota sono tenuti, ai sensi del *capoverso 2*, a comunicare l'insorgenza di problemi straordinari. Se, ad esempio, la sicurezza dei partecipanti è a rischio e devono essere prese senza indugio misure di sicurezza e di protezione, la canapa dello studio viene destinata illegalmente ad altri scopi, lo studio deve essere interrotto definitivamente o temporaneamente, i partecipanti sono troppo pochi o intervengono altre circostanze che richiedono la conclusione dello studio.

Questo obbligo di segnalazione consente all'UFSP, in qualità di autorità di sorveglianza sulle sperimentazioni pilota, di adottare le necessarie misure (p. es. oneri, interruzione della sperimentazione, revoca dell'autorizzazione secondo l'art. 8a *cpv. 1 LStup*).

Art. 17 Restituzione

I punti vendita devono restituire la canapa rimasta invenduta alle competenti autorità esecutive cantonali, in genere il farmacista cantonale. Le autorità decidono se i prodotti debbano essere distrutti o utilizzati. Spetta al titolare dell'autorizzazione documentare i casi di restituzione e di distruzione dei prodotti.

Art. 18 Domande

Le domande per svolgere una sperimentazione pilota devono essere presentate all'UFSP. Al *capoverso 2* sono sanciti i requisiti che la stessa deve adempiere.

Oltre all'obiettivo e all'utilità della sperimentazione pilota (*lett. a*), 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 scadenzario (*lett. b*).

La domanda deve altresì indicare il tipo di prodotti secondo l'articolo 7 capoverso 1 che saranno resi accessibili (fiori di canapa, resina, olio, prodotti edibili), nonché il tenore di THC di ognuno di essi (*lett. c*). Di principio, nel quadro di una sperimentazione pilota dovranno essere resi accessibili anche prodotti della canapa a basso contenuto di THC.

Il richiedente deve inoltre indicare i punti vendita previsti (*lett. d*), spiegando se i prodotti della canapa saranno venduti in particolari punti vendita, farmacie, «Cannabis Social Club» ecc., e dimostrare di avere l'accordo dei Comuni interessati sui punti vendita previsti (*lett. e*). Va inoltre indicata una stima della quantità che si prevede di dispensare incluso il prezzo (*lett. f*).

Il richiedente deve fornire la documentazione sulla provenienza della canapa che intende rendere accessibile nel quadro della sperimentazione pilota. In genere non è il richiedente stesso a ricevere un'autorizzazione eccezionale secondo l'articolo 8 capoverso 5 LStup, bensì una terza persona. Pertanto la *lettera g* prevede che nella domanda siano forniti anche i dati concernenti la coltivazione ecc.

Un aspetto fondamentale è la garanzia della sicurezza dei partecipanti e del pubblico. Per tale motivo vanno indicati i provvedimenti che si intendono adottare a tale scopo, con le rispettive modalità di attuazione e di controllo (*lett. h*). Il monitoraggio delle conseguenze sulla salute dei partecipanti è un ulteriore aspetto importante di una sperimentazione pilota, per cui è necessario indicare 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 (*lett. i*). Bisogna inoltre dichiarare se nell'ambito della sperimentazione ai partecipanti vengono offerte, per esempio, soluzioni per prevenire il consumo di canapa. L'utilizzazione del prodotto avviene sotto l'esclusiva responsabilità dei partecipanti, ma vanno incentivate modalità di consumo meno dannose per la salute, ovvero alternative al fumo quali la vaporizzazione. Mediante un vaporizzatore, infatti, la canapa può essere consumata senza essere mescolata con il tabacco. Tali aspetti devono essere inseriti in un piano di prevenzione, di tutela della gioventù e di protezione della salute (*lett. j*).

Di norma, le sperimentazioni pilota sottostanno al diritto in materia di ricerca sull'essere umano. Spetta al richiedente verificare che lo studio rientri nel campo di applicazione della legge federale del 30 settembre 2011¹⁸ sulla ricerca umana (LRUm) e, nel caso, ricorrere a un'autorizzazione della commissione d'etica competente in virtù dell'articolo 45 LRUm. Se è necessaria, quest'autorizzazione deve essere allegata alla domanda; in caso contrario il richiedente deve presentare una corrispondente conferma della commissione competente.

Se si intende prolungare una sperimentazione pilota, la domanda deve essere motivata (*cpv. 3*).

Art. 19 Autorizzazione

L'UFSP, in qualità di autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni, decide in merito alle domande presentate (*cpv. 1*).

¹⁸ RS 810.30

È sua competenza determinare quali studi sono più adeguati a fornire le basi decisionali necessarie in vista di emanare un'eventuale modifica di legge. L'UFSP può, di conseguenza, respingere una domanda se la sperimentazione pilota non può apportare conoscenze aggiuntive in relazione agli obiettivi di cui all'articolo 2 o se è già stata autorizzata una sperimentazione simile (*cpv. 2*).

Art. 20 Revoca dell'autorizzazione

Alle *lettere a-d* della presente disposizione sono elencate alcune situazioni che giustificano la revoca di un'autorizzazione. Si tratta, per esempio, di possibili minacce all'ordine e alla sicurezza pubblici o nel caso in cui si constata un serio pericolo per la salute dei partecipanti. L'autorizzazione può inoltre essere revocata se il suo titolare non si attiene alle prescrizioni legate alla stessa o se non sono più soddisfatte le condizioni per lo svolgimento di una sperimentazione pilota.

Art. 21 Coordinamento della procedura di domanda

L'UFSP è l'autorità preposta al rilascio sia delle autorizzazioni per lo svolgimento delle sperimentazioni pilota secondo l'articolo 8a capoverso 1 LStup sia di quelle eccezionali per la coltivazione, l'importazione e la fabbricazione di stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa (cfr. art. 8 cpv. 5 LStup). Il coordinamento tra queste due procedure deve pertanto essere garantito.

Nella prassi le due procedure sono inseparabili e coordinate da vincoli: da un lato, l'autorizzazione per una sperimentazione pilota viene rilasciata con la riserva che un produttore ottenga, successivamente, un'autorizzazione eccezionale per la coltivazione; d'altro lato, questa autorizzazione eccezionale è rilasciata solo se la sperimentazione pilota è stata autorizzata. .

Art. 22 Controllo

Secondo il *capoverso 1* spetta all'UFSP controllare se i titolari di un'autorizzazione per una sperimentazione pilota rispettano le disposizioni dell'ordinanza. Può tuttavia delegare tale compito alle autorità esecutive cantonali competenti.

Onde garantire la propria attività di controllo, l'UFSP necessita di informazioni da parte dei titolari. Per tale motivo, al *capoverso 2* viene sancito un corrispondente obbligo di fornire informazioni, che garantisce che l'UFSP possa assicurare la tracciabilità e verificare il controllo costante, dalla coltivazione al consumo.

Art. 23 Rendiconto e rapporto di ricerca

Il rendiconto da parte del titolare di un'autorizzazione per lo svolgimento di una sperimentazione pilota, previsto nell'articolo 23, è rilevante ai fini della valutazione e dell'esercizio della sorveglianza (cfr. art. 25). Gli enti responsabili delle sperimentazioni hanno l'obbligo di informare annualmente l'UFSP circa l'andamento della sperimentazione nonché le quantità acquistate, dispensate e detenute di prodotti secondo l'articolo 8 capoverso 1 (*cpv.1*).

Capoversi 2-3: una volta conclusa la sperimentazione pilota, i suoi risultati devono essere analizzati secondo standard scientifici riconosciuti e documentati in un rapporto di ricerca. La protezione dei dati è garantita, considerato che vengono pubblicati esclusivamente in forma anonima. I risultati devono essere comunicati all'UFSP.

Art. 24 Informazione al pubblico

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.

Art. 25 Esame della necessità di legiferare

L'UFSP deve pubblicare costantemente i rapporti di ricerca e analizzarli nell'ottica di emanare 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 (*cpv. 1 e 2*).

Al più tardi dopo la conclusione della valutazione di tutte le sperimentazioni pilota, l'UFSP deve redigere un rapporto all'attenzione del Consiglio federale che gli servirà per informare l'Assemblea federale in merito ai risultati ottenuti (*cpv. 3 e 4*).

Inoltre l'articolo 29a LStup, in deroga all'articolo 170 Cost., sancisce che debba essere valutata l'efficacia delle misure adottate dalla Confederazione.

Art. 26 Esenzione dagli emolumenti

Per le autorizzazioni per lo svolgimento di una sperimentazione pilota e per le autorizzazioni eccezionali ai sensi dell'articolo 8 capoverso 5 LStup nell'ambito di sperimentazioni pilota non vengono riscossi emolumenti. Dato che tali sperimentazioni rivestono un interesse pubblico, un'eccezione all'assoggettamento all'emolumento ai sensi dell'articolo 46a capoverso 4 LOGA è giustificata. Ciò è in linea con il concetto già adottato nel quadro dell'ODStup, che prevede la rinuncia alla riscossione di emolumenti per determinate autorizzazioni.

Art. 27 Entrata in vigore

L'ordinanza entra in vigore contemporaneamente alle modifiche della LStup. La data effettiva sarà fissata a tempo debito dal Consiglio federale. La sua durata di validità è limitata, come per l'articolo 8a LStup, a dieci anni.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Le sperimentazioni pilota devono essere finanziate da terzi (Cantoni, Comuni, università, ecc.). La Confederazione ritiene che durante la fase pilota i rapporti di ricerca dovranno essere valutati nell'ottica dell'ulteriore sviluppo della legislazione. Inoltre potrà risultare necessario che la Confederazione coordini i diversi progetti di ricerca e li integri con ricerca pubblica, onde garantire che il legislatore disponga di sufficienti basi decisionali scientifiche in vista di un eventuale nuovo orientamento della politica in materia di canapa.

Durante i dieci anni di validità dell'articolo 8a LStup bisognerà prevedere oneri supplementari pari a circa 500 000 franchi l'anno, derivanti dai costi per un 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, come sancito all'articolo 22 OSPStup (cfr. cap. 3.4). I costi d'esecuzione sono a carico dell'UFSP; i costi aggiuntivi non potranno ripercuotersi sul bilancio (neutralità dei costi) e dovranno essere coperti con le risorse disponibili.

Considerato che i prodotti della canapa idonei a essere fumati venduti nel quadro delle sperimentazioni pilota sottostanno all'imposta sul tabacco, la Confederazione potrà contare anche su maggiori entrate. È però quasi impossibile stimare esattamente a quanto ammonteranno le entrate di quest'imposta, poiché dipenderanno dall'effettivo numero di studi e di partecipanti al singolo studio. Inoltre non è possibile valutare in maniera definitiva l'effetto globale sulle entrate fiscali senza disporre di una dettagliata analisi dell'impatto della regolamentazione.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni

I Cantoni sono coinvolti nell'esecuzione prevalentemente tramite una delega alle autorità esecutive cantonali (art. 22 cpv. 1) delle attività di controllo da parte dell'UFSP. Si tratterà di verificare il rispetto degli oneri legali stabiliti nelle disposizioni dell'OSPStup, 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.

I Comuni coinvolti dovranno prevedere un dispendio aggiuntivo causato da questi compiti esecutivi, ma al contempo anche una certa riduzione dei costi per procedimenti penali per delitti legati alla canapa. Probabilmente si tratterà, per lo più, di delitti minori concernenti il consumo della canapa denunciati o puniti con una multa disciplinare.

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

3.3 Ripercussioni per l'economia nazionale

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 sull'economia nazionale dovrebbero essere trascurabili.

3.3.1 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 circoscritta 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 continuano 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 sul mercato nero. Inoltre, mediante il monitoraggio delle conseguenze sulla salute (art. 18 cpv. 2 lett. i) aumentano le probabilità che, nei casi di consumo problematico, le persone interessate si sottopongano a un trattamento.

3.3.2 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 potrebbero aumentare quelli legati al lavoro di prevenzione o al trattamento, poiché vi saranno maggiori contatti con i consumatori di canapa. Le ripercussioni macroeconomiche potrebbero inoltre includere effetti a livello fiscale per via delle entrate dall'imposta sul tabacco o 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. Probabilmente, tuttavia, simili ripercussioni economiche si registreranno solo localmente e non saranno rilevanti a livello nazionale.

3.4 Conformità nell'esecuzione

Le presenti disposizioni definiscono condizioni chiare e comprensibili per lo svolgimento di sperimentazioni pilota supportate scientificamente, garantendo procedure di autorizzazione trasparenti e il massimo controllo da parte delle autorità esecutive statali.

4 Aspetti giuridici

4.1 Costituzionalità

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

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

Oltre alle competenze di base della Confederazione nell'ambito degli stupefacenti e delle dipendenze secondo l'articolo 118 Cost., la LStup si fonda anche sull'articolo 123 Cost. che al capoverso 1 dispone che 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. In virtù del presente progetto parte delle disposizioni penali non saranno applicate nel quadro delle sperimentazioni pilota.

4.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La Svizzera, in conseguenza della sua adesione agli accordi di Schengen, 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.

4.3 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 progetto contiene, in particolare, disposizioni importanti sull'impiego di stupefacenti. Le norme tecniche o dettagliate saranno disciplinate nel diritto esecutivo.

4.4 Delega di competenze legislative

Il presente progetto contiene una disposizione con la quale si delegano competenze legislative, che consente al Consiglio federale di emanare mediante ordinanza le effettive disposizioni d'esecuzione necessarie all'applicazione della legge. Tale norma di delega è sufficientemente concreta.