



20.473

**Iniziativa parlamentare**  
**Regolamentazione del mercato della cannabis per una**  
**migliore protezione dei giovani e dei consumatori**  
**Rapporto esplicativo della Commissione della sicurezza sociale e della**  
**sanità del Consiglio nazionale**

del 3 luglio 2025

---

## Compendio

*La canapa è da tempo la droga illegale maggiormente consumata in Svizzera. Con il suo progetto, la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) intende regolamentare ex novo l'impiego della canapa, ponendo al centro la salute pubblica e la protezione dei giovani. Gli adulti devono poter accedere legalmente alla canapa. Coltivazione, fabbricazione e vendita devono essere disciplinate in modo chiaro, senza incoraggiare il consumo.*

### Situazione iniziale

*In Svizzera sono vietati la coltivazione, la fabbricazione, il commercio e il consumo di canapa a scopi non medici. Il consumo da parte degli adulti è punito con una multa disciplinare, mentre il possesso di un'esigua quantità è esente da pena. Dal 2023 le persone che già ne consumano possono acquistare canapa in modo controllato nel quadro di sperimentazioni pilota scientifiche, limitate nel tempo.*

*Nonostante questo divieto, il consumo di canapa è una realtà sociale. Secondo l'indagine sulla salute in Svizzera, nel 2022 il quattro per cento delle persone di età compresa tra i 15 e i 64 anni ha consumato canapa nell'ultimo mese. Il consumo è particolarmente diffuso nella fascia d'età tra i 15 e i 24 anni. Soprattutto in giovane età, il consumo regolare può avere ripercussioni sullo sviluppo psichico e sociale. In generale, il consumo è problematico quando è regolare e abbondante per un periodo prolungato.*

*Secondo la Commissione, la situazione riguardo all'impiego della canapa a scopi non medici è da tempo insoddisfacente e il divieto si è rivelato inefficace. I consumatori vengono criminalizzati a causa del divieto e si espongono a notevoli rischi per la salute, in quanto la canapa acquistata sul mercato illegale è talvolta contaminata. Inoltre, il divieto rende difficile adottare misure di prevenzione efficaci e credibili. Nel contempo esiste un vasto mercato illegale che realizza utili considerevoli. I costi per il trattamento delle conseguenze sanitarie del consumo di canapa e per la lotta al mercato illegale devono invece essere sostenuti dalla collettività.*

### Contenuto del progetto

*Con il presente progetto, la Commissione intende dare un nuovo orientamento alla politica in materia di canapa e porre così al centro la salute pubblica e la protezione dei giovani. Essa propone di disciplinare in modo completo l'impiego della canapa a scopi non medici in una «legge sui prodotti della canapa». Il divieto della canapa deve essere abrogato. Coltivazione, fabbricazione e vendita della canapa devono essere disciplinate senza incoraggiare il consumo. La canapa deve dunque continuare a essere considerata uno stupefacente.*

*Secondo il parere della Commissione, un accesso legale alla canapa in un mercato controllato consente meglio di proteggere la popolazione dagli effetti negativi del consumo di canapa e di dissuadere i giovani dal consumarne. L'obiettivo è inoltre quello di arginare il mercato illegale. Nel complesso, il progetto deve consentire un impiego della canapa meno rischioso e più responsabile. In questo modo la politica*

dei quattro pilastri potrà essere attuata con maggiore efficacia e la Svizzera potrà mantenere il suo ruolo di pioniere nella politica in materia di droghe.

*Il progetto deve consentire alle persone adulte residenti in Svizzera di avere accesso alla canapa. Gli adulti potranno coltivare per uso personale fino a tre piante in fase di fioritura. Per il possesso in ambito privato e negli spazi pubblici sono previsti limiti quantitativi. La protezione dal fumo passivo deve valere anche per la canapa.*

*I prodotti della canapa devono poter essere acquistati sul posto presso un numero limitato di punti vendita. Il diritto di vendita deve essere riservato ai Cantoni, i quali possono cederlo ai Comuni o attribuire le corrispondenti concessioni. Inoltre, la Confederazione deve poter rilasciare una concessione a un unico commerciante su scala nazionale per la vendita online. La vendita di prodotti della canapa non può essere a scopo di lucro. Gli eventuali utili vanno investiti nella prevenzione, nella riduzione dei danni e nell'aiuto in caso di dipendenze.*

*Per contro va consentita una produzione commerciale a scopo di lucro, ma la coltivazione della canapa e la fabbricazione dei prodotti della canapa devono essere autorizzate dalla Confederazione. Per scopi specifici è anche possibile autorizzare l'importazione o l'esportazione della canapa. Occorre prevedere requisiti rigorosi per la qualità dei prodotti. I prodotti della canapa vanno inoltre imballati in modo neutrale, senza elementi riconducibili a un marchio e con avvertenze.*

*Una rigorosa separazione tra produzione a scopo di lucro e vendita senza scopo di lucro e il tracciamento elettronico della canapa dalla coltivazione fino alla vendita devono garantire un elevato controllo del mercato. Un divieto generale di pubblicità e una tassa d'incentivazione devono contribuire a far sì che il consumo della canapa non venga incoraggiato. La tassa d'incentivazione dovrebbe anche rendere più cari i prodotti più dannosi.*

*In caso di violazioni delle prescrizioni in materia di produzione o vendita, l'autorizzazione o la concessione può essere revocata e si rischia di incorrere in sanzioni penali. Se i privati violano i limiti quantitativi autorizzati, possono essere multati. Violazioni più gravi o la dispensazione ai minorenni devono essere sanzionate con una pena pecuniaria o detentiva. Va inoltre mantenuta la tolleranza zero nella circolazione stradale.*

*La Confederazione e i Cantoni devono informare insieme in merito alla nuova regolamentazione. I compiti a livello nazionale come il sistema di tracciamento, la tassa d'incentivazione e l'autorizzazione della produzione devono essere assunti dalla Confederazione, mentre ai Cantoni è attribuito un ruolo centrale nel controllo e nella vendita dei prodotti della canapa, così come nella prevenzione per i giovani. Si stima che la regolamentazione migliorerà sensibilmente la salute pubblica. Le spese di esecuzione devono essere finanziate tramite indennità ed emolumenti. Non si dovranno generare entrate che possano essere impiegate in altri settori politici.*

*Una minoranza della Commissione respinge di principio un nuovo orientamento della politica in materia di canapa. Altre 18 proposte di minoranza chiedono modifiche del progetto, alcune delle quali sono sostanziali.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>2</b>
<b>1 Genesi del progetto</b>	<b>6</b>
1.1 Iniziativa parlamentare 20.473	6
1.2 Lavori della Commissione e della sottocommissione	6
<b>2 Situazione iniziale</b>	<b>8</b>
2.1 Diritto vigente	8
2.1.1 Cenni storici	8
2.1.2 Basi legali relative all'impiego della canapa a scopi non medici	10
2.2 Necessità di agire e obiettivi	13
2.2.1 Entità e conseguenze del consumo di canapa	13
2.2.2 Necessità di intervento	15
2.3 Alternative esaminate	17
2.3.1 Regolamentazione limitata all'autoapprovvigionamento	18
2.3.2 Inclusione nella regolamentazione della canapa dei prodotti della canapa a basso tenore di THC	19
<b>3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo</b>	<b>20</b>
3.1 Paesi membri dell'UE	20
3.1.1 Depenalizzazione della canapa	21
3.1.2 Legalizzazione dell'autoapprovvigionamento di canapa	22
3.2 Altri Paesi	23
<b>4 Punti essenziali del progetto</b>	<b>28</b>
4.1 Regolamentazione completa della canapa a scopi non medici	28
4.1.1 Oggetto e campo d'applicazione	29
4.1.2 Autoapprovvigionamento, possesso e consumo	30
4.1.3 Coltivazione e fabbricazione	32
4.1.4 Vendita	35
4.1.5 Obiettivi di incentivazione e tassa d'incentivazione	38
4.1.6 Sanzioni	41
4.1.7 Esecuzione da parte della Confederazione e dei Cantoni	41
4.2 Proposte di minoranza	43
4.2.1 Non entrare in materia	43
4.2.2 Proposte di minoranza sui singoli articoli	44
<b>5 Commento ai singoli articoli</b>	<b>49</b>
<b>6 Ripercussioni</b>	<b>151</b>
6.1 Ripercussioni per la Confederazione	151
6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le Città, gli agglomerati e le regioni di montagna	154
6.2.1 Differenze cantonali e coordinamento intercantonale	155

6.2.2	Rilascio di concessioni e controllo dei concessionari e delle aziende di coltivazione e di fabbricazione	155
6.2.3	Misure rafforzate per la prevenzione, la riduzione dei danni e il trattamento	156
6.2.4	Perseguimento penale ed esecuzione delle pene	156
6.2.5	Ripercussioni per le Città, gli agglomerati e le regioni di montagna	156
6.3	Ripercussioni sull'economia	157
6.3.1	Ripercussioni sul mercato della canapa	157
6.3.2	Valore aggiunto lordo	160
6.3.3	Entrate dello Stato	160
6.4	Ripercussioni sulla società	161
6.4.1	Ripercussioni sulla domanda di canapa	161
6.4.2	Ripercussioni sulla sanità pubblica	162
6.4.3	Ripercussioni sulla protezione dei giovani	163
6.4.4	Ripercussioni sulla sicurezza pubblica	163
6.5	Ripercussioni sull'ambiente	164
<b>7</b>	<b>Aspetti giuridici</b>	<b>165</b>
7.1	Costituzionalità	165
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	168
7.2.1	Convenzioni delle Nazioni Unite in materia di stupefacenti	169
7.2.2	Legislazione in materia di diritti dell'uomo	170
7.2.3	Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 19 giugno 1990 (CAAS)	171
7.2.4	Conformità al diritto commerciale internazionale	172
7.2.5	Esperienze di altri Paesi	173
7.2.6	Valutazione globale degli obblighi di diritto internazionale	174
7.3	Forma dell'atto	175
7.4	Subordinazione al freno alle spese	175
7.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	176
7.6	Delega di competenze normative	177
7.7	Protezione dei dati	180

## Bibliografia

# Rapporto

## 1 Genesi del progetto

### 1.1 Iniziativa parlamentare 20.473

Il 25 settembre 2020 l'allora consigliere nazionale Heinz Siegenthaler (Il Gruppo del Centro, PBD, BE) ha presentato l'iniziativa parlamentare 20.473 così formulata:

*Secondo le raccomandazioni della Commissione federale per le questioni relative alle dipendenze è necessario disciplinare nuovamente a livello di legge la coltivazione, la produzione, il commercio e il consumo di cannabis contenente THC con gli obiettivi seguenti:*

- *prendere in considerazione il modello dei quattro pilastri della politica svizzera in materia di droghe*
- *controllare la produzione e il commercio da parte di organi statali, in particolare in merito alla protezione dei giovani e dei consumatori e all'informazione*
- *separare il mercato destinato all'uso medico da quello non medico*
- *riduzione del mercato nero tramite l'abolizione della proibizione*
- *regolamentazione della tassazione e della domanda*
- *regolamentazione della coltivazione per uso personale.*

Nella motivazione, l'autore dell'iniziativa sostiene che il divieto non ha raggiunto sufficientemente lo scopo di proteggere la popolazione e non appare proporzionato alla luce delle evidenze scientifiche sulla nocività della cannabis. Prosegue poi affermando che sono 300 000 le persone che consumano regolarmente la cannabis e che il mercato nero prospera. La cannabis ivi acquistata non è tracciabile né controllabile e di conseguenza non sono garantite né la protezione né l'informazione dei consumatori. Solo una regolamentazione a livello di legge potrebbe affrontare questi problemi e soddisfare i requisiti della politica svizzera in materia di dipendenze. Un'effettiva protezione dei giovani presuppone l'esistenza di un mercato regolamentato. L'autore dell'iniziativa rimanda inoltre al potenziale ecologico ed economico della canapa come pianta utile.

Il 28 aprile 2021 la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) ha esaminato l'iniziativa parlamentare, decidendo di darle seguito con 13 voti contro 11 e 1 astensione. Il 19 ottobre 2021 la Commissione omologa del Consiglio degli Stati (CSSS-S) ha dato il proprio consenso a questa decisione con 9 voti contro 2.

### 1.2 Lavori della Commissione e della sottocommissione

Il 6 aprile 2022 la Commissione, con 13 voti contro 6 e 3 astensioni, ha deciso di elaborare un progetto legislativo e di affidare tali lavori a una sottocommissione. In

occasione della seduta successiva, la Commissione ha deciso che la sottocommissione si sarebbe dovuta comporre di nove membri<sup>1</sup> e ha adottato il mandato attribuito a quest'ultima, nel quale era stabilito che, nell'elaborare un progetto legislativo, la sottocommissione avrebbe dovuto tenere conto dei risultati delle sperimentazioni pilota e includere le esperienze acquisite da altri Paesi, i risultati della ricerca nonché altre basi pertinenti.

La sottocommissione ha avviato i lavori a metà agosto 2022 e si è riunita in tutto 11 volte. In una prima fase, da metà agosto 2022 a metà aprile 2024, si è occupata della definizione dei contenuti di una regolamentazione della canapa. Nel corso delle prime due sedute si è fatta un'idea dei diversi modelli di regolamentazione. Nelle due sedute successive ha deciso gli obiettivi e i parametri di base per la futura regolamentazione. Nell'ambito di altre quattro sedute ha discusso diverse questioni dettagliate risultanti da parametri di base e che necessitavano di un chiarimento prima di poter elaborare le disposizioni di legge. In questa prima fase dei lavori, la sottocommissione ha anche condotto audizioni con la Commissione federale per le questioni relative alle dipendenze e alla prevenzione delle malattie non trasmissibili (CFDNT), nonché con rappresentanze di associazioni di categoria attive nel campo delle politiche in materia di droghe e dipendenze e con rappresentanze dell'industria produttrice di canapa, dei Cantoni e delle città. Nel novembre 2022 ha inoltre sentito esperti provenienti dalla provincia canadese del Québec e dalla Germania.

Dato il tempo richiesto dai lavori della sottocommissione, il 31 agosto 2023 la Commissione ha proposto al Consiglio nazionale, con 15 voti contro 7 e 2 astensioni, di prorogare di due anni il termine per l'elaborazione del progetto legislativo. Una minoranza ha proposto di togliere dal ruolo l'iniziativa parlamentare. Il 28 settembre 2023 il Consiglio nazionale ha approvato la proroga del termine con 104 voti contro 69.

In virtù dell'articolo 112 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002<sup>2</sup> sul Parlamento, per i loro lavori la sottocommissione e la Commissione si sono avvalse di esperti dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP). Poiché la regolamentazione della canapa a scopi non medici non riguarda solo questioni legate alla protezione della salute, ma anche, per esempio, settori del diritto economico e fiscale, del diritto della circolazione stradale o del diritto internazionale pubblico, gli esperti dell'UFSP si sono avvalsi a loro volta di altri interlocutori dei rispettivi servizi federali competenti. Hanno inoltre commissionato diversi studi e perizie al fine di analizzare gli aspetti fondamentali di una futura regolamentazione. In collaborazione con la Segreteria di Stato dell'economia (SECO), l'UFSP ha anche commissionato un'approfondita analisi d'impatto della regolamentazione (AIR). Infine, il rapporto del Consiglio

<sup>1</sup> Composizione originaria: Barbara Gysi (presidenza), Céline Amaudruz, Thomas de Courten, Verena Herzog (fino a novembre 2023), Lorenz Hess, Jörg Mäder (fino a novembre 2023), Léonore Porchet, Andri Silberschmidt (fino a ottobre 2024) e Flavia Wasserfallen (fino a novembre 2023).

Altri membri: Martina Bircher (da novembre 2023 a dicembre 2024), Vroni Thalmann-Bieri (da novembre 2023), Sarah Wyss (da novembre 2023), Regine Sauter (da novembre 2024), Thomas Aeschi (da gennaio 2025).

<sup>2</sup> RS 171.10

federale «Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa», pubblicato nel novembre 2023 in adempimento del postulato Minder 21.3280<sup>3</sup> ha rappresentato un'ulteriore importante base per i lavori della sottocommissione.

Nella seconda fase dei lavori, da fine ottobre a metà dicembre 2024, la sottocommissione ha quindi esaminato il progetto preliminare che l'Amministrazione aveva elaborato sulla base degli obiettivi, dei parametri di base e di ulteriori elementi. Il 9 dicembre 2024 la sottocommissione ha adottato con 5 voti contro 4 il progetto preliminare da presentare alla Commissione.

Il 13 e 14 febbraio 2025 la Commissione ha esaminato il progetto preliminare della sottocommissione. Con 14 voti contro 8 e 3 astensioni, è entrata in materia e ha accolto il progetto preliminare nella votazione sul complesso con 14 voti contro 9 e 2 astensioni. Il 3 luglio 2025, la Commissione ha adottato le modifiche redazionali al progetto preliminare e al relativo rapporto esplicativo da porre in consultazione.

Per poter proseguire con i lavori al progetto preliminare, il 3 luglio 2025 la Commissione ha inoltre proposto al suo Consiglio, senza controproposte, di prorogare di altri due anni il termine per l'elaborazione del progetto legislativo.

## **2 Situazione iniziale**

### **2.1 Diritto vigente**

#### **2.1.1 Cenni storici**

La questione della regolamentazione della canapa è da tempo oggetto di discussione. Nel giugno 2004, una proposta del Consiglio federale a favore di un'ampia depenalizzazione della canapa è naufragata in Parlamento. Il Consiglio nazionale aveva deciso per due volte di non entrare in materia. Questa proposta di depenalizzazione della canapa costituiva un elemento essenziale di una vasta revisione parziale della legge del 3 ottobre 1951<sup>4</sup> sugli stupefacenti (LStup), che il Consiglio federale aveva presentato al Parlamento nel marzo 2001<sup>5</sup>. Secondo il disegno del Consiglio federale, il consumo di canapa sarebbe dovuto diventare esente da pena. In determinate circostanze si sarebbero dovute tollerare anche la produzione di canapa e la dispensazione agli adulti nei punti vendita. Campagne di prevenzione e offerte rafforzate di consulenza e di intervento tempestivo avrebbero dovuto accompagnare questa vasta depenalizzazione.

Poco dopo il rigetto della vasta revisione parziale della LStup, la CSSS-N ha presentato un'iniziativa parlamentare volta a sancire rapidamente a livello di legge gli elementi della revisione parziale naufragata in grado di raccogliere la maggioranza dei

<sup>3</sup> Il rapporto può essere consultato all'indirizzo [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > 21.3280 > Rapporto in risposta all'intervento parlamentare.

<sup>4</sup> **RS 812.121**

<sup>5</sup> Messaggio e disegno del Consiglio federale del 9 marzo 2001 concernente la modifica della legge sugli stupefacenti (FF **2001** 3313, FF **2001** 3411), oggetto n. 01.024.

consensi<sup>6</sup>. Il 20 marzo 2008 il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno accolto il progetto di modifica della LStup presentato dalla CSSS-N e il Popolo svizzero si è espresso a favore in occasione del referendum del 30 novembre 2008. La modifica di legge è entrata in vigore il 1° luglio 2017. Con essa, il modello dei quattro pilastri composto dai settori prevenzione, terapia e reinserimento, riduzione dei danni e aiuto alla sopravvivenza nonché controllo e repressione è stato sancito a livello di legge e le cure basate sulla prescrizione di eroina sono state definitivamente introdotte. È stata inoltre consentita l'applicazione medica limitata della canapa e di altri stupefacenti illegali.

Pur accogliendo la revisione parziale della LStup, nello stesso giorno il Popolo svizzero ha respinto con il 63,3 per cento dei voti un'iniziativa popolare sulla legalizzazione della canapa. L'iniziativa «per una politica della canapa che sia ragionevole e che protegga efficacemente i giovani» chiedeva che il consumo, la coltivazione e il possesso di canapa per uso proprio fossero esenti da pena e che la produzione, l'importazione, l'esportazione e il commercio di canapa fossero regolamentati<sup>8</sup>.

Nel 2009 la CSSS-N è tornata sulla questione della regolamentazione della canapa e ha deciso di elaborare una modifica della LStup al fine di punire il consumo di canapa con una multa disciplinare<sup>9</sup>. Tale modifica mirava a uniformare e semplificare il perseguimento penale. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno accolto il progetto il 28 settembre 2012 e la modifica è entrata in vigore il 1° ottobre 2013. Da allora, il consumo di canapa da parte degli adulti è in linea di principio assoggettato alla procedura della multa disciplinare. Il possesso per uso personale di massimo 10 g di canapa è esente da pena. Con effetto da gennaio 2018, la regolamentazione sulla procedura della multa disciplinare è stata trasferita nella legge del 18 marzo 2016<sup>10</sup> sulle multe disciplinari (LMD) nel frattempo emanata.

Nel febbraio 2019 il Consiglio federale ha presentato al Parlamento una modifica della LStup con validità limitata concernente lo svolgimento di sperimentazioni scientifiche pilota con la canapa a scopi non medici<sup>11</sup>. Ha così risposto a cinque mozioni di uguale tenore e a un'iniziativa parlamentare della CSSS-N, presentate dopo che non era stato possibile autorizzare dei progetti di ricerca a causa della mancanza di basi legali. Il 25 settembre 2020 il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno accolto la modifica di legge, che è entrata in vigore il 15 maggio 2021 e rimarrà valida fino al 14 maggio 2031. Tale modifica consente di svolgere sperimentazioni pilota scientifiche con la canapa a scopi non medici, limitate sotto il profilo territoriale, temporale e materiale.

<sup>6</sup> Rapporto e progetto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale del 4 maggio 2006 (FF **2006** 7879, FF **2006** 7933), oggetto n. 05.470.

<sup>7</sup> Gli articoli 3e e 3f LStup sono entrati in vigore già il 1° gennaio 2010 (RU **2011** 2559).

<sup>8</sup> Messaggio del Consiglio federale del 15 dicembre 2006 (FF **2007** 239), oggetto n. 06.106.

<sup>9</sup> Rapporto e progetto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale del 26 ottobre 2011 (FF **2011** 7269, FF **2011** 7289), oggetto n. 04.439. Delle altre due iniziative parlamentari all'epoca pendenti sulla regolamentazione della canapa, una è stata respinta (04.443) e una è stata tolta dal ruolo (04.459).

<sup>10</sup> **RS 314.1**

<sup>11</sup> Messaggio e disegno del Consiglio federale del 27 febbraio 2019 (FF **2019** 2187, FF **2019** 2217), oggetto n. 19.021.

Parallelamente alle consultazioni sulle sperimentazioni pilota, nel giugno 2020 il Consiglio federale ha presentato anche un progetto per l'abrogazione del divieto di utilizzare la canapa *a scopi medici*<sup>12</sup>, che prendeva spunto da un rapporto del 2004 in adempimento di una mozione<sup>13</sup>. Il 19 marzo 2021 il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno accolto la modifica di legge, che è entrata in vigore ad agosto 2022. Da allora, i medici possono prescrivere medicinali a base di canapa e non necessitano di alcuna autorizzazione eccezionale dell'UFSP.

Il 30 aprile 2024 è stato inoltre pubblicato il testo dell'iniziativa popolare federale «Legalizzazione della cannabis: un'opportunità per l'economia, la salute e l'uguaglianza»<sup>14</sup>. L'iniziativa prevede in particolare che gli adulti possano coltivare e possedere canapa. I limiti quantitativi richiesti per l'uso proprio e per potersi mettere alla guida di un veicolo sono elevati rispetto alle regolamentazioni di altri Paesi. La coltivazione e vendita a scopo commerciale dovranno essere a loro volta permesse, ma sotto licenza. Inoltre, le entrate provenienti dall'imposta sui prodotti della canapa dovranno essere destinate alla formazione, alla prevenzione e all'informazione. Il termine per la raccolta delle firme è il 30 ottobre 2025.

### **2.1.2 Basi legali relative all'impiego della canapa a scopi non medici**

Sono considerate canapa ai sensi del diritto in materia di stupefacenti le piante di canapa o parti delle stesse che presentano una concentrazione media di tetraidrocannabinolo (THC) totale pari almeno all'1,0 per cento. Sono inoltre considerati canapa tutti gli oggetti e i preparati che presentano una concentrazione media di THC totale pari almeno all'1,0 per cento o fabbricati a partire da canapa con una concentrazione media corrispondente. Questo valore limite di THC vale quindi anche per gli estratti di canapa, la resina di canapa (hashish), l'olio o le tinte di canapa. Si applica inoltre ai semi e alle talee di canapa, a condizione che se ne possano ricavare piante con una concentrazione media di THC totale pari almeno all'1,0 per cento. Queste definizioni provengono dall'ordinanza del DFI del 30 maggio 2011<sup>15</sup> sugli elenchi degli stupefacenti (OEstup-DFI).

La canapa che presenta un tenore totale di THC inferiore all'1,0 per cento non è invece considerata uno stupefacente e può essere coltivata, messa in commercio e, a seconda delle circostanze, importata ed esportata senza essere sottoposta ai controlli previsti dal diritto in materia di stupefacenti. Anche altri cannabinoidi, come per esempio il cannabidiolo (CBD), non soggiacciono al diritto in materia di stupefacenti a condizione che non figurino nell'elenco degli stupefacenti. A seconda dello scopo di impiego, per i prodotti della canapa con un tenore totale di THC inferiore

<sup>12</sup> Messaggio e disegno del Consiglio federale del 24 giugno 2020 (FF 2020 5391, FF 2020 5431), oggetto n. 20.060.

<sup>13</sup> Cfr. [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Attività parlamentare > Curia Vista > 14.4164 > Rapporto in adempimento dell'intervento parlamentare

<sup>14</sup> FF 2024 941

<sup>15</sup> Allegato I OEstup-DFI; RS 812.121.11

all'1 per cento fanno stato basi legali diverse. Può quindi essere determinante il diritto in materia di agenti terapeutici, derrate alimentari, prodotti del tabacco o prodotti chimici. Se non trova applicazione alcuna legge speciale, si applicherà la legge federale del 12 giugno 2009<sup>16</sup> sulla sicurezza dei prodotti (LSPro). Per i prodotti contenenti CBD senza una destinazione d'uso definita fa stato il diritto in materia di prodotti chimici<sup>17</sup>.

Secondo l'articolo 8 capoverso 1 lettera d LStup, gli stupefacenti con effetti del tipo della canapa sono in linea di principio vietati, salvo quando siano utilizzati a fini medici. Ciò significa che la coltivazione, l'importazione, la fabbricazione, la messa in commercio e il consumo di canapa a scopi non medici sono sostanzialmente vietati e punibili. Se non vi ostano convenzioni internazionali, l'UFSP può però rilasciare autorizzazioni eccezionali per la messa in commercio di canapa a scopi di ricerca scientifica o per misure di lotta contro gli stupefacenti (art. 8 cpv. 5 e 8 LStup). La vendita della canapa a scopi non medici è inoltre consentita nell'ambito dei progetti pilota scientifici autorizzati dall'UFSP (art. 8a LStup). I prodotti acquistati in questo ambito possono essere impiegati per uso proprio e consumati al di fuori degli spazi pubblicamente accessibili.

Le inosservanze del divieto della canapa a scopi non medici sono gestite in vario modo a seconda del livello di gravità e dell'età (art. 19–27 LStup). Il consumo di canapa da parte di adulti è generalmente considerato una semplice infrazione, punita con una multa disciplinare di 100 franchi, a patto che non si siano verificate altre infrazioni (art. 1 cpv. 1 lett. a n. 10 LMD, all. 2 dell'ordinanza del 16 gennaio 2019<sup>18</sup> concernente le multe disciplinari). Il possesso personale di un'esigua quantità di canapa, fissata a un massimo di 10 g, è invece esente da pena (art. 19b cpv. 2 LStup). Nella circolazione stradale vige la tolleranza zero: non appena viene provata la presenza di THC nel sangue, una persona è considerata inabile alla guida indipendentemente da altre prove e dal grado individuale di sopportabilità. Il valore limite di rilevamento metrologico, il cosiddetto «valore limite analitico», è stabilito a livello di ordinanza ed è pari a 1,5 µg/l di THC nel sangue intero<sup>19</sup>. La polizia può però disporre un esame del sangue solo se riscontra anomalie. La presenza di THC nel sangue costituisce una grave infrazione che viene punita con il ritiro della licenza di condurre e, di norma, una pena pecuniaria. Nel caso di consumo di canapa o di altre infrazioni da parte di minorenni si applica il diritto penale minorile, che consente una varietà di misure educative o terapeutiche all'insegna del principio «educare prima di punire»<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> RS 930.11.

<sup>17</sup> Per spiegazioni dettagliate, cfr. il rapporto in adempimento del postulato Minder 21.3280, pag. 28–44.

<sup>18</sup> RS 314.11

<sup>19</sup> Articolo 34 dell'ordinanza dell'USTRA concernente l'ordinanza sul controllo della circolazione stradale (OCCS-USTRA; RS 741.013.1) e articolo 2 capoverso 2 dell'ordinanza sulle norme della circolazione stradale (ONC; RS 741.11). Cfr. anche gli articoli 31 capoverso 2 e 55 capoverso 7 della legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (LCStr; RS 741.01).

<sup>20</sup> Cfr. il rapporto dell'UFSP del novembre 2019 «La protection de la jeunesse dans le domaine de la consommation de substances addictives» (disponibile anche in ted.), consultabile all'indirizzo: [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > 19.021 > Documenti delle commissioni pubblici.

I requisiti delle sperimentazioni pilota scientifiche sono disciplinati in un'ordinanza<sup>21</sup>. In particolare, le sperimentazioni pilota devono fornire evidenze sugli effetti sulla salute fisica e mentale dei consumatori, sul comportamento di consumo, su aspetti socioeconomici, sul mercato illegale, sulla protezione dei giovani e sull'ordine e la sicurezza pubblici. Possono durare al massimo cinque anni ed è ammessa un'unica proroga di due anni. Devono essere limitati a uno o più Comuni e possono coinvolgere al massimo 5000 persone. I partecipanti devono essere maggiorenni, poter provare di consumare già regolarmente canapa ed essere domiciliati nel Cantone nel quale si svolge la sperimentazione pilota. Non possono parteciparvi gruppi di persone a rischio come donne incinte o persone incapaci di discernimento. La canapa venduta deve essere coltivata in Svizzera secondo standard biologici e conformemente alle regole delle buone pratiche agricole. La qualità e le informazioni relative ai prodotti devono soddisfare determinati requisiti. Le sperimentazioni pilota devono includere un piano per la sicurezza, la salute e la protezione dei minori e il personale di vendita deve essere formato. Per monitorare lo stato di salute dei partecipanti, le sperimentazioni pilota devono disporre di un medico responsabile di studi clinici. La quantità venduta a persona è limitata. È vietato pubblicizzare i prodotti della canapa, dispensarli a terzi o consumarli in luoghi pubblici. Infine, i responsabili delle sperimentazioni pilota devono riferire annualmente all'UFSP in merito all'andamento della sperimentazione. L'UFSP deve informare l'opinione pubblica e analizzare i rapporti di ricerca correntemente e al termine delle sperimentazioni pilota.

A fine 2024 erano in corso sette sperimentazioni pilota per un totale di 7712 partecipanti<sup>22</sup>. Le sperimentazioni pilota riguardano i Cantoni di Basilea-Campagna, Basilea-Città, Ginevra, Lucerna, Vaud e Zurigo. I punti vendita si trovano nelle città di Basilea, Berna, Bienne, Losanna, Winterthur e Zurigo nonché ad Allschwil e Liestal (BL), Vernier (GE), Dübendorf, Horgen, Schlieren e Wetzikon (ZH). Gli obiettivi di ricerca sono diversi. Vengono sperimentati modelli a scopo di lucro e senza scopo di lucro. A seconda della sperimentazione pilota, come punti vendita si utilizzano farmacie, servizi comunali, negozi specializzati in prodotti della canapa o «Social Club» gestiti da associazioni. In alcuni «Social Club» è possibile consumare la canapa anche sul posto. Viene offerto un ampio assortimento di prodotti della canapa. I prodotti possono avere un tenore totale di THC pari al massimo al 20 per cento, ma vengono offerti anche prodotti con un tenore più basso, per esempio dal 5 per cento in su. Le sperimentazioni pilota sono finanziate per lo più tramite fondi pubblici e i ricavi delle vendite, ma in parte anche da finanziatori privati.

<sup>21</sup> Ordinanza del 31 marzo 2021 sulle sperimentazioni pilota secondo la legge sugli stupefacenti (OSPStup; RS **812.121.5**)

<sup>22</sup> Mavrot, C. / Hadorn, S. / Novet, B. (2024b): Executive Summary: Analisi dei risultati delle sperimentazioni pilota sulla cannabis nelle città svizzere – prima parte, 2023 – metà 2024, studio redatto su incarico dell'UFSP, Università di Losanna. Cfr. anche il rapporto dettagliato in francese.

## 2.2 Necessità di agire e obiettivi

### 2.2.1 Entità e conseguenze del consumo di canapa

#### *Entità del consumo di canapa*

La canapa è la sostanza illegale maggiormente consumata in Svizzera. Secondo l'indagine sulla salute in Svizzera, nel 2022 il 7,6 per cento delle persone di età compresa tra i 15 e i 64 anni ha consumato canapa negli ultimi 12 mesi<sup>23</sup>, mentre il 4,0 per cento delle persone tra i 15 e i 64 anni, ossia più di 220 000 persone, ha consumato canapa negli ultimi 30 giorni. Circa un terzo delle persone tra i 15 e i 64 anni in Svizzera ha già esperienza con la canapa. Il consumo più elevato si registra nella fascia d'età tra i 15 e i 24 anni e dai 35 anni in su diminuisce sensibilmente. In generale è più diffuso tra gli uomini. Negli ultimi cinque anni si è mantenuto complessivamente stabile, ma negli ultimi 20 anni è tendenzialmente aumentato<sup>24</sup>.

Per quanto riguarda il consumo problematico, secondo l'indagine sulla salute in Svizzera, nel 2022 lo 0,8 per cento delle persone di età compresa tra i 15 e i 74 anni ha consumato canapa nell'ultimo mese per 20 o più giorni. Circa la metà di tali consumatori ha fumato giornalmente anche tabacco<sup>25</sup>. Secondo la statistica del trattamento delle dipendenze, nel 2023, in una normale giornata di attività, quasi 3300 persone hanno dovuto ricevere cure ambulatoriali o ospedaliere principalmente per problemi legati alla canapa. Tali persone costituiscono il gruppo di gran lunga più giovane tra coloro che hanno fatto ricorso all'aiuto in caso di dipendenze per altri motivi. Nel 2023 le persone ricoverate in ambito stazionario a causa di disturbi legati al consumo di canapa che hanno ricevuto cure mediche o psicosociali sono state rispettivamente 1069 e 109, il che corrisponde al 7,2 per cento e all'8,2 per cento dei ricoveri totali dovuti all'uso di sostanze. La quota maggiore è rappresentata dai ricoveri per disturbi legati al consumo di alcol (56,1 risp. 46,1 per cento), seguiti dai ricoveri dovuti al consumo di cocaina (13,4 risp. 21 per cento) e di oppioidi (9,7 per cento)<sup>26</sup>.

I giovani si avvicinano molto presto al consumo di canapa. Secondo l'indagine sulla salute degli allievi e delle allieve in Svizzera, nel 2022 circa il 5 per cento dei quattordicenni e circa il 10 per cento dei quindicenni ha consumato canapa almeno una volta negli ultimi 30 giorni. In entrambi i casi, circa un quinto ha consumato canapa per più di dieci giorni. Ha già provato la canapa circa l'11 per cento dei quattordicenni e circa il 18 per cento dei quindicenni<sup>27</sup>. Nell'ambito di un altro studio che dal 2004

<sup>23</sup> UST (2024): Indagine sulla salute in Svizzera 2022: Consumo di canapa.

<sup>24</sup> Le analisi delle acque reflue mostrano che in alcune città della Svizzera si rilevano le concentrazioni più elevate di residui di THC dopo città di Croazia, Paesi Bassi, Spagna e Slovenia. Tali analisi indicano inoltre che il consumo in Svizzera non è limitato alle grandi città. Cfr. fedpol (2024): Abwasseranalyse und Drogen – Resultate 2023 einer Europäischen und Schweizer Studie.

<sup>25</sup> Obsan / UFSP (2024): Consumo di sostanze: Comportamento a rischio ripetuto (età: 15-74). MonAM, sistema di monitoraggio delle dipendenze e delle malattie non trasmissibili.

<sup>26</sup> UFSP (2024) : Rapporto annuale act-info 2023.

<sup>27</sup> Delgrande, M. / Balsiger, N. / Schmidhauser, V. (2023): Consommation de substances psychoactives chez les 11 à 15 ans en Suisse – Situation en 2022 et évolution dans le temps. Résultats de l'étude Health Behaviour in School-Age Children (HSBC), Losanna: Dipendenze Svizzera.

segue un gruppo di minori di Zurigo è stato riscontrato un consumo molto più frequente di canapa. Nel 2013 il 42 per cento dei quindicenni ha indicato di aver già consumato canapa e due anni dopo, mentre all'età di 17 anni, tale percentuale si aggirava attorno al 64 per cento<sup>28</sup>.

### *Conseguenze sulla salute*

Il consumo di canapa è sempre associato a rischi per la salute. Dal punto di vista della sanità pubblica, è però problematico soprattutto se la canapa è consumata di frequente, in gran quantità e per molto tempo e se il consumo inizia già in giovane età. A seconda della composizione e della dose, la canapa ha effetto calmante, euforizzante o leggermente allucinogeno. In caso di consumo sporadico, gli effetti sulla salute sono piuttosto contenuti rispetto ad altre sostanze psicoattive, ma tutt'altro che trascurabili<sup>29</sup>. I rischi sono maggiori se il consumo è importante e prolungato nel tempo. In caso di consumo a rischio sul lungo termine aumenta la probabilità di malattie psichiche, come depressione e disturbi d'ansia o della personalità, nonché il rischio di sviluppare una dipendenza psichica. Il rischio di malattie psichiche o di episodi psicotici aumenta anche con il tenore di THC. Fumare canapa aumenta inoltre il rischio di infiammazioni alle vie respiratorie e di malattie tumorali, ulteriormente aggravato dall'aggiunta di tabacco. Nel caso della canapa con un tenore elevato di THC e di assunzione di canapa attraverso il tratto gastrointestinale, risulta maggiore anche il rischio di sovradosaggio. Infine, la canapa acquistata sul mercato illegale può essere contaminata da sostanze da taglio o sostanze nocive per la salute e il tenore di THC è sconosciuto<sup>30</sup>.

Risultati di lavori di ricerca indicano che il consumo in giovane età può compromettere lo sviluppo cerebrale, soprattutto in caso di consumo frequente e ad alte dosi<sup>31</sup>. Il consumo regolare ha ripercussioni negative sull'attenzione, la concentrazione e la capacità di apprendimento. Allo stato attuale delle conoscenze questi danni appaiono in gran parte reversibili una volta interrotto il consumo. È ampiamente contestato che in persone con una specifica predisposizione la canapa possa scatenare disturbi dello spettro psicotico o accelerarne lo sviluppo e peggiorare il decorso della malattia.

### *Conseguenze economiche e sociali*

In uno studio del 2022, il fatturato annuo diretto del mercato illegale della canapa in Svizzera è stimato a 582 milioni di franchi<sup>32</sup>. Tale stima si basa su un consumo annuo

<sup>28</sup> Quednow, B. B. / Steinhoff, A. / Bechtiger, L. / Ribeaud, D. / Eisner, M. / Shanahan, L. (2021): High Prevalence and Early Onsets: Legal and Illegal Substance Use in an Urban Cohort of Young Adults in Switzerland. *European Addiction Research*, 28(3): 186–198.

<sup>29</sup> Hall, W. (2014): What has research over the past two decades revealed about the adverse health effects of recreational cannabis use? *Addiction*, 110(1): 19–35.

<sup>30</sup> Bernhard, W. / Ambach, L. / König, S. / Nussbaumer, S. / Weinmann, W. (2017): Untersuchung von Cannabis auf Streckmittel, Verschnittstoffe, Pestizide, mikrobiologische und anorganische Kontaminationen, studio redatto su incarico dell'UFSP.

<sup>31</sup> Hall, W. / Leung, J. / Lynskey, M. (2020): The Effects of Cannabis Use on the Development of Adolescents and Young Adults. *Annual Review of Developmental Psychology*, 2(1): 461–483.

<sup>32</sup> Hoff, O. (2022): Cannabis in der Schweizer Volkswirtschaft. Ökonomische Effekte aktueller und alternativer Regulierung, Zurigo.

di 39,3 t di canapa secca e di 16,7 t di hashish. Il 60 per cento di tali quantità è impiegato da persone che consumano canapa quasi tutti i giorni. A ciò si aggiungono costi stimati di 22 milioni di franchi per le cure mediche connesse alla canapa e di 57 milioni di franchi per le attività giudiziarie e di polizia<sup>33</sup>. I costi per le attività di prevenzione o altri costi legati alla dipendenza, come le perdite di guadagno, non sono stati inclusi nel calcolo. Secondo lo studio, il fatturato diretto del mercato illegale della canapa è così elevato perché il traffico illecito permette di realizzare margini estremamente alti. Mediante modelli di calcolo aggiuntivi<sup>34</sup>, lo studio dimostra che la creazione di un mercato regolamentato ridurrebbe sensibilmente il fatturato del mercato della canapa, in quanto i margini elevati subirebbero una contrazione. Inoltre, una regolamentazione potrebbe ridurre i costi delle attività giudiziarie e di polizia e generare entrate fiscali.

Sebbene la maggior parte delle infrazioni associate al consumo di stupefacenti continui a riguardare la canapa, la percentuale è in calo da anni. Secondo la statistica criminale del 2024, il 35,6 per cento delle infrazioni associate al consumo personale di stupefacenti riguardava il consumo di canapa. Potrebbe essersi verificato un consumo di canapa anche in un ulteriore 21,8 per cento di infrazioni in cui sono state registrate più sostanze. In generale, il numero di reati registrati dalla polizia per violazioni della LStup è in calo dal 2015. Nel 2024 è stato registrato il 14,5 per cento in meno di reati relativi al consumo personale rispetto al 2023<sup>35</sup>. Inoltre, la prassi d'esecuzione è cambiata a seguito di sentenze del Tribunale federale<sup>36</sup>. Infine, non vi sono statistiche specifiche per quanto riguarda il consumo di canapa nella circolazione stradale<sup>37</sup>.

## 2.2.2 Necessità di intervento

Dal punto di vista della Commissione, la politica in materia di canapa dovrebbe ricevere un nuovo orientamento, in quanto il divieto si è rivelato inefficace e la situazione attuale è del tutto insoddisfacente. Oggi il consumo di canapa è una realtà sociale in Svizzera e, nonostante il divieto, si mantiene da anni a un livello elevato. Il divieto criminalizza i consumatori, senza avere ripercussioni sul consumo. Ciò fa sì che i consumatori si esponano a rischi, in quanto la canapa acquistata illegalmente è spesso contaminata o tagliata. Poiché il consumo è illegale, si sa poco dei consumatori e non si riesce a raggiungerli con una prevenzione mirata. Inoltre, il consumo inizia

<sup>33</sup> Il valore aggiunto diretto del mercato della canapa e delle attività nei settori della sanità, della polizia e della giustizia è stimato allo 0,06 per cento del prodotto interno lordo.

<sup>34</sup> Nello studio si prendono in esame tre modelli di regolamentazione: l'autoapprovvigionamento mediante associazioni (Cannabis Social Club), un mercato soggetto a una regolamentazione minima e un mercato fortemente regolamentato.

<sup>35</sup> UST (2025): Statistica criminale di polizia (SCP). Rapporto annuale 2024 dei reati registrati dalla polizia, pag. 5 e 53.

<sup>36</sup> Rapporto in adempimento del postulato Rechsteiner 17.4076 Prospettive della politica svizzera in materia di droghe, pag. 49, consultabile all'indirizzo [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > 17.4076 > Rapporto in adempimento dell'intervento parlamentare. Cfr. anche DTF **6B\_1273/2016**, **6B\_274/2020** e **6B\_911/2021**.

<sup>37</sup> Cfr. USTRA (2025): Statistiche sulle misure amministrative (ADMAS) 2024, nonché Obsan / UFSP (2025): Incidenti stradali sotto l'effetto di sostanze. MonAM, Sistema di monitoraggio svizzero delle dipendenze e delle malattie non trasmissibili.

già in età scolare. Il consumo in giovane età è però particolarmente problematico, in quanto in questa fase lo sviluppo cerebrale non è ancora concluso e un consumo persistente di canapa può avere ripercussioni negative sullo sviluppo psichico e sociale e sui risultati scolastici. Anche in questo il divieto si è rivelato inefficace, visto che i giovani hanno comunque accesso alla canapa e una prevenzione credibile risulta difficile a causa del consumo illegale diffuso. Polizia e giustizia devono inoltre far fronte a un mercato illegale consolidato che consegue utili enormi, mentre Stato e società si fanno carico dei costi legati alle conseguenze sanitarie e sociali del consumo e al perseguimento penale. Nel complesso, la Commissione ritiene pertanto che l'approccio proibitivo abbia fallito.

La Commissione è dell'avviso che un accesso legale ma strettamente regolamentato alla canapa per gli adulti sia maggiormente idoneo a proteggere la salute pubblica. Aumentando la qualità e la sicurezza dei prodotti, si potrebbe garantire una protezione migliore ai consumatori. Questi potrebbero anche essere informati in modo oggettivo sui prodotti e sui rischi legati al consumo di canapa. Non dovendo più temere un perseguimento penale, i consumatori potrebbero essere generalmente raggiunti più facilmente, il che consentirebbe una prevenzione più efficace e migliorerebbe il rilevamento precoce di un consumo problematico. Si potrebbero anche promuovere forme di consumo meno rischiose. Un quadro legale consentirebbe inoltre di proteggere meglio i giovani dall'esposizione alla canapa e di dissuaderli dal consumarne. Grazie a un rigoroso divieto di dispensazione ai minorenni, l'accesso alla canapa potrebbe essere reso maggiormente difficoltoso. Riducendo le dimensioni del mercato illegale, i giovani vi sarebbero anche meno esposti. Con prescrizioni accompagnatorie come un divieto generale di pubblicità e misure di prezzo, si potrebbe garantire che la canapa non diventi più allettante nonostante sia legalmente accessibile. Queste prescrizioni potrebbero anche contribuire in via generale a proteggere la popolazione dagli effetti negativi del consumo di canapa. Un accesso legale alla canapa per gli adulti potrebbe inoltre arginare il mercato illegale. Nel complesso, si potrebbero così impiegare risorse in modo mirato per la riduzione del consumo problematico della canapa, per garantire la protezione dei giovani e per contrastare il traffico illecito organizzato.

Ai fini della protezione della salute pubblica, la Commissione intende quindi creare un quadro legale che disciplini l'impiego della canapa come sostanza dannosa senza incoraggiare il consumo. La canapa è una sostanza psicoattiva il cui consumo è nocivo per la salute. Deve dunque continuare a essere considerata uno stupefacente e non deve essere trattata come un normale bene di consumo («ordinary commodity»). La canapa non deve essere commercializzata. Piuttosto, la regolamentazione deve consentire un impiego più responsabile e meno rischioso e quindi un'attuazione più efficace dei quattro pilastri (prevenzione, terapia, riduzione dei danni e repressione) nel settore della canapa.

Alla luce della situazione da tempo insoddisfacente, la Commissione ritiene che sia giunto il momento, dopo diversi adeguamenti puntuali, di dare un nuovo orientamento alla politica in materia di canapa. L'introduzione della procedura della multa disciplinare ha portato semplificazioni, ma non è stata in grado di risolvere il problema del consumo illegale diffuso. Il divieto dei medicinali a base di canapa è già stato abrogato, separando così chiaramente l'impiego medico dal consumo nel tempo libero. Le

sperimentazioni pilota consentono inoltre attualmente a un numero limitato di consumatori di acquistare legalmente prodotti della canapa per la durata della sperimentazione. Un sondaggio tra la popolazione condotto nel 2021 indica che oltre due terzi della popolazione sono favorevoli alle sperimentazioni pilota e anche a una legalizzazione della canapa<sup>38</sup>. Con l'attuazione dell'iniziativa parlamentare s'intende mantenere il ruolo pionieristico della Svizzera nella politica in materia di droghe e realizzare una politica in materia di canapa al passo con i tempi.

Questa nuova regolamentazione completa della canapa potrà trarre spunto dalle esperienze nel frattempo maturate in altri Paesi (v. n. 3.1.2 e 3.2). L'Uruguay, per esempio, è stato il primo Paese ad autorizzare nel 2013 l'impiego a scopi non medici. Dal 2014, 24 Stati federali statunitensi, tre territori e Washington, DC, hanno legalizzato la canapa per il consumo non medico. Nell'ottobre 2018 il Canada ha emanato una legge quadro sull'impiego della canapa a scopi non medici. Da allora, nelle province canadesi si sono affermati diversi modelli di vendita. In Europa, Malta, Lussemburgo e Germania stanno facendo le prime esperienze con l'autoapprovvigionamento legale della canapa. Infine, la nuova regolamentazione offre la possibilità di trarre insegnamenti dalle esperienze di lunga data con il disciplinamento del tabacco e degli alcolici.

Per l'impostazione concreta della nuova regolamentazione si dovrà tenere conto anche delle evidenze finora ottenute dalle sperimentazioni pilota nelle città svizzere. Una prima analisi indica che le sperimentazioni sono partite con il piede giusto. Non si sono verificati eventi sanitari indesiderati né problemi legati alla sicurezza pubblica o all'ordine pubblico<sup>39</sup>. Dall'analisi emerge anche che grazie alle sperimentazioni pilota è stato possibile raggiungere persone che finora non erano visibili e conosciute. I partecipanti continuano ad avvalersi dell'offerta legale anche nel corso del tempo e possono essere meglio raggiunti con messaggi finalizzati alla prevenzione e alla riduzione dei danni. Ulteriori osservazioni iniziali delle sperimentazioni pilota suggeriscono inoltre che la vendita a scopo di lucro è inevitabilmente associata ad attività di promozione delle vendite anche in presenza di un rigoroso quadro giuridico. Nelle sperimentazioni pilota è altresì evidente il ruolo di primo piano delle città. Queste ultime, nell'ambito dell'attuazione delle suddette sperimentazioni, hanno infatti sviluppato le conoscenze pertinenti e instaurato una stretta collaborazione tra i servizi coinvolti nei settori della sanità, del sociale e della sicurezza. Nel complesso, la Commissione ritiene quindi che le sperimentazioni pilota forniscano evidenze preziose per la regolamentazione proposta.

### 2.3 Alternative esaminate

La Commissione e in particolare la sottocommissione hanno esaminato approfonditamente diversi modelli per la regolamentazione della canapa. L'obiettivo era porre la salute pubblica e la protezione dei giovani al centro di una futura regolamentazione, focalizzandosi sulla creazione di un quadro legale. La Commissione non ha pertanto

<sup>38</sup> Sotomo (2021): Einstellungen Legalisierung und Regulierung von Cannabis, Zurigo.

<sup>39</sup> Mavrot, C. et al. (2024b), pag. 5.

approfondito gli approcci in materia di depenalizzazione<sup>40</sup>. Le discussioni, inoltre, hanno riguardato soprattutto la maniera in cui dovrebbero essere strutturati i singoli elementi della regolamentazione di un mercato della canapa. Di seguito saranno pertanto presentate solo le principali alternative esaminate dalla sottocommissione o dalla Commissione<sup>41</sup>. La strutturazione dei singoli elementi della regolamentazione proposta è motivata in modo dettagliato al numero 4 «Punti essenziali del progetto».

### 2.3.1 **Regolamentazione limitata all'autoapprovvigionamento**

La Commissione, all'inizio dei lavori, si è occupata di un modello che almeno in una prima fase si sarebbe limitato alla creazione di un quadro legale per l'autoapprovvigionamento. Con l'autoapprovvigionamento si autorizzano in linea di principio la coltivazione, il possesso e il consumo individuali di canapa per uso personale. In parte è consentita anche la coltivazione in associazioni senza scopo di lucro. Un modello limitato all'autoapprovvigionamento avrebbe il vantaggio di poter essere attuato rapidamente, di presentare bassi rischi sociali attesi e di potersi avvalere delle esperienze di altri Paesi. Essendo rivolto solo ai consumatori che possono e vogliono coltivare canapa in proprio, non bisogna attendersi un aumento significativo del consumo. Inoltre, verrebbero meno i costi legati al perseguimento penale dei consumatori. Infine, una depenalizzazione del consumo e del possesso a uso personale è in linea di principio conciliabile con la Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961<sup>42</sup>, mentre una vendita commerciale di canapa a scopi non medici non lo sarebbe.

Secondo la Commissione, un modello limitato all'autoapprovvigionamento comporterebbe però troppo pochi vantaggi dal punto di vista della protezione della salute e dei giovani e non soddisfa quindi gli obiettivi dell'iniziativa parlamentare. Se da un lato i consumatori non sarebbero più stigmatizzati, dall'altro potrebbero però essere raggiunti solo in misura limitata. Di conseguenza, il consumo problematico potrebbe a stento essere ridotto. Inoltre, la qualità dei prodotti coltivati in proprio sarebbe incerta. Uno svantaggio importante consiste anche nel fatto che il mercato illegale continuerebbe sostanzialmente a sussistere, in quanto solo una piccola parte dei consumatori potrebbe coltivare in proprio la canapa. In base alle esperienze di Stati Uniti e Canada, si tratterebbe al massimo del 10 per cento dei consumatori<sup>43</sup>. Autorizzando anche l'attività di associazioni, si potrebbe aumentare la portata e raggiungere meglio i consumatori. Un modello con punti vendita e produzione a titolo commerciale po-

<sup>40</sup> Per depenalizzazione s'intende di norma l'eliminazione di sanzioni penali per il consumo e il possesso a fini di consumo personale di una sostanza controllata e vietata. Nel settore della canapa vi sono Paesi che hanno depenalizzato anche la coltivazione. Spesso al posto delle sanzioni di carattere penale vengono inflitte sanzioni amministrative, di diritto civile o multe disciplinari.

<sup>41</sup> Per una panoramica dei diversi modelli di regolamentazione, cfr. il numero 6.5 del rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Minder 21.3280.

<sup>42</sup> RS **0.812.121**

<sup>43</sup> Pardal, M. / Kilmer, B. / d'Auria, S. / Strabel, T. / Galimberti, S. / Hoorens, S. / Decorte, T. / Senator, B. (2022): Alternatives to profit-maximising commercial models of cannabis supply for non-medical use, RAND Europe.

trebbe invece garantire meglio la protezione dei giovani e della salute. Per questi motivi, la Commissione prevede la coltivazione in proprio della canapa solo come complemento a un mercato regolamentato.

### **2.3.2 Inclusione nella regolamentazione della canapa dei prodotti della canapa a basso tenore di THC**

La sottocommissione si è occupata a più riprese della questione se la regolamentazione debba includere anche i prodotti della canapa che non raggiungono il valore limite di THC dell'1 per cento ma che vengono utilizzati anche a scopi non medici, i cosiddetti scopi ricreativi. Il valore limite di THC è stato introdotto nel 2011 in occasione dell'attuazione della revisione della LStup su proposta della Società Svizzera di Medicina Legale (SSML). La finalità consisteva nello stabilire un criterio oggettivo per distinguere la canapa per scopi industriali e la canapa come droga, che avrebbe dovuto rendere superflue le difficili valutazioni circa lo scopo e semplificare l'esecuzione. In seguito, però, la canapa non è stata utilizzata solo a scopi industriali, bensì si è anche sviluppato un mercato dei prodotti della canapa a basso tenore di THC destinati al consumo. Per questi prodotti a basso tenore di THC si applicano regolamentazioni diverse a seconda della destinazione d'uso (cfr. n. 2.1.2). Mentre i prodotti della canapa a basso tenore di THC destinati a essere fumati o riscaldati possono essere messi in commercio ai sensi del diritto sui prodotti del tabacco, soprattutto l'inquadramento giuridico delle tinture e degli estratti di CBD per assunzione orale comporta delle difficoltà. Per questi prodotti, a seconda dell'impiego principale, si applica il diritto in materia di derrate alimentari o di medicinali. Essi non possono tuttavia soddisfare i requisiti del diritto in materia di derrate alimentari, in quanto quest'ultimo ammette solo residui minimi di THC. Inoltre, si osservano differenze tra i Cantoni a livello di esecuzione. Nel rapporto in adempimento del postulato Minder 21.3280, il Consiglio federale ha illustrato dettagliatamente la problematica dei prodotti della canapa a basso tenore di THC a scopi ricreativi. Ha inoltre presentato varianti per il disciplinamento di questi prodotti, tra cui l'inclusione degli stessi in una possibile regolamentazione della canapa a scopi non medici<sup>44</sup>.

La sottocommissione si è ripetutamente espressa a favore del mantenimento del valore limite di THC e dell'esclusione dalla regolamentazione dei prodotti della canapa a basso tenore di THC. Una riduzione del valore limite di THC avrebbe sì il vantaggio di consentire un adeguamento ai valori più diffusi a livello internazionale dello 0,2 o 0,3 per cento, ma comporterebbe anche l'abrogazione della regola chiara e consolidata vigente in Svizzera applicabile alla classificazione degli stupefacenti che producono effetti del tipo del THC. Il valore limite di THC dell'1 per cento si riferisce all'effetto psicotropo. La canapa con un tenore di THC inferiore all'1 per cento non ha pressoché nessun effetto inebriante e non crea dipendenza. La sottocommissione ha respinto anche un assoggettamento volontario dei prodotti della canapa a basso tenore di THC alla regolamentazione della canapa a scopi non medici. Ciò compli-

<sup>44</sup> Cfr. n. da 4.4 a 4.11 del rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Minder 21.3280. Le varianti sono illustrate al numero 4.10.3.

cherebbe infatti la regolamentazione complessiva, creerebbe incertezze e aumenterebbe l'onere per l'esecuzione. Alcune prescrizioni previste nel progetto preliminare, come il divieto di pubblicità, potrebbero quindi non essere proporzionate per i prodotti della canapa a basso tenore di THC a causa dell'assenza di effetto psicotropo. La sottocommissione è pertanto giunta alla conclusione che la regolamentazione debba concentrarsi sulla canapa con effetto psicoattivo in linea con quanto chiesto dall'iniziativa parlamentare.

### **3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo**

#### **3.1 Paesi membri dell'UE**

Poiché l'UE non dispone di una legislazione completamente armonizzata sul consumo di stupefacenti e dunque neanche su quello della canapa, ogni Paese membro deve provvedere in linea di principio a un apposito disciplinamento. L'UE, tuttavia, in virtù dell'articolo 83 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), ha competenze legislative nell'ambito del traffico transfrontaliero illegale di stupefacenti. Fondandosi su queste competenze, nel 2004 il Consiglio dell'Unione europea ha emanato la decisione quadro 2004/757/GAI<sup>45</sup>, che stabilisce norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati di traffico illecito di stupefacenti e precursori<sup>46</sup>, 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 misure di informazione e prevenzione (art. 168 par. 1 TFUE). Tutti i Paesi membri dell'Unione europea hanno ratificato la Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961.

In nessun Paese membro dell'UE esiste un disciplinamento del mercato della canapa a scopi non medici comparabile a quello previsto dal progetto preliminare. Nella maggior parte dei Paesi membri dell'UE, l'impiego della canapa a scopi non medici è vietato. Negli ultimi anni in alcuni Paesi europei vi sono stati sviluppi verso un nuovo disciplinamento della canapa a scopi non medici, con progressi variabili a seconda del Paese. Alcuni hanno depenalizzato il possesso per consumo e fabbisogno proprio, mentre altri lo hanno legalizzato. Dal punto di vista dei rispettivi Paesi, tutti gli approcci sinora perseguiti sono conciliabili con il diritto dell'Unione e con la Convenzione unica sugli stupefacenti, in quanto il commercio non è stato legalizzato.

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> I precursori sono sostanze che non creano dipendenza ma che possono essere trasferite in stupefacenti o sostanze psicotrope.

### 3.1.1 Depenalizzazione della canapa

#### *Portogallo*

In Portogallo, nel 2001 sono stati depenalizzati sia il consumo sia il possesso di piccole quantità di droga. Il modello portoghese distingue tra consumatori e trafficanti, sebbene in linea di principio non esista una regolamentazione specifica per la canapa<sup>47</sup>. I consumatori devono essere considerati alla stregua di pazienti cui bisogna offrire sostegno, mentre i trafficanti continuano a essere perseguiti penalmente. Questo modello pone l'accento sul trattamento e sulla riduzione dei danni per i consumatori<sup>48</sup>. La vendita e il consumo di canapa rimangono illegali<sup>49</sup>.

#### *Repubblica Ceca*

Nella Repubblica Ceca, nel 1990, il possesso di droghe per uso personale è stato declassato da reato a illecito. A partire dal 1999, per i diversi stupefacenti sono stati definiti i quantitativi il cui possesso doveva rimanere depenalizzato. Nel 2009, infine, la restrizione quantitativa per la canapa è stata nuovamente abrogata<sup>50</sup>. Sono inoltre in corso discussioni a livello governativo e parlamentare in merito a una legalizzazione della canapa a scopi non medici. I dettagli non sono però ancora stati definiti.

#### *Spagna*

All'inizio degli anni Novanta, in alcune regioni della Spagna sono state fondate associazioni a scopo non lucrativo, i cosiddetti «Cannabis Social Club» (CSC), i cui membri possono acquistare e consumare canapa per uso personale<sup>51</sup>. Tali associazioni si avvalgono di una zona grigia del diritto e si fondano su una giurisprudenza secondo cui le attività in ambienti privati (consumo, produzione, cessione senza profitto) non dovrebbero essere perseguite penalmente<sup>52</sup>.

#### *Paesi Bassi*

Nei Paesi Bassi la canapa resta vietata dalla legge, ma la vendita, il possesso e il consumo di piccole quantità sono di fatto legalizzati dal 1976, ovvero ne è tollerato il commercio nei cosiddetti «coffee shop». Non tollerate tuttavia sono la produzione e la distribuzione di canapa, il che porta a certe contraddizioni di questo approccio (problema «backdoor»). Per questo nel 2017 il Parlamento neerlandese ha accolto una legge sulla legalizzazione della canapa entro determinati limiti temporali e territoriali. Si tratta di una «legge sulla sperimentazione», che permette di derogare per la durata della sperimentazione alla legislazione vigente. Lo scopo è chiarire se l'intera catena

<sup>47</sup> Una piccola quantità corrisponde a dieci dosi giornaliere, che variano a seconda della sostanza.

<sup>48</sup> Hofmann, R. (2025): *The Regulation of Cannabis in Europe. Of Highs and Laws*. Londra: Routledge.

<sup>49</sup> Lei n.° 30/2000. Regime jurídico do consumo de estupefacientes.

<sup>50</sup> Zabransky, T. / Mravcik, V. / Gajdosikova, H. / Milovsky, M. (2001): *Impact Analysis Project of New Drugs Legislation: Summary Final Report*. Praga: Ufficio del Governo ceco, Segreteria della Commissione nazionale antidroga.

<sup>51</sup> Pardal, M. et al. (2023).

<sup>52</sup> Philibert, A. / Zobel, F. (2019): *Revue internationale des modèles de régulation du cannabis*, Ginevra, pagg. 37 segg.

del valore aggiunto dalla coltivazione alla fornitura fino alla vendita nei coffee shop possa essere gestita sotto il controllo dello Stato<sup>53</sup>. La sperimentazione della durata di quattro anni è stata avviata nel 2025 e dovrà essere valutata scientificamente, in modo analogo alle sperimentazioni pilota della Svizzera (v. n. 2.1.2)<sup>54</sup>. Non sono state ancora ottenute evidenze attendibili.

### 3.1.2 Legalizzazione dell'autoapprovvigionamento di canapa

#### *Lussemburgo*

In Lussemburgo la coltivazione in proprio per adulti è stata legalizzata nel 2023. È consentito coltivare fino a quattro piante per economia domestica, a condizione che non siano visibili dallo spazio pubblico. Le confezioni di semi di canapa devono essere corredate di avvertenze. Il consumo di canapa in luoghi pubblici rimane vietato<sup>55</sup>.

#### *Malta*

Alla fine del 2021, Malta è stato il primo Paese europeo ad autorizzare la coltivazione per autoapprovvigionamento e i CSC. Da allora, gli adulti a Malta possono portare con sé fino a 7 g di canapa, coltivare fino a quattro piante per economia domestica e tenere in casa fino a 50 g di canapa secca. I CSC necessitano di un'autorizzazione dell'*Authority for the Responsible Use of Cannabis*, non devono operare a scopo di lucro e sono soggetti a un divieto di pubblicità. Possono contare al massimo 500 membri. La quantità venduta ai membri non può superare 7 g al giorno e 50 g al mese di canapa secca. L'adesione ai club da parte di turisti e minori di 18 anni non è ammessa. Il consumo di canapa in luoghi pubblici rimane vietato<sup>56</sup>.

#### *Germania*

In Germania la legge sul consumo di canapa è in vigore da aprile 2024. A partire da tale data, gli adulti possono consumare legalmente la canapa e coltivare a casa fino a tre piante per autoapprovvigionamento. Il possesso di un massimo di 25 g di canapa secca in luoghi pubblici è esente da pena. Per gli ambienti privati si applica il limite di 50 g di canapa secca. Il consumo di canapa in pubblico è soggetto a restrizioni. Per esempio, nelle zone pedonali vige un divieto di consumo dalle 7.00 alle 20.00. Il consumo di canapa in presenza di minorenni è vietato, come anche il consumo in prossimità di scuole, parchi giochi per bambini, strutture per bambini e giovani o impianti sportivi. Per i minori di 18 anni il possesso di canapa rimane vietato. Vige un divieto

<sup>53</sup> Hofmann, R. (2025).

<sup>54</sup> [www.government.nl > Topics > Controlled Cannabis Supply Chain Experiment](https://www.government.nl/topics/controlled-cannabis-supply-chain-experiment), 6 maggio 2025.

<sup>55</sup> Loi du 10 juillet 2023 portant modification de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie.

<sup>56</sup> Act No. LXVI of 2021. Authority on the Responsible Use of Cannabis Act.

generale di pubblicità e sponsorizzazione della canapa e delle associazioni di coltivazione<sup>57</sup>.

Da luglio 2024 le associazioni di coltivazione hanno la possibilità di coltivare la canapa. Lo scopo è far sì che i consumatori che non possono o non intendono coltivare la canapa in proprio possano procurarsela per vie legali. Le associazioni di coltivazione necessitano di un'autorizzazione dell'autorità competente del rispettivo Land federale. Possono contare al massimo 500 membri, i quali hanno diritto per consumo personale a un massimo di 25 g di canapa al giorno o 50 g al mese. Il consumo all'interno dell'associazione di coltivazione non è consentito<sup>58</sup>. In una seconda fase, nei Land federali dovranno essere realizzati, analogamente alle sperimentazioni pilota in Svizzera, progetti modello regionali a tempo determinato con più ampie possibilità di acquisto, che saranno sottoposti a una valutazione scientifica<sup>59</sup>.

In Germania vi sono primi segnali dell'incapacità del modello basato sull'autoapprovvigionamento di soddisfare la domanda di canapa, con la conseguenza che l'effetto di repressione del mercato illegale potrebbe essere solo limitato.

### 3.2 Altri Paesi

Le esperienze con la legalizzazione della canapa a scopi non medici in Uruguay, Canada e in diversi Stati federali statunitensi rivestono particolare interesse, in quanto si tratta di disciplinamenti globali del mercato. L'utilizzo, il consumo e il possesso di canapa sono stati depenalizzati anche in altri Paesi, tra cui Sudafrica, Australia o Giamaica.

#### *Stati Uniti*

Negli Stati Uniti l'accesso legale alla canapa è attualmente consentito in 24 Stati federali, tre territori e nel *District of Columbia*. Si tratta però di regolamentazioni esclusivamente a livello statale, che finora sono state tollerate dal Governo centrale. Non esiste una legislazione nazionale sovraordinata e vi sono pertanto differenze tra i vari Stati federali. Washington e Colorado sono stati i primi a legalizzare la canapa a scopi non medici nel 2012 (apertura del mercato nel 2014). A fine 2023, più della metà della popolazione statunitense viveva in Stati federali in cui il consumo di canapa era legalizzato per gli adulti di età superiore ai 21 anni<sup>60</sup>.

Attualmente, tutti i punti vendita sono a scopo commerciale e sono gestiti da aziende private. Le differenze tra gli Stati federali riguardano, tra l'altro, le quantità massime vendute. Infatti, i consumatori in Connecticut possono acquistare mezza oncia (ca.

<sup>57</sup> Legge tedesca del 27 marzo 2024 che regola l'uso della canapa per consumo personale (Konsumcannabisgesetz, KCanG).

<sup>58</sup> [www.bundesgesundheitsministerium.de](https://www.bundesgesundheitsministerium.de) > Themen > Cannabis > FAQ Cannabisgesetz, 6 maggio 2025.

<sup>59</sup> La realizzazione di questa seconda fase sotto il nuovo Governo federale è attualmente incerta.

<sup>60</sup> Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMSHA) (2023): National Survey on Drug Use and Health.

14 g) di canapa alla volta<sup>61</sup>, mentre nello Stato federale di New York se ne possono acquistare tre once (ca. 85 g)<sup>62</sup>. Vi sono differenze anche nelle direttive sull’imballaggio, per esempio in New Jersey e Maryland le confezioni devono essere neutre («plain packaging»). Altre differenze riguardano le restrizioni in termini di età e di ubicazione, i requisiti di sicurezza e la questione dell’ammissibilità degli ordini online e delle consegne a domicilio.

I risultati relativi alle ripercussioni della legalizzazione della canapa a scopi non medici negli Stati Uniti appaiono molto eterogenei e spesso contraddittori, non da ultimo a causa dei diversi modelli di regolamentazione nei singoli Stati. Inoltre, nella maggior parte degli Stati la legalizzazione è avvenuta solo in tempi relativamente recenti e pertanto in molti casi non vi sono ancora dati disponibili. A ciò si aggiunge che in alcuni Stati federali la vendita al dettaglio non è stata ancora del tutto introdotta.

Da un’analisi di 33 studi scientifici, pubblicata nel 2024, emerge che in dieci studi non si sono registrate variazioni nella prevalenza del consumo di canapa tra i giovani a seguito della legalizzazione, in sei è stato registrato un calo e in sette un aumento. In merito ai giovani adulti, otto studi hanno evidenziato un aumento in almeno un indicatore, quattro non hanno rilevato alcuna variazione, mentre uno studio ha registrato un calo<sup>63</sup>.

Un’altra analisi di 32 studi condotti negli Stati Uniti, pubblicata nel 2023, ha indicato che, da quando il consumo di canapa è stato legalizzato, la prevalenza mensile tra le persone dai 26 anni in su sembra essere sensibilmente calata, mentre tra i giovani adulti (18–25 anni) e i giovani (12–17 anni) non si rileva alcun aumento significativo<sup>64</sup>.

Gli studi relativi allo Stato federale della California mostrano che la prevalenza mensile del consumo di canapa nel periodo successivo alla legalizzazione è aumentata sia tra gli adulti che tra i giovani adulti. A seguito della crescente disponibilità di canapa legale è aumentato anche il consumo in combinazione con alcolici da parte dei giovani. Da alcuni studi è emerso che la vicinanza ai punti vendita è associata a un aumento del consumo. Diversi studi hanno anche mostrato che dopo la legalizzazione i consumatori percepivano la canapa come meno pericolosa rispetto a prima<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> State of Connecticut, Department of Consumer Protection (2023): Department of Consumer Protection Announces Adult-Use Cannabis Transaction Limit Increase. Comunicato stampa del 31.10.2023.

<sup>62</sup> [nyc.gov/site/doh/index.page](https://nyc.gov/site/doh/index.page) > health-topics > Cannabis (Marijuana), 6 maggio 2025.

<sup>63</sup> O’Grady, M. A. / Iverson, M. G. / Suleiman, A. O. / Rhee, T. G. (2024): Is legalization of recreational cannabis associated with levels of use and cannabis use disorder among youth in the United States? A rapid systematic review. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 33(3): 701–723.

<sup>64</sup> Athanassiou, M. / Dumais, A. / Zouaoui, I. / Potvin, S. (2023): The clouded debate: A systematic review of comparative longitudinal studies examining the impact of recreational cannabis legalization on key public health outcomes. *Frontiers in Psychiatry*, 13.

<sup>65</sup> Hoorens, S. / Pardal, M. / Martinelli, T. / Slootweg, R. / Laar, M. V. (2024): Internationale ontwikkelingen in cannabisbeleid voor recreatief gebruik: Eindrapport. RAND.

Occorre tenere presente che i punti vendita esistenti negli Stati federali statunitensi con un mercato legale della canapa sono tutti a scopo commerciale. I modelli di vendita commerciale vengono associati a ripercussioni negative, in quanto sono i principali fattori trainanti della promozione delle vendite e quindi, in ultima analisi, del consumo<sup>66</sup>. Le conseguenze indesiderate della legalizzazione, come l'incremento del consumo problematico e l'aumento degli incidenti stradali e dei ricoveri in pronto soccorso, vengono interpretate sullo sfondo di diverse attività problematiche dell'industria della canapa, che mira a massimizzare gli utili<sup>67</sup>.

### *Uruguay*

L'Uruguay è stato il primo Stato sovrano a legalizzare la canapa nel 2013. A livello politico, la legalizzazione è stata motivata con la protezione della salute umana e dei diritti dell'uomo<sup>68</sup>. Il Paese sudamericano ha optato per una regolamentazione severa con pieno controllo da parte dello Stato<sup>69</sup>, anche sotto forma di un registro dei consumatori: gli adulti che intendono consumare canapa devono farsi registrare per una di tre possibili fonti di approvvigionamento presso l'*Instituto de regulación y control del cannabis* (IRCCA). Le tre opzioni sono la canapa da autoapprovvigionamento, la canapa da associazioni di coltivazione (composte da 15–45 membri) o la canapa distribuita in modo controllato da farmacie autorizzate. Le quantità di fiori secchi autorizzate per la vendita sono simili per tutte le fonti di approvvigionamento<sup>70</sup>. Le farmacie non vendono altri prodotti della canapa come hashish, olio o prodotti commestibili. La produzione, il tenore di THC e il prezzo della canapa sono stabiliti dallo Stato. La canapa destinata alle farmacie proviene da produttori titolari di una licenza statale rilasciata dall'IRCCA. Solo i cittadini uruguayani con domicilio permanente in Uruguay possono farsi registrare presso l'IRCCA. È vietata qualsiasi forma di pubblicità. Non è ammesso fumare canapa nei luoghi dove vige un divieto di fumo generale.

Secondo l'IRCCA, nel 2023 era registrato il 36 per cento dei consumatori, di cui il 72 per cento coltivava canapa in proprio, il 13 per cento la acquistava dai CSC e il 15 per cento dalle farmacie. Una quota importante di consumatori non è registrata, ma acquista da persone registrate. Secondo le stime, questo «mercato grigio» potrebbe rappresentare fino a un terzo dei consumatori<sup>71</sup>. La quota del mercato illegale rimane dunque significativa. Tra i motivi si annoverano il numero limitato di farmacie e di produttori autorizzati, da cui derivano problemi di approvvigionamento, nonché il fatto che le misure contro la cessione siano attuate in misura insufficiente. Infine, sono oggetto di forti critiche anche gli oneri legati all'obbligo di registrazione, che inducono una parte dei consumatori a ripiegare sul mercato illegale e sul «mercato grigio».

<sup>66</sup> Pardal, M. et al. (2023).

<sup>67</sup> Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 21.3280.

<sup>68</sup> Hofmann, R. (2025).

<sup>69</sup> Lei N° 19.172, Marihuana y sus derivados.

<sup>70</sup> Al massimo 480 g di fiori secchi da coltivazione in proprio all'anno, al massimo 40 g di fiori secchi al mese da farmacie e CSC (ossia 480 g all'anno).

<sup>71</sup> IRCCA (2024): Cannabis sector in Uruguay. Novembre 2024.

Uno studio del 2020 non ha individuato elementi a sostegno di un impatto della legalizzazione sul consumo di canapa o sul rischio percepito del consumo tra i giovani<sup>72</sup>, mentre un altro studio ha mostrato che la legalizzazione non può essere posta in relazione con un aumento generale del consumo problematico o frequente di canapa tra le persone di età compresa tra 12 e 21 anni<sup>73</sup>.

### Canada

La legge canadese sulla legalizzazione della canapa, entrata in vigore a ottobre 2018<sup>74</sup>, pone fortemente l'accento sulla salute pubblica e sulla protezione della salute. Tale legge si applica in tutto il Paese, ma i singoli territori e province hanno ampio potere discrezionale in merito alle modalità di regolamentazione della vendita della canapa. A livello nazionale sono disciplinati i seguenti principi: coltivazione e fabbricazione; condizioni minime per la vendita, per esempio divieto di vendita ai minorenni; vendita online; possibilità di coltivazione in proprio; divieto di pubblicità. Le province regolamentano i dettagli relativi alla vendita e alla distribuzione della canapa. La vendita avviene esclusivamente tramite punti vendita autorizzati. Le province decidono se autorizzare la coltivazione in proprio o sottoporla a regolamentazioni più rigorose. Inoltre, possono regolamentare ulteriormente ambiti quali le restrizioni in termini di età, le quantità possedute e il consumo in pubblico. Per esempio, quasi tutte le province ad eccezione di Alberta hanno innalzato a 19 anni l'età minima per il possesso da parte di adulti. Il Quebec ha portato l'età minima a 21 anni. L'autoapprovvigionamento è vietato nel Quebec e nel Manitoba. Per quanto riguarda il consumo di canapa in pubblico, tutte le province hanno emanato un divieto o restrizioni, per lo più in linea con le norme vigenti sul fumo di tabacco. In merito al disciplinamento del mercato, alcune province hanno modelli di vendita commerciale, mentre in altre vige un monopolio statale sulle vendite oppure coesistono modelli di distribuzione dello Stato e del settore privato.

Un modello di vendita interessante dal punto di vista della protezione della salute è quello della provincia del Quebec<sup>75</sup>. Qui, l'unico distributore autorizzato di prodotti della canapa è una società statale appositamente incaricata, la *Société québécoise du cannabis* (SQDC), che gestisce sia i punti vendita sia la vendita online. Il personale dei punti vendita deve essere formato. L'offerta comprende fiori di canapa, hashish, prodotti della canapa destinati a essere ingeriti («edibles») ed estratti della canapa. Gli utili derivanti dalla vendita di canapa a livello statale sono destinati a misure per la prevenzione della dipendenza e la riduzione dei relativi danni, nonché alla ricerca sulla canapa. Nel Quebec, la coltivazione in proprio è vietata e il consumo è consentito solo in ambienti privati. La quantità massima per singolo acquisto è pari a 30 g di

<sup>72</sup> Laqueur, H. / Rivera-Aguirre, A. / Shev, A. / Castillo-Carniglia, A. / Rudolph, K. E. / Ramirez, J. / ... / Cerdá, M. (2020): The impact of cannabis legalization in Uruguay on adolescent cannabis use. *International Journal of Drug Policy*, 80.

<sup>73</sup> Rivera-Aguirre, A. / Castillo-Carniglia, A. / Laqueur, H. S. / Rudolph, K. E. / Martins, S. S. / Ramirez, J. / ... / Cerdá, M. (2022): Does recreational cannabis legalization change cannabis use patterns? Evidence from secondary school students in Uruguay. *Addiction*, 117(11).

<sup>74</sup> Cannabis Act (S.C. 2018, c.16).

<sup>75</sup> C-5.3. Loi encadrant le cannabis, Gouvernement du Québec.

canapa secca, il che è in linea con la regolamentazione nazionale, e il tenore di THC è limitato al 30 per cento al massimo. In determinati luoghi, per esempio nelle scuole, è vietato portare canapa con sé.

La valutazione pubblicata nel 2024, effettuata da un gruppo di esperti su mandato del Governo canadese, segnala progressi in relazione agli obiettivi della legislazione sulla canapa<sup>76</sup>, in particolare il miglioramento della protezione dei giovani, la fornitura ai consumatori di un'offerta diversificata di prodotti della canapa sicuri e i progressi nella repressione del mercato illegale<sup>77</sup>.

Da quando è stato legalizzato, il consumo di canapa tra i giovani si è mantenuto stabile. Il Canada rimane però uno dei Paesi con il consumo più elevato di canapa tra i giovani. Il gruppo di esperti ritiene che ciò sia imputabile a un sostegno insufficiente a favore delle misure preventive. Esso critica inoltre gli sforzi inadeguati dell'autorità sanitaria canadese per sensibilizzare in modo mirato in merito ai potenziali rischi dell'assunzione involontaria di prodotti della canapa (in particolare gli «edibles»). Infatti, a seguito della legalizzazione, sono in continuo aumento le segnalazioni di casi di intossicazione da canapa nei bambini.

Secondo il gruppo di esperti, gli studi attualmente disponibili indicherebbero un'associazione tra l'aumento di casi nel servizio sanitario riguardanti psicosi connesse alla canapa e l'ampliamento della gamma di prodotti (estratti della canapa o prodotti della canapa destinati a essere ingeriti) e della vendita commerciale. Il gruppo di esperti raccomanda che i consumatori abbiano sempre la possibilità di scegliere prodotti meno forti e che siano maggiormente sensibilizzati in merito ai rischi dei prodotti molto potenti o dei nuovi prodotti. Se la domanda dovesse aumentare ulteriormente, la valutazione non esclude neppure una regolamentazione più rigorosa (p. es. il divieto di aromi e una maggiore restrizione del THC) o l'applicazione di un'imposta per aumentare il prezzo dei prodotti della canapa più rischiosi. Il gruppo di esperti non raccomanda invece di escludere dall'assortimento i prodotti molto potenti, in quanto altrimenti la domanda si rivolgerebbe al mercato illegale, con rischi ancora maggiori per la salute<sup>78</sup>.

Si rilevano tuttavia differenze tra le province. Nel Quebec sembra che la regolamentazione abbia avuto meno ripercussioni negative, nonostante sia relativamente molto più severa. Le indagini indicano per esempio che le intossicazioni da canapa nei bambini sono meno frequenti rispetto ad altre province<sup>79</sup>. Inoltre, la quota dei consumatori (quasi) giornalieri è scesa dal 4 al 3 per cento della popolazione tra il 2018 e il 2024. Per quanto riguarda la prevalenza su 12 mesi, a livello nazionale è aumentata di quattro punti percentuali tra il 2018 e il 2024, passando dal 22 al 26 per cento, mentre nel Quebec è aumentata solo di due punti percentuali, dal 16 al 18 per cento<sup>80</sup>.

<sup>76</sup> Rosenberg, M. / Ayonrinde, O. / Conrod, P. J. / Levesque, L. / Selby, P. (2024): Legislative Review of the Cannabis Act. Final report of the Expert Panel.

<sup>77</sup> Nel 2024, secondo i risultati dell'inchiesta, solo il 3 per cento dei consumatori acquistava la canapa da fonti illegali.

<sup>78</sup> Rosenberg, M. et al. (2024), pagg. 30-32.

<sup>79</sup> Hoorens, S. et al. (2024).

<sup>80</sup> [health-infobase.canada.ca/cannabis/data-exploration.html](https://health-infobase.canada.ca/cannabis/data-exploration.html) > Figura 1, 6 maggio 2025.

La valutazione chiede inoltre un maggiore impegno da parte della polizia e della giustizia per garantire una migliore attuazione del diritto vigente e della lotta contro le attività illegali. Un’attuazione insufficiente incoraggerebbe i criminali e potrebbe essere erroneamente interpretata dai consumatori come se le attività illegali connesse alla canapa non sollevassero preoccupazioni per la salute o la sicurezza<sup>81</sup>.

Per quanto riguarda la sicurezza stradale, le esperienze maturate puntano in varie direzioni. Secondo autodichiarazioni, tre anni dopo la legalizzazione (2021) la guida dopo il consumo di canapa sarebbe diminuita a livello nazionale dal 27 al 16 per cento e nei tre anni successivi si sarebbe mantenuta più o meno stabile<sup>82</sup>. Uno studio condotto dalla provincia della Columbia Britannica, dove vige una delle regolamentazioni più liberali di tutto il Paese, mostra un’associazione tra la legalizzazione e un aumento della quota di test positivi al THC nelle persone coinvolte in incidenti stradali di media gravità<sup>83</sup>. Nelle province di Alberta e dell’Ontario, nel periodo immediatamente successivo alla legalizzazione non si sono registrate variazioni nel numero di ricoveri in pronto soccorso a seguito di incidenti stradali<sup>84</sup>.

## **4 Punti essenziali del progetto**

### **4.1 Regolamentazione completa della canapa a scopi non medici**

Con il progetto s’intende creare una legge speciale per la regolamentazione della canapa a scopi non medici: la legge federale sui prodotti della canapa (LPCan). Gli adulti devono poter avere accesso alla canapa senza che ne sia incoraggiato il consumo. La coltivazione, la fabbricazione, la vendita e il possesso di canapa devono essere regolamentati in modo completo. La legge deve mostrare un orientamento coerente alla salute pubblica ed essere inquadrata nella politica dei quattro pilastri. Scopo della legge è ridurre gli effetti nocivi del consumo di canapa sulla salute e il consumo problematico. I minorenni devono essere protetti dall’esposizione alla canapa e dissuasi dal consumarne. Le persone che non consumano canapa devono essere protette dagli effetti nocivi del consumo (art. 1).

In linea con l’orientamento alla salute pubblica, devono applicarsi i seguenti principi:

- la canapa non deve essere commercializzata come un prodotto comune e deve continuare a essere classificata come stupefacente (art. 2);
- la dispensazione ai minorenni di canapa o di semi e talee di canapa deve essere vietata (art. 8);

<sup>81</sup> Rosenberg, M. et al. (2024).

<sup>82</sup> [health-infobase.canada.ca/cannabis/data-exploration.html](https://health-infobase.canada.ca/cannabis/data-exploration.html) > Figura 5 «Operated a vehicle after cannabis use in the past 12 months, 2018 to 2024», 6 maggio 2025.

<sup>83</sup> Brubacher, J. R. / Chan, H. / Erdelyi, S. / Staples, J. A. / Asbridge, M. / Mann, R. E. (2022): Cannabis Legalization and Detection of Tetrahydrocannabinol in Injured Drivers. *The New England Journal of Medicine* 386 (2): 148–156.

<sup>84</sup> Callaghan, R. C. / Sanches, M. / Vander Heiden, J. / Asbridge, M. / Stockwell, T. / Macdonald, S. / ... / Kish, S. J. (2021): Canada’s cannabis legalization and drivers traffic-injury presentations to emergency departments in Ontario and Alberta, 2015-2019. *Drug and Alcohol Dependence*, 228.

- deve applicarsi un divieto generale di pubblicità per la canapa, i semi e le talee di canapa nonché gli accessori per il consumo di canapa. Devono essere vietate la promozione, la sponsorizzazione e la dispensazione gratuita (art. 11);
- la coltivazione di canapa e la fabbricazione di prodotti della canapa sono consentite previa autorizzazione della Confederazione (art. 15);
- la vendita dei prodotti della canapa non deve essere a scopo di lucro. Il diritto di vendere nei punti vendita deve essere riservato ai Cantoni e il diritto di vendere online alla Confederazione (art. 39 e 48). I Cantoni devono esercitare tale diritto, cederlo ai Comuni o trasferirlo a un numero limitato di organizzazioni tramite concessione. La Confederazione può rilasciare una concessione per la vendita online (art. 40 e 49);
- conformemente al divieto di integrazione verticale, coltivatori o fabbricanti non devono poter partecipare alla vendita di prodotti della canapa. Viceversa, i titolari di una concessione di vendita non devono poter partecipare alla coltivazione o alla fabbricazione (art. 9);
- la canapa deve essere tracciata mediante un sistema elettronico a partire dalla coltivazione a titolo commerciale fino alla vendita o all'eliminazione (art. 85);
- i prodotti della canapa devono essere soggetti a una tassa d'incentivazione. Quest'ultima deve essere tanto più alta quanto più nociva è la forma di consumo e quanto più elevato è il tenore di THC (art. 63).

#### **4.1.1                    Oggetto e campo d'applicazione**

Il progetto preliminare disciplina l'impiego a scopi non medici della canapa (art. 2). Determinante per la definizione di canapa è il tenore di THC. A tale riguardo deve essere mantenuto l'attuale valore limite di THC pari almeno all'1 per cento. Per canapa s'intendono anche i prodotti della canapa e le materie prime o i prodotti intermedi dai quali vengono fabbricati i prodotti della canapa. I prodotti della canapa sono prodotti pronti all'uso, preparati per la vendita. A seconda della forma di consumo, si differenziano tra prodotti della canapa destinati a essere fumati, vaporizzati, ingeriti o fiutati e prodotti della canapa destinati a essere applicati all'interno della bocca o sulla pelle (art. 5).

Anche i semi e le talee di canapa sono oggetto del progetto preliminare, ma non devono più essere considerati stupefacenti. Essi non contengono THC o ne contengono solo quantità molto ridotte. Inoltre, in questo modo s'intende semplificare l'applicazione della legge. Essendo però utilizzati principalmente per fabbricare la canapa, i semi e le talee sono in parte soggetti alle stesse disposizioni dei prodotti della canapa. Ciò serve a consentire l'attuazione delle prescrizioni in materia di protezione dei giovani e della salute e di controllo del mercato e a impedire che tali prescrizioni possano essere eluse.

Non rientrano invece nel campo d'applicazione del progetto preliminare la canapa utilizzata a scopi medici o scientifici, così come i prodotti che presentano un tenore di THC inferiore all'1 per cento, per esempio i prodotti contenenti CBD diffusi in commercio. Infine, sono escluse dal progetto preliminare e vietate secondo la LStup le sostanze artificiali simili ai cannabinoidi (cannabimimetici, i cosiddetti «cannabinoidi sintetici»).

Poiché la canapa dovrà continuare a essere classificata come stupefacente, diverse disposizioni della LStup dovranno applicarsi anche all'impiego della canapa a scopi non medici (art. 3). Le misure nei settori della prevenzione, della terapia e della riduzione dei danni dovranno quindi basarsi sulle disposizioni corrispondenti della LStup. Si potrà così procedere a un'attuazione coerente della politica dei quattro pilastri e considerare in modo rigoroso la protezione dei giovani e della salute. Per tenere conto delle peculiarità del consumo di canapa, le misure ai sensi della LStup si rivolgeranno ora anche esplicitamente al consumo problematico. Con tale espressione s'intende generalmente un consumo che ha ripercussioni negative sulla vita della persona interessata o su chi la circonda. Può sussistere a prescindere dall'esistenza di una vera e propria dipendenza e comprende anche il consumo non adeguato alla situazione. Inoltre, nella LStup dovrà essere disciplinata l'attività di informazione dei Cantoni nei centri di formazione. Tali integrazioni della legge consentono di chiarire la pratica attuale.

Dovranno invece essere abrogate le disposizioni della LStup connesse al divieto della canapa a scopi non medici. Poiché per la ricerca scientifica sull'impiego della canapa a scopi non medici non sarà più richiesta alcuna autorizzazione eccezionale, anche la disposizione concernente le sperimentazioni pilota dovrà essere abrogata mediante una disposizione transitoria.

### **4.1.2 Autoapprovvigionamento, possesso e consumo**

#### *Autoapprovvigionamento*

In futuro, le persone maggiorenni dovranno poter coltivare la canapa per uso personale. La Commissione ritiene che l'autoapprovvigionamento costituisca un complemento ragionevole alla coltivazione a titolo commerciale. Questa opzione dovrebbe riguardare solo una piccola parte dei consumatori che possono e intendono coltivare la canapa in proprio. Nel contempo, i rischi associati all'autoapprovvigionamento appaiono sostenibili dal punto di vista della salute pubblica (v. n. 2.3.1). Dal momento che la canapa è coltivata per uso esclusivamente personale, anche le conseguenze legate a una coltivazione non idonea dovrebbero essere limitate a pochi casi. Inoltre, non vi sarebbero incentivi alla promozione. Per tali motivi, il settore dell'autoapprovvigionamento dovrà essere regolamentato in modo possibilmente snello nel progetto preliminare. Una regolamentazione snella appare ragionevole e semplificherà anche l'esecuzione.

In base al progetto preliminare, una persona adulta potrà coltivare al massimo tre piante di genere femminile in fase di fioritura all'interno della propria abitazione e negli spazi interni ed esterni adiacenti (art. 12). In ambito privato si potranno detenere 75 g di THC, che corrispondono a 500 g di fiori di canapa essiccati con un tenore

medio di THC previsto pari al 15 per cento (art. 14). Le quantità massime di prodotti e il numero di piante consentiti sono indicati nel progetto preliminare, in modo che in fase di esecuzione sia possibile distinguere chiaramente tra autoapprovvigionamento e coltivazione a titolo commerciale e che le violazioni possano essere accertate in modo inequivocabile. La Commissione ritiene che tre piante siano sufficienti, in quanto permettono già di ottenere rese considerevoli nell'ambito delle pratiche di coltivazione domestica più diffuse. Inoltre, le disposizioni si applicano solo alle piante in fase di fioritura e per singola persona. La quantità massima di prodotti è fissata in modo da tenere conto delle diverse condizioni di coltivazione, evitando al tempo stesso che siano detenute quantità eccessive. Ciò serve anche a prevenire la cessione a minori o la vendita illegale.

Sarà responsabilità dei consumatori garantire la qualità e la sicurezza dei loro prodotti. Come aiuto all'orientamento, l'imballaggio dei semi e delle talee di canapa dovrà riportare quale resa e quale tenore totale di THC e di CBD si possono ottenere in media (art. 28). Inoltre, la Confederazione dovrà informare sull'autoapprovvigionamento e in particolare sulla coltivazione sicura (art. 89). Anche la conservazione sicura è una questione di responsabilità personale. Ci si deve assicurare, in particolare, che i minorenni non abbiano accesso alla canapa coltivata in proprio.

#### *Possesso negli spazi pubblici e dispensazione a titolo gratuito*

Una persona adulta dovrà poter portare con sé prodotti della canapa o canapa coltivata in proprio negli spazi pubblici, per esempio in parchi o ristoranti, ma sempre nel rispetto di determinate quantità massime (art. 7). Per i prodotti della canapa, la quantità massima corrisponde a un tenore totale di THC di 5 g. Per i prodotti provenienti dall'autoapprovvigionamento si applicano per analogia quantità massime simili. È possibile avere con sé solo prodotti della canapa o un prodotto proveniente dall'autoapprovvigionamento.

Secondo il progetto preliminare, la dispensazione ai minorenni di prodotti della canapa, di canapa coltivata in proprio nonché di semi e di talee di canapa è vietata (art. 8). Se è vero che il consumo di canapa è associato a un rischio accentuato fino ai 25 anni, in quanto lo sviluppo cerebrale non si conclude prima di quell'età, la Commissione ritiene tuttavia che il limite di età di 18 anni costituisca un criterio appropriato, in quanto si applica anche per il tabacco e gli alcolici e la maggiore età corrisponde agli standard internazionali vigenti. Le persone adulte devono invece essere autorizzate a cedere prodotti della canapa o prodotti provenienti dall'autoapprovvigionamento, a titolo gratuito, ad altri adulti. Questa dispensazione a titolo gratuito è limitata alle quantità massime che si applicano per gli spazi pubblici.

#### *Consumo*

Con l'abrogazione del divieto della canapa a scopi non medici, anche il consumo di canapa non è più punibile. Le vigenti multe disciplinari devono dunque essere abolite. Analogamente ai prodotti del tabacco, è vietato fumare o vaporizzare prodotti della canapa o canapa coltivata in proprio in spazi chiusi pubblicamente accessibili o sul posto di lavoro (art. 4).

Per il consumo in relazione alla circolazione stradale, il progetto preliminare non prevede alcuna modifica. Una persona è dunque considerata inabile alla guida non appena è provata la presenza di THC nel suo sangue. La Commissione continua a ritenere la

regolamentazione attuale adeguata. Non vi è consenso unanime tra gli specialisti riguardo alla correlazione tra concentrazione di THC nel sangue e idoneità alla guida. Il THC può rimanere nel sangue molto più a lungo dell'alcol. La concentrazione di THC può inoltre essere soggetta a fluttuazioni e risultare bassa allorquando sussiste un effetto psicoattivo oppure, inversamente, risultare elevata anche in assenza di un tale effetto<sup>85</sup>. Per tale motivo, la normativa proposta intende offrire certezza assoluta e chiarire in modo inequivocabile che non è consentito mettersi alla guida di un veicolo dopo aver consumato canapa.

### *Sanzioni*

Deve essere punito con la multa chiunque violi le prescrizioni in materia di autoapprovvigionamento, possesso negli spazi pubblici o dispensazione a titolo gratuito a persone adulte (art. 74). Per contro, il progetto preliminare prevede una pena detentiva sino a tre anni in caso di dispensazione di canapa a minorenni (art. 75). Questa sanzione più severa serve a garantire la protezione dei giovani ed è in linea con il diritto vigente. In relazione alla circolazione stradale e anche nel caso di violazioni da parte di minorenni continuano ad applicarsi le norme attualmente in vigore (v. n. 2.1.2). L'importazione o l'esportazione di canapa da parte di privati è vietata in ogni caso (art. 57).

## **4.1.3 Coltivazione e fabbricazione**

In futuro, le organizzazioni o le imprese dovranno poter coltivare la canapa e fabbricare prodotti della canapa a scopo di lucro se sono in possesso dell'autorizzazione corrispondente. Secondo il parere della Commissione, una produzione a scopo di lucro, purché regolamentata e controllata in maniera completa, è conciliabile con una regolamentazione orientata alla salute pubblica. Grazie ai requisiti in materia di qualità e di sicurezza dei prodotti, i consumatori sono meglio protetti. Inoltre, le innovazioni potrebbero anche contribuire allo sviluppo di prodotti meno dannosi. I requisiti elevati in termini di sicurezza dei prodotti richiedono però cospicui investimenti che difficilmente potrebbero essere sostenuti da soggetti non commerciali (v. n. 6.3.1). Per garantire la protezione della salute, queste attività devono però essere controllate. Un controllo rigoroso dell'impiego della canapa deriva anche dagli impegni internazionali assunti nell'ambito della Convenzione unica sugli stupefacenti (v. n. 7.2.1). Tale controllo deve essere garantito dal sistema di autorizzazioni e dal sistema di tracciabilità.

Dal punto di vista della salute pubblica, il divieto di integrazione verticale è fondamentale: vietando alle imprese impegnate nella coltivazione e nella fabbricazione di partecipare alla vendita dei prodotti della canapa, s'intende evitare che chi coltiva canapa e fabbrica prodotti della canapa possa influire direttamente e in modo determinante sul comportamento dei consumatori. Senza un divieto di questo tipo, i consumatori potrebbero essere indotti a privilegiare prodotti che generano un elevato margine di profitto e creano maggiore dipendenza, rispetto a prodotti meno rischiosi.

<sup>85</sup> SSML (2024b): THC-Grenzwert im Strassenverkehr, studio redatto su incarico dell'USTRA.

Il carattere senza scopo di lucro della vendita risulterebbe inoltre compromesso. Infine, il divieto di integrazione verticale mira anche a impedire che si creino situazioni di monopolio da parte di alcune imprese lungo l'intera filiera commerciale.

#### *Rilascio di autorizzazioni per la coltivazione e la fabbricazione*

Il progetto preliminare prevede che per la coltivazione di canapa e per la fabbricazione di materie prime, prodotti intermedi o prodotti della canapa sia necessaria un'autorizzazione dell'UFSP (art. 15). L'autorizzazione viene sempre rilasciata per l'attività menzionata nella domanda. Può riferirsi a singole attività oppure estendersi all'intero processo di fabbricazione o alla coltivazione e fabbricazione.

Le autorizzazioni sono rilasciate se sono soddisfatti determinati requisiti (art. 15) e solo a persone giuridiche con sede in Svizzera. In generale, il richiedente deve soddisfare le condizioni tecniche e d'esercizio necessarie al rispetto dei requisiti e degli obblighi associati all'attività oggetto della domanda.

L'autorizzazione comporta determinati obblighi e diritti. Per garantire il controllo del mercato e il divieto di integrazione verticale, si applicano restrizioni di vendita. I titolari di un'autorizzazione di coltivazione possono vendere il loro raccolto soltanto ai titolari di un'autorizzazione di fabbricazione. I titolari di un'autorizzazione di fabbricazione, a loro volta, possono vendere materie prime o prodotti intermedi soltanto ad altri fabbricanti e i prodotti della canapa soltanto a organizzazioni concessionarie (art. 10). Sulla base dell'autorizzazione di coltivazione o di fabbricazione, Swissmedic può rilasciare un'autorizzazione specifica di importazione o di esportazione conformemente al sistema di controllo previsto dal diritto in materia di stupefacenti (art. 58 e 60 in combinato disposto con art. 5 cpv. 1 LStup). Inoltre, i titolari di un'autorizzazione devono documentare l'intero processo di coltivazione e di fabbricazione in un sistema elettronico di tracciabilità (art. 85) e devono richiamare e ritirare i prodotti difettosi (art. 36). Infine, sono soggetti a diversi obblighi di notifica alle autorità e di controllo da parte di queste ultime. In caso di violazioni, è possibile limitare o revocare l'autorizzazione e pronunciare ulteriori misure di diritto penale (v. n. 4.1.6).

#### *Requisiti relativi ai prodotti della canapa*

I prodotti della canapa devono soddisfare severi requisiti in materia di qualità, sicurezza e imballaggio. Diversamente dalle prescrizioni relative alle sperimentazioni pilota, il progetto preliminare non prevede requisiti per la qualità della coltivazione, ma disciplina soltanto i requisiti applicabili ai prodotti della canapa. I fabbricanti sono responsabili del rispetto di tali requisiti (art. 33). In aggiunta a questo controllo autonomo, le autorità effettuano a loro volta controlli. Viene così perseguito un approccio analogo a quello per i medicinali vegetali.

In particolare, devono essere soddisfatti i requisiti seguenti:

- i prodotti della canapa non devono contenere impurità, per esempio derivanti da muffe o residui di prodotti fitosanitari (art. 19);
- i prodotti senza additivi costituiti da canapa non lavorata, come i fiori di canapa, possono contenere al massimo il 20 per cento di THC, mentre i prodotti senza additivi costituiti da canapa lavorata, come l'hashish, possono contenere al massimo il 60 per cento di THC (art. 20);

- i prodotti della canapa non devono contenere nicotina, alcol, caffeina né edulcoranti, coloranti o aromi. Gli additivi che potrebbero essere associati a un basso rischio, come le vitamine, sono anch'essi vietati (art. 21);
- i prodotti della canapa devono essere imballati in confezioni sigillate e neutre, senza elementi distintivi del marchio (art. 27). I colori devono poter essere impiegati solo nell'ambito di uno schema standardizzato;
- i prodotti della canapa destinati a essere ingeriti o applicati all'interno della bocca devono avere un imballaggio a prova di bambino e devono presentarsi in modo da poter essere distinti dalle derrate alimentari (art. 27);
- è prescritto quali informazioni deve riportare l'imballaggio e quali possono essere riportate in aggiunta (art. 28);
- sull'imballaggio devono essere stampate le avvertenze sui rischi per la salute e la sicurezza legati al consumo di canapa (art. 29–31);
- ogni prodotto della canapa deve essere corredato di un foglietto illustrativo o di informazioni digitali aggiuntive consultabili tramite un codice QR (art. 28);
- i semi e le talee di canapa devono essere anch'essi imballati in confezioni standardizzate e neutre, senza elementi distintivi del marchio. Sull'imballaggio devono essere stampate anche le avvertenze. Sono inoltre richiesti un foglietto illustrativo o informazioni digitali aggiuntive.

Secondo il parere della Commissione, requisiti severi e dettagliati nei confronti dei prodotti della canapa costituiscono un elemento centrale di una regolamentazione orientata alla salute pubblica. Le prescrizioni in materia di additivi serviranno a rendere i prodotti meno attraenti, in special modo per i minorenni e i non consumatori. Gli imballaggi standardizzati e neutri impediscono la commercializzazione e consentono di rendere le avvertenze maggiormente visibili. Gli studi attuali sulle esperienze negli Stati Uniti e in Canada confermano l'efficacia del cosiddetto «plain packaging» per la protezione dei giovani e della salute<sup>86</sup>. Nell'ambito delle sperimentazioni pilota trovano impiego diversi imballaggi, che si presentano però con uno stile sostanzialmente neutro. Per esempio, nella sperimentazione pilota condotta a Losanna si utilizzano colori per contrassegnare il tenore di THC. Indicazioni esatte e oggettive sui prodotti possono inoltre contribuire a informare meglio i consumatori – anche quelli inesperti – in merito ai diversi tenori di THC e alle diverse forme di consumo, nonché sui rischi correlati<sup>87</sup>. Infine, le disposizioni devono valere anche per i semi e le talee di canapa, da un lato per impedire una pubblicità indiretta dei prodotti della canapa e

<sup>86</sup> Goodman, S. / Leos-Toro, C. / Hammond, D. (2019): Impact of plain packaging and health warnings on consumer appeal of cannabis products. *Drug and alcohol dependence*, 205. Goodman, S. / Rynard, V. L. / Iraniparast, M. / Hammond, D. (2021): Influence of package colour, branding and health warnings on appeal and perceived harm of cannabis products among respondents in Canada and the US. *Preventive Medicine*, pag. 153; Rosenberg, M. et al. (2024).

<sup>87</sup> Per le esperienze nei settori degli alcolici e del tabacco cfr. Ritter, A. / Barrett, L. / O'Reilly, K. / Wilkinson, C. / Belackova, V. / Room, R. (2022): Lessons learnt from alcohol and tobacco for cannabis regulation, Sydney.

dall'altro per garantire che anche le persone che coltivano canapa in proprio siano rese attente ai rischi per la salute dei loro prodotti.

#### 4.1.4 Vendita

I prodotti della canapa devono poter essere venduti nei punti vendita oppure online, ma la vendita deve essere soggetta a monopolio statale e non deve essere a scopo di lucro. In generale, la Commissione ritiene necessario autorizzare anche la vendita, oltre all'autoapprovvigionamento, al fine di consentire un ampio accesso ai prodotti della canapa e soppiantare in modo più efficace il mercato illegale. Il rilascio di concessioni e una vendita senza scopo di lucro servono sostanzialmente a evitare che il consumo venga incoraggiato, a ridurre il consumo problematico e a proteggere i minori.

Il monopolio statale sulla vendita di prodotti della canapa appare proporzionato e ragionevolmente esigibile sotto molteplici punti di vista. La canapa deve continuare a essere considerata uno stupefacente. Poiché finora qualsiasi forma di commercio della canapa era vietata, esiste un notevole interesse sanitario a che il nuovo commercio autorizzato sia interamente controllato dallo Stato<sup>88</sup>. Un monopolio statale può garantire in linea di principio una protezione efficace della salute pubblica, in quanto le misure centrali sono più facili da controllare e attuare e comportano un onere minore rispetto al libero commercio con un numero indefinito di attori. Inoltre, dalla Convenzione unica sugli stupefacenti emana un obbligo per lo Stato di controllare in modo completo e di limitare il commercio della canapa (v. n. 7.1 e 7.2.1). Per concludere, un sistema basato su concessioni risulta idoneo in quanto le concessioni, a differenza delle autorizzazioni, possono essere limitate nel numero e ciò conferisce ai Cantoni un certo margine di manovra. Nel contempo, grazie al numero limitato di concessioni, l'onere amministrativo rimane relativamente esiguo.

Mediante la vendita senza scopo di lucro, s'intende innanzitutto scoraggiare dal vendere più prodotti della canapa e quindi dal promuoverne il consumo. Le esperienze con la legalizzazione della canapa in Nordamerica e con la regolamentazione degli alcolici e del tabacco mostrano che la vendita a scopo di lucro è il principale fattore alla base della promozione esplicita e implicita della vendita<sup>89</sup>. Soprattutto le conseguenze indesiderate in parte osservate negli Stati Uniti, come l'incremento del consumo a rischio, degli incidenti stradali o dei ricoveri in pronto soccorso, sembrano essere riconducibili ai modelli di vendita a scopo di lucro ivi diffusi (v. n. 3.2). Se la

<sup>88</sup> Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023): Gutachten zuhanden des BAG betreffend die Regulierung des Cannabismarktes, Zurigo. La perizia è consultabile all'indirizzo [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > 20.473 > Documenti delle Commissioni pubbliche.

<sup>89</sup> Pardal, M. et al. (2023), Philibert, A. (2022) : Apprentissages et bonnes pratiques dans la régulation du cannabis. Studio redatto su incarico della CFDNT (disponibile anche in ted.). Modelli di vendita senza scopo di lucro sono stati dapprima sperimentati in alcuni Paesi nei settori degli alcolici o del gioco d'azzardo. Nell'ambito delle sperimentazioni pilota con la canapa, simili modelli vengono testati per esempio a Losanna o Ginevra.

vendita è senza scopo di lucro, il personale di vendita può esporre in modo più credibile messaggi a favore della prevenzione e di un consumo meno rischioso. Va tuttavia considerato che si potrebbero realizzare utili anche con una vendita senza scopo di lucro, come indicano anche le osservazioni delle sperimentazioni pilota<sup>90</sup>. Per tale motivo, il progetto preliminare prevede che gli utili, nella misura in cui superano l'adeguata remunerazione del capitale proprio, debbano essere investiti nella prevenzione, nella terapia e nell'aiuto in caso di dipendenze.

#### *Rilascio di concessioni per la vendita nei punti vendita e online*

I Cantoni devono esercitare direttamente il diritto di vendere prodotti della canapa nei punti vendita, cedere tale diritto ai Comuni o rilasciare un numero limitato di concessioni (v. art. 39). Nel rilasciare le concessioni, si basano su considerazioni di natura sanitaria e legate alla sicurezza. Per esempio, devono prendere in considerazione la distribuzione della popolazione. I Cantoni più piccoli possono anche rilasciare una concessione congiuntamente. Secondo il parere della Commissione, il diritto di vendita in loco deve essere attribuito ai Cantoni, in quanto questi possono valutare meglio la situazione locale rispetto alla Confederazione. Sono infatti meglio in grado di valutare se una determinata ubicazione è adeguata a ospitare un punto vendita e di considerare eventuali esperienze maturate nell'ambito delle sperimentazioni pilota. I canali di comunicazione all'interno dei Cantoni sono ben consolidati grazie all'esecuzione della LStup e alle attività nel settore delle dipendenze. I Cantoni potrebbero rilevare più rapidamente gli sviluppi indesiderati e reagirvi anche con maggiore celerità. Inoltre, sono competenti anche per eventuali misure di polizia di sicurezza associate alla vendita di prodotti della canapa.

Per quanto riguarda la vendita online, il progetto preliminare prevede invece che la Confederazione possa rilasciare un'unica concessione (art. 48). Poiché la vendita online interessa tutti i Cantoni, una competenza cantonale per questo canale di vendita non risulterebbe sensata. La Commissione si è espressa chiaramente a favore dell'autorizzazione della vendita online, ma senza un obbligo tassativo di introdurla. La Confederazione potrà così attendere che il mercato basato sui punti vendita si sia prima consolidato. L'offerta online potrà quindi essere sviluppata a titolo sussidiario ed essere eventualmente limitata. Dal punto di vista della Commissione, un elemento a favore della vendita online consiste nel fatto che i consumatori potrebbero così avere accesso al mercato indipendentemente dal loro luogo di residenza o dalla loro mobilità. Oggi, inoltre, una parte considerevole del traffico illecito della canapa passa attraverso Internet. L'accesso facilitato e la distribuzione tramite il canale della vendita online contribuiranno a sradicare in modo più efficace il traffico illecito. Mediante misure come l'obbligo di registrazione o le offerte di consulenza online si dovranno ridurre svantaggi quali l'anonimato della vendita online.

Le condizioni per il rilascio di una concessione di vendita nei punti vendita o di vendita online sono grosso modo le stesse (art. 40 e 49). Le concessioni possono essere rilasciate soltanto a una persona giuridica di diritto privato con sede in Svizzera, come per esempio organizzazioni d'utilità pubblica, ma anche società anonime. In generale,

<sup>90</sup> Mavrot, C. / Hadorn, S. / Novet, B. (2024a): Analyse des résultats des essais pilotes de cannabis dans les villes suisses – Première partie, 2023 à mi-2024, studio redatto su incarico dell'UFSP, Università di Losanna

i titolari di una concessione sono altresì tenuti a dimostrare che gestiscono la vendita in modo conforme ai requisiti applicabili e che possono garantire un'attività commerciale ineccepibile. Devono poi dimostrare che pagano i salari usuali per il settore e nessuna provvigione di vendita.

Alla concessione sono associati anche obblighi di notifica e di rendiconto. In caso di controlli delle autorità, i concessionari sono inoltre tenuti a fornire informazioni e a rendere accessibili i locali (art. 45 e 53). In caso di violazioni, è possibile revocare o limitare la concessione e pronunciare ulteriori sanzioni penali (v. n. 4.1.6).

#### *Requisiti relativi ai punti vendita e alla vendita online*

Il progetto preliminare prevede che i punti vendita debbano soddisfare i requisiti seguenti (art. 42):

- i punti vendita devono disporre di piani di sicurezza, di protezione dei giovani e di protezione dei consumatori e devono attuarli;
- il personale di vendita deve essere sufficientemente formato. Deve rendere i consumatori attenti ai rischi legati al consumo di canapa e consigliarli in merito a forme di consumo o prodotti meno pericolosi. Per tale motivo, i punti vendita devono offrire anche prodotti della canapa con un basso tenore di THC, nonché alternative ai prodotti da fumo. Oltre a un obbligo generale di consulenza, il personale di vendita deve anche essere in grado di affrontare il tema del consumo problematico con i consumatori;
- i prodotti della canapa devono essere venduti soltanto a persone adulte che risiedono in modo permanente in Svizzera. I turisti o i titolari di un permesso di soggiorno di breve durata o di un permesso per frontalieri non possono acquistare prodotti della canapa. È necessario verificare l'età;
- in linea con la quantità massima consentita negli spazi pubblici, per ciascun acquisto la quantità di prodotti della canapa venduta deve avere un tenore totale di THC non superiore a 5 g;
- la vendita è consentita soltanto sul posto. Vigè un divieto di vendita notturna;
- in linea di principio, i punti vendita devono vendere unicamente prodotti della canapa, accessori per il consumo che servono alla riduzione dei danni, semi e talleè di canapa, nonché accessori per l'autoapprovvigionamento. I Cantoni possono autorizzare la vendita di altri prodotti, ad eccezione di alcolici o prodotti del tabacco;
- i punti vendita possono inoltre gestire un locale per il consumo non presidiato. Nei locali per il consumo è vietato il consumo di alcolici così come l'accesso ai minorenni (art. 43);
- mediante test d'acquisto occorre verificare il rispetto delle prescrizioni in materia di dispensazione e consulenza (art. 46).

Per la vendita online si applicano per analogia gli stessi requisiti, ma determinate disposizioni devono essere adattate a causa dell'assenza di contatto sul posto (art. 52). Per esempio, deve essere disponibile personale qualificato per un colloquio di consu-

lenza online. Se gli acquisti suggeriscono un consumo problematico, è necessario offrire una consulenza. Per usufruire della vendita online i consumatori devono registrarsi per garantire la protezione dei minori. Inoltre, possono essere venduti online unicamente prodotti della canapa, semi e talee di canapa o accessori.

Nel complesso, le condizioni per il rilascio della concessione e i requisiti relativi alla vendita sono disciplinati in modo da consentire diverse tipologie di punti vendita, testate anche nell'ambito delle sperimentazioni pilota. Con la cessione del diritto di vendita sarebbe per esempio ammessa la vendita in punti fisici gestiti dalle città, come si sta attualmente testando a Losanna o Zurigo. Anche le organizzazioni non governative o le associazioni potrebbero presentare una domanda di concessione. Ciò vale quindi anche per i «Social Club» in corso di sperimentazione nella città di Zurigo. Le farmacie o altre imprese che offrono principalmente prodotti diversi dai prodotti della canapa potrebbero ottenere a loro volta una concessione. Test di vendita nelle farmacie sono per esempio in corso nelle città di Basilea, Berna, Bienne, Lucerna e Zurigo. I risultati provvisori delle sperimentazioni pilota mostrano che ad affermarsi dal punto di vista della sanità pubblica sono le organizzazioni di vendita senza scopo di lucro o che pongono un forte accento sulla protezione della salute<sup>91</sup>.

La Commissione ritiene che le rigorose prescrizioni in materia di vendita siano necessarie per garantire che la vendita sia effettivamente senza scopo di lucro e che il consumo non venga incoraggiato. Le disposizioni in materia di retribuzione servono per esempio a impedire l'elusione della vendita senza scopo di lucro. Occorre inoltre evitare un incremento del consumo facendo in modo che i prodotti della canapa non siano disponibili in ogni momento e stabilendo una quantità massima per l'acquisto. Il divieto di vendita notturna serve a garantire l'ordine pubblico. Anche i locali per il consumo potrebbero contribuire a ridurre il consumo negli spazi pubblici. Infine, la quantità massima per ciascun acquisto ha lo scopo di impedire che i prodotti della canapa provenienti dalla vendita legale finiscano in quantità elevate sul mercato illegale.

#### **4.1.5 Obiettivi di incentivazione e tassa d'incentivazione**

Per ridurre gli effetti del consumo di canapa sulla salute, dovrà essere riscossa una tassa d'incentivazione sui prodotti della canapa. Questa sarà tanto più elevata quanto maggiore è il rischio associato a un prodotto. Secondo il parere della Commissione, la tassa d'incentivazione rappresenta uno strumento centrale per conseguire gli obiettivi della legge. Essa dovrà contribuire a ridurre il consumo a rischio e a evitare la promozione del consumo tra la popolazione. Dalle esperienze con la regolamentazione degli alcolici e dei prodotti del tabacco emerge che le misure di prezzo sono le più efficaci per ridurre il consumo di sostanze che creano dipendenza<sup>92</sup>. Un calo del consumo nei primi anni successivi all'entrata in vigore della legge appare tuttavia irrealistico, in quanto la canapa sarà per la prima volta legalmente accessibile. La tassa d'incentivazione deve pertanto contribuire a evitare un aumento significativo del consumo nonostante l'accesso legale. La Commissione ha respinto l'idea di prevedere

<sup>91</sup> Mavrot, C. et al. (2024a).

<sup>92</sup> Ritter, A. et al. (2022).

un'imposta d'incentivazione anziché una tassa d'incentivazione sui prodotti della canapa, considerando che le entrate fiscali generate dalla vendita, e quindi dal consumo, di prodotti della canapa sarebbero in contrasto con l'obiettivo di riduzione del consumo. Inoltre l'introduzione di un'imposta d'incentivazione renderebbe necessario modificare la Costituzione.

La tassa d'incentivazione potrebbe avere un effetto più forte sui nuovi consumatori, sui consumatori occasionali e sui giovani adulti. Questi gruppi, in particolare i giovani adulti, potrebbero risultare maggiormente sensibili alle misure di prezzo. La tassa d'incentivazione serve a distogliere questi gruppi dal consumo, ridurre il consumo o favorire il passaggio a forme di consumo meno dannose. I consumatori dipendenti appaiono invece meno sensibili al fattore prezzo e non necessariamente ridurranno il consumo a seguito di un aumento dei prezzi. In relazione a questo gruppo è dunque centrale il passaggio a forme di consumo meno dannose<sup>93</sup>. In generale, l'efficacia della tassa d'incentivazione dipenderà dall'evoluzione dei prezzi e dell'offerta sul mercato illegale.

#### *Obiettivi di incentivazione*

Gli obiettivi di incentivazione servono a descrivere lo stato della politica sanitaria che s'intende raggiungere a medio-lungo termine con la legge. A tale scopo vengono definiti due obiettivi di riduzione del consumo a rischio e un obiettivo di limitazione del consumo generale.

Innanzitutto, rispetto all'insieme dei prodotti della canapa venduti, la quota dei prodotti della canapa destinati a essere fumati dovrà rappresentare meno del 50 per cento a partire dal decimo anno dall'entrata in vigore della legge. A partire dal venticinquesimo anno, la quota dovrà essere inferiore al 20 per cento (art. 62 cpv. 1). Il fumo di canapa rappresenta uno dei maggiori rischi per la salute connessi al consumo di canapa. La riduzione auspicata al 50 e al 20 per cento appare ambiziosa, in quanto le indagini indicano che attualmente circa il 95 per cento dei consumatori assume la canapa prevalentemente fumandola<sup>94</sup>. Si può dunque considerare che oltre il 90 per cento della canapa consumata venga fumata. Le esperienze raccolte negli Stati Uniti e in Canada suggeriscono tuttavia che dopo la legalizzazione potrebbero diffondersi rapidamente prodotti alternativi<sup>95</sup>, con un passaggio dei consumatori soprattutto ai prodotti destinati a essere vaporizzati.

In secondo luogo, a partire dal decimo anno dall'entrata in vigore, almeno il 30 per cento di tutti i prodotti della canapa senza additivi venduti dovrà avere un tenore totale di THC pari al massimo al 10 per cento. A partire dal venticinquesimo

<sup>93</sup> Prime analisi della sperimentazione pilota a Basilea indicano che il consumo non è aumentato nonostante la disponibilità attraverso canali legali e che, al tempo stesso, il consumo problematico è diminuito in determinati gruppi. Cfr. Baltes-Flueckiger, L. / Steinauer, R. / Meyer, M. / Guessoum, A. / Hermann, O. / Mosandl, C. F. / ... / Walter, M. (2025): Effects of legal access versus illegal market cannabis on use and mental health: A randomized controlled trial. *Addiction*.

<sup>94</sup> Chavanne, J. / Schmidhauser, V. / Udrisard, R. / Zobel, F. (2025): Enquête Européenne en Ligne sur les Drogues – Principaux résultats de l'enquête suisse 2024, Losanna: Dipendenze Svizzera.

<sup>95</sup> Rosenberg, M. et al. (2024).

anno, tale quota dovrà salire almeno al 50 per cento dei prodotti senza additivi venduti (art. 62 cpv. 2). Il nesso tra il tenore di THC e i rischi per la salute psichica è ampiamente dimostrato<sup>96</sup>. Anche l'obiettivo di una maggiore diffusione dei prodotti a basso tenore di THC appare ambizioso, in quanto il tenore di THC della canapa sul mercato illegale corrisponde oggi in media al 15 per cento. Inoltre, vengono smerciati anche prodotti molto più potenti<sup>97</sup>. I primi risultati delle sperimentazioni pilota suggeriscono tuttavia che, in presenza di un'offerta e di una consulenza ad hoc e di incentivi di prezzo, potrebbe senz'altro svilupparsi una domanda di prodotti a basso tenore di THC.

Il terzo obiettivo riguarda il consumo tra la popolazione. A partire dal decimo anno dall'entrata in vigore della legge, la quantità totale di THC pro capite venduta ogni anno non dovrà superare il 10 per cento della quantità venduta in media tra il quinto e il nono anno dall'entrata in vigore (art. 62 cpv. 3). Con questo obiettivo si vuole contrastare un aumento eccessivo del consumo di canapa in seguito all'introduzione del mercato legale. Nei primi anni si punta tuttavia a un incremento, in modo da realizzare un graduale spostamento dal mercato illegale a quello legale. Per tale motivo, i primi quattro anni successivi all'entrata in vigore non vengono presi in considerazione. Il mercato legale dovrebbe consolidarsi nell'arco di 10–15 anni.

#### *Definizione della tassa d'incentivazione*

In linea con gli obiettivi, la tassa d'incentivazione è composta da una tassa sul rischio per la salute legato alle applicazioni specifiche del prodotto e da una tassa sul tenore di THC (art. 63). Per la prima, i prodotti della canapa devono essere ripartiti in cosiddette classi di rischio. Nel complesso, il prezzo lordo di un prodotto della canapa si compone quindi dei prezzi netti per la coltivazione, la fabbricazione, la distribuzione e la vendita, della tassa sul rischio per la salute legato alle applicazioni specifiche e della tassa sul tenore di THC, cui si somma l'imposta sul valore aggiunto.

Il progetto preliminare prevede che il Consiglio federale stabilisca le aliquote della tassa. La Commissione ritiene tale approccio sensato, in quanto la fissazione delle aliquote della tassa è un'operazione tecnica e le aliquote devono essere rapidamente adattate agli sviluppi del mercato. L'entità delle aliquote da applicare dipende, oltre che dai principi definiti nel progetto preliminare, da diversi fattori quali i costi di produzione e gli sviluppi sul mercato illegale<sup>98</sup>. In generale si può ritenere che le aliquote della tassa saranno inizialmente più basse al fine di poter competere con il mercato illegale. Tuttavia, il grado di repressione del mercato illegale dipende solo in misura limitata dalla tassa d'incentivazione. Serve piuttosto un'interazione tra diverse misure, come per esempio un assortimento sufficientemente allettante, un ampio accesso e un contrasto mirato delle attività illecite.

<sup>96</sup> WHO (2016): The health and social effects of nonmedical cannabis use.

<sup>97</sup> La media indicata si riferisce all'insieme dei prodotti. Nel 2023, il tenore di THC medio registrato si aggirava attorno al 12 per cento per la canapa secca e al 29 per cento per l'hashish. Mentre negli ultimi anni il tenore di THC della canapa secca è rimasto stabile, quello dell'hashish è cresciuto (cfr. SSMU (2024a): THC Statistik 2023, SGRM Gruppe Forensische Chemie).

<sup>98</sup> Cfr. EBP Schweiz (2024): Besteuerungsvarianten für Cannabis in der Schweiz, Zurigo, consultabile all'indirizzo [www.parlamento.ch > 20.473 > Documenti delle Commissioni pubblici](http://www.parlamento.ch > 20.473 > Documenti delle Commissioni pubblici).

La tassa d'incentivazione sarà riscossa al momento dell'acquisto (art. 64). Conformemente alla natura della tassa, i proventi devono essere ridistribuiti alla popolazione (art. 65) per il tramite dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. I proventi della tassa d'incentivazione corrispondono alle entrate meno un'indennità per le spese di esecuzione della Confederazione (v. n. 4.1.7; art. 65).

#### **4.1.6 Sanzioni**

I titolari di un'autorizzazione o di una concessione devono essere sanzionati con misure del diritto amministrativo e penale. Il progetto preliminare prevede una revoca dell'autorizzazione o della concessione in caso di violazioni gravi (art. 18, 47 e 54), tra cui violazioni del divieto di integrazione verticale, del divieto di pubblicità o del divieto di dispensazione ai minorenni. La concessione deve inoltre essere revocata se la sicurezza e l'ordine pubblici sono minacciati o la vendita non viene realizzata per un lungo periodo. Autorizzazioni e concessioni devono essere revocate anche quando le relative condizioni non sono più soddisfatte o se sono state rilasciate sulla base di indicazioni false. Nel caso di indicazioni false riportate nella domanda, possono essere pronunciate in aggiunta pene pecuniarie (art. 78). È prevista una pena detentiva o pecuniaria nel caso di violazioni dei requisiti per i prodotti della canapa o per la vendita, così come nel caso di violazioni del divieto di dispensazione ai minorenni (art. 75–77).

Devono essere punite con una pena detentiva o una pena pecuniaria le attività svolte senza la necessaria autorizzazione o concessione (art. 73 cpv. 1). La stessa fattispecie dovrà applicarsi se l'infrazione dovesse andare oltre le contravvenzioni di cui all'articolo 74 relative all'autoapprovvigionamento, per esempio se dovessero essere coltivate contemporaneamente più di dieci piante di canapa di genere femminile in fase di fioritura. Per questi reati si farà riferimento alle pene previste dalla LStup. Il fatto che le stesse pene in futuro saranno applicabili solo alla canapa e non anche ad altre droghe illegali comporterà un inasprimento.

Le pene più severe riguardano il traffico illecito organizzato o la dispensazione per mestiere ai minorenni (art. 73 cpv. 2). Tali violazioni sono punite con una pena detentiva da uno a dieci anni e sono quindi considerate crimini. Nei confronti degli stranieri che commettono simili violazioni dovrà inoltre essere pronunciata un'espulsione obbligatoria (art. 66a PP-CP). Una pena detentiva di dieci anni appare proporzionata se paragonata ad altri ambiti del diritto. Inoltre, nel caso della criminalità organizzata potrebbero sussistere ulteriori fattispecie.

#### **4.1.7 Esecuzione da parte della Confederazione e dei Cantoni**

Confederazione e Cantoni devono collaborare nell'applicazione della legge e coordinare le loro misure. A tal fine possono coinvolgere altre autorità e organizzazioni interessate (art. 83). Il progetto preliminare prevede che i compiti centrali siano adempiuti congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni. Ciò riguarda per esempio il

controllo del mercato e del divieto di pubblicità o la garanzia della protezione della salute. Poiché la canapa rimane uno stupefacente, Confederazione e Cantoni devono continuare ad assolvere i loro compiti nei settori della prevenzione, della terapia e della riduzione dei danni (art. 3 PP-LPCan e cap. 1a LStup). Infine, nel progetto preliminare è stabilito che Confederazione e Cantoni informano il pubblico sui rischi per la salute legati al consumo di canapa, così come sull'attuazione e sul controllo della legge (art. 89). Secondo il parere della Commissione, queste attività d'informazione sono centrali alla luce del nuovo orientamento della politica in materia di canapa.

### *Compiti dei Cantoni*

Nello spirito del federalismo, il progetto preliminare prevede che i Cantoni eseguano la legge, ove non diversamente stabilito (art. 87). In particolare, i Cantoni sono competenti per le seguenti importanti misure:

- controllano che i prodotti della canapa soddisfino i requisiti in materia di qualità, sicurezza e imballaggio (art. 37). A tale scopo effettuano analisi di laboratorio a campione;
- esercitano direttamente il diritto di vendere prodotti della canapa nei punti vendita, cedono tale diritto ai Comuni o rilasciano concessioni a tal fine (art. 39). Controllano la vendita, effettuando tra l'altro test d'acquisto (art. 45 e 46);
- attuano le disposizioni in materia di protezione contro il fumo passivo, che con il progetto preliminare saranno estese alla canapa e si applicheranno anche nei locali per il consumo (art. 43). Possono emanare prescrizioni più estese<sup>99</sup>;
- sono competenti per il perseguimento penale (art. 81) e sono responsabili della sicurezza e dell'ordine pubblici;
- analogamente alla procedura per i medicinali a base di canapa, sono competenti per l'eliminazione di materie prime, prodotti intermedi e prodotti della canapa (art. 88).

Per l'adempimento dei loro compiti, i Cantoni devono emanare le disposizioni di legge necessarie. I Cantoni devono riferire all'UFSP ogni due anni in merito all'applicazione della legge (art. 87).

Secondo il progetto preliminare, la Confederazione vigila sull'esecuzione da parte dei Cantoni. Se è necessario per garantire un'esecuzione uniforme, coordina le misure di esecuzione e l'attività di informazione dei Cantoni (art. 84). A tal fine, la Confederazione deve anche poter prescrivere ai Cantoni l'adozione di determinate misure e obbligarli a informarla sulle misure di esecuzione adottate. Inoltre, può creare una piattaforma di coordinamento cui partecipano la Confederazione, i Cantoni e le organizzazioni interessate. L'applicazione della legge è accompagnata da un monitoraggio e una valutazione (art. 68 e 69). Il monitoraggio permette di osservare le ripere-

<sup>99</sup> Cfr. articolo 4 della legge federale concernente la protezione contro il fumo passivo, RS 818.31.

cussioni della legge sulla salute pubblica e sulla sicurezza pubblica. Affinché Confederazione e Cantoni possano adempiere i loro compiti, il progetto preliminare contiene infine alcune disposizioni in materia di protezione dei dati (art. 70–72).

### *Compiti della Confederazione*

Diversi compiti devono essere assolti dalla Confederazione, al fine di semplificare o uniformare l'esecuzione. Si tratta in particolare dei compiti seguenti:

- la Confederazione rilascia autorizzazioni per la coltivazione della canapa e la fabbricazione di prodotti della canapa (art. 15–17). Informa inoltre in merito a eventuali difetti dei prodotti della canapa e a un eventuale richiamo (art. 38);
- la Confederazione può eventualmente rilasciare una concessione per la vendita online e in tal caso è competente anche per il controllo (art. 48 e 53);
- la Confederazione riscuote la tassa d'incentivazione (art. 64);
- la Confederazione gestisce il sistema elettronico di tracciabilità della canapa (art. 85);
- la Confederazione è competente in materia di cooperazione internazionale (art. 86). È inoltre competente per i controlli alle frontiere e per il rilascio di autorizzazioni di importazione ed esportazione della canapa o dei prodotti della canapa (art. 58 e 61).

### *Emolumenti e indennità*

Il progetto preliminare prevede che la Confederazione e i Cantoni possano riscuotere emolumenti e indennità per il finanziamento dei loro compiti. Gli oneri concreti, per esempio per il rilascio di una concessione, devono essere finanziati mediante emolumenti (art. 66 e 67), mentre altri oneri associati alla regolamentazione della canapa devono essere finanziati tramite indennità. Per gli oneri della Confederazione, dalla tassa d'incentivazione viene detratta un'indennità di esecuzione che serve a finanziare in particolare la gestione della tassa d'incentivazione, il controllo del mercato, il monitoraggio e le misure di protezione dei giovani, di prevenzione e di riduzione dei danni (art. 65). Per gli oneri non coperti da emolumenti, i Cantoni possono riscuotere una tassa di vigilanza presso i punti vendita (art. 67). Nel complesso, s'intende in tal modo finanziare gli oneri relativi all'esecuzione, per quanto possibile, secondo il principio di causalità.

## **4.2 Proposte di minoranza**

### **4.2.1 Non entrare in materia**

Una minoranza (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propone di non entrare in materia sul progetto preliminare, rifiutando il principio dell'abrogazione del divieto della canapa a scopi non medici e l'introduzione di un mercato regolamentato. La minoranza ricorda che la canapa non è un genere voluttuario, bensì una sostanza inebriante che crea dipendenza. Un'abroga-

zione del divieto regolarizzerebbe il consumo trasmettendo alla popolazione, e in special modo ai giovani particolarmente vulnerabili, il messaggio fuorviante che il consumo di canapa è privo di rischi e favorendo quindi il consumo. Secondo il parere della minoranza, la legalizzazione della canapa sarebbe in netta contraddizione con la protezione dei giovani e anche con gli sforzi per ridurre il consumo di alcolici e di tabacco e per promuovere la salute.

Oltre a questo messaggio fuorviante, la minoranza ritiene che una legalizzazione della canapa a scopi non medici comporterebbe anche diversi rischi per la salute e per la società. Le esperienze provenienti da altri Paesi indicano diversi effetti negativi. In alcuni Stati federali statunitensi, per esempio, è aumentato sia il consumo a rischio sia il numero di incidenti stradali. Inoltre, la legalizzazione recentemente introdotta in Germania ha evidenziato problemi con la criminalità organizzata. La minoranza dubita altresì che il mercato illegale possa essere represso attraverso la legalizzazione. A suo parere, i fornitori illegali potrebbero reagire in modo molto più flessibile rispetto alle organizzazioni che devono attenersi ai requisiti di un mercato severamente regolamentato. I prodotti della canapa coltivati e fabbricati in Svizzera che devono soddisfare determinati requisiti di qualità non sarebbero competitivi in termini di prezzo rispetto alla canapa prodotta illegalmente all'estero. Inoltre, le esperienze di altri Paesi mostrano anche che il mercato illegale continuerebbe a esistere. Infine, la minoranza fa notare che l'introduzione di un mercato regolamentato comporterebbe tutta una serie di nuovi compiti e responsabilità per le autorità, che dovrebbero essere tutti eseguiti e controllati. Alla luce di questo onere elevato, la minoranza si chiede in che misura la legalizzazione sarebbe efficace nell'alleggerire l'amministrazione e la polizia rispetto alla situazione attuale.

#### **4.2.2 Proposte di minoranza sui singoli articoli**

Sono state presentate in tutto 18 proposte di minoranza che contemplano modifiche più o meno estese al progetto preliminare. Di queste, due comporterebbero una rimodulazione del progetto preliminare (la «variante aggiuntiva riguardante l'autoapprovvigionamento», proposta da una minoranza Porchet, e l'«alternativa riguardante l'imposizione», proposta da una minoranza Aeschi) e le relative disposizioni di legge non sono pertanto formulate in modo concreto. Le proposte di minoranza sono presentate di seguito secondo la struttura del precedente numero.

##### *Principi della regolamentazione*

Una minoranza (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Vietze, Wyssmann) propone di integrare l'articolo 1 sullo scopo della legge: lo scopo principale dovrebbe essere quello di ridurre il consumo di canapa nella popolazione, in particolare tra i giovani e le persone a rischio. La minoranza intende così definire un obiettivo più generale di riduzione del consumo rispetto alla versione della maggioranza, che si focalizza sul consumo problematico e sul consumo da parte dei minorenni.

Una minoranza (Graber, Aeschi, de Courten, Glarner, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propone di precisare l'articolo 11 capoverso 1, indicando che anche

i cartelli pubblicitari e le scritte nei negozi e sulle vetrine dovrebbero essere considerati pubblicità. S'intende così mostrare con chiarezza che il divieto di pubblicità è globale e molto più severo rispetto alle regolamentazioni vigenti nel settore degli alcolici e dei prodotti del tabacco.

*Autoapprovvigionamento, possesso e consumo*

Una minoranza (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Weichelt, Wyss) propone una variante aggiuntiva secondo cui dovrebbe essere consentita anche la coltivazione da parte di associazioni senza scopo di lucro (cap. 3, «Variante aggiuntiva riguardante l'autoapprovvigionamento»). Come parametri di base, la minoranza propone che i membri debbano essere annunciati e il loro numero limitato. Inoltre, il numero di piante per ogni membro e in totale deve essere limitato. Le condizioni riguardanti la produzione e la dispensazione dei prodotti della canapa devono essere disciplinate nella legge e l'associazione deve essere autorizzata a livello cantonale mediante una concessione. La minoranza intende così offrire un'alternativa alla produzione a scopo di lucro per le persone che non possono o non vogliono coltivare canapa in proprio. Diversamente dalla coltivazione a scopo di lucro, un'associazione senza scopo di lucro non avrebbe alcun incentivo intrinseco ad aumentare la domanda. Inoltre, il quadro sociale dell'associazione offrirebbe la possibilità di un dialogo tra i consumatori sul consumo meno rischioso. La minoranza fa anche presente che in Spagna questo modello sta funzionando bene. Infine, sarebbero previste prescrizioni più severe per le associazioni.

Una minoranza (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Hess Lorenz, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Weichelt, Wyss) propone di modificare l'articolo 12 in modo che ognuno possa coltivare cinque piante di canapa di genere femminile in fase di fioritura invece di tre, ciò allo scopo di favorire la coltivazione negli spazi esterni. Inoltre, in tal modo, saranno raggiunte anche le persone che consumano canapa regolarmente e in grandi quantità. Infine, la minoranza ritiene che la limitazione a tre piante non sarebbe proporzionata rispetto alle disposizioni in materia di vendita, dove è limitata solo la quantità per ciascun acquisto ma non la quantità che si potrebbe tenere a casa o acquistare presso diversi punti vendita.

Due minoranze propongono di integrare il progetto preliminare con una modifica della legge federale del 19 dicembre 1958<sup>100</sup> sulla circolazione stradale (LCStr).

Una minoranza (Thalmann-Bieri, de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Roduit, Wyssmann) propone di sancire nell'articolo 55 LCStr il divieto di guida sotto l'influsso della canapa già in vigore. S'intende così segnalare in modo chiaro a tutti i consumatori, in particolare anche ai neopatentati, che non è consentito guidare quando si consuma canapa.

Una minoranza (Gysi Barbara, Crottaz, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Porchet, Weichelt, Wyss) propone invece di modificare la LCStr in modo che le infrazioni al divieto di guida sotto l'influsso della canapa siano punite in funzione del tenore di THC (n. 2a. art. 16a–16c PP-LCStr e altri). A tale scopo si dovrà distinguere tra il valore limite analitico e un valore limite di rischio. Il valore limite analitico indicherebbe, come accade già oggi, a partire da quale valore si configura un consumo

<sup>100</sup> RS 741.01

misurabile. Il valore limite di rischio sarebbe superiore al valore limite analitico e dovrebbe essere stabilito. Esso indicherebbe a partire da quale valore si può ritenere di essere in presenza di una concentrazione qualificata di THC nel sangue. Le pene e le misure amministrative, come in particolare la revoca della licenza di condurre, dovrebbero essere meno severe rispetto a oggi nei casi in cui il consumo di canapa sia misurabile ma la concentrazione di THC sia inferiore al valore limite di rischio. A partire dal superamento del valore limite di rischio o nel caso di un consumo in combinazione con alcolici, si configurerebbe un'infrazione grave. Secondo il parere della minoranza, questo approccio è coerente con un accesso legale alla canapa. La sicurezza nella circolazione stradale sarebbe mantenuta, in quanto si continuerebbe a punire ogni concentrazione misurabile di THC. Nel contempo, le persone che consumano canapa occasionalmente non sarebbero eccessivamente criminalizzate.

#### *Coltivazione e fabbricazione*

Una minoranza (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Weichelt, Wyss) propone di modificare l'articolo 19 in modo da inserire un divieto di utilizzo di prodotti fitosanitari di sintesi nella fabbricazione di prodotti della canapa. Tale divieto mira a proteggere i consumatori, in quanto i prodotti fitosanitari di sintesi e i loro residui hanno effetti nocivi sull'ambiente, sulla biodiversità e sulla salute.

#### *Vendita*

Una minoranza (Sauter, Aellen, Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Silberschmidt, Thalmann-Bieri, Vietze, Wyssmann) propone di modificare l'articolo 39 in modo che i Cantoni non possano cedere il loro diritto di vendita ai Comuni. Dal punto di vista della minoranza, la vendita dei prodotti della canapa non dovrebbe essere considerata un compito dei poteri pubblici. I prodotti della canapa devono essere venduti da organizzazioni private che hanno ricevuto una concessione corrispondente. È necessario distinguere chiaramente tra punti vendita per la canapa che deve essere messa a disposizione legalmente e punti di dispensazione di altre droghe. La minoranza fa notare inoltre che i Comuni o le città che intendono gestire dei punti vendita potrebbero costituire un'associazione. In tal modo, anche la contabilità sarebbe separata dalle finanze pubbliche.

Una minoranza (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propone di non autorizzare la vendita online dei prodotti della canapa e di stralciare tutte le disposizioni al riguardo (sez. 4 e 5 del cap. 5 e altri). Secondo la minoranza, un'offerta online minerebbe gli obiettivi di protezione della salute e dei giovani. Attraverso il canale online, i consumatori potrebbero avere un accesso molto più agevole, comodo, anonimo e discreto ai prodotti della canapa. Senza un contatto diretto in loco, sarebbe più difficile sensibilizzarli in merito ai rischi del consumo di canapa. Inoltre, dovrebbe essere imposto loro di recarsi in un punto vendita fisico.

Una minoranza (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Hess Lorenz, Lohr, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Rechsteiner Thomas, Roduit, Weichelt, Wyss) propone di integrare il progetto preliminare con un articolo 52a sul divieto di consegna notturna per la vendita online. Secondo la minoranza, è necessaria una disposizione comparabile al divieto di vendita notturna per i punti vendita. Con un divieto di consegna

notturna s'intende limitare l'accesso ai prodotti della canapa, in quanto il consumo problematico in combinazione con alcolici si rileva soprattutto di notte. Inoltre, le esperienze con i divieti notturni di vendita e di consegna degli alcolici sono positive.

Due proposte di minoranza riguardano gli articoli 40 e 49 relativi alle condizioni per il rilascio di una concessione di vendita nei punti vendita oppure online: una minoranza (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Roduit, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propone di impiegare gli utili, tra l'altro, per le attività più circoscritte di «lotta alle dipendenze» invece che per le attività più estese di «aiuto in caso di dipendenze». Un'altra minoranza (Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propone di stralciare la disposizione relativa all'indennità del personale di vendita, in quanto le restanti disposizioni sarebbero sufficienti a imporre l'assenza di scopo di lucro. Questa disposizione darebbe inoltre adito a questioni di diritto fiscale.

#### *Tassa d'incentivazione*

Una minoranza (Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propone in un'alternativa che la vendita di prodotti della canapa sia gravata da un'imposta anziché da una tassa d'incentivazione («alternativa riguardante l'imposizione»). L'imposta andrebbe strutturata in modo analogo all'imposta sul tabacco. Per la minoranza non comprende per quale motivo i prodotti della canapa debbano essere trattati diversamente dagli alcolici e dai prodotti del tabacco. I prodotti della canapa dovrebbero essere anch'essi tassati e il gettito fiscale dovrebbe essere impiegato per finanziare l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS). Poiché la riscossione di imposte incide sull'autonomia finanziaria dei Cantoni, la Confederazione necessita a tal fine di una base esplicita nella Costituzione<sup>101</sup>. Per tale motivo, il contenuto del progetto preliminare dovrebbe essere modificato nello spirito dell'alternativa proposta e nel contempo dovrebbe essere presentato un progetto supplementare di modifica costituzionale.

Una minoranza (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propone di fissare nell'articolo 62 termini più brevi per il conseguimento degli obiettivi di incentivazione e di perseguire inoltre una maggiore limitazione del consumo tra la popolazione. Gli obiettivi relativi al consumo problematico dovrebbero quindi essere raggiunti già nell'undicesimo anziché nel venticinquesimo anno dall'entrata in vigore della legge. Per contro, verrebbero meno gli obiettivi intermedi previsti nel progetto preliminare a partire dal decimo anno dall'entrata in vigore. Per quanto riguarda l'obiettivo relativo al consumo tra la popolazione, secondo la minoranza a partire dal sesto anno dall'entrata in vigore, la quantità totale di THC pro capite venduta ogni anno non dovrebbe superare la quantità venduta in media nei primi cinque anni successivi all'entrata in vigore. La minoranza ritiene che gli oriz-

<sup>101</sup> Per la base di tassazione del tabacco e dei prodotti del tabacco, cfr. art. 131 cpv. 1 lett. a Cost.; per gli alcolici cfr. art. 131 cpv. 1 lett. b e c Cost. Cfr. anche la nota dell'UFG del 28 gennaio 2025 all'attenzione della CSSS-N «Lenkungsabgaben und ihre Verteilung an die Bevölkerung», consultabile all'indirizzo [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > 20.473 > Documenti delle commissioni pubblici.

zonti temporali più brevi siano maggiormente realistici e più facili da verificare. Inoltre, nel complesso, si dovrebbe perseguire una riduzione o una stagnazione, non certo un aumento.

Una minoranza (Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propone di modificare l'articolo 65 in modo che i proventi della tassa d'incentivazione confluiscono nell'AVS. Secondo il parere della minoranza, in questo modo i proventi potrebbero essere ridistribuiti alla popolazione, ma in un settore nel quale esiste un comprovato fabbisogno di finanziamento. La minoranza fa notare che l'AVS è un'assicurazione obbligatoria per tutti coloro che vivono o lavorano in Svizzera. Una ridistribuzione attraverso l'AVS andrebbe quindi a vantaggio dell'intera popolazione. La minoranza osserva inoltre che anche una parte dei proventi della tassa sul CO<sub>2</sub> è a destinazione vincolata. Secondo una nota dell'Ufficio federale di giustizia (UFG)<sup>102</sup>, la ridistribuzione proposta all'AVS necessiterebbe di una base costituzionale, in quanto in tal modo la tassa d'incentivazione perseguirebbe uno scopo finanziario. La popolazione non potrebbe quindi decidere liberamente per cosa impiegare il denaro ricevuto. Inoltre, l'AVS sarebbe finanziata nel sistema di ripartizione, il che significa che la ridistribuzione non riguarderebbe l'intera popolazione, ma solo i beneficiari di rendita.

### *Sanzioni*

Una minoranza (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propone di fissare nell'articolo 74 una multa minima di 100 franchi e nell'articolo 78 una pena pecuniaria minima di quattro aliquote giornaliere. Questi importi minimi dovrebbero creare una base chiara per l'esecuzione e contribuire a sanzioni tangibili.

Una minoranza (Glarner, Aeschi, de Courten, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propone di integrare l'articolo 66a del Codice penale<sup>103</sup> in modo che sia pronunciata un'espulsione obbligatoria non solo in caso di crimini, ma anche di delitti legati ai prodotti della canapa. Secondo la minoranza, per questi reati servono disposizioni tassative invece di un'espulsione facoltativa.

### *Esecuzione da parte della Confederazione e dei Cantoni*

Una minoranza (Hässig Patrick, Crottaz, Gysi Barbara, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Porchet, Weichelt, Wyss) propone, da un lato, di formulare in modo più vincolante le disposizioni in materia di ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni e, dall'altro, di prevedere disposizioni supplementari in materia di resoconto, monitoraggio e valutazione (art. 83 e altri). Secondo la minoranza, gli obiettivi perseguiti potranno essere raggiunti soltanto se la Confederazione e i Cantoni collaboreranno strettamente al momento dell'attuazione. Per esempio, il divieto di integrazione verticale potrebbe essere controllato in modo efficace solo attraverso una collaborazione, in quanto la Confederazione è competente per la coltivazione e la fabbricazione, e i Cantoni per la vendita in loco. Inoltre, la minoranza intende evitare lacune nell'esecuzione o un turismo della canapa tra i Cantoni.

<sup>102</sup> Nota dell'UFG del 28 gennaio 2025 all'attenzione della CSSS-N «Lenkungsabgaben und ihre Verteilung an die Bevölkerung».

<sup>103</sup> RS 311.0

## 5 Commento ai singoli articoli

### Capitolo 1: Disposizioni generali

#### Art. 1 Scopo

La futura LPCan mira in particolare a ridurre gli effetti nocivi del consumo di canapa sulla salute umana e garantire la protezione dei giovani (*lett. a*). A tale scopo, per esempio, la popolazione deve essere informata in maniera esaustiva sui rischi legati al consumo di canapa (v. art. 89), i fabbricanti devono rispettare disposizioni severe in termini di qualità dei prodotti, imballaggio e designazione (v. cap. 4, sezioni 2 e 3) e i punti vendita devono informare in merito a forme di consumo e prodotti meno rischiosi (v. art. 42). Per ridurre gli effetti nocivi del consumo di canapa sulla salute umana è necessario anche combattere il mercato illegale. La canapa acquistata su un mercato non regolamentato non è soggetta a controlli e può contenere, per esempio, sostanze nocive o da taglio. Inoltre, il tenore di THC non viene dichiarato e i consumatori non vengono informati sui rischi legati al consumo.

I minorenni devono essere protetti in generale dall'esposizione alla canapa e dissuasi dal consumo (*lett. b*). La legge infatti vieta, per esempio, di dispensare loro canapa o suoi prodotti (v. art. 8). Tale divieto comprende anche la vendita ai minorenni e comporta l'introduzione di appositi sistemi di controllo dell'età. La disposizione penale concernente il divieto di dispensazione ai minorenni prevede di conseguenza pene severe. Ai fini della protezione dei giovani, i prodotti della canapa non devono nemmeno contenere additivi che li rendono ai loro occhi particolarmente allettanti (v. art. 21) e, laddove necessario, devono essere imballati a prova di bambino (v. art. 27 cpv. 2). Anche le misure di prevenzione devono essere orientate in modo mirato ai giovani e ai giovani adulti (cfr. art. 3b LStup).

Le persone che non consumano canapa vanno protette dai suoi effetti nocivi (*lett. c*). A tale scopo è prevista in particolare l'applicabilità della legge federale del 3 ottobre 2008<sup>104</sup> concernente la protezione contro il fumo passivo, con disposizioni più stringenti per eventuali locali adibiti al consumo nei punti vendita (v. art. 4 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 43 cpv. 4).

La legge intende prevenire e ridurre il consumo problematico di canapa attraverso diverse misure (v. anche il commento all'art. 1 lett. c LStup in Modifica di altri atti legislativi, allegato 1, n. 3) (*lett. d*). Va menzionata al riguardo in particolare la tassa d'incentivazione (v. art. 62 segg.) sui prodotti della canapa, che aumenta in funzione del rischio per la salute legato ai prodotti (p. es. i prodotti della canapa destinati a essere fumati e quelli con un tenore di THC elevato). Anche l'obbligo di consigliare nei punti vendita e l'adozione di misure di rilevamento e intervento precoce rappresentano soluzioni volte a raggiungere tale obiettivo (v. art. 42).

La vendita di prodotti della canapa deve essere disciplinata senza incoraggiarne il consumo (*lett. e*). La canapa continua pertanto a essere classificata come stupefacente, anche in conformità con le definizioni vigenti a livello internazionale (cfr. art. 1 della

<sup>104</sup> RS 818.31

Convenzione unica sugli stupefacenti, v. n. 7.2.1). Le diverse misure complementari e necessarie dal punto di vista della salute pubblica previste dal progetto preliminare tengono conto dei rischi per la salute legati alla canapa e della sua classificazione come stupefacente, come per esempio il divieto di pubblicità (v. art. 11), i requisiti di sicurezza dei prodotti e di imballaggio (v. cap. 4, sezioni 2 e 3), la vendita in concessione, soggetta a controlli severi e non a scopo di lucro (v. cap. 5) o la tassa d'incentivazione (v. cap. 7). In conformità con la classificazione come stupefacente va inoltre controllata l'intera catena di creazione del valore commerciale mediante il sistema elettronico di tracciabilità (v. art. 85).

Attraverso la creazione di un mercato della canapa controllato si intende inoltre contrastare il mercato illegale. Per non incentivare il consumo di canapa si devono adottare al contempo misure volte a un aumento dei prezzi o a una limitazione della disponibilità dei prodotti della canapa che comportano maggiori rischi per la salute.

*Minoranza: Art. 1 lett. a<sup>0</sup>*

Una minoranza (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Vietze, Wyssmann) propone che lo scopo principale della LPCan sia quello di ridurre il consumo di canapa nella popolazione, in particolare tra i giovani e le persone a rischio.

## *Art. 2                    Oggetto*

Il progetto preliminare prevede una regolamentazione completa, in virtù di una legge speciale, per gli stupefacenti che producono effetti del tipo del tetraidrocannabinolo (THC) e vengono impiegati a fini non medici. Il termine «stupefacente che produce effetti del tipo del THC» comprende in particolare la canapa, ma anche il THC inteso come sostanza pura. Questi stupefacenti sono accomunati dal fatto di contenere tutti il principio attivo THC (v. il commento relativo all'art. 3 e alla modifica all'art. 2 lett. a LStup in Modifica di altri atti legislativi, allegato 1, n. 3).

Oltre al possesso, alla dispensazione, alle restrizioni e ai divieti (*lett. a*), il progetto preliminare disciplina in particolare l'autoapprovvigionamento (*lett. b*), la coltivazione della canapa e la fabbricazione dei prodotti della canapa a titolo commerciale (*lett. c*), la vendita (*lett. d*) nonché l'importazione, il transito e l'esportazione (*lett. e*). Il progetto preliminare prevede inoltre una tassa d'incentivazione per orientare il consumo di canapa facendo leva sul prezzo, un'indennità di esecuzione per la Confederazione e la riscossione di emolumenti (*lett. f*) nonché disposizioni penali volte a sanzionare eventuali violazioni (*lett. g*).

## *Art. 3                    Rapporto con la legge sugli stupefacenti*

*Capoverso 1:* in considerazione del fatto che la canapa e il THC rimangono classificati come stupefacenti continuano a trovare applicazione le disposizioni della LStup menzionate al capoverso 1. Il termine canapa viene infatti definito nel diritto in materia di stupefacenti (v. al riguardo la modifica all'art. 2 lett. a n. 3 LStup in Modifica di altri atti normativi, n. 3) e nell'OESTup-DFI secondo l'articolo 2a LStup (*lett. a*). In questi testi legislativi viene definito che la canapa è uno stupefacente che produce effetti del tipo del tetraidrocannabinolo. In futuro la sostanza «canapa» di cui negli elenchi

dell'OESTup-DFI dovrà comprendere, conformemente alla Convenzione unica sugli stupefacenti, le piante di canapa o parti di esse nonché tutti gli oggetti e i preparati fabbricati a partire dalla canapa, in particolare gli estratti di canapa, le tinture di canapa, l'olio di canapa e la resina di canapa (hashish), ma solo se la pianta di canapa o i preparati presentano un tenore di THC totale di almeno l'1 per cento. Il THC è il principio attivo psicotropo della canapa. Il tenore totale di THC indica la somma di delta-9-tetraidrocannabinolo presente naturalmente e di tutti gli acidi delta-9-THC contenuti<sup>105</sup>. Il termine canapa definito nel diritto in materia di stupefacenti, e rilevante ai fini del presente progetto preliminare, si distingue quindi dal termine botanico *Cannabis sativa L.*, che indipendentemente dal tenore di THC corrisponde alla pianta della canapa. Il valore limite di THC per la canapa è stato introdotto nell'OESTup-DFI su proposta della SSML successivamente alla revisione della LStup del 2008 ed è in vigore dal 1° luglio 2011 (v. n. 2.1.2 e 3.1.2).

Per semplificare l'utilizzo del materiale di moltiplicazione delle piante di canapa, in futuro i semi e le talee di canapa non dovranno più essere classificati come stupefacenti. Ad oggi figurano anch'essi negli elenchi dell'OESTup-DFI se possono dare origine a piante di canapa con un tenore totale di THC di almeno l'1 per cento. I semi e le talee sono però privi di THC o ne contengono solo quantità molto ridotte. La loro classificazione come stupefacenti è quindi errata dal punto di vista tecnico e non può più essere giustificata con la revoca del divieto di impiego della canapa per fini non mediche<sup>106</sup>. I semi e le talee di canapa non soggiacciono nemmeno al sistema internazionale di controllo delle droghe, segnatamente la Convenzione unica sugli stupefacenti. In alcuni Paesi, come l'Austria, questo materiale vegetativo di moltiplicazione può essere quindi commercializzato liberamente nonostante il vigente divieto della canapa. Nel contesto del progetto preliminare i semi e le talee di canapa sono quindi disciplinati solo laddove richiesto a fini della protezione dei giovani (v. art. 8 cpv. 1 e art. 11), della protezione della salute (v. art. 27 cpv. 5, 28 cpv. 5, 29 cpv. 2) e del controllo del mercato (v. art. 85).

La prevenzione, la terapia e la riduzione dei danni (*lett. b*) si orientano alle disposizioni corrispondenti della LStup (capitolo 1a). Le misure della LStup in tali ambiti risultano adeguate – con alcune modifiche di minore entità (v. allegato Modifica di altri atti normativi, n. 3) – anche in caso di abrogazione del divieto degli stupefacenti che producono effetti del tipo del THC. In particolare, la Confederazione e i Cantoni devono continuare a svolgere attività di sensibilizzazione, consulenza e prevenzione con un occhio di riguardo particolare per la protezione dei bambini e dei giovani. Nel complesso, anche in futuro si terrà conto per la canapa del principio dei quattro pilastri di cui all'articolo 1a LStup, dimostratosi valido. Non è pertinente, e di conseguenza non applicabile, la disposizione relativa alle cure basate sulla prescrizione di eroina (art. 3e cpv. 3 LStup).

Per quanto concerne questioni specifiche legate alla protezione e al trattamento dei dati trovano applicazione le corrispondenti disposizioni in materia della LStup, per

<sup>105</sup> Questi acidi si trasformano in THC con effetti psicotropi mediante la cosiddetta decarbossilazione, un processo che ha luogo anche fumando marijuana o hashish.

<sup>106</sup> Il divieto di impiego della canapa a fini mediche è già stato abrogato nel 2022 con la modifica della LStup del 19 marzo 2021 concernente i medicamenti a base di canapa (RU 2022 385; BBl 2020 5391).

esempio in relazione alle autorizzazioni d'importazione e d'esportazione di Swissmedic di cui agli articoli 18a e 18e LStup (*lett. c*).

Anche l'articolo 29b LStup concernente la lotta contro il traffico illecito di stupefacenti continuerà a essere applicabile anche agli stupefacenti che producono effetti del tipo del THC per consentire all'Ufficio federale di polizia (fedpol) l'esecuzione dei propri compiti (*lett. d*).

*Capoverso 2*: gli stupefacenti con effetti del tipo del THC impiegati a scopi medici e scientifici non rientrano nel campo d'applicazione del progetto preliminare, ma sono interamente assoggettati alla LStup e al sistema di controllo di Swissmedic previsto dalla legislazione in materia di stupefacenti secondo l'ordinanza del 25 maggio 2011<sup>107</sup> sul controllo degli stupefacenti (OCStup). Per la prescrizione di tali stupefacenti da parte dei medici continueranno quindi a trovare applicazione gli obblighi di diligenza secondo l'articolo 11 LStup, più stringenti rispetto a quelli applicabili ad altri medicinali. La ricerca fondamentale non orientata allo scopo nel contesto degli stupefacenti che producono effetti del tipo del THC, come quella sulla sostanza THC, nonché la ricerca orientata all'applicazione per fini non medici necessitavano finora di un'autorizzazione eccezionale rilasciata dall'UFSP secondo l'articolo 8 capoverso 5 LStup. Con l'abrogazione del divieto di impiego della canapa a fini non medici sarà ora possibile svolgere questa ricerca con un'autorizzazione del Cantone (cfr. art. 5 cpv. 1 lett. b OCStup).

#### *Art. 4 Rapporto con altre leggi federali*

*Il capoverso 1* disciplina il rapporto con la legge del 1° ottobre 2021<sup>108</sup> sui prodotti del tabacco (LPTab) e dichiara quest'ultima applicabile ai prodotti della canapa, se la futura LPCan lo prevederà espressamente, come nel caso per esempio della notifica mediante il sistema d'informazione elettronico di notifica dei prodotti del tabacco di cui all'articolo 34 capoverso 3 (cfr. art. 26 LPTab).

*Il capoverso 2* disciplina il rapporto con la legge federale del 3 ottobre 2008 concernente la protezione contro il fumo passivo e dichiara quest'ultima applicabile ai prodotti della canapa e ai prodotti provenienti dall'autoapprovvigionamento destinati a essere fumati o vaporizzati. È inoltre opportuno modificare l'articolo 2 di detta legge federale in analogia alle modifiche ora previste per i prodotti del tabacco.

Nei locali chiusi accessibili al pubblico (cfr. art. 1 cpv. 1 e 2 della legge federale concernente la protezione contro il fumo passivo) va vietato il fumo di prodotti della canapa e prodotti provenienti dall'autoapprovvigionamento. Si deve inoltre vietare ai minorenni l'accesso alle sale fumatori in cui il gerente permette di fumare e vaporizzare prodotti della canapa e prodotti provenienti dall'autoapprovvigionamento. Inoltre, l'accesso a strutture per fumatori deve essere vietato ai minorenni se il fumo e la vaporizzazione di prodotti della canapa e prodotti provenienti dall'autoapprovvigionamento sono autorizzati (v. al riguardo il commento relativo alla modifica di altri atti normativi, n. 4).

<sup>107</sup> RS 812.121.1

<sup>108</sup> RS 818.32

---

Art. 5            *Definizioni*

*Capoverso 1:* i prodotti della canapa sono prodotti a fini non medici che sono o contengono stupefacenti che producono effetti del tipo del THC (*lett. a*). Questi prodotti contengono quindi canapa o THC fabbricato per via semisintetica o sintetica (v. il commento all'art. 3 cpv. 1 lett. a). Non rientrano in questa categoria i prodotti della canapa destinati a essere fumati o vaporizzati che presentano un tenore totale di THC inferiore all'1 per cento (questi rientrano nel campo d'applicazione della LPTab). Affinché la canapa diventi un prodotto della canapa, quest'ultimo deve essere in una determinata forma e destinato al consumo umano e alla vendita. Deve quindi rispondere in particolare ai requisiti di qualità e sicurezza previsti dalla futura LPCan (v. la sezione 2 del capitolo 4). Per poter immettere il prodotto sul mercato, è necessario inoltre rispettare le disposizioni in materia di imballaggio e dichiarazione per la categoria di prodotto interessata (v. la sezione 3 del capitolo 4). Per esempio, un fiore di canapa diventa un prodotto della canapa pronto per l'uso solo se fabbricato e imballato conformemente alle disposizioni di qualità vigenti e corredato delle avvertenze e delle informazioni sul prodotto previste. Il progetto preliminare fa rientrare nel termine «prodotti della canapa» differenti categorie di prodotti, ovvero prodotti destinati a essere fumati, vaporizzati, ingeriti, applicati all'interno della bocca, fiutati e applicati sulla pelle.

Per materiale di base (*lett. b*) si intendono le materie prime con un tenore di THC di almeno l'1 per cento destinate a essere trasformate in prodotti della canapa. Il materiale di base non è pronto all'uso e non può quindi essere venduto ai consumatori (o ai consumatori finali). Può trattarsi di fiori di canapa o di altre parti della pianta, estratti di canapa o anche il THC fabbricato per via semisintetica o sintetica. Secondo il presente progetto preliminare, la sostanza «canapa» ai sensi del diritto in materia di stupefacenti (v. il commento all'art. 3 cpv. 1) può essere quindi sia un prodotto della canapa (v. lett. a) sia materiale di base per fabbricare un prodotto della canapa.

I prodotti della canapa destinati a essere fumati (*lett. c*) vengono consumati, mescolati o non mescolati, mediante un processo di combustione. Rientrano in questa categoria tutti i prodotti che possono essere fumati, per esempio le sigarette alla canapa pronte al consumo (i cosiddetti «pre-roll»), ma anche in linea di principio i prodotti non mescolati come i fiori di canapa, l'hashish o gli estratti di canapa ottenuti mediante estrazione a base di solventi, che possono essere sia fumati sia consumati in altro modo (il cosiddetto «dual use»; v. lett. d per le deroghe).

I prodotti della canapa destinati a essere vaporizzati (*lett. d*) comprendono, da un lato, i prodotti della canapa liquidi (i cosiddetti «liquidi al THC») che vengono utilizzati con una sigaretta elettronica (le cosiddette «vape pen»). Questi liquidi contengono un estratto della pianta di canapa contenente THC mescolato a un liquido veicolante (nella maggior parte dei casi il glicole propilenico e la glicerina, come per le sigarette elettroniche). Si tratta quindi di un prodotto della canapa mescolato ad additivi. Oppure il liquido veicolante contiene THC fabbricato per via (semi)sintetica. Riscaldando il liquido contenente THC, quest'ultimo viene vaporizzato e inalato. L'utilizzo di questi prodotti è analogo a quello del liquido di ricarica contenente nicotina delle sigarette elettroniche.

Esistono dall'altro lato prodotti della canapa destinati a essere vaporizzati che sono a base di canapa non mescolata e sono privi di additivi (fiori di canapa, hashish e altri estratti di canapa) e vengono riscaldati con un vaporizzatore (analogamente a un riscaldatore di tabacco) per essere vaporizzati e inalati. Questi prodotti corrispondono ai prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati (v. art. 3 lett. c LPTab). Per essere considerata un prodotto destinato a essere vaporizzato, la canapa non mescolata deve essere confezionata in modo tale da poter essere utilizzata come materiale di ricarica solo con un dispositivo riscaldante (vaporizzatore). In caso contrario viene considerata come prodotto della canapa destinati da essere fumati (v. lett. c).

Anche le sigarette elettroniche (alla canapa) e i vaporizzatori sono considerati prodotti della canapa destinati a essere vaporizzati se si tratta di dispositivi monouso<sup>109</sup> già riempiti con il liquido contenente THC o canapa o se costituiscono un'unità funzionale chiusa con il materiale di ricarica, sviluppato specificamente per la canapa o i liquidi contenenti THC. Per unità funzionale chiusa si intende un vaporizzatore che può essere riempito unicamente con un prodotto della canapa appositamente concepito per esso e non compatibile anche con i prodotti del tabacco<sup>110</sup>.

I prodotti della canapa destinati a essere ingeriti (*lett. e*) vengono assunti oralmente e assorbiti attraverso il tratto gastrointestinale. Contengono estratti di canapa o THC fabbricato per via semisintetica o sintetica e solitamente vengono mescolati ad additivi per migliorare e rendere più piacevole l'ingestione. Può trattarsi di prodotti della canapa che dal punto di vista della forma presentano analogie con integratori alimentari o medicinali, come per esempio l'olio di canapa in gocce oppure compresse, capsule, pillole o confetti contenenti THC, oppure preparati a base di canapa da mangiare o bere (i cosiddetti «edible»), ovvero canapa mescolata a derrate alimentari.

I prodotti della canapa destinati a essere applicati all'interno della bocca (*lett. f*) sono prodotti da assumere per via sublinguale («sotto la lingua») od orale («in bocca», «sotto le labbra», «all'interno della guancia», «sulle gengive»). L'assorbimento del principio attivo avviene principalmente attraverso la mucosa orale e meno tramite il tratto gastrointestinale. Alcuni esempi di prodotti sono l'olio di canapa in gocce, gli spray contenenti THC o le «strisce di THC». I prodotti destinati a essere applicati all'interno della bocca sono solitamente mescolati ad additivi, che ne facilitano l'assorbimento, e contengono estratto di canapa o THC fabbricato per via (semi)sintetica. Possono rientrare in questa categoria anche i prodotti simili allo snus, che contengono canapa lavorata, purché non possano essere fumati (v. lett. c).

I prodotti della canapa destinati a essere fiutati (*lett. g*) vengono assorbiti attraverso le mucose nasali, come per esempio gli spray nasali contenenti THC, ma può trattarsi anche delle miscele di canapa in polvere, che vengono impiegate in modo analogo al tabacco da fiuto, purché non possano essere anche fumate. I prodotti della canapa

<sup>109</sup> Va ricordato che il 4 giugno 2025 il Parlamento ha trasmesso al Consiglio federale la mozione Clivaz 23.3109 Vietare le sigarette elettroniche monouso. Essa incarica il Consiglio federale di vietare la vendita di sigarette elettroniche monouso.

<sup>110</sup> Occorre operare una distinzione tra il concetto di unità funzionale chiusa e il concetto di unità funzionale in generale. Il divieto di pubblicità riguarda infatti tutti gli oggetti che costituiscono specificamente un'unità funzionale con prodotti della canapa e non solo quelli che costituiscono con essi un'unità funzionale chiusa (v. il commento all'art. 11).

destinati a essere fiutati contengono solitamente canapa lavorata mescolata ad additivi, ma possono anche contenere THC fabbricato per via (semi)sintetica.

I prodotti della canapa destinati a essere applicati sulla pelle (*lett. h*) sono le cosiddette applicazioni topiche, ovvero unguenti, lozioni o cerotti contenenti THC da applicare sulla superficie cutanea. Il THC (ed eventualmente altri cannabinoidi) penetra la barriera cutanea e agisce principalmente a livello locale. Non si conosce un effetto psicotropo legato a questa forma di applicazione. Diverso è il caso in cui questi prodotti vengano applicati sulle mucose, dove possono essere assorbiti a livello sistemico. Sebbene i prodotti della canapa destinati a essere applicati sulla pelle non provochino di norma uno stato di ebbrezza, è presumibile che anche in Svizzera se ne registrerà una certa domanda.

Alla *lettera i* sono definiti i «prodotti della canapa di nuova generazione» (v. al riguardo anche l'art. 6), ovvero prodotti che non possono essere inseriti in nessuna delle categorie di cui all'articolo 5 capoverso 1 lettere c–h, in quanto vengono impiegati in forme diverse. Si tratta di prodotti della canapa poco conosciuti che sono in commercio in maniera non troppo diffusa, per esempio negli Stati Uniti e in Canada, come le gocce oculari contenenti THC. Attualmente è difficile valutare se tali prodotti si prestino per fini non medici.

L'autoapprovvigionamento (*lett. j*) fa riferimento alla coltivazione e all'ulteriore lavorazione a titolo non commerciale di un numero limitato di piante di canapa per uso personale. Rientra in questa categoria la produzione di fiori di canapa, hashish o altri estratti di canapa per il consumo personale.

Il *capoverso 2* conferisce al Consiglio federale la facoltà di precisare le definizioni di cui al *capoverso 1* sulla base di nuove conoscenze scientifiche e tecniche, tenendo conto dello sviluppo dinamico di un nuovo mercato con prodotti finora non commerciabili.

#### *Art. 6 Prodotti della canapa di nuova generazione*

Le prime esperienze con i mercati legali della canapa in America del Nord mostrano che vengono commercializzati costantemente prodotti nuovi. È quindi assolutamente ipotizzabile che in futuro aumentino sul mercato anche prodotti meno rischiosi che non rientrano interamente nelle categorie di prodotti esistenti. Il *capoverso 1* conferisce pertanto al Consiglio federale il compito di classificare questi prodotti di nuova generazione in una delle categorie di cui all'articolo 5 capoverso 1 lettere c–h, anche se il prodotto non soddisfa tutti gli elementi della definizione corrispondente. I prodotti della canapa di nuova generazione devono però presentare una forma di utilizzo sostanzialmente analoga nonché rischi paragonabili a quelli dei prodotti presenti nella categoria in cui sono stati classificati, in modo tale da poter applicare i requisiti di qualità della categoria in questione per garantire la sicurezza dei prodotti. I prodotti di nuova generazione possono essere così messi in commercio conformemente ai requisiti vigenti per questa categoria. Potrebbe essere il caso, per esempio, di un prodotto destinato a essere applicato su determinate mucose che può essere utilizzato in modo analogo ai prodotti destinati a essere applicati sulla pelle e deve soddisfare gli stessi requisiti di qualità.

Il Consiglio federale ha altresì la facoltà di introdurre nuove categorie per i prodotti della canapa di cui all'articolo 5 capoverso 1 lettera a. Se necessario per ragioni oggettive, in particolare legate alla sicurezza, può anche prevedere requisiti di qualità specifici per una categoria in cui rientrano prodotti della canapa di nuova generazione (cpv. 2).

## Capitolo 2: Principi

### Art. 7 *Possesso negli spazi pubblici*

Questa disposizione disciplina le quantità di prodotti provenienti dall'autoapprovvigionamento o di prodotti della canapa che i privati possono detenere negli spazi pubblici. Con «spazi pubblici» si intendono aree pubbliche, come per esempio strade, sentieri, parchi e piazze accessibili a tutti. Rientrano in questa categoria anche i locali al chiuso accessibili al pubblico come per esempio ristoranti o musei. Limitando le quantità si intende ostacolare il commercio illegale e fornire alle autorità di perseguimento penale una base per distinguere chi consuma canapa da chi la commercia illegalmente (v. le disposizioni penali). Il trasporto a titolo commerciale per conto di titolari di un'autorizzazione e di una concessione non è interessato da questa disposizione; le persone che si occupano del trasporto circolano a titolo professionale sulla base di apposite autorizzazioni o concessioni e non come «privati». Le indicazioni riportate sugli imballaggi permettono di dimostrare se per i prodotti della canapa detenuti è stato rispettato il tenore totale di THC massimo consentito di 5 grammi (*lett. a*). Qualora si sospetti un'azione passibile di pena, il contenuto può essere confiscato dalla polizia per un'ulteriore verifica.

Alla *lettera b* vengono definite le quantità di prodotti provenienti dall'autoapprovvigionamento che è consentito detenere negli spazi pubblici. Se per i prodotti della canapa il tenore totale di THC deve figurare sull'imballaggio, per la canapa proveniente dall'autoapprovvigionamento tale informazione non risulta così evidente. Sebbene al momento della vendita l'imballaggio dei semi e delle talee di canapa destinati all'autoapprovvigionamento debba riportare il tenore medio di THC al momento del raccolto (v. art. 28 cpv. 5), il tenore effettivo nella canapa raccolta può differire in misura sostanziale dai valori medi. Inoltre, il valore effettivo di THC della canapa raccolta non è dichiarato e può essere pertanto stabilito solo attraverso un'analisi. Verificare le quantità consentite detenute negli spazi pubblici sarebbe quindi oneroso e risulterebbe di conseguenza sproporzionato e non praticabile sia per chi si autoapprovvigiona sia per gli organi di polizia. Si rende quindi opportuno far valere per il possesso di canapa proveniente dall'autoapprovvigionamento negli spazi pubblici quantità massime ammesse applicabili ai prodotti stessi. Viene stimato in tal senso un tenore totale di THC medio dal 10 al 15 per cento e un tenore massimo del 20 per cento per la canapa secca coltivata in proprio e non lavorata<sup>111</sup>.

<sup>111</sup> Le varietà di canapa più potenti presentano raramente un tenore di THC superiore al 20 per cento. Il tenore totale di THC medio della canapa secca sequestrata in Svizzera tra il 2013 e il 2023 era compreso tra l'11 e il 13 per cento. Cfr. SSML (2024a).

*Numero 1:* la quantità massima di canapa non lavorata che è consentito possedere negli spazi pubblici dovrebbe essere quindi di 30 grammi, che corrispondono a 4,5 grammi di THC totale ipotizzando un tenore totale di THC medio del 15 per cento e a 6 grammi di THC totale calcolando un tenore totale di THC massimo del 20 per cento. La quantità massima detenibile di 30 grammi di canapa non lavorata corrisponde quindi in media, all'incirca, alla quantità massima di 5 grammi di tenore totale di THC per i prodotti della canapa di cui alla lettera a. Per questioni pratiche legate alla polizia, per la quantità che è consentito possedere negli spazi pubblici non si distingue tra canapa secca e canapa fresca.

*Numero 2:* considerata la concentrazione di THC più elevata, per l'hashish e altri estratti di canapa la quantità massima che è consentito possedere negli spazi pubblici è ridotta a 15 grammi. Per l'hashish proveniente dall'autoapprovvigionamento si ipotizza un tenore totale di THC medio dal 20 al 25 per cento e un tenore totale di THC massimo del 30 per cento.

Per hashish si intende la resina di canapa ottenuta dalla pianta di canapa tramite seccatura meccanica. Ancora più potenti sono gli estratti di canapa, ottenuti dalla pianta di canapa mediante l'uso di solventi come CO<sub>2</sub>, BHO, etanolo ecc. Si tratta di preparati liquidi, solidi o semisolidi derivanti dalla resina di canapa. Comprendono anche i cosiddetti oli di canapa per i quali l'estratto di canapa è stato ottenuto tramite una soluzione oleosa, le tinture di canapa per le quali l'estratto di canapa viene ricavato mediante una soluzione alcolica, e preparati della canapa con l'aggiunta di ulteriori additivi come i «biscotti all'hashish». Per quanto concerne gli estratti di canapa ottenuti mediante estrazione a base di solvente, nella pratica il tenore totale di THC può variare notevolmente a seconda della procedura di estrazione e dell'aggiunta di additivi. In ottica di prudenza si può ipotizzare un tenore totale di THC medio dal 50 al 75 per cento e un tenore totale di THC massimo del 95 per cento.

Al fine di semplificare agli organi di polizia i controlli delle quantità possedute negli spazi pubblici appare opportuno rinunciare a operare una distinzione tra hashish e altri estratti ottenuti mediante l'impiego di solventi. Diversamente è invece per le quantità possedute in ambito privato, dove i limiti di detenzione decisamente superiori impongono di distinguere tra hashish e altri estratti di canapa (v. art. 14). Per distinguere i vari tipi di estratti si renderebbe necessaria un'analisi di campioni, operazione non praticabile nel corso di un controllo della polizia negli spazi pubblici. Una confisca delle quantità possedute ai fini di analisi risulterebbe sproporzionata date le quantità ridotte. Poiché gli estratti ottenuti mediante estrazione a base di solvente comportano costi di produzione notevolmente più elevati e sono molto meno diffusi dell'hashish, la quantità massima detenibile per tutti gli estratti di canapa viene allineata a quella dell'hashish. I 15 grammi corrisponderebbero, facendo riferimento alla quantità massima detenibile di prodotti della canapa dell'ordine dei 5 grammi, a un tenore totale di THC del 30 per cento.

Per semplificare ulteriormente l'esecuzione, negli spazi pubblici è consentito detenere solo prodotti della canapa di cui alla lettera a o una delle due categorie di prodotti provenienti dall'autoapprovvigionamento di cui alla lettera b. Non è quindi consentito possedere, per esempio, sia fiori di canapa sia hashish proveniente dall'autoapprovvigionamento.

---

Art. 8                    *Dispensazione*

Il *capoverso 1* vieta in via generale la dispensazione ai minorenni di semi e talee di canapa, canapa proveniente dall'autoapprovvigionamento e prodotti della canapa. Il consumo di sostanze psicoattive rappresenta per bambini e giovani un rischio elevato. I minorenni vanno quindi protetti da ogni forma di esposizione ai prodotti della canapa e dissuasi dal consumarne (v. art. 1 lett. b). La maggiore età come limite di età per la canapa corrisponde al limite di età per il tabacco e l'alcol etilico (bevande spiritose) e agli standard vigenti a livello internazionale.

I semi e le talee di canapa non contengono praticamente THC, ma da essi si possono ricavare facilmente stupefacenti. Va quindi vietata ai minorenni anche la dispensazione di questi prodotti. Secondo il *capoverso 2* è consentita la dispensazione gratuita di prodotti della canapa e prodotti provenienti dall'autoapprovvigionamento da parte di privati a persone adulte.

Per la dispensazione gratuita tra privati adulti si applicano le quantità massime ammesse di cui all'articolo 7. La dispensazione a pagamento di canapa e prodotti della canapa tra privati (anche in cambio di altre merci) è invece vietata e consentita unicamente ai titolari di apposite concessioni.

Il *capoverso 3* prevede che i titolari di un'autorizzazione di coltivazione o di fabbricazione e di concessioni non possono dispensare gratuitamente stupefacenti che producono effetti del tipo del THC. È esclusa anche la vendita gratuita o a prezzo agevolato di prodotti della canapa in cambio dell'acquisto di altri articoli (ad es. accessori di cui all'art. 42 cpv. 1 lett. g). In questo modo si impedisce la promozione, vietata dall'articolo 11.

Art. 9                    *Divieto di integrazione verticale*

L'integrazione verticale indica una strategia per cui un'azienda svolge o partecipa a più attività nella catena di produzione di un prodotto. Con l'*articolo 9* si intende vietare l'integrazione verticale della produzione (coltivazione e fabbricazione) e della vendita (commercio al dettaglio), al fine di impedire che i coltivatori e i fabbricanti possano influenzare in maniera eccessiva e diretta i consumatori.

Per queste ragioni, l'*articolo 9* deve prevedere che i titolari di un'autorizzazione di coltivazione o di fabbricazione non possano partecipare alla vendita di prodotti online o nei punti vendita (*cpv. I*). È quindi vietata, per esempio, la partecipazione finanziaria a un'azienda operante in questi settori o la detenzione di quote di una simile azienda. Non sono nemmeno consentite la gestione di un punto vendita o la collaborazione presso un punto vendita.

Il *capoverso 2* stabilisce, viceversa, che i titolari di una concessione di vendita non possono coltivare canapa, fabbricare o importare prodotti della canapa né partecipare economicamente alla coltivazione o alla fabbricazione di canapa in Svizzera o all'estero.

---

*Art. 10 Restrizioni di vendita*

Gli stupefacenti che producono effetti del tipo del THC che possono essere venduti da chi opera sul mercato a titolo commerciale in Svizzera variano a seconda del rispettivo settore di attività. In questo modo sono meglio garantiti il controllo del mercato e la sicurezza dei prodotti, viene rispettato il divieto dell'integrazione verticale (art. 9) e si riduce il rischio di possibili deviazioni della canapa sul mercato illegale. Dal punto di vista della salute pubblica e della sicurezza le restrizioni di vendita sono pertanto necessarie e proporzionate.

*Capoverso 1:* i titolari di un'autorizzazione di coltivazione possono vendere la canapa che coltivano esclusivamente a fabbricanti autorizzati. Solo i fabbricanti hanno l'autorizzazione a trasformare la canapa in prodotti della canapa e hanno quindi una finalità di utilizzo economica legittima nei confronti della canapa raccolta dai coltivatori. Trattandosi di materiale di base e non di prodotti della canapa pronti per l'uso, la vendita da parte dei coltivatori ai punti vendita non è consentita<sup>112</sup>. Un coltivatore in possesso di un'apposita autorizzazione di fabbricazione è però autorizzato anche a fabbricare prodotti della canapa.

*Capoverso 2:* la fabbricazione di materiale di base, derivante dalla coltivazione e dal raccolto della canapa, richiede un'apposita autorizzazione (v. art. 15). L'autorizzazione è necessaria, per esempio, per la fabbricazione di estratti di canapa o di THC sintetico o semisintetico. È lecito pensare che determinati fabbricanti si specializzino nella fabbricazione di questo materiale di base e che non si occupino in prima persona di trasformarlo in un prodotto della canapa pronto per l'uso. È quindi necessario che i fabbricanti con un'autorizzazione di questo tipo possano rivendere il materiale di base ad altri fabbricanti autorizzati. La vendita di questo materiale di base a coltivatori o punti vendita non è invece necessaria ai fini della loro attività per cui hanno ottenuto un'autorizzazione o una concessione. I titolari di un'autorizzazione di fabbricazione possono quindi vendere materiale di base che viene impiegato nel processo di fabbricazione dei prodotti della canapa solo ad altri fabbricanti autorizzati.

*Capoverso 3:* i titolari di un'autorizzazione di fabbricazione possono vendere prodotti della canapa soltanto ai titolari di una concessione di vendita – o ai Cantoni qualora questi ultimi intendano esercitare il proprio diritto di vendita (v. art. 39) – o al titolare della concessione per la vendita online (v. art. 48). Per motivi legati alla salute pubblica, la vendita di prodotti della canapa deve rimanere appannaggio esclusivo dei titolari di concessioni di vendita. Non dovrebbe nemmeno essere possibile la vendita di prodotti della canapa a coltivatori o ad altri fabbricanti, in quanto non necessaria ai fini della loro attività autorizzata.

*Art. 11 Divieto di pubblicità*

Questo articolo prevede un divieto di pubblicità generale per gli stupefacenti che producono effetti del tipo del THC. In considerazione dei rischi per la salute legati al

<sup>112</sup> I punti vendita, dal canto loro, non possono vendere materiale di base, bensì solo prodotti della canapa, cfr. art. 42 cpv. 1 lett. g.

consumo di canapa e prodotti della canapa, deve vigere un divieto di pubblicità generale (*cpv. 1*) applicabile all'intera catena commerciale, dalla coltivazione alla fabbricazione, fino alla vendita. Gli studi condotti nel settore del tabacco e dell'alcol evidenziano che l'esposizione alla pubblicità o alla promozione comporta un aumento del consumo dei prodotti pubblicizzati, in particolare tra i giovani<sup>113</sup>. Non si esclude quindi che la pubblicità di prodotti della canapa possa portare a un analogo incremento dei consumi<sup>114</sup>. Il divieto vale naturalmente anche per la pubblicità del commercio illegale<sup>115</sup>.

Per pubblicità si intende qualsiasi forma di comunicazione commerciale avente lo scopo o l'effetto, diretto o indiretto, di promuovere la vendita o il consumo dei prodotti menzionati al capoverso 1 (ad es. cartelli pubblicitari, manifesti, scritte nei negozi o sulle vetrine). Tra le forme di pubblicità rientrano anche la promozione e la sponsorizzazione. La sponsorizzazione comprende qualsiasi forma di sostegno, pubblico o privato, di un evento, un'attività o una persona con l'obiettivo o l'effetto, diretto o indiretto, di promuovere la vendita dei prodotti summenzionati. La promozione comprende il merchandising, la distribuzione gratuita di prodotti, omaggi o premi, per esempio in caso di contemporaneo acquisto di più prodotti o partecipazione a un concorso. Le indicazioni e informazioni oggettive sui prodotti rivolte esclusivamente agli specialisti del settore non sono considerate pubblicità e non sono quindi assoggettate al divieto di pubblicità.

Per impedire che le disposizioni in materia di pubblicità vengano aggirate, il divieto di pubblicità deve essere applicato anche ai semi e alle talee di canapa che, seppur non contengano praticamente THC, permettono di ricavare facilmente stupefacenti contenenti tetraidrocannabinolo. Non va quindi operata alcuna distinzione tra qualsiasi forma di pubblicità dei semi e delle talee di canapa e la pubblicità della canapa. Il divieto di pubblicità è applicabile inoltre anche agli oggetti che costituiscono un'unità funzionale con un prodotto della canapa (p. es. pipe, pipe ad acqua, bong, vaporizzatori, cartine, filtri per sigarette da arrotolare, bocchini per sigarette). Il termine «unità funzionale» è da intendersi analogamente a come viene utilizzato nell'articolo 18 LPTab, ovvero gli oggetti in questione sono abbinati ai prodotti del tabacco affinché questi ultimi possano essere consumati, per esempio le pipe, le pipe ad acqua, i bocchini, le cartine o i filtri per sigarette. Questi oggetti non comprendono invece gli accendini<sup>116</sup>. Il divieto di pubblicità si applica solo agli oggetti che servono esclusivamente o prevalentemente al consumo di prodotti della canapa o che vengono venduti specificamente come accessori per il consumo di canapa. Non trova quindi applicazione per prodotti come le cartine o i filtri per sigarette che non vengono venduti specificamente come accessori per il consumo di canapa, per i quali invece risultano

<sup>113</sup> Ritter, A. et al. (2022).

<sup>114</sup> Dai, H. (2017): *Exposure to Advertisements and Marijuana Use Among US Adolescents. Preventing Chronic Disease, 14*.

<sup>115</sup> Al fine di rendere passibili di pena tutte le attività pubblicitarie sia nell'ambito delle attività legali basate su autorizzazioni e concessioni che in ambito illegale (v. anche l'art. 78 cpv. 1 lett. e), il divieto di pubblicità fa riferimento agli stupefacenti che producono effetti del tipo del THC in generale e non si limita solo ai prodotti della canapa messi legalmente in commercio secondo il presente progetto preliminare.

<sup>116</sup> FF 2019 837

determinanti le restrizioni della pubblicità, della promozione e della sponsorizzazione di cui agli articoli 18 e seguenti LPTab.

Il *capoverso 2* affida il controllo del rispetto del divieto di pubblicità sostanzialmente alle autorità cantonali competenti. Nell'ambito del rilascio e del controllo delle concessioni, i Cantoni verificano anche il rispetto del divieto di pubblicità da parte dei punti vendita, compresi i relativi siti Internet.

All'UFSP spetta controllare il rispetto del divieto di pubblicità su Internet, nelle applicazioni e negli altri media elettronici. L'UFSP effettua quindi controlli su Internet, sui social network e sul portale di vendita online (v. art. 48 segg.). La competenza federale intende semplificare l'esecuzione in tale ambito, in particolare in presenza di aziende con sede all'estero. I controlli vengono eseguiti sostanzialmente a campione. Un controllo costante e a tappeto non è praticabile e comporterebbe costi spropositati. Secondo l'articolo 83 l'UFSP può coinvolgere anche le autorità cantonali. Può essere eventualmente valutato anche l'impiego di un sussidio informatico che consentirebbe di effettuare controlli più sistematici. Per il controllo del rispetto delle disposizioni in materia di pubblicità è possibile pensare a una soluzione prevista anche per la LPTab, che può includere l'impiego di sistemi informatici automatizzati o semiautomatizzati<sup>117</sup>.

L'eventuale constatazione di violazioni del divieto di pubblicità va segnalata e denunciata alle autorità cantonali di perseguimento penale competenti (v. art. 78 cpv. 1 lett. e in combinato disposto con l'art. 81 cpv. 1; cfr. anche l'obbligo di segnalazione e di denuncia in capo alle autorità di cui all'art. 82).

*Minoranza: art. 11 cpv. 1*

Una minoranza (Graber, Aeschi, de Courten, Glarner, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) propone di precisare che anche i cartelli pubblicitari e le scritte nei negozi e sulle vetrine dovrebbero essere considerati pubblicità. Deve trattarsi di una precisazione, non di un elenco esaustivo di ciò che va considerato pubblicità.

### **Capitolo 3: Autoapprovvigionamento**

La coltivazione di canapa a titolo privato per uso proprio è volta a consentire ai consumatori di rifornirsi autonomamente. Questo ambito va regolamentato nel modo più snello possibile e tenendo conto della responsabilità personale di coloro che si autoapprovvigionano.

*Minoranza: Variante aggiuntiva riguardante l'autoapprovvigionamento (coltivazione da parte di associazioni)*

Una minoranza (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Weichelt, Wyss) propone di integrare il progetto preliminare in modo da consentire anche la coltivazione da parte di associazioni.

## Art. 12            *Coltivazione*

La coltivazione in proprio di canapa a scopo di autoapprovvigionamento è consentita alle persone maggiorenni. La coltivazione della canapa è limitata all'abitazione e agli spazi interni ed esterni adiacenti, comprese eventualmente anche le aree comuni, salvo il consenso delle persone che ne usufruiscono. Il termine abitazione è da intendersi in senso lato come luogo in cui abita una persona. Comprende le abitazioni in locazione, le proprietà abitative per uso proprio, come per esempio le case unifamiliari, nonché le abitazioni secondarie. La limitazione della coltivazione della canapa destinata all'autoapprovvigionamento a determinati spazi può agevolare la classificazione delle piante in caso di un eventuale controllo. Non deve essere invece consentito l'autoapprovvigionamento comunitario al di fuori della propria abitazione, come per esempio nei cosiddetti *Cannabis Social Club* (v. al riguardo il n. 2.3.1 e 3.1).

Ogni persona adulta può coltivare contemporaneamente al massimo tre piante di canapa di genere femminile in fase di fioritura<sup>118</sup>. Questa limitazione a livello di numero permette di distinguere, nell'esecuzione, l'autoapprovvigionamento da una coltivazione a titolo commerciale. Solo le piante di canapa femminili in fase di fioritura producono livelli rilevanti di THC. Per il numero di piante di genere maschile non sono quindi previste limitazioni<sup>119</sup>. La dimensione delle piante è irrilevante ai fini della limitazione della quantità. All'esterno («outdoor») si possono coltivare piante più grandi che producono raccolti più abbondanti compresi mediamente tra 200 e 500 grammi di canapa secca, mentre all'interno («indoor») si possono ottenere con una pianta raccolti medi da 50 a 150 grammi di canapa secca<sup>120</sup>. Con la coltivazione all'esterno è possibile ottenere in genere un solo raccolto l'anno, mentre quella all'interno può garantire, grazie alla luce artificiale, un raccolto ogni tre mesi. Limitando a tre il numero di piante femminili in fase di fioritura si vuole rendere possibile un autoapprovvigionamento senza che questo si trasformi in una coltivazione e una detenzione di quantità eccessive. Con tre piante è possibile tenere conto anche di un eventuale perdita del raccolto (dovuta ad attacchi parassitari, maltempo ecc.). In caso di raccolto ottimale si possono anche superare le quantità massime che è consentito possedere in ambito privato di cui all'articolo 14. In questo caso il raccolto in eccesso deve essere distrutto.

La disposizione concernente il numero massimo di piante «per persona adulta» è da preferire alla limitazione della quantità «per economia domestica», in quanto si tiene

<sup>118</sup> Il numero di piante di canapa consentito per persona può essere ripartito su più abitazioni utilizzate a titolo privato, per esempio nel caso dei soggiornanti settimanali o di persone con una casa di vacanza. La limitazione del numero di piante vale tuttavia a livello generale e non per singola abitazione.

<sup>119</sup> All'inizio della fase di crescita della pianta, prima della fioritura, è praticamente impossibile distinguere a occhio nudo le piante di canapa di genere femminile da quelle maschili. Ai fini della coltivazione è possibile tuttavia acquistare talle di piante madri femminili o i cosiddetti semi femminizzati, in modo da avere la certezza di coltivare una pianta di genere femminile. In caso contrario, le piante femminili in eccesso devono essere eliminate immediatamente non appena entrano in fase di fioritura.

<sup>120</sup> La quantità di raccolto effettiva dipende fortemente, oltre che dal metodo di coltivazione, dalla genetica della varietà, dalla qualità del suolo o substrato, dall'apporto di nutrienti e dall'irrigazione, dalla luce e dall'aria. Da 500 grammi di canapa secca non lavorata si possono ottenere circa 100 grammi di hashish o di altri estratti di canapa; l'estratto ottenuto è nettamente più potente della canapa secca non lavorata.

meglio conto delle diverse modalità di vita e forme di economia domestica (p. es. famiglia o comunità abitativa).

*Minoranza: art. 12, 14 cpv. 1 e 74 lett. c*

Una minoranza (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Hess Lorenz, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Weichelt, Wyss) propone che ognuno possa coltivare cinque piante di canapa di genere femminile in fase di fioritura invece di tre. Propone quindi di aumentare a 120 grammi il tenore massimo di THC dei prodotti detenuti in ambito privato secondo l'articolo 14 capoverso 1 e di aumentare a sei piante il limite a partire dal quale la coltivazione è passibile di multa secondo l'articolo 74 lettera c.

#### *Art. 13 Divieto di fabbricare THC per via semisintetica e sintetica*

I cannabinoidi presenti naturalmente nella pianta, i cosiddetti fitocannabinoidi come per esempio il THC, possono anche essere fabbricati per via semisintetica o sintetica. Le sostanze di base vengono trasformate mediante un processo chimico in modo tale che il prodotto finale corrisponda esattamente al cannabinoide presente nella pianta e possieda le stesse caratteristiche. Da anni viene prodotto in questo modo, per esempio, il THC a scopo medico, il cosiddetto dronabinolo.

Nell'ambito dell'autoapprovvigionamento vige il divieto di fabbricare THC per via semisintetica e sintetica, per esempio trasformando il CBD mediante acidi. Benché sia possibile eseguire tale processo anche su piccola scala, le persone poco esperte sarebbero comunque esposte a un notevole pericolo diretto legato a un eventuale impiego inappropriato di sostanze chimiche e attrezzature o a un rischio indiretto legato al consumo di prodotti contaminati.

#### *Art. 14 Possesso in ambito privato*

Per evitare che l'autoapprovvigionamento venga utilizzato impropriamente per la produzione illegale di canapa e funga da base per il commercio illegale, è necessario stabilire per i prodotti provenienti dall'autoapprovvigionamento le quantità massime che è consentito possedere, anche per permettere alle autorità d'esecuzione di distinguere l'autoapprovvigionamento dalla produzione (illegale) di canapa a titolo commerciale.

A differenza dei prodotti della canapa derivanti dalla coltivazione e dalla fabbricazione autorizzate a titolo commerciale, per quelli provenienti dall'autoapprovvigionamento non è possibile stabilire il tenore di THC se non con procedure di analisi dispendiose. Pertanto la quantità di THC consentita deve poter essere determinata sulla base del peso dei vari prodotti della canapa. Poiché i diversi prodotti provenienti dall'autoapprovvigionamento – segnatamente canapa non lavorata, hashish ed estratto di canapa ottenuto mediante l'impiego di solventi – possono presentare notevoli differenze in termini di tenore di THC, si rende opportuno definire il presunto tenore di

THC per unità di peso di un determinato prodotto (v. al riguardo anche il commento all'art. 7 concernente le quantità massime detenibili negli spazi pubblici)<sup>121</sup>.

Il *capoverso 1* fissa a 75 grammi la quantità massima di THC dei prodotti provenienti dall'autoapprovvigionamento (v. art. 12) che una persona adulta può detenere in ambito privato. A titolo di confronto, nelle sperimentazioni pilota con la ai partecipanti è consentito acquistare al massimo 10 grammi di THC al mese, equivalenti a 120 grammi all'anno. Solo una minoranza di persone ha raggiunto questi limiti fissati per la quantità da dispensare. Secondo dati provvisori relativi al 2024, nelle sperimentazioni sono stati acquistati in media circa 2,5 grammi di THC totale al mese o 30 grammi all'anno<sup>122</sup>. Una quantità di detenzione consentita di 75 grammi di THC in ambito privato dovrebbe pertanto soddisfare anche il fabbisogno annuale di una persona che presenta un consumo elevato. Occorre tenere presente che la quantità massima consentita non è definita su base annuale. Si tratta piuttosto della quantità massima di THC che si può detenere in ambito privato in un determinato momento.

Ipotizzando un tenore medio di THC del 15 per cento nella canapa secca non lavorata (fiori di canapa), 75 grammi di THC corrispondono a 500 grammi di prodotto. Nel confronto internazionale, questa limitazione di quantità risulta inferiore a quella vigente in Canada dove è consentito detenere 1000 grammi di canapa secca non lavorata. In Uruguay la quantità massima consentita è pari a 480 grammi di prodotto, mentre in Germania è consentito detenere soltanto 50 grammi di fiori di canapa. Quest'ultima quantità massima non consentirebbe però un'autoapprovvigionamento mediante coltivazione all'aperto, poiché con tre piante di canapa a persona (v. art. 12) non sarebbe possibile consumare e detenere nel corso dell'anno la quantità raccolta, ma se ne dovrebbe distruggere una buona parte. Una regolamentazione delle quantità detenibili non realistica aumenterebbe il rischio che la canapa in eccesso venga dispensata in altro modo o addirittura rivenduta.

I tenori di THC definiti dal *capoverso 2* per 100 grammi di prodotto si ispirano al contenuto di THC medio dei prodotti menzionati. Non è rilevante conoscere il tenore di THC effettivo dei prodotti detenuti né sapere se il tenore di THC effettivo supera in totale i 75 grammi di THC. Nella legge viene formulata un'ipotesi secondo cui 100 grammi dei prodotti menzionati presentano i tenori di THC indicati. I tenori di THC ipotizzati non devono superare in totale il valore di 75 grammi. In caso di controllo non si verifica quindi il rispetto del tenore di THC effettivo, ma si controlla soltanto se la quantità di THC presunta derivante dal peso dei prodotti di cui al *capoverso 2* non supera la quantità massima di THC di cui al *capoverso 1*.

<sup>121</sup> Per la determinazione delle quantità massime detenibili relative ai vari prodotti è stato anche utilizzato il calcolatore online messo a disposizione dal governo canadese per la conversione dei diversi prodotti. [www.canada.ca](http://www.canada.ca) > Health > Drug and health products > Drugs and Medication > Cannabis > Personal use of cannabis > Online calculator: Limits for public possession of cannabis.

<sup>122</sup> È quanto risulta da un sondaggio dell'UFSP relativo alle sperimentazioni pilota di giugno 2024. Non si possono tuttavia escludere acquisti supplementari sul mercato illegale, motivo per cui le quantità effettivamente consumate potrebbero risultare superiori.

*Lettera a:* per quanto concerne la canapa secca non lavorata si ipotizza che 100 grammi di prodotto raccolto contengano mediamente 15 grammi di THC (v. anche il commento all'art. 7). Di conseguenza, una persona adulta può possedere in ambito privato al massimo 500 grammi di questo prodotto.

*Lettera b:* la canapa fresca non lavorata presenta un peso cinque volte superiore alla canapa secca in ragione del tenore di umidità. Durante il processo di essiccazione si calcola generalmente una perdita di peso di almeno l'80 per cento. Di conseguenza 100 grammi di canapa fresca non lavorata contengono mediamente circa 3 grammi di THC. Poiché non è raro trovare anche un prodotto parzialmente secco, il tenore di THC presunto è stato fissato per la canapa fresca non lavorata a 5 grammi per ogni 100 grammi. Una persona adulta può pertanto possedere in ambito privato al massimo 1500 grammi di prodotto. Non vengono incluse nel calcolo le parti di pianta non ancora raccolte (v. art. 12).

*Lettera c:* per quanto concerne l'hashish viene ipotizzato un tenore di THC medio di 25 grammi per 100 grammi di prodotto (v. il commento all'art. 7). Di conseguenza, una persona adulta può possedere in ambito privato al massimo 300 grammi di hashish.

*Lettera d:* gli estratti di canapa ottenuti mediante l'impiego di solventi presentano di norma un tenore di THC nettamente superiore rispetto all'hashish (v. il commento all'art. 7). Per il possesso in ambito privato vengono pertanto fissate quantità massime separate<sup>123</sup>. Nell'ambito dell'autoapprovvigionamento dovrebbe essere raro raggiungere tenori di THC estremamente elevati, ovvero pari al 95 per cento, senza apposite attrezzature di laboratorio (anche le quantità sarebbero troppo ridotte). Con metodi relativamente semplici, come per esempio la fabbricazione di una soluzione a base di alcol o olio, si possono ottenere anche estratti con un tenore di THC superiore. Di conseguenza viene ipotizzato un tenore di THC medio di 75 grammi per 100 grammi di prodotto. Una persona adulta può pertanto possedere in ambito privato al massimo 100 grammi di estratto di canapa. Tra gli estratti di canapa ottenuti mediante estrazione a base di solvente rientrano anche tutti gli alimenti o le bevande («edible») fabbricati nell'ambito dell'autoapprovvigionamento che sono mescolati a estratti di canapa e tutti gli altri preparati della canapa mescolati ad additivi. Gli estratti della canapa mescolati ad additivi possono presentare tenori di THC nettamente inferiori rispetto agli estratti puri. Ciò va tuttavia accettato al fine di non complicare l'esecuzione delle presenti disposizioni.

La standardizzazione dei prodotti sulla base di un tenore di THC ipotizzato per 100 grammi consente anche di sommare in modo rapido e semplice le quantità detenute di diversi prodotti basandosi su questo «tenore di THC equivalente». Chi possiede per esempio 200 grammi di hashish (cpv. 2 lett. c) e ulteriori 500 grammi di canapa fresca non lavorata (cpv. 2 lett. a) raggiunge quindi la quantità massima consentita di 75 grammi di THC di cui al capoverso 1.

Occorre tenere presente che l'*articolo 14* concerne la quantità di prodotti provenienti dall'autoapprovvigionamento che è consentito detenere in ambito privato. Di tale

<sup>123</sup> In caso di dubbio si potrebbe distinguere tra hashish ed estratti di canapa ottenuti mediante estrazione a base di solventi dimostrando la presenza di residui fini di materiale vegetale nell'estratto.

quantità è possibile trasportare solo una piccola parte in considerazione delle quantità inferiori che è consentito detenere negli spazi pubblici (v. art. 7). Per i prodotti della canapa che sono stati acquistati presso un punto vendita concessionario non sono previste quantità massime per il possesso in ambito privato. Dal momento che questi prodotti devono essere acquistati, sarebbe costoso possedere scorte più elevate. Non vi è quindi motivo di ritenere che in ambito privato vengano detenute grandi quantità di prodotti di canapa acquistati. Una rivendita di tali prodotti sul mercato illegale risulta poco interessante in considerazione dei limiti quantitativi fissati a 5 grammi di THC totale per ogni acquisto (v. art. 42 cpv. 1 lett. f e 52 cpv. 1 lett. g) e dei prezzi più elevati nel commercio al dettaglio (v. la tassa d'incentivazione, cap. 7). Inoltre sulla rivendita illegale incombono pene severe (v. in particolare l'art. 73). I prodotti provenienti dall'autoapprovvigionamento non vengono infine registrati nel sistema elettronico di tracciabilità (v. art. 85).

## **Capitolo 4: Coltivazione e fabbricazione a titolo commerciale**

### **Sezione 1: Autorizzazioni**

#### *Art. 15            Obbligo e condizioni di autorizzazione*

Considerata la classificazione internazionale della canapa come stupefacente soggetto a controllo, il consumo legale di canapa deve essere strettamente controllato (v. n. 7.2.1). Secondo la Convenzione unica sugli stupefacenti è compito degli Stati che coltivano canapa sapere quanta ne viene raccolta e immessa nel flusso commerciale di sostanze sottoposte a controllo. Per garantire tale controllo, viene proposto un sistema di autorizzazione paragonabile a quello già utilizzato per la coltivazione e la fabbricazione di canapa a fini medici. Un sistema analogo viene già impiegato per la coltivazione di canapa a fini non medici nell'ambito delle sperimentazioni pilota con la canapa. Anche gli Stati che a livello internazionale hanno legalizzato la vendita di canapa prevedono per la coltivazione e la fabbricazione un sistema di autorizzazione statale (il cosiddetto «sistema di licenze»).

Il *capoverso 1* prevede quindi per la coltivazione di canapa e la fabbricazione di prodotti della canapa a titolo commerciale l'obbligo di un'autorizzazione, che viene rilasciata dall'UFSP.

Le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione sono disciplinate al *capoverso 2*. Si tratta di cosiddette autorizzazioni d'esercizio, ovvero autorizzazioni rilasciate per l'attività di coltivazione o la fabbricazione in sé<sup>124</sup>. La condizione per il rilascio dell'autorizzazione e la verifica di precedenti penali in materia (p. es. estratto del casellario giudiziale di cui alla lett. f) servono anche a impedire infiltrazioni nella produzione da parte della criminalità organizzata.

L'autorizzazione viene sempre rilasciata solo per l'attività oggetto della domanda presentata (v. art. 16). Un'*autorizzazione di coltivazione* consente di coltivare la canapa a titolo commerciale e permette anche di depositare e trasportare canapa nei limiti previsti dalla stessa. Un'autorizzazione di coltivazione non autorizza tuttavia a fabbricare prodotti della canapa di cui all'articolo 5 capoverso 1 lettera a e la relativa messa a disposizione sul mercato. Per esempio, i fiori di canapa coltivati non sono ancora un prodotto della canapa. Per diventarlo, un fiore di canapa deve essere preparato e testato conformemente a quanto riportato alle sezioni 2 e 4. Affinché questi prodotti possano essere venduti ai consumatori, devono essere imballati secondo quanto disposto alla sezione 3 e corredati di informazioni sul prodotto. Per queste attività è richiesta un'autorizzazione di fabbricazione. Un'*autorizzazione di fabbricazione* autorizza a fabbricare a titolo commerciale materiale di base o prodotti della canapa e permette anche di depositarli e trasportarli, una volta fabbricati, nei limiti previsti dalla stessa. L'autorizzazione può limitarsi ad attività di fabbricazione molto specifiche, come la fabbricazione di THC sintetico da impiegare come materiale di base per l'ulteriore trasformazione in prodotti della canapa oppure la fabbricazione di liquidi contenenti THC per i prodotti della canapa destinati a essere vaporizzati. Un'autorizzazione di fabbricazione può riguardare tuttavia – fatta eccezione per la coltivazione – anche l'intera catena di produzione dalla prefabbricazione all'imballaggio e all'etichettatura del prodotto finale per un determinato prodotto o per l'intera gamma di prodotti. Un'azienda può richiedere inoltre nella domanda di autorizzazione di essere autorizzata sia alla fabbricazione che alla coltivazione, così come i titolari di un'autorizzazione di coltivazione devono poter richiedere a Swissmedic un'autorizzazione di esportazione della canapa. I titolari di un'autorizzazione di fabbricazione sono autorizzati a richiedere a Swissmedic un'autorizzazione di importazione ed esportazione di materiale di base e prodotti della canapa (v. art. 57 e 59). Le singole attività autorizzate vengono disciplinate nell'autorizzazione.

<sup>124</sup> Si potrebbe anche pensare, come nel caso dell'autorizzazione della coltivazione di canapa per fini medici secondo la OCStup, di introdurre un'ulteriore autorizzazione per una singola coltivazione con cui autorizzare singolarmente ogni lotto di produzione (quanto è consentito coltivare e per chi). Si tratta tuttavia di una procedura molto dispendiosa sia per le aziende interessate che per l'autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni, oltre che difficilmente attuabile con costi ragionevoli in un mercato legale della canapa non a fini medici. Si deve quindi rinunciare a una macchinosa autorizzazione per una singola coltivazione a beneficio del sistema elettronico di tracciabilità di cui all'articolo 85. Questo sistema consente ai coltivatori e ai fabbricanti di rispondere in modo rapido e dinamico alle esigenze del mercato senza dover aspettare nel frattempo un'autorizzazione rilasciata da un'autorità. Al contempo, però, in questo modo rimane garantito il controllo sulle quantità di canapa e prodotti della canapa prodotte e messe in commercio.

Secondo la *lettera a* il richiedente deve essere una persona giuridica di diritto privato con sede in Svizzera. Può trattarsi per esempio di società anonime (cfr. art. 620 segg. del Codice delle obbligazioni del 30 marzo 1911<sup>125</sup> [CO]) o società a garanzia limitata (cfr. art. 772 segg. CO), associazioni iscritte nel registro di commercio (cfr. art. 52 cpv. 1 e 60 segg. del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907<sup>126</sup> [CC]) oppure fondazioni (cfr. art. 80 segg. CC).

Secondo la *lettera b* il richiedente deve garantire che vengano o possano essere soddisfatte le condizioni tecniche e d'esercizio necessarie al rispetto dei requisiti di cui alle sezioni 2–4. Il richiedente deve quindi dimostrare di disporre dell'esperienza e delle qualifiche necessarie e di essere in grado di soddisfare le condizioni d'esercizio previste per la coltivazione o la fabbricazione. Sul piano tecnico è sufficiente disporre per esempio di qualifiche in campo agricolo o nell'ambito delle scienze chimiche necessarie per il processo di coltivazione o fabbricazione. I requisiti alla base delle condizioni tecniche e d'esercizio per la coltivazione e fabbricazione sono differenti e devono essere disciplinati a livello di ordinanza (v. cpv. 3).

Secondo la *lettera c* il richiedente deve dimostrare l'esistenza di un'infrastruttura adeguata, in particolare ai fini della conservazione dei prodotti in un luogo a prova di furto. Per la protezione da eventuali furti è possibile prevedere misure come, per esempio, un sistema di videosorveglianza per gli stabilimenti di produzione, gli impianti di smaltimento e gli accessi, impianti d'allarme con rilevatori sonori e di movimento, magazzini e dispositivi di smaltimento protetti, limitazioni di accesso e un servizio di sicurezza (v. cpv. 3 lett. a). L'infrastruttura deve essere inoltre adatta anche alle attività specifiche delle aziende. Deve comprendere dispositivi o locali che favoriscono il rispetto dei requisiti di qualità, come per esempio un'area laboratorio specifica per l'estrazione dei componenti. Sono considerati non adatti, per esempio, locali non custoditi accessibili a chiunque o in cui sono depositati solventi facilmente infiammabili in un ambiente non adeguato.

Con «sistema di garanzia della qualità» (*lett. d*) si intendono i requisiti qualitativi concernenti l'azienda e i relativi processi di produzione, per esempio la presenza di «Standard Operation Procedures» o certificati ISO.

La *lettera e* richiede che venga designata una persona responsabile dell'autorizzazione, affinché l'autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni abbia un referente chiaro. La persona responsabile garantisce il rispetto delle condizioni previste per il rilascio di un'autorizzazione.

La *lettera f* mira a far sì che alle persone con precedenti penali dovuti a violazioni della LStup o della futura LPCan non venga rilasciata un'autorizzazione. Sono rilevanti le violazioni che comportano l'iscrizione nel casellario giudiziale, in linea di principio quindi tutte le sentenze passate in giudicato per un crimine o un delitto. Viene inoltre iscritta nel casellario giudiziale ogni sentenza passata in giudicato dovuta a una contravvenzione per cui è stata inflitta una multa superiore a 5000 franchi o è stato ordinato un lavoro di pubblica utilità di durata superiore a 180 ore (cfr. art. 18 della legge del 17 giugno 2016<sup>127</sup> sul casellario giudiziale). In tal modo si intende

<sup>125</sup> RS 220

<sup>126</sup> RS 210

<sup>127</sup> RS 330

ridurre il rischio che il commercio illegale di stupefacenti o la criminalità organizzata si infiltrino nel mercato legale della canapa. Sono invece irrilevanti, per esempio, precedenti penali dovuti esclusivamente al consumo di canapa in quantità esigua precedentemente all'abrogazione del divieto della canapa.

Secondo il *capoverso 3* il Consiglio federale ha il compito di disciplinare i requisiti tecnici relativi alla protezione contro il furto, le condizioni tecniche e d'esercizio, i requisiti legati alla garanzia della qualità (*lett. a*) e la procedura di autorizzazione (*lett. b*). A tale riguardo è ipotizzabile una procedura per via elettronica.

Secondo il *capoverso 4* il Consiglio federale può stabilire condizioni agevolate per le coltivazioni su superfici di piccole dimensioni. Per garantire la protezione contro il furto (secondo il cpv. 2 lett. c), per le piccole coltivazioni si potrebbero prevedere, per esempio, le seguenti misure minime: limitazione dell'accesso agli stabilimenti di produzione nonché protezione di magazzini e dispositivi di smaltimento. Dal momento che la procedura per il rilascio delle autorizzazioni e il controllo dovrebbe risultare meno dispendiosa, anche i costi per ottenere un'autorizzazione per piccole coltivazioni potrebbero essere inferiori rispetto a quelli di una normale autorizzazione di coltivazione. A seguito di riflessioni legate alla politica in materia di concorrenza appare opportuno agevolare le piccole coltivazioni al fine di promuovere le piccole imprese e contrastare le tendenze monopolistiche nella produzione della canapa. Imponendo agli operatori del mercato requisiti normativi particolarmente stringenti, come nel caso dell'industria farmaceutica, alimentare e del tabacco, si rischia una dominanza sul mercato da parte delle multinazionali che a differenza dei piccoli produttori locali dispongono delle dovute risorse per la necessaria compliance. Standard di regolamentazione (troppo) elevati applicati alla produzione potrebbero compromettere la competitività delle piccole imprese<sup>128</sup>. L'importante è, tuttavia, che anche i prodotti ottenuti da canapa proveniente da piccole coltivazioni rispettino gli stessi requisiti di qualità e sicurezza, di cui nella sezione 2, applicabili ai prodotti provenienti da coltivazioni su più larga scala.

Le piccole coltivazioni possono occupare una superficie massima di 200 metri quadrati. Tale estensione vale per tutte le forme di coltivazione, ovvero all'interno, all'esterno o in serra. Queste autorizzazioni per le piccole coltivazioni di canapa si sono dimostrate efficaci anche in Canada, dove la superficie di coltivazione massima ammessa per le coltivazioni su piccola scala è stata anch'essa limitata a 200 metri quadrati. Un eventuale superamento delle dimensioni di cui al *capoverso 4* va notificato all'UFSP (v. art. 32) e in determinate circostanze può costituire una violazione delle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione (v. sezione 1) o degli obblighi dei titolari di un'autorizzazione (v. sezione 4). Ciò può comportare, a sua volta, limitazioni dell'autorizzazione o la revoca di quest'ultima secondo l'articolo 18 o addirittura sanzioni penali (pena pecuniaria) segnatamente secondo l'articolo 78 capoverso 1 lettera b.

<sup>128</sup> Hoff, O. (2022).

---

Art. 16            *Domanda*

Per ottenere un'autorizzazione di coltivazione o fabbricazione è necessario presentare domanda all'UFSP. Se le condizioni di cui all'articolo 15 risultano soddisfatte si ha diritto al rilascio dell'autorizzazione richiesta.

Affinché si possa verificare la condizione di cui all'articolo 15 capoverso 2 lettera f, alla domanda va allegato l'estratto del casellario giudiziale (*cpv. 1*).

Il Consiglio federale definisce ulteriori dettagli relativi ai contenuti e alla forma della domanda (*cpv. 2*), come per esempio la presentazione della stessa in formato elettronico per motivi di efficienza in termini di costi.

Art. 17            *Trasferibilità, durata di validità e rinnovo*

Secondo il *capoverso 1* un'autorizzazione non è trasferibile. La canapa continua a essere classificata come stupefacente e deve essere sottoposta a rigidi controlli. Il trasferimento di un'autorizzazione di coltivazione o fabbricazione è in contrasto con il requisito relativo ai rigidi controlli richiesti per la coltivazione della canapa e la fabbricazione di prodotti della canapa.

La durata di validità di un'autorizzazione per un periodo massimo di dieci anni (*cpv. 2*) consente alle aziende una sufficiente sicurezza della pianificazione. L'autorizzazione può essere rinnovata su richiesta (*cpv. 3*).

Art. 18            *Revoca e limitazione*

Il *capoverso 1* stabilisce le condizioni che possono determinare la revoca o la limitazione di un'autorizzazione di coltivazione o fabbricazione. Le eventuali misure pronunciate devono basarsi sul principio di proporzionalità. La revoca dell'autorizzazione va quindi presa in considerazione solo come *ultima ratio*. Sarebbe opportuno procedere a una revoca, per esempio, nel caso in cui le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 15 non fossero più soddisfatte (*lett. a*). Se per esempio il titolare dell'autorizzazione trasferisce la propria sede all'estero o le condizioni d'esercizio necessarie per assicurare la qualità del prodotto non sono più garantite, ci sono gli estremi per la revoca dell'autorizzazione. Un'autorizzazione può essere revocata anche a seguito di altre violazioni di una certa gravità delle disposizioni di cui all'articolo 15 e a cui è impossibile porre rimedio in tempi brevi oppure anche nel caso in cui l'autorizzazione sia stata rilasciata sulla base di indicazioni incomplete o errate (*lett. b*). Sono rilevanti in tal senso le indicazioni essenziali per il rilascio dell'autorizzazione che vengono fornite in modo inesatto o incompleto e che hanno quindi portato al rilascio ingiustificato di un'autorizzazione. Occorre anche precisare che secondo l'articolo 78 capoverso 1 lettera a, oltre alle misure del diritto amministrativo di cui all'articolo 18 è prevista una pena pecuniaria per chi presenta una domanda con indicazioni false per procurare a sé o ad altri un'autorizzazione di coltivazione e di fabbricazione. Secondo la *lettera c*, l'autorizzazione va inoltre revocata se il suo titolare o una persona incaricata della gestione viola gravemente o ripetutamente gli obblighi imposti dalla legge, dalle disposizioni d'esecuzione o dall'autorizzazione. Può trattarsi, per esempio, di violazioni del divieto di integrazione verticale di cui all'articolo 9, del divieto di pubblicità di cui all'articolo 11 o della ripetuta mancata

registrazione di prodotti della canapa nel sistema di tracciabilità (v. al riguardo anche la disposizione penale di cui all'art. 78 cpv. 1 lett. d).

Secondo il *capoverso 2*, in casi meno gravi l'autorizzazione può essere limitata o vincolata a condizioni e oneri supplementari.

## Sezione 2: Requisiti di qualità e sicurezza per i prodotti della canapa

Per ottenere una licenza di coltivazione, in Canada i produttori devono soddisfare uno standard di qualità dettagliato («Good Production Practices», GPP) basato sullo standard relativo alle buone pratiche di fabbricazione («Good Manufacturing Practices», GMP) previsto dalla legislazione in materia di agenti terapeutici. Anche l'ordinanza del 31 marzo 2021<sup>129</sup> sulle sperimentazioni pilota secondo la legge sugli stupefacenti (OSPStup) prevede per la coltivazione il rispetto di uno standard di qualità: la coltivazione per le sperimentazioni pilota si basa sulla *Good Agricultural and Collection Practices (GACP) for starting materials of herbal origin* emanata dall'Agenzia europea per i medicinali (EMA)<sup>130</sup>. Nel settore dei medicinali fitoterapeutici, la GACP costituisce la norma, di comprovata efficacia, per garantire una qualità elevata e costante delle materie prime di origine vegetale. Tuttavia, anche nel diritto in materia di agenti terapeutici la coltivazione di piante medicinali non è disciplinata direttamente. Vale piuttosto il principio secondo cui i medicinali fabbricati debbano rispettare gli standard GMP. Di conseguenza, anche in questo caso si deve rinunciare a una regolamentazione della qualità di coltivazione per la canapa che deve essere trasformata in prodotti della canapa secondo la futura LPCan. Vengono piuttosto disciplinati i requisiti di qualità dei prodotti. I fabbricanti responsabili del rispetto della qualità dei prodotti devono pertanto provvedere a verificare, nell'ambito dei controlli autonomi, se il materiale di base è adeguato alla fabbricazione di prodotti della canapa che rispondono ai requisiti della presente legge. A tale scopo è raccomandabile che la produzione si orienti ai GACP, ai GPP o a standard paragonabili. Risulta tuttavia superfluo introdurre una disposizione legale che disciplini determinati standard di coltivazione. Le autorità federali e cantonali competenti si limitano a verificare la qualità dei prodotti della canapa pronti per l'uso.

### Art. 19 *Requisiti generali per i prodotti della canapa*

I prodotti della canapa di qualità insufficiente (p. es. prodotti contaminati) aumentano i rischi per la salute legati al consumo. La canapa prodotta illegalmente contiene residui nocivi di prodotti fitosanitari, impurità microbiologiche e altri contaminanti come residui di concimi e metalli pesanti.<sup>131</sup> Tutti i prodotti della canapa devono pertanto soddisfare determinati requisiti di qualità generali. È di competenza dei rispettivi fabbricanti attenersi ai processi di fabbricazione dei prodotti e alle misure vigenti volte

<sup>129</sup> RS **812.121.5**

<sup>130</sup> La *Guideline on good agricultural and collection practice (GACP) for starting materials of herbal origin* dell'EMA è consultabile all'indirizzo [www.ema.europa.eu](http://www.ema.europa.eu) > Human regulatory > Herbal products > Scientific guidelines.

<sup>131</sup> Bernhard, W. et al. (2017).

al rispetto dei requisiti di qualità (controllo autonomo; cfr. art. 33 cpv. 1). Le prove corrispondenti vengono registrate nel sistema di tracciabilità. Il rispetto dei requisiti di qualità di cui alla sezione 2 viene verificato dalle autorità cantonali competenti (cfr. art. 37 cpv. 2). I requisiti di qualità generali stabiliti in questo articolo si applicano a tutti i prodotti della canapa, compresi quelli di nuova generazione di cui all'articolo 6. Un'eventuale violazione ripetuta o grave dei requisiti di qualità dei prodotti potrebbe comportare la revoca dell'autorizzazione (cfr. art. 18 cpv. 1 lett. a in combinato disposto con l'art. 15 cpv. 2 lett. b).

*Capoverso 1:* i prodotti della canapa non devono contenere contaminanti, segnatamente componenti estranee, contaminanti microbici, micotossine, metalli pesanti, prodotti fitosanitari e residui di solventi da estrazione, in un tenore nocivo per la salute. Tale disposizione è in linea con i requisiti previsti dalla OSPStup per i prodotti della canapa per le sperimentazioni pilota con la canapa e che in tale contesto si sono dimostrati efficaci. Dalle analisi è emerso che l'impiego inappropriato di prodotti fitosanitari è relativamente frequente anche nella coltivazione legale di canapa.

*Capoverso 2:* per i contaminanti di cui al capoverso 1 è necessario definire tenori massimi al fine di poter distinguere i residui problematici da tracce irrilevanti. Tali tenori massimi devono essere stabiliti dal DFI al fine di garantire che possano essere presi in considerazione con la massima tempestività i nuovi sviluppi e le nuove conoscenze che dovessero emergere in questo ambito molto tecnico. I tenori massimi per i contaminanti possono ispirarsi a quelli stabiliti per le sperimentazioni pilota con la canapa nell'allegato della OSPStup.

Secondo il *capoverso 3* il Consiglio federale stabilisce ulteriori requisiti di sicurezza generali validi per tutti i prodotti della canapa o specifici per le varie categorie di prodotti, se ciò dovesse essere necessario per assicurare la protezione della salute. Tale delega consente al Consiglio federale di reagire ai futuri sviluppi del mercato e tenere conto delle nuove conoscenze scientifiche. È probabile che vengano proposti nuovi prodotti contenenti componenti finora sconosciuti che necessitano della definizione di requisiti aggiuntivi. È anche possibile che nuove conoscenze impongano di modificare la regolamentazione concernente componenti già noti.

*Minoranza: art. 19 cpv. 1<sup>bis</sup>*

Una minoranza (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Weichelt, Wyss) chiede di vietare l'uso di prodotti fitosanitari di sintesi nella fabbricazione di prodotti della canapa.

*Art. 20                    Requisiti aggiuntivi per i prodotti della canapa senza additivi*

*Capoverso 1:* i prodotti della canapa senza additivi costituiti da canapa non lavorata comprendono in particolare i fiori di canapa, ma può trattarsi anche di altro materiale vegetale della canapa (compresi fiori e foglie: marijuana). Con l'aggettivo «non lavorata» si intende che dal materiale vegetale non è stata ricavata resina di canapa tramite una procedura di estrazione. Per contro, la rimozione delle brattee dai fiori o il taglio dei fiori dalla pianta o la relativa essiccazione successiva non rientrano nelle operazioni di lavorazione in tal senso. Per questi prodotti viene fissato alla *lettera a* un tenore totale di THC massimo del 20 per cento, che corrisponde anche al tenore totale di

THC massimo consentito per i prodotti della canapa nelle sperimentazioni pilota con la canapa (cfr. art. 9 cpv. 1 lett. a OSPStup). Dai primi dati relativi alle sperimentazioni pilota non emerge la necessità di modificare tale valore per i prodotti della canapa non lavorati. Non esistono inoltre varietà di canapa in natura che presentano un tenore di THC totale medio superiore. Esistono alcuni consumatori dipendenti che a causa di tale limitazione nelle sperimentazioni pilota si riforniscono ulteriormente sul mercato illegale. Tali consumatori potrebbero, in caso di necessità, ricorrere agli estratti di canapa e ad altri prodotti lavorati che possono presentare un tenore di THC superiore (cfr. cpv. 2).

La concentrazione di principi attivi, in particolare nella coltivazione all'esterno, dipende fortemente dalle condizioni ambientali (irraggiamento solare, precipitazioni, qualità del suolo). È quindi necessario analizzare il tenore di principi attivi di un lotto di produzione. Nella canapa non lavorata, però, può capitare che perfino diversi fiori della stessa pianta proveniente dallo stesso ciclo di coltivazione e coltivata nello stesso luogo presentino determinate variazioni delle sostanze contenute. Per questo motivo il tenore di principi attivi dei prodotti della canapa non lavorati può divergere al massimo del 25 per cento rispetto alle dichiarazioni di cui all'articolo 28 capoverso 1 lettera d (*lett. b*). Nel caso di un prodotto con un tenore di THC dichiarato del 15 per cento, lo scostamento non deve quindi superare i 3,75 punti percentuali (tenore effettivo tra l'11,25 e il 18,75 per cento)<sup>132</sup>. Questo ordine di grandezza per le variazioni tollerate garantisce da un lato ai consumatori che il prodotto acquistato presenta una quantità di THC nei limiti del tenore di principio attivo dichiarato, e dall'altro lato assicura ai fabbricanti che viene tenuto conto della variazione naturale del principio attivo. Secondo lo stato attuale delle conoscenze, questo valore di tolleranza si è dimostrato efficace per la categoria dei prodotti della canapa non lavorati nelle sperimentazioni pilota per la dispensazione controllata della canapa.

Il capoverso 2 disciplina i requisiti specifici dei prodotti della canapa senza additivi ottenuti dalla lavorazione della canapa. Nel caso di questi prodotti è stata estratta dalla pianta, successivamente alla raccolta, resina di canapa tramite setacciatura (hashish) o estrazione mediante solventi (estratti di canapa ottenuti mediante estrazione a base di solvente). Questo processo di lavorazione determina un aumento della concentrazione del tenore di THC e di altri componenti contenuti nella resina di canapa (altri cannabinoidi come CBD, terpeni, flavonoidi, lipidi e cere). Il tenore totale di THC di questi prodotti della canapa lavorati può arrivare a superare il 90 per cento. Con questi prodotti concentrati il rischio di sovradosaggio è considerevole, specialmente per i consumatori inesperti. Inoltre, prodotti altamente potenti aumentano in maniera significativa il rischio di una dipendenza o di conseguenze psichiche negative legate al consumo, oltre che il rischio di psicosi, in particolare nei consumatori più giovani<sup>133</sup>. Sono in gran parte i consumatori abituali a volere acquistare questi prodotti così potenti. Per impedire che proprio questa categoria continui a rifornirsi in prevalenza sul

<sup>132</sup> In caso di prodotti più leggeri lo scostamento consentito tra tenore dichiarato e tenore effettivo è leggermente inferiore, mentre per i prodotti più potenti è lievemente superiore.

<sup>133</sup> Rigucci, S. / Marques, T. R. / Di Forti, M. / Taylor, H. / Dell'Acqua, F. / Mondelli, V. / ... / Dazzan, P. (2016): Effect of high-potency cannabis on corpus callosum microstructure. *Psychological medicine*, 46(4): 841–854.

mercato illegale, è importante non fissare un valore limite di THC troppo basso. Ciò permette inoltre di ridurre i danni per questi consumatori, se possono ricorrere a prodotti più forti, ma con una frequenza inferiore, e in particolare se consumano meno prodotti destinati a essere fumati. Il tenore totale di THC massimo deve quindi essere limitato per questi prodotti al 60 per cento (*lett. a*). Di conseguenza, gli estratti puri di THC devono essere diluiti con altri componenti della pianta di canapa o additivi adeguati<sup>134</sup>. Per questi prodotti il tenore di principio attivo può divergere al massimo del 10 per cento rispetto alle dichiarazioni di cui all'articolo 28 capoverso 1 lettera d, il che tiene conto del fatto che l'ulteriore lavorazione può ridurre nettamente le variazioni del principio attivo (*lett. b*).

Il *capoverso 3* attribuisce al Consiglio federale la facoltà di prevedere requisiti aggiuntivi per la vendita di prodotti della canapa il cui tenore di THC supera il 20 per cento, in considerazione del rischio più elevato che questi comportano. Per esempio, potrebbe essere limitata la disponibilità di questi prodotti vietandone la vendita online o prescrivendo avvertenze supplementari. La necessità di introdurre tali disposizioni supplementari si dovrà valutare anche sulla base dell'efficacia di altre misure. La tassa d'incentivazione (v. capitolo 7), per esempio, pur essendo una misura efficace volta a contenere il consumo di prodotti altamente potenti, non può impedire che anche giovani adulti li acquistino.

#### *Art. 21 Requisiti aggiuntivi per i prodotti della canapa contenenti additivi*

Questo articolo disciplina i requisiti dei prodotti della canapa contenenti additivi. In questa categoria rientrano i prodotti nei quali la canapa o il THC fabbricato per via sintetica o semisintetica vengono mescolati ad additivi e che non sono quindi costituiti esclusivamente da stupefacenti che producono effetti del tipo del THC. L'aggiunta di additivi ha lo scopo di facilitare l'assorbimento, migliorare la biodisponibilità dei principi attivi, modificarne l'effetto o anche alterare il gusto o l'aspetto. I prodotti della canapa contenenti additivi possono essere attribuiti a categorie completamente differenti. Comprendono, per esempio, le sigarette alla canapa destinate a essere fumate alle quali sono state aggiunte altre erbe (v. art. 5 cpv. 1 lett. c), i liquidi contenenti THC destinati a essere vaporizzati (v. art. 5 cpv. 1 lett. d), i prodotti della canapa destinati a essere ingeriti, come le pillole contenenti THC, o quelli che contengono derrate alimentari come le bevande contenenti THC (cfr. art. 5 cpv. 1 lett. e), gli spray contenenti THC o le gocce destinate a essere applicate all'interno della bocca (cfr. art. 5 cpv. 1 lett. f) o prodotti destinati a essere fiutati (cfr. art. 5 cpv. 1 lett. g) oppure gli unguenti contenenti THC destinati a essere applicati sulla pelle (cfr. art. 5 cpv. 1 lett. h).

Secondo il *capoverso 1 lettera a*, gli additivi devono presentare un elevato grado di purezza. Devono essere quindi privi di contaminanti e residui indesiderati al fine di ridurre al minimo i rischi per la salute dei consumatori. Per esempio, non devono essere presenti impurità dovute a processi di fabbricazione sporchi o inadatti (v. al riguardo anche l'art. 6 cpv. 2 lett. a LPTab concernente l'«elevato grado di purezza»

<sup>134</sup> In caso di diluizione con additivi, i prodotti così ottenuti non rientrano però più nella categoria dei prodotti della canapa senza additivi, bensì tra quelli con additivi, motivo per cui per questi prodotti trovano applicazione i requisiti di cui all'articolo 21.

dei liquidi usati nelle sigarette elettroniche). La *lettera b* prevede che i prodotti della canapa non debbano contenere additivi che nel loro impiego usuale presentano un rischio per la salute, immediato o a lungo termine, o hanno un effetto psicotropo (v. anche l'art. 9 cpv. 1 lett. d OSPStup e l'art. 6 cpv. 1 LPTab; le disposizioni della LPTab si riferiscono a tutti gli ingredienti dei prodotti del tabacco e non solo agli additivi). Gli additivi non devono quindi presentare alcuna tossicità durante l'impiego previsto del prodotto né devono avere principi attivi psicotropi diversi dal THC o dai cannabinoidi presenti naturalmente nella canapa. Inoltre, secondo la *lettera c*, non devono contenere nicotina né alcol. Il miscuglio con altre sostanze psicoattive può potenziare l'effetto del THC e aumentare il pericolo di infortunio e altri rischi per la salute. Per la fabbricazione di estratti di canapa è consentito l'uso di alcol come solvente, a condizione che non siano presenti residui che vanno al di là degli eventuali tenori massimi previsti per i contaminanti di cui al capoverso 4.

In analogia alle normative sulla canapa impiegata a scopi non medici vigenti in Canada e alla direttiva 2014/40/UE concernente i prodotti del tabacco<sup>135</sup>, secondo la *lettera d* i prodotti della canapa mescolati ad additivi non devono contenere caffeina, taurina né altri additivi associati all'energia e alla vitalità. Alla *lettera e* si stabilisce inoltre che non devono nemmeno essere arricchiti con vitamine o sostanze minerali né contenere altri additivi che lascino intendere che un prodotto della canapa abbia un beneficio per la salute o rischi sanitari di minore entità. Con tali disposizioni si intende impedire la commercializzazione dei prodotti della canapa come prodotti che migliorano lo stile di vita o con effetti benefici sulla salute. Per esempio, l'additivo taurina viene percepito come sostanza in grado di migliorare le prestazioni o così viene reclamizzato nella pubblicità delle bevande energetiche. I prodotti della canapa potrebbero così assumere una connotazione positiva, in particolare tra i più giovani.

Alla *lettera f*, in analogia alla legislazione canadese sui prodotti della canapa, vengono vietati ulteriori additivi che possono rendere tali prodotti particolarmente allettanti per i giovani, ovvero zuccheri, edulcoranti, coloranti o aromi. I prodotti della canapa mescolati a questi additivi e destinati a essere ingeriti potrebbero inoltre essere assunti per errore dai bambini. Tale disposizione non deve impedire l'utilizzo di sostanze minerali e vitamine come stabilizzanti, come per esempio l'aggiunta di vitamina C per evitare l'ossidazione, a condizione di non superare la quantità necessaria. Non devono essere interessate dal divieto nemmeno eventuali quantità di zuccheri o di altre sostanze presenti *naturalmente* nella canapa. Queste sostanze sono vietate solo come additivi.

Al *capoverso 2* il Consiglio federale è incaricato di stabilire per i prodotti della canapa contenenti additivi la concentrazione totale massima di THC per unità di consumo per i prodotti solidi o per volume di liquido per i prodotti liquidi. Una limitazione del tenore totale di THC in percentuale, come quella prevista per i prodotti non mescolati, avrebbe poco senso per i prodotti mescolati, in quanto tale valore dipende dalla quantità di additivi aggiunti. Per esempio, 10 millilitri di liquido contenente THC con un tenore totale di THC pari a 1 grammo presentano una percentuale relativa di THC

<sup>135</sup> Direttiva 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE

totale del 10 per cento. Se questo liquido venisse diluito con 90 millilitri di acqua, il tenore totale di THC assoluto rimarrebbe sempre pari a 1 grammo, ma la percentuale relativa di THC totale ammonterebbe solo all'1 per cento. L'effetto di entrambi i liquidi, se bevuti, sarebbe comunque identico. In particolare con i prodotti destinati a essere ingeriti e mescolati ad additivi il rischio di sovradosaggio è elevato, in quanto possono essere ingerite quantità di THC molto più elevate in tempi molto più brevi di quanto sia possibile con i prodotti della canapa destinati a essere fumati o vaporizzati, con un effetto notevolmente ritardato rispetto al consumo per via inalatoria. In altre parole, i consumatori possono aver assunto quantità di THC più elevate di quelle che avevano previsto ancor prima che si manifesti l'effetto. Una limitazione della quantità di THC per volume di liquido o unità di consumo, associata alla dichiarazione del tenore di THC (v. art. 28 cpv. 1 lett. e), può aiutare anche i consumatori meno esperti a tenere sotto controllo la quantità da assumere ed evitare un sovradosaggio. In Canada e nelle sperimentazioni pilota con la canapa secondo la OSPStup, il limite di concentrazione per i prodotti destinati a essere ingeriti è stato fissato a 10 milligrammi di THC per unità di consumo. Tuttavia, non esistendo ancora valori empirici relativi alle sperimentazioni pilota, si consiglia di disciplinare tali valori limite nel diritto esecutivo. Nel caso dei prodotti destinati a essere applicati all'interno della bocca e dei liquidi contenenti THC destinati a essere vaporizzati può essere inoltre opportuno stabilire altri limiti di concentrazione tenendo conto della differente farmacocinetica delle varie forme di consumo e delle potenziali quantità di assunzione di THC. Questo capoverso conferisce inoltre al Consiglio federale la competenza di stabilire il margine di differenza ammesso delle concentrazioni di principio attivo dichiarate sui prodotti secondo l'articolo 28 capoverso 1 lettera e. Per i prodotti mescolati ad additivi il margine di tolleranza può essere inferiore rispetto a quello per i prodotti non mescolati, in quanto il processo di fabbricazione e l'aggiunta di additivi consentono di regolare con relativa precisione il tenore di principio attivo.

Secondo il *capoverso 3* il Consiglio federale ha il compito di vietare, per tutti o determinati prodotti della canapa mescolati, altri additivi che non soddisfano i requisiti in materia di sicurezza dei prodotti. Può trattarsi, per esempio, degli ingredienti vietati nei prodotti del tabacco e nelle sigarette elettroniche ai sensi dell'articolo 7 capoverso 1 e nell'allegato 1 LPTab. Negli ultimi anni si è osservato in America del Nord che il mercato relativo ai prodotti della canapa, soprattutto quelli mescolati, è particolarmente dinamico e possono essere commercializzati sempre più prodotti nuovi contenenti diverse combinazioni di componenti.

*Capoverso 4:* per gli additivi vietati devono essere stabiliti eventualmente i tenori massimi di contaminanti, in quanto nella pratica risulta spesso difficile evitare residui minimi misurati di determinate sostanze. Il DFI deve poter procedere in analogia all'articolo 19 capoverso 2. In tal modo si garantisce che le nuove conoscenze e i nuovi sviluppi che dovessero emergere in questo ambito molto tecnico possano essere presi in considerazione rapidamente.

*Art. 22                   Requisiti aggiuntivi per i prodotti della canapa destinati a essere fumati*

I requisiti aggiuntivi per i prodotti della canapa destinati a essere fumati – che dal punto di vista della forma di assunzione sono i più nocivi per la salute – riguardano

unicamente le sigarette alla canapa (i cosiddetti «pre-roll»), che analogamente alle sigarette di tabacco sono pronte al consumo. A differenza dei prodotti della canapa senza additivi, come i fiori di canapa, l'hashish o determinati estratti di canapa, che possono essere fumati, vaporizzati o consumati in altro modo (i cosiddetti prodotti «dual use»), le sigarette alla canapa pronte per l'uso possono essere solo fumate. Per questi prodotti devono quindi valere requisiti aggiuntivi minimi ai fini della protezione dei consumatori.

Il *capoverso 1* stabilisce che le sigarette alla canapa pronte all'uso devono essere munite di un filtro a carbone attivo. Quest'ultimo consente di ridurre, fino a un certo punto, alcune delle sostanze nocive presenti nel fumo (in particolare composti gassosi come la formaldeide o il benzene)<sup>136</sup>. I filtri a carbone attivo non garantiscono tuttavia una protezione completa dalle numerose sostanze nocive cancerogene e tossiche presenti nel fumo della canapa, pertanto il rischio per la salute si mantiene comunque elevato anche in presenza di questi filtri.

Il *capoverso 2* prevede che il Consiglio federale stabilisca le quantità massime di emissioni rilevanti per le sigarette alla canapa. Tale disposizione si ispira all'articolo 7 capoverso 2 LPTab e al relativo allegato 2.

*Art. 23                    Requisiti aggiuntivi per i prodotti della canapa destinati a essere vaporizzati*

Per i prodotti della canapa senza additivi che vengono consumati con un vaporizzatore si applicano i requisiti di qualità dei prodotti di cui agli articoli 19 e 20. Per i prodotti della canapa liquidi destinati a essere vaporizzati con una sigaretta elettronica (liquidi contenenti THC) trovano invece applicazione i requisiti di cui agli articoli 19 e 21. Per i prodotti della canapa liquidi destinati a essere vaporizzati sono inoltre previsti requisiti di sicurezza aggiuntivi.

Il *capoverso 1* stabilisce che, indipendentemente dal loro tenore di THC, i prodotti della canapa liquidi destinati a essere vaporizzati non devono presentare rischi per la salute, a prescindere dal fatto che siano riscaldati o meno. Tale disposizione va oltre a quanto disposto all'articolo 21 capoverso 1 lettera b, in quanto disciplina l'aspetto della sicurezza del liquido non solo in relazione al consumo, ma anche nel caso in cui il liquido dovesse venire a contatto con la pelle o con il corpo durante la ricarica o in altro modo. Il *capoverso 1* si orienta alla disposizione concernente le sigarette elettroniche di cui all'articolo 6 capoverso 2 lettera b LPTab.

Secondo il *capoverso 2* i contenitori di prodotti della canapa liquidi destinati a essere vaporizzati devono essere a prova di bambino, di rottura e di perdite, in modo tale da impedire che i liquidi vengano ingeriti, in particolare dai bambini. Il *capoverso 2* corrisponde alla disposizione analoga relativa alle sigarette elettroniche di cui all'articolo 16 LPTab.

<sup>136</sup> Goel, R. / Bitzer, Z. T. / Reilly, S. M. / Bhangu, G. / Trushin, N. / Elias, R. J. / ... / Richie Jr, J. P. (2018): Effect of Charcoal in Cigarette Filters on Free Radicals in Mainstream Smoke. *Chemical research in toxicology*, 31(8):745–751.

Il *capoverso 3* prevede infine che il Consiglio federale disciplini i dettagli tecnici dei requisiti di cui al presente articolo relativi ai liquidi contenenti THC delle sigarette elettroniche e di altri dispositivi di vaporizzazione.

*Art. 24           Requisiti aggiuntivi per i prodotti della canapa destinati a essere ingeriti o applicati all'interno della bocca*

Che il THC venga assorbito attraverso il tratto gastrointestinale, come nel caso dei prodotti della canapa destinati a essere ingeriti, o attraverso la mucosa orale, come avviene con quelli destinati a essere applicati all'interno della bocca, l'effetto si manifesta con un certo ritardo rispetto all'assunzione per via inalatoria. Può verificarsi un prolungamento della durata dell'effetto, a seconda anche della quantità di principio attivo assorbito. In particolare, il ritardo nell'insorgenza dell'effetto può portare a un sovradosaggio (v. anche il commento all'art. 21 cpv. 2). Per questo motivo per i prodotti della canapa liquidi destinati a essere ingeriti o applicati all'interno della bocca, come per esempio l'olio di canapa in gocce o gli spray contenenti THC, deve essere previsto un dispositivo di dosaggio che consenta di ottenere un dosaggio standardizzato (*cpv. 1*).

Il *capoverso 2* stabilisce che i prodotti della canapa destinati a essere ingeriti o applicati all'interno della bocca devono soddisfare i requisiti di sicurezza e di qualità del diritto in materia di derrate alimentari applicabili a questa categoria. Il diritto sulle derrate alimentari prevede disposizioni pertinenti non solo per i cosiddetti «edibile», bensì anche per prodotti paragonabili più che altro ai medicinali o agli integratori alimentari (spray, pillole, compresse orodispersibili, gocce ecc.), e che possono essere utilizzate anche per garantire la sicurezza di questi prodotti della canapa. Il rispetto della legislazione sulle derrate alimentari non fa però di questi prodotti derrate alimentari.

Il *capoverso 3* autorizza il Consiglio federale a disciplinare i dettagli relativi ai capoversi 1 e 2, in particolare a stabilire quali requisiti di sicurezza e di qualità previsti dal diritto in materia di derrate alimentari sono applicabili. In linea di principio, molte di queste disposizioni potrebbero essere trasposte anche ai prodotti della canapa destinati a essere ingeriti o applicati all'interno della bocca, ad eccezione, tuttavia, dei tenori massimi relativi al delta-9-THC di cui all'allegato 9 dell'ordinanza del DFI del 16 dicembre 2016<sup>137</sup> sui tenori massimi di contaminanti (OCont). Vanno escluse anche le disposizioni concernenti l'autorizzazione di nuovi tipi di derrate alimentari<sup>138</sup>, in quanto in contrasto con l'utilizzo di cannabinoidi e altri componenti derivanti dalla pianta di canapa.

*Art. 25           Requisiti aggiuntivi per i prodotti della canapa destinati a essere fiutati o applicati sulla pelle*

Secondo il *capoverso 1* anche i prodotti della canapa destinati a essere fiutati o applicati sulla pelle devono essere conformi ai requisiti di sicurezza e di qualità del diritto

<sup>137</sup> RS 817.022.15

<sup>138</sup> [www.usav.admin.ch](http://www.usav.admin.ch) > Alimenti e nutrizione > Basi legali ed esecutive > Autorizzazioni e notifiche > Autorizzazione per i nuovi tipi di derrate alimentari

in materia di derrate alimentari applicabili alla categoria in questione. Si pensi principalmente alle disposizioni atte a garantire l'ineccepibilità per la salute degli additivi e degli apparecchi di applicazione. Anche in tal caso, il rimando alle disposizioni in materia di derrate alimentari non fa di questi prodotti della canapa derrate alimentari. Essi continuano infatti a rimanere stupefacenti.

Il *capoverso 2* prevede che il Consiglio federale stabilisca quali requisiti di sicurezza e di qualità del diritto in materia di derrate alimentari sono applicabili. Per i prodotti della canapa destinati a essere applicati sulla pelle potrebbe trovare applicazione in particolare la legislazione sui cosmetici (cfr. ordinanza del DFI del 16 dicembre 2016 sui cosmetici, OCos<sup>139</sup>).

*Art. 26           Requisiti aggiuntivi per i prodotti della canapa contenenti THC  
fabbricato per via semisintetica o sintetica*

All'articolo 20 è stato fissato il tenore totale di THC massimo per i prodotti della canapa senza additivi composti esclusivamente da canapa. Il tenore di THC va disciplinato anche per i prodotti della canapa contenenti THC fabbricato per via semisintetica o sintetica. A tale scopo è sufficiente stabilire all'articolo 26 che i prodotti della canapa non possono essere composti esclusivamente da THC fabbricato per via semisintetica o sintetica. Poiché in caso di fabbricazione del THC come materiale di base per via semisintetica o sintetica la sostanza viene prodotta in forma pura, per fabbricare un prodotto della canapa tale sostanza deve essere sempre mescolata ad additivi. In virtù dell'articolo 26 i prodotti della canapa contenenti THC fabbricato per via semisintetica o sintetica sono sempre, di conseguenza, anche prodotti della canapa contenenti additivi e, come tali, devono rispettare anch'essi i requisiti di cui all'articolo 21. Anche per i prodotti della canapa contenenti THC fabbricato per via semisintetica o sintetica si applicano quindi la concentrazione totale massima di THC per unità di consumo o volume di liquido stabilita dal Consiglio federale sulla base dell'articolo 21 capoverso 2 e il margine di differenza ammesso per i principi attivi dichiarati di cui all'articolo 28 capoverso 1 lettera d.

**Sezione 3: Requisiti relativi all'imballaggio, informazioni sul prodotto e avvertenze**

*Art. 27           Imballaggio*

I fabbricanti devono garantire che gli imballaggi dei prodotti della canapa nonché dei semi e delle talle di canapa destinati all'autoapprovvigionamento siano conformi a tutti i requisiti necessari per la vendita. Il rispetto di tali requisiti viene controllato, conformemente all'articolo 37 capoverso 2, dalle autorità cantonali competenti.

Secondo il *capoverso 1* i prodotti della canapa messi in vendita devono essere imballati in confezioni standardizzate, sigillate e neutre, senza elementi distintivi del marchio (*plain packaging*). La sigillatura è un dispositivo di sicurezza che garantisce ai

<sup>139</sup> RS 817.023.31

consumatori che la confezione non è stata precedentemente aperta ed è a prova di bambino. Le confezioni neutre e standardizzate sono tutte realizzate secondo un codice colore standard e presentano un design che non permette di distinguere un marchio dall'altro. Per le confezioni è possibile utilizzare colori diversi a seconda del tenore di THC dei prodotti della canapa in esse contenuti, per consentire ai consumatori di distinguere facilmente tra prodotti con un basso e un alto tenore di THC. Per le confezioni possono essere altresì utilizzati in maniera uniforme colori o elementi grafici volti a distinguere i rischi specifici per la salute legati alle diverse categorie di prodotti della canapa (v. al riguardo il commento all'art. 63 cpv. 3). In questo modo i consumatori possono riconoscere più facilmente i prodotti meno nocivi per la salute. Il nome del marchio o del fabbricante viene applicato in maniera standard, ovvero con colore, dimensione e carattere predefiniti. Non è consentito applicare loghi o elementi grafici inconfondibili di un marchio.

Il *capoverso 2* stabilisce che l'imballaggio dei prodotti della canapa destinati a essere ingeriti o applicati all'interno della bocca nonché dei prodotti della canapa liquidi destinati a essere vaporizzati deve essere a prova di bambino. Considerata l'elevata probabilità che questi prodotti della canapa possano essere ingeriti accidentalmente o intenzionalmente dai bambini, per le confezioni di tali prodotti viene richiesta una sicurezza in più.

Il *capoverso 3* stabilisce che i prodotti della canapa destinati a essere ingeriti o applicati all'interno della bocca vanno presentati in modo da distinguerli chiaramente dalle derrate alimentari ed escludere il rischio che vengano confusi con queste ultime. Questa disposizione è pensata anche in ottica di protezione dei bambini.

Secondo il *capoverso 4* i prodotti della canapa messi in vendita devono essere imballati in unità con un tenore totale di THC pari a cinque grammi al massimo. Con tale disposizione, associata alla quantità massima venduta per ciascun acquisto di cui all'articolo 42 capoverso 1 lettera f, si intende far sì che in occasione dell'acquisto di un prodotto i consumatori non superino la quantità massima di THC che è consentito possedere negli spazi pubblici conformemente all'articolo 7.

Secondo il *capoverso 5* anche i semi e le talee di canapa destinati all'autoapprovvigionamento messi in vendita devono essere imballati in confezioni standardizzate e neutre, senza elementi distintivi del marchio. Anche se i semi e le talee di canapa non dovranno più essere classificati come stupefacenti (v. il commento all'art. 3), da questo materiale vegetativo di moltiplicazione può essere fabbricata canapa con metodi relativamente semplici. Per la vendita di tale materiale devono quindi valere i requisiti di una confezione neutra e standardizzata, come per i prodotti della canapa. La confezione dei semi e delle talee di canapa non può essere utilizzata per pubblicizzare la coltivazione in proprio di canapa o, indirettamente, prodotti della canapa. Occorre precisare che tale disposizione è applicabile soltanto ai semi e alle talee di canapa con cui è possibile coltivare canapa ai sensi della LStup (ovvero piante che contengono almeno l'1 per cento di THC totale). A differenza delle confezioni dei prodotti della canapa, quelle dei semi e delle talee di canapa non devono essere sigillate. Dal momento che la sigillatura è ermetica, verrebbe sottratto ossigeno al materiale, che finirebbe per deteriorarsi. Inoltre, la sigillatura dei prodotti della canapa è finalizzata, in

particolare, a impedire ai bambini l'apertura delle confezioni e l'ingestione dei prodotti. Un'ingestione accidentale di semi e talee di canapa, in pratica privi di THC, non comporta invece alcun rischio elevato.

Secondo il *capoverso 6* il Consiglio federale disciplina i dettagli, in particolare per quanto riguarda la standardizzazione dell'imballaggio (p. es. colore ed elementi grafici della confezione, anche per mettere in evidenza i differenti rischi per la salute legati ai vari prodotti della canapa; dimensione, carattere o colore del marchio) e la sicurezza dei bambini. Si può ipotizzare, per esempio, di prevedere un modello standard di imballaggio per garantire la standardizzazione.

#### Art. 28 *Informazioni sul prodotto*

Il *capoverso 1* stabilisce quali informazioni devono essere assolutamente riportate sull'imballaggio dei prodotti della canapa messi in vendita. Spetta al fabbricante garantire che sull'imballaggio figurino tutte le informazioni previste da questo capoverso. In virtù dell'articolo 37 capoverso 2, le autorità cantonali competenti hanno il compito di controllare il rispetto dei requisiti disciplinati secondo questa disposizione. Un'eventuale violazione ripetuta o grave dei requisiti relativi alle informazioni sul prodotto potrebbe comportare anche la revoca dell'autorizzazione secondo l'articolo 18 capoverso 1 lettera c.

Sull'imballaggio dei prodotti della canapa deve figurare una denominazione specifica (*lett. a*) che descriva il genere o le proprietà del prodotto. Deve essere riportato anche il nome del fabbricante per consentire ai consumatori e alle autorità di controllo di contattarlo in caso di necessità (*lett. b*). Vanno rispettati al riguardo i principi relativi all'imballaggio standardizzato e neutro di cui all'articolo 27 capoverso 1. La *lettera c* prevede che sull'imballaggio vengano riportate se del caso indicazioni riguardanti forme di consumo meno nocive. Occorre indicare, per esempio, che il consumo di canapa mediante vaporizzazione nuoce meno rispetto a quello tramite combustione. Vanno inoltre dichiarati i principi attivi, in particolare il tenore totale di THC e di CBD in milligrammi e in per cento (*lett. d*). Per i prodotti della canapa contenenti additivi va indicata la concentrazione totale di THC in milligrammi per volume di liquido o unità di consumo (*lett. e*). Sulla base della quantità assoluta di THC assunto, i consumatori di questi prodotti possono valutare l'effetto con maggiore precisione rispetto all'indicazione del tenore in percentuale (v. art. 21 cpv. 2). Sempre per questi prodotti devono essere dichiarati sull'imballaggio gli additivi (*lett. f*), mentre per i prodotti della canapa contenenti THC fabbricato per via semisintetica o sintetica è necessario indicare il metodo di fabbricazione sintetico del principio attivo (*lett. g*). Tale informazione non è strettamente necessaria dal punto di vista della protezione della salute, in quanto il THC fabbricato per via sintetica presenta le stesse proprietà del THC presente nella canapa. Appare tuttavia necessario riportarla per una questione di trasparenza nei confronti dei consumatori in relazione alla provenienza o alla fabbricazione delle sostanze di base utilizzate. Sull'imballaggio deve figurare anche il numero di lotto (*lett. h*), utile per agevolare soprattutto il richiamo dei prodotti in caso di problemi conformemente all'articolo 36. Il numero di lotto permette inoltre ai consumatori di stabilire facilmente se i richiami riguardano prodotti in loro possesso. Un'altra informazione da riportare è la data di scadenza dei prodotti della canapa, che mostra ai consumatori il periodo in cui il prodotto è idoneo al consumo. È necessario

indicare mese e anno (*lett. i*). Ai fini della tracciabilità e della documentazione della catena di produzione e approvvigionamento (dalla coltivazione alla vendita), i prodotti della canapa devono essere corredati di un codice univoco che viene assegnato nel sistema elettronico di tracciabilità (v. art. 85). Anche questo codice deve figurare sull'imballaggio dei prodotti della canapa (*lett. j*). Devono essere altresì riportate le avvertenze stabilite agli articoli 29 e seguenti (*lett. k*). Dato il divieto di consumo dei prodotti della canapa per i minorenni, sull'imballaggio deve essere indicato che il prodotto non può essere dispensato ai minori di 18 anni (*lett. l*). Devono infine essere presenti informazioni riguardanti i servizi di prevenzione e per le dipendenze (p. es. indirizzo di un sito web per problematiche di questo genere; *lett. m*). Queste informazioni devono consentire ai consumatori di ricevere supporto e risposte alle loro domande in relazione al consumo di canapa.

Il *capoverso 2* elenca le informazioni che possono essere riportate sull'imballaggio dei prodotti della canapa in aggiunta a quelle obbligatorie di cui al *capoverso 1*. A differenza della legislazione sui prodotti del tabacco che disciplina nella legge unicamente le informazioni obbligatorie, il principio del «plain packaging» applicato alla canapa (v. art. 27 cpv. 1) impone di disciplinare per legge anche tutte le informazioni facoltative. Il fabbricante può quindi decidere di indicare sull'imballaggio il nome del prodotto e del marchio (*lett. a*), purché non lasci intendere che i prodotti della canapa in questione sono poco nocivi o privi di effetti nocivi per la salute. Per esempio, un nome del marchio come «Mild 7» sarebbe vietato (v. anche cpv. 4 lett. a). Sulla confezione è possibile riportare in via facoltativa anche la data di raccolta (*lett. b*), la data d'imballaggio (*lett. c*) nonché il peso o il volume di liquido del prodotto (*lett. d*). Per i prodotti della canapa contenenti additivi può anche essere indicata la concentrazione di altri principi attivi diversi dal THC, per esempio il CBD, in milligrammi per volume di liquido o unità di consumo (*lett. e*). Può figurare l'aggettivo «biologico» se il prodotto della canapa è stato coltivato conformemente alle disposizioni pertinenti<sup>140</sup> del diritto agrario e dispone dell'apposita designazione (*lett. f*). Se il fabbricante decide di rendere accessibili le informazioni aggiuntive in formato digitale secondo l'articolo 28 *capoverso 3*, sull'imballaggio dei prodotti della canapa deve essere presente un codice QR (*lett. g*). Sull'imballaggio non devono figurare ulteriori indicazioni oltre a quelle obbligatorie di cui al *capoverso 1* e a quelle di cui al *capoverso 2*.

Il *capoverso 3* prevede che debbano essere indicate su un foglietto illustrativo o un sito web informazioni aggiuntive sui prodotti della canapa destinate ai consumatori. È a discrezione del fabbricante decidere se riportarle su un foglietto illustrativo cartaceo da allegare all'imballaggio dei prodotti della canapa o se renderle accessibili in formato elettronico tramite codice QR. È possibile optare anche per entrambe le soluzioni. In questo caso va deciso quali informazioni riportare su un mezzo e quali sull'altro. Oltre alle informazioni già presenti sull'imballaggio, il foglietto illustrativo, in formato cartaceo o digitale, deve riportare raccomandazioni neutre concernenti l'uso e il dosaggio (*lett. a*), un'informazione obiettiva sull'azione, gli effetti collaterali e i rischi legati al consumo (*lett. b*) nonché indicazioni sull'effetto di dipendenza e la tossicità dei prodotti della canapa (*lett. c*). Per motivi di spazio, le avvertenze sull'ef-

<sup>140</sup> RS 910.1 e RS 910.18

fetto di dipendenza e sulla tossicità di cui all'articolo 29 capoverso 1 lettera a e all'articolo 30 capoverso 1 lettera c vengono indicate in modo molto sintetico, in quanto già presenti sull'imballaggio. Sul foglietto illustrativo, cartaceo o digitale, le informazioni vanno riportate in modo più dettagliato. Vanno menzionati i rischi del consumo in combinazione con alcolici, medicinali o altre sostanze psicoattive (*lett. d*). L'uso contemporaneo di più sostanze potenzia l'effetto di ogni singolo prodotto e può comportare seri rischi per la salute. Devono essere riportate anche le indicazioni di conservazione (*lett. e*). In questo caso è possibile far riferimento alla temperatura e alle condizioni di luce e umidità per evitare che i prodotti si deteriorino. Sul foglietto illustrativo cartaceo o digitale vanno riportate anche le indicazioni relative al produttore o, nel caso in cui quest'ultimo sia estero, all'importatore svizzero. Vanno indicati in particolare i dati di contatto per consentire ai clienti di segnalare problemi qualitativi o porre domande (*lett. f*).

Il *capoverso 4* disciplina quali informazioni è vietato riportare sul foglietto illustrativo o nelle informazioni digitali aggiuntive. Non devono figurare indicazioni, marchi ed elementi figurativi suscettibili di dare l'impressione che un determinato prodotto sia meno nocivo o privo di effetti nocivi (*lett. a*). Indicazioni, come per esempio «natural high», «mild weed» o anche «light», «mild» o «naturale», sono quindi vietate. La *lettera b* vieta di menzionare nel foglietto illustrativo o in Internet proprietà curative, lenitive o preventive. Non è quindi consentito, per esempio, pubblicizzare un prodotto della canapa come avente effetti benefici per la salute o un'azione antidolorifica.

Secondo il *capoverso 5*, l'imballaggio dei semi e delle talee di canapa destinati all'autoapprovvigionamento deve riportare solo una parte delle informazioni obbligatorie per i prodotti della canapa di cui al capoverso 1 (*lett. a-c e k-m*). Oltre alle avvertenze generali (*lett. k*) deve figurare quindi anche l'indicazione riguardante eventuali forme di consumo meno nocive (*lett. c*). A tale scopo si deve far riferimento alle avvertenze specifiche per i prodotti della canapa destinati a essere fumati, dal momento che la canapa proveniente dall'autoapprovvigionamento viene principalmente fumata. Le informazioni di cui al capoverso 1 lettere d-j non sono invece applicabili o necessarie per i semi e le talee di canapa. Non va quindi riportato, per esempio, il codice di tracciamento (*lett. j*), in quanto i semi e le talee per la coltivazione della canapa destinata all'autoapprovvigionamento non devono essere registrati nel sistema di tracciabilità conformemente all'articolo 85.

Sull'imballaggio dei semi e delle talee di canapa vanno inoltre indicati la resa prevista in condizioni di autoapprovvigionamento nonché il tenore totale di THC e CBD della varietà al momento del raccolto. Dal momento che le caratteristiche di tali prodotti non permettono di fornire informazioni precise sulla resa o sul tenore di THC e CBD, vanno indicati i valori medi e fasce di oscillazione prevedibili. Anche per gli imballaggi, il foglietto illustrativo e le informazioni digitali aggiuntive concernenti i semi e le talee di canapa destinati all'autoapprovvigionamento devono trovare applicazione le disposizioni di cui ai capoversi 2, 3 e 4. In virtù del capoverso 2 il fabbricante è libero di decidere di riportare sugli imballaggi dei semi e delle talee di canapa ulteriori informazioni secondo l'elenco di cui al capoverso 2, purché rilevanti per questo materiale. Per il foglietto illustrativo o le informazioni digitali aggiuntive di questi pro-

dotti destinati all'autoapprovvigionamento sono applicabili anche le indicazioni vietate di cui al capoverso 4, al fine di impedire la promozione del consumo di canapa attraverso la vendita di materiale di moltiplicazione.

Secondo il *capoverso 6* il Consiglio federale disciplina la forma e la lingua delle informazioni e può anche prevedere che l'imballaggio, il foglietto illustrativo o le informazioni digitali aggiuntive debbano riportare altre informazioni.

Il Consiglio federale stabilisce infine, secondo il *capoverso 7*, le esigenze relative alla designazione previste dalla legislazione sulle derrate alimentari applicabili ai prodotti della canapa contenenti additivi. Si tratta in particolare dei requisiti di caratterizzazione di cui nell'ordinanza del DFI del 16 dicembre 2016<sup>141</sup> concernente le informazioni sulle derrate alimentari (OID). Se, per esempio, i prodotti della canapa contengono derrate alimentari, devono essere previste indicazioni sui componenti che possono provocare allergie o altre reazioni indesiderate. Per i prodotti della canapa destinati a essere applicati sulla pelle si potrebbe pensare anche a disposizioni specifiche in materia di dichiarazione come quelle previste dall'ordinanza del DFI del 16 dicembre 2016<sup>142</sup> sui cosmetici (OCos).

#### *Art. 29 Avvertenze generali*

Il *capoverso 1* prevede che su tutti gli imballaggi dei prodotti della canapa debbano figurare avvertenze di carattere generale. Si precisa inoltre che tali avvertenze devono essere ben visibili in modo da distinguersi dalle altre informazioni presenti sull'imballaggio. I consumatori vengono così informati riguardo ai principali rischi per la salute e la sicurezza legati al consumo di prodotti della canapa e al rischio di dipendenza. L'obiettivo principale è proteggere i bambini e le donne in gravidanza e in allattamento. Le avvertenze generali devono evidenziare anche il rischio di compromissione della capacità di guida.

Il *capoverso 2* precisa che le avvertenze generali di cui al capoverso 1 devono figurare anche sugli imballaggi dei semi e delle talee di canapa destinati all'autoapprovvigionamento. Chi si rifornisce dalle proprie coltivazioni tende ad acquistare meno prodotti della canapa nei punti vendita fisici od online e pertanto si imbatte con meno frequenza nelle avvertenze sul consumo rispetto a chi si rivolge ai punti vendita fisici od online. Riportando tali avvertenze sugli imballaggi dei semi e delle talee si informano anche tali consumatori riguardo ai rischi per la salute legati ai prodotti raccolti.

Secondo il *capoverso 3* il Consiglio federale stabilisce le modalità precise di presentazione di tali avvertenze. In particolare può prescrivere l'impiego di pittogrammi in aggiunta o in sostituzione delle avvertenze in forma testuale. I pittogrammi sono simboli riconosciuti a livello internazionale che permettono di comprendere a colpo d'occhio le avvertenze riportate sugli imballaggi, per esempio il pittogramma con la donna in gravidanza barrata o il numero «-18» barrato.

<sup>141</sup> RS 817.022.16

<sup>142</sup> RS 817.023.31

*Art. 30 Avvertenze per i prodotti della canapa destinati a essere fumati*

Durante la combustione di prodotti della canapa destinati a essere fumati vengono inalate sostanze nocive che possono danneggiare i polmoni. Se la canapa viene mescolata al tabacco, i consumatori sono inoltre esposti alle sostanze nocive contenute nel fumo del tabacco, in particolare sostanze cancerogene e irritanti oppure nicotina, che presenta un elevato effetto di dipendenza. Il *capoverso 1* riporta quindi le avvertenze specifiche per i prodotti della canapa destinati a essere fumati (*lett. a-c*), le quali devono essere riportate in aggiunta alle avvertenze generali di cui all'articolo 29 capoverso 1. Tali avvertenze specifiche devono figurare anche sui prodotti «dual use» che possono essere anche fumati.

Il *capoverso 2* stabilisce che sugli imballaggi dei prodotti della canapa destinati a essere fumati devono figurare anche delle fotografie conformemente all'articolo 13 capoverso 1 lettera c numero 1 LPTab. Come per i prodotti da fumo a base di erbe e privi di tabacco, si tratta di un'avvertenza combinata, composta da una fotografia e una relativa avvertenza testuale, che spiega gli effetti della combustione della canapa sulla salute. Le avvertenze combinate attirano maggiormente l'attenzione e vengono lette più frequentemente rispetto a quelle in forma puramente testuale.

*Art. 31 Avvertenze per altre categorie di prodotti della canapa*

Il *capoverso 1* prevede che sui prodotti della canapa destinati a essere ingeriti debba figurare, oltre alle avvertenze generali di cui all'articolo 29 capoverso 1, un'avvertenza che indica l'effetto ritardato dopo l'assunzione di tali prodotti e il rischio di sovradosaggio ad esso associato. Se la canapa viene ingerita, il THC viene assorbito inizialmente dall'apparato digerente per poi giungere al fegato attraverso la circolazione sanguigna e raggiungere infine il cervello. Si manifesta pertanto un effetto ritardato, segnatamente dopo circa 3–4 ore, e il periodo di latenza può variare da persona a persona. Il consumo ravvicinato di più prodotti può portare a un sovradosaggio.

Il *capoverso 2* conferisce al Consiglio federale la facoltà di stabilire avvertenze specifiche per altre categorie di prodotti della canapa che presentano particolari rischi per la salute. Ciò potrebbe rendersi necessario, in particolare, in caso di sviluppo e immissione sul mercato di nuovi prodotti della canapa che presentano rischi aggiuntivi per la salute.

#### **Sezione 4: Obblighi dei titolari di un'autorizzazione**

*Art. 32 Obbligo di notifica in caso di cambiamenti in relazione alle condizioni di autorizzazione*

Il titolare di un'autorizzazione deve notificare senza indugio all'UFSP tutti i cambiamenti sostanziali in relazione alle condizioni di autorizzazione. Per «cambiamenti sostanziali» si intendono, per esempio, i rapporti di proprietà o le fusioni. Vanno notificati anche i cambiamenti aziendali che influiscono sulla coltivazione o la fabbricazione, per esempio nel caso in cui nell'azienda, a seguito di un decesso o della revoca del riconoscimento di un diploma specialistico o di un titolo di studio, non

risultati più garantita la qualifica professionale d'esercizio, come presupposto all'articolo 15 capoverso 2 lettera b. Devono essere notificati anche i cambiamenti in relazione al nome o all'indirizzo della persona o delle persone in capo alla direzione.

*Art. 33 Rispetto dei requisiti applicabili ai prodotti della canapa*

*Capoverso 1:* spetta ai fabbricanti garantire, mediante il controllo autonomo, che vengano sempre rispettati i requisiti applicabili ai prodotti della canapa di cui alle sezioni 2 e 3. Essi hanno quindi il compito, in particolare, di creare processi adatti allo scopo e selezionare partner di cooperazione esterni competenti, come per esempio laboratori di analisi debitamente certificati. Prima dell'avvio della produzione deve essere disponibile la panoramica dei processi, in modo tale che le persone coinvolte abbiano ben chiara la procedura standard per i casi normali e per la gestione delle irregolarità. Il mancato adempimento dei requisiti di cui alle sezioni 2 e 3 può costituire una violazione grave delle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione o degli obblighi imposti dalla legge e comportare la revoca delle autorizzazioni di coltivazione o fabbricazione conformemente all'articolo 18.

*Capoverso 2:* per semplificare l'esecuzione, il controllo autonomo deve essere documentato. A tale riguardo deve essere conferita al Consiglio federale la facoltà di disciplinare quali informazioni devono essere documentate e in quale forma vanno conservate. Per esempio, il Consiglio federale può prescrivere l'obbligo di registrare nel sistema elettronico di tracciabilità di cui all'articolo 85 determinati certificati di analisi che vengono richiesti nell'ambito del controllo autonomo della qualità dei prodotti, per consentire alle autorità d'esecuzione cantonali di accedervi in caso di necessità. Deve anche poter prescrivere, tenendo conto delle norme armonizzate a livello internazionale, procedure di analisi concrete che si rivelino necessarie per determinate categorie di prodotti. Ciò si rende necessario soprattutto in considerazione dell'andamento dinamico del mercato e dei cambiamenti dello stato delle conoscenze.

*Art. 34 Notifica di prodotti della canapa contenenti additivi*

Con l'obbligo di notifica all'UFSP dei prodotti della canapa contenenti additivi si intende garantire che l'ufficio federale, le autorità d'esecuzione cantonali e il pubblico abbiano una panoramica completa di tali prodotti destinati al mercato svizzero e della relativa composizione. Tale panoramica migliora la base di informazioni a disposizione delle autorità d'esecuzione cantonali e federali e semplifica quindi l'esecuzione. Le autorità e le organizzazioni di tutela dei consumatori possono eventualmente informarsi sulla composizione dei prodotti della canapa notificati e valutarne il potenziale di rischio. In caso di presunto rischio elevato per la salute, le autorità d'esecuzione cantonali devono poter intervenire ancor prima dell'immissione sul mercato dei prodotti in questione. Le autorità possono controllare eventualmente anche se la ricetta contiene additivi vietati di cui all'articolo 21 capoversi 1 e 2.

La notifica è limitata ai prodotti della canapa contenenti additivi, in quanto possono presentare rischi sconosciuti e inaspettati (v. anche il commento all'art. 21 cpv. 1 lett. a e b). Per esempio, un additivo che non è stato finora ampiamente utilizzato né testato in prodotti della canapa potrebbe provocare reazioni non previste o presentare anche interazioni con cannabinoidi. I meccanismi d'azione e i rischi dei prodotti della

canapa senza additivi sono invece sufficientemente noti e diversi prodotti di fabbricanti differenti, composti per esempio da fiori di canapa con lo stesso tenore totale di THC e CBD, non si distinguono praticamente tra loro per quanto concerne il profilo di rischio. Tutti i prodotti vengono inoltre registrati singolarmente nel sistema elettronico di tracciabilità di cui all'articolo 85, motivo per cui una notifica dei prodotti della canapa non mescolati, come fiori di canapa, hashish o altri estratti di canapa puri, prima della loro immissione sul mercato sarebbe sproporzionata.

*Capoverso 1:* con il termine di notifica di sei mesi prima della messa a disposizione sul mercato si intende consentire alle autorità d'esecuzione cantonali competenti di sottoporre a controllo un nuovo prodotto, in caso di sospetto, ancor prima che venga reso disponibile per la prima volta sul mercato. Per contro, i prodotti del tabacco devono essere notificati conformemente all'articolo 26 LPTab entro un anno dalla loro messa a disposizione sul mercato. Di solito gli ingredienti, gli effetti e i rischi di nuovi prodotti del tabacco sono sufficientemente noti rispetto a quelli dei prodotti dalla canapa mescolati. In Francia, tuttavia, è prevista la notifica di prodotti nocivi per la salute sei mesi prima della commercializzazione, per esempio, anche per i prodotti destinati a essere vaporizzati contenenti nicotina<sup>143</sup>.

Il fabbricante deve effettuare la notifica una tantum e non è obbligato a rinnovarla periodicamente. Va effettuata una nuova notifica solo in caso di modifica sostanziale del prodotto (*cpv. 2*), per esempio se deve essere aumentato il tenore totale di THC, se nella composizione del prodotto viene utilizzato un nuovo ingrediente o in caso di modifica del nome del prodotto. La variazione delle varie percentuali degli additivi non è considerata una modifica sostanziale.

La notifica dei prodotti al fine di garantire una visione d'insieme è prevista anche nella legislazione sui prodotti del tabacco. Il sistema di informazione<sup>144</sup> sviluppato sulla base del diritto sui prodotti del tabacco (cfr. art. 26 LPTab) va utilizzato, per motivi di efficienza, anche per la notifica dei prodotti della canapa (*cpv. 3*).

Il Consiglio federale disciplina le modalità della notifica (*cpv. 4*). Può ispirarsi al riguardo all'ordinanza del 28 agosto 2024<sup>145</sup> sui prodotti del tabacco (OPTab).

Con la pubblicazione delle notifiche in Internet ad opera dell'UFSP (*cpv. 5*) le informazioni vengono rese pubblicamente accessibili in modo centralizzato e trasparente ancora prima che il prodotto in questione giunga sul mercato. Tali informazioni sono a disposizione in particolare delle organizzazioni per la protezione dei consumatori, dei ricercatori, delle organizzazioni che operano nel campo delle dipendenze o di altre cerchie interessate e consentono di identificare più velocemente e ampiamente i potenziali rischi legati a determinati prodotti o sviluppi nonché trasmettere eventuali osservazioni in materia alle autorità di controllo competenti.

<sup>143</sup> Cfr. l'art. L3513-10 della legge francese in materia di salute pubblica e gli art. 11–15 della legge del 22 agosto 2016 sui prodotti del tabacco e sui prodotti da vaporizzare e fumare a base di piante diverse dal tabacco nonché sulla carta per arrotolare le sigarette (non disponibile in italiano) ([www.economie.gouv.fr/cedef](http://www.economie.gouv.fr/cedef) > Fiches pratiques > Vendre des cigarettes électroniques en France: quelle réglementation?).

<sup>144</sup> [www.gate-a.bag.admin.ch/tabacinfo/ui/home/public](http://www.gate-a.bag.admin.ch/tabacinfo/ui/home/public)

<sup>145</sup> RU 2024 491

---

Art. 35 *Contenuto della notifica*

Attraverso questa disposizione si intende garantire che la notifica comprenda tutte le informazioni necessarie, in analogia a quanto previsto per i prodotti del tabacco a livello di legge (cfr. art. 27 LPTab). Al *capoverso 1 lettere a–h* sono elencati i contenuti obbligatori della notifica.

Secondo il *capoverso 2* il fabbricante che effettua la notifica deve trasmettere gli studi e le informazioni scientifiche riguardo alla composizione del prodotto notificato che dimostrano l'ineccepibilità degli additivi utilizzati conformemente all'articolo 21 *capoverso 1 lettera b*. Occorre prestare attenzione alla modalità d'impiego prevista per il prodotto della canapa, in quanto a seconda della modalità di assunzione (fumo, vaporizzazione, ingestione ecc.) i rischi possono essere completamente differenti. Le informazioni scientifiche trasmesse possono essere studi personali, ma anche rimandi ad altre evidenze scientifiche in relazione agli additivi e al relativo impiego.

Il Consiglio federale deve disciplinare i dettagli della notifica nel rispetto della tutela dei possibili segreti di fabbricazione dell'azienda (*cpv. 3*). Ciò potrebbe significare, per esempio, che non è necessario pubblicare procedure di fabbricazione specifiche.

Art. 36 *Ritiro e richiamo*

Con l'obbligo per il fabbricante di ritirare dal mercato e richiamare prodotti della canapa da lui commercializzati che nel loro impiego usuale presentano un rischio inaspettato o immediato per la salute si intende garantire che tali prodotti non vengano più consumati (*cpv. 1*). Con «rischio inaspettato» si intende che questi prodotti presentano o possono presumibilmente presentare un rischio per la salute in misura superiore a quanto già noto per i prodotti della canapa della rispettiva categoria. Con «rischio immediato» si intende che è presente o deve essere ipotizzato un rischio per la salute inaspettato acuto. I fabbricanti interessati devono fare tutto ciò che è in loro potere per impedire un'ulteriore commercializzazione di tali prodotti, ovvero devono sospenderne immediatamente la vendita e ritirarli dai punti vendita.

Con ritiro si intende la restituzione al fabbricante di un prodotto della canapa che si trova già nella catena commerciale ad opera dei punti vendita e del titolare della concessione per la vendita online, contro indennizzo, prima che il prodotto venga venduto ai consumatori. L'invito a ritirare prodotti della canapa avviene tramite il sistema di tracciabilità di cui all'articolo 85 (*cpv. 2*). Ciò consente un ritiro mirato limitato esclusivamente ai prodotti interessati o eventualmente anche a singoli lotti di produzione coinvolti registrati nel sistema con il relativo numero di lotto.

Oltre al ritiro di prodotti è necessario procedere a un richiamo se i prodotti sono già stati venduti ai consumatori e presentano un rischio considerevole per la salute. Un richiamo avviene pubblicamente ed è rivolto direttamente ai consumatori, affinché questi ultimi non consumino i prodotti e possano restituirli ai punti vendita. Per avviare la procedura di richiamo, il fabbricante interessato deve effettuare una notifica all'autorità competente. Il Consiglio federale stabilisce a livello di ordinanza l'autorità competente per il richiamo (*cpv. 3*). Entra in linea di conto in particolare l'Ufficio federale del consumo (UFDC). Il Consiglio federale deve altresì stabilire cosa si intende per rischio inaspettato o immediato per la salute e quali informazioni devono essere trasmesse alle autorità d'esecuzione federali e cantonali.

Si deve ipotizzare un rischio inaspettato o immediato per la salute, per esempio, nel caso di prodotti della canapa contaminati (v. art. 19 cpv. 1 e 2), per i quali è stato superato il tenore massimo consentito di THC totale (v. art. 20 cpv. 1 e 2 nonché art. 21 cpv. 2) o il tenore di principio attivo contenuto non è stato dichiarato correttamente (v. art. 28 cpv. 1 lett. d ed e) e nel caso di prodotti della canapa contenenti additivi vietati o non puri (v. art. 21). Può anche accadere che additivi di per sé consentiti e conformi alla legge si rivelino in un secondo momento problematici, perché interagiscono con il THC o altri componenti in modo inaspettato e tossico. Anche in questo caso i prodotti della canapa devono essere ritirati e richiamati. Anche i prodotti della canapa destinati a essere ingeriti o applicati all'interno della bocca privi di imballaggio a prova di bambino (art. 27 cpv. 2) o non corredati delle dovute avvertenze (art. 29 e 30) andrebbero considerati come aventi un rischio inaspettato o immediato per la salute conformemente a questo articolo e dovrebbero essere richiamati nel caso in cui giungano sul mercato. Non rientra nel concetto di rischio inaspettato o immediato secondo quanto previsto dall'*articolo 36* il rischio per la salute già noto legato al consumo di THC o di un prodotto destinato a essere fumato.

I prodotti ritirati o richiamati devono essere eliminati conformemente all'articolo 88 o possono essere eventualmente riutilizzati non appena il rischio per la salute precedentemente identificato non sussiste più, per esempio sostituendo l'imballaggio di un prodotto della canapa con uno corredato delle informazioni corrette.

## Sezione 5: Controllo

### Art. 37 *Misure di controllo*

*Capoverso 1:* le autorità d'esecuzione federali e cantonali hanno il compito di controllare il mercato e l'osservanza delle disposizioni del capitolo 4, tra cui il rispetto delle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione di cui alla sezione 1, come per esempio la custodia del materiale di base e dei prodotti della canapa in un luogo a prova di furto.

Il *capoverso 2* stabilisce che spetta ai Cantoni controllare il rispetto dei requisiti di cui alle sezioni 2 e 3 del presente capitolo. In tale contesto, le autorità cantonali competenti effettuano analisi di laboratorio a campione tese a verificare i tenori di principi attivi dichiarati, la presenza di impurità e di additivi problematici. Le autorità d'esecuzione cantonali esistenti, come i chimici o i laboratori cantonali, dovrebbero disporre delle competenze tecniche in materia e delle apposite installazioni. Per metodi di analisi specifici potrebbe rendersi opportuna una collaborazione intercantonale. Per i prodotti della canapa più semplici e senza additivi, come i fiori di canapa e l'hashish, le procedure di analisi dovrebbero essere note, anche a seguito delle esperienze compiute con le sperimentazioni pilota con la canapa. Si deve anche verificare se i tenori di principi attivi analizzati corrispondono alle quantità indicate sull'imballaggio. In un'ottica di efficienza in termini di costi, i controlli possono essere pianificati sostanzialmente in funzione dei rischi, ovvero in caso di rispetto delle normative da parte delle aziende è possibile allungare gli intervalli tra un controllo e l'altro.

Il *capoverso 3* elenca ciò che le autorità federali e cantonali competenti possono esigere a titolo gratuito dai titolari di un'autorizzazione per svolgere le loro attività di controllo di cui ai *capoversi 1 e 2*, per esempio nell'ambito delle ispezioni e dei controlli a campione (cfr. al riguardo anche l'art. 37 LPTab). Secondo la *lettera a* i titolari di un'autorizzazione devono fornire tutte le informazioni necessarie alle autorità competenti per la propria attività di controllo. Secondo la *lettera b* devono effettuare autonomamente accertamenti o tollerarne l'esecuzione al fine di supportare, per esempio, il controllo dei requisiti di qualità. Alle autorità devono essere resi accessibili locali e installazioni e devono essere presentate le scorte di piante di canapa, il materiale di base e i prodotti della canapa nonché i relativi documenti giustificativi (*lett. c*). Inoltre, ai rappresentanti delle autorità devono essere messe a disposizione, su richiesta, le quantità conservate o i campioni destinati al controllo o deve essere consentito il prelievo di campioni (*lett. d*).

Se durante i controlli si dovessero constatare gravi irregolarità o violazioni delle disposizioni della futura LPCan, secondo il *capoverso 4* le autorità cantonali competenti devono informare senza indugio l'UFSP, affinché possano essere avviate le misure necessarie, come per esempio la revoca dell'autorizzazione.

Secondo il *capoverso 5* le autorità federali e cantonali competenti hanno la facoltà di prendere tutte le misure necessarie per sanare le situazioni illegali a spese del titolare dell'autorizzazione. Nel contesto di tali misure può essere vietata in particolare la messa a disposizione sul mercato dei prodotti in questione (*lett. a*) e possono essere disposti il richiamo, il ritiro (v. art. 36) o la distruzione (v. art. 88) dei prodotti della canapa.

Le autorità cantonali devono notificare annualmente all'UFSP, nella forma prestabilita da quest'ultimo, i controlli effettuati e le relative misure (*cpv. 6*). Si vuole così garantire che le autorità federali dispongano di un quadro completo circa il rispetto della qualità dei prodotti. Tale notifica funge anche da base per il monitoraggio (v. art. 68 cpv. 1 lett. a) e la valutazione (v. art. 69) delle misure.

In virtù della norma di delega di cui al *capoverso 7*, il Consiglio federale disciplina la procedura di controllo. Può dichiarare vincolanti procedure riconosciute relative alla campionatura o all'analisi. A tale scopo è possibile designare norme tecniche coordinate a livello internazionale. Affinché le attività di controllo raggiungano un livello minimo in tutta la Svizzera, il Consiglio federale può prescrivere anche un numero minimo di controlli, per esempio in base al numero di aziende autorizzate. Nel complesso, la regolamentazione delle misure di controllo a livello di ordinanza deve garantire una certa uniformità dell'esecuzione senza che venga limitato inutilmente il margine d'azione dei Cantoni.

#### Art. 38 *Informazione sul richiamo*

L'autorità competente responsabile del richiamo deve essere definita dal Consiglio federale a livello di ordinanza, come illustrato nel commento all'articolo 36 *capoverso 3*. Entra in linea di conto in particolare l'Ufficio federale del consumo (UFDC). Quest'ultimo potrebbe richiamare pubblicamente un prodotto della canapa tramite il sito web RecallSwiss o mediante comunicato stampa.

## Capitolo 5: Vendita di prodotti della canapa

### Sezione 1: Concessione

#### Art. 39 Principi

Secondo il capoverso 1 i Cantoni hanno il diritto esclusivo di vendere prodotti della canapa in punti vendita fisici; si tratta di un'attività economica di monopolio dei Cantoni.

Viene previsto come soluzione il monopolio della vendita per due motivi. Da un lato, permette in sostanza di garantire efficacemente la salute pubblica e la protezione dei giovani, in quanto un commercio centralizzato è più facile da controllare, e con oneri inferiori, rispetto al commercio libero (v. n. 7.1)<sup>146</sup>. Dall'altro lato, in virtù delle convenzioni dell'ONU sul controllo degli stupefacenti ratificate dalla Svizzera lo Stato ha l'obbligo di controllare in toto il commercio di canapa (v. n. 7.2.1). Il diritto di vendere prodotti della canapa presso punti vendita fisici deve essere esercitato dai Cantoni e non dalla Confederazione, in quanto i Cantoni sono maggiormente in grado, rispetto a un'autorità centrale, di valutare la realtà locale (v. n. 4.1.4).

Un'ipotetica alternativa al monopolio di vendita statale o al rilascio di una concessione a terzi idonei (v. cpv. 2) sarebbe un sistema di autorizzazione per i punti vendita analogo a quello previsto per la coltivazione e la fabbricazione (v. capitolo 4, sezione 1). Tuttavia, a differenza di una concessione, la pretesa giuridica al rilascio di una tale autorizzazione di polizia sussiste se il richiedente soddisfa le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione. Ciò potrebbe comportare per i Cantoni oneri d'esecuzione sproporzionati per la verifica di domande potenzialmente numerose nonché un onere considerevole legato ai procedimenti legali in relazione alle opposizioni presentate contro le domande respinte. Inoltre per le autorizzazioni di polizia non esistono di norma limitazioni quantitative (v. cpv. 3). Un sistema di autorizzazione potrebbe pertanto portare a una concentrazione elevata e indesiderata di punti vendita, a un'offerta eccessiva ed eventualmente a problemi di ordine pubblico. Per contro, l'onere legato a un sistema di concessione dovrebbe risultare nettamente inferiore, in quanto si può basare sul fabbisogno effettivo. Dal momento che il consumo di canapa è molto meno diffuso rispetto al consumo di alcolici e tabacco, non sono necessari innumerevoli punti vendita (v. n. 6.2). Con un sistema di autorizzazione per la vendita, nel complesso i Cantoni potrebbero tener conto in misura nettamente inferiore dei propri interessi in materia di salute pubblica e di polizia di sicurezza.

Il *capoverso 2* precisa che l'autorità cantonale competente deve esercitare direttamente il diritto di vendita oppure cederlo a istituzioni o enti di diritto pubblico o rilasciare una concessione a terzi. La concessione conferisce a privati il diritto di svolgere un compito riservato in origine allo Stato<sup>147</sup>. Una concessione può essere rilasciata

<sup>146</sup> Room, R. / Örnberg, J. C. (2019): Government monopoly as an instrument for public health and welfare: Lessons for cannabis from experience with alcohol monopolies. *International Journal of Drug Policy*, 74: 223–228.

<sup>147</sup> Cfr. al riguardo Haeffelin, U. / Haller, W. / Keller, H. / Turnheer, D. (2020): *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 10<sup>a</sup> edizione. Zurigo: Schulthess Verlag, p. 218.

per più punti vendita. In pratica, l'assegnazione di una concessione a terzi idonei da parte dei Cantoni dovrebbe essere la norma. Tale situazione è paragonabile al rilascio di concessioni per le case da gioco, conformemente alla legge sui giochi in denaro, di competenza della Confederazione. Tuttavia, se i Cantoni non cedono il proprio diritto di vendita tramite una concessione, ma lo esercitano direttamente o lo cedono a istituzioni o enti di diritto pubblico, per esempio a Comuni, essi o le istituzioni o gli enti in questione hanno l'obbligo di rispettare per analogia le disposizioni in vigore per i titolari di una concessione in relazione ai punti vendita e ai controlli di cui alle sezioni 2 e 3 (in particolare l'art. 40 cpv. 1 lett. b e c e gli art. 42–44).

Secondo il *capoverso 3* l'autorità cantonale competente deve limitare il numero delle concessioni sul suo territorio tenendo conto di aspetti legati alla sanità pubblica e alla polizia di sicurezza. I Cantoni si basano in particolare sulla distribuzione della popolazione o sul numero di consumatori presenti nel territorio cantonale o regionale. L'obiettivo è di impedire un'eccessiva disponibilità o eventualmente una concentrazione di punti vendita in una determinata area. Studi su alcolici e tabacco<sup>148</sup> hanno evidenziato che un'elevata concentrazione di punti vendita determina un incremento del consumo dei prodotti in questione e, nel caso degli alcolici, un aumento dei reati. Al contempo i Cantoni devono garantire di non ostacolare eccessivamente l'accesso legale ai prodotti della canapa, altrimenti l'obiettivo del progetto preliminare rischierebbe di non essere raggiunto e il mercato illegale non si arresterebbe. I Cantoni possono coinvolgere i Comuni.

*Capoverso 4:* per prevenire il fenomeno del «turismo della canapa» a livello intercantonale, sarebbe auspicabile che in futuro i prodotti della canapa possano essere acquistati legalmente presso punti vendita fisici in tutti i Cantoni. Affinché anche i Cantoni più piccoli possano far fronte agli oneri d'esecuzione legati alle concessioni, è anche possibile prevedere che più Cantoni rilascino una concessione comune per uno o più punti vendita e gestiscano congiuntamente le misure di controllo. Ciò permetterebbe per esempio a due Cantoni piccoli, in cui la domanda di prodotti della canapa è ridotta, di rilasciare congiuntamente una concessione a uno o più punti vendita per entrambi i Cantoni.

*Minoranza: art. 39 cpv. 2*

Una minoranza (Sauter, Aellen, Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Silberschmidt, Thalmann-Bieri, Vietze, Wyssmann) chiede che l'autorità cantonale competente eserciti direttamente il diritto di vendita oppure che rilasci una concessione a istituzioni od organizzazioni private. Non dovrebbe invece essere consentito cedere il diritto di vendita a istituzioni o enti di diritto pubblico.

*Art. 40 Condizioni per il rilascio della concessione*

Questo articolo disciplina le condizioni per il rilascio di una concessione di vendita di prodotti della canapa in punti vendita fisici. Si presuppone che la vendita legale e controllata di prodotti della canapa, tenuto conto di un'offerta adeguata (v. art. 39 cpv. 3), sia sostanzialmente di interesse pubblico. Per contro, all'assegnazione di una

<sup>148</sup> Ritter, A. et al. (2022).

concessione a un richiedente specifico possono assolutamente opporsi interessi pubblici essenziali, in particolare in materia di sanità pubblica e sicurezza. Spetta al Cantone valutare se una domanda concreta intacchi tali interessi essenziali, considerando in particolare le specificità della realtà locale, che possono essere differenti, come per esempio gli aspetti demografici, geografici o socioeconomici. Per quanto concerne l'assegnazione della concessione va comunque considerato in ogni caso l'adempimento dello scopo previsto dalla futura LPCan.

Al *capoverso 1 lettere a–h* vengono elencate le condizioni concrete che devono essere soddisfatte ai fini dell'assegnazione di una concessione. Tali condizioni e la verifica di precedenti penali in materia (p. es. estratto del casellario giudiziale di cui alla lett. f) servono anche a impedire infiltrazioni nella vendita da parte della criminalità organizzata.

Secondo la *lettera a* il richiedente deve essere una persona giuridica di diritto privato con sede in Svizzera. Può trattarsi di organizzazioni di utilità pubblica che perseguono uno scopo puramente ideale oppure di organizzazioni senza scopo di lucro (ONP), fondazioni o associazioni, ma anche aziende con uno scopo principalmente o parzialmente economico come società anonime, società a garanzia limitata o cooperative. La vendita di prodotti della canapa deve essere per contro senza scopo di lucro (v. lett. b). In questo modo si garantisce ai Cantoni un sufficiente margine d'azione nella scelta di un titolare della concessione adatto.

La *lettera b* esclude l'orientamento al profitto nell'ambito delle concessioni, ovvero nel contesto della vendita di prodotti della canapa. Con ciò si intende che attraverso la vendita di prodotti della canapa il titolare della concessione, i relativi membri o il relativo personale devono esercitare un'attività non finalizzata al conseguimento di un utile né possono conseguire utili o vantaggi personali o comunitari (nessuna distribuzione di utili). Tale restrizione si applica a prescindere dalla forma societaria del titolare della concessione (v. lett. a) e indipendentemente dal fatto che l'attività commerciale svolta da quest'ultimo al di fuori dell'ambito della concessione sia di pubblica utilità o a scopo di lucro. Ciò significa, per esempio, che una farmacia avente la forma giuridica di società anonima non potrebbe conseguire utili con la vendita in concessione di prodotti della canapa, ma le sarebbe consentito con la vendita di medicinali o altri prodotti, in quanto tale attività esula dall'ambito della concessione<sup>149</sup>. Lo scopo di questa disposizione è di impedire che la vendita di prodotti della canapa ne promuova il consumo (v. art. 1 lett. e nonché n. 4.1.4).

Nonostante la disposizione di cui alla lettera b che vieta la vendita di prodotti della canapa a scopo di lucro, si può presumere che l'esercizio di punti vendita dei prodotti della canapa, anche se sottoposti a requisiti di vendita restrittivi (v. art. 42), generino utili. Da osservazioni effettuate nell'ambito delle sperimentazioni pilota con la canapa

<sup>149</sup> Esiste una separazione analoga tra settore di attività a scopo di lucro e settore di attività non a scopo di lucro nell'ambito delle assicurazioni malattie. Queste ultime non possono perseguire uno scopo lucrativo nell'ambito dell'assicurazione di base obbligatoria per le cure medico-sanitarie (cfr. art. 2 della legge del 26 settembre 2014 concernente la vigilanza sull'assicurazione sociale contro le malattie, RS 832.12), ma possono farlo nell'ambito dell'assicurazione complementare.

si evince che anche i punti vendita non a scopo di lucro generano un'eccedenza di ricavi con la vendita di prodotti della canapa.<sup>150</sup>

La *lettera c* disciplina l'impiego di eventuali utili derivanti dalla vendita di prodotti della canapa, dedotta un'adeguata remunerazione del capitale proprio messo a disposizione dal titolare di una concessione per la vendita di prodotti della canapa. La possibilità di dedurre un'adeguata remunerazione dei fondi propri investiti nella vendita deve consentire di applicare con discernimento la disposizione concernente la vendita senza scopo di lucro e creare un incentivo sufficiente per effettuare gli investimenti necessari alla realizzazione e gestione dei punti vendita. Eventuali utili derivanti dalla vendita di prodotti della canapa, nella misura in cui superano l'adeguata remunerazione della quota di partecipazione al capitale proprio, devono essere impiegati in modo mirato per scopi di prevenzione, riduzione dei danni e aiuto in caso di dipendenze in relazione al consumo di canapa. Tale scopo va inteso in senso lato e può comprendere anche il finanziamento di misure nell'ambito della protezione dei giovani, del rilevamento e dell'intervento precoce, della terapia di disintossicazione o della ricerca sulle dipendenze. In linea di principio, deve comunque essere in linea con lo scopo della legge. Le eventuali misure possono essere svolte dal titolare stesso di una concessione o da terzi idonei. Per garantire che tali misure siano in sintonia con la politica cantonale e nazionale in materia di dipendenze, i titolari di una concessione devono impiegare gli utili in conformità con le strategie cantonali e nazionali nell'ambito della sanità e delle dipendenze. I Cantoni sono liberi di stabilire, nell'ambito dell'assegnazione della concessione, ulteriori requisiti per l'impiego dei fondi, come per esempio procedure per l'assegnazione dei fondi, requisiti di qualità e verifiche dell'efficacia delle misure o il rendiconto in relazione alle misure finanziate.

Alla *lettera d* si esige che il richiedente possa garantire operazioni di vendita corrette e un'attività commerciale ineccepibile. Il richiedente può essere chiamato a dimostrare, per esempio, di soddisfare le condizioni per la vendita previste dal presente progetto preliminare (v. art. 42). Per quanto concerne la garanzia di un'attività commerciale ineccepibile, va presentata la gestione efficace da parte del titolare della concessione, compresi i rapporti di controllo (*checks and balances*) come i principi di gestione (suddivisione dei poteri tra l'organo direttivo e il segretariato con i mansionari corrispondenti), i requisiti di delega e gli organi di controllo indipendenti, i rapporti di proprietà, il *reporting* o l'*auditing* (obblighi di trasparenza), inclusa la verifica da parte di un ufficio di revisione, la responsabilità circa la garanzia dello scopo non lucrativo e dell'impiego dei fondi per scopi ideali conformemente alla lettera c (responsabilità degli organi), il conto annuale conforme ai principi di una contabilità regolare e gli standard di rendiconto.

La *lettera e* richiede che venga designata una persona responsabile, affinché l'autorità preposta al rilascio della concessione abbia un referente chiaro. La persona responsabile garantisce il rispetto delle condizioni previste per il rilascio di una concessione.

Alla *lettera f* si mira a garantire che i responsabili delle concessioni siano esclusivamente persone non iscritte nel casellario giudiziale per violazioni della LStup e della futura LPCan. Le violazioni che comportano un'iscrizione nel casellario giudiziale devono essere di una certa gravità, come nel caso di crimini, delitti o contravvenzioni

<sup>150</sup> Mavrot, C. et al. (2024a).

per cui è stata inflitta una multa di almeno 5000 franchi. Non sono rilevanti in tale contesto precedenti penali dovuti a reati di lieve entità che non prevedono l'iscrizione nel casellario giudiziale.

Con la *lettera g* si intende impedire che venga aggirato lo scopo non lucrativo di cui alla lettera c e devono essere anche evitati incentivi che favoriscano la promozione e, di conseguenza, l'aumento del consumo di canapa (v. art. 1 lett. e). La possibilità di salari eccessivamente elevati, provvigioni di vendita o l'acquisto di mobili o veicoli di servizio di lusso (il cosiddetto *gold plating*) potrebbe ostacolare la destinazione vincolata degli utili per scopi di prevenzione, riduzione dei danni e aiuto in caso di dipendenze e rappresenterebbe un incentivo a incrementare le vendite. Inoltre, i punti vendita potrebbero risultare interessanti per il riciclaggio di denaro. Una retribuzione adeguata si orienta agli standard in uso nel settore, nel campo professionale e sulla piazza economica. I salari in uso nel settore variano a seconda del tipo di punto vendita e del profilo dei requisiti del personale di vendita (p. es. assistente sociale, farmacista ecc.)<sup>151</sup>.

La *lettera h* garantisce che nell'ambito dell'assegnazione della concessione si verifichi in che misura il richiedente è in grado di soddisfare i requisiti previsti per un locale per il consumo di cui all'articolo 43, nel caso in cui quest'ultimo debba essere installato nel punto vendita. È a discrezione del Cantone decidere se consentire eventualmente la presenza di un locale adibito al consumo nell'ambito della concessione. Non sussiste alcun diritto a disporre di un tale locale.

Il *capoverso 2* conferisce ai Cantoni la facoltà di stabilire distanze minime tra i punti vendita e i centri di formazione destinati ai minorenni, in considerazione degli interessi pubblici e nell'ottica della protezione dei giovani. Definire distanze adeguate in maniera uniforme a livello nazionale è praticamente impossibile, in quanto in determinate città è difficile trovare, per esempio, un luogo situato a più di 50 metri da un centro di formazione (gruppo di gioco, asilo nido, scuola a orario continuato, scuola materna, scuole dell'obbligo ecc.). Inoltre non è sempre facile individuare le strutture private, e le sedi possono anche cambiare. I «centri di formazione destinati ai minorenni» comprendono tutte le strutture frequentate da minorenni, ma i Cantoni possono limitare le distanze minime a determinate categorie di centri di formazione. Per tali norme di distanziamento andrebbero presi in considerazione in particolare i centri di formazione destinati ai minorenni e le strutture frequentate sia da minorenni che da maggiorenni (p. es. scuole professionali o licei). Il rischio di iniziare a consumare canapa è nettamente più elevato tra gli adolescenti che non tra i ragazzi più giovani. Tra i bambini piccoli, il rischio di consumo acuto è invece escluso. Tuttavia un punto vendita situato nelle immediate vicinanze di un centro di formazione può contribuire anche a far percepire il consumo, agli occhi dei bambini, come una pratica normale, con il pericolo di aumentarne più avanti la propensione a fare uso di stupefacenti.

Con la norma di delega di cui al *capoverso 3* viene conferita al Consiglio federale la competenza di disciplinare i dettagli di cui al capoverso 1. Ciò riguarda in particolare il calcolo dell'adeguata remunerazione della quota di partecipazione al capitale pro-

<sup>151</sup> Per una concretizzazione dettagliata del concetto di adeguatezza cfr. Sprecher, T. (2024): Neuaustrichtung der Steuerbefreiungspraxis im Kanton Zürich. *StR*, 4, 234–245.

prio, che può essere dedotta dall'utile. L'utile conseguito nell'ambito della concessione (ovvero con la vendita di prodotti della canapa) si può suddividere in una componente di remunerazione del capitale proprio imputabile all'ambito della concessione (prima componente dell'utile) e, se ciò non bastasse a esaurire completamente l'utile, in una componente che supera i costi di opportunità del capitale proprio (seconda componente dell'utile). La seconda componente dell'utile (v. cpv. 1 lett. c) è destinata interamente alla prevenzione, alla riduzione dei danni e all'aiuto in caso di dipendenze. Un titolare di una concessione che persegue uno scopo economico (p. es. SA, Sagl) può disporre liberamente della prima componente, mentre un titolare di una concessione con uno scopo non lucrativo (p. es. associazione, fondazione) può utilizzarla nei limiti previsti dallo statuto per scopi di utilità pubblica diversi dalla prevenzione, dalla riduzione dei danni e dall'aiuto in caso di dipendenze. In virtù delle disposizioni di cui al capoverso 1 lettera c si rende necessario, per i titolari di una concessione che oltre alla vendita di prodotti della canapa operano in un ulteriore settore di attività, attribuire il capitale proprio, secondo una chiave appropriata, in parte all'ambito della concessione e in parte alle attività che esulano da tale ambito. In tal caso occorre fissare l'ammontare del tasso d'interesse applicato alla quota di partecipazione al capitale proprio dell'ambito della concessione per il calcolo della prima componente dell'utile. A tale scopo è necessario che nel conto economico e nel bilancio il titolare della concessione separi dal risultato restante gli eventuali utili conseguiti dalla vendita di prodotti della canapa. La remunerazione della quota di partecipazione al capitale proprio investito deve essere adeguata. Occorre tenere presente che un utile conseguito nell'ambito della concessione è interamente assoggettato all'imposta sull'utile, sebbene una parte di esso non sia disponibile ai fini di un reinvestimento o della distribuzione degli utili. Ciò depone a favore di un tasso d'interesse relativamente elevato, che comprende anche un premio adeguato al rischio aziendale e può essere sostanzialmente applicato anche a titolari di una concessione senza scopo di lucro. Per questi ultimi, la problematica degli incentivi a investire nell'ambito della concessione è tuttavia debole. Tale circostanza potrebbe giustificare, in certi casi, l'applicazione di un tasso d'interesse più basso per i titolari di una concessione senza scopo di lucro al di fuori dell'ambito della concessione rispetto a quelli che perseguono, sempre al di fuori di tale ambito, uno scopo lucrativo. Se per tali titolari della concessione la totalità degli utili derivanti dall'ambito della concessione deve essere destinata, nei limiti del possibile, alla prevenzione, alla riduzione dei danni e all'aiuto in caso di dipendenze, si potrebbe perfino considerare di rinunciare alla suddivisione dell'utile nelle due componenti e, di conseguenza, alla remunerazione del capitale proprio.

Ulteriori dettagli relativi alle condizioni per il rilascio della concessione che possono essere definiti dal Consiglio federale sarebbero per esempio concretizzazioni riguardanti l'attività commerciale ineccepibile.

*Minoranza: Art. 40 cpv. 1 lett. c e art. 49 cpv. 1 lett. c*

Una minoranza (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Roduit, Thalmann-Bieri, Wyssmann) chiede di sostituire il termine «aiuto in caso di dipendenze» con «lotta alle dipendenze».

*Minoranza: Art. 40 cpv. 1 lett. g e art. 49 cpv. 1 lett. g*

Una minoranza (Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) chiede di stralciare la disposizione concernente i salari usuali per il luogo, la professione e il settore e il divieto delle provvigioni di vendita.

*Art. 41 Rilascio, trasferibilità, durata di validità e rinnovo della concessione*

*Capoverso 1:* le concessioni possono essere rilasciate dall'autorità cantonale competente su richiesta. L'articolo 2 capoverso 7 della legge federale del 6 ottobre 1995 sul mercato interno<sup>152</sup> prevede che l'assegnazione si svolga su concorso e non debba discriminare le persone con domicilio o sede in Svizzera.

Affinché si possa verificare la condizione di cui all'articolo 40 capoverso 1 lettera f, alla domanda va allegato l'estratto del casellario giudiziale della persona responsabile della concessione (*cpv. 2*).

Secondo il *capoverso 3* una concessione non è trasferibile. La concessione è stata assegnata mediante bando di concorso in relazione alla domanda presentata (v. *cpv. 1*). Nella documentazione della domanda il richiedente ha illustrato come intende attuare concretamente gli elevati requisiti di vendita dei prodotti della canapa. Una concessione è pertanto specifica per il titolare in questione e non è facilmente trasferibile a un'altra persona.

Il *capoverso 4* prevede per la concessione una durata di validità di dieci anni al massimo, più breve quindi rispetto a quanto previsto in altri ambiti (p. es. nell'ambito dei giochi in denaro ai sensi dell'art. 12 LGD<sup>153</sup>). Tale durata appare opportuna, in quanto la canapa impiegata a scopi non medici è oggetto di nuova regolamentazione e mancano valori empirici. Al termine di tale periodo, le autorità d'esecuzione cantonali possono tenere sufficiente conto di eventuali sviluppi, legati per esempio a interessi pubblici essenziali, nella valutazione di una modifica o proroga di una concessione. Dall'altro lato, una durata di validità massima di dieci anni garantisce ai titolari di una concessione una sicurezza di pianificazione e investimento adeguata dal punto di vista temporale.

La concessione può essere modificata per ragioni oggettive così come può essere rinnovata allo scadere della durata di validità (*cpv. 5*).

Il Consiglio federale può stabilire o precisare ulteriori dettagli relativi al contenuto della domanda (*cpv. 6*). Può trattarsi, per esempio, di disposizioni esecutive concernenti i dati personali da indicare, l'attestazione della forma societaria, i piani di sicurezza, di protezione dei giovani e dei consumatori, l'adeguata gestione aziendale e retribuzione o le qualifiche professionali. Qualora una domanda dovesse riguardare anche la gestione di un locale per il consumo all'interno del punto vendita, possono essere disciplinate la documentazione a riprova della sicurezza d'esercizio e le informazioni relative alla ventilazione.

<sup>152</sup> RS 943.02

<sup>153</sup> RS 935.51

## Sezione 2: Punti vendita

### Art. 42      *Requisiti*

L'articolo elenca i requisiti per la gestione dei punti vendita. Al capoverso 1 lettera a è prevista, come requisito principale, l'attuazione dei piani di sicurezza, di protezione dei giovani e di protezione dei consumatori per la gestione sicura dei punti vendita, che questi ultimi hanno trasmesso all'autorità preposta al rilascio della concessione contestualmente alla presentazione della domanda di concessione di cui all'articolo 41. Spetta alle autorità cantonali competenti valutare l'idoneità e il rispetto dei piani. È ipotizzabile che i Cantoni si accordino sulla definizione di standard, per esempio nel contesto di un'eventuale piattaforma di coordinamento secondo quanto previsto dall'articolo 84 capoverso 2 lettera c.

Secondo la lettera b i punti vendita devono disporre di un'adeguata infrastruttura per la vendita di prodotti della canapa. Vanno adottate in tal senso anche misure volte alla protezione contro il furto. Devono essere previsti a tale scopo magazzini e dispositivi di eliminazione protetti con limitazioni di accesso per entrambi. Occorre inoltre prestare attenzione che la presentazione della merce presso i punti vendita sia a prova di furto. Per esempio, i prodotti della canapa non devono essere esposti sugli scaffali in modo da essere a portata di mano dei clienti, soprattutto anche nell'ottica di garantire la protezione dei giovani. Una struttura adeguata può anche prevedere la possibilità di fornire consulenze in forma confidenziale.

La lettera c prevede che il personale di vendita sia sufficientemente formato, in particolare nel campo della protezione della salute, della riduzione al minimo dei rischi e del rilevamento precoce di un consumo problematico. Il personale di vendita deve poter consigliare i clienti in maniera competente riguardo a un impiego meno rischioso dei prodotti della canapa. Deve essere in grado di riconoscere modelli di consumo problematici o tendenze alla dipendenza, affinché si possa eventualmente orientare il cliente verso offerte di consulenza e aiuto complementari. Il personale di vendita non deve inoltre incoraggiare attivamente il consumo, pubblicizzare prodotti e nemmeno intraprendere misure di promozione dei prodotti della canapa. Non può quindi nemmeno percepire provvigioni sulla vendita dei prodotti (v. art. 40 cpv. 1 lett. g).

Durante l'acquisto di prodotti della canapa, nel contesto di una consulenza di vendita i consumatori devono essere informati individualmente e in modo attivo in merito ai possibili rischi e devono essere consigliati riguardo a forme di consumo e prodotti meno rischiosi (lett. d). Tale obbligo di consulenza può essere applicato in modo pragmatico, in modo tale che i clienti noti al personale di vendita non debbano essere informati ogni volta in merito ai rischi legati al consumo e ad alternative meno rischiose. Una consulenza in materia è invece obbligatoria per i nuovi clienti ed eventualmente è anche possibile controllarne l'esecuzione nell'ambito di test d'acquisto effettuati dalle autorità d'esecuzione cantonali competenti (v. art. 46 cpv. 3 lett. a).

Secondo la lettera e i punti vendita sono tenuti a garantire l'adozione di misure adeguate di rilevamento e intervento precoce in caso di comportamenti di consumo problematici (in merito al «consumo problematico» v. anche il commento all'art. 1 lett. c LStup in Modifica di altri atti legislativi, allegato 1, n. 3 e n. 2.2.1). Il rilevamento e l'intervento precoce sono parte di un approccio di comprovata efficacia utilizzato nel

campo delle dipendenze per intervenire tempestivamente sulle persone a rischio con un consumo problematico e prevenire sviluppi negativi<sup>154</sup>. Per riuscire in tale intento è fondamentale che il personale di vendita sia debitamente formato (v. lett. c). Non si richiede ai punti vendita di svolgere consulenze approfondite e interventi psicosociali complessi. La consulenza può essere però considerata come primo gradino di un intervento precoce adeguato in cui i consumatori vengono sensibilizzati riguardo al loro comportamento a rischio o al pericolo a cui sono esposti.

Alla *lettera f* la quantità massima venduta di prodotti della canapa viene limitata a cinque grammi di tenore totale di THC per ogni acquisto. Ciò corrisponde alla quantità massima di prodotti della canapa che è consentito possedere negli spazi pubblici secondo l'articolo 7. Tale disposizione, unitamente a quella concernente la quantità massima di THC totale per unità di imballaggio per i prodotti della canapa di cui all'articolo 27 capoverso 4, intende contribuire a impedire ai consumatori, in occasione dell'acquisto di un prodotto, di superare la quantità massima detenibile negli spazi pubblici.

La *lettera g* limita l'assortimento dei punti vendita concessionari sostanzialmente ai prodotti della canapa, ai semi e alle talee di canapa destinati all'autoapprovvigionamento nonché agli accessori per il consumo, nella misura in cui questi ultimi servono alla riduzione dei danni. Per esempio devono poter essere venduti vaporizzatori che permettono di consumare fiori di canapa con rischi minori rispetto al fumo. Per contro, non possono essere venduti accessori come cartine, pipe o bong, la cui vendita non farebbe altro che incentivare il consumo di prodotti della canapa destinati a essere fumati che, per motivi legati alla protezione della salute, deve essere sconsigliato. Questi accessori da fumo possono essere tuttavia acquistati in numerosi negozi che non necessitano di autorizzazione (come i «CBD shop», gli «head shop», ma anche i chioschi), che però non possono vendere prodotti della canapa. In casi motivati, i Cantoni possono autorizzare la vendita di altri prodotti (v. cpv. 3).

La *lettera h* prevede che nei punti vendita debbano essere proposti anche prodotti meno rischiosi non destinati a essere fumati o che presentano un basso tenore totale di THC. In questo modo si garantisce che la consulenza di cui alla lettera d non costituisca solo un alibi, ma i clienti possano acquistare effettivamente tali prodotti. Tale disposizione sull'assortimento appare proporzionata e adeguata in considerazione della funzione dei punti vendita concessionari di rendere accessibili ai consumatori prodotti controllati e meno rischiosi (v. art. 1 lett. a, d e c). Le prime esperienze tratte dalle sperimentazioni pilota evidenziano che, in presenza di un'offerta corrispondente, anche questi prodotti vengono richiesti e, in base alla consulenza, con il tempo anche in misura maggiore. Non si può prevedere che sul mercato verrà proposta automaticamente un'offerta meno rischiosa. Con «prodotti della canapa con un basso tenore totale di THC» si potrebbero intendere, per esempio, prodotti della canapa con un tenore totale di THC massimo del cinque per cento<sup>155</sup>. Tale tenore totale di THC ha un effetto psicoattivo percettibile, ma è considerato relativamente a basso rischio. Con prodotti della canapa che non possono essere fumati sono intesi tutti quelli che non

<sup>154</sup> Cfr. UFSP (2022): Rilevamento e intervento precoce. Definizione armonizzata.

<sup>155</sup> I prodotti con un tenore totale di THC inferiore all'1 per cento non superano il valore limite previsto dalla legislazione in materia di stupefacenti e non rientrano quindi nel campo d'applicazione della presente legge.

rientrano nella categoria di cui all'articolo 3 capoverso 1 lettera c del progetto preliminare (quindi i prodotti della canapa destinati a essere vaporizzati, ingeriti, applicati all'interno della bocca, fiutati o applicati sulla pelle).

Limitando la vendita ai locali adibiti a tale scopo all'interno dei punti vendita, la *lettera i* esclude la possibilità di eventuali servizi di consegna. Le importanti misure di sensibilizzazione relative ai prodotti della canapa previste dal progetto preliminare presso il punto vendita, come per esempio la consulenza (*lett. d*) o il rilevamento precoce (*lett. e*), si possono attuare in modo più efficace e opportuno attraverso il contatto personale con i clienti che non con una consegna. Inoltre, molteplici offerte destinate alla consegna a domicilio potrebbero aumentare inutilmente l'accessibilità ai prodotti della canapa, il che si tradurrebbe, in ultima analisi, in un incremento del consumo di canapa. La vendita per corrispondenza è riservata unicamente al titolare della concessione di vendita online conformemente alla sezione 4 del presente capitolo (art. 48 segg.). Lo standard dei diversi requisiti che devono soddisfare anche i punti vendita fisici viene garantito attraverso misure specifiche previste per la vendita online (v. art. 52).

Secondo la *lettera j* i prodotti della canapa possono essere venduti solo a persone adulte di età superiore a 18 anni (v. anche art. 8 cpv. 1). Occorre evitare la vendita ai minorenni in ragione dei rischi decisamente elevati legati al consumo di canapa in questa fascia d'età. I punti vendita possono inoltre vendere i prodotti della canapa soltanto a persone con cittadinanza svizzera o titolo di soggiorno in Svizzera. Per persone con titolo di soggiorno in Svizzera si intendono le persone titolari di un permesso di domicilio (permesso C), un permesso di dimora (permesso B), un permesso di dimora con attività lucrativa (permesso Ci), una carta di legittimazione rilasciata dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE; p. es. il personale di rappresentanze diplomatiche estere), le persone ammesse provvisoriamente (permesso F), i richiedenti l'asilo (permesso N), le persone bisognose di protezione (permesso S) e i titolari di un permesso di soggiorno di breve durata (permesso L). Alle persone titolari di un permesso L non è tuttavia consentito vendere prodotti della canapa. L'acquisto di canapa è vietato anche ai frontalieri (permesso G) o ai turisti. Con tali restrizioni si intende impedire il turismo della canapa e tener conto del contesto europeo e internazionale. Occorre tenere presente che in diversi Paesi limitrofi il consumo della canapa continua a essere vietato. Impedire la vendita legale di canapa ad altri gruppi che possono soggiornare legalmente in Svizzera non farebbe altro che alimentare il mercato illegale e ostacolare gli obiettivi previsti dal presente progetto preliminare di cui all'articolo 1.

Il controllo dell'età, previsto alla *lettera k*, deve avvenire mediante un documento d'identità ufficiale in corso di validità, come per esempio un passaporto o una carta d'identità, una carta di soggiorno per stranieri o una licenza di condurre. Il personale dei punti vendita è tenuto a chiedere ai clienti di esibire un documento d'identità ufficiale in corso di validità, verificare la data di nascita e confrontare la foto con la persona in questione prima di concludere una vendita. Per verificare automaticamente l'età sul documento d'identità esiste per esempio l'ID Scan-App di Age Check.

Al fine di attuare il divieto di dispensazione ai minorenni, nei punti vendita deve essere esposto in modo ben visibile e leggibile il divieto di vendita alle persone di età inferiore a 18 anni (*lett. l*).

La *lettera m* prevede che i prodotti della canapa, i semi e le tallee di canapa siano venduti soltanto negli imballaggi originali dei fabbricanti. Per motivi legati alla protezione della salute e dei giovani, i fabbricanti di prodotti della canapa, semi e tallee di canapa devono garantire che l'imballaggio dei prodotti messi in vendita soddisfi i requisiti di cui all'articolo 27, le informazioni sul prodotto di cui all'articolo 28 e le avvertenze di cui agli articoli 29–31. Con tale disposizione si intende impedire ai punti vendita di modificare l'imballaggio dei prodotti della canapa, dei semi e delle tallee di canapa o vendere tali prodotti in un imballaggio diverso da quello originale del fabbricante (la vendita sfusa di fiori della canapa non è consentita).

*Lettera n*: l'eliminazione viene eseguita dai Cantoni (v. anche il commento all'art. 88).

*Capoverso 2*: nell'ambito del rilevamento e dell'intervento precoce (v. cpv. 1 lett. e) il personale di vendita deve instaurare un dialogo con gli opportuni servizi di prevenzione e servizi per le dipendenze in modo tale che, in caso di necessità, possa orientare verso questi ultimi i clienti con un consumo problematico per una consulenza approfondita ed eventualmente anche per una proposta di terapia. A seconda del titolare della concessione o dell'organizzazione responsabile del punto vendita è anche ipotizzabile che sia l'organizzazione stessa a offrire un intervento precoce approfondito. Tali misure devono essere illustrate nel piano di protezione dei consumatori di cui al capoverso 1 lettera a.

Al *capoverso 3* viene concessa ai Cantoni la possibilità di autorizzare a un titolare di una concessione, in casi motivati, anche la vendita di altri prodotti oltre ai prodotti della canapa, ai semi e alle tallee di canapa destinati all'autoapprovvigionamento e agli accessori per un consumo meno rischioso secondo la lettera g. È a discrezione del Cantone valutare quando sussiste un caso motivato, come può essere per esempio il rilascio di una concessione a una farmacia. Oltre alle farmacie potrebbero esistere sostanzialmente anche altri modelli di punti vendita che, in aggiunta ai prodotti di cui alla lettera g, propongono un assortimento supplementare, per esempio prodotti a base di canapa contenenti CBD che presentano un tenore totale di THC inferiore all'1 per cento e non rientrano quindi nel campo d'applicazione del progetto preliminare. Ciò può essere auspicabile nell'ottica di proporre un'offerta alternativa meno rischiosa (v. lett. h), purché con questi prodotti non si pubblicizzino indirettamente prodotti della canapa (v. il commento all'art. 11). In linea di principio sarebbe ipotizzabile anche la vendita di bevande analcoliche o prodotti alimentari, per esempio presso i punti vendita che dispongono di locali adibiti al consumo. Nel derogare alla lettera g, il Cantone deve tuttavia tenere conto dello scopo del progetto preliminare e degli interessi pubblici essenziali. Fatta eccezione per il requisito di cui alla lettera g, il punto vendita deve soddisfare tutti gli altri requisiti previsti dall'articolo 42, in particolare il divieto di vendita di alcolici e prodotti del tabacco. Gli utili conseguiti dalla vendita di prodotti della canapa secondo l'articolo 40 capoverso 1 lettera c devono essere riportati a bilancio separatamente dalla vendita di altri prodotti ed essere destinati in modo mirato alla prevenzione, alla riduzione dei danni e all'aiuto in caso di dipendenze (v. il commento all'art. 40 cpv. 3).

---

*Art. 43 Requisiti applicabili ai locali per il consumo*

Nell'ambito di una concessione è possibile gestire nei punti vendita locali adibiti al consumo. Considerato che negli spazi pubblici è consentito il consumo di prodotti della canapa, la gestione di tali locali nei punti vendita può rappresentare un modo per ridurre il consumo per strada o nei parchi pubblici. Tali locali sono anche un luogo in cui i consumatori possono confrontarsi tra loro (*peer to peer*) riguardo alle buone pratiche e al consumo a basso rischio, come può avvenire nei *Cannabis Social Club*.

Il *capoverso 1* disciplina le condizioni che devono essere soddisfatte per ottenere un'autorizzazione per la gestione di un locale per il consumo da parte dell'autorità cantonale competente. Tale autorizzazione viene concessa nell'ambito del rilascio della concessione. La *lettera a* precisa che nei locali per il consumo deve essere garantito il rispetto dei requisiti previsti dalla legge federale del 3 ottobre 2008 concernente la protezione contro il fumo passivo (in particolare l'art. 2 cpv. 2), segnatamente per quanto riguarda l'organizzazione del locale e la protezione dei lavoratori (v. cpv. 2). Spetta al gerente del locale per il consumo dimostrare l'adempimento di tali requisiti. Secondo la *lettera b* il gerente del locale per il consumo deve garantire in particolare l'applicazione del divieto d'accesso per i minorenni (v. cpv. 3) e la sorveglianza. Il personale di vendita ha l'obbligo di sorvegliare il locale per il consumo e impedirne l'accesso ai minorenni, per esempio attraverso il controllo dell'identità.

Il *capoverso 2* prevede il divieto di consumare bevande alcoliche nei locali per il consumo. Tale disposizione intende impedire il consumo combinato di prodotti della canapa e alcolici in tali locali, che aumenta la potenza e l'effetto di entrambe le sostanze e può causare disturbi e incidenti a chi ne fa uso. Si precisa inoltre che nei locali per il consumo è vietato impiegare personale di servizio, che viene così protetto dal fumo passivo. I consumatori possono portare bevande analcoliche e cibo. Qualora la concessione dovesse prevedere in via eccezionale la vendita di questi prodotti conformemente all'articolo 42 capoverso 3, anch'essi possono essere consumati sul posto.

Ai minorenni è vietato l'accesso ai locali per il consumo (cpv. 3). Tale disposizione intende proteggere i minorenni dall'esposizione ai prodotti della canapa e dal relativo consumo (v. art. 1 lett. b).

Il *capoverso 4* conferisce al Consiglio federale la facoltà di emanare prescrizioni sulla ventilazione e sulle caratteristiche dei locali per il consumo che vanno oltre le disposizioni della legge federale concernente la protezione contro il fumo passivo. Attraverso un sistema di ventilazione meccanico si potrebbe prevedere, per esempio, un determinato ricambio minimo dell'aria. La superficie dei locali per il consumo potrebbe essere limitata proporzionalmente alla superficie complessiva dei locali, per esempio a non più di un quarto della superficie totale, compreso il punto vendita.

*Art. 44 Divieto di vendita notturna*

Ai punti vendita è vietato vendere prodotti della canapa tra le 22.00 e le 6.00 (cpv. 1). Tale restrizione è dovuta a motivi legati alla salute pubblica, a riflessioni in materia di sicurezza e al desiderio di evitare rumori. Le esperienze nel settore degli alcolici confermano una forte correlazione tra gli orari di vendita prolungati e danni materiali

causati dal consumo di alcolici<sup>156</sup>. Si può quindi ipotizzare che orari di apertura più brevi anche per la vendita di prodotti della canapa possano essere una misura efficace per evitare conseguenze negative legate al consumo di canapa. La reperibilità dei prodotti in qualsiasi momento potrebbe determinare un aumento del consumo, in particolare tra i giovani adulti.

Il *capoverso 2* conferisce ai Cantoni la facoltà di prolungare la durata del divieto di vendita notturna e prevedere quindi ulteriori limitazioni degli orari. Alcuni Cantoni prevedono già limitazioni degli orari di consegna e vendita di alcolici da asporto che vanno al di là di quelli di cui al capoverso 1 (p. es. divieto di vendita dalle 21.00 nei Cantoni di Vaud e Ginevra o prima delle 9.00 nel Cantone di Neuchâtel). In un'ottica di coerenza tra la vendita di alcolici e la vendita di prodotti della canapa, i Cantoni possono quindi modificare gli orari.

### Sezione 3: Controllo della vendita e misure

#### Art. 45 *Controllo*

Per garantire una protezione dei giovani e della salute efficace nell'ambito della vendita di canapa non servono solo misure incisive di prevenzione strutturale e di protezione dei consumatori imposte per legge, ma occorre disporre anche dei relativi strumenti di controllo. Un sistema di concessione per la vendita implica già una severa procedura di selezione e, di conseguenza, permette di ridurre al minimo il rischio di violazioni degli oneri legati alla vendita di prodotti della canapa. In caso di assegnazione della concessione a organizzazioni di utilità pubblica che perseguono come scopo ideale la prevenzione e l'aiuto in caso di dipendenze, la necessità di effettuare controlli dovrebbe inoltre essere ancora più ridotta che non con un'azienda i cui scopi sono principalmente di natura economica. Il necessario sistema di controllo dovrebbe pertanto dipendere fortemente anche da come si configura la procedura di rilascio della concessione da parte dei Cantoni. Ciononostante, serve un dispositivo di controllo minimo anche per i titolari di una concessione che dispongono di un mandato chiaro in materia di protezione dei giovani e della salute nonché di promozione di un consumo meno rischioso, al fine di poter agire contro eventuali violazioni<sup>157</sup>.

*Capoverso 1*: il compito di controllare il rispetto delle disposizioni riguardanti i punti vendita di cui alla sezione 2 spetta all'autorità cantonale competente. Di norma dovrebbe trattarsi dell'autorità cantonale che ha assegnato la concessione. In sostanza, però, è di competenza dei Cantoni stabilire a quale autorità cantonale affidare tale compito e se delegare il controllo a terzi. Per esempio, è possibile delegare le attività di controllo alle autorità comunali (p. es. agli ispettorati di polizia). Un servizio specializzato di una città o un'organizzazione attiva nel campo delle dipendenze con un eventuale mandato di prestazioni dovrebbe essere meglio in grado di verificare l'ade-

<sup>156</sup> Ritter, A. et al. (2022).

<sup>157</sup> Cfr. Commissione federale delle case da gioco (CFCG) (2021): Situazione delle case da gioco in Svizzera alla fine del 2021.

guata formazione del personale di vendita secondo quanto previsto all'articolo 42 capoverso 1 lettera c. I Cantoni hanno la facoltà di decidere liberamente in quale forma effettuare i controlli. Conformemente all'articolo 84 capoverso 2 lettera a, la Confederazione può tuttavia prescrivere loro l'adozione di misure concrete volte a unificare l'esecuzione. Appare opportuno, in particolare, lo svolgimento di ispezioni a campione dei punti vendita, volte a verificare il rispetto dei requisiti applicabili ai punti vendita e ai locali per il consumo di cui, rispettivamente, agli articoli 42 e 43. Andrebbe anche verificato il rispetto del divieto di pubblicità, in particolare il divieto di promozione dei prodotti da parte del personale di vendita ma anche attraverso la presentazione della merce (p. es. l'esposizione di prodotti della canapa sopra o accanto a oggetti che aumentano l'interesse dei giovani nei confronti del consumo della canapa) e il particolare allestimento dei locali interni (p. es. affissione di manifesti che ritraggono giovani in un'atmosfera allegra e festaiola).

Il *capoverso 2* elenca gli obblighi di collaborare cui sono assoggettati a titolo gratuito i titolari della concessione e i relativi punti vendita in caso di controlli delle autorità cantonali competenti, al fine di consentire o facilitare l'esecuzione agli organi di controllo. Tali obblighi di collaborare si applicano anche nei confronti di terzi a cui l'autorità cantonale competente ha delegato le attività di controllo. Il titolare della concessione deve pertanto fornire agli organi di controllo le informazioni necessarie ai fini dei controlli ed effettuare gli accertamenti ad essi correlati o tollerarne l'esecuzione (*lett. a e b*). Il punto vendita deve inoltre concedere agli organi di controllo che ne fanno richiesta l'accesso a tutti i locali, compresi i magazzini e gli eventuali dispositivi di eliminazione (*lett. c*), al fine di verificare il rispetto dei requisiti previsti per l'infrastruttura di cui all'articolo 42 capoverso 1 lettera b o per un locale per il consumo di cui all'articolo 43. Occorre anche presentare le scorte di prodotti della canapa nonché i relativi documenti giustificativi. Le autorità incaricate dei controlli possono così verificare la corretta registrazione dei prodotti della canapa a magazzino, venduti o eliminati nel sistema di tracciabilità di cui all'articolo 85.

#### Art. 46 *Test d'acquisto*

Questo articolo disciplina i test d'acquisto di prodotti della canapa presso i punti vendita e si ispira all'articolo 24 LPTab e ai test d'acquisto di alcol di cui all'articolo 14a della legge federale del 20 giugno 2014<sup>158</sup> sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (LDerr).

Al *capoverso 1* viene definito come «test d'acquisto» un acquisto o un tentativo di acquisto di un prodotto della canapa da parte di una persona appositamente incaricata. L'obiettivo è controllare il rispetto di determinate prescrizioni, in particolare l'osservanza del divieto di dispensazione ai minorenni. Per la verifica dell'età, il compito di acquistare un prodotto della canapa in un punto vendita ai fini del controllo viene affidato a una persona minorenni.

Il *capoverso 2* prevede che l'autorità cantonale competente verifichi il rispetto del divieto di dispensazione di prodotti della canapa ai minorenni attraverso test d'acquisto

<sup>158</sup> RS 817.0. Tali disposizioni disciplinano i dettagli relativi allo svolgimento dei test d'acquisto a livello di legge, motivo per cui il presente progetto preliminare deve prevedere per ragioni di efficienza una soluzione analoga, in particolare ai fini dell'esecuzione cantonale.

o affidi tale incarico a un'organizzazione specializzata riconosciuta. Nel settore dei prodotti del tabacco vengono spesso incaricate di svolgere i test d'acquisto organizzazioni come la Croce Blu.

Il *capoverso 3* conferisce all'autorità cantonale competente la facoltà di verificare, nell'ambito dei test d'acquisto, anche se il personale dei punti vendita effettua correttamente la consulenza individuale di cui all'articolo 42 capoverso 1 lettera d (*lett. a*) e se è rispettata la quantità massima di prodotti della canapa che è possibile vendere conformemente all'articolo 42 capoverso 1 lettera f (*lett. b*).

Il *capoverso 4* precisa che le informazioni ottenute nell'ambito dei test d'acquisto a cui partecipano persone minorenni possono essere utilizzate in procedimenti penali o amministrativi soltanto a determinate condizioni (*lett. a-f*). La condizione per l'utilizzo dei risultati è che lo svolgimento dei test d'acquisto soddisfi determinati requisiti minimi, che devono essere definiti nell'interesse di tutte le persone coinvolte. In particolare si devono garantire la protezione della persona minorenne che partecipa al test e i diritti del venditore. In caso di infrazione, il venditore può essere chiamato in causa, così come il padrone d'azienda o il datore di lavoro che omette di impedire l'infrazione (cfr. art. 6 cpv. 2 della legge federale del 22 marzo 1974<sup>159</sup> sul diritto penale amministrativo [DPA]). La notifica dei test d'acquisto svolti annualmente effettuata all'UFSP (*lett. f*) è volta inoltre ad agevolare la vigilanza da parte della Confederazione (v. art. 84 cpv. 1) nonché a consentire il monitoraggio (v. art. 68 cpv. 1 lett. a) e la valutazione (v. art. 69 cpv. 1) di questa misura prevista per legge.

Il *capoverso 5* precisa che se ai test d'acquisto partecipano esclusivamente persone adulte, per l'utilizzo delle informazioni ottenute si applicano solo le condizioni di cui al capoverso 4 lettere e ed f.

Secondo il *capoverso 6* il Consiglio federale emana le disposizioni necessarie per lo svolgimento dei test d'acquisto. Disciplina il riconoscimento delle organizzazioni specializzate che svolgono tali test (p. es. l'esistenza di uno scopo associativo riconosciuto) e la vigilanza su di esse (*lett. a*). Per proteggere i minorenni che vengono reclutati per partecipare ai test d'acquisto, il Consiglio federale stabilisce le modalità riguardanti il reclutamento, l'istruzione, l'accompagnamento e la protezione della personalità (*lett. b*). Sulla base della legislazione sui prodotti del tabacco, devono essere disciplinati i criteri di idoneità che devono soddisfare i minorenni coinvolti e le modalità con cui questi ultimi devono essere istruiti. Il Consiglio federale deve altresì stabilire come garantire la protezione della personalità delle persone minorenni che partecipano ai test. Disciplina inoltre i requisiti per la verbalizzazione, la documentazione e la notifica dei test d'acquisto svolti (*lett. c*) e stabilisce le modalità e le tempistiche con cui i punti vendita interessati devono essere informati in merito ai risultati dei test (*lett. d*).

#### *Art. 47            Revoca, limitazione e sospensione della concessione*

Questo articolo stabilisce i casi in cui una concessione deve essere revocata, limitata o sospesa oppure vincolata a condizioni e oneri supplementari. Le eventuali misure adottate devono fondarsi sul principio di proporzionalità. La revoca della concessione

va quindi presa in considerazione solo come *ultima ratio*. Sarebbe opportuna, per esempio, nel caso in cui le condizioni per il rilascio della concessione di cui all'articolo 40 non fossero più soddisfatte (*cpv. 1 lett. a*). Se, per esempio, il titolare della concessione non soddisfa più i requisiti relativi alla forma societaria o non possono più essere garantite le condizioni che permettono di eseguire operazioni di vendita corrette, sussistono gli estremi per una revoca della concessione. Possono essere motivo di revoca anche altre carenze riguardanti le condizioni di cui all'articolo 40 che sono di una certa gravità e a cui è impossibile trovare rimedio in tempi brevi, così come la minaccia della sicurezza e dell'ordine pubblici (*cpv. 1 lett. b*). Si pensi alla presenza di situazioni insostenibili nelle immediate vicinanze di un punto vendita, come per esempio scene in cui si osserva ripetutamente la dispensazione di prodotti della canapa a minorenni. Una revoca della concessione può avvenire anche nel caso in cui quest'ultima sia stata rilasciata sulla base di indicazioni incomplete o inesatte (*cpv. 1 lett. c n. 1*), come per esempio indicazioni essenziali per il rilascio della concessione che vengono fornite in modo errato. Se l'esercizio non viene avviato entro il termine fissato, ne consegue la revoca della concessione (*cpv. 1 lett. c n. 2*). In questi casi si presume infatti che non sussista più alcun interesse al riguardo. In considerazione della limitazione prevista per il numero di concessioni di vendita nei Cantoni (v. art. 39 *cpv. 3*), non dovrebbe avere diritto a una concessione chi non ne fa uso. Per le stesse ragioni, la concessione viene revocata anche in caso di cessazione prolungata dell'esercizio, salvo se l'interruzione è dovuta a circostanze indipendenti dalla volontà del titolare della concessione (*cpv. 1 lett. c n. 3*). Secondo la *lettera d*, la concessione va inoltre revocata se il suo titolare o una persona incaricata della gestione viola gravemente o ripetutamente gli obblighi previsti dalla futura LPCan, dalle disposizioni d'esecuzione o dalla concessione. Si pensi, per esempio, a violazioni del divieto di dispensazione ai minorenni in un punto vendita di cui all'articolo 42, del divieto di integrazione verticale di cui all'articolo 9 o alla mancata registrazione sistematica di prodotti della canapa nel sistema di tracciabilità di cui all'articolo 85.

Secondo il *capoverso 2*, in casi meno gravi la concessione può essere sospesa, limitata o vincolata a condizioni e oneri supplementari.

#### **Sezione 4: Vendita online**

Nell'ambito della vendita di prodotti della canapa su Internet, la concorrenza è particolarmente problematica per via della costante disponibilità, dello svolgimento impersonale e anonimo della vendita, delle limitate possibilità di consulenza e delle difficoltà legate al controllo dei limiti di età o delle restrizioni di vendita. Rispetto a un sistema di autorizzazioni con venditori online in competizione tra loro, un monopolio statale sulla vendita online consente il massimo controllo possibile ai fini della protezione dei giovani e dei consumatori. Per questa ragione deve essere previsto anche per la vendita online.

*Minoranza: sezione 4: Vendita online, sezione 5: Controllo della vendita online e misure, art. 55, art. 56 cpv. 2, art. 64 cpv. 2, art. 77 cpv. 1 lett. b e art. 9 cpv. 1*

Una minoranza (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) chiede di non autorizzare la vendita online di prodotti della canapa e di stralciare di conseguenza tutte le disposizioni al riguardo.

#### Art. 48 *Principi*

Il *capoverso 1* stabilisce che il diritto di vendere online prodotti della canapa è riservato alla Confederazione, diversamente da quanto previsto per i punti vendita fisici di cui alla sezione 1. Dal momento che la vendita online si estende al di là dei confini territoriali dei Cantoni, una competenza cantonale non sarebbe in tal caso opportuna. La Confederazione non è tuttavia obbligata a esercitare tale diritto. Una concessione effettiva per la vendita online può pertanto dipendere dall'evoluzione nei Cantoni. La vendita online sarebbe da intendersi come soluzione sussidiaria rispetto ai punti vendita fisici e potrebbe anche prevedere ulteriori restrizioni in termini di offerta (p. es. soltanto prodotti meno rischiosi o nessun prodotto a base di estratto di canapa, che presenti un tenore totale di THC superiore al 20 per cento).

Se la Confederazione intende esercitare il diritto di vendita online, secondo il *capoverso 2* deve rilasciare una concessione a un'unica istituzione o organizzazione privata. Dal momento che tale offerta deve essere sussidiaria alla vendita fisica ad opera dei punti vendita nei Cantoni, non appare sensato assegnare più concessioni nell'ambito della vendita online e creare un'ulteriore concorrenza.

#### Art. 49 *Condizioni per il rilascio della concessione*

Questo articolo disciplina le condizioni per il rilascio della concessione di vendita online di prodotti della canapa. Le condizioni di cui al *capoverso 1 lettere a–g* sono perlopiù identiche a quelle applicabili ai punti vendita fisici disciplinate all'articolo 40 capoverso 1 lettere a–g. Il commento corrispondente, di cui sopra, vale pertanto, per analogia, anche per la vendita online.

Anche per il *capoverso 2* si veda, sempre per analogia, il commento all'articolo 40 capoverso 3.

#### Art. 50 *Impiego degli utili*

Questo articolo disciplina la modalità di impiego degli eventuali utili derivanti dalla vendita online, nella misura in cui superano l'adeguata remunerazione della quota di partecipazione al capitale proprio. Dal momento che tale ambito è di competenza della Confederazione, l'impiego di tali fondi viene disciplinato dettagliatamente nel diritto federale, diversamente dall'impiego degli utili dei punti vendita.

Il *capoverso 1* stabilisce che eventuali utili derivanti dalla vendita devono essere impiegati secondo quanto previsto dall'articolo 49 capoverso 1 lettera c. È ammesso il finanziamento di misure adottate dal titolare della concessione e da organizzazioni di utilità pubblica attive nell'ambito della prevenzione, della riduzione dei danni e dell'aiuto in caso di dipendenze. Possono essere corrisposti sussidi a organizzazioni di utilità pubblica solo per misure che soddisfano le condizioni di cui al capoverso 3. Tra le «organizzazioni di utilità pubblica» rientrano anche le università.

Il *capoverso 2* stabilisce che i fondi derivanti dalla vendita secondo l'articolo 49 capoverso 1 lettera c vengono gestiti direttamente dal titolare della concessione o la loro gestione può essere trasferita a un'organizzazione idonea. Si tratta degli eventuali utili derivanti dalla vendita di prodotti della canapa secondo l'articolo 49 capoverso 1 lettera c, dedotta un'adeguata remunerazione del capitale proprio, che nel conto economico e nel bilancio devono essere separati dal risultato restante, nonché del reddito conseguito su tali fondi.

Il *capoverso 3* disciplina le condizioni che devono soddisfare le misure adottate dal titolare della concessione o da quest'ultimo e da terzi per poter essere finanziate con gli utili di cui al capoverso 1. Secondo l'articolo 49 capoverso 1 lettera c gli utili possono essere impiegati esclusivamente per scopi di prevenzione, riduzione dei danni e aiuto in caso di dipendenze in conformità con le strategie sanitarie nazionali (cfr. in particolare la Strategia nazionale dipendenze e la Strategia nazionale sulla prevenzione delle malattie non trasmissibili<sup>160</sup>). Conformemente a questo capoverso si deve inoltre garantire che vengano finanziate soltanto misure che sono redditizie e sostenibili (*lett. a*), promettono un'elevata efficacia (*lett. b*), corrispondono agli standard di qualità riconosciuti per le attività nel campo della prevenzione, delle dipendenze o della ricerca (*lett. c*) e sono sottoposte a un controllo di gestione e a una valutazione (*lett. d*). Questi criteri corrispondono a quelli previsti per il finanziamento di misure, progetti e programmi coperti dal fondo per la prevenzione del tabagismo (cfr. art. 5 dell'ordinanza del 12 giugno 2020<sup>161</sup> sul fondo per la prevenzione del tabagismo). Gli aggettivi «redditizio» e «sostenibile» sono da intendersi nell'ottica di una ponderazione tra costi e benefici da effettuare in relazione a una misura da finanziare.

Il *capoverso 4* garantisce che l'impiego dei fondi in conformità all'articolo 49 capoverso 1 lettera c e capoverso 3 sia verificato da un ufficio di revisione indipendente dal titolare della concessione. Il titolare della concessione di vendita online è tenuto inoltre a separare dal restante risultato nel conto economico e nel bilancio gli utili derivanti dalla vendita di prodotti della canapa secondo l'articolo 49 capoverso 1 lettera c. Tale presupposto permette all'ufficio di revisione di verificare che i fondi siano impiegati in modo conforme allo scopo. Il rapporto di revisione annuale deve essere trasmesso all'UFSP.

*Art. 51 Rilascio, trasferibilità, durata di validità e rinnovo della concessione*

Il commento all'articolo 41 vale per analogia anche per la concessione di vendita online. L'autorità preposta al rilascio di tale concessione deve essere l'UFSP.

*Art. 52 Requisiti applicabili al titolare della concessione*

I requisiti previsti per l'esercizio della vendita online elencati al *capoverso 1* sono quasi identici a quelli esposti all'articolo 42 capoverso 1 per i punti vendita fisici. Il commento relativo all'articolo 42 capoverso 1 si applica pertanto, per analogia, anche

<sup>160</sup> [www.ufsp.admin.ch](http://www.ufsp.admin.ch) > Politica & leggi > Politica nazionale della sanità > Strategie di politica sanitaria > Strategie nazionali della sanità

<sup>161</sup> RS **641.316**

alla vendita online (*lett. a–c*). Il piano di sicurezza, di protezione dei giovani e di protezione dei consumatori va tuttavia adattato ai requisiti specifici di tale ambito (*lett. a*). Le misure in materia di protezione dei giovani riguardano, per esempio, anche il sito web dedicato alla vendita. Per quanto concerne i requisiti dell’infrastruttura occorre garantire per esempio, oltre alla presenza di un magazzino logistico a prova di scasso, anche la sicurezza della piattaforma di vendita online, in particolare in relazione alla protezione dei dati e del sistema di verifica dell’età da tentativi di manipolazione (*lett. b*). Dal momento che ai clienti devono essere forniti consigli anche nell’ambito della vendita online (*v. lett. e*), anche il personale di vendita del titolare della concessione di vendita online deve essere sufficientemente formato nel campo della protezione della salute, della riduzione al minimo dei rischi e del rilevamento precoce (*lett. c*).

*Lettera d*: a differenza di quanto previsto per i punti vendita fisici, i clienti che acquistano prodotti della canapa online devono registrarsi sulla piattaforma di vendita. L’obbligo di registrazione è una condizione necessaria per garantire che vengano soddisfatti i requisiti di cui alle lettere e ed f nonché i e j in modo paragonabile a quanto previsto per i punti vendita fisici. Ogni cliente che intende acquistare prodotti della canapa online è tenuto pertanto a creare un account sulla piattaforma online del titolare della concessione. Per l’apertura dell’account vanno indicati i dati personali richiesti abitualmente e l’indirizzo di domicilio in Svizzera del titolare dell’account. Viene inoltre richiesto di presentare un documento d’identità ufficiale in formato elettronico. L’introduzione della prova elettronica dell’identità (Id-e) potrebbe rendere superfluo il salvataggio di un documento d’identità, qualora per la registrazione venisse richiesta l’Id-e. Possono aprire un account cliente soltanto le persone maggiorenni con cittadinanza svizzera o in possesso di un titolo di soggiorno in Svizzera accettato per l’acquisto di prodotti della canapa (*v. al riguardo il commento alla lett. i e all’art. 42 cpv. 1 lett. j*). L’account deve essere cifrato con una password personale, non deve essere condiviso né utilizzato da terzi.

L’obbligo di registrazione per l’acquisto online di prodotti della canapa appare proporzionato al fine di garantire il rispetto dei requisiti previsti per la vendita online (limite di età, cittadinanza svizzera o altro titolo di soggiorno in Svizzera, obbligo di consulenza ecc.). È previsto un obbligo analogo, per esempio, anche nella legislazione sui giochi in denaro come misura di protezione legata ai giochi online (*cf. in particolare gli articoli 47–49 dell’ordinanza del 7 novembre 2018<sup>162</sup> sui giochi in denaro*). Se una persona non intende registrarsi, è presumibile che si rechi presso un punto vendita fisico.

Ai fini dell’adempimento dell’obbligo di informazione e sensibilizzazione di cui alla *lettera e* devono essere adottate le misure necessarie per poter fornire anche online consigli qualitativamente sufficienti. La piattaforma di vendita deve essere configurata in modo tale da consentire ai clienti, in caso di necessità, di mettersi in contatto con una persona formata (*v. lett. c*) via audio o audio-video. Affinché sia possibile fornire sufficienti consigli a livello individuale conformemente alla *lettera e*, è necessario offrire una consulenza personale in occasione del primo acquisto. La registrazione consente di garantire una consulenza proporzionata e adeguata al cliente. A un

cliente che ha già ricevuto consigli approfonditi viene offerta una nuova consulenza solo se richiesta. In linea di principio, il cliente deve comunque avere la possibilità di mettersi in contatto a ogni acquisto con il personale di vendita per ricevere consigli. Anche nella vendita online devono essere fornite informazioni riguardo ai rischi legati al consumo di canapa nonché consigli in merito a forme di consumo meno rischiose da parte di personale qualificato, che non deve essere sostituito da «chat bot» o altri strumenti dell'intelligenza artificiale. Tuttavia, l'utilizzo di tali strumenti non è di per sé escluso nell'ambito della vendita online, se si tratta per esempio di fornire informazioni su prodotti specifici.

Poiché anche gli acquisti effettuati vengono registrati nell'account, possono essere forniti consigli specifici sulle abitudini di consumo di un cliente. Nell'ambito delle sperimentazioni pilota con la canapa sono già state in parte compiute esperienze con questo tipo di consulenze in cui il personale di vendita può tenere conto delle abitudini di acquisto dei clienti. Sulla base degli acquisti effettuati e delle consulenze è possibile anche procedere al rilevamento precoce dei casi di consumo problematico (*lett. f*). Sebbene nell'ambito delle vendite online manchino dati legati alle osservazioni eventualmente rilevanti ai fini del rilevamento precoce, come può essere il comportamento di un cliente quando entra in un punto vendita, i dati sugli acquisti consentono tuttavia di generare indicazioni automatizzate su un consumo problematico, per esempio in caso di acquisto ogni mese di quantità di THC totale stranamente elevate o in aumento. In questi casi il personale di vendita online deve offrire al cliente un colloquio personale virtuale.

La registrazione degli acquisti individuali non deve solo consentire di bloccare automaticamente l'acquisto in caso di superamento della quantità venduta consentita di cui alla *lettera g*, ma deve anche impedire un acquisto multiplo in un arco di tempo ristretto (p. es. nello stesso giorno) che porti a superare il limite della quantità venduta di cinque grammi di THC totale.

Per le *lettere h e i* si applica per analogia il commento all'articolo 42 capoverso 1 lettere g e h. È ipotizzabile che la vendita online venga limitata a un'offerta di prodotti della canapa meno rischiosi e che non vengano inclusi nell'assortimento prodotti più rischiosi che richiedono un'attività di consulenza più approfondita. Inoltre la vendita di semi e talee di canapa destinati all'autoapprovvigionamento non deve essere necessariamente gestita anche attraverso canali online.

Per la *lettera j* si applica per analogia il commento all'articolo 42 capoverso 1 lettera j. Inoltre, la consegna di prodotti della canapa venduti online può essere effettuata esclusivamente a indirizzi in Svizzera indicati contestualmente alla creazione dell'account di cui alla lettera d.

Alla *lettera k* è prevista l'implementazione di un sistema di controllo dell'età. Il fornitore del negozio online è pertanto tenuto a implementare un sistema che permetta di verificare l'età durante la creazione di un account cliente.

La *lettera l* stabilisce, ai fini della protezione dei giovani, che al momento dell'accesso alla piattaforma di vendita, ossia già sulla pagina iniziale, debba essere indicato in modo chiaramente leggibile il divieto di dispensazione ai minorenni. Le persone non registrate (compresi i minorenni) non devono poter navigare sulla piattaforma di ven-

data al di là della pagina iniziale (o possono farlo soltanto all'interno di un'area pubblica sulla quale vengono fornite informazioni di carattere generale sulla prevenzione e sulla riduzione dei danni).

*Lettera m:* analogamente a quanto previsto per la vendita nei punti vendita fisici, anche online i prodotti della canapa, i semi e le tallee di canapa possono essere venduti soltanto negli imballaggi originali del fabbricante.

*Lettera n:* l'eliminazione viene eseguita dal Cantone (v. art. 88).

Per il *capoverso 2* si veda il commento all'articolo 42 capoverso 2.

*Capoverso 3:* i dettagli concernenti le disposizioni tecniche e funzionali relative alla piattaforma di vendita, in particolare per quanto riguarda il sistema di controllo dell'età o delle quantità vendute, devono essere disciplinati dal Consiglio federale. Quest'ultimo deve garantire in particolare che il sistema di controllo dell'età permetta di verificare la correttezza dei dati inseriti.

*Minoranza: art. 52a*      *Divieto di consegna notturna*

Una minoranza (Porchet, Crottaz, Gysi Barbara, Hess Lorenz, Lohr, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Rechsteiner Thomas, Roduit, Weichelt, Wyss) chiede di vietare la consegna di prodotti della canapa dalle ore 22.00 alle ore 6.00.

## **Sezione 5: Controllo della vendita online e misure**

*Art. 53*      *Controllo*

Al *capoverso 1* è stabilito che spetta sostanzialmente all'UFSP controllare il rispetto delle disposizioni sulla vendita previste dal progetto preliminare da parte del titolare della concessione di vendita online. Per adempiere i propri compiti di controllo, l'UFSP può coinvolgere anche le autorità cantonali competenti, laddove ciò appaia opportuno. Per esempio, il Cantone in cui il titolare della concessione dispone di un centro di distribuzione o un magazzino deve poter essere coinvolto per una verifica dell'adeguatezza dell'infrastruttura secondo quanto previsto all'articolo 52 capoverso 1 lettera b.

Per il *capoverso 2* vale per analogia il commento all'articolo 45 capoverso 2 lettera c.

*Art. 54*      *Revoca, limitazione e sospensione della concessione*

Per la revoca, la limitazione e la sospensione della concessione di vendita online vale per analogia il commento all'articolo 47.

## Sezione 6: Obblighi dei titolari di una concessione

### Art. 55 *Obbligo di notifica in caso di cambiamenti in relazione alle condizioni per il rilascio della concessione*

Il titolare della concessione deve notificare senza indugio all'UFSP o all'autorità cantonale competente tutti i cambiamenti sostanziali in relazione alle condizioni per il rilascio della concessione. Si verifica un cambiamento sostanziale, per esempio, se cambia la persona responsabile della concessione oppure, se a seguito dell'apertura di un nuovo centro di formazione, non possono più essere rispettate le distanze minime previste dal Cantone di cui all'articolo 40 capoverso 2. Devono essere notificati anche i cambiamenti in relazione al nome o all'indirizzo della persona o delle persone in capo alla direzione.

### Art. 56 *Rendiconto*

Il rendiconto annuale presentato dai titolari di una concessione alle autorità cantonali competenti per il rilascio della concessione (*cpv. 1*) o all'UFSP (*cpv. 2*) permette alle autorità di avere un quadro dell'attuazione delle misure previste dalla futura LPCan nell'ambito della vendita. Sulla base della relazione presentata sarà possibile pianificare eventuali misure di controllo in modo più sistematico e mirato. Le relazioni annuali contengono inoltre informazioni sull'entità, sull'appropriatezza e sull'efficacia delle misure. Tali dati possono anche risultare utili ai fini della valutazione della futura LPCan conformemente all'articolo 69. Nel complesso, il rendiconto rafforza il rispetto delle disposizioni in materia di vendita e consente un controllo più efficiente della vendita di prodotti della canapa.

## Capitolo 6: Importazione, transito ed esportazione

### Art. 57 *Divieto di importazione, transito ed esportazione*

È vietato importare, far transitare ed esportare stupefacenti che producono effetti del tipo del THC senza autorizzazione. Il divieto è generale, in quanto non riguarda unicamente i prodotti della canapa, ma si estende a tutti gli stupefacenti che producono effetti del tipo del THC impiegati a scopi non medici. L'importazione, il transito e l'esportazione non autorizzati di stupefacenti che producono effetti del tipo del THC non sono compatibili con il sistema di controllo previsto per l'importazione, il transito e l'esportazione di sostanze sottoposte a controllo secondo l'articolo 5 LStup né con il sistema internazionale di controllo degli stupefacenti (in particolare la Convenzione unica sugli stupefacenti, v. n. 7.2.1). Non si potrebbe inoltre garantire che i prodotti della canapa importati direttamente dall'estero senza autorizzazione rispondano ai requisiti applicabili in Svizzera in materia di qualità, sicurezza, imballaggio, informazioni sul prodotto e avvertenze. I titolari di un'autorizzazione di importazione di cui all'articolo 58 possono invece essere obbligati a garantire il rispetto di tali requisiti per i prodotti della canapa importati (v. art. 60 cpv. 4). Tale divieto non si applica ai

prodotti impiegati a scopo medico, le persone malate possono cioè viaggiare oltre confine portando con sé i necessari medicamenti a base di canapa.

*Art. 58 Obbligo di autorizzazione*

La disposizione concernente l'importazione o l'esportazione di materiale di base e prodotti della canapa di cui al *capoverso 1* si orienta alle disposizioni del diritto in materia di stupefacenti relative all'importazione e all'esportazione di sostanze oggetto di controllo, che a sua volta fa riferimento alle convenzioni dell'ONU sul controllo degli stupefacenti (v. n. 7.2.1).

L'ottenimento di un'autorizzazione di importazione o esportazione secondo il sistema di cui all'articolo 5 *capoverso 1* LStup è subordinato al rilascio di un'autorizzazione di base ai sensi del diritto sugli stupefacenti, in particolare l'autorizzazione d'esercizio rilasciata da Swissmedic. Per quanto concerne l'importazione o l'esportazione di materiale di base o prodotti della canapa conformemente al progetto preliminare, tale autorizzazione di base è costituita dall'autorizzazione di coltivazione o fabbricazione secondo l'articolo 15 (v. art. 60 cpv. 1). In virtù di ciò, Swissmedic può rilasciare su richiesta ai titolari di dette autorizzazioni di base secondo l'articolo 15 una specifica autorizzazione per l'importazione o l'esportazione di materiale di base o prodotti della canapa («import permit» o «export permit»). Le procedure, la forma e il contenuto dell'autorizzazione di cui all'articolo 5 *capoverso 1* LStup si basano sulle disposizioni internazionali del diritto in materia di stupefacenti e sono specificati nella OCStup. Tale sistema è finalizzato principalmente al controllo del flusso delle merci a livello internazionale.

In conformità alle disposizioni internazionali, secondo il *capoverso 2* occorre garantire, in caso di esportazione, che lo Stato destinatario consenta l'importazione, situazione dimostrabile attraverso un'autorizzazione di importazione rilasciata dall'autorità competente dello Stato destinatario. Le «convenzioni internazionali» menzionate al *capoverso 2* si riferiscono alle convenzioni dell'ONU sulle quali si basa il sistema internazionale di controllo degli stupefacenti.

*Art. 59 Notifica a Swissmedic*

La notifica dei titolari di un'autorizzazione di coltivazione o di fabbricazione secondo l'articolo 15 effettuata a Swissmedic dall'UFSP, in veste di autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni, rappresenta il presupposto per il rilascio delle autorizzazioni di importazione e di esportazione di cui all'articolo 58.

*Art. 60 Condizioni di autorizzazione e obblighi dei titolari di un'autorizzazione*

Il *capoverso 1* stabilisce che per ottenere da Swissmedic un'autorizzazione di importazione o di esportazione di cui all'articolo 58 è necessario disporre di un'autorizzazione di coltivazione o di fabbricazione dell'UFSP secondo l'articolo 15. I titolari di una concessione di vendita di prodotti della canapa non devono invece essere autorizzati né all'importazione né all'esportazione. Per svolgere l'attività in concessione, in-

fatti, non necessitano di esportare materiale di base e prodotti della canapa né di importare materiale di base. L'importazione di prodotti della canapa da parte dei titolari di una concessione sarebbe sostanzialmente compatibile con la loro attività di vendita; tuttavia non si può dare per scontato che essi soddisfino le condizioni tecniche e d'esercizio (v. art. 15 cpv. 2 lett. b) necessarie per poter verificare il rispetto dei requisiti di qualità dei prodotti e degli imballaggi di cui alle sezioni 2 e 3 del capitolo 4 per i prodotti importati (v. cpv. 4).

Con le precisazioni di cui ai capoversi 2 e 3 si intende garantire che le autorizzazioni di importazione e di esportazione si riferiscano ai settori di attività autorizzati dei coltivatori e dei fabbricanti.

Secondo il *capoverso 2* i titolari di un'autorizzazione di coltivazione devono poter anche esportare la canapa che coltivano. Conformemente al progetto preliminare si tratta del materiale di base di cui all'articolo 5 capoverso 1 lettera b. Ai fini dell'esportazione non è rilevante se nel Paese di destinazione la canapa prodotta dai coltivatori viene considerata come materiale di base o come prodotto commerciabile. I titolari di un'autorizzazione di coltivazione non sono invece autorizzati all'importazione, in quanto per la loro attività autorizzata di coltivazione non necessitano di importare né materiale di base né prodotti della canapa. L'importazione dei semi e delle talee di canapa non dovrà invece più essere soggetta ad autorizzazione in virtù della prevista modifica del diritto in materia di stupefacenti (v. il commento all'art. 3 cpv. 1).

I titolari di un'autorizzazione di fabbricazione possono sia importare che esportare materiale di base e prodotti della canapa (cpv. 3). I fabbricanti possono specializzarsi nella produzione di materiale di base (p. es. THC fabbricato per via semisintetica) o nella fabbricazione di determinati prodotti della canapa. Devono poter anche esportare tutti i prodotti fabbricati. La possibilità di esportare amplia il loro potenziale mercato di vendita, mentre l'opportunità di importare materiale di base prodotto all'estero permette loro di utilizzare nel processo di fabbricazione materie prime eventualmente meno costose o di qualità superiore oppure di ovviare a eventuali problemi di fornitura del materiale di base in Svizzera. Infine, i fabbricanti devono poter svolgere anche la funzione di importatori di prodotti della canapa, in quanto soddisfano le condizioni d'esercizio necessarie a verificare i requisiti posti per la messa a disposizione di prodotti della canapa sul mercato svizzero (v. cpv. 4). Possono importare prodotti della canapa pronti all'uso, imballati ed etichettati o eventualmente modificare l'imballaggio dei prodotti importati secondo le disposizioni svizzere applicabili alla vendita nell'ambito del commercio al dettaglio.

In virtù del *capoverso 4* i titolari di un'autorizzazione di importazione sono tenuti a garantire che al momento della messa a disposizione sul mercato (rivendita ai punti vendita) i prodotti della canapa importati soddisfino i requisiti di qualità dei prodotti (sezione 2 del capitolo 4) nonché in materia di imballaggio e informazioni sul prodotto (sezione 3 del capitolo 4). Devono inoltre rispettare gli obblighi di notifica e di controllo autonomo legati all'importazione (sezione 4 del capitolo 4), come per esempio lo svolgimento delle analisi sui prodotti prescritte di cui all'articolo 33 o la notifica di prodotti della canapa contenenti additivi secondo l'articolo 34. Il mancato adempimento dei requisiti di cui alle sezioni 2-4 del capitolo 4 può costituire una violazione grave degli obblighi cui sono soggetti i titolari di un'autorizzazione e comportare la

revoca dell'autorizzazione di coltivazione o fabbricazione conformemente all'articolo 18 capoverso 1 lettera c.

#### *Art. 61           Compiti esecutivi alle frontiere*

*Capoverso 1:* conformemente all'articolo 29 capoverso 2 LStup l'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC) deve esercitare il controllo ai confini, così come su altri stupefacenti, anche sugli stupefacenti che producono effetti del tipo del THC. L'UDSC controlla ai confini l'esistenza di un'autorizzazione di Swiss-medica per l'importazione e l'esportazione di prodotti della canapa e di materiale di base e dispone la messa al sicuro degli stupefacenti che producono effetti del tipo del THC non autorizzati per l'importazione o l'esportazione. L'UDSC è inoltre responsabile del controllo sul transito (v. art. 58 cpv. 3 in combinato disposto con l'art. 5 cpv. 2 LStup).

*Capoverso 2:* l'UDSC può prendere tutte le misure di controllo necessarie, in particolare disporre la messa al sicuro provvisoria degli stupefacenti che producono effetti del tipo del THC (*lett. a*), rifiutarne l'importazione, il transito e l'esportazione (*lett. b*), ordinarne il respingimento o l'eliminazione (*lett. c*), prelevare campioni e modelli e delegare al Cantone interessato determinate analisi di laboratorio e la relativa decisione definitiva (*lett. d*). L'UDSC preleva in singoli casi campioni di prodotti della canapa contestualmente all'importazione, al transito e all'esportazione e li fa analizzare da un laboratorio. Generalmente l'UDSC si rivolge per queste analisi di laboratorio agli uffici cantonali, come per esempio i chimici cantonali o gli istituti forensi, in quanto non è in grado di eseguirle autonomamente. Con «Cantone interessato» si intende il Cantone in cui il fabbricante intende importare i prodotti. La *lettera e* prevede inoltre la possibilità di sporgere denuncia penale. Tali misure corrispondono ampiamente alle misure di controllo previste anche dalla legislazione sui prodotti del tabacco per l'importazione, il transito e l'esportazione (cfr. art. 37 cpv. 3 LPTab).

### **Capitolo 7: Tassa d'incentivazione, indennità di esecuzione ed emolumenti**

Una tassa d'incentivazione ha lo scopo di orientare il comportamento della popolazione e dell'economia in una determinata direzione auspicata dal legislatore. È un'alternativa ai divieti o agli obblighi di polizia. Nel presente contesto per tassa d'incentivazione si intende una tassa che rende i prodotti complessivamente più costosi e fornisce così incentivi intervenendo in modo mirato sui prezzi.

La tassa d'incentivazione sui prodotti della canapa rappresenta uno strumento fondamentale per il raggiungimento dell'obiettivo previsto dalla legge all'articolo 1. Deve segnatamente contribuire a diminuire il consumo a elevato rischio e limitare un aumento del consumo tra la popolazione.

*Minoranza: alternativa riguardante l'imposizione (imposta d'incentivazione)*

Una minoranza (Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) chiede di modificare il progetto preliminare in modo tale che, analogamente alla vendita di tabacco, la vendita di canapa sia gravata da un'imposta anziché da una tassa d'incentivazione.

*Art. 62 Obiettivi di incentivazione*

Affinché una tassa d'incentivazione produca risultati efficaci, devono essere stabiliti a livello di legge obiettivi di efficacia quantificati sulla base dei quali la Confederazione può verificare il raggiungimento degli obiettivi previsti (cfr. anche l'art. 3 della legge federale del 23 dicembre 2011 sulla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>; legge sul CO<sub>2</sub><sup>163</sup>). Gli obiettivi di incentivazione fanno riferimento all'obiettivo di politica sanitaria auspicato che si intende raggiungere nel medio-lungo termine con il progetto preliminare. Gli obiettivi a medio termine hanno un orizzonte di 10 anni. Attuando misure che intervengono sulla formazione dei prezzi in un decennio è possibile realizzare cambiamenti rilevanti a livello di comportamento. In Gran Bretagna, per esempio, è stato possibile ridurre di quasi il 30 per cento il consumo di tabacco tra il 2001 e il 2014 con una serie di aumenti fiscali associati a misure di contenimento del commercio illegale<sup>164</sup>. Questo arco di tempo tiene conto del fatto che nei primi anni successivi all'entrata in vigore della nuova regolamentazione potrebbero verificarsi sul mercato cambiamenti e sviluppi ancora notevoli (in particolare spostamenti dal mercato illegale a quello legale). Dopo 10–15 anni si può presupporre un consolidamento del mercato legale, una stabilizzazione della domanda e meno transizioni repentine<sup>165</sup>. Per il raggiungimento degli obiettivi di incentivazione a lungo termine stabiliti nel progetto preliminare è stato fissato un orizzonte di 25 anni. Tale arco di tempo, l'equivalente di una generazione, appare realistico per raggiungere questi obiettivi ambiziosi. Gli obiettivi di incentivazione devono essere sostanzialmente raggiungibili. Occorre tuttavia tenere presente che non costituiscono una previsione quanto più possibile esatta della futura evoluzione o dell'efficacia della tassa d'incentivazione. Sono più che altro obiettivi di politica sanitaria che servono a poter adeguare gradualmente, se necessario, la tassa d'incentivazione nell'ottica di un suo adempimento e a favorire così un comportamento auspicato tra la popolazione. Al fine di raggiungere gli obiettivi di incentivazione a medio e lungo termine, sono pertanto necessari, solitamente, obiettivi intermedi a più breve termine da stabilire a livello di ordinanza (v. cpv. 4).

Il *capoverso 1* stabilisce l'obiettivo di incentivazione volto alla diminuzione dei prodotti della canapa destinati a essere fumati. Il fumo della canapa rappresenta dal punto di vista della salute pubblica, accanto all'effetto psicotropo del THC, il principale rischio per la salute legato al consumo di canapa. Per «prodotti della canapa con effetti

<sup>163</sup> RS **641.71**

<sup>164</sup> Partos, T. R. / Gilmore, A. B. / Hitchman, S. C. / Hiscock, R. / Branston, J. R. / McNeill, A. (2018): 2018, Availability and Use of Cheap Tobacco in the United Kingdom: Findings from the International Tobacco Control Project. *Nicotine & Tobacco Research*, 20(6): 714–724.

<sup>165</sup> Nello studio di EBP Schweiz (2024) si è anche ipotizzato che dopo 10–15 anni il mercato si sarà sufficientemente stabilizzato per poter constatare gli effetti auspicati di una tassa d'incentivazione.

nocivi comparabili» si intendono prodotti che presentano in caso di impiego una tossicità sostanzialmente non inferiore a quella di prodotti destinati a essere fumati. Rispetto all'insieme dei prodotti della canapa venduti, la quota annua dei prodotti della canapa destinati a essere fumati e dei prodotti della canapa con effetti nocivi comparabili deve essere ridotta a meno del 50 per cento a partire dal decimo anno dall'entrata in vigore della legge (*lett. a*) e a meno del 20 per cento a partire dal venticinquesimo anno (*lett. b*) (v. n. 4.1.5).

Nel diritto esecutivo si dovrà ancora precisare la modalità esatta con cui confrontare la quota di mercato dei prodotti. Se si prendono come indicatore le quote delle quantità dei prodotti venduti, occorre considerare che diversi prodotti presentano unità di consumo differenti. Mentre da un grammo di fiori di canapa si possono ottenere mediamente due o tre unità di consumo, un millilitro di liquido contenente THC da vaporizzare con una concentrazione di principio attivo più elevata comporta solitamente unità di consumo nettamente superiori, poiché in genere possono essere effettuate solo poche boccate. Occorre riflettere se ai fini della misurazione del raggiungimento dell'obiettivo non sia opportuno standardizzare i prodotti sulla base del loro tenore di THC (in milligrammi), allo scopo di garantire una migliore comparabilità che non con un confronto delle quantità. Si dovrebbe quindi ipotizzare che i consumatori consumino quasi la stessa quantità di THC per ottenere l'effetto desiderato indipendentemente dal prodotto e dalla forma di assunzione.

Il *capoverso 2* stabilisce l'obiettivo di incentivazione volto alla diminuzione del consumo di prodotti con un elevato tenore di THC. Dal punto di vista della salute pubblica questo obiettivo è importante per ridurre l'incidenza di malattie psichiche associate al consumo di canapa. La correlazione tra tenore di THC e rischi per la salute psichica è ben documentata<sup>166</sup>. Un tenore totale di THC del 10 per cento sembra essere una soglia critica in particolare per i giovani adulti fino ai 25 anni, nei quali lo sviluppo del cervello non si è ancora concluso. L'obiettivo di incentivazione in questione prevede pertanto che a partire dal decimo anno dall'entrata in vigore della legge la quota annua dei prodotti della canapa il cui tenore totale di THC è inferiore al 10 per cento debba rappresentare almeno il 30 per cento dell'insieme dei prodotti della canapa venduti (*lett. a*) e almeno il 50 per cento a partire dal venticinquesimo anno (*lett. b*; v. n. 4.1.5). Per questo obiettivo vanno considerati come indicatore soltanto i prodotti della canapa senza additivi. Per i prodotti della canapa contenenti additivi non sarebbe sensato stabilire valori limite di THC relativi (in percentuale) per via dell'aggiunta di additivi. Per questi prodotti della canapa, la concentrazione totale di THC viene prescritta in valori assoluti, ovvero in milligrammi per unità di consumo o volume di liquido (v. art. 21 cpv. 2).

*Capoverso 3*: con questo obiettivo di incentivazione si intende contrastare un aumento eccessivo del consumo di canapa dopo l'entrata in vigore della legge e stabilizzare il più possibile il consumo ai livelli precedenti la legalizzazione (v. n. 4.1.5). Come indicatore per il consumo viene utilizzata la quantità totale di THC pro capite venduta sul mercato legale. Un indicatore pro capite tiene conto di un eventuale sviluppo demografico. La quantità totale di THC pro capite venduta ogni anno non deve superare di più del 10 per cento la quantità totale di THC pro capite venduta in media ogni anno

<sup>166</sup> WHO (2016).

tra il quinto e il nono anno dall'entrata in vigore della legge. Questo obiettivo di incentivazione può essere verificato solo dopo dieci anni in quanto occorre prima attendere che il mercato legale della canapa si consolidi. Al momento dell'entrata in vigore della legge la quota di mercato legale sarà pari a zero. Quindi non solo è prevedibile, ma anche auspicabile, che nei primi anni le quantità di THC vendute sul mercato legale e registrate nel sistema elettronico di tracciabilità di cui all'articolo 85 aumenteranno in misura notevole. Tale aumento rifletterà il fatto che il mercato illegale viene soppiantato dal nuovo mercato legale e non significherà necessariamente un aumento del consumo tra la popolazione. Viste le esperienze compiute in America del Nord si può ipotizzare che la creazione di un'offerta legale e la soppressione del mercato illegale raggiungeranno, dopo una fase iniziale di quattro anni, un livello sufficientemente avanzato per poter prendere come periodo di riferimento per la determinazione della quantità di confronto rilevante gli anni dal quinto al nono.

*Capoverso 4:* con questa norma di delega, il Consiglio federale deve poter fissare obiettivi intermedi per i singoli obiettivi di incentivazione (cfr. anche l'art. 3 della legge sul CO<sub>2</sub>). Gli obiettivi intermedi devono consentire di adeguare gradualmente, se necessario, la tassa d'incentivazione allo scopo di raggiungere gli obiettivi di incentivazione fissati dalla legge. Può essere utile definire obiettivi intermedi in particolare per conseguire gli obiettivi di incentivazione di cui al capoverso 1 (ridurre il consumo di prodotti della canapa destinati a essere fumati) e al capoverso 2 (ridurre il consumo di prodotti della canapa con un elevato tenore di THC). Non è invece opportuno stabilire obiettivi intermedi per il raggiungimento dell'obiettivo di incentivazione di cui al capoverso 3 (evitare un aumento eccessivo del consumo di canapa), poiché in questo caso si tratta di stabilizzare il consumo il più possibile sui livelli precedenti alla legalizzazione. Si tratta quindi di un obiettivo statico.

Dai dati relativi agli Stati Uniti e al Canada si evince che dopo una legalizzazione la quota di mercato dei prodotti della canapa destinati a essere fumati registra inizialmente un calo relativamente rapido rispetto ad altre categorie di prodotti meno nocivi<sup>167</sup>. La curva del cambiamento dovrebbe appiattirsi sempre di più con il passare del tempo dall'entrata in vigore della normativa. Per il raggiungimento dell'obiettivo di incentivazione di cui al capoverso 1 lettere a e b si potrebbero quindi ipotizzare i seguenti obiettivi intermedi:

- a partire dal quinto anno dall'entrata in vigore della legge la quota dei prodotti della canapa destinati a essere fumati e dei prodotti della canapa con effetti nocivi comparabili deve rappresentare meno del 70 per cento dell'insieme dei prodotti della canapa venduti;
- a partire dal quindicesimo anno dall'entrata in vigore della legge tale quota deve rappresentare meno del 35 per cento;
- a partire dal ventesimo anno dall'entrata in vigore della legge tale quota deve rappresentare meno del 25 per cento.

<sup>167</sup> Hammond, D. / Goodman, S. / Wadsworth, E. / Freeman, T. P. / Kilmer, B. / Schauer, G. / ... / Hall, W. (2022): Trends in the use of cannabis products in Canada and the USA, 2018 – 2020: Findings from the International Cannabis Policy Study. *International Journal of Drug Policy*. 105.

Per il raggiungimento dell'obiettivo di incentivazione di cui al capoverso 2 lettere a e b si potrebbero invece ipotizzare i seguenti obiettivi intermedi:

- a partire dal quinto anno dall'entrata in vigore della legge la quota dei prodotti della canapa senza additivi il cui tenore totale di THC è inferiore al 10 per cento deve rappresentare almeno il 20 per cento dell'insieme dei prodotti della canapa senza additivi venduti;
- a partire dal quindicesimo anno dall'entrata in vigore della legge tale quota deve rappresentare almeno il 40 per cento;
- a partire dal ventesimo anno dall'entrata in vigore della legge tale quota deve rappresentare almeno il 45 per cento.

*Capoverso 5:* il sistema di tracciabilità di cui all'articolo 85 deve servire anche per la verifica del conseguimento degli obiettivi della tassa d'incentivazione. Tale sistema permette di monitorare velocemente e in modo oggettivo gli indicatori rilevanti a tale scopo, ovvero la quota dei prodotti della canapa destinati a essere fumati e dei prodotti della canapa con effetti nocivi comparabili rispetto all'insieme dei prodotti della canapa venduti (obiettivo di incentivazione di cui al cpv. 1 lett. a e b), la quota dei prodotti della canapa senza additivi il cui tenore totale di THC è inferiore al 10 per cento rispetto all'insieme dei prodotti della canapa senza additivi venduti (obiettivo di incentivazione di cui al cpv. 2 lett. a e b) e la quantità totale di THC pro capite venduta ogni anno (obiettivo di incentivazione di cui al cpv. 3).

*Minoranza: art. 62 cpv. 1, 2 e 3*

Una minoranza (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) chiede di fissare all'articolo 62 termini più brevi per il conseguimento degli obiettivi di incentivazione e di puntare inoltre a una maggiore limitazione del consumo nell'intera popolazione. Poiché, considerati i termini più brevi, la minoranza non prevede la definizione di obiettivi intermedi a livello di legge, gli obiettivi relativi ai prodotti della canapa destinati a essere fumati e a quelli senza additivi possono essere riportati in un unico capoverso (cpv. 1 secondo la minoranza). Il capoverso 2 della versione proposta dalla maggioranza può quindi essere stralciato.

*Art. 63                    Calcolo della tassa d'incentivazione*

*Capoverso 1:* la tassa d'incentivazione è composta, da un lato, da una tassa sul tenore di THC di un determinato prodotto della canapa e, dall'altro, da una tassa sul rischio per la salute legato alle applicazioni specifiche del prodotto in questione. Quest'ultimo si riferisce alla tossicità della forma di applicazione legata alla categoria di prodotto («forma di consumo», v. cpv. 3). La tassa d'incentivazione deve essere tanto più elevata quanto maggiore è il tenore di THC di un prodotto e quanto più rischiosa è la forma di applicazione di quest'ultimo. Questo modello di tassa permette di tenere conto e perseguire singolarmente gli obiettivi di incentivazione di cui all'articolo 62 capoverso 1 lettere a e b («passaggio dal fumo ad altre forme di consumo»), capoverso 2 lettere a e b («passaggio a prodotti con un contenuto inferiore di THC») e capoverso 3 («contenimento del consumo totale tra la popolazione»).

*Capoverso 2:* l'ammontare della tassa sul tenore di THC è calcolato sulla base del peso totale del THC contenuto nel prodotto. L'ammontare di tale tassa potrebbe essere calcolato con incrementi di 50 milligrammi di THC totale che tengono conto delle variazioni naturali del principio attivo nella canapa non lavorata. Nei prodotti della canapa non lavorati senza additivi (fiori di canapa) il limite di tolleranza delle variazioni di principio attivo è del 25 per cento (v. art. 20 cpv. 1 lett. b). Ipotizzando un grammo di fiori di canapa con un tenore totale di THC del 20 per cento, ciò corrisponderebbe a 50 milligrammi di THC. Il 20 per cento di tenore totale di THC corrisponde al limite massimo di THC totale ammesso per questa categoria di prodotto (v. art. 20 cpv. 1 lett. a). L'ammontare della tassa sul rischio per la salute legato alle applicazioni specifiche è calcolato sulla base del peso totale per i prodotti della canapa solidi (p. es. per grammo) e sulla base del volume di liquido per i prodotti liquidi (p. es. per millilitro). Poiché l'esposizione alle sostanze nocive legata alla forma di applicazione prevista per il prodotto (fumo, vaporizzazione, ingestione ecc.) dipende dalla quantità di prodotto assunta, indipendentemente dal tenore totale di THC corrispondente, in questo caso è nel complesso determinante la quantità di prodotto.

*Capoverso 3:* mentre la tassa sul tenore di THC di cui al capoverso 1 in combinato disposto con il capoverso 2 è sufficientemente definita, la tassa sul rischio per la salute legato alle applicazioni specifiche necessita di un'ulteriore precisazione. Il Consiglio federale deve quindi ripartire i prodotti in classi di rischio a seconda dei relativi rischi per la salute legati alle applicazioni specifiche o alla forma di assunzione prevista. Per esempio, chi fuma prodotti della canapa si espone a un carico tossicologico maggiore rispetto a chi consuma prodotti destinati a essere vaporizzati per via delle emissioni nocive presenti nel fumo<sup>168</sup>. Le forme di assunzione con il minor rischio per la salute specifico del prodotto sono quelle per via orale (prodotti della canapa destinati a essere ingeriti), buccale o sublinguale (prodotti della canapa destinati a essere applicati all'interno della bocca) oppure l'applicazione topica (sulla pelle), in quanto non presentano una tossicità intrinseca. Per la misurazione della tassa d'incentivazione non va tenuto conto di ulteriori rischi per la salute che non sono correlati alla tossicità immediata della forma di applicazione dei prodotti. Per esempio, in caso di assunzione orale di prodotti della canapa destinati a essere ingeriti è più probabile esporsi al rischio di sovradosaggio che non inalando prodotti destinati a essere fumati o vaporizzati. Tale rischio è tuttavia già contemplato dalla disposizione concernente la concentrazione totale di THC per unità di consumo o volume di liquido (v. art. 21 cpv. 2), dalla prescrizione sui dispositivi di dosaggio adeguati (v. art. 24 cpv. 1) e da quella relativa alle informazioni sui prodotti (v. art. 28 cpv. 1 lett. e e cpv. 3 lett. a).

Per la ripartizione dei prodotti a seconda del relativo rischio per la salute legato alle applicazioni specifiche potrebbe essere opportuno definire tre (o al massimo quattro) classi di rischio, come le seguenti:

- classe di rischio più elevata: prodotti destinati a essere fumati e prodotti «dual use», che possono essere anche fumati;

<sup>168</sup> Sambiagio, N. / Aires Guerra Iria, D. / Auer, R. / Schöni, A. / Berthet, A. (2023): Toxicological assessment of aerosols emitted by cannabis inhalation methods, studio redatto su incarico dell'UFSP, Unisanté e Università di Berna.

- classe di rischio intermedia: prodotti della canapa destinati a essere vaporizzati;
- classe di rischio più bassa: prodotti destinati a essere ingeriti, applicati all'interno della bocca, fiutati e applicati sulla pelle.

I prodotti senza additivi, come i fiori di canapa, l'hashish e gli estratti di canapa, andrebbero assegnati a priori alla classe di rischio più elevata in quanto possono essere fumati. Per essere inseriti in una classe di rischio inferiore, per esempio come prodotti della canapa destinati a essere vaporizzati, dovrebbero costituire con il dispositivo di vaporizzazione un'unità funzionale chiusa in modo da escludere con certezza il rischio che il materiale di ricarica possa essere fumato (v. art. 5 cpv. 1 lett. d).

Il Consiglio federale ha la facoltà di emanare per una classe di rischio standard tecnici di sicurezza che devono essere soddisfatti per classificare un prodotto specifico di una categoria nella classe di rischio corrispondente. Tali requisiti vanno oltre i requisiti minimi di qualità dei prodotti previsti per legge di cui alla sezione 2 del capitolo 4. In questo modo si intende garantire che i prodotti inseriti nella classe di rischio in questione sono realmente meno rischiosi di quelli della classe di rischio immediatamente superiore. Si potrebbe prevedere, per esempio, che i prodotti della canapa destinati a essere vaporizzati debbano soddisfare una serie di requisiti supplementari per essere assegnati alla classe di rischio intermedia. In caso di mancato adempimento verrebbero inseriti nella classe di rischio più elevata come i prodotti destinati a essere fumati. Le emissioni di sostanze nocive rilasciate durante la vaporizzazione dipendono fortemente dalla qualità dei dispositivi utilizzati (sigarette elettroniche, vaporizzatori) che costituiscono un'unità funzionale con il materiale di ricarica contenente THC. L'emissione di formaldeide, sostanza cancerogena, è estremamente variabile a seconda del modello di sigaretta elettronica: i modelli più dannosi ne rilasciano in quantità superiori a 10 000 volte quelle dei modelli meno nocivi<sup>169</sup>. A seconda del modello, la quantità di formaldeide presente nel vapore delle sigarette elettroniche è comparabile con quella rilasciata dal fumo delle sigarette tradizionali. Riveste un fattore chiave in tal senso la temperatura alla quale vengono vaporizzati i liquidi, ma sono altrettanto fondamentali anche la composizione dei liquidi stessi e gli additivi in essi contenuti. La temperatura di vaporizzazione è un elemento rilevante anche nei dispositivi impiegati per riscaldare la canapa senza additivi. Durante la vaporizzazione di prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati, i riscaldatori di tabacco affini ai cosiddetti vaporizzatori della canapa producono una combustione residua problematica<sup>170</sup>, motivo per cui questi prodotti del tabacco presentano pochi se non minimi vantaggi per la salute rispetto alle sigarette tradizionali. Difatti scaldano il tabacco a una temperatura di 350 gradi Celsius. Per liberare una quantità sufficiente di nicotina, servono temperature più elevate oppure è necessario consumare una quantità nettamente superiore di prodotto. Per contro, il THC e il CBD possono essere vaporizzati efficacemente già

<sup>169</sup> Stephens, W. E. (2018): Comparing the cancer potencies of emissions from vaporised nicotine products including e-cigarettes with those of tobacco smoke. *Tobacco control*, 27(1): 10–17.

<sup>170</sup> Auer, R. / Concha-Lozano, N. / Jacot-Sadowski, I. / Cornuz, J. / Berthet, A. (2017): Heat-not-burn tobacco cigarettes: smoke by any other name. *JAMA internal medicine*, 177 (7).

a temperature di 150–180 gradi Celsius senza alcun processo di combustione. Per poter assegnare i prodotti della canapa destinati a essere vaporizzati nella classe di rischio intermedia, le norme tecniche in questione potrebbero quindi prevedere, per esempio, che la temperatura di riscaldamento dei dispositivi di vaporizzazione non superi i 180 gradi Celsius<sup>171</sup>. Per i liquidi da vaporizzare contenenti THC si potrebbe stabilire che contengano solo additivi che fungono da veicolante o sono necessari per garantire la qualità o la stabilità del prodotto della canapa. Per questi additivi si potrebbero anche emanare delle norme o recepire quelle in vigore a livello internazionale<sup>172</sup>. Il materiale di ricarica dovrebbe inoltre costituire un sistema funzionale chiuso con i dispositivi di vaporizzazione certificati in modo da poter escludere l'impiego di dispositivi non a norma.

Anziché collegare tali requisiti tecnici per i prodotti della canapa destinati a essere vaporizzati all'assegnazione a una classe di rischio ai fini della tassa d'incentivazione, essi potrebbero anche essere dichiarati vincolanti per tutti questi prodotti. Questa soluzione, però, limiterebbe in misura notevole la disponibilità di prodotti della canapa destinati a essere vaporizzati, almeno nei primi anni dall'entrata in vigore della presente regolamentazione. In secondo luogo, verrebbero posti per questi prodotti requisiti tecnici nettamente superiori rispetto a quelli previsti dalla nuova LPTab per prodotti paragonabili. Sarebbe una disparità di trattamento difficile da giustificare. Per i prodotti della canapa destinati a essere vaporizzati trovano quindi applicazione, in sostanza, gli stessi requisiti di legge applicabili alle sigarette elettroniche e ai prodotti del tabacco da riscaldare (v. art. 22, 23 e 26). I fabbricanti potranno scegliere se soddisfare i requisiti più elevati in materia di sicurezza dei prodotti affinché possano essere inseriti nella classe di rischio inferiore ai fini della tassa d'incentivazione.

Ai fini della tassa d'incentivazione non è necessario stabilire requisiti supplementari in materia di sicurezza e qualità dei prodotti per la classe di rischio più elevata. Probabilmente non è necessario nemmeno per la classe di rischio più bassa, in quanto per i prodotti che dovrebbero rientrare in questa classe (prodotti della canapa destinati a essere ingeriti, fiutati, applicati all'interno della bocca e sulla pelle) sono già richiesti requisiti di sicurezza e di qualità elevati conformi al diritto sulle derrate alimentari, affinché possano essere messi a disposizione sul mercato (v. art. 24 cpv. 2 e 3). In questo modo si garantisce che i prodotti in questione non presentano un carico di sostanze nocive supplementare legato alla forma di applicazione.

*Capoverso 4:* al fine di semplificare l'adeguamento eventualmente necessario delle aliquote della tassa e trattandosi di una questione molto tecnica, questo aspetto deve essere disciplinato in un'ordinanza del Consiglio federale. Quest'ultimo stabilisce le aliquote da applicare inizialmente per l'entrata in vigore della legge sulla base di uno studio di modellizzazione economica commissionato a tale scopo<sup>173</sup>. In fase di definizione e adeguamento tiene conto degli obiettivi di incentivazione di cui all'arti-

<sup>171</sup> Per esempio, per i dispositivi di vaporizzazione potrebbe essere prescritta la norma IEC 60601, valida a livello internazionale, concernente i requisiti di sicurezza delle apparecchiature elettromedicali.

<sup>172</sup> Cfr. p. es. lo *Schedule B* della Food and Drugs Administration americana ([www.fda.gov/media/136033/download](http://www.fda.gov/media/136033/download)).

<sup>173</sup> EBP Schweiz (2024).

colo 62. Se l'obiettivo di incentivazione «passaggio dal fumo ad altre forme di consumo» non viene raggiunto, le aliquote della tassa vengono adeguate alle classi di rischio relative ai prodotti: i prodotti destinati a essere fumati possono essere rincarati, il prezzo di quelli destinati a essere vaporizzati o ingeriti può essere diminuito oppure possono essere adottate entrambe le soluzioni (a seconda, per esempio, anche dell'andamento del mercato illegale). Se l'obiettivo di incentivazione «passaggio a prodotti con un contenuto inferiore di THC» non viene raggiunto, l'aliquota della tassa sul THC può subire un aumento. Se si registra un incremento significativo del consumo o della quantità totale di THC venduta in un anno, l'aumento può interessare l'aliquota della tassa sul THC o tutte le aliquote.

Sulla base dello studio di modellizzazione economica commissionato dall'UFSP per la tassa d'incentivazione<sup>174</sup> si potrebbero prevedere, per esempio, le seguenti aliquote:

*Tabella 1:*  
*esempi esplicativi delle aliquote della tassa sul THC e delle classi di rischio*

<b>Aliquota della tassa sul THC</b>	2,30 franchi per ogni 50 milligrammi di THC totale
<b>Aliquota della tassa sulla classe di rischio più elevata</b>	3,00 franchi per grammo / millilitro di prodotto
<b>Aliquota della tassa sulla classe di rischio intermedia</b>	0,50 franchi per grammo / millilitro di prodotto
<b>Aliquota della tassa sulla classe di rischio più bassa</b>	0 franchi per grammo / millilitro

Su un grammo di fiori di canapa con un tenore di THC del 10 per cento verrebbe pertanto applicata una tassa d'incentivazione di 7,60 franchi (4,60 franchi per 100 milligrammi di THC + 3 franchi per la classe di rischio più elevata in quanto prodotto della canapa destinato a essere fumato). Su un millilitro di liquido da vaporizzare contenente THC della classe di rischio intermedia con un tenore di THC di 500 milligrammi la tassa d'incentivazione ammonterebbe a 23,50 franchi (23 franchi per 500 milligrammi di THC + 0,50 franchi per la classe di rischio intermedia). Un simile prodotto altamente potente, che sull'attuale mercato illegale esiste solo in quantità limitata, può essere gravato da una tassa molto elevata. Su una bevanda contenente THC della classe di rischio più bassa con un tenore di THC di 100 milligrammi verrebbe applicata una tassa d'incentivazione di 4,60 franchi (4,60 franchi per 100 milligrammi di THC + 0 franchi per la classe di rischio più bassa). Per questa bevanda a basso dosaggio e in generale a basso rischio la tassa d'incentivazione risulta pertanto ridotta. Considerati i costi di produzione probabilmente contenuti per la fabbricazione sul mercato legale, il prezzo di un tale prodotto dovrebbe essere in questo caso nettamente inferiore rispetto a quello di un prodotto della canapa medio sull'attuale mercato illegale.

Il prezzo lordo applicato ai clienti finali (prezzo al consumo) viene influenzato, oltre che dalla tassa d'incentivazione, anche da altri fattori come i costi legati alla produzione e alla distribuzione. Si può stimare solo in parte in che misura i requisiti di

<sup>174</sup> EBP Schweiz (2024).

qualità dei prodotti, le tecniche di produzione, gli effetti di economia di scala, le possibilità di importazione e le dinamiche di mercato incideranno sul prezzo lordo. Oltre ai costi di produzione, sui prodotti della canapa incidono anche l'imposta sul valore aggiunto e un'eventuale tassa di vigilanza di cui all'articolo 67, che potrebbe variare da Cantone a Cantone. A titolo indicativo si possono mettere in conto le aliquote esemplificative (v. tabella 1) e i prezzi netti di coltivazione, fabbricazione, comprese la distribuzione e la vendita, stimati in uno studio sulla tassa d'incentivazione commissionato dall'UFSP. Se si aggiunge l'imposta sul valore aggiunto, si ottiene un possibile prezzo lordo per il cliente finale. Per un grammo di fiori di canapa con un prezzo netto di 4,00 franchi risulta quindi un prezzo lordo di 10,05 franchi per la potenza di THC più bassa di 50 milligrammi. Questo prezzo lordo sale gradualmente con l'aumentare della potenza di THC fino a 17,50 franchi per 200 milligrammi di THC<sup>175</sup>. Ipotizzando un prezzo netto medio di 9,00 franchi per millilitro per i prodotti della canapa liquidi destinati a essere vaporizzati con una sigaretta elettronica si ottiene invece un prezzo lordo di 12,70 franchi con una bassa potenza di THC, che può arrivare fino a 40,10 franchi per millilitro per 600 milligrammi di THC<sup>176</sup>. Queste aliquote fanno riferimento a uno scenario con costi di produzione bassi. Qualora questi ultimi fossero elevati, le aliquote andrebbero ridotte di conseguenza per ottenere una fascia di prezzo lordo analogo. Le aliquote indicate a titolo di esempio si riferiscono inoltre a un mercato legale consolidato in cui il mercato illegale si è ampiamente ristretto. Inizialmente le aliquote dovranno essere nettamente inferiori per potersi imporre nei confronti del mercato illegale. Nel definirle, il Consiglio federale può tenere conto di come evolve quest'ultimo e ridurle nel caso in cui non si contragga sufficientemente o addirittura si espanda. Stabilire quanto il mercato illegale della canapa e la tassa d'incentivazione sui prodotti della canapa in Svizzera si influenzeranno a vicenda è difficile, in quanto sono in gioco numerosi fattori. In linea di principio, si può presumere che quanto maggiore sarà l'impatto della tassa d'incentivazione tanto più piccolo sarà il mercato illegale. Se la tassa è troppo elevata non permetterà facilmente di reprimere il mercato illegale per determinati prodotti o addirittura lo farà espandere. Al momento della definizione delle aliquote della tassa d'incentivazione potrà essere quindi considerato, se necessario, il mercato illegale. Per esempio, si potrebbe stabilire una soglia critica per la verifica della tassa d'incentivazione qualora il mercato illegale dovesse espandersi in misura superiore al 10 per cento<sup>177</sup>.

<sup>175</sup> Il tenore massimo di THC per la canapa non lavorata è del 20 per cento, v. art. 20 cpv. 1 lett. a.

<sup>176</sup> Ipotizzando un tenore di THC massimo del 60 per cento, tenuto conto che per i prodotti della canapa contenenti additivi non si devono applicare tenori massimi di THC relativi, bensì assoluti in milligrammi per volume di liquido, da stabilirsi nel diritto esecutivo; v. art. 21 cpv. 2.

<sup>177</sup> Un indicatore oggettivo per il mercato illegale è il rapporto tra la quantità totale di THC venduta ogni anno derivante dai prodotti della canapa, intesa come indicatore indiretto per il mercato legale, e la quantità di metaboliti di THC presenti nelle acque di scarico, inteso come indicatore indiretto per il mercato globale. Mentre il primo dato può essere ricavato dal sistema elettronico di tracciabilità, il secondo viene rilevato con un monitoraggio delle acque reflue. Cfr. [www.dromedario.ch](http://www.dromedario.ch).

*Art. 64 Obbligo di pagamento e riscossione della tassa*

Al fine di agevolare la riscossione della tassa d'incentivazione sono assoggettati all'obbligo di pagamento i titolari di concessioni per i punti vendita e di vendita online (cpv. 1).

*Capoverso 2:* l'UDSC è responsabile della riscossione di molteplici tasse, imposte e dazi, tra cui anche le tasse sul traffico pesante, la tassa d'incentivazione sul CO<sub>2</sub>, quella sui composti organici volatili come pure le imposte sul tabacco, sulla birra e sulle bevande spiritose. Affidare all'UDSC la responsabilità di riscuotere anche questa tassa d'incentivazione risulta pertanto appropriato. La tassa viene riscossa unicamente sui prodotti della canapa venduti. L'UDSC può acquisire i dati quantitativi necessari al calcolo della tassa d'incentivazione relativi alla vendita dei prodotti della canapa dal sistema elettronico di tracciabilità di cui all'articolo 85 (cpv. 3).

La procedura concreta per la riscossione della tassa d'incentivazione viene stabilita dal Consiglio federale (cpv. 4). Quest'ultimo deve definire, per esempio, le eventuali deroghe all'obbligo di pagamento della tassa (p. es. l'esenzione per i quantitativi mancanti o per le perdite in seguito a furto o per cause di forza maggiore). Nel diritto esecutivo si potrebbe inoltre stabilire di utilizzare il sistema di tracciabilità di cui all'articolo 85 anche per la fatturazione delle tasse dovute. Tale soluzione permetterebbe di semplificare e rendere economicamente efficiente la tassazione. In alternativa si potrebbe anche ipotizzare che gli assoggettati alla tassa presentino una dichiarazione la cui forma verrebbe definita dal Consiglio federale. La data di riferimento per la riscossione verrà stabilita dal Consiglio federale così come le disposizioni concernenti la scadenza, gli interessi in caso di pagamento tardivo e la prescrizione.

*Art. 65 Distribuzione dei proventi della tassa d'incentivazione e indennità di esecuzione*

*Capoverso 1:* i proventi della tassa d'incentivazione corrispondono alla differenza tra le entrate e le spese di esecuzione legate alla futura LPCan sostenute dalle autorità federali competenti.

*Capoverso 2:* la tassa d'incentivazione non deve rivestire carattere fiscale, in quanto necessiterebbe di una base costituzionale corrispondente. La distribuzione alla popolazione delle entrate da essa derivanti è pertanto fondamentale. I proventi della tassa d'incentivazione vengono ripartiti equamente tra tutte le persone fisiche in Svizzera, analogamente a quanto previsto anche in altri casi (cfr. per esempio la tassa sul CO<sub>2</sub> di cui all'art. 36 cpv. 2 della legge sul CO<sub>2</sub> oppure la tassa d'incentivazione sui composti organici volatili di cui all'art. 35a cpv. 9 della legge federale del 7 ottobre 1983<sup>178</sup> sulla protezione dell'ambiente).

*Capoverso 3:* i proventi della tassa devono essere distribuiti su incarico e sotto la vigilanza dell'UFSP per il tramite dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie secondo la legge federale del 18 marzo 1994<sup>179</sup> sull'assicurazione malattie

<sup>178</sup> RS 814.01

<sup>179</sup> RS 832.10

(LAMal) e dell'assicurazione militare secondo la legge federale del 19 giugno 1992<sup>180</sup> sull'assicurazione militare (LAM). Tale meccanismo di redistribuzione si è dimostrato efficace, per esempio, nell'ambito della tassa sui COV conformemente all'articolo 23b dell'ordinanza del 12 novembre 1997<sup>181</sup> relativa alla tassa d'incentivazione sui composti organici volatili (OCOV).

*Capoverso 4:* per l'esecuzione di diverse misure previste dalla futura LPCan le autorità federali competenti dovranno sostenere costi che non possono essere imputati individualmente a chi li ha cagionati e pertanto non possono essere nemmeno coperti dagli emolumenti di cui all'articolo 66. Tali oneri devono essere finanziati con un'indennità di esecuzione che viene dedotta dalle entrate della tassa d'incentivazione (v. cpv. 1). Il meccanismo dell'indennità di esecuzione viene applicato, per esempio, anche nel caso della tassa sul CO<sub>2</sub> (cfr. art. 38 della legge sul CO<sub>2</sub>). Si tratta nello specifico dei costi relativi alle misure di esecuzione nei seguenti ambiti:

- *la riscossione (UDSC) e la distribuzione (UFSP) della tassa d'incentivazione*, compresa la proposta delle corrispondenti aliquote da sottoporre al Consiglio federale secondo quanto previsto all'articolo 63 capoverso 4 (UFSP) (*lett. a*);
- *il controllo del mercato*, compresa l'alta vigilanza sull'esecuzione della futura LPCan, il coordinamento delle misure di esecuzione da parte dei Cantoni e la creazione di un'eventuale piattaforma di coordinamento di cui all'articolo 84, lo sviluppo e la gestione del sistema di tracciabilità di cui all'articolo 85, le misure di controllo concernenti i titolari di un'autorizzazione di coltivazione e di fabbricazione, la gestione del portale per le notifiche dei prodotti di cui all'articolo 34, le misure di controllo relative alla vendita online, in particolare il rispetto dei requisiti di cui alla sezione 4 del capitolo 5, il rispetto del divieto di pubblicità su Internet di cui all'articolo 11 capoverso 2 (UFSP) (*lett. b*);
- *il monitoraggio* di cui all'articolo 68 (UFSP, Ufficio federale di statistica [UST]) (*lett. c*);
- *le misure di protezione dei giovani, di prevenzione e di riduzione dei danni* di cui all'articolo 3b capoverso 2 LStup, compresa l'informazione del pubblico di cui all'articolo 89 attraverso campagne di sensibilizzazione, la messa a disposizione di materiale informativo ecc. (UFSP) (*lett. d*).

*Capoverso 5:* l'ammontare dell'indennità di esecuzione deve essere stabilita dal Consiglio federale. Sulla base di una stima delle spese di esecuzione effettuata nel contesto dell'analisi dell'impatto della regolamentazione e dello studio di modellizzazione sulla tassa d'incentivazione e delle entrate previste calcolate, il Consiglio federale stabilisce una percentuale fissa o un importo massimo assoluto (cfr. art. 132 dell'ordinanza del 30 novembre 2012<sup>182</sup> sulla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>) che viene dedotto dalla tassa d'incentivazione ai fini dell'indennità di esecuzione. Il Consiglio

180 RS 833.1

181 RS 814.018

182 RS 641.711

federale ha la facoltà di modificare tale percentuale qualora le spese d'esecuzione dovessero essere notevolmente superiori o inferiori alle spese d'esecuzione effettive sostenute dalle autorità federali. Deve disciplinare altresì le modalità e la procedura relative alla distribuzione dei proventi alla popolazione, le quali potrebbero essere analoghe a quelle relative alla distribuzione della tassa d'incentivazione sui composti organici volatili di cui all'articolo 23b OCOV. La distribuzione dovrebbe avvenire con cadenza annuale. Non va considerata la remunerazione dei proventi della tassa.

*Minoranza: art. 65 cpv. 2, 3 e 5*

Una minoranza (Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) chiede che i proventi della tassa d'incentivazione vengano versati all'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS). La distribuzione per il tramite dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie e dell'assicurazione militare (cpv. 3) va quindi stralciata e il Consiglio federale deve disciplinare per contro la distribuzione per il tramite dell'AVS (cpv. 5).

*Art. 66 Emolumenti*

I costi direttamente imputabili per le decisioni e le prestazioni delle autorità federali competenti vengono riscossi sotto forma di emolumenti. Si tratta in particolare dei seguenti compiti esecutivi:

- il rilascio di autorizzazioni per i coltivatori e i fabbricanti di cui all'articolo 15 e seguenti (UFSP);
- il richiamo di cui all'articolo 36 (UFDC);
- il rilascio della concessione di vendita online di cui all'articolo 48 e seguenti (UFSP);
- il rilascio di autorizzazioni di importazione e di esportazione di cui all'articolo 58 (Swissmedic).

*Art. 67 Emolumenti cantonali e tassa di vigilanza*

*Capoverso 1:* anche i Cantoni devono poter riscuotere emolumenti a copertura dei costi delle loro decisioni e prestazioni nell'ambito della futura LPCan. Tali emolumenti vengono riscossi segnatamente per le decisioni e le prestazioni direttamente imputabili.

*Capoverso 2:* per il finanziamento delle spese d'esecuzione non coperte da emolumenti i Cantoni possono riscuotere una tassa di vigilanza in conformità al relativo diritto cantonale. Si tratta di una tassa forfettaria riscossa secondo il principio di causalità. Ai fini di un'armonizzazione con la tassa d'incentivazione, le eventuali tasse di vigilanza cantonali devono essere riscosse presso i punti vendita. La riscossione di entrambe le tasse presso lo stesso luogo semplifica infatti l'esecuzione. Inoltre, la riscossione avviene alla fine della catena di creazione del valore. Infine, viene soddisfatto il principio di causalità, in quanto la tassa viene riscossa unicamente sui prodotti venduti.

Le entrate generate dalle tasse di vigilanza cantonali devono essere destinate al finanziamento delle spese d'esecuzione sostenute nel contesto della futura LPCan e che non sono coperte dagli emolumenti. Sono comprese, per esempio, anche le misure di prevenzione e di riduzione dei danni legate al consumo di canapa previste nella LStup all'articolo 3b capoverso 1 e 3g, a condizione che siano direttamente correlate alla problematica della canapa. È esclusa una sovvenzione trasversale di altri ambiti.

## Capitolo 8: Monitoraggio e valutazione

### Art. 68 *Monitoraggio*

La Confederazione deve effettuare un monitoraggio nei seguenti ambiti (*cpv. 1*): attuazione delle principali misure previste dalla futura LPCan (*lett. a*), consumo di canapa tra la popolazione (*lett. b*), informazione della popolazione in merito ai rischi legati al consumo di canapa e alle forme di consumo meno rischiose (*lett. c*), mercato legale e illegale della canapa (*lett. d*), malattie legate al consumo di canapa e relative cure (*lett. e*), incidenti legati al consumo di canapa (*lett. f*) e procedimenti penali (*lett. g*). Il monitoraggio intende creare una base adeguata di dati statistici sull'esecuzione e sulle ripercussioni della futura LPCan, in particolare per la salute e la sicurezza pubbliche.

Secondo il *capoverso 2* il rilevamento dei dati serve in particolare a informare il pubblico in merito alla canapa e all'attuazione della futura LPCan (*lett. a*), a creare una base per la valutazione scientifica di cui all'articolo 69 (*lett. b*), a registrare gli indicatori per l'adeguamento della tassa d'incentivazione (*lett. c*) e a gestire le misure di esecuzione secondo quanto previsto dall'articolo concernente lo scopo (v. art. 1) della futura LPCan (*lett. d*).

La Confederazione può affidare a terzi il monitoraggio di singoli ambiti (*cpv. 3*).

I Cantoni mettono a disposizione della Confederazione i loro dati statistici ai fini del monitoraggio (*cpv. 4*). Tale aspetto è indispensabile ai fini di un'osservazione a livello nazionale delle ripercussioni della presente legge, in quanto i Cantoni rivestono un ruolo centrale sul fronte dell'esecuzione, in particolare per quanto concerne il rilascio di concessioni per la vendita nei punti vendita e il controllo della sicurezza dei prodotti.

Il Consiglio federale disciplina i dettagli relativi al monitoraggio (*cpv. 5*), stabilendo innanzitutto i dati da rilevare (*lett. a*). Il monitoraggio deve potersi basare e poter ampliare una serie di rilevamenti di dati già esistenti eseguiti in particolare nell'ambito

del monitoraggio previsto dalla LStup (cfr. art. 29c cpv. 2 LStup)<sup>183</sup>. Il sistema elettronico di tracciabilità di cui all'articolo 85 o i rendiconti dei titolari di una concessione previsti all'articolo 56 o dei Cantoni di cui all'articolo 87 capoverso 3, per esempio, rappresentano nuove importanti fonti di dati. Al fine di ottenere dati significativi relativi alla popolazione, in particolare in relazione alle *lettere b e c*, devono essere ampliati i rilevamenti di dati esistenti o deve essere realizzato un sondaggio sulla canapa tra la popolazione affinché siano rilevati in misura sufficiente gli sviluppi all'interno dei gruppi target particolarmente rilevanti (giovani, consumatori problematici). Il sondaggio sulla canapa può ricollegarsi a livello concettuale all'*International Cannabis Policy Study*, anche per semplificare la comparabilità a livello internazionale<sup>184</sup>. Potrebbero essere rilevati dati sui seguenti aspetti:

- diffusione del consumo, in particolare quello problematico;
- abitudini di consumo di diverse fasce di età e diversi gruppi sociali;
- conoscenze e percezione della popolazione riguardo alla canapa e ai rischi ad essa associati (in particolare tra i giovani);
- competenze in materia di consumo, motivi del consumo e consumo a basso rischio;
- percezione ed effetto delle misure di prevenzione;
- effetti del consumo di canapa sulla salute e dal punto di vista sociale e utilizzo delle consulenze e delle terapie;
- conseguenze su terzi (in particolare minorenni);
- domanda e offerta, percezione dei prezzi, percezione della qualità sul mercato legale e illegale della canapa;
- sicurezza sul posto di lavoro e nella circolazione stradale;
- violazioni, denunce, procedimenti penali, controlli.

Il Consiglio federale stabilisce inoltre le misure essenziali previste dalla presente legge la cui attuazione deve essere osservata in virtù del capoverso 1 lettera a (*lett. b*). Potrebbe trattarsi in particolare di misure concernenti la protezione dei giovani (come i test d'acquisto), la prevenzione e la riduzione dei danni nell'ambito della vendita, la garanzia della sicurezza dei prodotti, il rispetto del divieto di pubblicità e il raggiungimento degli obiettivi d'incentivazione. Il Consiglio federale disciplina, inoltre, la forma nella quale i Cantoni devono mettere a disposizione della Confederazione i dati statistici di cui al capoverso 4 (*lett. c*). In questo modo si garantisce che questi ultimi

<sup>183</sup> P. es. la misurazione dei metaboliti nelle acque reflue tramite DroMedArio ([www.ufsp.admin.ch](http://www.ufsp.admin.ch) > Ricerca > Ricerca dell'amministrazione federale & valutazione > Ricerca all'UFSP > Ricerca sulle malattie non trasmissibili (MNT) > DroMedArio), lo studio «Health Behaviour in School-aged Children» (HBSC), l'indagine sulla salute in Svizzera ([www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiche > Salute > Rilevazioni > Indagine sulla salute in Svizzera) o l'indagine Salute e Lifestyle ([www.ufsp.admin.ch](http://www.ufsp.admin.ch) > Ricerca > Ricerca dell'amministrazione federale & valutazione > Ricerca all'UFSP > Ricerca sulle malattie non trasmissibili (MNT) > MonAM: Sistema di monitoraggio delle dipendenze e delle malattie non trasmissibili > Indagine Salute e Lifestyle).

<sup>184</sup> International Cannabis Policy Study (ICPS), consultabile all'indirizzo: <https://davidhammond.ca/projects/drugs-policy/illicit-drug-use-among-youth/>

possano essere analizzati a livello intercantonale. Nel diritto esecutivo devono essere anche disciplinati gli aspetti tecnici e organizzativi del rilevamento dei dati (*lett. d*). I dati potrebbero essere rilevati principalmente dall'UFSP e dall'UST. L'UFSP potrebbe effettuare analisi e interpretazioni, eventualmente con il coinvolgimento dell'UST. La frequenza e il momento della registrazione dei dati (*lett. e*) potrebbero variare a seconda dell'indicatore in questione. Per esempio, i dati sulla vendita che vengono registrati con il sistema elettronico di tracciabilità e utilizzati come base per la definizione delle aliquote della tassa d'incentivazione e per monitorare l'evoluzione del mercato legale dovranno essere rilevati costantemente e messi a disposizione per il monitoraggio. Per contro, le indagini sulle abitudini di consumo della popolazione potrebbero essere effettuate su base periodica (p. es. ogni due anni), mentre nella fase iniziale fino alla prima valutazione (v. il commento all'art. 69) potrebbero essere a cadenza annuale. Anche la competenza per la pubblicazione dei risultati statistici e della relativa forma va disciplinata nel diritto esecutivo (*lett. f*). La pubblicazione andrebbe eseguita di concerto tra l'UST e l'UFSP in considerazione delle basi legali in vigore (in particolare la legge del 9 ottobre 1992<sup>185</sup> sulla statistica federale). I dati statistici rilevati dall'UFSP potrebbero essere trasmessi all'UST per la pubblicazione. L'UST dovrebbe ricevere i dati grezzi al fine di poter garantire le analisi e i collegamenti corrispondenti con ulteriori banche dati. I dati sottostanno al segreto statistico, in modo tale da garantirne la protezione, la sicurezza e l'impiego a scopi puramente statistici.

#### Art. 69 *Valutazione*

La disposizione di cui al *capoverso 1* si rifà all'articolo 170 della Costituzione federale<sup>186</sup> (Cost.) che prevede la verifica dell'efficacia dei provvedimenti adottati dalla Confederazione. La prima valutazione viene svolta entro cinque anni dall'entrata in vigore della legge. In questo arco di tempo il mercato legale della canapa dovrebbe essersi consolidato e una valutazione può evidenziare un'eventuale necessità di revisione a livello di legge o ordinanza. Le ulteriori valutazioni della legge vengono eseguite con frequenza regolare, ma possono anche avvenire a intervalli più ampi a seconda dell'evoluzione della problematica legata alla canapa.

Il rendiconto del DFI al Consiglio federale in presenza di risultati rilevanti emersi dalla valutazione (*cpv. 2*) è giustificato in considerazione dell'importanza politica di creare un mercato legale della canapa.

185 RS 431.01

186 RS 101

## Capitolo 9: Protezione dei dati e scambio di dati

### Art. 70 *Trattamento dei dati*

*Capoverso 1*: in virtù dell'articolo 34 capoverso 1 della legge federale del 25 settembre 2020<sup>187</sup> sulla protezione dei dati (LPD), gli organi federali hanno il diritto di trattare dati personali appartenenti a persone fisiche soltanto se lo prevede una base legale. Il *capoverso 1* crea questa base legale per ogni trattamento dei dati legato all'esecuzione della legislazione sui prodotti della canapa da parte delle autorità federali e cantonali. Vengono trattati o vengono fatti trattare i dati personali concernenti persone fisiche (cfr. la definizione di cui all'art. 5 lett. a LPD) e i dati concernenti persone giuridiche secondo l'articolo 57r della legge del 21 marzo 1997<sup>188</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), compresi quelli degni di particolare protezione menzionati al *capoverso 1* (cfr. art. 5 lett. c LPD; art. 57r cpv. 2 LOGA). È opportuno menzionare anche i dati delle persone giuridiche in quanto vengono trattati, per esempio, nell'ambito del rilascio delle autorizzazioni di cui all'articolo 15 e seguenti o della concessione di vendita online di cui all'articolo 48 e seguenti.

Il trattamento dei dati personali deve essere conforme ai principi generali della legislazione sulla protezione dei dati, tra i quali rientra il diritto di ogni persona di consultare tutti i dati che la riguardano (art. 25 LPD) ed eventualmente di richiederne la rettifica (art. 32 LPD).

Il *capoverso 1* elenca i vari scopi del trattamento dei dati previsti nell'ambito del progetto preliminare. La *lettera a* riguarda il trattamento dei dati nell'ambito della coltivazione e della fabbricazione a titolo commerciale. Durante la procedura di autorizzazione l'UFSP tratta diversi dati, compresi quelli degni di particolare protezione. Per esempio, l'articolo 15 capoverso 2 lettera b prevede che vengano dimostrate le condizioni d'esercizio per la fabbricazione di prodotti della canapa e che, in determinate circostanze, debbano essere resi noti all'UFSP segreti di fabbricazione. L'articolo 15 capoverso 2 lettera e richiede che l'UFSP tratti i dati relativi alle iscrizioni nel casellario giudiziale della persona responsabile designata e, di conseguenza, dati personali degni di particolare protezione. Nel contesto delle misure di controllo di cui all'articolo 37 capoverso 4 vanno trattati, per esempio, dati concernenti le sanzioni di natura amministrativa. Le autorità cantonali competenti informano pertanto l'autorità federale preposta al rilascio dell'autorizzazione in merito a gravi irregolarità e violazioni che constata durante l'attività di controllo. In caso di rinnovo di un'autorizzazione, l'autorità competente può trattare dati riguardanti eventuali sanzioni amministrative ad essa correlate. Può rendersi necessario il trattamento di segreti di fabbricazione e, quindi, di dati degni di particolare protezione concernenti persone giuridiche anche in virtù dell'articolo 34: quest'ultimo infatti prevede, per esempio, l'obbligo di notifica della composizione dei prodotti durante la fabbricazione di prodotti della canapa contenenti additivi che hanno subito una modifica sostanziale. Anche nell'ambito dei controlli previsti dall'articolo 37 e seguenti è richiesto, in determinate circostanze, il trattamento di dati aziendali degni di particolare protezione.

<sup>187</sup> RS 235.1

<sup>188</sup> RS 172.010

La *lettera b* riguarda i dati oggetto di trattamento nell'ambito della vendita di cui al capitolo 5, in particolare la verifica delle condizioni per il rilascio delle concessioni (v. art. 40 segg. e 48 segg., soprattutto art. 49 cpv. 1 lett. f) e il controllo (v. art. 45 segg. e 53 segg.), del rispetto delle disposizioni concernenti i punti vendita da parte dei titolari di una concessione (v. art. 42 segg.). Analogamente a quanto previsto per la coltivazione e la fabbricazione a titolo commerciale, anche in questo caso devono essere trattati dati nel contesto del rilascio della concessione e del controllo delle disposizioni sulla vendita, compresi dati degni di particolare protezione, segnatamente quelli relativi ai segreti di fabbricazione e alle sanzioni. Durante la procedura di rilascio della concessione devono essere resi noti, nell'ambito della vendita, in particolare anche segreti aziendali che devono essere trattati dalle autorità: occorre infatti indicare l'impiego di eventuali utili (art. 40 cpv. 1 lett. c.) o fornire informazioni sulla struttura salariale del personale.

La *lettera c* riguarda il trattamento dei dati nell'ambito dell'importazione, del transito e dell'esportazione di cui al capitolo 6. I dati vengono trattati in particolare ai fini della verifica delle condizioni di autorizzazione di cui all'articolo 58 nonché per lo svolgimento dei compiti esecutivi alle frontiere di cui all'articolo 61.

La *lettera d* riguarda nello specifico i dati finanziari delle aziende (p. es. volumi di vendita) o i dati relativi ai prodotti della canapa (p. es. la relativa composizione) necessari per il calcolo della tassa d'incentivazione, dell'indennità di esecuzione e degli emolumenti di cui al capitolo 7 (in particolare art. 63 e 64).

La *lettera e* autorizza il trattamento di dati non contemplati alle lettere precedenti da parte delle autorità cantonali e federali qualora si rivelino necessari altri atti di esecuzione per il rilascio di autorizzazioni e i compiti di vigilanza. Alla *lettera e* vengono menzionati in particolare i dati raccolti nell'ambito del rilascio di autorizzazioni e della vigilanza. Si tratta tuttavia di una fattispecie residuale generale per gli atti di esecuzione previsti nel quadro della presente legge (v. art. 46 cpv. 5 lett. a e art. 88 cpv. 2).

Alle *lettere c, d ed e* vengono menzionati i seguenti dati personali degni di particolare protezione: dati relativi a perseguimenti o sanzioni di natura amministrativa e penale, nonché dati concernenti segreti professionali, d'affari o di fabbricazione. Le *lettere f e g* riguardano i dati necessari per garantire la tracciabilità e la trasparenza dei prodotti della canapa messi in commercio, segnatamente mediante l'introduzione del sistema di notifica dei prodotti (art. 34) o la diffusione di informazioni nel contesto del richiamo di un prodotto (art. 36). Possono essere trattati dati relativi a segreti professionali, d'affari o di fabbricazione. La Confederazione tratta infine i dati relativi a persone fisiche e giuridiche legati al sistema elettronico di tracciabilità di cui all'articolo 85 (*lett. h*). In tale contesto possono essere trattati dati degni di particolare protezione che riguardano le composizioni dei prodotti della canapa protette dal segreto di fabbricazione.

In considerazione delle molteplici autorità d'esecuzione e dei numerosi livelli istituzionali coinvolti, oltre alla LPD e alla LOGA si dovrà tenere conto anche delle leggi cantonali sulla protezione dei dati. La presente disposizione autorizza anche i Cantoni a trattare o far trattare dati personali nel contesto dell'esecuzione della futura LPCan,

che dispongono così di una base specifica per il trattamento dei dati, compresi quelli degni di particolare protezione.

*Capoverso 2:* dal momento che i compiti esecutivi dei servizi competenti menzionati al capoverso 1 sono molteplici e al momento dell'elaborazione dell'atto legislativo non sono ancora totalmente noti, i servizi competenti vengono autorizzati nel singolo caso a trattare ulteriori dati personali degni di particolare protezione, ma solo nella misura in cui ciò è assolutamente necessario per l'adempimento dei compiti che incombono loro in virtù della legge.

Il *capoverso 3* autorizza il Consiglio federale a disciplinare forma e contenuto del trattamento dei dati e a stabilire i termini per la conservazione e la distruzione dei dati.

#### *Art. 71 Scambio di dati in Svizzera*

Questo articolo si orienta ampiamente all'articolo 40 LPTab. Al fine di garantire l'esecuzione della futura LPCan, gli organi federali e cantonali competenti devono potersi scambiare reciprocamente informazioni. Per esempio, in caso di problemi legati a un prodotto immesso sul mercato, un organo esecutivo cantonale deve poter informare l'organo corrispondente di un altro Cantone o le autorità federali competenti.

Il *capoverso 1* autorizza i servizi menzionati a scambiarsi reciprocamente i dati di cui necessitano per svolgere i compiti esecutivi previsti dalla futura LPCan. Sono compresi sia i dati personali sia ulteriori informazioni inerenti all'esecuzione della legislazione sui prodotti della canapa, come per esempio le informazioni sulla composizione problematica dei prodotti. L'obbligo di fornitura dei dati si applica unicamente nella misura in cui questi ultimi sono realmente necessari per l'esecuzione di un compito previsto dalla legge e se il servizio che ne fa richiesta è effettivamente incaricato dello svolgimento del compito esecutivo in questione. In caso contrario non è consentito alcuno scambio dei dati.

Il *capoverso 2* incarica il Consiglio federale di disciplinare i dettagli dello scambio di dati, ovvero le modalità e la forma nella quale devono essere messi a disposizione i dati. Quest'ultimo aspetto assume una certa rilevanza nell'ottica di un utilizzo efficiente dei dati nel rispetto dei requisiti in materia di protezione dei dati.

#### *Art. 72 Scambio di dati con l'estero e con organizzazioni internazionali*

Il tenore del presente articolo corrisponde ampiamente a quello dell'articolo 61 LDerr e dell'articolo 41 LPTab. Nell'ambito della cooperazione internazionale (v. art. 86) le autorità federali competenti collaborano con autorità, istituzioni estere o organizzazioni internazionali. Spetta al Consiglio federale disciplinare nel singolo caso le competenze e le procedure per lo scambio di dati personali e dati concernenti persone giuridiche al fine di garantire un utilizzo efficiente dei dati necessari ai fini della protezione della salute e della sicurezza pubblica e assicurare al contempo il rispetto dei requisiti in materia di protezione dei dati (*cpv. 1*).

I dati degni di particolare protezione, come per esempio quelli relativi a sanzioni di natura amministrativa o penale inflitte a un'azienda o un privato, possono essere comunicati ad autorità e istituzioni estere o a organizzazioni internazionali solo in presenza di una delle fattispecie di cui al *capoverso 2*, ossia: la Svizzera è obbligata a

mettere a disposizione tali dati in virtù di un trattato internazionale o una risoluzione di un'organizzazione internazionale (*lett. a*); la comunicazione di tali dati è indispensabile per scongiurare pericoli che minacciano direttamente la salute (*lett. b*) oppure i dati consentono nel singolo caso di scoprire traffici illeciti o altre gravi violazioni del progetto preliminare (*lett. c*). Inoltre possono essere eseguite procedure di assistenza giudiziaria, in particolare nell'ambito del diritto penale, sulla base delle convenzioni internazionali in materia.

Lo scambio dei dati con autorità e istituzioni estere o organizzazioni internazionali nel contesto dell'applicazione di prescrizioni tecniche è disciplinato all'articolo 22 della legge federale del 6 ottobre 1995<sup>189</sup> sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTIC).

## Capitolo 10: Disposizioni penali

### Sezione 1: Atti punibili

In virtù degli articoli 2 e 3 del progetto preliminare, gli stupefacenti che producono effetti del tipo del THC impiegati a scopi non medici rientrano nel campo d'applicazione della futura legge. Conformemente al capitolo 4, la canapa deve poter essere coltivata legalmente e i prodotti della canapa devono poter essere fabbricati altrettanto legalmente ed essere immessi in seguito sul mercato (capitolo 5). Le prescrizioni di cui al capitolo 3 autorizzano inoltre l'autoapprovvigionamento. Per contro, l'impiego a scopi medici e scientifici degli stupefacenti che producono effetti del tipo del THC continua a essere assoggettato alla LStup (v. art. 3 cpv. 2). In questo caso rimangono pertanto applicabili le disposizioni penali pertinenti della LStup (art. 19 segg. LStup). Gli stupefacenti che producono effetti del tipo del THC utilizzati come agenti terapeutici rientrano nel campo d'applicazione della legge del 15 dicembre 2000<sup>190</sup> sugli agenti terapeutici (LATER) (cfr. anche l'art. 1b LStup e in merito alle disposizioni penali l'art. 86 segg. LATER).

Per gli stupefacenti che producono effetti del tipo del THC (compresi la canapa e il THC secondo l'elenco h da creare ex novo della OESTup-DFI e quindi anche i prodotti della canapa) impiegati a scopi non medici si applicano le disposizioni penali illustrate di seguito. In tali disposizioni viene utilizzato, laddove opportuno, il termine generico «stupefacenti che producono effetti del tipo del THC» in conformità al futuro articolo 2 lettera a numero 3 PP-LStup (v. Modifica di altri atti normativi, n. 3) al fine di garantire, per esempio, che possa essere perseguito penalmente anche l'utilizzo illegale del THC in forma pura. Un minore che commette uno degli atti punibili è assoggettato al diritto penale minorile (cfr. art. 1 cpv. 1 lett. a della legge federale del 20 giugno 2003<sup>191</sup> sul diritto penale minorile).

<sup>189</sup> RS 946.51

<sup>190</sup> RS 812.21

<sup>191</sup> RS 311.1

---

*Art. 73–74*

La futura LPCan deve consentire l'impiego legale di stupefacenti che producono effetti del tipo del THC (canapa proveniente dall'autoapprovvigionamento e dalla coltivazione a titolo commerciale, materiale di base e prodotti della canapa) a scopi non medici. Chi continua a operare sul mercato illegale al di fuori di questo quadro legale si rende passibile di pena conformemente all'*articolo 73*. In tal senso è anche vietato per i titolari di un'autorizzazione di coltivazione o di fabbricazione dispensare gratuitamente stupefacenti che producono effetti del tipo del THC (*art. 73 cpv. 1 lett. d*). Le pene previste dall'*articolo 73 capoverso 1* corrispondono a quelle di cui all'*articolo 19 capoverso 1* LStup. Poiché l'*articolo 73*, diversamente dall'*articolo 19* LStup, disciplina le norme penali esclusivamente applicabili alla canapa, il materiale di base e i prodotti della canapa, vi si può far riferimento per i delitti legati alla canapa.

L'*articolo 74* disciplina le fattispecie contravvenzionali. La *lettera a* prevede una multa per chiunque detiene negli spazi pubblici prodotti della canapa o prodotti provenienti dall'autoapprovvigionamento in quantità superiori a quelle autorizzate dall'*articolo 7*. La dispensazione gratuita a una persona adulta da parte di privati in quantità superiori a quelle autorizzate rientra nella fattispecie prevista all'*articolo 74 lettera b*. Conformemente all'*articolo 74 lettera c* è punito con la multa chi coltiva contemporaneamente da quattro a dieci piante di canapa di genere femminile in fase di fioritura. Chi ne coltiva più di dieci viene punito in conformità all'*articolo 73 capoverso 1 lettera a*. Chi viola il divieto, nell'ambito dell'autoapprovvigionamento, di fabbricare THC per via semisintetica o sintetica adempie la fattispecie di cui all'*articolo 74 lettera d*. Le quantità detenute di cui all'*articolo 74 lettera e* si riferiscono all'ambito privato conformemente all'*articolo 14*. Ciò che viene detenuto non in ambito privato a scopo di autoapprovvigionamento senza la necessaria autorizzazione rientra nella fattispecie prevista all'*articolo 73 capoverso 1 lettera a*. In ambito commerciale, ciò è invece consentito in virtù di un'apposita autorizzazione di fabbricazione. Secondo l'*articolo 74 lettera f* si rende passibile di pena chi contravviene a una disposizione di esecuzione del Consiglio federale la cui violazione è dichiarata punibile nell'ordinanza.

Le fattispecie qualificate menzionate all'*articolo 19 capoverso 2* lettere b–d LStup sono state riprese nel progetto preliminare con lievi variazioni a livello di formulazione. Secondo l'*articolo 73 capoverso 2 lettera b* si deve realizzare una grossa cifra d'affari o un guadagno considerevole affinché trovi applicazione la fattispecie qualificata. La legge del 18 marzo 2016 sulle multe disciplinari (LMD) e il relativo diritto esecutivo devono essere modificati in modo da poter infliggere multe disciplinari in caso di contravvenzioni di cui all'*articolo 74*.

*Minoranza: art. 74, frase introduttiva e art. 78 cpv. 1, frase introduttiva*

Una minoranza (de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) chiede che per le fattispecie che prevedono soltanto multe o pene pecuniarie la multa non sia inferiore a 100 franchi e la pena pecuniaria non sia inferiore a quattro aliquote giornaliere.

*Art. 75 Violazione del divieto di dispensazione ai minorenni*

L'articolo 75 costituisce una fattispecie qualificata rispetto all'articolo 74 lettera b che si giustifica nell'ottica della protezione dei giovani. Le norme penali corrispondono alla fattispecie analoga di cui all'articolo 19<sup>bis</sup> LStup.

*Art. 76–78*

Chiunque contravviene intenzionalmente ai requisiti per i prodotti della canapa (qualità dei prodotti, imballaggio, informazioni sui prodotti e avvertenze [v. sezione 2 e 3 del capitolo 4]), alle prescrizioni sulla vendita (capitolo 5) e a ulteriori disposizioni della legge (p. es. relative al sistema elettronico di tracciabilità, in materia di importazione, transito ed esportazione o concernenti il divieto di pubblicità) è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria (*art. 76 e 77*) o con una pena pecuniaria (*art. 78*).

Secondo l'articolo 78 capoverso 1 lettera f del progetto preliminare si rende inoltre passibile di pena chi elude la tassa d'incentivazione o la mette in pericolo. Il concetto di messa in pericolo si ispira in modo analogo a quello previsto all'articolo 43 della legge sul CO<sub>2</sub>.

Mette in pericolo la tassa d'incentivazione chi:

- in violazione della legge, non si annuncia come titolare di una concessione assoggettato alla tassa;
- non tiene, non stabilisce, non conserva o non presenta correttamente i libri di commercio, i giustificativi, le carte d'affari e altre registrazioni o non adempie o non adempie correttamente il proprio obbligo di registrazione nel sistema di tracciabilità o non adempie il proprio obbligo d'informazione;
- con una domanda di abbuono o rimborso della tassa o quale persona tenuta a dare informazioni, fornisce indicazioni false, tace fatti rilevanti o presenta giustificativi inveritieri su fatti rilevanti;
- omette di dichiarare o dichiara in modo errato dati e prodotti della canapa determinanti per la riscossione della tassa;
- nelle fatture o in altri documenti indica una tassa d'incentivazione non pagata o una tassa con un importo diverso; o
- intralcia, impedisce o rende impossibile lo svolgimento regolare di un controllo.

Potrebbe rendersi necessario un abbuono o un rimborso della tassa, per esempio, in caso di richiamo di una merce dovuto a una dichiarazione errata dei prodotti assoggettati alla tassa.

*Art. 79 Confisca*

Questa disposizione corrisponde all'articolo 24 LStup. È importante concedere alle autorità competenti, anche nel quadro della futura LPCan, la possibilità di sottoporre a confisca la canapa.

**Art. 80**            *Rapporto con altre leggi federali*

In analogia all'articolo 27 capoverso 2 LStup viene stabilito che nell'ambito dell'importazione, del transito e dell'esportazione le disposizioni penali della legge del 18 marzo 2005<sup>192</sup> sulle dogane (LD) e della legge del 12 giugno 2009<sup>193</sup> sull'IVA (LIVA) non trovano applicazione.

**Sezione 2: Perseguimento penale****Art. 81**            *Perseguimento penale*

Il perseguimento penale spetta ai Cantoni (*cpv. 1*).

I *capoversi 2 e 3* corrispondono all'articolo 28 capoversi 2 e 3 LStup.

Per i casi di esigua gravità in cui la colpa e le conseguenze sono di lieve entità viene prevista una disposizione che tiene conto del principio di opportunità in analogia all'articolo 87 capoverso 6 LATer. Oltre alla possibilità di punire con una multa i casi meno gravi prevista agli articoli 76 capoverso 2, 77 capoverso 2 e 78 capoverso 2, deve essere pertanto possibile per i casi di esigua gravità prescindere in toto dal perseguimento penale e da ogni pena (*cpv. 4*).

**Art. 82**            *Obbligo di segnalazione e di denuncia*

*Capoverso 1*: affinché l'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione o della concessione possa adottare le eventuali misure necessarie, l'autorità di perseguimento penale che avvia un procedimento penale nei confronti del titolare di un'autorizzazione o di una concessione ne informa l'autorità competente.

Il *capoverso 2* prevede di conseguenza anche l'obbligo per le autorità federali e cantonali competenti di denunciare all'autorità di perseguimento penale competente le infrazioni alle disposizioni del progetto preliminare.

**Capitolo 11: Compiti della Confederazione e dei Cantoni****Sezione 1: Collaborazione****Art. 83**

Questo articolo sancisce il principio del coordinamento e della collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni e prevede la possibilità di coinvolgere altre autorità, come i Comuni, o altre organizzazioni eventualmente interessate. Si rifà all'articolo 44 Cost. secondo cui la Confederazione e i Cantoni collaborano e si aiutano reciproca-

<sup>192</sup> RS **631.0**

<sup>193</sup> RS **641.20**

mente nell'adempimento dei loro compiti. Il coordinamento può garantire, per esempio, l'armonizzazione delle misure di esecuzione e dell'attività di informazione nonché il monitoraggio dell'attuazione e dell'ulteriore sviluppo della futura LPCan. In particolare, i due livelli istituzionali dovrebbero coordinarsi per quanto riguarda la prevenzione(v. al riguardo anche l'art. 3 cpv. 1 lett. b nonché il capitolo 1a della LStup).

*Minoranza: art. 83, art. 84 cpv. 2 e 3, art. 85 cpv. 3 lett. d, art. 87 cpv. 3, frase introduttiva e lett. a-c*

Una minoranza (Hässig Patrick, Crottaz, Gysi Barbara, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Porchet, Weichelt, Wyss) chiede di formulare in maniera più vincolante le disposizioni concernenti la ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni e di prevedere disposizioni supplementari in materia di rendiconto, monitoraggio e valutazione.

## **Sezione 2: Compiti della Confederazione**

### *Art. 84            Vigilanza e coordinamento*

La Confederazione vigila sull'esecuzione delle disposizioni di legge da parte dei Cantoni (*cpv. 1*). Spetta sostanzialmente a questi ultimi coordinare tra di loro le rispettive misure.

In virtù del *capoverso 2* la Confederazione svolge anche una funzione di coordinamento sussidiaria, se necessario per garantire un'esecuzione uniforme. Secondo la *lettera a* può prescrivere l'adozione di misure volte a unificare l'esecuzione. Ciò comprende, per esempio, la definizione della densità delle misure di controllo cantonali nell'ambito della fabbricazione o della vendita. Garantire un'esecuzione uniforme assicura in particolare che i test d'acquisto vengano eseguiti nella forma e nel numero adeguati. Secondo la *lettera b* la Confederazione può obbligare i Cantoni a informarla sulle misure di esecuzione adottate. Ciò permette in particolare di definire i contenuti del rapporto che i Cantoni devono presentare alla Confederazione conformemente all'articolo 87 capoverso 3 nell'ottica di uniformare l'attività di informazione. Consente anche di imporre un'attività di informazione puntuale riguardo a un determinato sviluppo.

Secondo la *lettera c* la Confederazione ha la facoltà di creare ai fini del coordinamento una piattaforma che deve contribuire a semplificare e uniformare l'esecuzione della futura LPCan. Tale piattaforma è composta da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e delle organizzazioni interessate (p. es. CFDNT). Tra i temi per i quali un approccio coordinato da parte dei Cantoni appare appropriato potrebbero figurare, per esempio, le direttive in materia di ispezione presso i punti vendita e i siti produttivi, i contenuti della formazione per il personale di vendita o gli standard minimi per l'impiego di eventuali proventi derivanti dalla vendita.

Art. 85            *Sistema di tracciabilità*

L'obiettivo del sistema di tracciabilità è garantire il rispetto delle prescrizioni di legge attraverso il monitoraggio delle transazioni e impedendo deviazioni sul mercato illegale. Il sistema serve anche a monitorare che non giunga sul mercato legale canapa prodotta illegalmente o non conforme ai requisiti di sicurezza. Il sistema di tracciabilità deve inoltre fungere da importante fonte di dati ai fini, per esempio, del monitoraggio di cui all'articolo 68, della riscossione della tassa d'incentivazione secondo l'articolo 64 capoverso 3 e della verifica del conseguimento degli obiettivi secondo quanto previsto all'articolo 62 capoverso 5. Tale sistema può altresì facilitare l'esecuzione del ritiro dei prodotti della canapa conformemente all'articolo 36 capoverso 2 contribuendo a garantire la protezione dei consumatori. Infine, deve servire ai fini del controllo dei prodotti della canapa eliminati (cfr. art. 88 cpv. 4).

Con il sistema di tracciabilità deve essere rispettato l'obbligo di controllo derivante anche dalla Convenzione unica sugli stupefacenti (cfr. art. 22 in combinato disposto con l'art. 28 CU 61) e dal diritto in materia di stupefacenti. La Convenzione unica sugli stupefacenti prevede un regime di controllo statale per la coltivazione e la raccolta di canapa. Un'interpretazione moderna di queste disposizioni giustifica l'impiego di strumenti elettronici per la tracciabilità delle catene di fornitura e l'esecuzione degli obblighi di controllo da parte di più autorità centrali e decentralizzate anziché un'unica agenzia, come previsto dalla Convenzione unica sugli stupefacenti<sup>194</sup>. Con il sistema di tracciabilità viene attuato per analogia un simile sistema di controllo per la canapa impiegata a scopi non medici. Ciò consente di garantire il controllo richiesto dal diritto internazionale ed evitare così che un mercato della canapa legale non controllato in Svizzera possa avere conseguenze negative sui Paesi limitrofi (v. n. 7.2).

Un sistema analogo di tracciabilità viene già utilizzato nell'ambito delle sperimentazioni scientifiche pilota con la canapa. È possibile ispirarsi di conseguenza alle esperienze maturate in tale contesto. Sistemi di tracciabilità di diversa impostazione sono in uso anche in altri Paesi come il Canada o in molti Stati americani, tra cui California e Colorado.

Secondo il *capoverso 1* nel sistema di tracciabilità devono essere registrati i semi e le talee di canapa destinati alla coltivazione a titolo commerciale, la canapa intesa come singole piante di canapa e raccolto, il materiale di base, compreso il THC semisintetico o sintetico, il materiale di scarto contenente THC derivante dal processo di coltivazione o di fabbricazione e i prodotti della canapa a tutti i livelli di produzione, lavorazione e commercio, ovvero dalla coltivazione alla vendita finale («from seed to sale») compresa la relativa eliminazione (art. 88). Vanno registrati anche il materiale di base e i prodotti della canapa che vengono importati ed esportati conformemente all'articolo 58.

I semi e le talee di canapa utilizzati nell'ambito della coltivazione a titolo commerciale devono essere registrati nel sistema di tracciabilità per svariate ragioni. Anzitutto per

<sup>194</sup> Sprecher, F. (2023): Rechtsgutachten Völkerrechtskonformität einer Cannabisregulierung im Rahmen der Pa. Iv. Siegenthaler 2023. La perizia redatta all'attenzione dell'UFSP è consultabile all'indirizzo: [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > 20.473 > Documenti delle Commissioni pubbliche, pagg. 47–48.

via del fatto che la produzione di stupefacenti per l'ulteriore lavorazione a titolo commerciale è l'obiettivo dichiarato dei titolari di una concessione di coltivazione. In secondo luogo, è più pratico registrare fin dall'inizio i semi di canapa seminati e le talee coltivate piuttosto che stabilire lo stadio di crescita di ogni singola pianta di canapa di genere femminile a partire dal quale il materiale vegetale supera la soglia dell'1 per cento di THC prevista dal diritto in materia di stupefacenti.

*Capoverso 2:* sono assoggettati all'obbligo di registrazione tutti i titolari di un'auto-rizzazione di coltivazione e di fabbricazione e tutti i titolari di concessioni di vendita. La registrazione del materiale di base, del materiale di scarto e dei prodotti della canapa eliminati è disciplinata all'articolo 88 capoverso 3. La canapa proveniente dall'autoapprovvigionamento non deve essere registrata nel sistema, in quanto la registrazione dell'autoapprovvigionamento non sarebbe proporzionata né praticabile e non sarebbe conforme al principio di responsabilità personale previsto in tale ambito. Inoltre, chi pratica l'autoapprovvigionamento non è tenuto a registrarsi.

Con la norma di delega di cui al *capoverso 3* il Consiglio federale viene incaricato di disciplinare i dettagli relativi al sistema di tracciabilità. Tra i dati da inscrivere conformemente alla *lettera a* possono rientrare per esempio:

- la singola registrazione di ogni pianta di canapa (già alla semina del seme di canapa o alla piantumazione della talea), del materiale di base e di ogni prodotto della canapa mediante marcatura o codifica specifica, per esempio tramite codice QR o tecnologia Radio Frequency Identification (tag RFID). In caso di utilizzo di un codice QR, quest'ultimo andrebbe riportato sull'imballaggio dei prodotti della canapa (v. art. 28 cpv. 1 lett. j);
- dal punto di vista tecnico la registrazione nel sistema di tracciabilità può essere effettuata tramite numeri di identificazione che vengono memorizzati in un codice QR o nel tag RFID. Questi numeri permettono di registrare e richiamare diverse informazioni, come per esempio la varietà, le condizioni di coltivazione e le fasi di crescita, il raccolto, l'ulteriore lavorazione, i lotti di produzione, lo stoccaggio, il trasporto, la vendita o l'eliminazione;
- per quanto concerne il materiale di base derivante dalla pianta di canapa potrebbero essere registrati la varietà, il tenore totale di THC e il peso. Questi ultimi due valori si potrebbero registrare anche per il materiale di base derivante da THC fabbricato per via semisintetica o sintetica;
- per i prodotti della canapa si potrebbero registrare la categoria di prodotti di cui all'articolo 5 capoverso 1 lettere c-i e il tenore totale di THC in milligrammi e per i prodotti contenenti additivi anche in percentuale;
- per tutti i beni registrati occorre inserire le informazioni relative al coltivatore o al fabbricante, il lotto di produzione e la data di raccolta o di fabbricazione;
- ai fini della classificazione in una classe di rischio inferiore nell'ambito della tassa d'incentivazione possono essere registrati i certificati che attestano il rispetto degli standard tecnici di sicurezza di cui all'articolo 63 capoverso 3;

- è possibile anche registrare i certificati di analisi emessi nell'ambito del controllo autonomo dei fabbricanti per ogni lotto di produzione (v. il commento all'art. 33 cpv. 2).

I dati relativi ai clienti dei punti vendita non vanno registrati.

Il Consiglio federale deve inoltre disciplinare i dati da registrare concernenti il materiale di base e i prodotti della canapa che vengono importati o esportati conformemente all'articolo 58. Per le merci importate o esportate si tratta sostanzialmente degli stessi dati precedentemente menzionati.

*Lettera b:* il Consiglio federale disciplina le competenze delle autorità federali e cantonali preposte al trattamento dei dati e ai diritti d'accesso. Le autorità competenti devono avere un accesso selettivo ai dati di cui necessitano per la propria attività di esecuzione. Hanno diritto d'accesso in particolare i Cantoni (p. es. gli organi di polizia e i chimici cantonali), le autorità preposte al rilascio della concessione e dell'autorizzazione, Swissmedic e l'UDSC.

*Lettera c:* il Consiglio federale disciplina i dettagli relativi al trattamento e all'utilizzo dei dati. I dati concernenti i flussi di merci devono essere messi a disposizione delle autorità federali e cantonali di controllo e preposte al rilascio dell'autorizzazione, in particolare ai fini dei controlli. I certificati di analisi registrati nel sistema di tracciabilità nell'ambito del controllo autonomo della qualità dei prodotti di cui all'articolo 33 capoverso 2 servono alle autorità cantonali ai fini della verifica dei requisiti di qualità dei prodotti secondo la sezione 2 del capitolo 4 e ai fini del controllo del rispetto degli obblighi di controllo autonomo in capo ai fabbricanti di cui all'articolo 33. Inoltre, deve essere possibile acquisire i dati per il calcolo della tassa d'incentivazione da applicare agli assoggettati secondo l'articolo 64 capoverso 3, per la verifica del conseguimento degli obiettivi di incentivazione secondo l'articolo 62 capoverso 5 e in forma statistica per il monitoraggio secondo l'articolo 68.

#### *Art. 86 Cooperazione internazionale*

Secondo il *capoverso 1* le autorità federali competenti collaborano sia con le autorità e le istituzioni estere sia con le organizzazioni internazionali. La cooperazione nell'ambito della canapa deve impedire che la regolamentazione svizzera sulla canapa abbia conseguenze negative sui Paesi privi di normative in materia. Tale disposizione deve inoltre garantire un approccio coordinato con i Paesi che regolamentano il mercato della canapa. Tra le «organizzazioni internazionali» menzionate rientrano, per esempio, l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), l'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC), l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), l'UE e il Consiglio d'Europa. La cooperazione internazionale potrebbe assumere un ruolo rilevante in particolare nel caso in cui un prodotto della canapa di un'azienda con sede in Svizzera venisse immesso sul mercato nazionale ed estero e diventasse oggetto di misure di richiamo o ritiro in Svizzera. Viceversa, è anche lecito pensare che le autorità svizzere vengano informate dalle autorità estere sui rischi legati a un prodotto importato in Svizzera. La Svizzera potrebbe anche aderire a una rete di laboratori creata a livello internazionale che si

occupa in particolare di questioni legate all'analisi dei prodotti e allo sviluppo congiunto di metodi di controllo. Nell'ambito della lotta contro il traffico illecito di stupefacenti, l'articolo 29b LStup continuerà a costituire la base legale per la cooperazione internazionale della fedpol (v. quanto esposto all'art. 3 cpv. 1 lett. d e nella Modifica di altri atti normativi, n. 3, art. 29b LStup). Oltre all'Interpol, riveste un ruolo fondamentale per la fedpol soprattutto la cooperazione con l'Europol.

Il *capoverso 2* conferisce al Consiglio federale la competenza di concludere accordi internazionali concernenti la cooperazione negli ambiti tecnici dello scambio di informazioni con organizzazioni internazionali o autorità estere nonché la partecipazione a sistemi internazionali d'informazione dei consumatori o delle autorità (*lett. a*). Al Consiglio federale deve essere affidata la stessa competenza nell'ambito della partecipazione di esperti svizzeri a reti internazionali impegnate nella prevenzione delle dipendenze (*lett. b*). In virtù dell'articolo 14 LOTC possono essere inoltre conclusi ulteriori accordi internazionali, in particolare per quanto concerne l'introduzione o la modifica di norme tecniche.

### Sezione 3: Compiti dei Cantoni

#### Art. 87 *Compiti esecutivi dei Cantoni*

Ai Cantoni spetta l'esecuzione delle disposizioni della futura LPCan, nella misura in cui tale competenza non è stata affidata esplicitamente alla Confederazione (*cpv. 1*). I Cantoni emanano segnatamente le disposizioni esecutive necessarie e disciplinano la propria organizzazione in relazione ai compiti che incombono loro nel contesto della presente legge. Tali compiti comprendono in particolare il rilascio, il rinnovo e la revoca di concessioni per la vendita nei punti vendita, i controlli nell'ambito della produzione, l'organizzazione dei test d'acquisto e il perseguimento penale.

Secondo il *capoverso 2* i Cantoni devono comunicare all'UFSP le autorità da essi designate per l'esecuzione della legge. Tale disposizione permette di facilitare, tra le varie cose, il coordinamento da parte della Confederazione (v. art. 84).

I Cantoni riferiscono inoltre all'UFSP ogni due anni in merito all'esecuzione della futura LPCan (*cpv. 3*). I contenuti del rapporto possono essere stabiliti dal Consiglio federale al fine di garantire un'attività di informazione uniforme da parte dei Cantoni (v. art. 84 cpv. 2). I Cantoni potrebbero dover riferire, per esempio, riguardo ai controlli effettuati sulla qualità dei prodotti nonché in merito alla verifica dei punti vendita.

#### Art. 88 *Eliminazione di materiale di base, materiale di scarto e prodotti della canapa*

Al fine di garantire un'esecuzione coerente, la disposizione concernente l'eliminazione del materiale di base, del materiale di scarto e dei prodotti della canapa impiegati a scopi non medici deve corrispondere a quella relativa alla canapa per scopi medici di cui all'articolo 70 OCStup. Il *capoverso 1* prevede di conseguenza che il materiale di base, il materiale di scarto e i prodotti della canapa modificati, scaduti, non più

utilizzati o sequestrati vengano eliminati in modo adeguato dalle autorità cantonali competenti. Il materiale di scarto derivante dal processo di coltivazione o di fabbricazione che viene però riutilizzato non deve essere eliminato. Un'eliminazione adeguata dei materiali di base, dei prodotti della canapa e dei relativi scarti mira a garantire che non giungano sul mercato illegale o vengano utilizzati in maniera illecita. L'eliminazione dei prodotti della canapa nell'ambito della vendita online deve essere effettuata dal Cantone in cui sono depositati tali prodotti.

I costi per l'eliminazione sono a carico dei titolari dell'autorizzazione, dei titolari di una concessione, dei proprietari o dei possessori (*cpv. 2*).

Il *capoverso 3* prevede l'obbligo per le autorità cantonali competenti di registrare i dati necessari relativi all'eliminazione nel sistema elettronico di tracciabilità di cui all'articolo 85. Vanno registrati il numero e la quantità di materiale di base, di materiale di scarto contenente THC e di prodotti della canapa eliminati. Nella pratica i dati possono essere inseriti anche dal titolare dell'autorizzazione o della concessione e l'autorità cantonale si limita a confermare a sistema le quantità eliminate. I dettagli relativi all'iscrizione vengono disciplinati dal Consiglio federale (v. art. 85 *cpv. 3*).

#### **Sezione 4: Informazione del pubblico**

##### *Art. 89*

Il *capoverso 1* prevede l'obbligo di informazione per le autorità federali e cantonali. Queste ultime devono informare il pubblico, in forma facilmente accessibile e comprensibile, in particolare in merito ai rischi per la salute legati alla canapa e ai relativi prodotti (*lett. a*), soprattutto i rischi di un'eventuale dipendenza dalla canapa e gli effetti collaterali legati al consumo. Tali obblighi costituiscono, tra le varie cose, una base legale per lo svolgimento di campagne di prevenzione, informazione e sensibilizzazione, tra cui per esempio anche quelle volte a informare sui rischi della guida sotto l'influsso della canapa. La *lettera b* prevede l'obbligo per le autorità federali e cantonali competenti di informare sulle conoscenze scientifiche di interesse generale nell'ambito della protezione della salute in relazione alla canapa e ai prodotti della canapa. Le informazioni sulle attività di controllo di cui alla *lettera c* possono essere fornite sotto forma di rapporti annuali o in un'altra modalità adeguata. Il pubblico deve essere informato anche sui risultati del monitoraggio di cui all'articolo 68 *capoverso 1 (lett. d)*.

Il *capoverso 2* incarica la Confederazione di sensibilizzare e informare il pubblico sulla coltivazione sicura dei semi e delle talee di canapa destinati all'autoapprovvigionamento. Per esempio, possono essere fornite informazioni volte a impedire la formazione di muffa o a riconoscere la muffa nei fiori essiccati. Per l'acquisizione delle informazioni deve essere coinvolto l'Ufficio federale dell'agricoltura.

## Capitolo 12: Disposizioni finali

### *Art. 90–92*

Il Consiglio federale emana le necessarie disposizioni d'esecuzione (*art. 90*, v. anche n. 7.6). La modifica di altri atti normativi dovuta al presente progetto è disciplinata nell'allegato (*art. 91*). Le modifiche sono illustrate nelle sezioni riportate di seguito. Il progetto, in quanto legge federale, sottostà a referendum facoltativo in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera a Cost. (*art. 92*). L'entrata in vigore sarà stabilita dal Consiglio federale. In questo modo sarà possibile armonizzare l'entrata in vigore e l'emanazione del diritto esecutivo del Consiglio federale.

### **Allegato: Modifica di altri atti normativi**

#### **1. Codice penale svizzero<sup>195</sup>**

##### *Art. 66a cpv. 1 lett. q*

Deve essere possibile espellere uno straniero che viene condannato per uno dei reati di cui all'articolo 73 capoverso 2. Questi reati comprendono il traffico illecito sistematico commesso in banda, il traffico a titolo commerciale di stupefacenti che producono effetti del tipo del THC in cui si realizza una grossa cifra d'affari o un guadagno considerevole e il fatto di offrire, dispensare o rendere accessibili per mestiere stupefacenti che producono effetti del tipo del THC in centri di formazione destinati principalmente ai minorenni, come per esempio scuole, o nelle loro immediate vicinanze. L'espulsione dalla Svizzera viene disposta a prescindere dall'entità della pena inflitta e per un tempo da cinque a quindici anni.

##### *Minoranza: art. 66a cpv. 1 lett. q*

Una minoranza (Glarner, Aeschi, de Courten, Graber, Gutjahr, Pahud, Thalmann-Bieri, Wyssmann) chiede di prevedere l'espulsione dello straniero per tutte le fattispecie che prevedono una pena detentiva.

#### **2. Legge del 18 marzo 2016<sup>196</sup> sulle multe disciplinari**

##### *Art. 1 cpv. 1 lett. a n. 10*

Conformemente all'articolo 1 capoverso 1 lettera a numero 10 LMD è punito con una multa disciplinare secondo una procedura semplificata chiunque commette una contravvenzione prevista dalla LStup. L'ordinanza del 16 gennaio 2019<sup>197</sup> concernente

<sup>195</sup> RS 311.0

<sup>196</sup> RS 314.1

<sup>197</sup> RS 314.11

le multe disciplinari (OMD) prevede nell'allegato 2 numero 8001 una multa disciplinare unicamente per il consumo non autorizzato e intenzionale di stupefacenti che producono effetti del tipo del THC giusta l'articolo 19a numero 1 LStup. Dal momento che ora il consumo di stupefacenti che producono effetti del tipo del THC non è più passibile di pena, questa disposizione diventa obsoleta. Ora le contravvenzioni previste dal progetto preliminare dovranno essere punite con una multa disciplinare, motivo per cui al numero 10 il termine «legge sugli stupefacenti» deve essere sostituito con «legge federale del ... sui prodotti della canapa (LPCan)». Le contravvenzioni rilevanti in tale contesto sono quelle di cui all'articolo 74 PP-LPCan, in particolare quindi le contravvenzioni legate a prescrizioni in materia di autoapprovvigionamento (v. art. 12 segg. PP-LPCan) e alle quantità autorizzate di stupefacenti che producono effetti del tipo del THC che un privato può detenere negli spazi pubblici (v. art. 7 PP-LPCan).

#### *Art. 4 cpv. 2*

La LMD è in linea di principio applicabile alle infrazioni commesse sia dai giovani che al momento del fatto avevano compiuto i 15 anni sia dagli adulti. L'articolo 4 capoverso 2 costituisce una deroga a tale principio. La procedura della multa disciplinare deve essere esclusa per le contravvenzioni commesse da giovani che, al momento del fatto, non avevano ancora compiuto i 18 anni. Con tale deroga si intende tenere particolarmente conto della protezione dei giovani. Per le persone di età inferiore a 18 anni devono quindi trovare applicazione, anziché una multa disciplinare inflitta nella relativa procedura, le sanzioni previste dalla legge del 20 giugno 2003<sup>198</sup> sul diritto penale minorile (DPMin). La DPMin si fonda principalmente sui principi della protezione e dell'educazione del minore (art. 2 cpv. 1 DPMin). Le misure volte a indurre un cambiamento nel comportamento hanno la priorità sulle pene. I giovani che hanno commesso una contravvenzione di cui all'articolo 74 PP-LPCan e al momento del fatto avevano già compiuto i 18 anni possono essere puniti nella procedura della multa disciplinare con una multa.

### **2a. Legge federale del 19 dicembre 1958<sup>199</sup> sulla circolazione stradale**

Il progetto preliminare non prevede alcuna modifica della LCStr. La Commissione ritiene che la tolleranza zero per la canapa che vige attualmente sulle strade svizzere debba rimanere invariata (v. n. 2.1.2 e 4.1.2). Conformemente al diritto vigente la canapa e il THC sono retti dalle disposizioni in materia di stupefacenti. Non sono quindi ritenute idonee alla guida le persone che, sotto l'influsso di alcol, stupefacenti o medicinali oppure per altri motivi non hanno le attitudini fisiche o psichiche necessarie per guidare un veicolo (art. 31 cpv. 2 LCStr). A livello di ordinanza è stabilita la concentrazione nel sangue a partire dalla quale si ammette l'inattitudine alla guida, indipendentemente da altre prove e dal grado individuale di sopportabilità (art. 55 cpv. 7

<sup>198</sup> RS 311.1

<sup>199</sup> RS 741.01

LCStr). La presenza di THC è ritenuta comprovata e una persona non è quindi considerata idonea alla guida se viene raggiunto o superato nel sangue intero il valore limite analitico di 1,5 µg/L di THC<sup>200</sup>.

*Minoranza: allegato, n. 2a., art. 15d cpv. 1 lett. a<sup>bis</sup> e b, art. 16a cpv. 1 lett. b<sup>bis</sup> e c, art. 16b cpv. 1 lett. b<sup>bis</sup> e b<sup>ter</sup>, art. 16c cpv. 1 lett. b<sup>bis</sup> e c, art. 19 cpv. 3, art. 31 cpv. 2<sup>bis</sup>, 2<sup>ter</sup>, 2<sup>quater</sup> e 2<sup>quinqies</sup>, art. 55 cpv. 5 e 7 lett. a<sup>bis</sup>, art. 91, titolo marginale, cpv. 1 lett. b<sup>bis</sup> e cpv. 2 lett. a<sup>bis</sup>*

Una minoranza (Gysi Barbara, Crottaz, Marti Samira, Meyer Mattea, Piller Carrard, Porchet, Weichelt, Wyss) chiede che l'attuale divieto di guida sotto l'influsso della canapa rimanga invariato, ma che per le infrazioni vengano inflitte pene differenziate a seconda del tenore di THC nel sangue. A tale scopo è opportuno distinguere tra due valori limite (v. n. 4.2.2).

*Minoranza: allegato, n. 2a., art. 55 cpv. 5 e 7 lett. a e d*

Una minoranza (Thalmann-Bieri, de Courten, Aeschi, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Roudit, Wyssmann) chiede di ancorare esplicitamente nella legge il divieto di guida sotto l'influsso della canapa attualmente vigente.

### 3. Legge del 3 ottobre 1951<sup>201</sup> sugli stupefacenti

*Art. 1 lett. c*

Alla lettera c viene integrato il concetto di *consumo problematico*. Con consumo problematico (o a rischio) di stupefacenti e sostanze psicotrope si intende un consumo che ha conseguenze negative sulla vita del soggetto interessato o delle persone che lo circondano. Ciò può manifestarsi sotto forma di problemi di natura fisica, psichica o sociale, come per esempio dipendenza, difficoltà nella vita lavorativa o privata, perdita di controllo sul consumo o compromissioni dello stato di salute. Il consumo problematico non riguarda solo il consumo eccessivo o cronico, ma anche quello inadeguato alla situazione, come in gravidanza, in presenza di minorenni oppure prima o durante la guida. Anche la modalità di consumo (p. es. materiale non sterile) o le circostanze personali (infanzia, gioventù) possono aumentare i rischi. Le persone non devono essere protette solo dagli effetti nocivi per la salute e sotto il profilo sociale provocati da turbe psichiche e comportamentali legate alla dipendenza. È altrettanto importante tutelarle dalle conseguenze del consumo problematico in generale. Ai fini della prevenzione di cui si fa menzione all'articolo 1a LStup rispettivamente del rilevamento e dell'intervento precoce è opportuno adottare misure di protezione non solo quando è già presente una turba legata alla dipendenza, ma occorre intervenire quanto prima possibile in presenza di altre forme di consumo problematico. Questa modifica tiene conto del fatto che soprattutto la canapa e altre droghe cosiddette ricreative

<sup>200</sup> Art. 34 dell'ordinanza dell'USTRA concernente l'ordinanza sul controllo della circolazione stradale (OCCS-USTRA; RS 741.013.1) e art. 2 cpv. 2 dell'ordinanza sulle norme della circolazione stradale (ONC; RS 741.11)

<sup>201</sup> RS 812.121

spesso non danno origine a una turba legata alla dipendenza, ma presentano un consumo problematico che necessita anch'esso di intervento. Dal momento che all'articolo 3 capoverso 1 lettera b PP-LPCan concernente la prevenzione, la terapia e la riduzione dei danni la LStup viene dichiarata applicabile, tale integrazione si rende necessaria e risulta appropriata anche rispetto ad altri stupefacenti.

*Art. 1c Rapporto con la legge sui prodotti della canapa*

L'articolo 1c è il corrispondente degli articoli 2 e 3 capoverso 2 del progetto preliminare della LPCan (v. il commento all'art. 2 e 3 PP-LPCan).

*Art. 2 lett. a*

La lettera a rimane invariata nei contenuti, tranne che per il termine «canapa» che viene sostituito da «tetraidrocannabinolo». Il concetto di «produrre effetti del tipo della canapa» è errato da un punto di vista rigorosamente scientifico, in quanto l'effetto psicotropo della canapa deriva dal principio attivo THC in essa contenuto. La canapa come stupefacente comprende la canapa contenente THC o preparazioni a base di essa. Gli stupefacenti che producono effetti del tipo del «THC» comprendono quindi la canapa, ma anche il THC in forma pura, che può essere fabbricato anche per via sintetica (v. commento all'art. 2 e 3 PP-LPCan). Oltre alla modifica terminologica, la lettera a viene modificata a livello di struttura per una migliore chiarezza.

*Art. 3b Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni*

Con l'integrazione al capoverso 1 della formulazione «prevenire il consumo problematico» si intende ampliare il campo d'azione della prevenzione in considerazione dell'introduzione della futura LPCan. Tale aggiunta è dovuta al fatto che il concetto di «turbe legate alla dipendenza» non comprende completamente il consumo problematico. Quest'ultimo può precedere lo sviluppo di una dipendenza e in alcuni casi può dare origine a turbe legate alla dipendenza. Nel caso degli stupefacenti, l'attenzione viene posta quindi in primis sull'informazione e sulla consulenza volte alla prevenzione del consumo problematico e solo in secondo luogo sulle turbe legate alla dipendenza. Nella pratica, tale disposizione viene già applicata in tal senso dai Cantoni.

Con l'integrazione della formulazione «in particolare nei centri di formazione» si intende porre esplicitamente l'accento dell'informazione e della consulenza sugli istituti di formazione, dalla scuola dell'obbligo fino alla formazione professionale e superiore comprese. La protezione dei giovani rientra tra gli obiettivi del progetto preliminare (v. art. 1 PP-LPCan), ma riveste un'importanza fondamentale anche in relazione ad altri stupefacenti. Gli istituti di formazione, in cui bambini e giovani trascorrono gran parte della giornata, offrono il contesto ideale per informare e consigliare questo gruppo della popolazione su questioni in tema di dipendenza e sugli effetti nocivi per la salute e sotto il profilo sociale legati al consumo di stupefacenti e sostanze psicotrope.

Con l'integrazione del periodo «Promuovono inoltre il rilevamento e l'intervento precoce» si intende menzionare esplicitamente nella LStup l'approccio della preven-

zione, di comprovata efficacia, come misura di competenza dei Cantoni. Gli specialisti sono così autorizzati a intervenire precocemente e ad avviare le dovute misure. Come sottolineato nel rapporto di sintesi sulle notifiche in caso di rischi legati al consumo di sostanze nei bambini e nei giovani di Infodrog<sup>202</sup>, rivestono un ruolo centrale in questo processo soprattutto gli istituti di formazione e gli insegnanti. Questo è un altro motivo che giustifica la menzione degli istituti di formazione al capoverso 1. Il compito di avviare misure nell'ambito del rilevamento e dell'intervento precoce spetta ai Cantoni. Anche questa modifica corrisponde già all'attuale prassi esecutiva vigente nei Cantoni.

Al capoverso 2 il termine «identificazione precoce» viene sostituito con «rilevamento precoce». Quest'ultimo è il termine tecnico corretto utilizzato nell'ambito della prevenzione<sup>203</sup>.

#### *Art. 3g                    Compiti dei Cantoni*

Il commento relativo all'integrazione del concetto di «consumo problematico» nell'articolo 3b capoverso 1 è pertinente per analogia anche in questo contesto, motivo per cui questo concetto deve essere integrato anche nell'*articolo 3g*. Le misure di sensibilizzazione volte a impedire o diminuire i danni per la salute e sotto il profilo sociale non devono essere infatti prese solo a seguito di turbe legate alla dipendenza, bensì già in presenza di un consumo problematico.

#### *Art. 3j, frase introduttiva e lett. b e d*

Alla *lettera b* viene specificato che la promozione della ricerca scientifica può riferirsi anche alle cause e alle conseguenze del consumo problematico di stupefacenti e sostanze psicotrope. Il consumo problematico viene ora menzionato anche alla *lettera d*.

#### *Art. 5 cpv. 1, terzo periodo*

Il capoverso 1 viene integrato in modo tale che, analogamente all'autorizzazione di esportazione, possa essere rilasciata un'autorizzazione di importazione anche qualora non sia richiesta dalla LStup e dalle convenzioni internazionali, bensì dal Paese di provenienza. Questa modifica concretizza una raccomandazione del Consiglio federale nel suo rapporto in adempimento al postulato Minder 21.3280. Una simile autorizzazione di importazione potrebbe essere rilasciata, per esempio, se un importatore desiderasse importare il cannabinoide CBD, ma questo principio attivo è classificato nel Paese di provenienza come stupefacente e questo Stato richiedesse quindi alle autorità svizzere (Swissmedic) un'autorizzazione di importazione («import permit») conformemente alle convenzioni internazionali sul controllo delle droghe. Questo, nonostante il CBD in Svizzera non sia assoggettato alla legge sugli stupefacenti.

<sup>202</sup> Stucki, S. (2023), Meldungen bei Gefährdung durch Substanzkonsum bei Kindern und Jugendlichen. Analyse und Empfehlungen. Synthesebericht, Berna: Infodrog.

<sup>203</sup> UFSP (2022).

---

*Art. 8 cpv. 1 lett. d e 5*

Il *capoverso 1 lettera d* prevede nella legge in vigore che gli stupefacenti con effetti del tipo della canapa non possono essere coltivati, importati, fabbricati o messi in commercio, salvo quando sono utilizzati a fini medici. Dal momento che gli stupefacenti che producono effetti del tipo del THC (la canapa secondo il diritto vigente) impiegati a scopi non medici rientreranno nel campo d'applicazione della futura LPCan (art. 2) e in futuro potranno essere coltivati, importati, fabbricati e messi in commercio conformemente a quest'ultimo, la *lettera d* deve essere abrogata.

Poiché gli stupefacenti che producono effetti del tipo del THC impiegati a scopi non medici potranno in futuro essere coltivati, importati, fabbricati e messi in commercio secondo le disposizioni della futura LPCan, non sarà nemmeno più necessario rilasciare autorizzazioni eccezionali conformemente al *capoverso 5 lettera b*. Con l'abrogazione della *lettera b*, il *capoverso 5* può essere modificato a livello di struttura con l'eliminazione dell'elenco mediante le lettere.

*Art. 8a*

In virtù dell'*articolo 8a* l'UFSP può autorizzare progetti pilota scientifici con stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa. A partire dall'entrata in vigore della futura LPCan, gli stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa rispettivamente del THC impiegati per scopi non medici potranno essere utilizzati (coltivati, fabbricati, venduti ecc.) anche senza autorizzazione eccezionale e secondo le disposizioni della futura legge. Di conseguenza, al più tardi con l'entrata in vigore della futura LPCan non sarà più necessario autorizzare nuove sperimentazioni pilota ai fini della ricerca scientifica sull'impiego di stupefacenti che producono effetti del tipo del THC. Per le sperimentazioni pilota autorizzate che non si saranno ancora concluse successivamente all'entrata in vigore della futura LPCan verrà stabilito in una disposizione transitoria il termine di validità di queste autorizzazioni (v. il commento al nuovo art. 36b PP-LStup).

*Art. 8b, rubrica, nonché cpv. 1, frase introduttiva*

Dal momento che ora come termine generico non viene più utilizzato stupefacente che produce effetti della «canapa», bensì del «tetraidrocannabinolo» (v. art. 2 lett. a PP-LStup), viene modificata la *rubrica nell'articolo 8b*. Di conseguenza il nuovo termine viene inserito anche nel *capoverso 1* in sostituzione di «canapa».

*Art. 19b cpv. 2*

Conformemente all'*articolo 19b* non è punibile chiunque prepara un'esigua quantità di stupefacenti soltanto per il proprio consumo o ne fornisce gratuitamente un'esigua quantità a una persona di età superiore ai 18 anni per renderne possibile il simultaneo consumo in comune. L'*articolo 19b capoverso 2* stabilisce che per esigua quantità si intendono 10 grammi di uno stupefacente che produce effetti del tipo della canapa. Ai sensi del progetto preliminare il consumo personale di canapa per scopi non medici non è più punibile. Il progetto preliminare prevede inoltre disposizioni penali in caso di superamento delle quantità massime di THC che è consentito detenere e dispensare

per scopi non medici (art. 74 PP-LPCan), ma non riguardo al consumo personale o in comune. Il *capoverso 2* viene pertanto abrogato.

*Art. 29b cpv. 2 lett. c n. 7*

Al *capoverso 2 lettera c* viene integrato un nuovo numero 7, secondo cui fedpol cura i contatti anche con l'Europol. Oltre alla collaborazione con l'Interpol, ai fini della cooperazione internazionale riveste infatti un ruolo fondamentale anche quella con l'Europol.

*Art. 36b*            *Disposizione transitoria della modifica del ...*

Successivamente all'entrata in vigore della LPCan non dovranno più essere rilasciate nuove autorizzazioni per le sperimentazioni pilota (v. il commento all'art. 8a PP-LStup). Se per tale data saranno ancora in corso sperimentazioni pilota autorizzate, il Consiglio federale dovrà stabilire fino a quando tali autorizzazioni rimarranno valide. Occorre tenere presente che la possibilità di effettuare sperimentazioni pilota con la canapa termina il 14 maggio 2031.

#### **4. Legge federale del 3 ottobre 2008<sup>204</sup> concernente la protezione contro il fumo passivo**

*Art. 2 cpv. 1, 2, primo periodo, nonché 4<sup>bis</sup>*

L'articolo 2 *capoverso 1* della legge federale concernente la protezione contro il fumo passivo viene integrato in modo tale da vietare il fumo (*lett. a*) e la vaporizzazione (*lett. b*) anche di prodotti della canapa o prodotti provenienti dall'autoapprovvigionamento di cui agli articoli 12 e 14 PP-LPCan nei locali di cui all'articolo 1 *capoversi 1 e 2*.

Con la modifica al *capoverso 2* un gerente o il responsabile dell'ordine interno può permettere non solo il fumo in apposite sale fumatori, ma anche la vaporizzazione, di norma meno nociva. Le condizioni applicate a queste sale fumatori rimangono invariate: in linea di massima non devono essere impiegati lavoratori e i locali devono essere separati, designati come spazi per fumatori e dotati di sufficiente ventilazione.

Il nuovo *capoverso 4<sup>bis</sup>* prevede il divieto per i minorenni di accedere alle sale fumatori in cui il gerente permette di fumare o vaporizzare prodotti della canapa e prodotti provenienti dall'autoapprovvigionamento. Tale restrizione è finalizzata alla protezione dei giovani e serve a mantenere la coerenza con il divieto di accesso per i minorenni ai locali per il consumo di cui all'articolo 43 *capoverso 3* PP-LPCan.

*Art. 3 cpv. 2*

Il nuovo *capoverso 2* prevede che venga vietato ai minorenni anche l'accesso alle strutture per fumatori in cui il consumo di prodotti della canapa e prodotti provenienti

<sup>204</sup> RS 818.31

dall'autoapprovvigionamento è autorizzato dal Cantone su apposita richiesta del gerente. Tale integrazione è finalizzata alla protezione dei giovani e garantisce la coerenza con la disposizione riguardante i locali per il consumo di cui all'articolo 43 capoverso 3 PP-LPCan e con l'articolo 2 capoverso 4<sup>bis</sup> della legge concernente la protezione contro il fumo passivo.

*Art. 5 cpv. 1 lett. b*

Secondo il *capoverso 1 lettera b* può essere punito con la multa fino a 1000 franchi chiunque intenzionalmente o per negligenza fa passare per sale fumatori locali non conformi alle condizioni dell'articolo 2 capoversi 2 e 4<sup>bis</sup>.

## 6 Ripercussioni

Le ripercussioni del progetto preliminare per la Confederazione, per i Cantoni, sull'economia e sulla società sono state esaminate in particolare nell'ambito di un'approfondita analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) condotta da un istituto privato<sup>205</sup>. L'AIR è stata effettuata sulla base del progetto preliminare adottato dalla CSSS-N il 14 febbraio 2025. La stima delle spese di esecuzione contenuta nell'AIR è tuttavia associata a incertezze. In parte, le ipotesi alla base riguardano dati difficilmente prevedibili, come per esempio il numero di coltivatori, fabbricanti o punti vendita. Inoltre, l'intensità dei controlli da parte delle autorità dipende dal comportamento degli operatori del mercato nonché dagli sviluppi nel mercato o nella società, a loro volta difficili da determinare con certezza. A ciò si aggiunge che è in parte troppo presto per definire in maniera dettagliata la configurazione di determinati sistemi IT. Le ripercussioni finanziarie sono pertanto rappresentate con un ampio margine di variabilità.

Allo stato attuale non è ancora dato sapere quando la legge entrerà in vigore. Tutto dipende dalla durata dei dibattiti parlamentari, dalla riuscita di un eventuale referendum facoltativo, nonché dai tempi necessari per l'elaborazione del diritto di esecuzione nazionale e del diritto cantonale. A causa delle incertezze legate al processo politico, non è possibile formulare stime sulla durata di questi passaggi.

Il maggior fabbisogno finanziario e di personale nonché il relativo finanziamento dovranno essere nuovamente esaminati in vista dell'entrata in vigore, alla luce dell'esito dei dibattiti parlamentari.

### 6.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il progetto preliminare prevede compiti esecutivi per la Confederazione in diversi settori: l'approntamento e la gestione di un sistema elettronico di tracciabilità, il rilascio

<sup>205</sup> Trageser, J. / Eichler, M. / Ramseier, L. / von Stokar, T. / Aprea, K. (2025): Regulierungsfolgenabschätzung zur Regulierung des Cannabismarktes. INFRAS. Consultabile all'indirizzo [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > 20.473 > Documenti delle Commissioni pubblici

di autorizzazioni per la coltivazione e la fabbricazione e il relativo controllo, il rilascio della concessione per la vendita online, l'esecuzione della tassa d'incentivazione, il controllo del rispetto del divieto di pubblicità su Internet, l'acquisizione e la gestione del portale di notifica dei prodotti della canapa, l'informazione del pubblico, il monitoraggio, la valutazione, la cooperazione internazionale, il rilascio di autorizzazioni per l'importazione, il transito e l'esportazione e il relativo controllo, i controlli alle frontiere, la vigilanza sull'esecuzione della legge da parte dei Cantoni e l'eventuale coordinamento delle misure di esecuzione e delle attività di informazione. Nuovi oneri di esecuzione incombono innanzitutto all'UFSP e in secondo luogo all'UDSC (riscossione della tassa d'incentivazione). Ulteriori oneri di esecuzione sorgono in particolare per l'UST (monitoraggio) e per Swissmedic (autorizzazioni di importazione e di esportazione).

Secondo le stime dell'AIR, la futura LPCan comporterà per la Confederazione *spese d'introduzione* comprese fra 13,9 e 20,1 milioni di franchi. Si tratta di spese materiali e per il personale che dovranno essere sostenute una tantum nei tre anni prima dell'entrata in vigore della legge (10,1–13 mio.) e nei tre anni successivi all'entrata in vigore (3,8–7,1 mio.). Vanno inoltre ipotizzate *spese di esecuzione annue ricorrenti* tra 6,2 e 9 milioni di franchi, che saranno sostenute a partire dall'entrata in vigore.

Le spese per il personale incluse nelle spese di introduzione sono stimate da 2 a 4,8 milioni di franchi (o 11,2–26,5 ETP). Gran parte di queste sorgeranno nei primi tre anni, al fine di gestire il numero presumibilmente elevato di domande di autorizzazione per la coltivazione e la fabbricazione nei primi anni successivi all'entrata in vigore della legge. L'ampio margine di variabilità delle stime si spiega con la difficoltà nel prevedere il numero di domande di autorizzazione, che nei primi anni sono stimate tra 100 e 150. Le spese annue ricorrenti per il personale sono stimate da 3 a 4,5 milioni di franchi (o 16,2–24,9 ETP) e riguardano in particolare l'esecuzione della tassa d'incentivazione (4–9 ETP), il rilascio delle autorizzazioni e il relativo controllo (5 ETP) nonché l'alta vigilanza e il coordinamento (2–2,5 ETP). Il margine di variabilità delle stime relative all'esecuzione della tassa d'incentivazione si spiega con la difficoltà nel prevedere il numero di punti vendita, che secondo le stime dell'AIR dovrebbero essere da 200 a 400 (v. n. 6.2.1).

I 10,1–13 milioni di franchi di spese di esecuzione antecedenti all'entrata in vigore della legge riguardano in particolare lo sviluppo del sistema elettronico di tracciabilità, la creazione di un sistema per l'esecuzione della tassa d'incentivazione e lo sviluppo del sistema di autorizzazione per la coltivazione e la fabbricazione. Questi sistemi dovranno essere attivi al momento dell'entrata in vigore, in quanto senza di essi gli operatori del mercato non potranno agire. Prima dell'entrata in vigore sarebbe utile attuare anche misure d'informazione e di sensibilizzazione. Nel contesto dell'introduzione del mercato legale, la popolazione verrebbe così sensibilizzata sui rischi del consumo di canapa e informata in merito alla nuova regolamentazione.

La legge prevede un finanziamento basato sul principio di causalità, alimentato da emolumenti e un'indennità di esecuzione (v. commento agli art. 65 e 66). I fondi provenienti dagli emolumenti e dall'indennità di esecuzione saranno destinati al finanziamento delle spese di esecuzione che sorgeranno a partire dall'entrata in vigore della legge (destinazione vincolata). Si presume che nei primi tre anni, in funzione del numero di autorizzazioni rilasciate, saranno complessivamente riscossi emolumenti

nell'ordine di 1,8–4,8 milioni di franchi, e successivamente di 0,1–0,3 milioni di franchi su base annua. I proventi dell'indennità di esecuzione sono stimati da 6,2 a 9 milioni di franchi su base annua. Le spese di valutazione (art. 69) non sono finanziabili né tramite gli emolumenti né attraverso l'indennità di esecuzione. Le spese d'introduzione sostenute prima dell'entrata in vigore della legge non possono essere finanziate retroattivamente mediante gli emolumenti e l'indennità di esecuzione. Tali spese sono a carico della Confederazione e devono essere coperte dal budget globale approvato.

La quota dell'indennità di esecuzione rispetto ai proventi della tassa d'incentivazione è stimata dal 3 al 4 per cento. Nei primi anni successivi all'entrata in vigore, i proventi della tassa d'incentivazione saranno più bassi a causa delle dimensioni ancora ridotte del mercato. Le spese d'introduzione durante i primi tre anni dovranno essere finanziate, nella misura del possibile, anche attraverso l'indennità di esecuzione. A tal fine, durante tale periodo il Consiglio federale potrà adeguare di conseguenza la quota dell'indennità di esecuzione. Man mano che il mercato legale andrà affermandosi, la quota dell'indennità di esecuzione si avvicinerà progressivamente all'intervallo stimato.

Le tabelle seguenti offrono una panoramica indicativa delle uscite e delle entrate stimate.

*Tabella 2: Uscite (in milioni di franchi)*

	<b>Uscite annue nei 3 anni prima dell'entrata in vigore</b>	<b>Uscite annue nei 3 anni dopo l'entrata in vigore</b>	<b>Uscite annue dal 4° anno dopo l'entrata in vigore</b>
<b>Spese d'introduzione</b>			
Spese materiali	3,1–4,1	0,9–1,1	
Spese per il personale	0,3 (1,5 ETP)	0,4–1,3 (2,3–7,4 ETP)	
<b>Spese ricorrenti</b>			
Spese materiali		3,3–4,5	3,3–4,5
Spese per il personale		2,9–4,5 (16,2–24,9 ETP)	2,9–4,5 (16,2–24,9 ETP)
<b>Totale</b>	3,4–4,4*	7,5–11,4	6,2–9
* A causa degli arrotondamenti la somma delle spese d'introduzione annuali prima dell'entrata in vigore è leggermente diversa dalle cifre riportate sopra nel testo.			

Tabella 3: Entrate (in milioni di franchi)

	<b>Entrate annue nei 3 anni dopo l'entrata in vigore</b>	<b>Entrate annue dal 4° anno dopo l'entrata in vigore</b>
<b>Entrate</b>		
Emolumenti	0,6–1,6	0,1–0,3
Indennità di esecuzione	6,9–9,8	6,1–8,7
<b>Totale</b>	7,5–11,4	6,2–9

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

Il progetto preliminare prevede compiti esecutivi per i Cantoni in diversi settori, tra cui in particolare il controllo del rispetto dei requisiti nei confronti della qualità, della sicurezza e dell'imballaggio dei prodotti della canapa (cfr. sez. 2 e 3 del cap. 4), il rilascio di concessioni per la vendita e il controllo del rispetto delle disposizioni concernenti i punti vendita (cfr. sez. 1–3 del cap. 5), il controllo del rispetto dell'obbligo di registrazione nel sistema di tracciabilità, l'informazione del pubblico e il perseguimento penale.

Nell'AIR, le spese di esecuzione sono state stimate per la totalità dei Cantoni. Per determinate spese sono state elaborate previsioni; a seconda dei Cantoni si rilevano però delle differenze, con il numero di punti vendita nel Cantone che rappresenta il maggiore fattore d'influsso.

Secondo le stime dell'AIR, per i Cantoni sorgeranno spese d'introduzione da 5,5 a 10,5 milioni di franchi e spese ricorrenti su base annua da 2 a 4,5 milioni di franchi. Le spese di esecuzione più elevate in capo ai Cantoni riguarderanno il rilascio di concessioni per la vendita e il controllo dei punti vendita. Il margine di variabilità delle stime si spiega con la difficoltà nel prevedere il numero di punti vendita, che secondo le stime dell'AIR dovrebbero essere da 200 a 400 (v. n. 6.2.1).

Per le spese di esecuzione legate al perseguimento penale e all'esecuzione delle pene, sorte a seguito della regolamentazione della canapa, non è stato possibile effettuare stime quantitative. Gli aspetti qualitativi sono trattati al numero 6.2.4. In questa sede è opportuno osservare che la soppressione del divieto della canapa a scopi non medici potrebbe dare luogo anche a risparmi sui costi per effetto della legislazione prevista.

Il progetto preliminare prevede un finanziamento basato sul principio di causalità, alimentato da emolumenti e tasse di vigilanza cantonali (v. art. 67). Secondo le stime contenute nell'AIR, a seconda dell'entità degli oneri di esecuzione, i compiti di vigilanza cantonali potrebbero rappresentare tra lo 0,4 e l'1,2 per cento delle spese per la vendita.

## **6.2.1 Differenze cantonali e coordinamento intercantonale**

Il progetto preliminare concede margine d'azione ai Cantoni nell'attuazione delle disposizioni di legge, il che darà presumibilmente luogo a differenze tra un Cantone e l'altro. Esso prevede che i Cantoni possano influenzare il numero e la configurazione dei punti vendita. L'AIR stima il numero dei punti vendita da 200 a 400, tenuto conto delle diverse condizioni locali. Tale intervallo corrisponde a un punto vendita ogni 20 000–50 000 abitanti, fermo restando che il fabbisogno concreto dipende da un lato dalla prevalenza del consumo a livello regionale e dall'altro anche dalla densità demografica. Per effettuare la stima si è preso come riferimento il numero di clienti nelle sperimentazioni pilota.

Dipendono inoltre dalla linea adottata dal Cantone, in particolare, la frequenza delle misure di controllo presso le aziende di coltivazione, fabbricazione e vendita, le attività riguardanti la prevenzione, la riduzione dei danni e il trattamento, nonché la lotta alle attività illecite da parte della polizia e della giustizia. Questi margini d'azione concessi ai Cantoni nei settori di cui sopra possono determinare differenze nella diffusione del mercato legale, nel comportamento di consumo e a rischio dei consumatori e nella riduzione del mercato illegale.

Per garantire un'esecuzione uniforme, il progetto preliminare prevede la possibilità per la Confederazione di creare, per esempio, una piattaforma di coordinamento da cui potrebbero derivare guadagni di efficienza nell'attuazione di determinati compiti, tra cui la standardizzazione delle analisi. Le spese per il personale ricorrenti su base annua, legate al coordinamento tra i Cantoni e con la Confederazione, sono stimate in media a 0,2 ETP per Cantone (o circa 1 mio. di franchi su scala nazionale).

## **6.2.2 Rilascio di concessioni e controllo dei concessionari e delle aziende di coltivazione e di fabbricazione**

Le spese di esecuzione più elevate in capo ai Cantoni sono associate al rilascio di concessioni per la vendita e al controllo dei punti vendita, nonché ai controlli della sicurezza e della qualità dei prodotti. Secondo l'AIR, tali costi dovrebbero attestarsi da 600 000 a 800 000 franchi. Il progetto preliminare prescrive test d'acquisto con minorenni per controllare il rispetto della limitazione d'età. A tal fine, il Consiglio federale stabilisce le disposizioni necessarie per l'esecuzione dei test d'acquisto e può quindi esercitare un'influenza sugli oneri di esecuzione nei Cantoni (v. commento all'art. 46 cpv. 6). I Cantoni hanno comunque già maturato esperienze con lo svolgimento di test d'acquisto nel settore degli alcolici e dei prodotti del tabacco. L'AIR stima che i test d'acquisto potrebbero dare luogo a spese per il personale comprese tra 100 000 e 400 000 franchi su base annua su scala nazionale. Le spese per il personale legate al controllo del rispetto dei requisiti da parte dei concessionari sono stimate da 400 000 a 1,6 milioni di franchi su base annua.

### **6.2.3 Misure rafforzate per la prevenzione, la riduzione dei danni e il trattamento**

Nell'ambito della creazione di un mercato legale della canapa, ci si aspetta che le autorità competenti nei Cantoni rafforzeranno le misure per la prevenzione, la riduzione dei danni e la terapia, almeno nei primi anni. Secondo le stime dell'AIR, nell'ottica della salute pubblica sarebbe auspicabile un aumento delle spese in questo settore fino al 30 per cento, ossia circa 9 milioni di franchi. Ciò per quanto riguarda le spese indirette. Le spese dirette derivanti dalla legge sono invece associate a misure cantonali di informazione e sensibilizzazione, che dovrebbero sorgere nei primi anni e collocarsi tra 1,3 e 2,6 milioni di franchi.

### **6.2.4 Perseguimento penale ed esecuzione delle pene**

A causa della mancanza di esperienze con un mercato legale della canapa, è difficile formulare affermazioni attendibili su un possibile aumento o calo complessivo degli oneri di esecuzione nel settore del perseguimento penale e dell'esecuzione delle pene. Da un lato sorgeranno oneri supplementari legati ai procedimenti penali per violazioni delle prescrizioni, in particolare nel settore delle autorizzazioni e delle concessioni. Dall'altro, con la creazione di un mercato legale della canapa e la marginalizzazione del mercato illegale, gli oneri di repressione per i Cantoni si ridurranno, ma verranno anche meno le entrate dalle multe e pene pecuniarie per un importo annuo pari a circa 4 milioni di franchi. Al tempo stesso, l'introduzione della legge dovrebbe generare entrate derivanti da multe e pene pecuniarie di un ammontare simile. L'AIR stima che nel settore del perseguimento penale e dell'esecuzione delle pene saranno più probabili risparmi complessivi che non costi supplementari. Per quanto riguarda la situazione attuale, l'AIR stima che le spese nel settore del perseguimento penale e dell'esecuzione giudiziaria in relazione alla canapa in Svizzera si aggirino oggi attorno a 50 milioni di franchi.

Non sono disponibili stime numeriche relative alle conseguenze in termini di costi dei controlli stradali. Poiché il numero di utenti della strada che guidano sotto l'influsso della canapa dovrebbe cambiare solo in misura moderata (v. n. 6.4.4), si presume che l'intensità dei controlli aumenterà a malapena. Di conseguenza, anche in questo settore non dovrebbero sorgere spese supplementari.

### **6.2.5 Ripercussioni per le Città, gli agglomerati e le regioni di montagna**

Nei centri urbani la domanda di canapa è più elevata, per via della popolazione più numerosa, e di riflesso anche la problematica legata al consumo illegale e al mercato illegale ha una maggiore incidenza. Le Città sono quindi anche i soggetti maggiormente interessati a una nuova regolamentazione della canapa. Si può dunque ritenere che i Cantoni autorizzeranno la maggior parte dei punti vendita nelle grandi Città o anche in quelle più piccole. In un numero limitato di casi, alcuni punti vendita potrebbero essere gestiti anche negli agglomerati. Questi ultimi, però, essendo ben collegati

alla rete di trasporto nazionale, sono per lo più coperti in misura sufficiente dai punti vendita urbani. Per i consumatori che vivono in zone periferiche, la distanza dal punto vendita più vicino e la quantità consentita per singolo acquisto secondo il progetto preliminare appaiono ragionevoli e adeguate. A ciò si aggiungono le potenziali fonti di approvvigionamento attraverso l'autoapprovvigionamento e il commercio online. Per garantire l'approvvigionamento, è inoltre ipotizzabile che nelle zone periferiche la vendita della canapa sia data in concessione a strutture di vendita esistenti come per esempio le farmacie.

### **6.3 Ripercussioni sull'economia**

Le stime relative alle ripercussioni sull'economia sono associate a incertezze e possono variare notevolmente a seconda delle ipotesi (in particolare sull'entità della tassa d'incentivazione, sull'ammontare dei costi di produzione e sull'andamento dei prezzi sul mercato illegale). Le stime qui fornite corrispondono a quelle ritenute maggiormente probabili nell'AIR.

#### **6.3.1 Ripercussioni sul mercato della canapa**

Con la legalizzazione della coltivazione, della fabbricazione e della vendita della canapa, in Svizzera verrà a crearsi un nuovo mercato legale. Nella coltivazione e fabbricazione di prodotti della canapa a scopi non medici si schiuderanno nuove opportunità d'affari a scopo di lucro. Ma opportunità d'affari si prospetteranno anche nella vendita senza scopo di lucro di tali prodotti.

Secondo l'AIR potrebbe svilupparsi un mercato legale della canapa in cui un'offerta diversificata garantirebbe una certa concorrenza di prezzi e di prodotti. In Svizzera esistono già fornitori che potrebbero offrire canapa a scopi non medici senza grossi ostacoli. Fra questi si annoverano i produttori di prodotti contenenti CBD, di canapa medica o i produttori che forniscono prodotti della canapa per le sperimentazioni mediche. Nel lungo periodo, anche la possibilità di importazione e di esportazione potrebbe rafforzare la concorrenza.

##### *Ripercussioni sugli operatori del mercato*

Il progetto preliminare è concepito in modo da limitare la diffusione del consumo di canapa. Dal punto di vista degli operatori del mercato sono determinanti soprattutto il divieto di pubblicità, l'assenza di scopo di lucro nella vendita, la tassa d'incentivazione, la limitazione del numero di punti vendita e degli orari di apertura, nonché il divieto di vendere contemporaneamente prodotti della canapa e tabacco o alcolici nello stesso punto vendita.

Per i fabbricanti sorgeranno costi della regolamentazione elevati per i controlli autonomi della qualità dei prodotti. L'AIR stima che tali costi potrebbero rappresentare dal 3 al 4 per cento dei costi di produzione. Secondo l'AIR, le condizioni (in particolare la protezione contro il furto e le conoscenze specialistiche, v. art. 15) poste alle aziende, sia quelle di grandi dimensioni già affermate nel mercato del CBD o della

canapa medica, sia quelle coinvolte nelle sperimentazioni pilota, non dovrebbero comportare investimenti supplementari degni di nota. Per le piccole imprese, i requisiti relativi alla sicurezza dei luoghi di conservazione o ai dispositivi di eliminazione dovrebbero implicare oneri maggiori.

Della nuova regolamentazione potrebbero beneficiare anche le aziende agricole già esistenti, che potrebbero eventualmente decidere di coltivare la canapa. Nella maggior parte dei casi sono già presenti solide competenze di base e infrastrutture specifiche, per cui le aziende potrebbero convertirsi alla coltivazione della canapa con un onere relativamente limitato.

Per i concessionari sorgono tra l'altro costi della regolamentazione legati all'attuazione delle misure per la protezione dei giovani e della salute o all'impiego di personale istruito. Questi requisiti aumenteranno i costi di vendita per gli operatori del mercato.

Nonostante i requisiti restrittivi in materia di vendita dei prodotti della canapa, si può ritenere che i punti vendita possano essere gestiti in modo efficiente sul piano economico. Osservazioni effettuate durante una sperimentazione pilota indicano che i locali destinati alla vendita senza scopo di lucro possono essere gestiti in modo da coprire i costi e che dalla vendita dei prodotti della canapa si può realizzare anche un'eccedenza di ricavi impiegabile per scopi d'interesse pubblico<sup>206</sup>.

#### *Ripercussioni sul mercato illegale*

È probabile che il mercato legale riuscirà a soppiantare quello illegale. L'AIR stima che nell'arco di dieci anni il mercato legale si sarà affermato al punto da rappresentare una quota dal 75 all'85 per cento. Il 5 per cento della quantità consumata potrebbe provenire dalla coltivazione in proprio, mentre dal 10 al 20 per cento continuerebbe a essere fornito dal mercato illegale. Queste stime si basano sui risultati ottenuti in Canada. Da studi condotti è emerso che cinque anni dopo la legalizzazione circa l'82 per cento degli acquisti era effettuato sul mercato legale<sup>207</sup>. Fattori determinanti per la diffusione del mercato legale sono la possibilità di un approvvigionamento legale, quantità vendute sufficienti, sicurezza e qualità dei prodotti, dichiarazioni affidabili su principi attivi e componenti nonché un'offerta di prodotti diversificata. La produzione a scopo di lucro accresce anche l'attrattiva dei prodotti sul mercato legale (attraverso la concorrenza di prezzi e prodotti), contribuendo a reprimere il mercato illegale. È importante anche una buona accessibilità del mercato legale. Le esperienze in altri Paesi e regioni mostrano che il numero e la distribuzione geografica dei punti vendita svolgono un ruolo determinante nella scelta dei consumatori di passare dal mercato illegale a quello legale. L'AIR stima che sia possibile ottenere una buona accessibilità mediante la combinazione di punti vendita ogni 20 000–50 000 abitanti e commercio online. In particolare quando è presente un numero piuttosto ridotto di

<sup>206</sup> Udrisard, R. / Chavanne, J. / Zobel, F. (2024): Cann-L: l'alternative responsable au cannabis illégal. Etat des lieux et premiers résultats. Rapport de recherche N°180. Losanna.

<sup>207</sup> International Cannabis Policy Study (ICPS) (2023), Canada 2022 Cannabis Report, University of Waterloo.

punti vendita, il commercio online rappresenta un'utile integrazione in quanto fonte di approvvigionamento facilmente accessibile.

Secondo l'AIR, è prevedibile che in seguito alla regolamentazione della canapa il mercato illegale reagirà abbassando i prezzi, come si è osservato anche in Canada e negli Stati Uniti. Secondo le stime i prezzi sul mercato illegale potrebbero diminuire del 30 per cento, con un conseguente aumento della pressione sui prezzi sul mercato legale. In base alle stime, si potrebbe arrivare a un divario di prezzo dal 30 al 50 per cento, imputabile soprattutto alla tassa d'incentivazione. Più alta sarà la differenza di prezzo a favore del mercato illegale, maggiori saranno gli incentivi per i consumatori ad approvvigionarsi su di esso. Sul mercato legale, il prezzo senza tasse e imposta sul valore aggiunto dovrebbe essere uguale a quello sul mercato illegale.

Gli studi sull'interazione tra le misure di controllo dei prezzi (per esempio la tassa d'incentivazione qui proposta) e i mercati illegali non danno risultati univoci<sup>208</sup>. Oltre che dal prezzo, l'evoluzione del mercato illegale dipende soprattutto dall'adeguatezza delle disposizioni penali e dall'efficacia dell'esecuzione nel settore del perseguimento penale. Anche altri aspetti come la qualità dei prodotti e la bassa soglia di accesso al mercato legale della canapa influiranno sulla capacità di soppiantare il mercato illegale. Si può presumere che la marginalizzazione del mercato illegale non avverrà immediatamente, bensì in maniera continua, e che nell'arco di dieci anni tale mercato rappresenterà ancora solo una quota dal 10 al 20 per cento.

#### *Ripercussioni su crescita e innovazione*

Alla luce della quota minima del mercato della canapa rispetto alla prestazione economica complessiva della Svizzera, si può ritenere che con la regolamentazione di tale mercato non si avranno ripercussioni tangibili sulla crescita economica o sull'attività di innovazione dell'economia nazionale. Se in futuro dovessero verificarsi importazioni dall'estero (v. n. 6.3.1), ciò porterebbe all'ingresso in Svizzera di prodotti innovativi ed eventualmente meno rischiosi e inciterebbe i produttori nazionali a continuare a innovare.

#### *Potenziali ripercussioni delle possibilità di importazione e di esportazione*

Nell'AIR non è stato possibile stimare le potenziali ripercussioni quantitative dell'importazione e dell'esportazione sul mercato della canapa, in quanto nel prossimo futuro il commercio internazionale di canapa a scopi non medici dovrebbe rimanere vietato nella maggior parte degli Stati. Nel caso di importazioni vi sarebbero però notevoli ripercussioni sul valore aggiunto nazionale a livello di fabbricazione. Se i fabbricanti importassero una parte della produzione (art. 60 cpv. 3), questo valore aggiunto nella coltivazione e nella fabbricazione verrebbe meno. Nel contempo, con le possibilità di esportazione si genererebbero potenziali di vendita per coltivatori e fabbricanti (art. 60 cpv. 2 e 3). L'entità di tali potenziali dipende dal dinamismo di un eventuale commercio internazionale di canapa a scopi non medici, fattore questo che non può essere stimato sulla base delle conoscenze attuali.

<sup>208</sup> Ritter, A. et al. (2022). Rehm, J. / Neufeld, M. / Room, R. / Sornpaisarn, B. / Štelemėkas, M. / Swahn, M. H. / Lachenmeier, D. W. (2022): The impact of alcohol taxation changes on unrecorded alcohol consumption: a review and recommendations. *International Journal of Drug Policy*, 99.

### 6.3.2 Valore aggiunto lordo

Attualmente il fatturato annuo del mercato svizzero della canapa è stimato a 432 milioni di franchi. Si tratta dell'attività economica legata alla produzione e al traffico illegali. Ulteriori attività economiche vengono generate dalla lotta contro il mercato illegale e dalla cura dei danni arrecati alla salute. Per la polizia e la giustizia il conseguente fatturato si aggira sui 60 milioni di franchi (v. n. 6.2.4), mentre per il settore sanitario sui 22,5 milioni (v. anche n. 6.4.2)<sup>209</sup>. Questi importi sono da considerare in gran parte costi sociali, sostenuti in larga misura dagli enti pubblici e dalle assicurazioni sociali.

Rispetto all'economia nel suo complesso, il mercato della canapa ha un peso ridotto e un'incidenza praticamente nulla. L'attuale valore aggiunto lordo nominale del mercato illegale della canapa in Svizzera è stimato a 577 milioni di franchi, ossia circa lo 0,07 per cento del PIL. Secondo le stime dell'AIR, con la legalizzazione il valore aggiunto lordo nominale creato nel mercato legale e in quello illegale della canapa scenderà a 380 milioni di franchi, o allo 0,05 per cento del PIL. Tale diminuzione è soprattutto legata al prelievo dei ricavi attraverso la tassa d'incentivazione sui prodotti della canapa. Ci si attende inoltre una diminuzione dei prezzi, in particolare sul mercato illegale.

Per un quadro completo occorre inoltre considerare che i redditi disponibili della popolazione svizzera aumenteranno grazie alla redistribuzione della tassa d'incentivazione alle economie domestiche. Ne deriveranno pertanto ulteriori possibilità di consumo, per un valore aggiunto di 173 milioni di franchi. Il valore aggiunto lordo risultante dalla regolamentazione scenderà quindi complessivamente da 577 a 553 milioni di franchi.

Considerando invece solo il valore aggiunto generato dal nuovo mercato legale della canapa, questo aumenterà da 0 a 313 milioni di franchi.

### 6.3.3 Entrate dello Stato

L'AIR stima che le entrate a disposizione dello Stato derivanti da imposte e sanzioni pecuniarie saliranno dagli attuali 25 milioni a 39 milioni di franchi. Tale aumento è soprattutto da ricondurre all'imposta sul valore aggiunto che potrà essere riscossa sui prodotti della canapa nel mercato legale. Inoltre, con la tassa d'incentivazione lo Stato incasserà ulteriori 210 milioni di franchi. Tali entrate saranno tuttavia ridistribuite alla popolazione una volta detratta l'indennità di esecuzione (v. n. 6.1) destinata a coprire gli oneri di esecuzione sostenuti dalla Confederazione per effetto della legge.

<sup>209</sup> Senza effetti indiretti dovuti a prestazioni preliminari e redditi generati, cfr. Hoff, O. (2022).

## 6.4 Riperussioni sulla società

### 6.4.1 Riperussioni sulla domanda di canapa

Le stime dell’AIR sulle quantità consumate sono associate a diverse incertezze. Poiché modelli di legalizzazione comparabili, in particolare quello canadese, sono stati introdotti non molto tempo fa, mancano evidenze riguardanti l’evoluzione a lungo termine della domanda. Inoltre, il progetto preliminare differisce in aspetti essenziali dalla regolamentazione canadese. La prevalenza dei consumatori di canapa in Svizzera è sostanzialmente più bassa rispetto al Canada e anche fattori culturali potrebbero avere un ruolo nelle variazioni della domanda.

L’AIR stima che, a seguito della regolamentazione prevista, il numero di persone che consumano canapa aumenterà, ma diminuirà la quantità consumata pro capite. Nel complesso, la quantità complessiva dovrebbe rimanere invariata o aumentare leggermente (tra lo 0 e il 10 per cento). Agiscono da freno sulla domanda, in particolare, il controllo dei prezzi attraverso la tassa d’incentivazione, la vendita senza scopo di lucro, il divieto generale di pubblicità e gli imballaggi neutri. I risultati intermedi della sperimentazione pilota «Weed Care» a Basilea Città indicano che non sono aumentati né i giorni di consumo né le quantità consumate<sup>210</sup>.

L’AIR stima che l’aumento del numero di persone che hanno consumato almeno una volta canapa nei 12 mesi precedenti sarà compreso tra il 10 e il 20 per cento (con una variazione della prevalenza su 12 mesi nella popolazione dal 7,6 %<sup>211</sup> all’8,4 %, fino al 9,1 %). Si tratta principalmente di consumatori occasionali. Della quantità totale consumata, il 20 per cento è attribuibile a questo gruppo. L’aumento si spiega in particolare con un effetto curiosità e la possibilità di approvvigionamento legale.

Sebbene il gruppo di chi fa uso di canapa (quasi) giornalmente comprenda solo 60 000 persone, queste sono responsabili del 60 per cento circa del consumo complessivo. A conti fatti, con la regolamentazione prevista il consumo problematico dovrebbe ridursi per effetto delle misure di prezzo e non legate al prezzo. Si prevede inoltre che la legge avrà riperussioni anche sulla domanda specifica di prodotti, in particolare per effetto della tassa d’incentivazione. Uno studio di modellazione commissionato dall’UFSP giunge alla conclusione che, con una tassa d’incentivazione in un mercato consolidato, la quantità di THC pro capite potrà ridursi in un arco da 10 a 15 anni. Lo studio mostra che per i prodotti destinati a essere fumati si prevede un calo dal 14 al 16 per cento, per i prodotti destinati a essere vaporizzati dal 12 al 19 per cento e per i prodotti per assunzione orale dal 5 al 9 per cento<sup>212</sup>. Oltre alla tassa d’incentivazione, vi sono altri fattori d’influenza che allo stato attuale possono essere stimati solo in misura molto limitata, tra cui la reazione del mercato illegale o l’effetto delle misure non legate al prezzo, come la consulenza nei punti vendita.

La varietà di prodotti favorisce anche un consumo meno rischioso. Le prime esperienze con le sperimentazioni pilota indicano che una più ampia varietà di prodotti che

<sup>210</sup> Dipartimento della sanità del Cantone di Basilea Città (2025): Cannabisstudie *Weed Care*: Positive Bilanz nach zwei Jahren. Comunicato stampa del 28.3.2025 (in tedesco).

<sup>211</sup> UST (2024).

<sup>212</sup> EBP Schweiz (2024).

riducono i danni, sebbene possa incoraggiare il consumo occasionale (effetto curiosità), contribuisce anche a un aumento del consumo di prodotti che presentano meno rischi (p. es. prodotti destinati a essere vaporizzati invece di prodotti destinati a essere fumati) e di prodotti con un tenore di THC inferiore<sup>213</sup>.

## 6.4.2 Ripercussioni sulla sanità pubblica

Secondo l’AIR, è altamente probabile che a seguito delle regolamentazioni previste nel progetto preliminare vi saranno meno ripercussioni negative sulla sanità pubblica rispetto alla situazione attuale. Tali ripercussioni dipendono dalle reazioni dei consumatori alle diverse misure. Da un lato, è presumibile che l’aumento atteso del consumo dallo 0 al 10 per cento (v. n. 6.4.1) comporterà una maggiore esposizione a rischi per la salute dei consumatori. Ciò riguarda in particolare i nuovi consumatori, che andranno incontro a rischi per la salute legati al consumo di canapa. Dall’altro lato, però, per i consumatori che oggi si approvvigionano sul mercato illegale potrebbero prevalere gli effetti di riduzione dei danni che sarà possibile ottenere grazie alla regolamentazione prevista. Certo è che lo spostamento verso il mercato legale ridurrà l’esposizione ai prodotti della canapa contaminati o contenenti cannabinoidi sintetici altamente pericolosi. La regolamentazione dovrebbe anche indurre i consumatori a consumare maggiormente prodotti meno rischiosi (p. es. per effetto della maggiore qualità dei prodotti, della tassa d’incentivazione basata sul rischio, dell’offerta di prodotti alternativi meno rischiosi) e, quale risultato di diverse misure, a evitare o abbandonare il consumo problematico. Si pensi per esempio alle misure di sensibilizzazione di Confederazione e Cantoni, alla consulenza nei punti vendita, ai miglioramenti nell’ambito dell’individuazione precoce e dell’intervento tempestivo e ad altre offerte di aiuto in caso di dipendenze. Si ridurranno così i casi di overdose, avvelenamento e sintomi psichici e neurologici acuti.

Le ripercussioni concrete sui costi del sistema sanitario sono difficili da stimare. In base a uno studio, i costi diretti legati alla canapa per il sistema sanitario svizzero si attesteranno a 22,5 milioni di franchi su base annua<sup>214</sup>, senza considerare i costi di prevenzione e i costi legati alle conseguenze a lungo termine del consumo di canapa. Partendo dalle esperienze con il tabacco, si può ritenere che le conseguenze a lungo termine del fumo di canapa comporteranno elevate spese mediche. Per il tabacco, le spese mediche sono stimate a 3 miliardi di franchi su base annua, laddove il numero di persone che consumano tabacco (quasi) giornalmente è circa 20 volte superiore al numero di persone che consumano canapa (quasi) giornalmente<sup>215</sup>. Secondo l’AIR, è probabile che a lungo termine la prevista regolamentazione della canapa porterà a risparmi sui costi del sistema sanitario rispetto a oggi, a condizione che i consumatori, conformemente alle aspettative, ripieghino sempre più su prodotti alternativi non da fumare.

<sup>213</sup> Mavrot, C. et al. (2024a).

<sup>214</sup> Hoff, O. (2022).

<sup>215</sup> Cfr. [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Ricerca > Dati & statistiche > Dipendenze: fatti & cifre > Fatti & cifre: tabacco. L’insieme d’intersezione tra i consumatori (quasi) giornalieri di tabacco e i consumatori di canapa potrebbe essere molto ampio.

Il progetto preliminare dovrebbe contribuire a ridurre la stigmatizzazione dei consumatori di canapa, il che a sua volta ne migliorerebbe la salute psichica e la situazione sociale (p. es. migliorando l'integrazione sociale, riducendo i conflitti familiari e la discriminazione dei consumatori sul mercato del lavoro e nella ricerca di un'abitazione). È probabile che un approccio più aperto della società nei confronti del consumo di canapa faciliterà inoltre la comunicazione dei rischi connessi e abbasserà la soglia di inibizione per il ricorso a offerte di aiuto in caso di problemi legati al consumo di canapa. I risultati intermedi della sperimentazione pilota «Weed Care» a Basilea Città indicano che l'accesso controllato alla canapa ha avuto ripercussioni positive sulla salute psichica dei partecipanti. Durante i due anni dello studio sono infatti diminuiti sia i comportamenti indotti dalla dipendenza sia i sintomi ansiosi e depressivi<sup>216</sup>. Uno studio condotto sempre nell'ambito della sperimentazione pilota *Weed Care* ha inoltre mostrato che un accesso alla canapa regolamentato per legge e sottoposto alla vigilanza delle autorità sanitarie non determina un aumento del consumo problematico o dei disturbi psichici correlati. Tale accesso può al contrario ridurre il consumo problematico tra i consumatori maggiormente a rischio<sup>217</sup>. L'AIR non ha individuato basi di dati sufficienti per quanto riguarda l'influsso del consumo di canapa sulla capacità di rendimento sul posto di lavoro e i costi indiretti dovuti all'assenteismo e pertanto non ha potuto stimare le relative conseguenze.

### 6.4.3 Ripercussioni sulla protezione dei giovani

Secondo l'AIR, è altamente improbabile che il progetto preliminare determini un maggior consumo di prodotti della canapa da parte dei minorenni. La tendenza al consumo da parte dei giovani (14–15enni) è in calo da 15 anni<sup>218</sup>.

I rischi noti (in particolare la pubblicità, prodotti allettanti per i giovani, prezzi bassi e l'esposizione ai punti vendita) saranno affrontati per mezzo delle misure previste in materia di protezione dei giovani. La tassa d'incentivazione dovrebbe avere un forte effetto frenante sulla domanda, in quanto i giovani adulti sono particolarmente sensibili al prezzo. Vanno inoltre menzionati il divieto di dispensazione ai minorenni, il divieto di pubblicità, il divieto di additivi che aumentano l'attrattiva come zucchero o aromi, l'obbligo di imballaggi neutri e il rafforzamento delle misure di sensibilizzazione riguardanti i pericoli del consumo in giovane età.

### 6.4.4 Ripercussioni sulla sicurezza pubblica

È prevedibile che la criminalità legata al commercio di canapa diminuirà a seguito della riduzione del mercato illegale. Le esperienze in Germania o nei Paesi Bassi, dove si è registrato un aumento della criminalità in banda organizzata associato alla legalizzazione del consumo di canapa, non sono trasferibili alla Svizzera. Diversamente

<sup>216</sup> Dipartimento della sanità del Cantone di Basilea Città (2025) (in tedesco).

<sup>217</sup> Baltes-Flueckiger, L. et al. (2025).

<sup>218</sup> Obsan / UFSP (2023): Consumo di canapa (età: 14–15) | MonAM, sistema di monitoraggio delle dipendenze e delle malattie non trasmissibili.

da questi Paesi, dove la domanda non può essere soddisfatta attraverso l'offerta legale, in Svizzera la vendita legale assicura un'offerta sufficiente e un'accessibilità adeguata.

Il consumo di canapa non dovrebbe quindi avere ripercussioni sulla sicurezza pubblica. Le esperienze finora maturate con le sperimentazioni pilota con la canapa non medica indicano che nei dintorni dei punti vendita non si sono riscontrati disturbi dell'ordine pubblico. Inoltre non sono stati registrati casi in cui la canapa proveniente dalle sperimentazioni pilota, sorvegliate anche attraverso il sistema elettronico di tracciabilità, sia finita nel mercato illegale<sup>219</sup>. Studi condotti indicano che la legalizzazione della canapa a scopi non medici ha avuto solo ripercussioni minime sul numero di crimini gravi in Colorado e nello Stato federale di Washington<sup>220</sup> e che in Canada ha portato a un calo della criminalità legata alla canapa tra gli adulti<sup>221</sup>. La limitazione dei punti vendita da parte dei Cantoni dovrebbe a sua volta permettere di reagire a eventuali eccessi di offerta o al turismo locale della canapa.

Il progetto preliminare non dovrebbe avere sostanziali ripercussioni sulla sicurezza stradale. A seguito del lieve aumento del consumo di canapa (v. n. 6.4.1), è in linea di principio ipotizzabile che un numero leggermente maggiore di persone sotto l'influsso della canapa possa guidare un veicolo ed eventualmente causare maggiori incidenti. D'altro canto, le misure di sensibilizzazione previste in merito ai pericoli del THC nella circolazione stradale dovrebbero avere ripercussioni positive sulla sicurezza stradale. L'AIR stima che sia ipotizzabile tanto un aumento quanto una diminuzione.

## 6.5 Ripercussioni sull'ambiente

La coltivazione di canapa e la fabbricazione di prodotti della canapa a scopi non medici sono associate a un consumo idrico ed energetico, emissioni di gas serra, inquinamento atmosferico, nonché all'impiego di concimi e prodotti fitosanitari<sup>222</sup>. Poiché tuttavia il numero stimato di aziende che potrebbero affermarsi nel medio e lungo termine è piuttosto esiguo (tra 20 e 50), si attendono ripercussioni solo limitate sull'ambiente.

La coltivazione di canapa a scopi non medici non presenta sostanziali differenze rispetto alla coltivazione a scopi medici. La canapa si presta a svariati impieghi. Nel mondo è diffusa la coltivazione agricola di canapa da olio e da fibra in colture dense, paragonabili alla colza o al girasole. La canapa da fiori richiede forme di coltivazione diverse, orientate alla singola pianta, paragonabili al luppolo o agli ortaggi. In Svizzera non sono previsti requisiti in materia di varietà o sementi. Ciò consente l'utilizzo

<sup>219</sup> Cfr. Mavrot, C. et al. (2024a).

<sup>220</sup> Lu, R. / Willits, D. / Stohr, M. K. / Makin, D. / Snyder, J. / Lovrich, N. / ... / Hemmens, C. (2021): The Cannabis Effect on Crime: Time-Series Analysis of Crime in Colorado and Washington State, *Justice Quarterly*, 38(4): 565-595.

<sup>221</sup> Callaghan, R. C. / Sanches, M. / Hathaway, A. / Asbridge, M. / Kish, S. J. (2023): Canada's cannabis legalization and adult crime patterns 2015–2021: A time series study, *Addictive Behaviours*, 146.

<sup>222</sup> Zheng, Z. / Fiddes, K. / Yang, L. (2021): A narrative review on environmental impacts of cannabis cultivation. *Journal of Cannabis Research*, 3, 1–10.

della canapa da fiori in agricoltura. Per motivi di qualità, la coltivazione dei fiori di canapa dovrebbe avvenire soprattutto al chiuso e quella di hashish ed estratti all'aperto. Pur comportando un elevato consumo energetico, la coltivazione della canapa al chiuso non dovrebbe avere nel complesso impatti ambientali significativi, visto il suo volume limitato. Una ripercussione sull'agricoltura prodotta dalla legge potrebbe essere uno sviluppo continuo della nicchia d'impiego della canapa come pianta medicinale e aromatica.

Sulla base dell'esperienza, seppur limitata, con la fabbricazione di prodotti della canapa per le sperimentazioni pilota, non si attendono impatti ambientali significativi neppure in tale ambito. Tuttavia, nell'ambito delle sperimentazioni pilota la canapa deve essere coltivata secondo le prescrizioni dell'ordinanza del 22 settembre 1997<sup>223</sup> sull'agricoltura biologica (art. 8 OSPStup).

In seguito all'aumento della domanda di prodotti della canapa meno rischiosi (p. es. prodotti della canapa destinati a essere vaporizzati), attesa nell'ambito dell'attuazione della legge, dovrebbero aumentare anche i relativi rifiuti. Si tratta in particolare di filtri a carbone attivo, contenitori per liquidi, apparecchi elettronici necessari per il consumo di determinati prodotti della canapa o in essi incorporati. Questi ultimi possono contenere plastica e batterie agli ioni di litio (v. commento all'art. 5 cpv. 1 lett. d). Rifiuti comparabili sono già noti nell'ambito dei prodotti del tabacco. Come per il tabacco, è inoltre presumibile che non tutti i consumatori smaltiranno correttamente i prodotti della canapa, bensì li getteranno via con noncuranza. Gli apparecchi utilizzati per determinati prodotti della canapa destinati a essere vaporizzati sono apparecchi ai sensi dell'ordinanza del 20 ottobre 2021 concernente la restituzione, la ripresa e lo smaltimento degli apparecchi elettrici ed elettronici (ORSAE)<sup>224</sup>. I fabbricanti di tali apparecchi sono pertanto soggetti a diversi obblighi che emanano da tale ordinanza, in particolare l'obbligo di etichettatura (art. 4 ORSAE) e l'obbligo di ripresa gratuita (art. 6 ORSAE). Il rispetto di tali obblighi contribuirà a ridurre il carico ambientale. I volumi di rifiuti prodotti e l'eliminazione impropria in parte prevedibile dei prodotti della canapa determineranno un carico inquinante che sarà comunque inferiore a quello dei prodotti del tabacco, in quanto questi ultimi vengono consumati in quantità di gran lunga maggiori<sup>225</sup>.

## 7 Aspetti giuridici

### 7.1 Costituzionalità

Il progetto preliminare prevede la creazione di un mercato legale della canapa e un disciplinamento dell'autoapprovvigionamento, della coltivazione a titolo commerciale, della fabbricazione a titolo commerciale e della vendita di canapa contenente

<sup>223</sup> RS **910.18**

<sup>224</sup> RS **814.620**

<sup>225</sup> Cfr. FF **2015 7729**; UFSP (2020) : Impact environnemental et coûts de l'industrie du tabac. Scaricabile all'indirizzo: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > 15.075 > Documenti delle Commissioni pubbliche.

THC a scopi non medici. La nuova regolamentazione si fonda sulle competenze normative della Confederazione esposte qui di seguito.

L'articolo 95 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.) conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata, per esempio per motivi di polizia<sup>226</sup>. Secondo l'articolo 97 capoverso 1 Cost., la Confederazione prende provvedimenti a tutela dei consumatori. Ciò le consente per esempio di adottare provvedimenti per ragioni di prevenzione dei pericoli o di protezione della salute<sup>227</sup>. L'articolo 118 capoverso 2 lettere a e b Cost. conferisce poi alla Confederazione un'estesa competenza in materia di regolamentazione degli stupefacenti<sup>228</sup> e lotta contro le malattie fortemente diffuse o maligne. Tale estesa competenza non è equiparabile al potere di derogare al principio della libertà economica secondo l'articolo 94 capoverso 4 Cost<sup>229</sup>. Le ingerenze nella libertà economica sono tuttavia ammesse a condizione che siano conformi ai principi<sup>230</sup>. Secondo l'articolo 36 Cost., le ingerenze sono conformi ai principi se poggiano su una chiara base legale, soddisfano un importante interesse pubblico e sono proporzionati, vale a dire idonei, necessari e ragionevolmente esigibili<sup>231</sup>.

Il progetto preliminare tiene conto dei predetti principi. In particolare, sono stati concepiti in modo conforme ai principi il sistema di autorizzazione per coltivatori e fabbricanti a titolo commerciale di prodotti della canapa (cap. 4), nonché l'assoggettamento a monopolio e il rilascio della concessione per la vendita (cap. 5). L'assoggettamento a monopolio, e in misura più limitata il sistema di autorizzazione, pur costituendo gravi ingerenze nella libertà economica appaiono giustificati e conciliabili con la Costituzione federale per i motivi illustrati di seguito.

Per un prodotto finora vietato come la canapa, esiste in linea di principio un notevole interesse sanitario a che il commercio sia completamente controllato dallo Stato<sup>232</sup>. L'adozione di misure che possono arrivare fino al monopolio appare idonea a garantire tale controllo. Tali misure risultano inoltre necessarie, in mancanza di alternative evidenti, e ragionevolmente esigibili, dato che a causa del divieto vigente non era finora possibile alcun commercio<sup>233</sup>. Un monopolio cantonale per la vendita della canapa può garantire in linea di principio una protezione efficace della salute pubblica e dei giovani, in quanto le misure centrali sono più facili da controllare e attuare e comportano un onere minore rispetto al libero commercio con un numero illimitato di

<sup>226</sup> Uhlmann, F. (2015a): art. 95, in: B. Waldmann / E. Belser / A. Epiney [ed.]: Bundesverfassung, Basler Kommentar. Basilea: Helbing Lichtenhahn, art. 95 N 5.

<sup>227</sup> Uhlmann, F. (2015b): art. 97, in: B. Waldmann / E. Belser / A. Epiney [ed.], Bundesverfassung, Basler Kommentar. Basilea: Helbing Lichtenhahn, art. 97 N 8.

<sup>228</sup> Gächter, T. / Renold-Burch, S. (2015): Art. 118, in: Waldmann, B. / Belser, E. / Epiney, A. [ed.]: Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basilea, Helbing Lichtenhahn, art. 118 N 11.

<sup>229</sup> Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023), n. marg. 20, pag. 10.

<sup>230</sup> Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023), n. marg. 24, pag. 11.

<sup>231</sup> Epiney, A. (2015): art. 36, in: B. Waldmann / E. Belser / A. Epiney [ed.], Bundesverfassung, Basler Kommentar. Basilea: Helbing Lichtenhahn, art. 36 N 53 segg.

<sup>232</sup> Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023), n. marg. 40, pag. 17.

<sup>233</sup> Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023), n. marg. 40, pag. 17.

attori<sup>234</sup>. Il problema del numero potenzialmente elevato di attori sul mercato si porrebbe anche in caso di controllo delle vendite mediante autorizzazioni di polizia. A differenza della monopolizzazione delle vendite, legata al rilascio di concessioni, il diritto legale al rilascio di un'autorizzazione di polizia è dato purché siano soddisfatti i relativi requisiti. Un sistema di autorizzazioni non consentirebbe di limitare il numero degli attori sul mercato.

Il progetto preliminare prevede un divieto generale di pubblicità (art. 11). È vietata ogni forma di pubblicità, comprese la promozione e la sponsorizzazione. Sono escluse dal divieto di pubblicità solo le indicazioni e le informazioni oggettive sui prodotti che si rivolgono esclusivamente a specialisti del settore. Esistono motivazioni sufficienti per ritenere che anche un divieto generale di pubblicità costituisca un'ingerenza ammissibile nella libertà economica<sup>235</sup>. Si pone in particolare la questione della proporzionalità: il divieto generale di pubblicità appare in questo senso idoneo, necessario e ragionevolmente esigibile (cfr. art. 5 cpv. 2 e 36 cpv. 3 Cost.). Nel settore del tabacco e degli alcolici, gli studi mostrano che l'esposizione alla pubblicità o alla promozione è associata a un aumento del consumo dei rispettivi prodotti, in particolare tra i giovani<sup>236</sup>. Se ne desume quindi che anche la pubblicità dei prodotti della canapa porterebbe a un maggiore consumo. Il divieto generale di pubblicità è quindi *idoneo* ad arginare l'aumento del consumo. Non è chiaro in quale altro modo, meno invasivo per la libertà economica, si potrebbe ottenere lo stesso risultato. In quanto sostanza vietata, a norma del diritto vigente la canapa non può essere pubblicizzata. Ogni forma di pubblicità determinerebbe pertanto in futuro un aumento della percezione della canapa da parte dell'opinione pubblica. Il divieto generale di pubblicità è quindi anche necessario. È infine pure ragionevolmente esigibile, poiché l'attuale divieto impedisce qualsiasi attività commerciale e si tratta di uno stupefacente il cui consumo può creare dipendenza.

Affinché la Confederazione possa riscuotere una determinata imposta, è necessario che tale competenza le sia stata in linea di principio attribuita dalla Costituzione<sup>237</sup>. La Confederazione dispone sì di un'estesa competenza di merito ai sensi dell'articolo 118 capoverso 2 lettera a Cost., ma questa non le conferisce alcuna competenza finanziaria a riscuotere imposte. La riscossione di tasse d'incentivazione è invece consentita<sup>238</sup>. La tassa d'incentivazione non deve avere alcun impatto sul bilancio, nel senso che le entrate devono essere distribuite alla popolazione<sup>239</sup>. Secondo gli articoli 62 e seguenti del progetto preliminare, il Consiglio federale deve disciplinare le modalità e la procedura relative alla distribuzione dei proventi alla popolazione e deve stabilire quale quota della tassa d'incentivazione debba essere utilizzata come indennità per l'esecuzione del progetto. La tassa d'incentivazione non ha alcun impatto sul

<sup>234</sup> Room, R. / Örnberg, J. C. (2019).

<sup>235</sup> Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023), n. marg. 65, pag. 23.

<sup>236</sup> Ritter, A. et al. (2022).

<sup>237</sup> Blumenstein, E. / P. Locher (2023): System des schweizerischen Steuerrechts, 8<sup>a</sup> ed., Zurigo 2023, Schulthess Verlag, pag. 61.

<sup>238</sup> Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023), n. marg. 28, pag. 13.

<sup>239</sup> Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023), n. marg. 72 segg., pag. 24 seg.

bilancio, in quanto viene per lo più ridistribuita alla popolazione e solo in piccola parte utilizzata come indennità di esecuzione.

## 7.2 **Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Il progetto preliminare solleva diverse questioni relative alla conformità al diritto internazionale<sup>240</sup>. Dovrà quindi essere analizzato principalmente in relazione alle tre Convenzioni delle Nazioni Unite in materia di stupefacenti<sup>241</sup> (di seguito «convenzioni»), alla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 19 giugno 1990<sup>242</sup> (di seguito CAAS), agli obblighi in materia di diritto commerciale internazionale, in particolare l'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio<sup>243</sup> (di seguito GATT), l'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi<sup>244</sup> (di seguito TBT), all'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie<sup>245</sup> (di seguito SPS) e l'Accordo generale sugli scambi di servizi<sup>246</sup> (di seguito GATS).

Il progetto preliminare deve inoltre essere valutato alla luce dei diversi obblighi in materia di diritti dell'uomo, in particolare il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali<sup>247</sup> (Patto ONU I), il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici<sup>248</sup> (Patto ONU II) e la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>249</sup> (di seguito CEDU).

<sup>240</sup> In questo contesto, è stato richiesto un parere giuridico riguardante le convenzioni delle Nazioni Unite così come le norme legate al quadro Schengen: Sprecher, F (2023). Un parere di diritto comparato è stato a sua volta richiesto al fine di esaminare in maggiore dettaglio le questioni legate al diritto commerciale internazionale: Stacy, S. / Fournier, J. / Nadakavukaren Schefer, K. (2024): Legal Opinion on Trade Law and Legalised Cannabis Markets in International Trade Law as well as in the National Laws of Canada and Uruguay. ISDC, disponibile all'indirizzo [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > 20.473 > Documenti delle Commissioni pubblici.

<sup>241</sup> Si tratta della Convenzione unica, della Convenzione del 21 febbraio 1971 sulle sostanze psicotrope (RS **0.812.121.02**) e della Convenzione delle Nazioni unite del 20 dicembre 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope (RS **0.812.121.03**).

<sup>242</sup> Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica del Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativa all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni.

<sup>243</sup> Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio 1994 (all. 1A.1 dell'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, concluso a Marrakech il 15 aprile 1994, RS **0.632.20** e RS **0.632.21**).

<sup>244</sup> Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi (all. 1A.6 dell'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, concluso a Marrakech il 15 aprile 1994, RS **0.632.20**).

<sup>245</sup> Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (all. 1A.4 dell'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, concluso a Marrakech il 15 aprile 1994, RS **0.632.20**).

<sup>246</sup> Accordo generale sugli scambi di servizi (all. 1B dell'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, concluso a Marrakech il 15 aprile 1994, RS **0.632.20**).

<sup>247</sup> RS **0.103.1**

<sup>248</sup> RS **0.103.2**

<sup>249</sup> RS **0.101**

## 7.2.1 Convenzioni delle Nazioni Unite in materia di stupefacenti

Firmata nell'ambito delle Nazioni Unite ed entrata in vigore per la Svizzera nel 1970, la Convenzione unica ha sostituito praticamente tutti i precedenti accordi in materia di stupefacenti. Insieme alla Convenzione del 1971, al Protocollo aggiuntivo del 25 marzo 1972 alla Convenzione unica e alla Convenzione del 1988, costituisce la base per il controllo internazionale degli stupefacenti a livello delle Nazioni Unite.

Fondate sulla volontà di preservare la salute dell'umanità<sup>250</sup>, le convenzioni intendono garantire che gli stupefacenti siano disponibili a fini medicinali e scientifici (in particolare nell'ambito del trattamento del dolore), prevenendo nel contempo i potenziali abusi.

Le convenzioni non vietano di per sé l'impiego delle sostanze soggette a controllo, ma mirano principalmente a impedirne il traffico per fini diversi da quelli medicinali o scientifici. L'articolo 4 lettera c della Convenzione unica prevede quindi che le parti siano tenute ad adottare «le misure legislative e amministrative che possono essere necessarie [...] con riserva delle disposizioni della presente 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».

Alla luce di quanto precede, la creazione di un mercato legale della canapa quale previsto nel progetto preliminare non risulta conforme al divieto di principio di mettere in commercio canapa a fini non medicinali o non scientifici, stabilito nelle convenzioni delle Nazioni Unite.

L'articolo 28 della Convenzione unica stabilisce che uno Stato parte può autorizzare la coltivazione della pianta della canapa in vista della produzione di canapa o di resina di canapa a fini medicinali o scientifici, ma che in tal caso dovrà porre in essere il regime di controllo statale previsto dall'articolo 23 sulla coltivazione del papavero da oppio. Per tale fattispecie, le convenzioni delle Nazioni Unite prevedono l'istituzione di un'agenzia nazionale autorizzata in via esclusiva ad acquistare, importare, esportare, commerciare all'ingrosso e conservare la canapa. Quanto al regime di controllo previsto dall'articolo 23 della Convenzione unica, è opportuno precisare che l'istituzione di un monopolio di Stato non sembra essere l'unico modo per conformarsi al quadro giuridico delle Nazioni Unite<sup>251</sup>.

Infatti, nel contesto attuale, un'acquisizione dei raccolti da parte dello Stato risulterebbe eccessivamente onerosa per poter rispondere alle esigenze del mercato. La Svizzera ha già rinunciato a una tale acquisizione per assoggettare la coltivazione della canapa a scopi medici e la fabbricazione di medicinali a base di canapa al sistema di autorizzazione pertinente della legislazione sugli stupefacenti. Questo è a sua volta

<sup>250</sup> In inglese «concerned with the health and welfare of mankind».

<sup>251</sup> Sprecher, F. (2023), § 142–146.

previsto nella modifica della legge sugli stupefacenti (LStup) del 19 marzo 2021, relativa ai medicinali a base di canapa, entrata in vigore il 1° agosto 2022<sup>252</sup>. L'Organo internazionale di controllo degli stupefacenti (INCB) non ha mai contestato questa implementazione del meccanismo, che d'altronde è stato adottato anche nell'ambito delle sperimentazioni pilota con la canapa. Il progetto preliminare riprende dunque un sistema analogo di autorizzazioni che permette di rispettare, per quanto possibile, i requisiti delle convenzioni delle Nazioni Unite a tale riguardo.

Per quanto riguarda le conseguenze delle violazioni delle convenzioni delle Nazioni Unite, la Convenzione unica prevede che l'INCB possa chiedere spiegazioni allo Stato parte, avviare consultazioni riservate, attirare l'attenzione sulla questione e proporre misure, come modifiche nella legislazione nazionale<sup>253</sup>. Se tali iniziative non portano al rispetto delle convenzioni, in ultima istanza è possibile raccomandare alle parti, in modo non vincolante, di sospendere l'importazione o l'esportazione di stupefacenti con lo Stato parte in questione<sup>254</sup>. Nel caso di Paesi che abbiano già stabilito un mercato legale della canapa, l'INCB effettua regolarmente comunicazioni pubbliche e adotta altre misure. Finora non è mai stata emessa una raccomandazione dell'INCB di sospendere l'importazione o l'esportazione. In passato, le conseguenze della violazione, da parte di uno Stato, dei suoi obblighi internazionali derivanti dalle convenzioni delle Nazioni Unite in materia di stupefacenti sono state innanzitutto di natura reputazionale, diplomatica e politica.

È altresì possibile che l'attuazione delle convenzioni in un modo non conforme al testo delle medesime generi un disaccordo tra due o più Stati parte. Nel caso di una tale controversia concernente l'interpretazione o l'applicazione della Convenzione unica, quest'ultima prevede all'articolo 48 che le parti si consultino al fine di regolare la controversia mediante mezzi pacifici di loro scelta. Ogni controversia che non è composta mediante tali mezzi è sottoposta alla Corte internazionale di Giustizia. Finora non si sono verificate controversie concernenti la creazione di un mercato legale della canapa da parte degli Stati.

## 7.2.2 **Legislazione in materia di diritti dell'uomo**

Per quanto riguarda il diritto alla salute<sup>255</sup>, una politica di divieto della canapa comporta un aumento dei rischi per la salute pubblica, in particolare a causa dell'assenza di un controllo di qualità dei prodotti e del mancato accesso a misure di prevenzione, di trattamento e di riduzione dei danni. Un quadro normativo regolamentato permetterebbe un accesso sicuro alla canapa e favorirebbe politiche di salute pubblica fondate su prove scientifiche. A tale riguardo, il progetto preliminare prevede un sistema completo di monitoraggio e di valutazione dell'impatto (art. 68 e 69).

<sup>252</sup> RU 2022 385; FF 2020 5391

<sup>253</sup> Articolo 14 paragrafo 1 della Convenzione unica.

<sup>254</sup> Articolo 14 paragrafo 2 della Convenzione unica.

<sup>255</sup> Articolo 12 del Patto ONU I.

Inoltre, in merito al diritto al rispetto della vita privata<sup>256</sup>, l'impiego della canapa a fini personali rientra nella sfera privata. La creazione di un mercato regolamentato permetterebbe quindi di evitare ingerenze arbitrarie dello Stato nella vita dei cittadini.

Tale approccio è conforme anche alle raccomandazioni dell'Alto Commissariato dell'ONU per i diritti umani, che nell'ambito di un rapporto ha sottolineato come le politiche antidroga siano spesso in contraddizione con gli obblighi internazionali in materia di diritti umani<sup>257</sup>. Analogamente, la Relatrice speciale delle Nazioni Unite sul diritto alla salute ha evidenziato la necessità di rivedere le strategie di lotta alla droga al fine di porre in essere una regolamentazione più rispettosa dei diritti fondamentali<sup>258</sup>.

Alla luce di quanto precede, il progetto preliminare costituisce una risposta più efficiente, efficace e proporzionata rispetto al divieto attuale in materia di canapa, in particolare per quanto riguarda la protezione dei diritti dell'uomo.

### **7.2.3 Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 19 giugno 1990 (CAAS)**

Oltre alle convenzioni delle Nazioni Unite e alla regolamentazione in materia di diritti dell'uomo, anche la CAAS è pertinente per il progetto preliminare. Tale accordo si pone come obiettivo principale quello di abolire i controlli alle frontiere interne degli Stati parte al fine di agevolare la circolazione delle persone e il trasporto delle merci. Esso rafforza inoltre la cooperazione internazionale in materia di giustizia e di polizia nella lotta alla criminalità. I Paesi membri dell'UE, ad eccezione di Irlanda e Cipro, fanno direttamente parte dello spazio Schengen. Islanda, Norvegia, Liechtenstein e Svizzera sono a loro volta associati alla cooperazione Schengen per mezzo di accordi di associazione. Il 26 ottobre 2004 la Svizzera ha firmato l'accordo di associazione allo spazio Schengen (di seguito AAS)<sup>259</sup>, in vigore dal 2008, ed è dunque vincolata dalla CAAS.

In materia di stupefacenti, l'articolo 71 paragrafo 1 CAAS stabilisce che le parti si impegnano ad adottare, conformemente alle vigenti convenzioni delle Nazioni Unite, tutte le misure necessarie a prevenire e a reprimere il traffico illecito degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope. Ciò riguarda la cessione diretta o indiretta di stupefacenti e di sostanze psicotrope di qualsiasi natura, compresa la cannabis, e la detenzione di detti prodotti e sostanze allo scopo di cederli o di esportarli. L'articolo 71 paragrafo 2 stabilisce che le parti si impegnano a prevenire e a reprimere, mediante provvedimenti amministrativi e penali, l'esportazione illecita di stupefacenti e di sostanze psicotrope, compresa la cannabis, nonché la cessione, la fornitura e la consegna di detti prodotti e sostanze.

<sup>256</sup> Articolo 17 del Patto ONU II, articolo 8 CEDU.

<sup>257</sup> A/HRC/54/53.

<sup>258</sup> A/HRC/56/52.

<sup>259</sup> RS **0.362.31**

Per quanto riguarda l'articolo 71 paragrafo 2, gli Stati del Benelux, della Germania e della Francia hanno tuttavia adottato, in occasione della firma dell'accordo, una dichiarazione comune che recita: «Se una Parte contraente deroga al principio di cui all'articolo 71, paragrafo 2 nel quadro della sua politica nazionale di prevenzione e di trattamento della tossicodipendenza, tutte le Parti contraenti prendono le misure amministrative e penali necessarie per prevenire e reprimere l'importazione e l'esportazione illegali di stupefacenti e di sostanze psicotrope in particolare verso il territorio delle altre Parti contraenti». Tale dichiarazione costituisce parte integrante della CAAS e pertanto si applica anche alla Svizzera in quanto Stato associato a Schengen.

Alla luce di tale dichiarazione, le disposizioni della CAAS devono essere interpretate come tali da imporre innanzitutto l'adozione di misure che evitino che una politica interna più liberale in materia di stupefacenti possa avere ripercussioni negative sugli altri Paesi membri. All'occorrenza, tali Paesi dovrebbero quindi contrastare gli effetti negativi del turismo della droga attraverso rigorosi controlli delle importazioni e delle esportazioni in coordinamento con gli altri Paesi membri.

I Paesi membri non sono però obbligati a rinunciare a una politica progressista in materia di droga. Il quadro giuridico della CAAS lascia infatti ai Paesi membri un considerevole margine di manovra per condurre la loro politica nazionale in materia di droghe e quindi la facoltà di decidere in che misura l'acquisizione, la coltivazione, la detenzione e l'impiego della canapa per uso personale a fini ricreativi possono essere autorizzati nel contesto nazionale<sup>260</sup>.

Per quanto riguarda l'impatto extraterritoriale, il progetto preliminare prevede diverse disposizioni volte a impedire conseguenze negative per i Paesi terzi. È quindi vietata la vendita ai minori, ai frontalieri, ai turisti e ai titolari di un permesso di soggiorno di breve durata al fine di prevenire un eventuale turismo della droga (art. 42 cpv. 1 lett. j e 52 cpv. 1 lett. j). L'esportazione commerciale è autorizzata soltanto se lo Stato destinatario consente l'importazione, ed è richiesta un'autorizzazione da parte di Swissmedic (art. 58 e 59). Inoltre, l'importazione, il transito e l'esportazione di canapa sono vietate in assenza di autorizzazione (art. 57). Il sistema elettronico di tracciabilità della canapa (art. 85) previsto nella legislazione attuale garantisce da parte sua un controllo rigoroso della canapa lungo l'intera catena di produzione al fine di evitare ripercussioni sui Paesi vicini.

Alla luce di quanto precede, il progetto preliminare può essere considerato conforme alla CAAS.

## **7.2.4 Conformità al diritto commerciale internazionale**

Il progetto preliminare è compatibile con gli obblighi di diritto commerciale della Svizzera in quanto membro dell'OMC e nell'ambito dei suoi accordi di libero scambio. Ciò, in particolare, in quanto il progetto non contiene misure che riserverebbero

<sup>260</sup> Messaggio concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'Unione europea, inclusi gli atti legislativi relativi alla trasposizione degli Accordi («Accordi bilaterali II»), FF **2004** 5273, 5403.

ai prodotti importati un trattamento meno vantaggioso rispetto a prodotti simili di provenienza svizzera.

Il diritto commerciale internazionale comprende numerosi accordi applicabili al commercio dei prodotti della canapa e al relativo materiale di base. Tra questi rientrano, oltre agli accordi dell'ordinamento giuridico dell'OMC, in particolare il GATT, il GATS e gli accordi SPS e TBT, anche gli accordi bilaterali di libero scambio.

Il progetto preliminare contiene regolamentazioni in materia di importazione ed esportazione di tali prodotti (art. 57 segg.) che possono rientrare nel divieto di restrizioni quantitative ai sensi del diritto commerciale (art. XI GATT). Tali restrizioni possono tuttavia essere giustificate alla luce delle deroghe generali del GATT e delle corrispondenti disposizioni derogatorie nell'ambito degli accordi di libero scambio, in particolare se sono necessarie alla protezione della sanità e della vita delle persone (art. XX lett. b GATT).

Gli accordi TBT e SPS integrano il GATT e seguono gli stessi principi. Essi riconoscono il diritto, in particolare, a emanare prescrizioni per la protezione della salute a condizione che siano rispettati i principi di non discriminazione e di proporzionalità. L'ambito di applicazione dell'accordo SPS si limita alle misure per la protezione della salute dell'uomo, degli animali e dei vegetali e nel caso di specie copre esclusivamente i prodotti commestibili della canapa. Alla luce della giurisprudenza dell'OMC, si può ritenere che le prescrizioni in materia di imballaggio siano compatibili con i requisiti dell'accordo TBT. Per quanto riguarda l'elaborazione delle prescrizioni, i membri dell'OMC, sia nell'ambito dell'accordo TBT che dell'accordo SPS, sono tenuti a basarsi su fondamenti scientifici e a tenere conto delle norme internazionali. Nell'ambito dell'accordo TBT, nel caso della canapa occorre prestare attenzione in particolare alla compatibilità con le norme ISO IWA 37 «Safety, security and sustainability of cannabis facilities and operations». Infine, per motivi di trasparenza, le nuove prescrizioni devono essere notificate nello stato di bozza agli altri membri dell'OMC sia nell'ambito dell'accordo TBT che dell'accordo SPS.

Il progetto preliminare riguarda inoltre gli scambi di servizi e in particolare la distribuzione della canapa. Esso prevede un quadro di controllo che impone limitazioni agli scambi di servizi quali il numero di concessioni per la vendita. Nell'ambito del GATS e dei suoi accordi di libero scambio, la Svizzera non ha sottoscritto impegni in materia di accesso al mercato e di trattamento nazionale per la distribuzione di prodotti oggetto di un'autorizzazione all'importazione. È dunque libera di applicare misure che limitano la distribuzione degli stupefacenti. Inoltre, il GATS e gli accordi di libero scambio comprendono anche, in maniera analoga al GATT, deroghe generali che permettono in particolare di adottare misure necessarie alla protezione della sanità.

## **7.2.5 Esperienze di altri Paesi**

Il consenso sull'orientamento delle politiche internazionali di controllo degli stupefacenti si è considerevolmente indebolito nel corso del tempo. Infatti, a causa di lacune nel quadro internazionale in termini di salute pubblica, diritti dell'uomo e sicurezza, i

Paesi adottano sempre più spesso politiche in materia di droga che rimettono in discussione l'interpretazione tradizionale dei loro obblighi internazionali per quanto riguarda il controllo degli stupefacenti.

L'Uruguay e il Canada, entrambi vincolati alla Convenzione unica, hanno entrambi già creato un mercato regolamentato della canapa (v. n. 3.2). In tale contesto, questi Paesi hanno sostenuto che le loro regolamentazioni erano conformi agli obiettivi iniziali delle convenzioni delle Nazioni Unite in materia di stupefacenti, vale a dire preservare la salute dell'umanità, pur essendo maggiormente in grado di rispondere agli imperativi in termini di salute pubblica e diritti dell'uomo. A tale riguardo, nessuno Stato ha finora consentito l'importazione o l'esportazione della canapa a scopi non medici o non scientifici.

### **7.2.6 Valutazione globale degli obblighi di diritto internazionale**

Pur presentando una contraddizione con il divieto di mettere in commercio previsto dal quadro delle Nazioni Unite, il progetto preliminare adotta tutte le precauzioni per rispettarlo al meglio, anche nei confronti di altri Stati parte. Esso prende altresì in considerazione gli obblighi positivi in materia di diritti dell'uomo, secondo i quali la Svizzera è tenuta ad adottare tutte le disposizioni che permettano di garantire il rispetto dei diritti fondamentali, dimostrando nel contempo un chiaro impegno a favore del mantenimento del quadro internazionale di controllo degli stupefacenti.

La Svizzera adotta dunque un approccio simile a quello dell'Uruguay e del Canada, assicurandosi che il quadro giuridico posto in essere sia conforme ai principi di proporzionalità e di necessità che costituiscono i criteri giuridici per la valutazione delle restrizioni ai diritti fondamentali in materia di diritti dell'uomo.

Ciò trova riscontro in particolare nella regolamentazione rigorosa prevista nel progetto preliminare per il regime di autorizzazione e di concessione (art. 15 e 39), il divieto di importazione ed esportazione senza autorizzazione (art. 57), il divieto di vendita a scopo di lucro (art. 40 cpv. 1 lett. b e 49 cpv. 1 lett. b), i requisiti stringenti in materia di qualità e sicurezza dei prodotti (v. cap. 4 sez. 2) e di misure di riduzione dei danni (art. 42 cpv. 1 e 2 e 52 cpv. 1 e 2), le restrizioni alla disponibilità (art. 44) e il sistema elettronico di tracciabilità della canapa (art. 85). Questi meccanismi contribuiscono a garantire la maggiore conformità possibile con il quadro delle Nazioni Unite, sebbene il caso specifico vada oltre il quadro medico o scientifico. Il progetto preliminare prevede inoltre un disciplinamento della coltivazione e del commercio della canapa rigorosamente controllato e corredato di numerose misure volte a proteggere la salute pubblica e i giovani (art. 9, 11, 27, 39, 42, 46, 48, 52, 62).

Come ricordato nel rapporto del Consiglio federale in risposta al postulato Minder 21.3280, è difficile ipotizzare altre soluzioni per risolvere la non conformità esistente con il divieto di mettere in commercio di canapa previsto dalle convenzioni delle Nazioni Unite. Innanzitutto sarebbe irrealistico, sia dal punto di vista temporale che sostanziale, cercare di modificare queste convenzioni multilaterali o di concludere un

nuovo accordo *inter se* con altri Paesi che auspicherebbero e sarebbero disposti a negoziare una simile soluzione<sup>261</sup>. Infatti, attualmente non vi è un consenso sufficiente in seno alla comunità internazionale perché ciò possa avvenire. In secondo luogo, un recesso della Svizzera dalle convenzioni comporterebbe gravi conseguenze per l'approvvigionamento di medicinali e per l'industria farmaceutica del Paese. Infine, quanto all'eventualità di far seguire un tale recesso da una nuova adesione corredata di una riserva, questa non costituisce un approccio percorribile per la Svizzera, né giuridicamente né politicamente. Infatti, non sarebbe accettabile ai sensi del diritto internazionale, costituirebbe un abuso di diritto, darebbe luogo a incertezze ed esporrebbe fortemente la Svizzera alle obiezioni degli altri Stati parte.

Alla luce di quanto precede, il progetto preliminare cerca di ridurre il più possibile la non conformità con il divieto di commercializzazione della canapa a fini non medicinali o non scientifici previsto nelle convenzioni delle Nazioni Unite, rispettando nel contempo il senso e lo scopo di tali convenzioni e gli obblighi nei confronti delle altre parti contraenti, così come gli obblighi della Svizzera in materia di diritti dell'uomo. Grazie ai rigorosi meccanismi di controllo posti in essere, nonché al regime di autorizzazione e di concessione associato al sistema elettronico di tracciabilità della canapa, il progetto preliminare consente alla Svizzera di dimostrare la propria volontà di mantenere un sistema internazionale di controllo degli stupefacenti (essenziale, in particolare, per la sicurezza dell'approvvigionamento di stupefacenti a fini medicinali). Il progetto preliminare può inoltre essere considerato conforme alla CAAS e al diritto commerciale internazionale.

### **7.3 Forma dell'atto**

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Tra queste rientrano le disposizioni fondamentali sulle restrizioni dei diritti costituzionali, così come sui diritti e doveri delle persone. L'obbligo di autorizzazione e di concessione previsto nel progetto preliminare è da intendersi come una sostanziale ingerenza nei diritti fondamentali, in particolare nella libertà commerciale. Le disposizioni al riguardo devono pertanto essere emanate sotto forma di legge federale.

### **7.4 Subordinazione al freno alle spese**

Il progetto non prevede né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti di impegno o dotazioni finanziarie. Il progetto non è quindi subordinato al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

<sup>261</sup> Si tratterebbe di una modifica di un trattato internazionale, applicabile unicamente tra due o più parti di tale trattato.

## 7.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Nell'assegnazione e nell'adempimento dei compiti statali va osservato il principio della sussidiarietà (art. 5a Cost.). Secondo l'articolo 43a capoverso 1 Cost., la Confederazione assume unicamente i compiti che superano la capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua. Nel contempo, la Confederazione deve fare un uso oculato delle proprie competenze e lasciare ai Cantoni un margine sufficiente per l'adempimento dei loro compiti. Il disciplinamento pianificato tiene conto di tali principi, assegnando alla Confederazione i compiti che richiedono una gestione uniforme a livello nazionale nell'interesse della sanità pubblica. Fra questi si annoverano la coltivazione a titolo commerciale e la fabbricazione a titolo commerciale (cap. 4 del progetto preliminare). In questo settore è di fondamentale importanza che la Confederazione garantisca norme valide su scala nazionale in materia di qualità dei prodotti e di sicurezza e che conferisca autorizzazioni uniformi alla coltivazione e alla fabbricazione, che costituiscono il presupposto per il rilascio di autorizzazioni all'importazione e all'esportazione (art. 58 cpv. 1). Inoltre, è competenza della Confederazione assicurare centralmente i compiti di esecuzione al confine (art. 61). Anche la tassa d'incentivazione (art. 62 segg.), che persegue obiettivi di incentivazione a livello nazionale, deve essere eseguita dalla Confederazione. Ulteriori compiti che la Confederazione deve garantire centralmente e in modo uniforme su scala nazionale sono il monitoraggio e la valutazione (cap. 8 del progetto preliminare), i compiti di vigilanza e di coordinamento connessi all'atto normativo (art. 84), l'istituzione e l'esercizio del sistema di tracciabilità (art. 85) e la cooperazione internazionale (art. 86). Altri compiti importanti, come per esempio l'esercizio del diritto di vendita, la cessione a istituzioni o enti di diritto pubblico o il rilascio di una concessione a terzi (cap. 5 del progetto preliminare), sono lasciati ai Cantoni, a eccezione di una possibile vendita online, che assumerebbe carattere sovracantonale e sarebbe sottoposta a una concessione e al controllo da parte della Confederazione. In questo contesto i Cantoni devono prestare attenzione alle circostanze locali. Il disciplinamento pianificato tiene così conto del principio di sussidiarietà.

Secondo il principio dell'equivalenza fiscale sancito nell'articolo 43a capoversi 2 e 3 Cost., la collettività che fruisce di una prestazione statale ne assume i costi e può decidere in merito a questa prestazione. Il disciplinamento previsto tiene conto di tale principio assegnando, nella maggior parte dei capitoli, i costi e le prestazioni alla stessa collettività o allo stesso livello statale. Vi sono tuttavia deroghe al principio, in quanto l'assunzione dei costi e l'offerta di prestazioni non sono chiaramente attribuibili in tutti gli ambiti della regolamentazione. Infatti, secondo l'articolo 37 della legge, ad adottare le misure di controllo relative alle disposizioni del capitolo 4 sono le autorità federali e cantonali, sebbene solo la Confederazione sia competente a concedere l'autorizzazione. Il capitolo 4 riguarda tuttavia anche le prestazioni dei Cantoni, nei quali ha luogo la coltivazione della canapa e in cui si trovano i depositi dei coltivatori.

## 7.6 Delega di competenze normative

Le competenze normative possono essere delegate mediante legge federale, sempreché la Costituzione non lo escluda (art. 164 cpv. 2 Cost.). Secondo la Confederazione, è da considerarsi come restrizione generale alla delega, in particolare, la necessità di emanare le disposizioni importanti e fondamentali sotto forma di legge (art. 164 cpv. 1 Cost.).

In alcune disposizioni, il progetto preliminare prevede la competenza del Consiglio federale di emanare il diritto di esecuzione. Ciò è giustificato alla luce dell'articolo 164 capoversi 1 e 2 Cost., in quanto i principi in questi casi sono disciplinati a livello di legge e in tal modo è definito il quadro entro il quale deve muoversi il disciplinamento da parte del Consiglio federale. Inoltre, è opportuno prevedere la competenza del Consiglio federale di emanare disposizioni di esecuzione in tutti i casi in cui in futuro sarà richiesto un rapido adeguamento ai nuovi sviluppi tecnologici. Le regolamentazioni che comportano un onere elevato per la concretizzazione devono essere stabilite a livello di ordinanza.

Sono presenti deleghe negli articoli del progetto preliminare indicati di seguito.

Secondo l'articolo 5, il Consiglio federale può precisare le *definizioni* sulla base di nuove conoscenze scientifiche e tecniche, nonché tenendo conto degli sviluppi a livello internazionale.

Secondo l'articolo 6 capoverso 1, il Consiglio federale può classificare un *prodotto della canapa di nuova generazione* in una delle categorie di cui all'articolo 5 capoverso 1 lettere c–h anche se tale prodotto non soddisfa tutti gli elementi della definizione corrispondente. Se necessario per ragioni oggettive, il Consiglio federale può introdurre nuove categorie di prodotti e prevedere disposizioni specifiche a esse applicabili (v. art. 6 cpv. 2).

In relazione all'*obbligo e alle condizioni di autorizzazione* secondo l'articolo 15 capoversi 3 e 4, il Consiglio federale disciplina i requisiti relativi alla protezione contro il furto, le condizioni tecniche e d'esercizio e i requisiti relativi alla garanzia della qualità, nonché la procedura di autorizzazione. Può stabilire condizioni agevolate per piccole coltivazioni.

Il Consiglio federale disciplina i contenuti non regolamentati nella legge e la forma della *domanda di autorizzazione* (cfr. art. 16 cpv. 2).

Se necessario per assicurare la protezione della salute, il Consiglio federale stabilisce ulteriori *requisiti di sicurezza* per i diversi prodotti della canapa (cfr. art. 19 cpv. 3).

Per la vendita di prodotti della canapa con un tenore totale di THC superiore al 20 per cento, il Consiglio federale può prevedere requisiti aggiuntivi secondo l'articolo 20 capoverso 3.

Secondo l'articolo 21 capoverso 2, per i prodotti della canapa contenenti additivi il Consiglio federale stabilisce la concentrazione totale massima di THC per unità di consumo o volume di liquido e il margine di differenza ammesso rispetto a quanto dichiarato. Vieta inoltre altri additivi che non soddisfano i requisiti in materia di sicurezza dei prodotti (art. 21 cpv. 3).

Il DFI può stabilire tenori massimi di contaminanti per gli additivi vietati (art. 21 cpv. 4).

Il Consiglio federale stabilisce le quantità massime di emissioni per le sigarette alla canapa (art. 22 cpv. 2).

Il Consiglio federale disciplina i dettagli tecnici in relazione ai requisiti aggiuntivi per i prodotti della canapa destinati a essere vaporizzati (art. 23 cpv. 3).

Il Consiglio federale disciplina i dettagli in relazione ai requisiti per i prodotti della canapa destinati a essere ingeriti o applicati all'interno della bocca, in particolare stabilisce quali requisiti di sicurezza e di qualità del diritto in materia di derrate alimentari sono applicabili (art. 24 cpv. 3). Anche per i prodotti della canapa destinati a essere fiutati o applicati sulla pelle, il Consiglio federale stabilisce quali requisiti di sicurezza e di qualità del diritto in materia di derrate alimentari sono applicabili (art. 25 cpv. 2).

Per quanto riguarda *l'imballaggio, le informazioni sui prodotti e le avvertenze*, il Consiglio federale disciplina i dettagli, in particolare la standardizzazione dell'imballaggio e la sicurezza dei bambini (art. 27 cpv. 6), nonché la forma e la lingua delle informazioni (art. 28 cpv. 6). Può prevedere ulteriori informazioni per l'imballaggio, il foglietto illustrativo o le informazioni digitali aggiuntive. Il Consiglio federale stabilisce quali esigenze relative alla designazione previste dalla legislazione sulle derrate alimentari si applicano ai prodotti della canapa contenenti additivi (art. 28 cpv. 7). Stabilisce inoltre come devono essere strutturate nel dettaglio le avvertenze. Può prescrivere l'impiego di pittogrammi in aggiunta o in sostituzione delle avvertenze (art. 29 cpv. 3). Il Consiglio federale può stabilire avvertenze specifiche per altre categorie di prodotti della canapa che presentano particolari rischi per la salute (art. 31 cpv. 2).

Nel contesto degli *obblighi dei titolari di un'autorizzazione*, il Consiglio federale disciplina gli obblighi di documentazione relativi al controllo autonomo. Tenendo conto delle norme armonizzate a livello internazionale, può conferire carattere obbligatorio a procedure di analisi ed emanare prescrizioni concernenti un numero minimo di campioni, nonché la natura, la frequenza, le dimensioni e la conservazione degli stessi (art. 33 cpv. 2). Il Consiglio federale disciplina le modalità di notifica della canapa contenente additivi (art. 34 cpv. 4) e i dettagli del contenuto di tale notifica nel rispetto della tutela dei segreti di fabbricazione (art. 35 cpv. 3). Disciplina i dettagli relativi al ritiro e al richiamo e stabilisce quali informazioni devono essere notificate alle autorità federali e cantonali competenti nonché cosa si intende per rischio inaspettato o immediato per la salute (art. 36 cpv. 3).

Il Consiglio federale disciplina la *procedura di controllo* dei prodotti della canapa. Può in particolare prescrivere procedure riconosciute relative alla campionatura e all'analisi, un numero minimo di controlli e i requisiti per la verbalizzazione, la documentazione e la notifica delle misure di controllo effettuate (art. 37 cpv. 7).

Disciplina i dettagli relativi alle *condizioni per il rilascio della concessione* per i punti vendita e la vendita online, in particolare il calcolo dell'adeguata remunerazione della quota di partecipazione al capitale proprio (art. 40 cpv. 3 e 49 cpv. 2 per la vendita online), e stabilisce gli ulteriori dettagli relativi al contenuto della domanda (art. 41

cpv. 6 e 51 cpv. 6 per la vendita online). Può emanare regolamentazioni per la ventilazione dei locali fumatori e sulle caratteristiche di questi ultimi che vanno oltre le disposizioni della legge federale concernente la protezione contro il fumo passivo (art. 43 cpv. 4).

Secondo l'articolo 46 capoverso 6, il Consiglio federale disciplina diversi dettagli relativi ai *test d'acquisto*.

Disciplina i dettagli per quanto riguarda la piattaforma di vendita online, i requisiti applicabili al sistema per il controllo delle quantità vendute e i requisiti applicabili al sistema di controllo dell'età (art. 52 cpv. 3).

*Tassa d'incentivazione, indennità di esecuzione ed emolumenti*: il Consiglio federale può fissare obiettivi intermedi (art. 62 cpv. 4). Per quanto riguarda il calcolo della tassa d'incentivazione, il Consiglio federale ripartisce le categorie di prodotti in classi di rischio a seconda del rischio per la salute legato alle applicazioni specifiche e per ciascuna classe di rischio può prescrivere il rispetto di standard tecnici di sicurezza (art. 63 cpv. 3). Stabilisce le aliquote d'imposta relative al tenore di THC e al rischio per la salute legato alle applicazioni specifiche e le aumenta se gli obiettivi di incentivazione o gli obiettivi intermedi non sono raggiunti (art. 63 cpv. 4). In caso di espansione del mercato illegale, può ridurre le aliquote d'imposta (art. 63 cpv. 4). Il Consiglio federale stabilisce la procedura di riscossione della tassa d'incentivazione (art. 64 cpv. 4). Stabilisce l'ammontare dell'indennità di esecuzione e disciplina le modalità e la procedura relative alla distribuzione dei proventi della tassa alla popolazione (art. 65 cpv. 5).

*Monitoraggio e valutazione*: il Consiglio federale disciplina le misure essenziali per il monitoraggio, i dati da rilevare, la forma nella quale mettere a disposizione tali dati, gli aspetti tecnici e organizzativi del rilevamento dei dati, la frequenza e il momento della registrazione dei dati e la pubblicazione delle analisi statistiche (art. 68 cpv. 5).

*Protezione dei dati e scambio di dati*: il Consiglio federale disciplina forma e contenuto del trattamento e stabilisce i termini per la conservazione e la distruzione dei dati (art. 70 cpv. 3). Disciplina le modalità dello scambio in Svizzera e la forma nella quale mettere a disposizione tali dati (art. 71 cpv. 2), così come le competenze e le procedure per lo scambio di dati personali e dati concernenti persone giuridiche con autorità e istituzioni estere, nonché con organizzazioni internazionali, ai fini della protezione della salute e della sicurezza pubblica (art. 72 cpv. 1).

*Compiti della Confederazione e dei Cantoni*: secondo l'articolo 85 capoverso 3, il Consiglio federale disciplina i dettagli relativi al sistema di tracciabilità (i dati da iscrivere, il trattamento dei dati da parte delle autorità federali e cantonali e l'utilizzo dei dati).

Il Consiglio federale può concludere autonomamente *accordi internazionali* concernenti lo scambio di informazioni con organizzazioni internazionali o autorità estere nonché la partecipazione a sistemi internazionali d'informazione dei consumatori o delle autorità oppure la partecipazione di esperti svizzeri a reti internazionali impegnate nella prevenzione delle dipendenze (art. 86 cpv. 2).

Il Consiglio federale emana le ulteriori disposizioni d'esecuzione necessarie (art. 90) e determina l'*entrata in vigore* dell'atto (art. 92 cpv. 2).

## **7.7 Protezione dei dati**

L'esecuzione della futura LPCan comporta il trattamento di dati personali da parte di diversi enti statali. Nell'ambito del rilascio dell'autorizzazione o della concessione per la coltivazione a titolo commerciale e la fabbricazione a titolo commerciale o per la vendita, vengono trattati tra l'altro dati degni di particolare protezione. In tale contesto possono trovare impiego anche sistemi elettronici di trattamento dei dati. In aggiunta a essi, l'articolo 85 del progetto preliminare prevede che la Confederazione appronti e gestisca un sistema elettronico di tracciabilità dei semi e delle talee di canapa destinati alla coltivazione a titolo commerciale, della canapa, del materiale di base, del materiale di scarto e dei prodotti della canapa. Poiché, come detto in precedenza, vengono trattati dati degni di particolare protezione ai sensi della LPD, il trattamento dei dati deve poggiare su basi legali sufficientemente solide. Con le regolamentazioni in materia di trattamento dei dati proposte nel progetto preliminare secondo gli articoli 70 e seguenti viene creata la base corrispondente.

## Bibliografia

- Athanassiou, M. / Dumais, A. / Zouaoui, I. / Potvin, S. (2023): The clouded debate: A systematic review of comparative longitudinal studies examining the impact of recreational cannabis legalization on key public health outcomes. *Frontiers in psychiatry*, 13.
- Auer, R. / Concha-Lozano, N. / Jacot-Sadowski, I. / Cornuz, J. / Berthet, A. (2017): Heat-not-burn tobacco cigarettes: smoke by any other name. *JAMA internal medicine*, 177 (7).
- Baltes-Flueckiger, L. / Steinauer, R. / Meyer, M. / Guessoum, A. / Herrmann, O. / Mosandl, C. F. / ... / Walter, M. (2025): Effects of legal access versus illegal market cannabis on use and mental health: A randomized controlled trial. *Addiction*.
- Bernhard, W. / Ambach, L. / König, S. / Nussbaumer, S. / Weinmann, W. (2017): Untersuchung von Cannabis auf Streckmittel, Verschnittstoffe, Pestizide, mikrobiologische und anorganische Kontaminationen, studio redatto su incarico dell'UFSP.
- Blumenstein, E. / P. Locher (2023): System des schweizerischen Steuerrechts, 8a ed. Zurigo: Schulthess Verlag.
- Brubacher, J. R. / Chan, H. / Erdelyi, S. / Staples, J. A. / Asbridge, M. / Mann, R. E. (2022): Cannabis Legalization and Detection of Tetrahydrocannabinol in Injured Drivers. *The New England Journal of Medicine* 386 (2): 148-156.
- Callaghan, R. C. / Sanches, M. / Vander Heiden, J. / Asbridge, M. / Stockwell, T. / Macdonald, S. / ... / Kish, S. J. (2021): Canada's cannabis legalization and drivers' traffic-injury presentations to emergency departments in Ontario and Alberta, 2015-2019. *Drug and alcohol dependence*, 228.
- Callaghan, R. C. / Sanches, M. / Hathaway, A. / Asbridge, M. / Kish, S. J. (2023): Canada's cannabis legalization and adult crime patterns 2015-2021: A time series study, *Addictive behaviors*, 146.
- Chavanne, J. / Schmidhauser, V. / Udrisard, R. / Zobel, F. (2025): Enquête Européenne en Ligne sur les Drogues – Principaux résultats de l'enquête suisse 2024. Losanna : Dipendenza Svizzera.
- Commissione federale delle case da gioco (CFCG) (2021): Situazione delle case da gioco in Svizzera alla fine del 2021.
- Dai, H. (2017): Exposure to Advertisements and Marijuana Use Among US Adolescents. *Preventing chronic disease*, 14.
- Delgrande, M. / Balsiger, N. / Schmidhauser, V. (2023) : Consommation de substances psychoactives chez les 11 à 15 ans en Suisse – Situation en 2022 et évolution dans le temps. Résultats de l'étude Health Behaviour in School-Age Children (HSBC). Losanna: Dipendenza Svizzera.
- Dipartimento della sanità del Cantone di Basilea Città (2025): Cannabisstudie «Weed Care»: Positive Bilanz nach zwei Jahren. Comunicato stampa del 28.03.2025.
- EBP Schweiz (2024): Besteuerungsvarianten für Cannabis in der Schweiz. Zurigo. Può essere scaricato all'indirizzo: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > 20.473 > Documenti delle commissioni pubblici.

- Epiney, A. (2015): art. 36, in: Waldmann, B. / Belser, E. / Epiney, A. [ed.]: Bundesverfassung, Basler Kommentar. Basilea: Helbing Lichtenhahn.
- fedpol (2024): Abwasseranalyse und Drogen – Resultate 2023 einer Europäischen und Schweizer Studie.
- Gächter, T. / Renold-Burch, S. (2015): art. 118, in: Waldmann, B. / Belser, E. / Epiney, A. [ed.]: Bundesverfassung, Basler Kommentar. Basilea: Helbing Lichtenhahn.
- Goel, R. / Bitzer, Z. T. / Reilly, S. M. / Bhangu, G. / Trushin, N. / Elias, R. J. / ... / Richie Jr, J. P. (2018): Effect of Charcoal in Cigarette Filters on Free Radicals in Mainstream Smoke. *Chemical research in toxicology*, 31(8):745-751.
- Goodman, S. / Leos-Toro, C. / Hammond, D. (2019): Impact of plain packaging and health warnings on consumer appeal of cannabis products. *Drug and alcohol dependence*, 205.
- Goodman, S. / Rynard, V. L. / Iraniparast, M. / Hammond, D. (2021): Influence of package colour, branding and health warnings on appeal and perceived harm of cannabis products among respondents in Canada and the US, *Preventive Medicine*, 153.
- Haefelin, U. / Haller, W. / Keller, H. / Turnheer, D. (2020): Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10a ed.. Zurigo: Schulthess Verlag.
- Hall, W. (2014): What has research over the past two decades revealed about the adverse health effects of recreational cannabis use? *Addiction*, 110(1): 19-35.
- Hall, W. / Leung, J. / Lynskey, M. (2020): The Effects of Cannabis Use on the Development of Adolescents and Young Adults. *Annual Review of Developmental Psychology*, 2(1): 461-483.
- Hammond, D. / Goodman, S. / Wadsworth, E. / Freeman, T. P. / Kilmer, B. / Schauer, G. / ... / Hall, W. (2022): Trends in the use of cannabis products in Canada and the USA, 2018 – 2020: Findings from the International Cannabis Policy Study *International Journal of Drug Policy*, 105.
- Hoff, O. (2022): Cannabis in der Schweizer Volkswirtschaft. Ökonomische Effekte aktueller und alternativer Regulierung. Zurigo: Seismo.
- Hofmann, R. (2025): The Regulation of Cannabis in Europe. Of Highs and Laws. Londra: Routledge.
- Hoorens, S. / Pardal, M. / Martinelli, T. / Slootweg, R. / Laar, M. V. (2024): Internationale ontwikkelingen in cannabisbeleid voor recreatief gebruik: Eindrapport. RAND.
- International Cannabis Policy Study (ICPS) (2023): Canada 2022, Cannabis Report. University of Waterloo.
- IRCCA (2024): Cannabis sector in Uruguay. November 2024.
- Laqueur, H. / Rivera-Aguirre, A. / Shev, A. / Castillo-Carniglia, A. / Rudolph, K. E. / Ramirez, J. / ... / Cerdá, M. (2020): The impact of cannabis legalization in Uruguay on adolescent cannabis use. *International Journal of Drug Policy*, 80.

- Lu, R. / Willits, D. / Stohr, M. K. / Makin, D. / Snyder, J. / Lovrich, N. / ... / Hemmens, C. (2021): The Cannabis Effect on Crime: Time-Series Analysis of Crime in Colorado and Washington State, *Justice Quarterly*, 38(4): 565-595.
- Mavrot, C. / Hadorn, S. / Novet, B. (2024a): Analyse des résultats des essais pilotes de cannabis dans les villes suisses – Première partie, 2023 à mi-2024. Su incarico dell'UFSP, Università di Losanna.
- Mavrot, C. / Hadorn, S. / Novet, B. (2024b): Executive Summary: Analisi dei risultati delle sperimentazioni pilota sulla cannabis nelle città svizzere – Prima parte, 2023-metà 2024. Su incarico dell'UFSP, Università di Losanna .
- O'Grady, M. A. / Iverson, M. G. / Suleiman, A. O. / Rhee, T. G. (2024): Is legalization of recreational cannabis associated with levels of use and cannabis use disorder among youth in the United States? A rapid systematic review. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 33(3): 701-723.
- Obsan / UFSP (2023): Consumo di canapa (età: 14–15). MonAM, sistema di monitoraggio delle dipendenze e delle malattie non trasmissibili.
- Obsan / UFSP (2024): Consumo di sostanze: Comportamento a rischio ripetuto (età: 15-74). MonAM, sistema di monitoraggio delle dipendenze e delle malattie non trasmissibili.
- Obsan / UFSP (2025): Incidenti stradali sotto l'effetto di sostanze. MonAM, Sistema di monitoraggio svizzero delle dipendenze e delle malattie non trasmissibili.
- Pardal, M. / Kilmer, B. / d'Auria, S. / Strabel, T. / Galimberti, S. / Hoorens, S. / Decorte, T. / Senator, B. (2022): Alternatives to profit-maximising commercial models of cannabis supply for non-medical use. RAND Europe.
- Partos, T. R. / Gilmore, A. B. / Hitchman, S. C. / Hiscock, R. / Branston, J. R. / McNeill, A. (2018): Availability and Use of Cheap Tobacco in the United Kingdom: Findings from the International Tobacco Control Project. *Nicotine & Tobacco Research*, 20(6): 714-724.
- Philibert, A. (2022) : Apprentissages et bonnes pratiques dans la régulation du cannabis. Studio redatto su incarico della CFDNT (disponibile anche in ted.).
- Philibert, A. / Zobel, F. (2019): Revue internationale des modèles de régulation du cannabis. Ginevra.
- Quednow, B. B. / Steinhoff, A. / Bechtiger, L. / Ribeaud, D. / Eisner, M. / Shanahan, L. (2021): High Prevalence and Early Onsets : Legal and Illegal Substance Use in an Urban Cohort of Young Adults in Switzerland. *European Addiction Research*, 28(3): 186-198.
- Rehm, J. / Neufeld, M. / Room, R. / Sornpaisarn, B. / Štelemėkas, M. / Swahn, M. H. / Lachenmeier, D. W. (2022): The impact of alcohol taxation changes on unrecorded alcohol consumption: a review and recommendations. *International Journal of Drug Policy*, 99.
- Rigucci, S. / Marques, T. R. / Di Forti, M. / Taylor, H. / Dell'Acqua, F. / Mondelli, V. / ... / Dazzan, P. (2016): Effect of high-potency cannabis on corpus callosum microstructure. *Psychological medicine*, 46(4): 841-854.

- Ritter, A. / Barrett, L. / O'Reilly, K. / Wilkinson, C. / Belackova, V. / Room, R. (2022): Lessons learnt from alcohol and tobacco for cannabis regulation. Sydney: DPMP, UNSW.
- Rivera-Aguirre, A. / Castillo-Carniglia, A. / Laqueur, H. S. / Rudolph, K. E. / Martins, S. S. / Ramirez, J. / ... / Cerdá, M. (2022): Does recreational cannabis legalization change cannabis use patterns? Evidence from secondary school students in Uruguay. *Addiction*, 117(11).
- Room, R. / Örnberg, J. C. (2019): Government monopoly as an instrument for public health and welfare: Lessons for cannabis from experience with alcohol monopolies. *International Journal of Drug Policy*, 74: 223-228.
- Rosenberg, M. / Ayonrinde, O. / Conrod, P. J. / Levesque, L. / Selby, P. (2024): Legislative Review of the Cannabis Act. Final report of the Expert Panel.
- Sambiagio, N. / Aires Guerra Iria, D. / Auer, R. / Schöni, A. / Berthet, A. (2023): Toxicological assessment of aerosols emitted by cannabis inhalation methods. Su incarico dell'UFSP. Unisanté e Università di Berna.
- Sotomo (2021): Einstellungen Legalisierung und Regulierung von Cannabis. Zurigo.
- Sprecher, F. (2023): Rechtsgutachten Völkerrechtskonformität einer Cannabisregulierung im Rahmen der Pa. Iv. Siegenthaler 2023. Perizia redatta all'attenzione dell'UFSP. Può essere scaricato all'indirizzo: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > 20.473 > Documenti delle commissioni pubblici.
- Sprecher, T. (2024): Neuausrichtung der Steuerbefreiungspraxis im Kanton Zürich. *StR*, 4, 234-245.
- SSML (2024a): THC Statistik 2023. SGRM Gruppe Forensische Chemie.
- SSML (2024b): THC-Grenzwert im Strassenverkehr, studio redatto su incarico dell'USTRA.
- Stacy, S. / Fournier, J. / Nadakavukaren Schefer, K. (2024): Legal Opinion on Trade Law and Legalised Cannabis Markets in International Trade Law as well as in the National Laws of Canada and Uruguay. ISDC. Può essere scaricato all'indirizzo: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > 20.473 > Documenti delle commissioni pubblici.
- State of Connecticut, Department of Consumer Protection (2023): Department of Consumer Protection Announces Adult-Use Cannabis Transaction Limit Increase. Comunicato stampa del 31.10.2023.
- Stephens, W. E. (2018): Comparing the cancer potencies of emissions from vaporised nicotine products including e-cigarettes with those of tobacco smoke. *Tobacco control*, 27(1): 10-17.
- Stucki, S. (2023): Meldungen bei Gefährdung durch Substanzkonsum bei Kindern und Jugendlichen. Analyse und Empfehlungen. Synthesebericht. Berna: Infodrog.
- Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMSHA) (2023): National Survey on Drug Use and Health.
- Trageser, J. / Eichler, M. / Ramseier, L. / von Stokar, T. / Apreda, K. (2025): Regulierungsfolgenabschätzung zur Regulierung des Cannabismarktes. INFRAS. Può

- essere scaricato all'indirizzo: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > 20.473 > Documenti delle commissioni pubblici.
- Udrisard, R. / Chavanne, J. / Zobel, F. (2024): Cann-L: l'alternative responsable au cannabis illégal. Etat des lieux et premiers résultats. Rapport de recherche N°180. Losanna.
- Uhlmann, F. (2015a): rt. 95, in: Waldmann, B. / Belser, E. / Epiney, A. [ed.]: Bundesverfassung, Basler Kommentar. Basilea: Helbing Lichtenhahn.
- Uhlmann, F. (2015b): art. 95, in: Waldmann, B. / Belser, E. / Epiney, A. [ed.]: Bundesverfassung, Basler Kommentar. Basilea: Helbing Lichtenhahn.
- Uhlmann, F. / Fleischmann, F. (2023): Gutachten zuhanden des BAG betreffend die Regulierung des Cannabismarktes. Zurigo. Può essere scaricato all'indirizzo: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > 20.473 > Documenti delle commissioni pubblici.
- UFSP (2020) : Impact environnemental et coûts de l'industrie du tabac. Scaricabile all'indirizzo: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > 15.075 > Documenti delle Commissioni pubblici.
- UFSP (2022): Rilevamento e intervento precoce. Definizione armonizzata. UFSP (2024), Rapporto annuale act-info 2023.
- UST (2024): Indagine sulla salute in Svizzera 2022.
- UST (2025): Statistica criminale di polizia (SCP). Rapporto annuale 2024 dei reati registrati dalla polizia.
- USTRA (2025): Statistiche sulle misure amministrative (ADMAS) 2024.
- WHO (2016): The health and social effects of nonmedical cannabis use.
- Zabransky, T. / Mravcik, V. / Gajdosikova, H. / Milovsky, M. (2001): Impact Analysis Project of New Drugs Legislation: Summary Final Report. Praga: Ufficio del Governo ceco, Segreteria della Commissione nazionale antidroga.
- Zheng, Z. / Fiddes, K. / Yang, L. (2021): A narrative review on environmental impacts of cannabis cultivation. *Journal of Cannabis Research*, 3, 1-10.

