



Berna, 1^o novembre 2023

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Rapporto del Consiglio federale
in adempimento del postulato 21.3280
Minder Thomas del 18 marzo 2021

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Indice

Elenco delle abbreviazioni	5
Figure	6
Tabelle	6
Allegati	6
Sintesi	7
1 Situazione iniziale	14
1.1 Postulato	14
1.2 Basi e contenuti del rapporto	16
2 La pianta di canapa (<i>Cannabis sativa</i> L.).....	18
2.1 L'origine comune di tutte le tipologie di canapa	18
2.2 Canapa per scopi industriali	19
2.3 Canapa per uso medico / canapa come droga	19
2.4 Canapa da fiori / canapa aromatica	19
2.5 Cannabinoidi: i principi attivi della pianta della canapa	20
2.5.1 Fitocannabinoidi	20
2.5.2 Endocannabinoidi	20
2.5.3 Cannabinoidi sintetici	20
2.5.4 Cannabinomimetici («cannabinoidi sintetici»).....	21
3 Normativa vigente relativa alla canapa.....	22
3.1 Canapa nel diritto in materia di stupefacenti	22
3.1.1 Divieto di canapa per scopi non medici sancito dalla legislazione in materia di stupefacenti	22
3.1.2 Tenore di THC come criterio del diritto in materia di stupefacenti	22
3.2 Canapa in altri ambiti giuridici.....	23
3.3 Disposizioni di diritto internazionale	24
3.3.1 Convenzioni sul controllo delle droghe dell'ONU.....	25
3.3.2 Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen	26
4 Prodotti della canapa che non sottostanno al diritto in materia di stupefacenti	28
4.1 Produzione agricola e coltivazione di canapa a basso tenore di THC	28
4.2 Materie prime.....	29
4.3 Alimenti per animali.....	29
4.4 Derrate alimentari	30
4.4.1 Sicurezza delle derrate alimentari contenenti canapa	30
4.4.2 Quantità massime di THC negli alimenti.....	30
4.4.3 Derrate alimentari tradizionali contenenti canapa.....	30
4.4.4 Derrate alimentari contenenti canapa come «Novel Food»	31
4.4.5 Diciture conformi al diritto in materia di derrate alimentari	31
4.5 Medicamenti contenenti CBD	32
4.5.1 Medicamenti contenenti CBD omologati.....	32
4.5.2 Medicamenti contenenti CBD esonerati dall'obbligo di omologazione	32
4.6 Cosmetici	33
4.7 Oli profumati e altri prodotti chimici	33
4.8 Prodotti succedanei del tabacco da fumo.....	33
4.9 Succedanei del tabacco da riscaldare, fiutare o masticare.....	34
4.10 Sfide nell'ambito dei prodotti della canapa a basso tenore di THC	35
4.10.1 Esecuzione cantonale non uniforme	35
4.10.2 Classificazione dei prodotti non chiara o fuorviante	36

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

4.10.3	Impiego di prodotti della canapa a basso tenore di THC a scopi ricreativi.....	37
4.10.4	Fitocannabinoidi psicotropi non disciplinati.....	44
4.10.5	Determinazione dei tenori massimi di THC nelle derrate alimentari.....	45
4.10.6	Attuazione del divieto della canapa nei cosmetici	45
4.10.7	Residui di THC nella fabbricazione di prodotti della canapa a basso tenore di THC	46
4.10.8	Autorizzazioni d'importazione di canapa e prodotti della canapa a basso tenore di THC.....	47
4.11	Conclusioni.....	47
4.11.1	Questioni di delimitazione nell'esecuzione	47
4.11.2	Possibili adeguamenti delle basi legali	48
4.11.3	Necessità di maggiore ricerca e dati migliori	49
5	Canapa a fini medici.....	50
5.1	Contesto.....	50
5.1.1	Interesse crescente della medicina per la canapa.....	50
5.1.2	Revisione della legge sugli stupefacenti del 2022	50
5.2	Disciplinamento della canapa a fini medici.....	50
5.2.1	Sistema di controllo previsto dalla legislazione in materia di stupefacenti	51
5.2.2	Procedura di omologazione secondo la legislazione sugli agenti terapeutici.....	51
5.2.3	Qualità dei medicinali a base di canapa.....	51
5.2.4	Rimunerazione di medicinali a base di canapa	52
5.2.5	Rilevazione dei dati a tempo determinato.....	53
5.2.6	Coltivazione di canapa medicinale	53
5.2.7	Circolazione stradale	54
5.3	Conclusioni.....	54
6	Canapa a scopi ricreativi	55
6.1	Rischi per la salute	55
6.2	Contesto svizzero	56
6.2.1	Sviluppo politico	56
6.2.2	Opinioni della popolazione.....	57
6.2.3	Importanza economica del mercato nero della canapa.....	57
6.2.4	Sperimentazioni pilota con la canapa	58
6.2.5	Iv. pa. Siegenthaler	59
6.3	Contesto internazionale	59
6.3.1	Confronto giuridico con i Paesi membri dell'Unione europea.....	60
6.3.2	Confronto giuridico con altri Stati	61
6.4	Situazione giuridica attuale in Svizzera.....	61
6.4.1	Procedura di multa disciplinare.....	62
6.4.2	Sperimentazioni pilota con la canapa	62
6.5	Modelli di regolamentazione della canapa.....	63
6.5.1	Spettro delle regolamentazioni in materia di stupefacenti	63
6.5.2	Modelli di depenalizzazione	65
6.5.3	Modelli di legalizzazione	66
6.5.4	Effetti economici dei diversi modelli di regolamentazione	81
6.5.5	Effetti dei modelli di vendita sugli obiettivi di disciplinamento.....	82
6.6	Insegnamenti tratti dal disciplinamento dell'alcool e del tabacco dal punto di vista della salute pubblica.....	84
6.7	Conciliabilità con le convenzioni delle Nazioni Unite sul controllo delle droghe.....	85
6.8	Conclusioni.....	86
6.8.1	Possibili punti di partenza per una legalizzazione della canapa orientata alla salute pubblica	86
6.8.2	Modello di regolamentazione adeguato in ottica di salute pubblica	89
6.8.3	Gestione di eventuali conflitti di diritto internazionale	90

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

7	Conclusione e raccomandazioni.....	92
----------	---	-----------

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa**Elenco delle abbreviazioni**

AOMS	Assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie
CBD	Cannabidiolo
CSC	Cannabis Social Club
CND	Commission on Narcotic Drugs; Commissione per le droghe narcotiche delle Nazioni Unite
CSSS-N	Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale
CFQD	Commissione federale per le questioni relative alle dipendenze
CU 61	Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFI	Dipartimento federale dell'interno
LATer	Legge sugli agenti terapeutici
LStup	Legge sugli stupefacenti
LDerr	Legge sulle derrate alimentari
LMD	Legge sulle multe disciplinari
OESTup-DFI	Ordinanza del DFI sugli elenchi degli stupefacenti
OCStup	Ordinanza sul controllo degli stupefacenti
OTab	Ordinanza sul tabacco
ODerr	Ordinanza sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso
OSPStup	Ordinanza sulle sperimentazioni pilota secondo la legge sugli stupefacenti
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
THC	Tetraidrocannabinolo
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
USAV	Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Figure

Figura 1: Rappresentazione botanica della pianta di canapa	18
Figura 2: Classificazione giuridica della canapa	24
Figura 3: Status quo (nessun nuovo disciplinamento)	38
Figura 4: Legislazione speciale di prodotti della canapa a basso tenore di THC a scopi ricreativi (variante 1)	40
Figura 5: Inserimento dei prodotti della canapa a basso tenore di THC a scopi ricreativi nella legislazione sui prodotti del tabacco (variante 2)	42
Figura 6: Inserimento dei prodotti della canapa a basso tenore di THC in una legislazione speciale per la canapa a scopi ricreativi (variante 3) – esempio con diverse prescrizioni in base al tenore di THC.	44
Figura 7: Costi sociali e sanitari in funzione della regolamentazione in materia di stupefacenti	64

Tabelle

Tabella 1: Panoramica del quadro giuridico attuale, della necessità d'intervento e delle raccomandazioni contenute nel rapporto	13
Tabella 2: Panoramica dei modelli	66
Tabella 3: Panoramica degli effetti potenziali dei modelli di vendita su una serie di possibili obiettivi di disciplinamento	83

Allegati

Allegato 1: Panoramica degli interventi politici sul tema della regolamentazione della canapa 2003-2022
Allegato 2: Panoramica dei prodotti della canapa

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Sintesi

Con l'adozione del postulato Minder 21.3280 «Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa», nel 2021 il Consiglio nazionale ha incaricato il Consiglio federale di «studiare **come migliorare il processo di valorizzazione economica delle piante di canapa emanando una regolamentazione al passo coi tempi che tenga conto di tutti gli aspetti del problema [...] e di presentare un rapporto in merito**».

La pianta di canapa viene impiegata in molteplici modi: da una parte a scopi industriali (soprattutto canapa da fibra e da olio), dall'altra come droga a scopo medico o ricreativo, dato il suo principio attivo psicotropo, il tetraidrocannabinolo (THC). Il presente rapporto illustra il contesto, le basi legali e la necessità d'intervento per gli ambiti: canapa non soggetta al diritto in materia di stupefacenti, canapa come medicamento e canapa come sostanza stupefacente. La tabella 1 riassume i contenuti del rapporto.

In sintesi, il Consiglio federale ritiene non sia ragionevole emanare una regolamentazione sulla canapa che tenga conto di tutti gli aspetti del problema agli scopi menzionati nel postulato, poiché un tale disciplinamento speciale comprenderebbe ambiti giuridici già regolamentati da altre leggi: per esempio dalle legislazioni in materia di prodotti chimici e di sicurezza dei prodotti (canapa a basso tenore di THC a scopi industriali) nonché da quelle in materia di stupefacenti e di agenti terapeutici (canapa a scopo terapeutico). Il Consiglio federale riconosce invece la necessità d'intervento nell'ambito della canapa a fini ricreativi e gli sforzi della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) volti a disciplinare tale scopo in una nuova legge speciale. Raccomanda tuttavia di escludere o delimitare da quest'ultima gli altri scopi di impiego non ricreativi della canapa, sottolineando la necessità di tenere possibilmente in considerazione i risultati delle sperimentazioni pilota.

Prodotti della canapa che non sottostanno al diritto in materia di stupefacenti

La canapa e i prodotti della canapa che presentano un **tenore totale di THC inferiore all'1,0 per cento** non soggiacciono al diritto in materia di stupefacenti e ai relativi controlli. A seconda dello scopo di impiego della pianta, se ne utilizzano le fibre (tessili, carta, materiali da costruzione), i semi (semi e olio commestibili, alimenti per animali), i fiori (succedanei del tabacco) o anche i cannabinoidi estratti (cosmetici, medicinali). I prodotti vengono qualificati caso per caso, tenendo conto di tutte le caratteristiche, dalla composizione alla destinazione d'uso fino al dosaggio ecc. **A seconda della classificazione il prodotto sottostà a una determinata legislazione** (p. es. derrate alimentari, prodotti chimici o agenti terapeutici) e la responsabilità dei controlli spetta a diverse autorità d'esecuzione. Date le molteplici applicazioni della canapa a basso tenore di THC, **sul piano dell'esecuzione cantonale si constatano in parte problemi di delimitazione e incertezze per quanto concerne la classificazione dei prodotti**. Ciò è riconducibile, tra le altre cose, a una prassi esecutiva inerente ai nuovi prodotti per nulla consolidata a livello intercantonale. Il Consiglio federale è tuttavia del parere che non sia appropriato disciplinare tutti gli scopi di impiego della canapa in una nuova legge speciale. **Le regolamentazioni generali nelle legislazioni in materia di agenti terapeutici, derrate alimentari o prodotti del tabacco offrono nel complesso basi legali chiare, opportune e ampiamente sufficienti** per lo sfruttamento economico di prodotti della canapa.

Una sfida per le autorità d'esecuzione nei Cantoni e negli Uffici federali è la crescente diffusione di **prodotti della canapa a basso tenore di THC commercializzati a scopi ricreativi**, ma la cui classificazione giuridica risulta parzialmente incerta. Tra essi, cresce l'importanza soprattutto di quelli ad alto contenuto di cannabidiolo (CBD). Finché sono destinati a essere fumati, questi prodotti soggiacciono alla legislazione in materia di prodotti del tabacco. Al contrario, a oggi i prodotti a uso orale sono disciplinati o dal diritto in materia di derrate alimentari o da quello in materia di agenti

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

terapeutici. Tuttavia, i prodotti attualmente disponibili non sono generalmente commerciabili nel quadro delle suddette legislazioni, poiché al momento non soddisfano i requisiti di legge per i rispettivi scopi di impiego. Per venire incontro all'utilizzo diffuso di questi prodotti si pone la questione se sia opportuno creare una corrispondente categoria giuridica «a scopi ricreativi», per consentire la commercializzazione e il consumo di tali prodotti. A tale scopo il rapporto illustra diverse varianti. Il Consiglio federale raccomanda, date le potenziali difficoltà di delimitazione rispetto alle legislazioni in materia di agenti terapeutici e di derrate alimentari, nonché la mancata proporzionalità, di rinunciare al momento a una legislazione speciale indipendente per questa categoria di prodotti ristretta. Sarebbe invece ipotizzabile una possibile **estensione della legislazione in materia di prodotti del tabacco ai prodotti della canapa a basso tenore di THC da riscaldare, da fiuto o a uso orale**. Il Consiglio federale **verificherà** quanto sopra **nel quadro dell'elaborazione del diritto d'esecuzione relativo alla nuova legge sui prodotti del tabacco**.

Se in futuro venisse creata una **nuova normativa per la canapa contenente THC a scopi ricreativi**, anche in questo contesto si potrebbe verificare l'estensione ai prodotti della canapa a basso tenore di THC. Una simile regolamentazione viene prevista dalla **lv. pa. 20.473 Siegenthaler**, attualmente in corso di elaborazione da parte di una sottocommissione della CSSS-N. I vantaggi di includere anche i prodotti a basso tenore di THC in un'eventuale nuova legge sulla canapa sarebbero requisiti di sicurezza e qualitativi uniformi per prodotti della canapa a scopi ricreativi, indipendentemente dal loro tenore di THC.

Ulteriori agevolazioni dell'impiego di canapa a basso tenore di THC, per esempio nell'ambito dell'importazione o della fabbricazione, richiederebbero modifiche puntuali del diritto in materia di stupefacenti, che potrebbero essere trattate **a una prossima revisione della legge sugli stupefacenti (LStup)**.

Dato il divieto della canapa in vigore da anni nella legislazione sugli stupefacenti internazionale e nazionale, **servono una maggiore ricerca e migliori dati sui prodotti della canapa**, il che sarebbe un presupposto per un suo impiego più ampio. Mancano per esempio studi affidabili che dimostrino la sicurezza di tali prodotti come ingredienti di derrate alimentari o cosmetici nonché l'efficacia dei cannabinoidi in medicina. Queste lacune nella ricerca non possono essere colmate semplicemente con provvedimenti legislativi. Servono segnatamente ulteriori investimenti nella ricerca sulla pianta della canapa e il suo impiego. Oltre alla ricerca di base sostenuta dallo Stato, su questo punto viene richiamata l'attenzione in particolare dell'industria attiva nella ricerca.

Canapa a fini medici (stupefacente)

Partendo da altri atti parlamentari che chiedevano una semplificazione dell'impiego e un accesso semplificato a medicinali a base di canapa, nel giugno 2020 il Consiglio federale ha presentato al Parlamento un progetto che prevedeva di abrogare il divieto legale della canapa a fini medici. Il 19 marzo 2021 il Parlamento ha adottato questo progetto di legge. La modifica è entrata in vigore il 1° agosto 2022. **Da allora i medici possono prescrivere medicinali a base di canapa senza autorizzazione eccezionale dell'Ufficio federale di sanità pubblica (UFSP)**. La responsabilità per il trattamento con medicinali a base di canapa spetta interamente al medico (fatto salvo il suo dovere di diligenza). La coltivazione, la lavorazione, la fabbricazione e il commercio di canapa a fini medici sono soggetti ai pertinenti provvedimenti di controllo di Swissmedic, come accade per altri stupefacenti utilizzati in medicina (p. es. morfina, metadone, cocaina). Anche l'esportazione commerciale di stupefacenti con effetti del tipo della canapa a fini medici nel rispetto delle pertinenti regolamentazioni nazionali e internazionali è sostanzialmente possibile da quanto è entrata in vigore la nuova regolamentazione.

Le evoluzioni future e l'eventuale necessità di regolamentazione in merito ai medicinali a base di canapa si delinearanno nei prossimi anni. Un **rilevamento di dati sulla terapia con medicinali a**

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

base di canapa, attualmente in corso e della durata di sette anni, basato su un obbligo di dichiarazione da parte del medico prescrivente, mira a evidenziare i punti ancora potenzialmente ottimizzabili. Un aspetto importante è l'acquisizione di nuove conoscenze scientifiche e mediche sull'effetto di tali medicinali. In questo modo il rilevamento può contribuire eventualmente alla nuova valutazione della remunerazione di medicinali a base di canapa esonerati dall'obbligo di omologazione, i quali attualmente in mancanza di evidenze riguardo alla loro efficacia non vengono rimborsati, o soltanto nel singolo caso, dall'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS).

Canapa a scopi ricreativi (stupefacente)

In Svizzera la canapa a scopi ricreativi **continua a essere vietata**. Il consumo da parte degli adulti viene di norma punito con una multa disciplinare di massimo 300 franchi. Dal 2021, e fino al 2031, possono essere svolte **sperimentazioni scientifiche pilota con la canapa** limitate sotto il profilo temporale e territoriale, nel quadro delle quali si studiano gli effetti di una vendita legale di canapa a scopi ricreativi in diversi modelli (come farmacie, cannabis social club [CSC], organizzazioni e negozi senza scopo di lucro).

Nel 2021 le commissioni competenti di ambo le Camere hanno dato seguito all'**iniziativa parlamentare Siegenthaler 20.473** «Regolamentazione del mercato della cannabis per una migliore protezione dei giovani e dei consumatori». Essa prevede la creazione di un mercato della canapa legale e un disciplinamento completo della coltivazione, della produzione, del commercio e del consumo di cannabis contenente THC. Per attuare l'iniziativa, la CSSS-N ha istituito una sottocommissione incaricata di elaborare il relativo progetto preliminare.

Nel rapporto in adempimento del postulato 17.4076 Rechsteiner Paul «Prospettive della politica svizzera in materia di droghe», il Consiglio federale ha già fatto il punto della situazione sugli sviluppi e la necessità d'intervento nell'ambito della regolamentazione della canapa, esprimendosi a favore di una **nuova regolamentazione della canapa a scopi non medici basata sui fatti e orientata alle finalità della salute pubblica**. Di conseguenza ha proposto di procedere in modo graduale, analizzando in una prima fase quanto emerso dalle sperimentazioni pilota con la canapa nonché le esperienze internazionali. Con l'adozione e l'attuazione dell'iniziativa parlamentare 20.473 Siegenthaler da parte della CSSS-N, la nuova regolamentazione della canapa a scopi ricreativi spetta ora al Parlamento. Le raccomandazioni del rapporto fungono da possibile punto di partenza per questo lavoro legislativo, ma non devono interferire con i relativi lavori parlamentari.

Sotto il profilo della salute pubblica, una **nuova regolamentazione della canapa a fini non medici costituisce una grande opportunità** per ridurre da un lato gli effetti negativi del divieto di consumare canapa sui consumatori e sulla società e, dall'altro, individuare i vantaggi della sua legalizzazione dal punto di vista sociale, sanitario ed economico. Detta regolamentazione deve tenere conto delle esperienze nazionali e internazionali nonché delle evidenze scientifiche del disciplinamento della canapa (provenienti in particolare dalle sperimentazioni pilota), ma anche di altre sostanze che creano dipendenza come alcool e tabacco.

Una legalizzazione della canapa a scopi ricreativi può essere più o meno estesa: diversi Stati europei come Malta e Germania hanno previsto di abrogare il divieto di consumo, possesso e autoapprovvigionamento di canapa. Gli stessi acconsentirebbero ai cosiddetti CSC, in cui si produce collettivamente canapa per fabbisogno personale. Diversi Stati federali americani e il Canada ne hanno legalizzato anche la produzione professionale e la vendita.

La variante più ampia, che legalizza anche la vendita, ha un potenziale nettamente maggiore di contrastare il mercato nero esistente. Tuttavia anche su questo punto i rischi di sviluppi indesiderati nonché di un incremento significativo del consumo nella popolazione sono decisamente più marcati.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Nel caso di un'ampia abrogazione del divieto di commercializzazione di canapa a scopi ricreativi, il Consiglio federale è del parere che per la produzione e la vendita si debba prevedere un sistema di controllo incisivo ai fini dell'attuazione dei requisiti di legge.

In un'ottica di salute pubblica, una normativa liberale di un mercato della canapa legale associata a una vendita orientata al profitto comporta i rischi maggiori. Partendo da questo presupposto il Consiglio federale raccomanda in caso di una nuova regolamentazione della canapa a scopi ricreativi di badare a che la **canapa non venga né incentivata né commercializzata come prodotto legale**. Questo implica anche una protezione della gioventù più rigorosa, un esteso divieto di pubblicità e misure di incentivazione nell'ambito dei prezzi. La Commissione federale per le questioni relative alle dipendenze e alla prevenzione delle malattie non trasmissibili (CFDNT) propone che l'accesso alla canapa debba avvenire esclusivamente mediante modelli di vendita a scopo non lucrativo. A tale proposito il rapporto discute diversi approcci.

Anche dalle **esperienze con il controllo dell'alcool e del tabacco** si possono trarre misure fondamentali: per motivi di protezione della gioventù i prodotti della canapa dovrebbero essere venduti soltanto ai soggetti dai 18 anni in su. Tra i provvedimenti comprovati di prevenzione strutturale si sono rivelate efficaci elevate tasse e imposte d'incentivazione sui prodotti della canapa (a seconda del tenore di THC e del rischio per la salute derivante dai prodotti) e/o prezzi minimi, un esteso divieto di pubblicità e promozione, limitazioni della disponibilità (orari di apertura, densità dei punti vendita) e avvertenze sulle confezioni dei prodotti. Ai fini della protezione di terzi, per fumare o inalare canapa in luoghi accessibili al pubblico dovrebbero vigere almeno le stesse disposizioni relative alla protezione dal fumo passivo nel caso del tabacco. Sarebbe altresì necessario verificare, nell'ambito della sicurezza stradale, i provvedimenti contro la guida sotto l'effetto di THC. Sul piano della protezione dei consumatori è importante anche che la sicurezza dei prodotti possa essere garantita mediante norme severe riguardanti la qualità della coltivazione e dei prodotti e che vengano fissati obblighi di dichiarazione per gli ingredienti.

Per riconoscere per tempo sviluppi indesiderati di una nuova regolamentazione dettagliata della canapa a scopi ricreativi, si dovrebbero monitorare i relativi indicatori principali nell'ambito della salute pubblica e della sicurezza. Nei primi anni, la nuova regolamentazione dovrebbe anche essere valutata scientificamente a intervalli regolari.

Infine, il Consiglio federale raccomanda di partire con una normativa dai rischi calcolabili, sviluppabile in un secondo momento. Affinché non sia troppo rigida, si potrebbero disciplinare a livello di legge soltanto i principi più importanti e delegare nel diritto d'esecuzione aspetti come gli standard di sicurezza dei prodotti, che possono cambiare rapidamente.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

	QUADRO GIURIDICO ATTUALE	NECESSITÀ D'INTERVENTO	RACCOMANDAZIONI E MISURE
PRODOTTI DELLA CANAPA NON SOGGETTI ALLA LSTUP	La canapa viene lavorata per ottenere prodotti molto diversi. Per poter essere commercializzato legalmente, un prodotto deve ottemperare alla legislazione secondo cui viene messo in commercio. A seconda dello scopo di impiego si applica – la legislazione sugli agenti terapeutici (per medicinali o dispositivi medici), – la legislazione sulle derrate alimentari (per derrate alimentari o cosmetici), – l'ordinanza sul tabacco (OTab) e, una volta entrata in vigore, la legislazione sui prodotti del tabacco (per succedanei del tabacco a base di canapa) oppure – la legislazione in materia di prodotti chimici (per prodotti chimici come il CBD). – Altri prodotti derivati della canapa a scopi industriali (p. es. tessili in fibra di canapa), i quali non rientrano nell'ambito di una legge specifica, ricadono nel campo di applicazione della legge federale sulla sicurezza dei prodotti (LSPro) quale legislazione sussidiaria. I prodotti che non rientrano tra gli scopi menzionati o che non soddisfano i requisiti legali non sono commerciabili.	Le regolamentazioni nelle legislazioni in materia di agenti terapeutici, derrate alimentari, prodotti chimici o prodotti del tabacco offrono nel complesso basi legali chiare, opportune e ampiamente sufficienti per lo sfruttamento economico di prodotti della canapa. Date le molteplici applicazioni della canapa a basso tenore di THC, si constatano in parte problemi di delimitazione e incertezze per quanto concerne la classificazione giuridica dei prodotti. Molte delle sfide che presumibilmente hanno a che fare con il disciplinamento legale di prodotti della canapa evidenziano non tanto una necessità d'intervento a livello legislativo quanto più il bisogno di maggiore ricerca e di migliori dati su questi prodotti. Al giorno d'oggi, spesso mancano studi affidabili, che p. es. – dimostrino la sicurezza dei prodotti della canapa sotto forma di derrate alimentari o cosmetici – oppure l'efficacia dei cannabinoidi nella medicina.	> Per fare maggiore chiarezza sulla questione della delimitazione dei prodotti della canapa a basso tenore di THC, gli Uffici interessati devono aggiornare ulteriormente e integrare il promemoria concernente la guida attuativa sui prodotti della canapa e il cannabidiolo (CBD) della piattaforma tecnica per i problemi di delimitazione. > Per i prodotti della canapa a basso tenore di THC destinati a uso orale non deve essere creata alcuna nuova categoria di prodotti specifica per scopi ricreativi. > Se invece il divieto di canapa contenente THC per scopi ricreativi dovesse essere abrogato (p. es. lv. pa. 20.473 Siegenthaler), si raccomanda di verificare anche l'inclusione dei prodotti della canapa a basso tenore di THC per scopi ricreativi in un nuovo regolamento (p. es. abbassando il valore limite di THC). > Per agevolare l'impiego di prodotti della canapa a basso tenore di THC occorrerà verificare, nel quadro di una futura revisione, i seguenti elementi del diritto in materia di stupefacenti: – adeguare l'art. 5 cpv. 1 LStup, affinché Swiss-medipossarilasciare anche un'autorizzazione d'importazione per la canapa a basso tenore di THC, quando questa non rientra nel diritto in materia di stupefacenti, ma il Paese esportatore lo richiede; – verificare se sia necessario un disciplinamento specifico nella legislazione in materia di stupefacenti, segnatamente per lo smaltimento dei prodotti intermedi o rifiuti contenenti THC non destinati al commercio nel quadro della fabbricazione di prodotti finali non contenenti stupefacenti.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

	QUADRO GIURIDICO ATTUALE	NECESSITÀ D'INTERVENTO	RACCOMANDAZIONI E MISURE
CANAPA A FINI MEDICI	Da agosto 2022 gli stupefacenti con effetti del tipo della canapa, che vengono utilizzati a fini medici, sono commerciabili entro certi limiti. I medicinali a base di canapa possono essere prescritti dal medico senza l'autorizzazione dell'UFSP. Viene condotto un rilevamento dei dati che accompagna il trattamento. Nei primi anni successivi all'entrata in vigore i medici prescriventi sono tenuti a trasmettere all'UFSP i dati relativi al trattamento. L'esportazione commerciale della canapa a fini medici è consentita.	Data la loro mancata economicità, attualmente i medicamenti a base di canapa omologati vengono rimunerati dall'AOMS soltanto in singoli casi. Nel caso di medicinali a base di canapa esonerati dall'obbligo di omologazione, in mancanza di prove dell'efficacia una tale remunerazione è possibile soltanto nel quadro di un rimborso nel singolo caso. Pertanto, per una remunerazione di medicinali a base di canapa esonerati dall'obbligo di omologazione da parte dell'AOMS è necessario approfondire la ricerca clinica. Nel quadro della coltivazione di canapa a fini medici, la necessità d'intervento riguarda requisiti qualitativi giuridicamente vincolanti. Le «Good Agricultural and Collection Practices» come standard di qualità fitofarmaceutici per materie prime vegetali rinviano soltanto a requisiti nazionali per la coltivazione e la gestione della flora.	> Sulla base del rilevamento dei dati che accompagna il trattamento con medicinali a base di canapa, l'UFSP condurrà una valutazione dell'abrogazione del divieto di canapa a fini medici e stabilirà l'eventuale ulteriore necessità d'intervento sul piano legale. > Con l'obiettivo di definire nel diritto in materia di stupefacenti e di agenti terapeutici requisiti di qualità giuridicamente vincolanti per la coltivazione di canapa medicinale, l'UFAG elabora un sapere applicato al sistema di coltivazione e alle caratteristiche qualitative per i fiori di canapa.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

	QUADRO GIURIDICO ATTUALE	NECESSITÀ D'INTERVENTO	RACCOMANDAZIONI E MISURE
CANAPA A SCOPI RICREATIVI	La canapa a scopi ricreativi con un tenore totale di THC pari almeno all'1,0 per cento è considerata uno stupefacente vietato. La sua coltivazione, importazione, fabbricazione, messa in commercio nonché il suo consumo sono sostanzialmente vietati e punibili. L'UFSP può autorizzare a titolo eccezionale la coltivazione, l'importazione, la fabbricazione o la messa in commercio di stupefacenti vietati purché siano utilizzati per la ricerca scientifica, per lo sviluppo di medicinali o per un'applicazione medica limitata se non vi ostano convenzioni internazionali. Da maggio 2021 l'UFSP può autorizzare anche lo svolgimento di sperimentazioni scientifiche pilota circoscritte a livello locale e limitate nel tempo e nei contenuti.	Da decenni la situazione relativa al consumo regolare di canapa non è soddisfacente. Attualmente si contano oltre 300 000 consumatori. Da anni il consumo si attesta su un livello elevato ed esiste un mercato nero di proporzioni considerevoli con tutti i rischi che ne conseguono per i consumatori. Pertanto, il Consiglio federale sostiene il progetto della CSSS-N di regolare con un nuovo disciplinamento speciale la canapa a scopi ricreativi. La nuova regolamentazione deve essere scientificamente provata e strutturata nell'interesse della salute pubblica. Sotto il profilo della salute pubblica, una nuova regolamentazione della canapa a fini non medici costituisce una grande opportunità per ridurre da un lato gli effetti negativi del divieto di consumare canapa sui consumatori e sulla società e, dall'altro, individuare i vantaggi della sua legalizzazione dal punto di vista sociale, sanitario ed economico.	Raccomandazioni per una nuova regolamentazione della canapa a scopi ricreativi: > iniziare con una regolamentazione limitata, il meno rischiosa possibile, sviluppabile in un secondo momento; > rinunciare a un commercio al dettaglio a scopo lucrativo e a una commercializzazione eccessiva; > limitare l'accesso alla canapa agli adulti e fissare provvedimenti di protezione della gioventù; > nel caso di un'abrogazione del divieto di commercializzazione di canapa a scopi ricreativi, prevedere per la produzione e la vendita un sistema di controllo incisivo ai fini dell'attuazione dei requisiti di legge; > verificare, quali provvedimenti comprovati di prevenzione strutturale, elevate tasse d'incentivazione sui prodotti e prezzi minimi, un esteso divieto di pubblicità e promozione, limitazioni della disponibilità (orari di apertura, densità dei punti vendita), avvertenze sulle confezioni dei prodotti; > emanare, ai fini della protezione di terzi, disposizioni relative alla protezione dal fumo passivo analoghe a quelle vigenti per il tabacco così come provvedimenti per la sicurezza stradale; > sul piano della protezione dei consumatori, fissare standard per la sicurezza dei prodotti, valori limite per i contaminanti e obblighi di dichiarazione degli ingredienti; > disciplinare a livello di legge soltanto i principi più importanti e delegare nel diritto d'esecuzione aspetti come gli standard di sicurezza dei prodotti, che possono cambiare rapidamente; > prevedere un monitoraggio degli indicatori relativi agli effetti della nuova legge e condurre una valutazione nei primi anni su base regolare.

Tabella 1: Panoramica del quadro giuridico attuale, della necessità d'intervento e delle raccomandazioni contenute nel rapporto

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

1 Situazione iniziale

1.1 Postulato

Il 18 marzo 2021 è stato depositato il postulato Minder 21.3280 «Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa», di cui seguono il testo depositato e la relativa motivazione.

Testo depositato¹:

Il Consiglio federale è incaricato di studiare come migliorare il processo di valorizzazione economica delle piante di canapa emanando una regolamentazione al passo coi tempi che tenga conto di tutti gli aspetti del problema (inclusi il diritto sanitario, il diritto delle derrate alimentari, il diritto dei cosmetici, il diritto dei medicinali, il codice della strada, il diritto dei prodotti del tabacco e il diritto doganale) e di presentare un rapporto in merito. L'obiettivo devono essere una maggiore certezza giuridica e un'esecuzione più omogenea in materia di produzione, commercio e impiego dei prodotti della canapa. Il rapporto dovrà inoltre illustrare le esperienze maturate negli Stati che hanno liberalizzato l'impiego della canapa, per esempio gli Stati Uniti o il Canada, analizzandone comparativamente la pertinente legislazione.

Motivazione:

Attualmente in Svizzera il disciplinamento della canapa è sostanzialmente limitato alla legge sugli stupefacenti (LStup) e al diritto penale ed è quindi tuttora pervaso dallo spirito protezionistico degli anni 1960. Mentre per le sostanze più pesanti, con la strategia dei quattro pilastri (prevenzione, terapia, riduzione dei danni e repressione) degli anni 1990, si è imposta e consolidata una politica ben precisa, per la canapa a tutt'oggi non ne è stata definita alcuna. È vero che negli ultimi anni sono state apportate alcune modifiche isolate (molte disciplinari, dispensazione da parte del medico quale medicamento), ma in generale nella produzione, nel commercio e nel consumo di qualsiasi prodotto della canapa (cosmetici, derrate alimentari, medicinali e prodotti ad uso ricreativo) continuano a regnare una grande incertezza giuridica e un'esecuzione cantonale estremamente eterogenea, per non dire arbitraria (cfr. Michael Herzig/Frank Zobel/Sandro Cattacin, Cannabispolitik, Zurigo 2019).

Nel settore della canapa sono attualmente in corso in tutto il mondo diverse iniziative per abrogare la proibizione. In molti degli Stati Uniti d'America, per esempio, il mercato della canapa è stato regolamentato in ogni suo aspetto (la canapa è già stata legalizzata a partire dai 21 anni in 15 dei 50 Stati federali, in altrettanti ne è stato decriminalizzato il possesso) e altri Paesi seguono l'esempio con diversi modelli di regolamentazione (Uruguay, Canada). Parallelamente sono state introdotte misure di prevenzione e controllo di varia severità, finanziate attraverso l'imposizione dei prodotti. Grazie alle ampie possibilità di gestione strategica, in un mercato regolamentato possono essere introdotte misure statali più specifiche ed efficaci (rapporto del 2019 della Commissione per le questioni relative alle dipendenze [CFQD] in occasione dei dieci anni della LStup, disponibile soltanto in tedesco e francese).

In questo senso, anche la CFQD propone dunque almeno una revisione delle parti della LStup riferite alla canapa. Secondo la commissione, la gestione della canapa andrebbe regolamentata ex novo. La CFQD ritiene che il controllo del mercato riduca i rischi sanitari per i consumatori in quanto la concentrazione e i componenti delle sostanze in commercio vengono disciplinati e verificati e possono essere emanate disposizioni sul consumo (p. es. età minima, quantità massima, possibilità di vendita). Con un'imposta a destinazione vincolata potrebbe essere garantito già oggi il finanziamento delle necessarie misure preventive e sanitarie. Un nuovo disciplinamento della canapa dovrebbe comprendere tutta la catena di produzione (produzione, commercio, vendita, consumo, controllo della

¹ Parlament.ch (2021): Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa. www.parlament.ch > 21.3280

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

qualità e imposizione). Con disciplinamenti differenziati si potrebbero ridurre le forme di consumo dannose. Misure restrittive dovrebbero essere adottate dove il consumo minaccia terzi non coinvolti o gruppi vulnerabili (p. es. bambini o persone sotto tutela; cfr. rapporto CFQD 2019).

A quasi 20 anni dal fallimento dell'ultimo tentativo di disciplinare il mercato della canapa in tutti i suoi aspetti, il tema deve essere riesaminato. Tanto più che negli ultimi anni si è assistito a una forte diffusione di prodotti contenenti cannabidiolo, da cosmetici a derrate alimentari, fino a prodotti da fumo. Negli ultimi anni la CFQD ha pubblicato studi dettagliati sulla LStup in generale e sulla politica della canapa in particolare. Sulla base di questi studi e tenendo presente il potenziale macroeconomico della canapa va ora avviato anche il dibattito politico.

Parere del Consiglio federale del 20 novembre 2021

Il 25 settembre 2020, il Parlamento ha adottato la modifica della legge sugli stupefacenti (LStup; RS 812.121) relativa alle sperimentazioni pilota con la canapa e il 19 marzo 2021 quella relativa alla revoca del divieto della canapa a fini medici. La linea politica per i prossimi anni è pertanto stabilita. Queste modifiche della LStup creano la base legale per sperimentare nuovi modi di affrontare la problematica della canapa e introducono una netta distinzione tra uso a fini medici e uso a fini non medici. L'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) analizzerà le sperimentazioni pilota e valuterà gli effetti della modifica di legge riguardante i medicinali a base di canapa. A tal fine monitorerà e valuterà anche di continuo gli sviluppi in altri Paesi. Su questa base proporrà all'occorrenza ulteriori passi.

I rapporti sulla LStup e sulla canapa redatti da esperti dell'ex Commissione federale per le questioni relative alle dipendenze (CFQD) e menzionati dall'autore del postulato nella motivazione sono già stati integrati nel rapporto in adempimento del postulato Paul Rechsteiner 17.4076 «Prospettive della politica svizzera in materia di droghe» (www.ufsp.admin.ch > Strategia & politica > Mandati politici e piani d'azione > Politica in materia di droghe > Prospettive per la politica in materia di droghe fino al 2030 > Documenti > Il futuro della politica svizzera sulle droghe). Approvato dal Consiglio federale il 28 aprile 2021, questo rapporto mostra le ulteriori necessità d'intervento della politica in materia di stupefacenti per i prossimi 10 anni.

La questione dell'uso della canapa industriale con un tenore di THC inferiore all'1 per cento va distinta dalle questioni del diritto in materia di stupefacenti. Le potenziali applicazioni della canapa industriale sono molteplici, per esempio nel settore delle derrate alimentari, in quello dei prodotti cosmetici o in quello del tabacco. Al riguardo, tuttavia, non occorrono né un nuovo rapporto né nuove condizioni quadro legali. Fissando all'1 per cento il tenore massimo di THC, la Svizzera ha già creato presupposti più generosi rispetto di quelli di altri Paesi per lo sfruttamento del potenziale economico della canapa.

L'uso della canapa è soggetto a pertinenti disciplinamenti speciali. In particolare, in funzione di come sono classificati, a questi prodotti si applicano:

- a) se sono offerti come medicinali, la legge sugli agenti terapeutici (RS 812.21) e l'ordinanza sui medicinali (RS 812.212.21);
- b) se sono offerti come derrate alimentari, cosmetici od oggetti d'uso, la legge sulle derrate alimentari (RS 817.0) e l'ordinanza sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (RS 817.02);
- c) se sono offerti come prodotti chimici, la legge sui prodotti chimici (RS 813.1) e l'ordinanza sui prodotti chimici (RS 813.11);
- d) se sono offerti come succedanei del tabacco, l'ordinanza sul tabacco (RS 817.06) e la legge sull'imposizione del tabacco (RS 641.31) e
- e) se sono offerti come altri prodotti, la legge sulla sicurezza dei prodotti (RS 930.11).

Maggiori informazioni al riguardo sono disponibili nel promemoria «Prodotti contenenti CBD (cannabidiolo). Panoramica e aiuto all'esecuzione» elaborato dalla piattaforma tecnica per i problemi di delimitazione dell'UFSP, dell'USAV, dell'UFAG e di Swissmedic disponibile all'indirizzo

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

www.swissmedic.ch > Servizi e elenchi > Problemi di delimitazione > Produkte mit Cannabidiol (CBD)
- Überblick und Vollzugshilfe.

In sintesi, come esposto nel rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Rechsteiner Paul 17.4076, con le modifiche della LStup recentemente approvate dal Parlamento, la Svizzera ha già imboccato una nuova strada, basata sull'evidenza, per la gestione della canapa. Per contro, le condizioni legali per lo sfruttamento economico della canapa senza proprietà inebrianti sono già sancite nei disciplinamenti speciali pertinenti. Al momento, un rapporto non fornirebbe alcuna indicazione supplementare.

Il Consiglio federale propone di respingere il postulato.

Decisione: Il postulato è stato adottato il 17 giugno 2021 dal Consiglio degli Stati.

1.2 Basi e contenuti del rapporto

Il presente rapporto in adempimento del postulato Minder 21.3280 intende offrire una panoramica dell'impiego della pianta della canapa e delle normative in vigore al riguardo. Gli impieghi della pianta della canapa sul piano economico sono molteplici. Per esempio, con le sue fibre si fabbricano tessuti o materiali isolanti, dai semi si ricava l'olio di semi di canapa a scopi alimentari o cosmetici, mentre dalla resina delle infiorescenze si estraggono principi attivi (in particolare cannabinoide) come il delta-9-tetraidrocannabinolo (THC) o il CBD, impiegati nei medicinali. Pertanto, a seconda dello scopo d'impiego, entrano in gioco ambiti giuridici molto diversi tra loro.

Il principio attivo THC rientra inoltre nel diritto in materia di stupefacenti, così come, a seconda della concentrazione di THC, la pianta della canapa stessa e i relativi preparati. Il rapporto si propone dunque di esaminare anche gli sforzi nazionali e internazionali per una nuova regolamentazione della canapa come sostanza stupefacente e identificare l'eventuale necessità d'intervento sul piano legislativo per la Svizzera. Il Consiglio federale è consapevole del fatto che con la decisione della CSSS-N del 28 aprile 2021 di dare seguito all'iniziativa parlamentare 20.473 Siegenthaler «Regolamentazione del mercato della cannabis per una migliore protezione dei giovani e dei consumatori» e con l'approvazione del 19 ottobre 2021 in seno alla Commissione omologa del Consiglio degli Stati è stata avviata la relativa procedura legislativa per l'elaborazione di un progetto preliminare. Le raccomandazioni del rapporto al riguardo fungono da possibile punto di partenza per questo lavoro legislativo, ma non devono interferire con i relativi lavori parlamentari.

Nella parte introduttiva il rapporto illustra cosa si intende per canapa o cannabis dal punto di vista botanico (cap. 2), fornendo poi una panoramica delle normative vigenti concernenti i prodotti della canapa (cap. 3). Poiché la definizione botanica e quella del diritto in materia di stupefacenti non corrispondono, occorre operare un'accurata distinzione. Partendo da questo presupposto il rapporto distingue tra prodotti della canapa che non sottostanno al diritto in materia di stupefacenti («canapa a scopi industriali», cap. 4) e i prodotti della canapa che rientrano nella suddetta legislazione («canapa come droga»). A proposito di questi ultimi si distingue tra canapa a fini medici, commerciabile in modo controllato («medicamenti a base di canapa», cap. 5) e canapa a scopi ricreativi, attualmente vietata («canapa come stupefacente», cap. 6). Per ciascun ambito – canapa per scopi industriali, canapa come medicamento e canapa come sostanza stupefacente – il rapporto illustra il contesto politico e sociale, le basi legali e la necessità d'intervento. Nella conclusione il Consiglio federale formula raccomandazioni per un ulteriore sviluppo della normativa dei prodotti della canapa (cap. 7). Il rapporto è incentrato sui prodotti per uso umano. I requisiti legali per l'ambito veterinario sono menzionati soltanto nella misura in cui sono correlati alla sicurezza dei consumatori (p. es. divieto di utilizzo di canapa per animali il cui latte è destinato al consumo umano).

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Funge da base per il capitolo 4 sulla canapa per scopi industriali il *promemoria concernente la guida attuativa sui prodotti della canapa e il cannabidiolo (CBD) del Comitato di esperti per le questioni di delimitazione UFSP / USAV / Swissmedic / CPU / ACCS*².

Fungono da base per il capitolo 5 sulla canapa a fini medici il *messaggio del 24 giugno 2020*³ *concernente la modifica della legge sugli stupefacenti (Medicamenti a base di canapa)* nonché i risultati del *mandato d'esame del Consiglio federale al Dipartimento federale dell'interno (DFI) concernente l'obbligo di rimborso a carico dell'AOMS e forme alternative di rimborso di medicinali a base di canapa esonerati dall'obbligo di omologazione* con decisione del 4 luglio 2018 in relazione al rapporto in adempimento della mozione Kessler 14.416 «Canapa per i malati gravi».

Le basi per la regolamentazione della canapa a scopi ricreativi (cap. 6) sono già state elaborate nel rapporto in adempimento del postulato 17.4076 Paul Rechsteiner «Prospettive della politica svizzera in materia di droghe». In aggiunta, l'UFSP ha consultato due rapporti di esperti:

- Ritter, A., Barrett, L., O'Reilly, K., & Wilkinson, C. (2022). *Lessons learnt from alcohol and tobacco for cannabis regulation*. Sidney: University of New South Wales.
- Pardal et al (2022): *Alternatives to for-profit commercialization of cannabis supply for non-medical use*. Bruxelles: RAND.

I riferimenti alle altre fonti consultate in maniera puntuale sono indicati nelle note a piè di pagina nei punti in cui vengono citate.

² Prodotti contenenti cannabidiolo (CBD) - Panoramica e guida attuativa 19.12.2022 (quinta versione aggiornata). Comitato di esperti per le questioni di delimitazione UFSP / USAV / Swissmedic / CPU / ACCS: www.swissmedic.ch > Pagina iniziale > Servizi e elenchi > Problemi di delimitazione

³ FF 2020 5391

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

2 La pianta di canapa (*Cannabis sativa* L.)

La denominazione botanica della pianta del genere «canapa» è *Cannabis sativa* L. Dal punto di vista botanico, «canapa» e «cannabis» sono dunque sinonimi e indicano lo stesso genere di pianta. Il luppolo (*Humulus*) è il parente più stretto della pianta di canapa. Essendo rinnovabile, la canapa è sempre più apprezzata per la facilità di coltivazione e le molteplici applicazioni. Per coltivarla, diserbanti e pesticidi praticamente non servono, in quanto la pianta è estremamente resistente ai parassiti. Nella pratica si distingue soprattutto tra «canapa per scopi industriali», utilizzata per ricavare specialmente semi oleosi e fibre, e «canapa come droga», da cui si ottengono il THC psicoattivo e altri cannabinoidi.

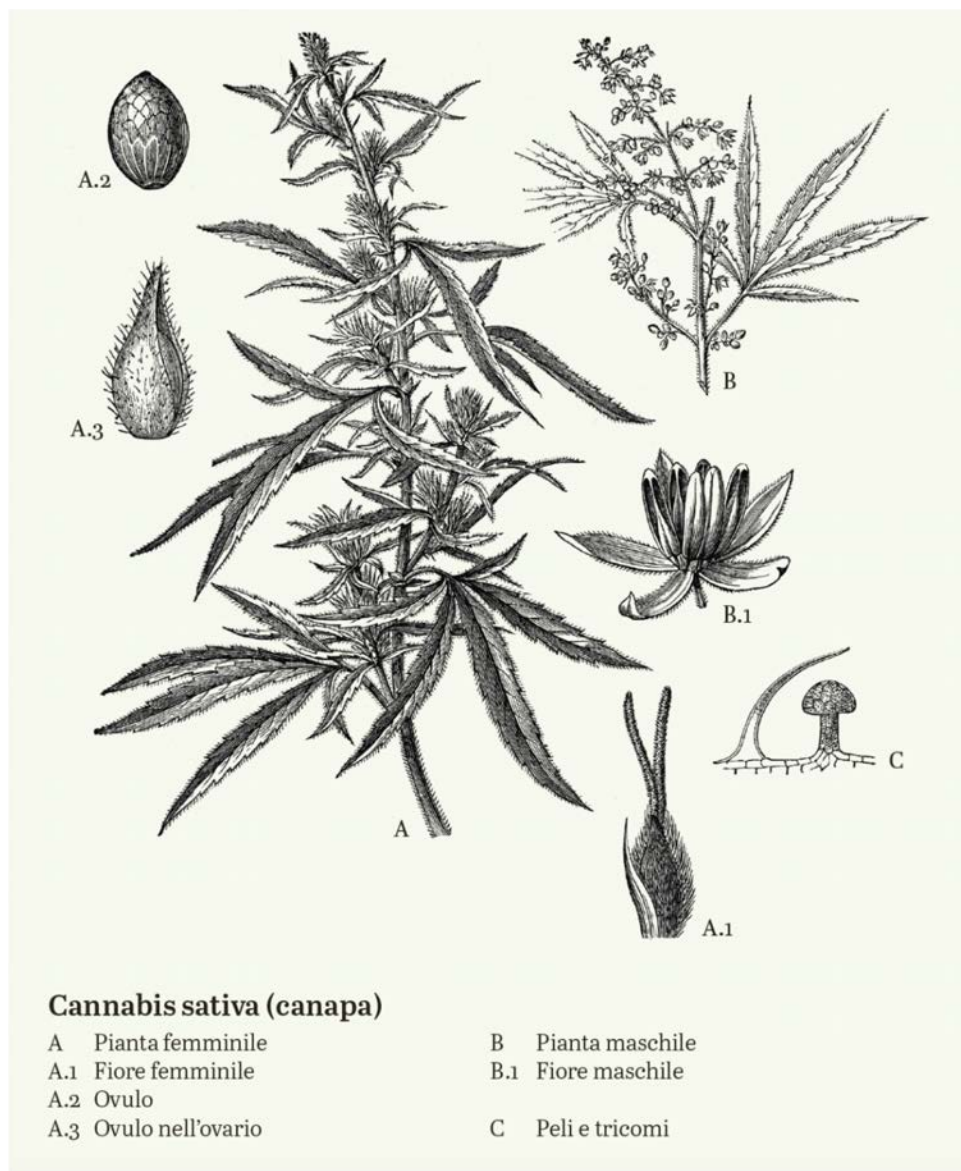


Figura 1: Rappresentazione botanica della pianta di canapa

2.1 L'origine comune di tutte le tipologie di canapa

Anche se può avere un aspetto e caratteristiche molto diverse a seconda dello scopo per cui viene coltivata (per ottenere fibre, olio, sostanze aromatiche, cannabinoidi), la distinzione botanica delle varie tipologie di pianta di canapa è controversa, poiché le differenze genetiche di questo genere sono poche in confronto. In passato alcuni studiosi hanno proposto una distinzione tra *Cannabis sativa* L. e *Cannabis indica* Lam., dove «sativa» comprende la canapa per scopi industriali o canapa da coltura

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

(*Cannabis sativa* var. *sativa*), mentre «indica» indica la canapa intesa come droga o «canapa indiana», coltivata per il suo tenore di THC.⁴ Più recente è invece la proposta di concepire le forme principali «sativa» e «indica» non come specie, quanto più come sotto sottospecie a causa delle loro differenze genetiche relativamente ridotte (*Cannabis sativa* subsp. *sativa* vs. *Cannabis sativa* subsp. *indica*).⁵

Da analisi del genoma emerge che tutte le varietà di canapa attualmente conosciute (per scopi industriali e come droga) deriverebbero probabilmente da una forma selvatica primitiva proveniente dall'attuale Cina.⁶ La pianta fu addomesticata circa 12 000 anni fa nell'Asia orientale e dunque è una delle piante da coltura più antiche insieme al grano e all'orzo. Le (sotto)specie odierne risalgono soltanto a 4000 anni fa circa e sono il frutto di una coltivazione selettiva, con cui fu ottimizzata la produzione di fibre (*sativa*) o di cannabinoidi (*indica*).

2.2 Canapa per scopi industriali

In agricoltura la canapa viene impiegata per la produzione di semi e olio commestibile ricavato dai semi maturi (canapa da olio) nonché per la produzione di fibre vegetali dal germoglio maturo (canapa da fibra). Le tipologie di canapa e le loro specie colturali sono normalmente dioiche, ossia vi sono piante con fiori maschili e piante con fiori femminili. Tuttavia, per la canapa per scopi industriali si coltivano soltanto le tipologie monoiche, un tipo di flora produttivo, che matura in maniera uniforme e le cui parti sono molto povere di cannabinoidi, in particolare di THC psicotropo (cfr. cap. 2.3).

La canapa per scopi industriali può essere coltivata su tutti i terreni con un buon approvvigionamento idrico. Nella rotazione delle colture ha effetti positivi sulle colture successive. La coltivazione di canapa da olio e da fibra è orientata agli oleifici o all'industria delle fibre ed è concorrenziale rispetto ad altre tipologie di piante colturali, se adeguatamente incentivata. In Svizzera oggi la coltivazione di tipologie di canapa da olio è su scala ridotta (179 aziende per un totale di 307 ha nel 2020). L'industria delle sue fibre non ha preso piede.

2.3 Canapa per uso medico / canapa come droga

Per la canapa per uso medico e come droga si ricorre soltanto alle infiorescenze delle piante femminili. Le piante maschili non sono rilevanti per l'estrazione del principio attivo. Diversamente dalle tipologie di canapa da olio e da fibra, le tipologie di canapa da fiore fruttifere presentano uno sviluppo con tante ramificazioni dell'asse dello stelo e fiori annessi. Per poter far crescere tutti questi fiori ed eliminare quelli maschili dalla flora, le piante vengono coltivate singolarmente. Non costituiscono una flora chiusa. La coltivazione avviene in ambiente controllato in serre, in camere climatiche (la cosiddetta «coltivazione indoor») o in aiuole aperte mantenendo una buona distanza tra una pianta e l'altra. Il sistema di coltivazione è ancora in uno stadio di sviluppo iniziale. Al momento in Svizzera sono 20 le aziende in possesso dell'autorizzazione alla singola coltivazione, lecita per la produzione di canapa a fini medici.

2.4 Canapa da fiori / canapa aromatica

Solo negli ultimi anni ha visto la luce un impiego alternativo dei fiori della canapa, basato sull'ottenimento di sostanze aromatiche (soprattutto i cosiddetti terpeni) e cannabinoidi non controllati, in particolare il CBD. Le piante di canapa vengono coltivate per fabbricare succedanei del tabacco, cosmetici o anche ottenere cannabinoidi per la fabbricazione di medicinali o integratori alimentari.

⁴ Karl W. Hillig, K.W. (2005). Genetic evidence for speciation in Cannabis (Cannabaceae). In: Genetic Resources and Crop Evolution. Volume 52, n. 2, pagg. 161–180.

⁵ McPartland, J.M. & Small E. (2020). A classification of endangered high-THC cannabis (*Cannabis sativa* subsp. *indica*) domesticates and their wild relatives. *PhytoKeys* 144: 81–112.

⁶ Ren, G., Zhang X., Li Y. et al. (2021). Large-scale whole-genome resequencing unravels the domestication history of Cannabis sativa. *Science Advances*, 7 (29).

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Queste specie hanno caratteristiche simili a quelle della canapa a fini medici e vengono coltivate in modo analogo (massimizzazione della produzione di fiori). Incrociando le tipologie di canapa per scopi industriali è stato però ridotto al minimo il tenore di THC, in modo che queste non rientrino nella LStup.⁷

2.5 Cannabinoidi: i principi attivi della pianta della canapa

2.5.1 Fitocannabinoidi

A seconda della specie, la pianta della canapa contiene fino a 500 sostanze, di cui 100 sono i cosiddetti **fitocannabinoidi**.⁸ I cannabinoidi si suddividono in 11 tipologie generali: (-)-Δ⁹-trans-tetraidrocannabinolo (Delta-9-THC), (-)-Δ⁸-trans-tetraidrocannabinolo (Delta-8-THC), cannabigerolo (CBG), cannabichromene (CBC), cannabidiolo (CBD), cannabinolo (CBN), cannabielsoino (CBE), cannabicitolo (CBL), cannabinidiolo (CBND), cannabitriolo (CBT) e tipologie miste. Il cannabinoide più importante è il delta-9-THC (o in breve THC), responsabile dell'effetto psicotropo (inebriante) della pianta di canapa. Lo si ritrova per lo più nella resina di canapa, contenuta nelle infiorescenze delle piante femminili e in concentrazione ridotta nelle foglie. La resina estratta può avere una concentrazione di THC superiore al 25 per cento, mentre quella delle infiorescenze secche oscilla tra lo 0,1 e il 25 per cento a seconda della provenienza della pianta. Il secondo cannabinoide importante, contenuto in grandi quantità nelle piante, è il CBD. Il CBD interagisce con vari recettori. Le sue proprietà antinfiammatorie, antipsicotiche e antiepilettiche sono attualmente oggetto di studio. Rispetto al THC, il CBD non ha alcun effetto psicotropo. Gli altri cannabinoidi sono presenti nella pianta solo in quantità minime. Alcuni di essi, come per esempio il delta-8-THC, hanno un effetto altrettanto psicoattivo. Oltre ai cannabinoidi, nella resina da canapa si trovano anche **terpeni** e altre sostanze volatili, responsabili in particolare dell'aroma della canapa e che possono interagire con l'effetto dei cannabinoidi.⁹

2.5.2 Endocannabinoidi

I fitocannabinoidi della pianta della canapa sono imparentati strutturalmente con sostanze presenti nel corpo della persona, che hanno caratteristiche farmacologiche simili e sono chiamate **endocannabinoidi**. Gli endocannabinoidi (p. es. la N-arachidonoiletanolammide) sono ligandi endogeni che si legano ai recettori endocannabinoidi del sistema nervoso (recettori CB₁ e CB₂). Tali recettori si attivano attraverso i cannabinoidi (endogeni ed esogeni). Del sistema endocannabinoide umano si conosce poco. Si suppone che rivesta un ruolo nella modulazione del sistema immunitario, nei processi di apprendimento, nei processi motori, nella percezione del dolore, nel sonno e nella regolazione dell'appetito e della temperatura.

2.5.3 Cannabinoidi sintetici

I fitocannabinoidi presenti in natura come il THC o il CBD possono anche essere fabbricati, del tutto o in parte, sinteticamente. Un **cannabinoide semisintetico** viene prodotto trasformando un altro cannabinoide ottenuto in modo naturale. In questo modo, con un processo chimico il cannabinoide CBD senza effetto psicotropo si trasforma nel cannabinoide psicotropo THC.¹⁰ Nel caso di un **cannabinoide completamente sintetico**, un cannabinoide presente naturalmente nella pianta viene fabbricato artificialmente in laboratorio, senza utilizzare elementi costitutivi o sostanze della pianta di canapa. I cannabinoidi completamente sintetici (p. es. il CBD sintetico) sono molto omogenei e puri e per questo vengono prodotti in particolare nell'industria farmaceutica per garantire gli elevati requisiti

⁷ RS 812.121

⁸ «Fito-» deriva dal greco antico *phyton* e significa «pianta» o «vegetale».

⁹ L'azione sinergica di vari cannabinoidi e dei terpeni della canapa viene denominata «effetto entourage». In concreto, l'azione di un principio attivo isolato si differenzia da quella del principio attivo nel contesto di altre sostanze nella canapa.

¹⁰ Il CBD potrebbe dunque essere considerato un precursore del THC ai sensi dell'art. 2 cpv. 3 LStup. Considerati i rischi limitati, si è rinunciato finora a inserire il CBD nell'elenco f con i precursori di stupefacenti dell'allegato 7 OESTup-DFI).

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

di una corretta prassi nella fabbricazione di medicinali (cfr. cap. 4.5 e 5). Anche la fabbricazione di cannabinoidi come il delta-8-THC o l'esaidrocannabinolo (HHC) segue di norma un processo parzialmente o completamente sintetico, poiché per natura la pianta di canapa ne contiene soltanto alcune tracce e dunque non possono essere ricavate in modo razionale estraendo il materiale vegetale (cfr. cap. 4.10.4).

2.5.4 Cannabinomimetici («cannabinoidi sintetici»)

Dai fitocannabinoidi fabbricati sinteticamente si distinguono sostanze fabbricate artificialmente la cui struttura ricorda quella dei cannabinoidi e che agiscono sul sistema endocannabinoide nel sistema nervoso umano, ma che non si trovano naturalmente nella pianta della canapa. Sul piano del diritto in materia di stupefacenti, queste sostanze artificiali vengono definite «**cannabinoidi sintetici**» in maniera fuorviante e rientrano nell'elenco e nell'ordinanza del DFI del 30 maggio 2011 sugli elenchi degli stupefacenti (OESTup-DFI).¹¹ In questo elenco figurano le cosiddette *nuove sostanze psicoattive* («designer drugs») con presunti effetti simili a quelli degli stupefacenti, ma che non sono state ancora studiate a fondo. Questi principi attivi sintetici simili a quelli dei cannabinoidi sono potenzialmente molto pericolosi, poiché la loro azione può superare di gran lunga quella del THC. In questo contesto il termine corretto da utilizzare è **antagonisti dei recettori dei cannabinoidi sintetici** o **cannabinomimetici**¹², per distinguere queste sostanze rischiose dai fitocannabinoidi sintetici (cfr. cap. 2.4.3).

¹¹ RS 812.121.11

¹² «Mimetico» deriva dal greco antico «mimētikós» e significa «che concerne l'imitazione». Sono dunque sostanze che «imitano» l'effetto del principio attivo vero e proprio.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

3 Normativa vigente relativa alla canapa

Dal punto di vista giuridico occorre distinguere nello specifico tra prodotti della canapa che rientrano nel diritto in materia di stupefacenti e quelli che non vi rientrano. Mentre la canapa e la cannabis sono la stessa cosa in termini di botanica (cfr. cap. 2), la suddetta legislazione ritiene cannabis solo quel tipo di canapa che presenta un tenore del principio attivo psicotropo THC pari almeno all'1,0 per cento.

3.1 Canapa nel diritto in materia di stupefacenti

3.1.1 Divieto di canapa per scopi non medici sancito dalla legislazione in materia di stupefacenti

Gli stupefacenti con effetti del tipo della canapa sono vietati in Svizzera, **salvo quando siano utilizzati a fini medici** (art. 8 cpv. 1 lett. d LStup). Ciò significa che la coltivazione, l'importazione, la fabbricazione e la messa in commercio sono vietati e punibili e possono essere autorizzati solo a titolo eccezionale, in particolare per la ricerca scientifica. Invece, dal 2022 la **canapa per scopi medici** è commerciabile entro certi limiti (elenco a OEstup-DFI) e soggiace – come altre sostanze controllate di detto elenco – al sistema di autorizzazione e di controllo conforme alla legislazione in materia di stupefacenti di Swissmedic secondo l'ordinanza del 25 maggio 2011¹³ sul controllo degli stupefacenti (OCStup; cfr. cap. 5.2).

Se non vi ostano convenzioni internazionali, l'UFSP può autorizzare rilasciare **autorizzazioni eccezionali** per la coltivazione, l'importazione, la fabbricazione o la messa in commercio di canapa a scopi non medici **se utilizzata per la ricerca scientifica** (art. 8 cpv. 5 LStup) o per misure di lotta contro gli stupefacenti (art. 8 cpv. 8 LStup). Inoltre, può autorizzare lo svolgimento di cosiddetti **progetti pilota con la canapa** secondo l'articolo 8a LStup. Si tratta di studi scientifici limitati sotto il profilo territoriale, temporale e materiale inerenti alla vendita legale e controllata della canapa. Essi devono consentire di studiare, a tempo determinato, regolamenti alternativi sull'impiego della canapa a scopi ricreativi (cfr. cap. 6.1.4 e 6.3.3).

3.1.2 Tenore di THC come criterio del diritto in materia di stupefacenti

La mozione 20.3483 Porchet evidenzia inesattezze semantiche rispetto all'espressione «con effetti del tipo della canapa» riportata nella LStup: dal punto di vista scientifico quest'ultima è imprecisa, in quanto la canapa presenta numerosi principi attivi molto diversi (tra cui i cannabinoidi; cfr. cap 2.4). L'effetto psicotropo della canapa è tuttavia riconducibile in primo luogo al THC, per cui si tratta sostanzialmente di «effetti del tipo del THC», in evidenza sul piano della legislazione in materia di stupefacenti. Di fatto, vietare qualsiasi tipologia di canapa considerata la coltivazione di specie a basso tenore di THC non sarebbe oggi plausibile. Tuttavia, nell'OEstup-DFI, alla definizione di canapa nell'elenco d, e a quella di canapa per scopi medici nell'elenco a, si stabilisce il legame con il THC: sul piano del diritto in materia di stupefacenti, la canapa presenta una **concentrazione di THC totale pari almeno all'1,0 per cento**. Invece la canapa per scopi medici, così come quella per scopi non medici, che non supera questo valore limite, non è considerata giuridicamente una sostanza stupefacente e può essere coltivata, importata, esportata e messa in commercio senza controlli inerenti al diritto di cui sopra. Lo scopo di impiego della canapa è, in questo caso, irrilevante.

Il valore limite di THC per la canapa è stato introdotto nell'OEstup-DFI in seguito alla revisione del 2008 della LStup ed è in vigore dal 1° luglio 2011. In precedenza la coltivazione, l'importazione, la fabbricazione e la messa in commercio della canapa erano vietate solo se vi era l'intento di utilizzarla

¹³ RS 812.121.1

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

come sostanza stupefacente.¹⁴ Con l'introduzione del valore limite di THC si è voluto stabilire un criterio oggettivo per distinguere la canapa per scopi industriali e la canapa come droga, che dovrebbe rendere superflue le difficili riflessioni circa lo scopo e semplificare l'esecuzione.¹⁵ La canapa con un tenore di THC inferiore all'1,0 per cento non è ritenuta una droga inebriante, poiché il suo effetto in questo senso è pressoché nullo e non crea dipendenza.

Secondo l'OESTup-DFI, il valore limite dell'1,0 per cento di concentrazione di THC totale vale anche per **preparati** a base di canapa, nello specifico estratti, olio e tinture. Con un adeguamento dell'OESTup-DFI, entrato in vigore il 1° agosto 2022, il valore limite è stato esteso anche alla resina di canapa (hashish), eliminando così un'incoerenza del diritto in materia di stupefacenti (prima per la resina di canapa il divieto vigeva indipendentemente dal tenore di THC, cfr. al riguardo la risposta del Consiglio federale all'Ip. 21.4411 Porchet, «Legislazione sugli stupefacenti. Un errore tecnico da correggere»).

Altri principi attivi della pianta di canapa (cannabinoidi) come per esempio il CBD **non sono soggetti al diritto in materia di stupefacenti**. I cannabinoidi non elencati nella legislazione possono sostanzialmente essere sfruttati economicamente al di fuori del suo sistema di controllo. In questo contesto occorre tuttavia osservare le basi legali pertinenti in base allo scopo d'impiego (cfr. cap. 3.2).

3.2 Canapa in altri ambiti giuridici

La canapa viene lavorata per ottenere prodotti molto diversi, per esempio tessuti o carta in fibra di canapa, prodotti per la cura del corpo a base di olio di semi di canapa e CBD, succedanei del tabacco ricavati da fiori di canapa a basso tenore di THC o medicinali della canapa contenenti THC e/o CBD. Per poter essere commercializzato legalmente, un prodotto deve ottemperare alla legislazione per cui viene messo in commercio. A seconda dello scopo d'impiego si applicano le seguenti **legislazioni: sugli agenti terapeutici** (per medicinali o dispositivi medici), **sulle derrate alimentari** (per derrate alimentari o cosmetici), **sul tabacco** e dopo la sua entrata in vigore quella sui **prodotti del tabacco** (per succedanei del tabacco a base di canapa) o **in materia di prodotti chimici** (per prodotti chimici come CBD previsti come materie prime da essere lavorati dalle aziende). Per altri prodotti derivati della canapa a scopi industriali (p. es. tessuti in canapa da fibra), i quali non rientrano nell'ambito di una legge specifica, vale la **LSPro¹⁶ quale legislazione sussidiaria**. I prodotti che non rientrano tra gli scopi menzionati o che non soddisfano i requisiti legali non sono commerciabili.¹⁷

A seconda dello scopo d'impiego possono essere pertinenti anche più basi legali; pertanto nel caso di medicinali contenenti THC occorre tenere conto sia della legislazione in materia di stupefacenti sia di quella sugli agenti terapeutici (cfr. art. 1b LStup e art. 2 cpv. 1 lett. b della legge del 15 dicembre 2000¹⁸ sugli agenti terapeutici; LATer). Se impiegato come derrata alimentare o succedaneo del tabacco, nella legge specifica si esclude esplicitamente che il prodotto sia nel contempo una sostanza stupefacente.

¹⁴ Con la revisione è stato modificato l'art. 8 cpv. 1 lett. d LStup, in modo che non siano più vietati «la canapa, per estrarne stupefacenti, e la resina dei suoi peli ghiandolari (hascisc)», bensì «gli stupefacenti con effetti del tipo della canapa».

¹⁵ Cfr. rapporto del 4 maggio 2006 della CSSS-N.

¹⁶ RS 930.11

¹⁷ Cfr. anche: Prodotti contenenti cannabidiolo (CBD) - Panoramica e guida attuativa 19.12.2022 (quinta versione aggiornata). Comitato di esperti per le questioni di delimitazione UFSP / USAV / Swissmedic / CPU / ACCS. www.swissmedic.ch > Pagina iniziale > Servizi e elenchi > Problemi di delimitazione

¹⁸ RS 812.21

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa



Figura 2: Classificazione giuridica della canapa

3.3 Disposizioni di diritto internazionale

Per l'impiego della canapa, in particolare l'importazione e l'esportazione, ma anche la messa in commercio a livello nazionale, occorre osservare norme di diritto internazionale. Questo vale per la canapa e i prodotti della canapa, laddove classificati come sostanze stupefacenti. Il quadro di diritto internazionale per il disciplinamento di sostanze stupefacenti in Svizzera è costituito dalle **convenzioni del sistema di controllo delle droghe dell'ONU** e dalla **Convenzione di applicazione 19 giugno 1990¹⁹ dell'Accordo di Schengen (CAS)**.

L'obiettivo prioritario del sistema ONU di controllo delle droghe istituito nel 1961 è **prevenire l'abuso di stupefacenti** attraverso divieti e controlli internazionali severi consentendone al contempo **l'applicazione medica e la ricerca**. Nello specifico si deve tenere conto delle seguenti convenzioni con l'ONU, ratificate dalla Svizzera e dalla grande maggioranza della comunità internazionale di Stati:

- Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961²⁰ (CU 61) e il protocollo aggiuntivo del 1972 (CU 61 nella versione modificata dal Protocollo di emendamenti del 25 marzo 1972; RS 0.812.121);
- Convenzione sulle sostanze psicotrope del 1971 (RS 0.812.121.02);
- Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope del 1988 (RS 0.912.121.03)

Da tenere in considerazione è anche la CAS (in particolare l'articolo 71) che si occupa tra l'altro dell'esportazione transfrontaliera illegale di stupefacenti, compresa la cannabis (cfr. cap. 3.3.2).

¹⁹ Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni

²⁰ RS 0.812.121.0

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

3.3.1 Convenzioni sul controllo delle droghe dell'ONU

Nell'attuare la propria politica in materia di droghe, la Svizzera è tenuta a rispettare gli obblighi di diritto internazionale che discendono dalle convenzioni delle Nazioni Unite sul controllo delle droghe. Alla luce di tali convenzioni, il commercio internazionale di canapa è soggetto a forti restrizioni.

La CU 61 costituisce la base del controllo internazionale della canapa. Questa convenzione ha per oggetto primario il controllo della coltivazione e del commercio di stupefacenti vegetali. In essa si sottolinea l'indispensabilità delle sostanze psicotrope a fini medici e scientifici, pretendendo tuttavia **severe misure di controllo** contro gli abusi. Secondo l'articolo 4 lettera c CU 61 le Parti hanno l'obbligo di adottare le misure legislative ed amministrative necessarie, sotto riserva delle disposizioni della Convenzione, per limitare esclusivamente a dei fini medicinali e scientifici la produzione, la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la distribuzione, il commercio, l'impiego e la detenzione di stupefacenti. La Convenzione lascia al legislatore nazionale una certa flessibilità per quanto concerne la determinazione delle misure necessarie²¹.

Fino a poco tempo fa la canapa figurava insieme all'eroina tra le sostanze riportate nella tavola IV della CU 61²², classificate come non commerciabili non essendo loro attribuito un valore terapeutico significativo. Questi stupefacenti possono di conseguenza essere utilizzati solo a scopi di ricerca. Nel dicembre 2020 gli Stati membri della CND, su raccomandazione del Comitato di esperti dell'OMS sulla dipendenza da droga (ECDD) hanno tuttavia deciso di stralciare la canapa dalla tavola IV **riconoscendone l'utilità medica**, senza però modificarne sostanzialmente il regime di controllo. Questa decisione coincide nel contenuto con l'abrogazione del divieto di commercializzazione della canapa a fini medici per il 1° agosto 2022 di cui alla LStup. Il suo consumo al di fuori di un contesto terapeutico rimane invece sostanzialmente vietato conformemente alla Convenzione e alla LStup vigente.

La LStup si ispira al diritto internazionale sovraordinato, in particolare alla CU 61. Alla sua stesura si sapeva ancora molto poco dei principi attivi della canapa e il THC è stato isolato solo poco tempo dopo la sua entrata in vigore. A livello cronologico, dunque, vi è stato per primo il controllo internazionale della canapa come pianta, a cui solo dopo si è aggiunto il divieto specifico della sostanza psicoattiva THC nel diritto internazionale e nazionale. In linea con la CU 61, la LStup vieta pertanto stupefacenti con effetti del tipo della canapa e non del THC (cfr. cap. 3.1).

La CU 61 esclude la **canapa coltivata esclusivamente per dei fini industriali o di orticoltura** (art. 28 n. 2 CU 61 e relativo commento). Poiché in termini di botanica la canapa per scopi industriali si discosta poco dalla canapa da droga (cfr. cap. 2), col tempo molti Stati hanno introdotto **valori limite di THC** come criterio di distinzione. Tali valori si basano sul fatto che la canapa con un tenore di THC totale al di sotto di un certo valore limite non è adatta per ricavare droga e non manifesta alcun effetto psicotropo – o quantomeno non in maniera significativa. Scopo della CU 61 è il controllo delle sostanze *psicotrope* *elo che creano dipendenza*, per questo l'introduzione di tali **valori limite non è in contraddizione con lo scopo della convenzione**. Poiché tuttavia nelle convenzioni sul controllo delle droghe non è stato fissato alcun valore limite vincolante, gli Stati applicano diversi standard al riguardo. Uno dei valori limite massimi è quello svizzero, con un tenore totale di THC dell'1,0 per cento, mentre nella maggior parte degli Stati membri dell'UE si scende allo 0,2 per cento e negli Stati Uniti allo 0,3 per cento.

Rispetto alla *coltivazione* di canapa per «scopi industriali», per i **preparati** della pianta della canapa come estratti e tinture la CU 61 non definisce alcuna eccezione esplicita rispetto agli obblighi di controllo. Tuttavia non si può dedurre che queste eccezioni contrastino con la CU 61. Anche altri Stati

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

²² www.unodc.org > What we do > Treaties > Single Convention on Narcotic Drugs

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

partecipanti alla CU 61 escludono dagli obblighi di controllo i preparati al di sotto di un determinato valore limite di THC. In una sentenza del 19 novembre 2020 sulla commercializzazione e sulla distribuzione di una sigaretta elettronica all'olio di canapa, la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha deciso che gli estratti di CBD, dunque preparati, ottenuti dalla pianta della canapa, non rientrano nella definizione di estratti di cannabis ai sensi della CU 61.²³

3.3.2 Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen

L'Accordo tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen²⁴ prevede l'attuazione e l'applicazione di un certo numero di disposizioni dell'acquis di Schengen aventi carattere di stupefacenti, in particolare la CAS.

Secondo il messaggio concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'Unione europea²⁵, inclusi gli atti legislativi relativi alla trasposizione degli Accordi, «le disposizioni della cooperazione Schengen in materia di legislazione sugli stupefacenti si fondano sugli articoli 70 segg. CAS, i quali sono stati completati nel tempo da alcune misure. Paragonate ad altre parti dell'acquis di Schengen, tali disposizioni appaiono come un composto eterogeneo di aspetti diversi e di portata variabile (dai mandati legislativi generali alle esigenze specifiche riguardanti l'applicazione). Volontariamente astratte, queste disposizioni lasciano un margine di manovra considerevole per continuare a condurre una politica di droga a livello nazionale»²⁶.

L'articolo 71 paragrafo 1 CAS contiene un rinvio alle convenzioni delle Nazioni Unite, precisando che le Parti contraenti sono responsabili delle misure adottate per prevenire e lottare contro gli effetti negativi della domanda illecita di stupefacenti e di sostanze psicotrope di qualsiasi natura, compresa la cannabis (par. 5). Tuttavia, l'articolo non ha tuttavia alcun influsso sulla portata concreta degli obblighi derivanti dalle convenzioni dell'ONU. Nel quadro di Schengen, queste ultime sono applicate così come sono state convenute con lo Stato interessato.²⁷

Per quanto riguarda l'articolo 71 paragrafo 2 CAS, che stabilisce che le Parti contraenti 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, il Benelux, la Germania e la Francia hanno adottato una dichiarazione comune che prevede che «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». Questa dichiarazione è parte integrante della CAS e si applica anche alla Svizzera in quanto Stato associato a Schengen.

Secondo la CAS, gli Stati partecipanti conservano dunque un certo margine di manovra per quanto riguarda l'orientamento della loro politica in materia di droga.²⁸ Le disposizioni della CAS impongono innanzitutto di adottare le misure necessarie per evitare che una politica interna più liberale abbia un impatto negativo sugli altri Stati membri. Questi Stati devono altresì contrastare gli effetti negativi del turismo della droga attraverso rigorosi controlli delle importazioni e delle esportazioni, in

²³ Sentenza (GU) del 19 novembre 2020, BS e CA [Commercialisation du cannabidiol (CBD)], nella causa C-663/18, UE: C:2020:938, punto 76
²⁴ RS 0.362.31

²⁵ 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, pag. 5403.

²⁶ 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, pag. 5403.

²⁷ 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, pag. 5467.

²⁸ Hein Van Kempen, International law and cannabis I, pag. 108

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

coordinamento con gli altri Stati membri. Uno Stato non è però obbligato a rinunciare alla sua politica liberale in materia di droga.²⁹

²⁹ 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, pag. 5403.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

4 Prodotti della canapa che non sottostanno al diritto in materia di stupefacenti

La canapa che presenta un tenore totale di THC inferiore all'1,0 per cento non soggiace al diritto in materia di stupefacenti e ai relativi controlli (cfr. cap. 3.1.2). A seconda dello scopo di impiego della pianta, se ne utilizzano le fibre (tessili, carta, materiali da costruzione), i semi (semi e olio commestibili, alimenti per animali), i fiori (succedanei del tabacco) o anche i cannabinoidi estratti (cosmetici, medicinali). Tra i prodotti della canapa a basso tenore di THC, cresce l'importanza soprattutto di quelli ad alto contenuto di CBD. L'offerta di prodotti contenenti CBD è molto ampia: comprende materie prime, quali fiori o resina di canapa ad alto contenuto di CBD, estratti in forma di oli o paste come pure prodotti pronti per l'uso, quali capsule, integratori alimentari, liquidi per sigarette elettroniche, succedanei del tabacco da fumo, oli profumati, gomme da masticare e pomate, a volte proposti come prodotti per la cura del corpo.

I prodotti finali vengono qualificati caso per caso, tenendo conto di tutte le caratteristiche, dalla composizione alla destinazione d'uso fino al dosaggio ecc. In linea di principio, la società che immette in commercio un prodotto deve fornire informazioni sulla destinazione d'uso prevista (p. es. medicamento, dispositivo medico, derrata alimentare, cosmetico, prodotto chimico). A seconda della classificazione, la responsabilità dei controlli spetta a diverse autorità d'esecuzione. In caso di dubbio, l'autorità esecutiva correla il prodotto a una determinata legislazione e adotta le misure necessarie.

I seguenti sottocapitoli presentano le principali tipologie di prodotti della canapa a basso tenore di THC e la normativa vigente al riguardo. Le sfide correlate alla **produzione delle fibre** non sono oggetto del presente rapporto, poiché quest'ultima non riveste alcuna importanza nella prassi in Svizzera (cfr. cap. 2.2). Per i prodotti come i tessili si applica la LSPro.

Il promemoria «Prodotti contenenti cannabidiolo (CBD) - Panoramica e guida attuativa» dell'UFSP, dell'USAV e dell'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici Swissmedic³⁰ fornisce una panoramica approfondita delle materie prime e dei prodotti contenenti CBD, con relativa classificazione e commerciabilità sulla base dell'attuale situazione legislativa. Questi dati possono essere trasposti anche alla messa in commercio di altri cannabinoidi non controllati dal diritto in materia di stupefacenti (p. es. CBG).

4.1 Produzione agricola e coltivazione di canapa a basso tenore di THC

Dal 1° gennaio 2021 tutte le **disposizioni del diritto agricolo sulle sementi concernenti la canapa** incluso il catalogo delle varietà **sono abrogate**. Le sementi di canapa possono dunque essere prodotte e messe in commercio dagli agricoltori senza requisiti supplementari. Lo stesso vale anche per il materiale di moltiplicazione della canapa («talee»), fatti salvi requisiti generali a essi posti dal diritto fitosanitario. Questa deregolamentazione ha soddisfatto le aspettative dei portatori di interesse agricoli e non.

A livello internazionale ci sono sforzi per **integrare** anche la «**canapa aromatica**» (cfr. cap. 2.4) **nel diritto sulle sementi**, analogamente alla canapa da olio e da fibra. L'integrazione di disposizioni tecniche sulla canapa aromatica nel diritto sulle sementi consentirebbe di controllare e garantire l'identità delle varietà e la qualità delle sementi. L'OCSE sta elaborando al riguardo delle linee guida sulla produzione di «semi femminizzati», che costituiscono un insieme di requisiti tecnici per la riproduzione di varietà di canapa per l'impiego dei fiori.³¹ Ciò è importante perché nella produzione di

³⁰ www.blv.admin.ch > Alimenti e nutrizione > Basi legali ed esecutive > Autorizzazioni e notifiche > Autorizzazione per i nuovi tipi di derrate alimentari > Cannabis, estratti di canapa e cannabinoidi

³¹ I «semi di canapa femminizzati» sono semi di canapa che danno origine a piante femminili solo attraverso un processo genetico. A tal fine le piante femminili vengono portate a dare origine a fiori maschili attraverso uno speciale trattamento utilizzando una soluzione (ermafroditismo). La semente che ne deriva avrà soltanto coppie di cromosomi femminili.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

canapa aromatica o da fiori si possono sfruttare solo le piante femminili. In linea di principio, una volta ultimate, le linee guida OCSE verranno trasposte anche nel diritto sulle sementi dell'UE.

Indipendentemente dallo scopo d'impiego, i **diritti del costitutore** di tutte le varietà della specie *Cannabis sativa* L. possono essere tutelati sul piano del diritto privato se esse sono distinte, nuove, omogenee e stabili.

Per la produzione agricola di canapa sono rilevanti anche alcune disposizioni del **diritto agricolo sui pagamenti diretti**. Con il pacchetto di ordinanze agricole 2021, per le aziende agricole aventi diritto ai pagamenti diretti è stato attuato il mantenimento dei contributi di base per le superfici di coltivazione della canapa a garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento. Non è invece previsto un incentivo specifico per la coltivazione di canapa mediante contributi per singole colture.

4.2 Materie prime

Nel commercio si trovano spesso materie prime contenenti canapa, in particolare prodotti contenenti CBD senza destinazione d'uso. Non sono qualificabili in maniera univoca, poiché da esse possono essere fabbricati prodotti diversi con scopi d'impiego diversi, che a loro volta soggiacciono a diverse legislazioni (cfr. cap. 4.10.2).

I prodotti che non rientrano nell'ambito di una legge specifica (p. es. LATer, legge sulle derrate alimentari [LDerr; RS 817.0]) ricadono nel campo di applicazione della LSPro (RS 930.11; **legislazione sussidiaria**). Le materie prime per la successiva lavorazione da parte delle aziende per ottenere prodotti finiti sono soggette alle disposizioni della **legge sui prodotti chimici** (LPChim; RS 813.1). In assenza di destinazione d'uso, i cannabinoidi come il CBD devono essere messi in commercio conformemente alle norme del diritto in materia di prodotti chimici (cfr. cap. 4.10.2). Tutte le altre «materie prime» sono immesse in commercio conformemente alle disposizioni del relativo settore giuridico che corrisponde alla destinazione d'uso prevista o presunta.

4.3 Alimenti per animali

Dato il loro elevato contenuto di grassi e proteine vegetali, i **semi di canapa e i relativi prodotti** (olio di semi di canapa, panelli di canapa) sono adatti come alimenti per animali. Il loro impiego è soggetto restrizioni nel caso di animali in lattazione il cui latte è destinato al consumo umano (p. es. bovini, ovini e caprini da latte) in ragione di un divieto generale di somministrazione di canapa e dei suoi sottoprodotti per escludere una contaminazione del latte con tracce di cannabinoidi. In opposizione a ciò, l'impiego di estratti della **pianta della canapa** negli alimenti per animali da compagnia e da reddito è vietato in Svizzera e in tutta l'UE.

Se la canapa deve essere destinata all'alimentazione animale, si rimanda alla **pertinente legislazione**. L'ordinanza sul libro dei prodotti destinati all'alimentazione animale (allegato 4.1, parte 2) disciplina il **divieto di impiegare la canapa per animali che producono latte destinato al consumo umano** e per prodotti della canapa che possono essere usati come alimento per altri animali da reddito (semi di canapa e i suoi sottoprodotti). Alla luce di nuove evidenze scientifiche sul transfer di THC nei prodotti animali (in particolare nel latte, data la solubilità del principio attivo), l'UE sta verificando la possibilità di fissare quantità massime di THC negli alimenti per animali (direttiva 2002/32/CE). Tali quantità vengono trasposte nel quadro dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli³² (Accordo agricolo) nella legislazione svizzera e potrebbero sostituire la normativa attualmente in vigore. Il diritto svizzero in materia di alimenti per animali viene regolarmente armonizzato con il diritto dell'UE, al fine di permettere l'aggiornamento dell'allegato 5 (alimentazione degli animali) dell'Accordo agricolo (accordo detto di

³² RS 0.916.026.81

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

equivalenza). **Gli estratti di canapa come il CBD sono additivi ai sensi del diritto in materia di alimenti per animali** e richiedono un'autorizzazione. Al momento nessun prodotto di questo genere è stato autorizzato.

4.4 Derrate alimentari

Secondo l'articolo 4 capoverso 1 LDerr, per derrate alimentari si intendono tutte le sostanze o i prodotti che, in forma trasformata, parzialmente trasformata o non trasformata, sono destinati a essere ingeriti o si può ragionevolmente prevedere saranno ingeriti dall'essere umano. Non sono considerati derrate alimentari, tra le altre cose, i medicinali, gli stupefacenti e le sostanze psicotrope.

4.4.1 Sicurezza delle derrate alimentari contenenti canapa

Il requisito di base per le derrate alimentari è che siano sicure (art. 7 LDerr). Ciò significa che non devono essere **né dannose per la salute e nemmeno non adatte al consumo umano**. La sicurezza delle derrate alimentari può essere garantita soltanto qualora tutti gli attori si assumano le proprie responsabilità: il settore alimentare, le autorità cantonali e federali nonché i consumatori. Il primo è quello su cui ricade la responsabilità principale. Infatti, è tenuto all'**obbligo di controllo autonomo** e deve fare in modo che le merci soddisfino i requisiti di legge e non mettano in pericolo la salute. Questo significa che tutti i responsabili dell'immissione in commercio di prodotti della canapa devono verificare mediante un controllo autonomo documentato se i propri prodotti siano commerciabili. La prima questione riguarda lo **status di nuovi tipi di derrate alimentari («Novel Food»)**, poiché esso esige un obbligo di autorizzazione (cfr. cap. 4.4.4). Se un prodotto dovesse essere commerciabile (poiché non è un «Novel Food» o perché dovrebbe essere autorizzato), si pone la questione della **commerciabilità rispetto ai pericoli per la salute, la caratterizzazione** ecc.

4.4.2 Quantità massime di THC negli alimenti

I valori massimi consentiti per i residui di THC in derrate alimentari contenenti canapa sono, conformemente all'ordinanza del 16 dicembre 2016³³ sui contaminanti (OCont) e all'ordinanza del DFI del 16 dicembre 2016 concernente i limiti massimi per i residui di sostanze farmacologicamente attive e di additivi per alimenti per animali nelle derrate alimentari di origine animale (ORDOA), per ragioni tossicologiche **di gran lunga inferiori al valore limite di THC secondo il diritto sugli stupefacenti**. I valori massimi di THC conformemente al diritto in materia di derrate alimentari vengono corroborati da una valutazione del rischio dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (European Food Safety Authority, EFSA) del 2015³⁴, che fissa la dose acuta di riferimento (DAR) di **1 µg di d9-THC/kg per derrata alimentare**. Essa poggia essenzialmente sugli stessi dati tossicologici su cui si basano i valori massimi dell'OCont, vale a dire che i nuovi dati non hanno portato ad alcun cambiamento nelle conclusioni. La Commissione europea ha fissato i tenori massimi per equivalenti di delta-9-tetraidrocannabinolo (Δ9-THC) per semi di canapa, olio di semi di canapa e altri prodotti derivati o trasformati dai semi di canapa³⁵.

4.4.3 Derrate alimentari tradizionali contenenti canapa

Sono autorizzati per il consumo umano la canapa, gli estratti della canapa o i cannabinoidi per i quali può essere dimostrato che venivano utilizzati come derrate alimentari in Svizzera³⁶ o nell'UE³⁷ già prima del 15 maggio 1997 in misura significativa. Rientrano in questa categoria i **semi di canapa e**

³³ RS 817.022.15

³⁴ EFSA, 2015. Scientific Opinion on the risks for human health related to the presence of tetrahydrocannabinol (THC) in milk and other food of animal origin. EFSA Journal 2015; 13(6): 4141.

³⁵ Regolamento (UE) 2023/915 della Commissione del 25 aprile 2023 relativo ai tenori massimi di alcuni contaminanti negli alimenti e che abroga il regolamento (CE) n. 1881/2006

³⁶ Sezione 2 dell'ordinanza sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (RS 817.02)

³⁷ Art. 3 par. 2 lett. a del regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 relativo ai nuovi alimenti e che modifica il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1852/2001 della Commissione, GU L 327 dell'11.12.2015, pag. 1.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

l'olio da essi ricavato. I semi di canapa contengono proteine, carboidrati e grassi (principalmente acidi grassi insaturi) e un'elevata percentuale di fibre e diverse vitamine e minerali. Anche il tè alle erbe preparato con foglie di canapa non è considerato, in Svizzera, un nuovo tipo di derrata alimentare. Altrettanto disponibili in commercio sono le birre alla canapa, aromatizzate con foglie e fiori di questa pianta. Attualmente, il loro status di «Novel Food» è ancora da chiarire.

4.4.4 Derrate alimentari contenenti canapa come «Novel Food»

Per le derrate alimentari contenenti canapa che prima del 15 maggio 1997 sono state utilizzate in misura significativa per il consumo umano né in Svizzera né in un altro Stato membro dell'UE, è necessaria un'autorizzazione dell'USAV o della Commissione europea. Pertanto le **derrate alimentari arricchite con CBD** (p. es. estratti di canapa arricchiti con CBD, olio di semi di canapa addizionato con CBD, integratori alimentari con CBD) vengono classificate come **nuovi tipi di derrate alimentari** («Novel Food») (art. 15 dell'ordinanza del 16 dicembre 2016 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso [ODerr]). I nuovi tipi di derrate alimentari possono essere immessi sul mercato se il DFI li ha definiti in un'ordinanza in quanto derrate alimentari autorizzate a essere immesse sul mercato; l'USAV li ha autorizzati secondo l'articolo 17 (art. 16 ODerr).

Nel quadro della **procedura di autorizzazione delle nuove derrate alimentari**, l'USAV verifica se il prodotto è **sicuro e non ingannevole**. Il presupposto fondamentale dell'autorizzazione è che il prodotto venga qualificato come derrata alimentare e **non rientri nell'ambito della legge sugli agenti terapeutici**. A oggi nessun prodotto CBD è stato autorizzato in Svizzera o nell'UE. Ciononostante oltre 150 domande sono in sospenso presso l'EFSA. Queste ultime sono state al momento «accantonate» per mancanza di dati riguardanti la sicurezza.

4.4.5 Diciture conformi al diritto in materia di derrate alimentari

L'indicazione della presenza di **CBD o di un altro cannabinoide non controllato** nella caratterizzazione di un prodotto a base di canapa è introdotta dalla dicitura «contiene...». Questa indicazione e quelle che hanno lo stesso significato possono, a seconda dei casi, essere considerate **indicazioni nutrizionali, indicazioni sulla salute oppure indicazioni sulla presenza di un ingrediente** in un prodotto.

Se questa indicazione è classificata come indicazione nutrizionale, essa deve soddisfare i requisiti riguardanti l'uso dell'indicazione («contiene...») descritti nell'allegato 13 dell'ordinanza del DFI concernente le informazioni sulle derrate alimentari (OID; RS 817.022.16). Per poter utilizzare questa indicazione per il CBD contenuto nell'ingrediente canapa (o un altro cannabinoide), occorre dimostrare che nel prodotto è presente una quantità di CBD che permette di **produrre l'effetto nutrizionale come stabilito dalle prove scientifiche universalmente riconosciute** (art. 29 cpv. 2 lett. b n. 2 OID).

Questa indicazione potrebbe anche essere considerata un'**indicazione sulla salute non specifica**, per esempio, se presentata in combinazione con alcuni elementi grafici. Conformemente all'articolo 34 capoverso 2 OID, le indicazioni di questo tipo sono ammesse soltanto se accompagnate da un'indicazione sulla salute autorizzata secondo l'articolo 31 capoverso 3 OID o da un'indicazione sulla salute di cui all'allegato 14 OID. **Per il CBD o altri cannabinoidi non è attualmente autorizzata alcuna indicazione sulla salute.** Un'indicazione sulla presenza di CBD, considerata alla stregua di un'indicazione sulla salute, è quindi attualmente vietata.

Se essa non è ritenuta né un'indicazione nutrizionale né un'indicazione sulla salute, potrebbe essere considerata un'indicazione sulla presenza di un ingrediente in un prodotto. Dato che attualmente il

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

CBD (o un altro cannabinoide) **non è autorizzato come ingrediente nelle derrate alimentari** (nuovo tipo di derrata alimentare), al momento non è possibile apporre una tale indicazione.

4.5 Medicamenti contenenti CBD

Il divieto di canapa nella CU 61 e nella LStup ne ha limitato a lungo l'applicazione medica. Negli ultimi tempi la ricerca si è concentrata sempre più sul potenziale medico della pianta medicinale tradizionale. Oltre al THC controllato, è in particolare il CBD a rivestire un ruolo importante.

Il capitolo 4.5 è incentrato soltanto sui medicinali privi di THC e che non rientrano nella LStup. Per i medicinali a base di canapa contenenti THC si rimanda al capitolo 5.

4.5.1 Medicamenti contenenti CBD omologati

Ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 lettera a LATer, i prodotti pronti per l'uso contenenti CBD con destinazione d'uso medico sono considerati medicinali e secondo l'articolo 9 capoverso 1 LATer **non possono essere**, in linea di principio, **immessi in commercio senza omologazione di Swissmedic**. Se un medicamento deve essere omologato in Svizzera, chi chiede l'omologazione deve attestare a Swissmedic che il medicamento è di elevato valore qualitativo, sicuro ed efficace (art. 10 cpv. 1 lett. a LATer).

Per i medicinali con cannabinoidi sintetici o semisintetici, classificati come nuovi principi attivi, devono essere soddisfatti i **requisiti posti a un'omologazione ordinaria** (secondo l'art. 11 LATer). Tra essi, gli **studi clinici necessari** potrebbero costituire una sfida maggiore per i fabbricanti più piccoli.

L'unico *medicamento fitoterapeutico* con un nuovo principio attivo omologato finora in Svizzera è l'*estratto di canapa contenente THC e CBD* nel medicamento **Sativex®**, utilizzato per lenire i sintomi correlati alla rigidità muscolare (spasticità) nella sclerosi multipla (SM; cfr. cap. 5).

L'unico *medicamento contenente CBD* puro omologato finora in Svizzera è **Epidyolex®**. Viene impiegato come terapia aggiuntiva per il trattamento di crisi epilettiche associate alla sindrome di Lennox-Gaustaut o alla sindrome di Dravet nei bambini.

4.5.2 Medicamenti contenenti CBD esonerati dall'obbligo di omologazione

La fabbricazione e la dispensazione di medicinali con CBD secondo la **formula magistralis** (cfr. art. 9 cpv. 2 lett. a LATer) nelle farmacie è possibile a determinate condizioni, per esempio sotto forma di gocce (cfr. anche cap. 5.2).

La fabbricazione con mezzi propri di medicinali con formula (medicamenti esenti dall'obbligo di omologazione) da parte di un'azienda autorizzata alla dispensazione (farmacia) necessita in linea di principio di un'autorizzazione del Cantone (risp. a seconda del risultato dell'analisi dei rischi secondo l'allegato 3 dell'ordinanza sull'autorizzazione dei medicinali [OAMed])³⁸ e persino di un'autorizzazione di Swissmedic. Non si tratta di un'autorizzazione nel quadro della legislazione in materia di stupefacenti, bensì di un'autorizzazione nel quadro della legislazione sugli agenti terapeutici concernente la fabbricazione di medicinali. Per altri cannabinoidi non controllati, che devono essere messi in commercio per scopi medici, valgono gli stessi requisiti posti per il CBD.

Per gli **animali da reddito** non è consentita la fabbricazione di medicinali con formula contenente CBD secondo l'articolo 14 capoverso 2 in combinato disposto con l'allegato 2 numero 2 dell'ordinanza sui medicinali veterinari (OMVet; RS 812.212.27).

³⁸ RS 812.212.1

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

4.6 Cosmetici

Gli estratti di canapa possono essere utilizzati anche nei cosmetici. **I prodotti cosmetici sottostanno alla LDerr e al diritto d'esecuzione corrispondente.** In linea di principio gli estratti di canapa possono essere ricavati da diverse parti della pianta di canapa oppure prodotti partendo da cannabinoidi sintetici. In tale contesto vigono i requisiti legali generali per i cosmetici secondo la LDerr e l'ODerr. Un prodotto cosmetico (cfr. definizione all'art. 53 cpv. 1 ODerr) **deve essere sicuro** (art. 15 LDerr). **L'innocuità dei singoli ingredienti** deve essere dimostrata in un **rapporto sulla sicurezza** (art. 57 ODerr). Sono inoltre vietate le indicazioni di qualsiasi genere che attribuiscono a cosmetici proprietà atte a guarire, lenire o prevenire malattie (p. es. proprietà medicinali o terapeutiche; art. 47 cpv. 3 ODerr).

Tuttavia, allo stato attuale non è possibile effettuare una valutazione del rischio del CBD o di altri cannabinoidi nei cosmetici, poiché **non si dispone di dati sufficienti** provenienti dalla sperimentazione animale **sulla sicurezza dell'assorbimento per via cutanea** (il cosiddetto «No Observed Adverse Effect Level» [NOAEL] cutaneo). Questo significa che al momento nessun fabbricante di cosmetici contenenti CBD può fornire una valutazione della sicurezza soddisfacente. Questo punto richiede dunque ulteriori studi.

All'articolo 54 capoverso 1 ODerr si fa riferimento a **sostanze vietate nei cosmetici**, con un richiamo all'allegato II del regolamento (CE) n. 1223/2009³⁹. La voce 306 esclude gli stupefacenti: «Stupefacenti: ogni sostanza elencata nelle tabelle I e II della Convenzione unica sugli stupefacenti firmata a New York il 30 marzo 1961». Questa voce è rilevante per i cosmetici a base di canapa, perché nella tabella I della CU 61 sono elencati «canapa, resina di canapa, estratti di canapa e tinture di canapa».

L'utilizzo di CBD e altri cannabinoidi fitoterapeutici, fabbricati sinteticamente, non è disciplinato nello specifico per i cosmetici.

4.7 Oli profumati e altri prodotti chimici

I prodotti contenenti canapa possono essere messi in commercio per esempio come oli profumati nel rispetto delle disposizioni del **diritto in materia di prodotti chimici**. Quest'ultima disciplina soprattutto l'imballaggio e l'etichettatura di tali prodotti. Prima di immettere in commercio prodotti chimici, il fabbricante responsabile è tenuto a effettuare il cosiddetto **controllo autonomo**. Se si accorge che la **presentazione dei prodotti contenenti canapa** fa supporre o suggerisce che tali prodotti potrebbero essere soggetti ad altre disposizioni di legge, la commerciabilità di questi prodotti va valutata secondo queste disposizioni (cfr. cap. 4.10.2).

4.8 Prodotti succedanei del tabacco da fumo

La canapa con un tenore totale di THC inferiore all'1,0 per cento non è soggetta al diritto in materia di stupefacenti e non è considerata **psicotropa** secondo l'articolo 3 dell'ordinanza del 27 ottobre 2004⁴⁰ sul tabacco (OTab), di conseguenza può essere venduta come succedanea del tabacco da fumo. Dei cosiddetti prodotti CBD, i succedanei del tabacco da fumo detengono di gran lunga la **maggiore quota di mercato in Svizzera**.⁴¹

Nel diritto in materia di derrate alimentari, i **succedanei del tabacco** destinati a essere fumati sono disciplinati nell'OTab. Queste norme continuano a essere applicate, anche se il Tribunale federale ha

³⁹ Regolamento (CE) n. 1223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 sui prodotti cosmetici (rifusione), GU L 342 del 22.12.2009, pag. 59.

⁴⁰ RS 817.06

⁴¹ Scheda informativa «Cannabidiolo (CBD) - panoramica», Ufficio federale della sanità pubblica UFSP, gennaio 2019

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

constatato⁴² che nella legislazione sull'imposizione del tabacco manca una base legale che permetta di assoggettare alle imposte sul tabacco i fiori di canapa in quanto succedanei del tabacco. In futuro questi prodotti saranno disciplinati nella nuova legge sui prodotti del tabacco⁴³ e non più in quella sulle derrate alimentari.

Con l'entrata in vigore della revisione dell'OESTup-DFI, il 1° agosto 2022 è stato introdotto il valore limite di THC dell'1,0 per cento anche per la **resina di canapa**. La resina di canapa con un valore limite di THC inferiore all'1,0 per cento può dunque essere venduta come prodotto succedaneo del tabacco da fumo. Oltre ai prodotti esclusivamente a base di resina di canapa, da quel momento sono stati annunciati all'UFSP anche i cosiddetti «moonrock» o «icerock». Data la loro composizione di fiori CBD, olio CBD e resina CBD, questi prodotti pongono le autorità cantonali di fronte a nuove sfide per quanto riguarda la stima della loro legalità.

Il responsabile dell'immissione in commercio di succedanei del tabacco è tenuto a effettuare il controllo autonomo (art. 73 LDerr in combinato disposto con il vecchio art. 23 della legge del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari [vLDerr]) e a notificare i prodotti all'UFSP prima della loro messa a disposizione sul mercato (art. 3 cpv. 2 OTab). Per i prodotti del tabacco e succedanei del tabacco è vietata la propaganda che faccia allusione alla salute (art. 17 cpv. 2 OTab). La verifica della legalità dei prodotti, per esempio in relazione all'etichettatura, spetta alle autorità d'esecuzione competenti nei Cantoni.

Anche nella nuova legge sui prodotti del tabacco, che entrerà in vigore presumibilmente a metà del 2024, questi prodotti potranno continuare a essere venduti in Svizzera come «prodotti da fumo a base di erbe». I dettagli, riguardanti tra le altre cose il controllo autonomo, saranno riportati sulla base dell'articolo 25 della legge sui prodotti del tabacco in una nuova relativa ordinanza, che verrà posta in consultazione nel secondo semestre del 2023. Resta l'obbligo di controllo autonomo, che rispetto alla situazione attuale cambierà in maniera poco significativa.

4.9 Succedanei del tabacco da riscaldare, fiutare o masticare

I succedanei del tabacco contenenti estratti di canapa, che non vengono fumati, sono considerati **oggetti d'uso**. Ne sono alcuni esempi i liquidi per sigarette elettroniche, snu e polvere da fiuto senza tabacco contenenti estratti di canapa nonché i fiori di canapa che non vengono bruciati, ma soltanto riscaldati per liberare sostanze (i cosiddetti prodotti «heat-not-burn»). Attualmente questi prodotti sono qualificati come **oggetti d'uso che entrano in contatto con le mucose** e rientrano nell'ambito della legislazione sulle derrate alimentari e oggetti d'uso, tuttavia in futuro saranno disciplinati dalla nuova **legge sui prodotti del tabacco**. Secondo l'articolo 61 LDerr gli oggetti che, nell'uso a cui sono destinati o in quello abitualmente presunto, vengono a contatto con le mucose della bocca possono cedere sostanze soltanto in quantità tali da essere **innocue per la salute**. È vietata l'aggiunta di sostanze che conferiscono agli oggetti **effetti farmacologici** (come la nicotina). Di conseguenza, non è consentito aggiungere CBD nei liquidi per sigarette elettroniche in dosaggio rilevante sul piano farmacologico. Anche con la nuova legge sui prodotti del tabacco si vieta che i prodotti del tabacco e le sigarette elettroniche contengano sostanze nocive per la salute o psicotrope (ora la nicotina è ammessa, tuttavia con una concentrazione massima di 20 mg / ml di liquido). I liquidi devono presentare un elevato grado di purezza. Un elenco delle sostanze vietate è pubblicato in allegato alla legge sui prodotti del tabacco. Quest'ultimo dovrà essere adeguato dal Parlamento laddove necessario.

Il rispetto dei requisiti legali rientra tra le responsabilità della persona che immette un prodotto e deve essere verificato mediante controllo autonomo (art. 23a LDerr).

⁴² Tribunale federale (2020): sentenza del 29.1.2020, DTF 2C_348/2019

⁴³ FF 2021 2327

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Anche con la nuova legge sui prodotti del tabacco non esiste alcuna procedura di autorizzazione per i prodotti menzionati. Tuttavia, questi ultimi devono essere notificati all'UFSP. I rimanenti requisiti sono comparabili a quelli dell'attuale diritto in materia di derrate alimentari.

Per il CBD e gli oggetti d'uso contenenti estratti di canapa nel senso di succedanei del tabacco può essere rilevante anche il «principio del Cassis de Dijon» (i prodotti immessi legalmente in commercio in uno Stato membro dell'UE possono essere commercializzati anche negli altri Stati membri). Sulla base degli articoli 16a segg. della legge federale del 6 ottobre 1995⁴⁴ sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG) possono essere immessi in commercio in Svizzera i prodotti provenienti dall'UE o dallo SEE. Condizione: devono essere conformi ai requisiti tecnici di uno Stato membro dell'UE o dello SEE ed essere stati legalmente immessi nel commercio in questo Stato. Tra questi requisiti tecnici rientra anche la corrispondente etichettatura del prodotto.

4.10 Sfide nell'ambito dei prodotti della canapa a basso tenore di THC

La pluralità di categorie di prodotti nell'ambito di prodotti della canapa a basso tenore di THC pone le autorità d'esecuzione competenti di Confederazione e Cantoni, nonché i fabbricanti, di fronte a enormi sfide. Come mostrato nei capitoli precedenti, a seconda della categoria di prodotti si applicano basi legali completamente differenti e la classificazione degli stessi non è sempre del tutto univoca. Questo può mettere in difficoltà soprattutto i fabbricanti più piccoli, poiché può essere necessaria una valutazione tecnica e legale dettagliata. In un parere del 5 dicembre 2022 dell'associazione IG Canapa all'attenzione dell'UFSP sulla necessità d'intervento nell'ambito dei prodotti della canapa a basso tenore di THC, quest'ultima ha criticato nello specifico la **mancaanza di uniformità nell'esecuzione cantonale** e l'**assenza di certezza del diritto**.

Le sfide più importanti in relazione alla canapa povera di THC vengono illustrate brevemente nelle righe seguenti.

4.10.1 Esecuzione cantonale non uniforme

Il settore della canapa in Svizzera critica che in relazione all'impiego di prodotti della canapa a basso tenore di THC domina un «**federalismo esecutivo**». Alcuni prodotti a basso tenore di THC verrebbero giudicati commerciabili da un laboratorio cantonale competente, mentre mesi dopo un altro laboratorio cantonale giungerebbe a un altro risultato e avvierebbe un richiamo. Secondo il settore questo pregiudicherebbe la certezza del diritto. Si chiede, tra le altre cose, un principio per l'introduzione di prodotti contenenti canapa per la Svizzera, in base al quale l'autorizzazione da parte di un Cantone è vincolante per gli altri Cantoni (analogamente al principio «Cassis de Dijon»).

Nell'ambito delle derrate alimentari, come in altre leggi settoriali, l'esecuzione avviene a livello cantonale, cioè si applica il federalismo esecutivo conformemente all'articolo 46 Cost. Affinché l'esecuzione avvenga ciononostante in maniera uniforme, esistono diversi strumenti come la vigilanza da parte della Confederazione sull'esecuzione (art. 49 cpv. 2 Cost., nonché speciali disposizioni di legge come l'art. 42 LDerr) o la legge federale sul mercato interno (art. 2 cpv. 6). Quest'ultima stabilisce ciò che richiede il settore della canapa: se un Cantone ha valutato commercializzabile un prodotto, la sua decisione vale per tutta la Svizzera. Pertanto il federalismo esecutivo non è un problema specifico della canapa, bensì un principio fondamentale sancito nella Costituzione per l'esecuzione del diritto federale.

⁴⁴ RS 946.51

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

4.10.2 Classificazione dei prodotti non chiara o fuorviante

Non sempre un prodotto può essere attribuito univocamente a una categoria di prodotto. Questo pone i fabbricanti così come le autorità d'esecuzione di fronte a una sfida. Di conseguenza, gli **estratti o le tinture di canapa** (p. es. «oli CBD») possono essere classificati come materia prime o prodotti pronti all'uso. Per commercialarli come derrate alimentari o integratori alimentari, dovrebbero essere autorizzati dall'USAV in qualità di nuovi tipi di derrate alimentari (cfr. cap. 4.4.4). In mancanza di tale autorizzazione o della presa in considerazione dei criteri di qualità per i medicinali esonerati dall'obbligo di omologazione, non possono però essere commercializzati come agenti terapeutici (cfr. cap. 4.5).

Per una corretta classificazione e valutazione di un prodotto come derrata alimentare o agente terapeutico in ogni caso è necessaria una valutazione globale sulla base di tutti i criteri disponibili, come la composizione, il dosaggio, la destinazione d'uso, l'etichettatura, l'apertura, pubblicità ecc. Per determinare la legislazione da applicare, è necessario considerare tutte le proprietà e le pubblicità, implicite ed esplicite, di un prodotto nell'ambito di un'analisi globale e valutare ogni caso singolarmente. Nella delimitazione tra agenti terapeutici e derrate alimentari o integratori alimentari si deve anche tenere conto delle modalità d'uso di una sostanza, dell'ampiezza della sua diffusione e della conoscenza che ne hanno i consumatori.⁴⁵

Per aggirare gli elevati requisiti normativi della legislazione sugli agenti terapeutici e sulle derrate alimentari, tali prodotti sono stati **spesso immessi in commercio dai loro fabbricanti come prodotti chimici**, per esempio come oli profumati (cfr. cap. 4.7). A seguito di un'ampia campagna di controllo di prodotti contenenti CBD condotta dai chimici cantonali svizzeri, nel 2021 oltre l'80 per cento dei campioni è stato contestato.⁴⁶ Gli ispettorati cantonali dei prodotti chimici hanno constatato che più volte si è cercato di immettere sul mercato i prodotti non conformi contenenti CBD non come derrate alimentari, bensì come prodotti chimici, con l'intenzione tuttavia di venderli con lo scopo di essere assunti. Così, per esempio, al momento della dispensazione nelle drogherie gli oli profumati sono stati offerti per uso orale o addirittura per scopi terapeutici. Poiché il diritto in materia di prodotti chimici non è quello adeguato per chiarire e disciplinare i rischi e i pericoli di prodotti destinati all'assunzione, per evitare una commercializzazione abusiva di tali prodotti nell'ambito di tale diritto, il 29 marzo 2022 è stata emanata una decisione di portata generale⁴⁷ che prescrive la **denaturazione di prodotti chimici finali come gli oli profumati** dispensati a consumatori privati.

Alla base della questione vi è il fatto che molti consumatori di questo genere di prodotti CBD si aspettano effetti farmacologici che tuttavia non possono per nulla ottenere dal punto di vista del diritto in materia di agenti terapeutici, perché sono prerogativa dei medicinali. La soluzione al **problema dell'automedicazione** sarebbe il potenziamento dell'offerta di medicinali omologati o non soggetti all'obbligo di omologazione. Tuttavia parecchi responsabili dell'immissione in commercio continuano a provare a immettere sul mercato prodotti contenenti CBD come prodotti chimici. Per le numerose piccole e microaziende sul mercato CBD le procedure ordinarie per immettere sul mercato prodotti contenenti CBD come derrate alimentari («Novel Food») o agenti terapeutici sono troppo onerose, costose e rischiose (in caso di un rifiuto). Di norma sono infatti necessari studi di omologazione onerosi.

⁴⁵ Cfr. al riguardo: «Criteri di delimitazione tra agenti terapeutici e derrate alimentari nel caso di prodotti destinati all'assunzione orale», novembre 2018: www.blv.admin.ch > Alimenti e nutrizione > Basi legali ed esecutive > Mezzi ausiliari e basi esecutive > Criteri di delimitazione

⁴⁶ ACCS (2022): Prodotti alimentari che vantano il contenuto di CBD – gravi carenze: www.kantonschemiker.ch > Pubblicazioni

⁴⁷ Organo di notifica per i prodotti chimici (2022): FF 2022 736 - Decisione di portata generale dell'organo di notifica per prodotti chimici in merito all'immissione in commercio di olio profumato contenente CBD, visto l'articolo 10 capoversi 1 e 2 in combinato disposto con l'articolo 1 capoversi 1-3 della legge federale del 12 giugno 2009 sulla sicurezza dei prodotti (LSPro). Correzione

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

4.10.3 Impiego di prodotti della canapa a basso tenore di THC a scopi ricreativi

L'utilizzo attualmente diffuso in particolare di preparati CBD a scopi distensivi o calmanti, ma anche come sonniferi o antidolorifici⁴⁸ suggerisce che in questo caso non sia calzante considerarli derrate o integratori alimentari. Tuttavia l'automedicazione deve essere distinta anche da un uso medico secondo la LATer. Un'alternativa alla commercializzazione di estratti o tinture di canapa poveri di THC correlata a elevati requisiti di compliance nel quadro del diritto in materia di agenti terapeutici o di derrate alimentari sarebbe la **creazione di una nuova categoria di prodotti per i cannabinoidi a scopi ricreativi** che non sottostanno al diritto sugli stupefacenti. Una tale categoria non è fondamentalmente prevista nel disciplinamento speciale esistente e nemmeno nelle convenzioni del sistema di controllo delle droghe dell'ONU (cfr. cap. 3.3.1). La IG Canapa chiede tuttavia nell'eventualità di una nuova legge speciale sull'uso legale, non medico della canapa (cfr. attuazione dell'iniziativa parlamentare 20.473 Siegenthaler, cfr. cap. 6.2.5) di includere in tale **legislazione** oltre al THC **anche altri cannabinoidi**, e di creare un quadro giuridico chiaro per il loro uso ricreativo, con un'esecuzione uniforme in tutta la Svizzera.

L'articolo 118 capoverso 2 lettera a Cost. attribuisce per principio alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sull'impiego di prodotti della canapa a basso tenore di THC a uso orale, in quanto possono mettere potenzialmente in pericolo la salute.⁴⁹ Già oggi nell'ambito dei succedanei del tabacco (cfr. cap. 4.8 e 4.9) esiste una categoria sul consumo di prodotti della canapa a basso tenore di THC a scopo ricreativo. In assenza di alternative legali per i prodotti della canapa ricreativi, i fabbricanti assegnano gran parte dei loro prodotti CBD a questa categoria di **«succedanei del tabacco»**. Dal punto di vista della salute pubblica si tratta di una **tendenza discutibile, poiché i prodotti in questione vengono principalmente fumati**. Inoltre, per i succedanei del tabacco le impurità dovute a micotossine, pesticidi o metalli pesanti non vengono disciplinate (mancanza di valori limite per i contaminanti), per questo si trovano in circolazione sempre più **succedanei del tabacco impuri contenenti canapa**. Inoltre, questi prodotti sono praticamente privi di controlli da parte delle autorità (principio del controllo autonomo). Con la sentenza del Tribunale federale del 29 gennaio 2020, secondo cui i fiori di canapa non soggiacciono all'imposta sul tabacco (sentenza 2C_348/2019), sono venuti meno i controlli dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini nell'ambito dell'obbligo di registrazione per i fabbricanti di prodotti della canapa contenenti CBD senza tabacco e della loro imposizione. Tuttavia, nel quadro dell'importazione dei prodotti della canapa possono continuare a essere effettuati diversi controlli. La circostanza per cui i prodotti contenenti CBD destinati a essere fumati sono disciplinati in modo nettamente meno severo rispetto ai prodotti contenenti CBD a uso orale e che dunque i primi sono meglio posizionati dal punto di vista giuridico, viene criticata dal settore della canapa.

In caso di un nuovo disciplinamento di canapa non a scopo medico (cfr. cap. 6) nell'ambito dell'iniziativa parlamentare 20.473 Siegenthaler occorrerebbe chiarire anche la **questione dell'uso di prodotti della canapa a basso tenore di THC a scopo ricreativo**. Le alternative sono principalmente quattro. Nella conclusione di cui al capitolo 4.11 vengono discusse le varianti e si fornisce una raccomandazione.

Variante 0: status quo

La presente variante si basa sullo status quo giuridico. I prodotti della canapa a basso tenore di THC a uso orale possono essere immessi in commercio soltanto come agenti terapeutici o come derrate alimentari. In caso di un'eventuale nuova regolamentazione futura della canapa a scopi ricreativi (cfr. cap. 6) i prodotti della canapa a basso tenore di THC a uso orale rimarrebbero esclusi.

⁴⁸ Cfr. Notari, L., Rudmann, O., Schneider, E. e Zobel, F. (2018): Cannabidiol (CBD): analyse de situation. Dipendenze Svizzera, Losanna

⁴⁹ Cfr. Gächter/Renold-Burch, BSK BV, ad art. 118 n. marg. 12

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Vantaggi:

- non viene creata nessuna nuova categoria di prodotti per la quale dover chiarire una delimitazione dal diritto sugli agenti terapeutici e da quello sulle derrate alimentari (se però, a prescindere da questo, è necessario creare una nuova categoria di prodotti per canapa contenente THC a scopi ricreativi nel quadro degli sforzi correlati all'iniziativa parlamentare 20.471 Siegenthaler, il vantaggio viene meno in quanto dovrebbe essere chiarita la distinzione tra uso medico, uso come derrata alimentare e uso ricreativo);
- i severi requisiti normativi in termini di sicurezza del diritto in materia di agenti terapeutici e di derrate alimentari per i prodotti della canapa a uso orale possono essere aggirati meno agevolmente.

Svantaggi:

- gli estratti o le tinture di canapa a basso tenore di THC a uso orale non possono essere immessi in commercio a causa dei severi requisiti del diritto in materia di agenti terapeutici e di derrate alimentari, nonostante quest'ultimo spesso corrisponda al suo vero obiettivo. Invece si cerca spesso, tra le altre cose, di immettere in commercio (in parte in modo errato), prodotti che sottostanno al diritto in materia di prodotti chimici (aggiramento);
- in caso di un'eventuale nuova regolamentazione della canapa a scopi ricreativi in relazione all'attuazione dell'iniziativa parlamentare 20.473 Siegenthaler potrebbero conseguire maggiori requisiti posti alla messa in commercio di preparati della canapa a basso tenore di THC a uso orale, poiché per questi ultimi non possono essere addotte prove di sicurezza nell'ambito della legislazione sulle derrate alimentari o sugli agenti terapeutici.

	CANAPA A SCOPI INDUSTRIALI	CANAPA A SCOPI MEDICI	CANAPA A SCOPI RICREATIVI (CANAPA COME DROGA)	
TENORE DI THC		Diritto in materia di stupefacenti Diritto in materia di agenti terapeutici Medicamenti contenenti THC	Diritto in materia di stupefacenti Sostanze stupefacenti contenenti THC Attualmente vietata ev. futuro disciplinamento lv. pa. Siegenthaler	≥ 1% THC
	Diritto in materia di derrate alimentari e oggetti d'uso Derrate alimentari, incl. «novel food», cosmetici Diritto in materia di prodotti chimici materie prime, prodotti chimici Diritto in materia di sicurezza dei prodotti tra cui tessili	Diritto in materia di agenti terapeutici tra cui medicinali non controllati contenenti CBD	Legislazione sui prodotti del tabacco Sucedanei del tabacco contenenti canapa I prodotti a uso orale (estratti e tinture di canapa) non sono commerciabili	< 1% THC

Figura 3: Status quo (nessun nuovo disciplinamento)

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Variante 1: Legislazione speciale di prodotti della canapa a basso tenore di THC a scopi ricreativi

In questa variante verrebbe creata, *indipendentemente* da una nuova legislazione per la canapa a scopi ricreativi (attuazione dell'Iv. pa. 20.473 Siegenthaler, cfr. cap. 6.1.5), **una legislazione speciale per i prodotti della canapa a basso tenore di THC a uso orale** (in particolare estratti e tinture). Così come i succedanei del tabacco contenenti canapa con un tenore di THC inferiore all'1,0 per cento, anche questa categoria supplementare di prodotti sarebbe riservata ai fini ricreativi. Contrariamente ai prodotti che verrebbero disciplinati in un'eventuale legislazione per la canapa a scopi ricreativi, questi non sarebbero inebrianti. Al riguardo si potrebbe creare una legislazione speciale separata. In alternativa potrebbero tuttavia essere previste anche deroghe per questi prodotti nel diritto in materia di derrate alimentari (come la deroga delle disposizioni per i «Novel Food»). Questo però derogherebbe alle disposizioni del diritto sulle derrate alimentari dell'UE e deve essere pertanto respinto.

Vantaggi:

- il mercato grigio attualmente esistente per gli estratti o le tinture di canapa a basso tenore di THC a scopi ricreativi potrebbe essere evitato con una tale legislazione speciale;
- i fabbricanti riceverebbero una terza alternativa per classificare tali prodotti come agenti terapeutici o derrate alimentari, a cui corrisponderebbe manifestamente anche una fabbisogno da parte dei consumatori;
- un eventuale nuovo disciplinamento della canapa a scopi ricreativi (attuazione dell'Iv. pa. 20.473 Siegenthaler) non verrebbe arricchito con la questione del disciplinamento di prodotti della canapa a basso tenore di THC.

Svantaggi:

- la delimitazione dalla messa in commercio secondo la legislazione sugli agenti terapeutici o sulle derrate alimentari andrebbe chiarita;
- il livello di protezione esistente per l'assunzione orale di tali prodotti nel diritto in materia di agenti terapeutici o di derrate alimentari potrebbe essere annullato da una legislazione speciale. Il carattere innocuo dei prodotti CBD costituiti da canapa⁵⁰ come nuovi tipi di derrate alimentari non è attualmente dimostrato a sufficienza, per questo l'EFSA ha interrotto la verifica di tali prodotti fino alla presentazione di nuovi dati;
- viene creato un caso speciale «canapa» (in particolare se il disciplinamento prevedere deroghe nel diritto in materia di derrate alimentari);
- una legislazione speciale per l'uso ricreativo di tali prodotti sembra sproporzionata considerate le dimensioni di questo mercato (i succedanei del tabacco contenenti canapa sono p. es. già disciplinati);
- un disciplinamento separato di questi prodotti a basso tenore di THC rispetto ai prodotti contenenti THC nel quadro dell'attuazione dell'iniziativa parlamentare 20.473 Siegenthaler cela in rischio che vengano stabiliti diversi standard per i prodotti (p. es. diversi valori limite di contaminanti per le impurità, diversi standard di produzione) e che dunque i requisiti sia per i produttori sia per le autorità esecutive vengano complicati ulteriormente.

⁵⁰ I prodotti a basso tenore di THC destinati all'assunzione orale possono contenere numerosi altri cannabinoidi, in particolare il CBD, cfr. al riguardo il capitolo 2. Questi cannabinoidi sono centrali nella commercializzazione di tali prodotti.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

	CANAPA A SCOPI INDUSTRIALI	CANAPA A SCOPI MEDICI	CANAPA A SCOPI RICREATIVI (CANAPA COME DROGA)	
TENORE DI THC		Diritto in materia di stupefacenti Diritto in materia di agenti terapeutici Medicamenti contenenti THC	Diritto in materia di stupefacenti Sostanze stupefacenti contenenti THC Attualmente vietata ev. futuro disciplinamento lv. pa. Siegenthaler	≥ 1% THC
	Diritto in materia di derrate alimentari e oggetti d'uso Derrate alimentari, incl. «novel food», cosmetici Diritto in materia di prodotti chimici materie prime, prodotti chimici Diritto in materia di sicurezza dei prodotti tra cui tessuti	Diritto in materia di agenti terapeutici tra cui medicamenti non controllati contenenti CBD	Legislazione sui prodotti del tabacco Sucedanei del tabacco contenenti canapa Nuovo diritto speciale per prodotti della canapa a uso orale Estratti e tinture di canapa	< 1% THC

Figura 4: Legislazione speciale di prodotti della canapa a basso tenore di THC a scopi ricreativi (variante 1)

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Variante 2: Inserimento dei prodotti della canapa a basso tenore di THC a scopi ricreativi nella legislazione sui prodotti del tabacco

I prodotti della canapa a basso tenore di THC destinati a essere fumati sottostanno all'articolo 3 lettera e della nuova LPTab (cfr. cap. 4.8). Secondo l'articolo 4 capoverso 2 LPTab, nel diritto esecutivo il Consiglio federale può stabilire inoltre altri *prodotti simili*, comparabili per contenuto o modalità di consumo a un prodotto del tabacco o a una sigaretta elettronica, anche se non soddisfano tutti gli elementi della pertinente definizione. Potrebbero rientrare in questa categoria anche i prodotti della canapa a basso tenore di THC a scopi ricreativi, anche se non contengono nicotina o tabacco e non sono destinati a essere fumati. Per esempio, i prodotti per la canapa da riscaldare anziché fumare oppure quelli che, similmente agli snus («tabacco a uso orale»), sono imballati in piccole confezioni e che nel consumo entrano in contatto con la mucosa della bocca potrebbero essere definiti prodotti simili secondo il diritto sui prodotti del tabacco. Anche altri prodotti della canapa a scopi ricreativi che in altro modo vengono assunti oralmente o fiutati potrebbero essere soggetti tramite ordinanza eventualmente al nuovo diritto sui prodotti del tabacco, qualora siano comparabili con un prodotto del tabacco. Questo approccio potrebbe essere verificato nel quadro della corrente elaborazione del diritto esecutivo sulla LPTab.

Vantaggi:

- il nuovo diritto in materia di prodotti del tabacco comprende già i prodotti della canapa a scopi ricreativi destinati a essere fumati. Occorre qui disciplinare anche altri prodotti della canapa destinati al consumo che sono nocivi per la salute, ma che tuttavia non vengono classificati come stupefacenti;
- considerando i prodotti a basso tenore di THC nel diritto sui prodotti del tabacco questi continuerebbero a distinguersi chiaramente dai prodotti della canapa contenenti THC, che ricadrebbero nell'ambito di un'eventuale futura legge sulla canapa a scopi ricreativi (attuazione dell'Iv. pa. 20.473 Siegenthaler, cfr. cap. 6.1.5).

Svantaggi:

-
- è incerto in che misura gli estratti di canapa a scopi ricreativi come le tinture o le soluzioni possano essere intesi come prodotti simili ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 LPTab; secondo le stime del settore però essi rappresentano l'80 per cento dei prodotti della canapa a basso tenore di THC richiesti;
- non è chiaro in che misura essi possano essere eventualmente soggetti in futuro anche al diritto in materia di prodotti del tabacco, in quanto non è certo che possano essere considerati simili ai prodotti del tabacco esistenti;
- inoltre la sicurezza dei prodotti nel diritto in materia di prodotti del tabacco è disciplinata in modo scarso.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

	CANAPA A SCOPI INDUSTRIALI	CANAPA A SCOPI MEDICI	CANAPA A SCOPI RICREATIVI (CANAPA COME DROGA)	
TENORE DI THC		Diritto in materia di stupefacenti Diritto in materia di agenti terapeutici Medicamenti contenenti THC	Diritto in materia di stupefacenti Sostanze stupefacenti contenenti THC Attualmente vietata ev. futuro disciplinamento lv. pa. Siegenthaler	≥ 1% THC
	Diritto in materia di derrate alimentari e oggetti d'uso Derrate alimentari, incl. «novel food», cosmetici D. in materia di prod. chimici materie prime, prodotti chimici Diritto in materia di sicurezza dei prodotti tra cui tessili	Diritto in materia di agenti terapeutici tra cui medicinali non controllati contenenti CBD	Legislazione sui prodotti del tabacco Sucedanei del tabacco contenenti canapa, incl. prodotti da riscaldare, fiutare, masticare, ev. a uso orale a scopi ricreativi	< 1% THC

Figura 5: Inserimento dei prodotti della canapa a basso tenore di THC a scopi ricreativi nella legislazione sui prodotti del tabacco (variante 2)

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Variante 3: Inserimento dei prodotti della canapa a basso tenore di THC in una legislazione speciale per la canapa a scopi ricreativi

In questa variante i prodotti della canapa a basso tenore di THC vengono inclusi in una nuova legislazione speciale per la canapa a scopi ricreativi. Di conseguenza la variante verrebbe attuata soltanto se anche la canapa contenente THC a scopi ricreativi fosse nuovamente disciplinata. Una tale variante sarebbe dunque da verificare nel quadro dell'*attuazione dell'lv. pa. 20.473*

Siegenthaler (cfr. cap. 6.2.5). Sarebbero ipotizzabili diversi approcci:

- da un lato il valore limite attuale per un *tenore totale di THC dell'1,0 per cento*, di cui alla legislazione sugli stupefacenti, potrebbe essere *abbassato* (p. es. allo 0,3 %) ⁵¹. In questo modo gran parte degli estratti e delle tinture CBD oggi predominanti sul mercato a ridotto tenore di THC sarebbero considerate all'interno di una nuova regolamentazione. I prodotti a basso tenore di THC a scopi ricreativi sarebbero così disciplinati e soggetti ai controlli del diritto in materia di stupefacenti analogamente ai prodotti ricchi di THC;
- in alternativa si potrebbe continuare a *distinguere*, all'interno di questa legislazione speciale mantenendo l'attuale valore limite di THC, *tra prodotti ricchi e poveri di THC*. Questa distinzione consentirebbe un disciplinamento differenziato dei prodotti corrispondente ai loro rischi. Si potrebbero per esempio continuare a escludere i prodotti a basso tenore di THC che comportano un rischio minore dai controlli nel quadro della legge sugli stupefacenti. Invece si potrebbero disciplinare in maniera uniforme le questioni inerenti alla sicurezza dei prodotti su tutti i prodotti della canapa a scopi ricreativi. Questo approccio sarebbe più complesso per gli assoggettati al diritto e l'esecuzione, ma sarebbe favorito dal settore della canapa;
- una terza possibilità sarebbe un *assoggettamento volontario dei prodotti della canapa a basso tenore di THC al disciplinamento della canapa a scopi ricreativi* da parte del fabbricante e del responsabile della messa in commercio. La messa in commercio avverrebbe dopo una pertinente notifica presso le autorità competenti secondo le stesse regole valide per i prodotti contenenti THC a scopi ricreativi. Tra queste possono rientrare, oltre le prescrizioni sulla sicurezza dei prodotti, anche gli obblighi di autorizzazione e controllo, le limitazioni della pubblicità ecc.

Vantaggi:

- disciplinamento uniforme delle questioni di sicurezza dei prodotti per tutti i prodotti della canapa a scopi ricreativi, indipendentemente dal cannabinoide principale nel prodotto;
- viene meno la zona grigia non definita per la classificazione di prodotti della canapa a basso tenore di THC a scopi ricreativi.

Svantaggi:

- a seconda del grado di concretizzazione, anche con l'inclusione di prodotti della canapa a basso tenore di THC in una nuova legge sulla canapa a scopi ricreativi la normativa diventerebbe più complessa e aumenterebbe in parte l'onere esecutivo.

⁵¹ L'ECDD dell'OMS ha proposto un valore limite dello 0,2 per cento come standard internazionale vincolante per il sistema di controllo delle droghe dell'ONU. Tuttavia, la votazione della Commissione per le droghe narcotiche delle Nazioni Unite (CND) del 2 dicembre 2020 ha respinto una proposta corrispondente dell'OMS. Ciononostante, questo valore limite è il più diffuso a livello internazionale anche all'interno degli Stati dell'UE. Gli USA invece stabiliscono un valore limite dello 0,3 per cento, e sempre più Paesi, fra cui la Germania, esaminano un adeguamento in questa direzione.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

	CANAPA A SCOPI INDUSTRIALI	CANAPA A SCOPI MEDICI	CANAPA A SCOPI RICREATIVI (CANAPA COME DROGA)	
TENORE DI THC		Medicamenti contenenti THC Diritto in materia di stupefacenti: autorizzazioni e controlli nel quadro del diritto in materia di stupefacenti. Diritto in materia di agenti terapeutici: norme GMP	Prodotti della canapa a scopi ricreativi ricchi di THC Disciplinamento lv. pa. Siegenthaler: autorizzazioni e controlli nel quadro del diritto in materia di stupefacenti. Standard di sicurezza dei prodotti per il consumo ricreativo	≥ 1% THC
	Diritto in materia di derrate alimentari e oggetti d'uso Derrate alimentari, incl. «novel food, cosmetici» Diritto in materia di prodotti chimici materie prime, prodotti chimici Diritto in materia di sicurezza dei prodotti tra cui tessili	Medicamenti contenenti CBD Nessuna autorizzazione o controlli nel quadro del diritto in materia di stupefacenti. Diritto in materia di agenti terapeutici: norme GMP	Prodotti della canapa a scopi ricreativi poveri di THC Disciplinamento lv. pa. Siegenthaler: nessuna autorizzazione o controlli nel quadro del diritto in materia di stupefacenti. Standard di sicurezza dei prodotti per il consumo ricreativo	< 1% THC

Figura 6: Inserimento dei prodotti della canapa a basso tenore di THC in una legislazione speciale per la canapa a scopi ricreativi (variante 3) – esempio con diverse prescrizioni in base al tenore di THC.

4.10.4 Fitocannabinoidi psicotropi non disciplinati

La maggior parte dei cannabinoidi come per esempio il **CBD non ha un effetto psicoattivo comparabile** al THC. Tuttavia negli ultimi tempi, soprattutto negli Stati Uniti ma anche in Europa, alcuni **cannabinoidi con effetto psicoattivo** assunti a scopi ricreativi, tra cui delta-8-THC, HHC e tetraidrocannabiniforolo (THCP), hanno fatto la loro comparsa sul mercato grigio e nero. Negli Stati Uniti queste sostanze vengono chiamate anche «*intoxicating hemp-derived cannabinoids*» (abbreviato: «IHDC»). Si tratta di fitocannabinoidi presenti naturalmente, ma in quantità minime, nella pianta della canapa e per questo fabbricati principalmente in modo (semi)sintetico (cfr. cap. 2.5.3). Attualmente la maggior parte di queste sostanze non rientra né sotto le diciture di diritto in materia di stupefacenti *canapa* o THC né sotto «*cannabinoidi sintetici*» secondo l'elenco e dell'OESTup-DFI e non è in Svizzera – come del resto anche nella maggior parte degli altri Paesi – dunque elencata come stupefacente. Ciononostante, a livello internazionale tali sostanze sono discusse come stupefacenti controllati o nuove sostanze psicoattive (NSP). In Svizzera, al 31 marzo 2023 l'HHC è stato inserito nell'elenco e dell'OESTup-DFI delle sostanze con presunti effetti simili agli stupefacenti (NSP).

Un elenco nell'ambito della legislazione sugli stupefacenti di fitocannabinoidi presenti naturalmente ne limita la commercializzazione o li vieta interamente a seconda dei casi. Questo però non ha effetti sulla commerciabilità di piante di canapa a basso tenore di THC e dei derivanti prodotti della canapa, se in essi vengono rinvenute tracce o concentrazioni naturali di questi cannabinoidi. Per le piante di canapa e i derivanti prodotti, il tenore totale di THC è decisivo per la classificazione come stupefacenti. I cannabinoidi sono elencati come sostanze o gruppi di sostanze, e tale elenco influisce sull'assoggettamento al diritto in materia di stupefacenti soltanto se i cannabinoidi della pianta di canapa o del derivante prodotto elencati sono stati mescolati (p. es. nessuna concentrazione di canapa a basso tenore di THC spruzzando i fitocannabinoidi fabbricati sinteticamente elencati).

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

4.10.5 Determinazione dei tenori massimi di THC nelle derrate alimentari

In linea di principio, dalla prima determinazione dei valori massimi di THC nelle derrate alimentari le basi tossicologiche non sono cambiate in maniera sostanziale. Dal punto di vista tossicologico i tenori massimi attualmente fissati sono tuttavia troppo elevati (cioè, a seconda della categoria di derrate alimentari e dello scenario di esposizione, viene superata la DAR determinata nel 2015 dall'EFSA di 1 µg/kg di peso corporeo). Tuttavia, la determinazione di valori inferiori dovrebbe porre i fabbricanti così come le autorità di controllo di fronte a sfide tecniche sul piano dell'analisi. Le possibilità di impiego già molto limitate della canapa in ambito alimentare verrebbero così ridotte ulteriormente.

Singoli Paesi come la Germania aggiungono per la determinazione dei tenori massimi di residui al delta-9-THC anche l'acido THC (THCA), poiché questo riscaldato (ca. 60-70°C) può essere trasformato in delta-9-THC. Il THCA stesso non è rilevante dal punto di vista tossicologico in caso di assunzione orale. I tenori massimi sanciti nell'OCont si basano soltanto sul delta-9-THC e sono sufficienti per tutelare la salute. Il precursore THCA dovrebbe essere preso in considerazione soltanto se il prodotto dovesse essere riscaldato prima del consumo. Poiché la maggior parte dei tenori massimi si riferisce al prodotto finale, non sembra necessario includere nella definizione di residuo anche il THCA.

Dei tenori massimi esistenti è soprattutto il valore delle restanti derrate alimentari vegetali con ingredienti di canapa a causare problemi nell'interpretazione. Non è sempre chiaro che gli integratori alimentari con ingredienti vegetali fanno parte delle derrate alimentari vegetali e gli ingredienti di questi alimenti dovrebbero rispettare anche questi tenori massimi. Inoltre vi sono incertezze nei prodotti costituiti soltanto da canapa (p. es. prodotti per sportivi/proteine di canapa in polvere) o ingredienti animali (come p. es. integratori, formaggio o insaccati).

Se per una determinata derrata alimentare non è fissato alcun tenore massimo specifico, la relativa azienda deve svolgere una valutazione del rischio e dimostrare che la derrata alimentare è sicura, in modo tale da rispettare la disposizione generale di cui all'articolo 7 LDerr. Infine si pone la questione se siano necessari tenori massimi per oli essenziali o per oli con proprietà aromatizzanti a base di canapa. Tuttavia, al momento non si dispone di dati al riguardo.

4.10.6 Attuazione del divieto della canapa nei cosmetici

Il divieto sancito nell'ODerr della canapa per i cosmetici (cfr. cap. 4.6.1) porta nella pratica a difficoltà interpretative. A tale proposito l'articolo 51 capoverso 1 ODerr rimanda all'elenco delle sostanze vietate figuranti nell'allegato II del regolamento (CE) n. 1223/2009, il quale a sua volta in riferimento agli stupefacenti rimanda alla CU 61. Nel *promemoria «Prodotti contenenti CBD (cannabidiolo). Panoramica e aiuto all'esecuzione» del Comitato di esperti per le questioni di delimitazione UFSP / USAV / Swissmedic / CPP / ACCS*, l'USAV illustra il divieto rinviando alla definizione di canapa nella CU 61: secondo la definizione, il termine «canapa» designa «le sommità fiorite o fruttifere della pianta di canapa (a esclusione dei semi e delle foglie non accompagnate dalla sommità), dalle quali non sia stata estratta la resina». I semi e le foglie non accompagnate dalle sommità fiorite o fruttifere esulano invece dal concetto di «canapa». Il promemoria stabilisce inoltre che la resina di canapa non può essere utilizzata nei cosmetici o per la produzione di CBD. Si fa riferimento qui anche alla resina di canapa ottenuta dalle foglie. A seconda dell'interpretazione, è escluso del tutto l'ottenimento naturale di CBD e di altri cannabinoidi per i cosmetici, poiché questi vengono sempre estratti dalla resina di canapa. Secondo la CU 61 il concetto «resina di canapa» designa soltanto la resina estratta ottenuta dalla pianta di canapa, dunque l'«hashish», pertanto un'estrazione diretta con solventi di CBD secondo il parere della Società Svizzera di Medicina Legale è conciliabile con la CU 61.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Sulla base di queste informazioni, diversi fabbricanti sono giunti alla conclusione che l'utilizzo di sommità fiorite e fruttifere con resina e i prodotti da essa derivati (p. es. estratti di canapa, CBD) è vietato nei cosmetici. Invece il CBD proveniente da foglie non accompagnate dalle sommità fiorite o fruttifere può essere utilizzato nei cosmetici. Questo sarebbe di fatto discutibile dal punto di vista tecnico, perché si tratta della stessa sostanza chimica, indipendentemente dal fatto che venga ottenuta dalle foglie o dai fiori della pianta di canapa. Non esiste nemmeno un metodo scientifico per distinguere il CBD ottenuto dai fiori dal CBD ottenuto dalle foglie. La parte della pianta da cui è ottenuto il CBD non ha alcun impatto sul prodotto finale. L'estrazione dai fiori risulta invece molto più economica per i produttori.

In questa interpretazione diretta della CU 61 non è stato però considerato che la Convenzione concede margini di manovra per l'attuazione nazionale. Inoltre non è direttamente applicabile (non è «self-executing»). Il diritto dell'UE non concretizza ulteriormente la CU 61, ma ne impone il rispetto agli Stati membri. La Convenzione viene attuata pertanto nel diritto sugli stupefacenti nazionale. Secondo l'allegato 1 dell'OESTup-DFI, il diritto in materia di stupefacenti considera canapa:

- piante di canapa o parti delle stesse che presentano una concentrazione media di THC totale pari almeno all'1,0 %
- e tutti gli oggetti e i preparati fabbricati che presentano una concentrazione media di THC totale pari almeno all'1,0 % o fabbricati a partire da canapa con una concentrazione media di THC totale pari almeno all'1,0 %

Risulta dunque determinante la concentrazione di THC totale pari all'1,0 per cento, indipendentemente dal fatto che il CBD o un altro principio attivo sia stato ottenuto dai fiori o dalle foglie della pianta di canapa. Questa concretizzazione della CU 61 nel diritto nazionale è da prendere in considerazione per l'esecuzione. Un utilizzo di cannabinoidi ottenuti dalla pianta di canapa nei cosmetici sembra dunque non essere sostanzialmente escluso.

4.10.7 Residui di THC nella fabbricazione di prodotti della canapa a basso tenore di THC

Nel quadro della produzione di derrate alimentari o cosmetici contenenti canapa possono comparire prodotti intermedi o rifiuti con un tenore di THC superiore all'1,0 per cento, che rientrano nel diritto in materia di stupefacenti. La fabbricazione di derrate alimentari, cosmetici o oggetti d'uso per il consumo ricade tuttavia nel campo di applicazione della LDerr e non della LStup, in particolare perché i prodotti finali non sono stupefacenti.

Nella fabbricazione di un estratto di canapa con un tenore di THC inferiore all'1,0 per cento deve dunque essere garantito lungo tutta la lavorazione che nessun prodotto intermedio registri un tenore di THC superiore all'1,0 per cento. Nella produzione di un estratto di CBD molto concentrato, tuttavia, è o impossibile o possibile con un onere tecnico molto elevato generare un prodotto intermedio con un tenore di THC inferiore all'1,0 per cento.

A oggi i prodotti nell'ambito delle derrate alimentari non vengono per forza sottoposti a una verifica della loro fabbricazione da parte delle autorità d'esecuzione cantonali, bensì ne viene verificata piuttosto la commerciabilità (p. es. autorizzazione per i «Novel Food»). Se nell'ambito delle derrate alimentari fosse concessa un'autorizzazione rispettivamente per i «Novel Food» (in UE o in Svizzera), allora la produzione di un estratto concentrato di CBD continuerebbe a essere illegale malgrado la commerciabilità del prodotto finale, poiché per i prodotti intermedi e i rifiuti ci si attende un tenore di THC pari o superiore all'1,0 per cento. Nei cosmetici e altri oggetti d'uso, per i quali non è necessaria alcuna autorizzazione per la commercializzazione, la problematica del processo di fabbricazione potrebbe essere più critica, poiché ciò potrebbe essere utilizzato come motivo di contestazione.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Per questa ragione si deve verificare se sia necessario un disciplinamento specifico nella legislazione in materia di stupefacenti, segnatamente per lo smaltimento dei prodotti intermedi o rifiuti contenenti THC non destinati al commercio nel quadro della fabbricazione di prodotti finali non contenenti stupefacenti.

4.10.8 Autorizzazioni d'importazione di canapa e prodotti della canapa a basso tenore di THC

Il diverso tenore di THC in Svizzera e negli altri Paesi (cfr. cap. 3.3.1) fa sì che certe materie prime e prodotti contenenti canapa, che in Svizzera non soggiacciono ai controlli nell'ambito della legislazione sugli stupefacenti (tenore di THC totale < 1,0 %) vengano considerati stupefacenti all'estero. Questo comporta in parte difficoltà nell'importazione ed esportazione di tali prodotti, quando gli Stati di provenienza o di destinazione richiedono un'autorizzazione d'importazione o d'esportazione secondo la CU 61. Tali autorizzazioni sono di competenza di Swissmedic. Secondo l'articolo 5 capoverso 1 LStup Swissmedic può rilasciare un'autorizzazione anche «qualora non sia richiesta dalla presente legge e dalle convenzioni internazionali, bensì dal Paese destinatario». Condizione per il rilascio di un'autorizzazione d'esportazione è un'autorizzazione d'esercizio o un'autorizzazione eccezionale. Tuttavia manca una base giuridica per l'importazione di prodotti della canapa, che non rientrano nella legislazione nazionale sugli stupefacenti.

4.11 Conclusioni

4.11.1 Questioni di delimitazione nell'esecuzione

Data la pluralità di applicazioni della canapa a basso tenore di THC – dalle fibre, per esempio per materiali isolanti, passando per la trasformazione dei semi come derrate alimentari o alimenti per animali, l'utilizzo dei fiori di canapa come prodotti succedanei del tabacco, fino all'ottenimento di cannabinoidi per medicinali, cosmetici e prodotti chimici – a seconda dello scopo di utilizzo entrano in gioco basi giuridiche molto diverse tra loro, per la produzione, il commercio e l'impiego di tali prodotti. Pertanto non sorprende che si giunga in parte a problemi di delimitazione o incertezze nella classificazione dei prodotti. **La richiesta di parti del settore della canapa di disciplinare tutti gli scopi di impiego della canapa di una nuova legge speciale non è tuttavia appropriata.** Anche per l'alcool vige un diritto speciale differenziato, a seconda che questo sia commercializzato come prodotto per la pulizia, dispositivo medico o genere voluttuario. Proprio i severi requisiti di sicurezza dei medicinali o delle derrate alimentari sono finalizzati a tutelare i consumatori. Sarebbe un problema se questo livello di protezione generale venisse adeguato specificatamente per i prodotti della canapa. **Le regolamentazioni generali nelle legislazioni in materia di agenti terapeutici, derrate alimentari o prodotti del tabacco offrono nel complesso basi legali chiare, opportune e ampiamente sufficienti per lo sfruttamento economico di prodotti della canapa.**

L'esecuzione in parte differenziata delle relative disposizioni da parte dei Cantoni in relazione ai prodotti della canapa si spiega, da un lato, con il fatto che il suo impiego economico, per esempio di CBD come cosmetici, derrate alimentari o succedaneo del tabacco è ancora nuovo e al riguardo non si è ancora imposta una prassi intercantonale di esecuzione. Dall'altro, le differenze federali nell'esecuzione a opera di diverse autorità cantonali nel nostro sistema sono da prendere in considerazione fino a un certo punto. Non sarebbe impossibile impedirlo completamente anche nel caso di un'ampia «legge sulla canapa» che disciplini tutti i possibili scopi d'impiego della pianta della canapa. In parte la problematica può essere ridotta attraverso le **guide attuative delle autorità federali**, come il promemoria *concernente la guida attuativa sui prodotti della canapa e il cannabidiolo (CBD) del Comitato di esperti per le questioni di delimitazione UFSP / USAV / Swissmedic / CPP / ACCS*. Il promemoria dovrà pertanto essere aggiornato e integrato ulteriormente dagli Uffici interessati e all'occorrenza includere cannabinoidi supplementari, impiegabili a fini economici. Un aspetto di tutto

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

questo è anche il fatto che le autorità d'esecuzione e i responsabili della messa in commercio fanno riferimento alle **medesime basi giuridiche**. Per attuare la CU 61 per la Svizzera sono determinanti la LStup e la definizione di canapa secondo il diritto in materia di stupefacenti di cui all'OESTup-DFI (cfr. cap. 4.10.6). La giurisprudenza dovrà continuare a chiarire in parte l'interpretazione del diritto.

Le difficoltà nell'attribuire dei prodotti della canapa a basso tenore di THC a categorie di prodotto sono tuttavia imputabili non soltanto alla pluralità di scopi d'impiego, bensì anche a una strategia consapevole dei produttori, volta ad **aggirare i severi requisiti di compliance nell'ambito del diritto in materia di agenti terapeutici e derrate alimentari** mediante la messa in commercio come materia prima o «olio profumato» sulla base del diritto sui prodotti chimici. Nella distribuzione o nella vendita si arriva in parte a una promessa al pubblico che suggerisce uno scopo d'impiego come derrata alimentare o agente terapeutico. Questa sfida può essere accolta solo in parte con misure normative, bensì implica un'esecuzione coerente, che porta i responsabili dell'immissione in commercio a vincolarsi a una categoria di prodotti concreta e a sviluppare e distribuire i propri prodotti secondo le loro basi giuridiche e in particolare i requisiti di sicurezza.

4.11.2 Possibili adeguamenti delle basi legali

Per rispondere alla realtà di un impiego diffuso, in particolare di **prodotti CBD a scopo ricreativo**, si pone la questione se si debba creare una categoria giuridica corrispondente per consentire tale opzione ai fabbricanti e ai consumatori (cfr. cap. 4.10.3). Secondo il parere del Consiglio federale non sarebbe proporzionato creare per questa categoria limitata di prodotti una legislazione speciale a sé stante, di cui eventualmente abusare per aggirare gli elevati requisiti di sicurezza per prodotti a uso orale nel diritto in materia di derrate alimentari o di agenti terapeutici (variante 1 nel cap. 4.10.3): poiché nella nuova **LPTab** viene già disciplinato il consumo di succedanei del tabacco contenenti canapa, il Consiglio federale è tuttavia disposto a **verificare in che misura nel quadro del diritto d'esecuzione anche i prodotti della canapa da vaporizzare, masticare o fiutare** ed eventualmente anche altri prodotti a uso orale possano essere sussunti come cosiddetti **prodotti simili nella legislazione sui prodotti del tabacco** (variante 2 nel cap. 4.10.3).

Un'altra situazione iniziale si pone nel caso in cui anche per la canapa contenente THC debba essere creata una nuova normativa a scopi ricreativi, come prevede l'iniziativa parlamentare 20.473 Siegenthaler (cfr. cap. 6.2.5), attualmente in corso di elaborazione da parte di una sottocommissione della CSSS-N. **In relazione a un'ampia nuova regolamentazione della canapa a scopi ricreativi** da parte del Parlamento, **secondo il Consiglio federale**, oltre alla verifica della variante 2 vi sarebbe la possibilità di verificare anche la **variante 3 descritta nel capitolo 4.10.3, ossia l'inclusione nella nuova normativa dei prodotti della canapa a basso tenore di THC**. Sarebbero ipotizzabili, per esempio, un **abbassamento del valore limite di THC** oppure un **assoggettamento volontario da parte dei fabbricanti di prodotti della canapa poveri di THC al nuovo disciplinamento**. Abbassando il tenore massimo di THC potrebbero attenuarsi anche le sfide poste all'importazione e all'esportazione di prodotti della canapa a basso tenore di THC (cfr. 4.10.8). Con un assoggettamento volontario il valore limite di THC attualmente in vigore, a cui si sono adeguati i fabbricanti, potrebbe invece essere mantenuto. Un'altra possibilità, seppur più complessa, consisterebbe nel fatto di assoggettare in linea di massima tutti i prodotti della canapa poveri di THC a scopi ricreativi a una nuova legge speciale per la canapa, ma di **disciplinarli diversamente dai prodotti ricchi di THC**. Pertanto, per i prodotti poveri di THC potrebbero essere previste per esempio misure di controllo più blande o potrebbe non esserne prevista alcuna, mentre per tutti i prodotti potrebbero essere applicate prescrizioni sulla qualità a prescindere dal loro tenore di THC. Questi diversi approcci potrebbero essere esaminati nel quadro dell'attuazione dell'iniziativa parlamentare 20.473.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Un disciplinamento della canapa a scopi ricreativi potrebbe includere eventualmente anche **altri fitocannabinoidi psicotropi**, che oggi non figurano nell'elenco del diritto in materia di stupefacenti (cfr. cap. 4.10.4). In caso predominino i rischi, questi possono comunque essere elencati. Il DFI competente deve prestare attenzione a non rendere inutilmente più difficile l'impiego di canapa a basso tenore di THC.

Il Consiglio federale propone inoltre, **nel quadro di una prossima revisione del diritto in materia di stupefacenti** (p. es. nel quadro dell'attuazione dell'IV. pa. 20.473 Siegenthaler) **di verificare anche i seguenti adeguamenti:**

- adeguare l'articolo 5 capoverso 1 LStup in modo tale che Swissmedic possa rilasciare anche **autorizzazioni d'importazione per canapa povera di THC**, se richiesto dal Paese esportatore (cfr. cap. 4.10.8);
- verificare se sia necessario un disciplinamento specifico nella legislazione in materia di stupefacenti, segnatamente per lo smaltimento dei prodotti intermedi o rifiuti contenenti THC non destinati al commercio nel quadro della fabbricazione di prodotti finali non contenenti stupefacenti (cfr. cap. 4.10.7).

4.11.3 Necessità di maggiore ricerca e dati migliori

Molte delle sfide che presumibilmente hanno a che fare con la normativa vigente in ambito di prodotti della canapa evidenziano non tanto una necessità d'intervento a livello legislativo quanto più il **bisogno di maggiore ricerca e di migliori dati su questi prodotti**. Delle buone evidenze, per esempio sulla problematica della contaminazione dei prodotti della canapa con i principi attivi dei prodotti fitosanitari, possono fornire una base per determinare a livello giuridico le norme per la tutela dei consumatori.

Alla luce del divieto della canapa, vigente da anni, a livello sia internazionale sia nazionale, nel diritto in materia di stupefacenti, per tanto tempo è stato impedito lo sfruttamento economico di questa pianta. Per questo motivo ancora oggi – nonostante l'incremento dei dati forniti dalla pratica – mancano **studi affidabili che dimostrino la sicurezza dei prodotti della canapa sotto forma di derrate alimentari o cosmetici nonché l'efficacia dei cannabinoidi nella medicina**. Allo stesso modo i rischi correlati ai cannabinoidi non psicotropi per l'impiego sulle persone sono stati indagati in modo insufficiente. Questo costituisce, tra le altre cose, un ostacolo per l'autorizzazione di tali estratti come «Novel Food». Inoltre, mancano studi che determinino i **valori limite dei contaminanti per i prodotti della canapa destinati all'assunzione orale**. A seconda della forma di assunzione (orale, fumo, vaporizzazione, applicazione topica ecc.) sono richiesti studi specifici. Anche per quanto concerne i **sistemi di coltivazione della canapa per l'impiego dei fiori** mancano sviluppi sostanziali, segnatamente riguardo alla tecnica di coltivazione e alla gestione delle colture, all'evoluzione delle specie e agli standard di qualità per i fiori e i prodotti da essi derivanti. Parimenti mancano dati sull'economicità, sull'impiego di prodotti fitosanitari e sulla concimazione, nonché sui residui dei prodotti fitosanitari.

Queste lacune nella ricerca non possono essere colmate semplicemente con provvedimenti legislativi. In particolare, servono **ulteriori investimenti nella ricerca della pianta della canapa e del suo impiego**. Oltre alla ricerca fondamentale sostenuta dallo Stato, su questo punto viene richiamata l'attenzione in particolare dell'**industria attiva** nella ricerca. Il fatto di aver trascurato per anni la ricerca sulla canapa non può tuttavia essere compensato dall'oggi al domani.

5 Canapa a fini medici

5.1 Contesto

5.1.1 Interesse crescente della medicina per la canapa

Negli ultimi anni l'interesse per i **medicamenti contenenti THC** (i cosiddetti medicinali a base di canapa, cfr. art. 8b cpv. 1 LStup) è fortemente aumentato a causa dei numerosi rapporti su trattamenti di successo. I medicinali a base di canapa vengono utilizzati nella prassi medica in caso di condizioni di dolore cronico, per esempio neuropatici o oncologici, in caso di spasticità o crampi originati da sclerosi multipla o altre patologie neurologiche oppure in caso di nausea o perdita di appetito a causa di una chemioterapia. Negli ultimi anni numerosi Stati hanno concesso l'utilizzo medico della canapa. Tra essi anche la Svizzera, nel 2022.

5.1.2 Revisione della legge sugli stupefacenti del 2022

Il 19 marzo 2021 il Parlamento ha adottato una modifica della LStup, che abroga il **divieto di commercializzare canapa a fini medici**. Dall'entrata in vigore della modifica della LStup (Medicamenti a base di canapa), il 1° agosto 2022, l'impiego della canapa a fini medici è consentito in Svizzera. Prima di allora poteva essere utilizzata solo con limitazioni e con un'autorizzazione speciale dell'UFSP a fini medici. Negli ultimi anni la richiesta di trattamenti a base di canapa è notevolmente cresciuta. Soltanto nel 2019, ancor prima della revisione, l'UFSP aveva rilasciato quasi 3000 autorizzazioni speciali. Ciò contrastava con il carattere eccezionale previsto nella LStup. Gli ostacoli amministrativi hanno inoltre ritardato i trattamenti e non hanno più soddisfatto le esigenze dei pazienti.

Con la modifica della legge, gli stupefacenti con effetti del tipo della canapa, che vengono utilizzati a fini medici, sono **commerciabili entro certi limiti**. Così facendo, i medicinali a base di canapa sono sottoposti, come altri stupefacenti utilizzati a scopo medico (p. es. morfina, metadone, cocaina), alle corrispondenti **misure di controllo di Swissmedic**. Non serve nemmeno più un'autorizzazione eccezionale dell'UFSP per utilizzarli, di conseguenza la responsabilità per il trattamento con medicinali a base di canapa ricade interamente sul medico (fatto salvo il suo dovere di diligenza). Il potenziale terapeutico e palliativo della canapa in quanto medicamento può dunque essere meglio sfruttato con un minore onere burocratico. La modifica di legge adottata agevola per migliaia di pazienti l'accesso a medicinali a base di canapa nel quadro del loro trattamento. Sono interessati soprattutto i casi di cancro o sclerosi multipla, nei quali i medicinali a base di canapa possono alleviare i dolori cronici.

5.2 Disciplinamento della canapa a fini medici

L'impiego di stupefacenti con effetti del tipo della **canapa a fini medici è chiaramente distinto dal punto di vista giuridico da quello a scopi non medici**. L'impiego della canapa a fini non medici, ad esempio per la ricerca scientifica (a carattere non medico; cfr. cap. 7) o per le misure di lotta, continua dunque a essere possibile solo mediante un'autorizzazione eccezionale dell'UFSP secondo l'articolo 8 capoversi 5 e 8 LStup oppure nel quadro di progetti pilota con la canapa secondo l'articolo 8a LStup. Indipendentemente dallo scopo di impiego (medico o non medico), la canapa resta tuttavia sottoposta – come accaduto finora – alle disposizioni della legislazione in materia di stupefacenti solo a partire da un tenore totale di THC pari ad almeno l'1,0 per cento. **I medicinali non contenenti THC ma altri cannabinoidi, in particolare CBD, rientrano di conseguenza soltanto nel diritto in materia di agenti terapeutici** (cfr. cap. 4.5).

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

5.2.1 Sistema di controllo previsto dalla legislazione in materia di stupefacenti

L'abrogazione del divieto di commercializzazione ha richiesto di conseguenza un adeguamento del sistema di controllo previsto dalla legislazione in materia di stupefacenti, in particolare per quanto concerne la coltivazione degli stupefacenti con effetti del tipo della canapa a fini medici. Nel caso dei **medicamenti esonerati dall'obbligo di omologazione il controllo dell'applicazione conforme alla legge è di competenza dei Cantoni**. La coltivazione, fabbricazione e preparazione di stupefacenti con effetti del tipo della canapa destinati all'applicazione medica e il loro commercio sono invece **autorizzati da Swissmedic** secondo l'articolo 4 LStup e controllati congiuntamente da Cantoni e Swissmedic.

Con il trasferimento dall'elenco d dell'allegato 5 (stupefacenti vietati) all'elenco a dell'allegato 2 (tutte le sostanze sottoposte a misure di controllo) dell'OESTup-DFI, la canapa a fini medici soggiace alle **regolari misure di controllo che si applicano agli altri stupefacenti utilizzati a fini medici**, per esempio il fentanyl. Tali misure sono disciplinate nell'ordinanza del 25 maggio 2011⁵² sul controllo degli stupefacenti (OCStup) e concernono segnatamente il rilascio di autorizzazioni (requisiti concernenti le domande e i richiedenti), la regolamentazione del commercio internazionale, gli obblighi relativi alle notifiche e alla documentazione, i requisiti concernenti la conservazione e la regolamentazione dell'acquisto e della consegna.

5.2.2 Procedura di omologazione secondo la legislazione sugli agenti terapeutici

Lo studio dell'**efficacia dell'impiego medico di medicinali a base di canapa** è ancora agli inizi. In molti casi il loro effetto non è stato sufficientemente corroborato da prove scientifiche. Su tanti impieghi sono disponibili rapporti, ma non **studi clinici** che ne dimostrino l'efficacia. Tale dimostrazione come anche la prova della qualità e della sicurezza sono tra l'altro i requisiti per cui un medicinale a base di canapa possa essere omologato da Swissmedic. Oggi in Svizzera il preparato Sativex® per il trattamento della sclerosi multipla è l'unico medicinale a base di canapa con il principio attivo THC che sia stato omologato, tuttavia viene remunerato dall'AOMS soltanto in casi eccezionali (cfr. cap. 5.2.3).

Lo sviluppo di medicinali con un nuovo principio attivo richiede in media più di dieci anni prima di poter presentare una domanda di omologazione. Per l'omologazione di preparati contenenti cannabinoidi derivanti dalla **canapa in qualità di medicinali fitoterapeutici**, i richiedenti possono basarsi su pubblicazioni scientifiche pubblicate nel quadro di **procedure di omologazione semplificate**, laddove i requisiti siano soddisfatti e le informazioni documentate possano essere trasposte per il medicinale richiesto. Per tutti i nuovi aspetti o una nuova sostanza attiva devono essere adottate le prove secondo i requisiti di cui alla **procedura di omologazione ordinaria**.

5.2.3 Qualità dei medicinali a base di canapa

Per la fabbricazione di medicinali a base di canapa valgono le relative **norme delle Buone prassi di fabbricazione** per i medicinali di cui all'articolo 7 LATer.

A complemento delle norme generali della Buone prassi di fabbricazione, serve da base per lo sviluppo di **medicinali a base di canapa esenti dall'obbligo di omologazione** secondo la formula magistralis la **monografia sui fiori di canapa della Farmacopea svizzera**, in vigore da luglio 2019. Questa stabilisce la qualità della materia prima e la procedura standardizzata per la sua valutazione. Oltre ai requisiti di cui alla suddetta monografia, occorre tenere conto delle prescrizioni e delle monografie generali. La **farmacopea europea**⁵³ contestualmente valida contiene nella monografia

⁵² RS 812.121.1

⁵³ Attualmente 10ª edizione Ph.Eur; RS 812.214.11

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

generale *Droghe vegetali* e nel metodo 2.8.13 requisiti in relazione ai residui di pesticidi che sono da rispettare anche per i fiori della canapa.

A livello europeo (Consiglio d'Europa) si sta già lavorando anche a **monografie per gli estratti di canapa**. La loro presentazione potrebbe tuttavia richiedere ancora un paio di anni. Il monitoraggio della dispensazione di medicinali a base di canapa secondo la formula *magistralis* spetta ai Cantoni. Fino alla pubblicazione delle suddette norme di qualità armonizzate a livello europeo, l'Associazione dei farmacisti cantonali ha descritto in un documento programmatico⁵⁴ quali sono le norme vigenti in Svizzera per la fabbricazione e la verifica di tali medicinali.

5.2.4 Rimunerazione di medicinali a base di canapa

Nel quadro del rapporto in adempimento della mozione Kessler 14.4164 «Canapa per i malati gravi», il DFI ha verificato il **finanziamento di un rimborso perlomeno parziale di medicinali a base di canapa esonerati dall'obbligo di omologazione** tramite l'AOMS o un eventuale finanziamento alternativo. Il DFI è giunto alla conclusione che l'**evidenza necessaria per l'efficacia di tali medicinali non sussiste**.

L'**efficacia**, oltre all'**adeguatezza e all'economicità** è uno dei criteri obbligatori necessari per l'inclusione nell'**elenco delle specialità** (ES, per medicinali pronti all'uso) e nell'**elenco dei medicinali con tariffa** (EMT per medicinali esonerati dall'obbligo di omologazione o ricette magistrali). Il rapporto sulla cannabis medica per il trattamento di vari disturbi in Svizzera, del 30 aprile 2021, fornisce sulla base di una **valutazione delle tecnologie sanitaria** (HTA) una prova molto limitata dell'efficacia della canapa. L'HTA ha potuto fornire evidenze sufficienti soltanto nel caso di **medicamenti pronti all'uso** (Sativex®, Epidyolex®). In particolare, per i medicinali a base di canapa esonerati dall'obbligo di omologazione, tale valutazione ha mostrato che la presente evidenza sull'efficacia è insufficiente. Per i medicinali pronti all'uso contenenti THC omologati in indicazioni sintetiche vi è sì l'evidenza dell'efficacia del trattamento di spasmi nella sclerosi multipla (Sativex®) o in crisi epilettiche nella Sindrome di Lennox-Gastaut o nella Sindrome di Dravet (Epidyolex®), tuttavia finora non si è arrivati a includerli nell'ES per ragioni di economicità.

Anche nell'EMT non sono stati finora ammessi componenti o prodotti derivati dalla canapa. Un'ammissione sarebbe sostanzialmente possibile se le relative domande fossero presentate con una prova dei criteri di efficacia, appropriatezza ed economicità. Possibili richiedenti sono per esempio le farmacie che fabbricano questi medicinali o l'associazione dei farmacisti *pharmaSuisse*. La **Commissione federale dei medicinali** ha raccomandato alla luce della mancanza di prove dell'efficacia di non ammettere i medicinali a base di canapa esonerati dall'obbligo di omologazione nell'EMT. Dal momento in cui finora non sussistono sufficienti prove dell'efficacia, non vi è alcuna base legale per estendere la remunerazione al di fuori dell'ambito del singolo caso. Poiché esistono medicinali pronti all'uso per cui sussistono evidenze di efficacia e che possono essere ammessi nell'elenco delle specialità laddove si trovi una soluzione riguardo all'economicità con i titolari dell'omologazione, non vi è alcuna possibilità di una remunerazione a tempo determinato di medicinali a base di canapa esonerati dall'obbligo di omologazione.

Finanziamenti alternativi di medicinali a base di canapa necessiterebbero di una nuova base legale. Il DFI vede un margine di manovra per un finanziamento alternativo tuttavia solo al di fuori dell'AOMS. La creazione di una base legale nel quadro dell'AOMS sarebbe antisistema, vista l'insufficienza di prove dell'efficacia. La creazione di un finanziamento alternativo di medicinali a base di canapa esonerati dall'obbligo di omologazione è ritenuta dal DFI, alla luce delle evidenze attuali sull'efficacia, per diversi motivi sproporzionata (costi elevati; dubbio rapporto costi-benefici; scarse opportunità di realizzazione politica; migliore accessibilità ai medicinali a base di canapa esonerati dall'obbligo di

⁵⁴ Documento programmatico AFC 0021 «Cannabis-Arzneimittel» (www.kantonschemiker.ch > Pubblicazioni)

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

omologazione e altri grazie alla revisione della LStup del 19 marzo 2021; possibilità di remunerazione nel singolo caso e ammissione dell'EMT; medicinali a base di canapa omologati [pronti all'uso] esistono e vengono ammessi nell'ES a determinate condizioni [criteri EAE] su domanda). Una **rimunerazione nel singolo caso** avviene a determinate condizioni già oggi secondo gli articoli 71a–71d dell'ordinanza sull'assicurazione malattie (OAMal; RS 832.102) a carico dell'AOMS. In questo contesto è possibile che l'assicuratore malattie valuti un medicinale, la cui efficacia non soddisfa le condizioni per un'ammissione nell'ES, efficace nel singolo caso (valutazione individuale). La prova è applicabile soltanto al singolo caso concreto.

5.2.5 Rilevazione dei dati a tempo determinato

I medici prescriventi sono tenuti a rilevare determinate **informazioni sul trattamento con medicinali a base di canapa** per via elettronica e a **notificarle** all'UFSP (art. 8b LStup). L'obbligo di notificazione vale per medicinali esonerati dall'obbligo di omologazione e omologati che vengono utilizzati «off-label». Per i medicinali a base di canapa contenenti THC omologati da Swissmedic, prescritti «on-label» (secondo l'indicazione e la forma galenica; Sativex®), la rilevazione nel sistema di notifica è facoltativa.

La rilevazione dei dati mira a poter seguire lo **sviluppo della prescrizione di medicinali a base di canapa contenenti THC e osservare i loro effetti ed effetti collaterali**. Deve fornire una **base per una successiva valutazione della modifica della legge**. Le autorità cantionali incaricate dell'esecuzione della legge possono, sulla base del rilevamento, seguire lo sviluppo generale delle prescrizioni nel loro Cantone (preparati prescritti, indicazioni ecc.) e riconoscere eventuali sviluppi indesiderati. Anche i medici possono ricavare da ciò informazioni rilevanti per la loro pratica di prescrizione. Non da ultimo, il rilevamento dei dati deve contribuire a generare più evidenze sull'impiego medico della canapa. Non si tratta di uno studio controllato randomizzato, bensì di uno studio osservazionale, che non ha la stessa significatività. Questo può comunque fornire una base per la ricerca clinica successiva. A medio termine può contribuire a che più medicinali di questo tipo vengano omologati nel quadro del diritto in materia di agenti terapeutici e remunerati dall'AOMS. Il rilevamento dei dati è limitato ai primi sette anni dall'entrata in vigore della revisione.

5.2.6 Coltivazione di canapa medicinale

La canapa ai sensi della legislazione in materia di stupefacenti può essere coltivata a fini medici in agricoltura e nell'ortoflorovivaismo esercitato a titolo professionale. Ciò presuppone che gli agricoltori e i coltivatori possano accedere alle sementi e al materiale vegetale necessari. Durante la revisione della LStup (Medicinali a base di canapa) sono state abrogate tutte le disposizioni sulla canapa dell'ordinanza del DEFR sul materiale di moltiplicazione di piante campicole e foraggere⁵⁵. La consegna agli agricoltori di sementi e materiale vegetale di moltiplicazione della canapa a fini medici è ammessa senza indugi, se **Swissmedic ne ha autorizzato la coltivazione**. Per la produzione di canapa medicinale sono determinanti soltanto le **prescrizioni della legislazione in materia di stupefacenti e di quella sugli agenti terapeutici**.

Le linee direttrici della Buona prassi di fabbricazione («Good Manufacturing Practise»; GMP [art. 5 cpv. 1 lett. a LATer, art. 4 cpv. 2, 7 cpv. 2 in combinato disposto con l'all. 1 o 2 OAMed]) prescrivono che per la coltivazione di piante per medicinali fitoterapeutici (da medicinali fabbricati con componenti o estratti di piante) devono essere rispettati i requisiti delle **«Good Agricultural and Collection Practices» (GACP)**. Le linee direttrici GMP internazionali elencate negli allegati 1 e 2 OAMed (direttive UE ecc.) sono giuridicamente vincolanti anche per la fabbricazione di medicinali in Svizzera. Nell'allegato 7 delle linee direttrici GMP si distingue tra coltivazione e successiva fabbricazione e stabilisce che per la coltivazione occorre rispettare i requisiti secondo le GACP,

⁵⁵ RS 916.151.1

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

mentre per la successiva fabbricazione di medicinali i requisiti secondo le GMP, al fine di poter rilasciare un'autorizzazione d'esercizio per i medicinali.

Tuttavia le GACP come standard di qualità fitofarmaceutica per materie prime vegetali rinviano innanzitutto a requisiti nazionali per la coltivazione e la gestione della flora. Nella legislazione agricola queste si limitano in generale a prescrizioni relative all'impiego di prodotti fitosanitari e a requisiti per le prescrizioni di gestione e documentazione in relazione all'agricoltura biologica e altre produzioni di marchi ufficiali (p. es. di montagna, alpino) nonché alla promozione mediante pagamenti diretti.

Le prescrizioni qualitative vincolanti dal punto di vista giuridico per la fabbricazione di canapa medicinale e come droga potrebbero essere dunque create soltanto nel diritto in materia di agenti terapeutici. La condizione per la formulazione di tali prescrizioni qualitative sarebbe innanzitutto l'elaborazione di un sapere applicato al sistema di coltivazione di canapa medicinale/come droga e alle caratteristiche qualitative per i fiori di canapa. Un sapere applicato potrebbe essere trasmesso anche nel sistema agricolo di innovazione e conoscenze attraverso uffici di consulenza sotto forma di raccomandazioni di coltivazione agli agricoltori.

5.2.7 Circolazione stradale

Nel caso di pazienti che hanno consumato medicinali a base di canapa su prescrizione medica, in base all'ordinanza del 13 novembre 1962⁵⁶ sulle norme di circolazione stradale (ONC) e all'ordinanza dell'USTRA del 22 maggio 2008⁵⁷ concernente l'ordinanza sul controllo della circolazione stradale (OCCS-USTRA), **non è applicabile il valore limite metrologico di 1,5 µg/ng THC nel sangue** nell'ambito della circolazione stradale, ossia la regola della tolleranza zero (cfr. art. 2 cpv. 2^{ter} ONC e art. 34 lett. a OCCS-USTRA). È determinante solo la **constatazione della capacità di guida**. Quando sono assunti medicinali su prescrizione medica, il prelievo di un campione è ammesso soltanto se vi sono indicazioni della capacità di guida o indizi di inattitudine alla guida (art. 55 cpv. 2 LCStr in combinato disposto con l'art. 12a OCCS). Tuttavia, ove la polizia constataste in un caso concreto che la capacità di condurre è compromessa come effetto collaterale dei medicinali a base di canapa, non sono da escludere conseguenze giuridiche così come nel caso di tutti gli altri medicinali. In generale, i conducenti di veicoli a motore devono essere idonei alla guida e capaci di condurre (art. 14 cpv. 2 della legge federale del 19 dicembre 1958⁵⁸ sulla circolazione stradale [LCStr]). Non è dunque necessario apportare modifiche alla legislazione sulla circolazione stradale (cfr. anche il rapporto in adempimento del postulato 17.4076 Paul Rechsteiner «Prospettive della politica svizzera in materia di droghe»); tuttavia le autorità d'esecuzione cantonali, i medici che prescrivono i medicinali e i pazienti interessati dovrebbero essere meglio informati sulla situazione giuridica vigente.

5.3 Conclusioni

Con l'entrata in vigore della revisione della LStup (Medicinali a base di canapa) nell'agosto 2022 è stato **abrogato il divieto della canapa a fini medici** e agevolato l'impiego di medicinali a base di canapa. Gli stupefacenti con effetti del tipo della canapa, che vengono utilizzati a fini medici, sono diventati **commerciabili entro certi limiti**. Un'autorizzazione eccezionale dell'UFSP per l'impiego di medicinali a base di canapa non è più necessaria, poiché la responsabilità del trattamento medico incombe in questo modo ai medici.

Il Consiglio federale ha verificato il **finanziamento di una remunerazione da parte dell'AOMS dei medicinali a base di canapa esonerati dall'obbligo di omologazione** nonché un loro eventuale finanziamento alternativo. Allo stato attuale detta remunerazione da parte dell'AOMS continua a essere

⁵⁶ RS 741.11

⁵⁷ RS 741.013.1

⁵⁸ RS 741.01

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

possibile soltanto nel quadro della remunerazione nel singolo caso. Per un'eventuale remunerazione futura è necessario **approfondire la ricerca clinica**.

Le evoluzioni future e l'eventuale necessità di regolamentazione in merito ai medicinali a base di canapa si delinearanno nei prossimi anni. Attraverso il **rilevamento accompagnatorio** con notificazione obbligatoria per il trattamento con medicinali a base di canapa si può constatare un ulteriore potenziale di ottimizzazione.

6 Canapa a scopi ricreativi

La canapa classificata come stupefacente registra un tenore di THC pari o superiore all'1,0 per cento. Mentre dall'agosto 2022 l'uso a scopo medico della canapa con un tenore di THC pari o superiore all'1,0 per cento è accettato in Svizzera, la distribuzione e il consumo per scopi non medici rimangono sostanzialmente vietati.

Da due decenni la politica della canapa sta attraversando un profondo cambiamento. In molti Paesi di tutto il mondo cresce il desiderio di alternative per l'utilizzo della canapa al divieto di lunga data punito con sanzioni penali. Sempre più Paesi ammettono la canapa a uso medico e un numero crescente di Paesi ha già legalizzato il consumo ricreativo a condizioni più o meno severe (cfr. cap. 6.2). In Svizzera da maggio 2021 l'UFSP autorizza **sperimentazioni pilota di natura scientifica** nel cui contesto la canapa può essere consumata legalmente a tempo determinato. Sul disciplinamento della canapa sono in corso ulteriori discussioni (cfr. cap. 6.2).

6.1 Rischi per la salute

A seconda della composizione e della dose, la canapa ha effetto calmante, euforizzante o leggermente allucinogeno. In caso di consumo molto limitato nel tempo e/o sporadico, gli effetti sulla salute sono piuttosto contenuti rispetto ad altre sostanze psicoattive, ma tutt'altro che trascurabili. A essere problematico è soprattutto il caso in cui la canapa viene consumata **spesso, in grande quantità e per un periodo di tempo prolungato**. In caso di **consumo a rischio a lungo termine** aumenta nei consumatori la **probabilità di malattie psichiche**, come depressione e disturbi d'ansia o della personalità. Poiché la canapa, spesso mischiata con il tabacco, viene principalmente fumata, aumenta il **rischio di infiammazioni delle vie respiratorie e di malattie tumorali**. Sui rischi specifici di diversi tipi di prodotto (p. es. fiori di canapa, resina di canapa, liquidi per sigarette elettroniche o tinture contenenti THC) e sulle forme di consumo (fumo, vapore, assunzione orale, applicazione topica) si rinvia alla panoramica dettagliata dei prodotti della canapa di cui all'allegato 2.

I risultati di lavori di ricerca indicano inoltre che il **consumo in giovane età** può compromettere lo sviluppo cerebrale (attenzione, concentrazione, capacità di apprendimento), soprattutto in caso di consumo frequente e ad alte dosi, ma allo stato attuale delle conoscenze questi danni appaiono in gran parte reversibili una volta interrotto il consumo. Che in persone con una specifica predisposizione la canapa possa scatenare **psicosi** o accelerarne lo sviluppo e peggiorare il decorso della malattia è ampiamente incontestato. Non è stato tuttavia definitivamente chiarito se lo sviluppo di una psicosi sia imputabile al consumo di canapa o se siano le persone che vi sono specificamente predisposte a fare tendenzialmente uso di canapa e quindi, a seconda della frequenza di consumo, a sviluppare per finire anche una **dipendenza**.

Un disciplinamento della canapa orientato alla salute pubblica ha come obiettivo quello di **ridurre il più possibile i rischi del consumo della canapa sulla base di condizioni quadro legislative**. Si suppone che una certa diffusione del consumo sia una realtà che non può essere contrastata del tutto

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

con misure legislative, come insegna l'esperienza di 50 anni di proibizionismo. Occorre dunque trovare il disciplinamento più efficace in riferimento agli effetti sulla salute (cfr. fig. 8).

6.2 Contesto svizzero

6.2.1 Sviluppo politico

Nel messaggio del 27 febbraio 2019⁵⁹ concernente la modifica della legge sugli stupefacenti (sperimentazioni pilota con canapa) così come nel suo rapporto del 28 aprile 2021 in adempimento del postulato 17.4076 Paul Rechtsteiner «Prospettive della politica svizzera in materia di droghe», il Consiglio federale ha mostrato che nell'ambito della canapa la **situazione non è soddisfacente**: da anni il consumo si mantiene ad alti livelli (stato: 2017, su 220 000 consumatori attuali⁶⁰) ed esiste un **mercato nero di proporzioni considerevoli** con tutti i rischi che ne conseguono per i consumatori (prodotti tagliati, contaminati, criminalizzazione).

Già nel 2001 il Consiglio federale voleva depenalizzare il consumo di canapa da parte degli adulti e il piccolo spaccio ivi connesso,⁶¹ avanzando come argomenti a favore una migliore tutela della gioventù, la lotta al mercato nero e l'equiparazione dei diversi stupefacenti a livello giuridico. Nel **2004** la **revisione** fu tuttavia **bocciata** per poco dal Parlamento.

Nel 2008 l'**iniziativa popolare federale «Per una politica della canapa che sia ragionevole e che protegga efficacemente i giovani»** è stata respinta da quasi due terzi degli elettori. L'iniziativa sulla canapa prevedeva da un lato che venissero esentati da pena il consumo di sostanze psicoattive della pianta di canapa come pure il possesso, la coltivazione e l'acquisto delle stesse per il consumo personale e, dall'altro, che la Confederazione emanasse prescrizioni sulla coltivazione, la produzione, l'importazione, l'esportazione e il commercio di sostanze psicoattive della pianta di canapa. Mediante provvedimenti appropriati la Confederazione doveva inoltre assicurare che si tenesse adeguatamente conto della protezione della gioventù e che la pubblicità per le sostanze psicoattive della pianta di canapa o per il loro uso fosse proibita.

Il 1° ottobre 2013 è entrata in vigore una modifica della LStup avviata dal Parlamento, che nel frattempo è stata trasposta nella LMD (art. 15 LMD). Essa prevede che gli adulti che consumano canapa e non hanno commesso infrazioni supplementari possono essere puniti dalla polizia con una **multa disciplinare di 100 franchi** pagabile entro 30 giorni. L'obiettivo principale della modifica della legge era una riduzione dell'onere amministrativo e dei costi per la giustizia. Inoltre si puntava a uniformare l'esecuzione, poiché le statistiche mostravano grandi discrepanze tra i Cantoni e alcuni avevano già introdotto un sistema di multe semplificato (cfr. cap. 6.4.2).

Con la modifica della LStup riguardante le **sperimentazioni pilota con la canapa**, nel 2020 il Parlamento ha – alla luce di varie mozioni e iniziative correlate in diverse città – creato, attraverso sperimentazioni pilota scientifiche, entro determinati limiti temporali, territoriali e materiali, le condizioni giuridiche per generare una base di evidenze per possibili decisioni intese a fare evolvere ulteriormente la politica della canapa (cfr. cap. 6.3.4 e 6.5.3).

In più, con la decisione della CSSS-N del 28 aprile 2021 di dare seguito all'**iniziativa parlamentare 20.473 Siegenthaler** «Regolamentazione del mercato della cannabis per una migliore protezione dei giovani e dei consumatori» e con l'adesione del 19 ottobre 2021 in seno alla Commissione omologa del Consiglio degli Stati è stata avviata la relativa procedura legislativa per l'elaborazione di un progetto preliminare a opera della CSSS-N (cfr. cap. 6.2.5).

⁵⁹ FF 2019 2529

⁶⁰ Indagine sulla salute in Svizzera 2017: www.bfs.admin.ch > Trovare statistiche > Salute > Indagine sulla salute in Svizzera

⁶¹ FF 2001 3411, messaggio FF 2001 3313

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Nel rapporto in adempimento del postulato 17.4076 Rechsteiner Paul «Prospettive della politica svizzera in materia di droghe», il Consiglio federale ha già fatto il punto della situazione sugli sviluppi e la necessità d'intervento nell'ambito della regolamentazione della canapa, raccomandando, sulla base di sperimentazioni pilota scientifiche con la canapa, di proseguire la politica fondata sui fatti adottata dalla Svizzera in materia di droghe e di attendere i risultati di tali sperimentazioni. Con l'adozione e l'attuazione dell'iniziativa parlamentare 20.473 Siegenthaler da parte della CSSS-N il Parlamento ha preso in mano le redini del nuovo disciplinamento della canapa a scopi ricreativi e deciso di avviare un progetto di legislazione corrispondente, prima che vi siano i risultati delle sperimentazioni pilota. Tuttavia questi devono essere considerati il più possibile nella legislazione.

6.2.2 Opinioni della popolazione

Un sondaggio rappresentativo svolto su mandato dell'UFSP ha indagato nel 2021 le opinioni della popolazione svizzera nei confronti della legalizzazione e della regolamentazione della canapa.⁶² Per il 70 per cento degli interpellati è importante rivedere la legislazione sulla canapa in Svizzera. Due terzi degli interpellati sostengono le previste sperimentazioni pilota sulla dispensazione controllata di canapa per il consumo a scopo ricreativo.

Un terzo degli interpellati è nettamente a favore della legalizzazione della canapa, mentre un terzo è piuttosto a favore. Quasi il 30 per cento della popolazione è contraria alla legalizzazione del consumo ricreativo di canapa. Tuttavia la maggioranza auspica che in questo ambito **non vi sia una politica lassista**. La popolazione è pronta ad accettare la legalizzazione, se abbinata a una **protezione rigorosa dei giovani, a una prevenzione potenziata, al divieto di pubblicità e all'imposizione elevata** dei prodotti a base di canapa. Inoltre, la vendita deve essere ammessa solo in negozi specializzati e la produzione deve soddisfare elevati standard di qualità.

6.2.3 Importanza economica del mercato nero della canapa

In uno studio del 2022 cofinanziato dall'UFSP è stata indagata l'importanza economica della canapa a scopi ricreativi.⁶³ In base ai dati raccolti, in Svizzera il mercato nero attuale fattura **56 tonnellate di marijuana (fiori di cannabis) e hashish**, ossia un consumo di circa 750 000 spinelli al giorno. Di questi, oltre il 60 per cento viene consumato da persone che consumano canapa quasi quotidianamente.

Questo consumo comporta un'enorme attività economica, in gran parte generata da dinamiche in seno al mercato nero (produzione, importazione, commercio all'ingrosso e al dettaglio). Il **fatturato nel mercato nero attuale ammonta a circa 580 milioni di franchi** all'anno. A questo si aggiungono i fatturati generati nell'ambito dell'esecuzione delle sanzioni (polizia, giurisprudenza ed esecuzione delle pene) per circa 60 milioni di franchi e nell'ambito sanitario per circa 20 milioni di franchi. Se a questi effetti diretti si sommano anche gli effetti indiretti da anticipi e redditi generati, gli effetti complessivi ammontano a circa 840 milioni di franchi per il segmento di mercato, 110 milioni per l'esecuzione delle sanzioni e 45 milioni per la sanità. Il mercato della canapa produce dunque un **fatturato annuo complessivo pari a circa 1 miliardo di franchi per l'economia svizzera**. La creazione del valore lorda, dunque il valore aggiunto creato nel processo di produzione, ammonta a circa 670 milioni di franchi (effetti diretti e indiretti). La creazione del valore diretta corrisponde allo 0,06 per cento del prodotto interno lordo, ossia all'incirca dell'industria di fornitura automobilistica nazionale. L'effetto occupazionale complessivo delle attività economiche legate al mercato della canapa è di circa 4400 equivalenti a tempo pieno.⁶⁴

⁶² Bütikofer, S. (2021): Opinioni nei confronti della regolamentazione e della legalizzazione della cannabis in Svizzera Zurigo: Sotomo.

⁶³ Hoff, O. (2022): Cannabis in the Swiss economy. Economic effects of current and alternate regulation in Switzerland, Ginevra: Università di Ginevra (Sociaograph – Sociological Research Stuides, 58)

⁶⁴ Hoff, O. (2022): Cannabis in the Swiss economy. Economic effects of current and alternate regulation in Switzerland, Ginevra: Università di Ginevra (Sociaograph – Sociological Research Stuides, 58).

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

6.2.4 Sperimentazioni pilota con la canapa

Contenuto e obiettivo

Il 25 settembre 2020 il Parlamento ha approvato la modifica della LStup (sperimentazioni pilota con la canapa), la quale crea con il nuovo articolo 8a LStup le basi legali per svolgere sperimentazioni pilota scientifiche con la canapa, entro determinati limiti temporali, territoriali e materiali. In questo modo è possibile saperne di più su **vantaggi e svantaggi di un accesso controllato alla canapa** e verificare le **ripercussioni di nuovi approcci normativi** in relazione all'utilizzo della canapa. Questo modo di procedere mira a fornire una base scientifica solida per possibili decisioni future sullo sviluppo della normativa inerente alla canapa.

La modifica della legge è in vigore dal 15 maggio 2021 e limitata a dieci anni, cioè valida fino al 14 maggio 2031. I requisiti per l'esecuzione delle sperimentazioni pilota nonché i dettagli sulla domanda di autorizzazione sono disciplinati nell'ordinanza del 31 marzo 2021⁶⁵ sulle sperimentazioni pilota secondo la legge sugli stupefacenti (OSPStup; cfr. cap. 6.3.3).

Le sperimentazioni pilota devono fornire informazioni in merito agli effetti di un accesso controllato alla canapa sulla **salute fisica e psichica dei consumatori** nonché sul **comportamento legato al consumo**. Possono inoltre essere indagati **aspetti socioeconomici** quali le ripercussioni sulla capacità lavorativa (assenze sul lavoro), la famiglia e i rapporti sociali dei consumatori. Anche gli **effetti sul mercato nero a livello locale**, sulla **protezione della gioventù** e sull'ordine e la **sicurezza pubblici** possono costituire l'oggetto di sperimentazioni scientifiche. Gli obiettivi concreti vengono stabiliti nei rispettivi progetti di ricerca.

Nell'ambito di questi studi scientifici i consumatori possono acquisire legalmente diversi prodotti a base di canapa, la cui qualità viene sottoposta a controlli severi. I partecipanti ricevono informazioni sui prodotti e sui rischi legati al consumo dal personale formato addetto alla vendita. Una diramazione nel mercato nero durante la catena di fornitura dalla semente alla vendita è esclusa, poiché il processo è monitorato con il cosiddetto sistema «Track & Trace» e severamente controllato. Per le sperimentazioni pilota valgono severi requisiti in relazione alla tutela della gioventù e della salute, nonché un assoluto divieto di pubblicità.

Agenda di ricerca

Per la fine di marzo 2021 l'UFSP ha fatto mettere a punto da attori della ricerca in Svizzera in collaborazione con esperti a livello internazionale in questo ambito **un'agenda di ricerca interdisciplinare sul disciplinamento della canapa**⁶⁶, che mostra le lacune in fatto di conoscenze correlate nonché il bisogno di ricerca per un disciplinamento basato sui fatti. Tale agenda delinea perimetro d'azione delle sperimentazioni pilota e della ricerca complementare. In particolare mostra quali sono gli interrogativi fondamentali che si pongono in relazione al disciplinamento della canapa, come dare loro priorità sulla base del loro rilievo sul piano politico decisionale, quali tra essi possono essere chiariti attraverso sperimentazioni pilota sulla dispensazione della canapa e quali questioni dovrebbero essere indagate nel quadro della ricerca complementare (p. es. ricerca pubblica accompagnatoria da parte della Confederazione). Le questioni identificate sono state attribuite a quattro ambiti di ricerca: salute individuale e pubblica, tutela della gioventù, sicurezza e ordine pubblici nonché questioni socioeconomiche.

Sperimentazioni pilota approvate (stato: agosto 2023)

Nel complesso l'UFSP ha ricevuto una decina di domande per lo svolgimento di una sperimentazione pilota con la canapa. Finora ha approvato cinque sperimentazioni pilota. La prima sperimentazione pilota con la canapa ha potuto essere approvata nell'aprile del 2022. È condotta dall'**Università di**

⁶⁵ RS 812.121.5

⁶⁶ Zwicky, R., Brunner, P., Caroni, F., & Kübler, D. (2021): A research agenda for the regulation of non-medical cannabis use in Switzerland. Zurigo: Dipartimento di Scienze Politiche.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Basilea e studia la vendita legale di canapa nelle **farmacie**. L'obiettivo principale dello studio è capire quali effetti abbia la vendita legale della canapa nelle farmacie sulla salute delle persone che consumano questa sostanza.

Nella primavera del 2023 l'UFSP ha approvato altre quattro sperimentazioni pilota. Uno studio viene condotto dalla **clinica psichiatrica universitaria di Zurigo** e dispensa la canapa nelle **farmacie**, nei **CSC** e nel **centro di informazione sugli stupefacenti «Drogeninformationszentrum Zürich (DIZ)»** agli abitanti della città di Zurigo. Esso indaga le ripercussioni della vendita di canapa controllata da parte dei rispettivi punti vendita sulla competenza in materia di consumo dei consumatori abituali di canapa.

La sperimentazione pilota della **Città di Losanna** dispensa la canapa in un **punto vendita senza scopo di lucro**. L'idea si rifà al modello attuato in Québec con la sua vendita di canapa a livello statale. Lo studio è incentrato sulla ricerca degli effetti di un accesso regolato alla canapa (1) sul consumo, sullo stato di salute e (2) sul mercato nero.

Nel quadro della sperimentazione pilota dell'**associazione ChanGE** in collaborazione con l'**Università di Ginevra** si indaga nuovamente in che misura un programma per l'accesso regolato alla canapa possa migliorare le conoscenze in materia e i problemi correlati nonché ridurre i rischi per la salute e la società, che solitamente vanno di pari passo con il consumo di stupefacenti. A tale proposito viene istituito un punto vendita nel Comune di Vernier. Questo studio monocentrico aperto è incentrato su un accesso alla canapa regolamentato, sicuro e responsabile e si basa un **modello associativo**, denominato «Cannabinothèque».

La sperimentazione pilota dell'**Università di Berna**, infine, dispensa la canapa nelle **farmacie** dei Comuni di Berna, Bienne e Lucerna. L'obiettivo principale è valutare in che modo la vendita regolamentata e a scopo non lucrativo di canapa, combinata a un'offerta di consulenza, influisce sulle abitudini di consumo. Un accento particolare è posto sul passaggio dal fumo a forme alternative di consumo.

Le sperimentazioni pilota autorizzate vengono pubblicate costantemente sul sito Internet dell'UFSP.⁶⁷

6.2.5 Iv. pa. Siegenthaler

L'iniziativa parlamentare 20.473 Siegenthaler «Regolamentazione del mercato della cannabis per una migliore protezione dei giovani e dei consumatori», depositata in Consiglio nazionale il 25 settembre 2020, ha come obiettivo **la creazione di un mercato della canapa legale nonché un ampio disciplinamento della coltivazione, della produzione, del commercio e del consumo di canapa contenente THC**.

Con la decisione del 28 aprile 2021 della CSSS-N di dare seguito all'iniziativa parlamentare 20.473 Siegenthaler e l'adesione del 19 ottobre 2021 in seno alla commissione omologa del Consiglio degli Stati, sono stati avviati i lavori legislativi corrispondenti da parte della CSSS-N. Nella primavera del 2022 la CSSS-N ha deciso di istituire una sottocommissione «Regolamentazione della canapa».

6.3 Contesto internazionale

Anche in altri Paesi la regolamentazione o legalizzazione della canapa a scopo non medico è oggetto di attenzione da parte della politica. I primi due Stati federali americani a legalizzare la canapa a scopi

⁶⁷ Panoramica delle sperimentazioni pilota autorizzate: www.bag.admin.ch > Vivere in salute > Dipendenze & salute > Canapa > Sperimentazioni pilota con la canapa > Panoramica delle sperimentazioni pilota autorizzate

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

ricreativi sono stati il Colorado e la California, nel 2012. A poco a poco se ne sono aggiunti altri sul continente americano: l'Uruguay (2014), il Canada (2019) e altri Stati americani.

Nel mentre anche in Europa le discussioni sulle alternative al proibizionismo della canapa si sono evolute notevolmente (cfr. cap. 6.3.1). Le forme di regolamentazione nei Paesi in cui la canapa è stata legalizzata a scopi ricreativi si differenziano fortemente. La maggior parte degli Stati americani ha optato per un **modello orientato al profitto**. Anche in Canada dominano nelle province modelli di vendita commerciali, salvo alcune eccezioni. Inoltre la produzione e la tutela della gioventù sono disciplinate in modo molto severo. Invece in Uruguay e a Malta sono stati sperimentati **modelli** di vendita della canapa **non orientati al profitto** (cfr. 6.3.2). Il capitolo 6.6.2 approfondisce i vari modelli e tratta i dati e le esperienze disponibili.

6.3.1 Confronto giuridico con i Paesi membri dell'Unione europea

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)⁶⁸, 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/GAI⁶⁹, che stabilisce norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati di traffico illecito di stupefacenti e precursori, ed esclude esplicitamente misure riferite al consumo personale. L'UE può inoltre completare l'azione degli Stati membri volta a ridurre gli effetti nocivi per la salute umana derivanti dall'uso di stupefacenti, comprese misure di informazione prevenzione (art. 168 par. 1 TFUE). Tutti i Paesi membri dell'Unione europea hanno ratificato la CU 61⁷⁰.

Negli ultimi anni in alcuni Paesi europei vi sono stati sviluppi verso un approccio liberale nei confronti del consumo di canapa a scopi non medici: in **Portogallo**, nel 2000 sono stati **depenalizzati** sia il consumo sia il possesso di piccole quantità di droga. In alcune regioni della **Spagna** sono state fondate associazioni, i cosiddetti «**Cannabis Social Club**», i cui membri possono acquistare e consumare canapa per uso personale. Tali associazioni si avvalgono di una zona grigia del diritto e si fondano su una giurisprudenza⁷¹ secondo cui le attività in spazi privati (consumo, produzione, cessione senza profitto) non dovrebbero essere perseguite penalmente⁷². Tuttavia, la vendita e il consumo di canapa non sono legali in Portogallo e Spagna.

Malta è il primo Paese europeo ad ammettere, a fine 2021, la **coltivazione in proprio** e i cosiddetti **CSC**. I dettagli del disciplinamento sono ancora in stato di elaborazione, mentre la legge non è ancora entrata in vigore. Nel giugno del 2022 il **governo lussemburghese** ha presentato una nuova bozza di legge che mira a legalizzare e a disciplinare la **coltivazione in proprio**. Se viene accolta, gli adulti in Lussemburgo potranno coltivare fino a quattro piante di canapa per economia domestica (per uso personale, non medico).

Il **governo tedesco** ha fissato l'introduzione di una dispensazione controllata di canapa agli adulti per scopi ricreativi negli interventi licenziati del 2021 nel proprio contratto di coalizione e presentato nell'autunno del 2022 una serie di punti chiave. Dopo alcuni chiarimenti con la Commissione europea, il governo tedesco ha informato nell'aprile 2023 che la legalizzazione sarà meno ampia rispetto alle

⁶⁸ Versione consolidata 2016: GU e 202 del 7.06.2016

⁶⁹ Decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti. GU L 335 dell'11.11.2004, p. 8.

⁷⁰ Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961 nella versione modificata dal Protocollo di emendamenti del 25 marzo 1972. RS 0.812.121

⁷¹ STS 2225/1974 dell'8 maggio 1974 e conformemente alle decisioni precedenti della Corte suprema STS 764/1973 del 10 ottobre 1973 e STS 245/1974 del 14 febbraio 1974

⁷² Marks, Amber, Treating the 'Personal' as Private: Contextualising the Normative Framework of Cannabis Clubs in Spain within a 'Global Model of Constitutional Rights' (June 20, 2017)

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

previsioni. Anche in questo caso è prevista la legalizzazione della **coltivazione in proprio** e l'acquisto impunito di prodotti della canapa in **CSC**. In più, dovrebbero essere consentiti **progetti modello scientifici regionali** con ulteriori possibilità di vendita. Questo sul modello delle sperimentazioni pilota in Svizzera.

Nei **Paesi Bassi** la vendita, il possesso e il consumo di piccole quantità di canapa sono **di fatto legalizzati** dal 1976, ovvero ne è tollerato il commercio nei cosiddetti «**coffee shop**». Non tollerate tuttavia sono la produzione e la distribuzione di canapa, il che porta a certe contraddizioni di questo approccio (cosiddetto 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. In altre parole, durante la sperimentazione la coltivazione e il commercio di canapa non sono soggette alla legge olandese sugli stupefacenti. La relativa ordinanza disciplina le condizioni quadro sulle esigenze riguardo alla coltivazione della canapa e alla rispettiva vendita nei «coffee shop». La sperimentazione scientifica è stata posticipata a più riprese e dovrebbe iniziare presumibilmente a metà del 2023. Essa prevede che per quattro anni il Governo produca legalmente canapa in dieci Comuni al massimo e la fornisca ai «coffee shop». Con questa legislazione, i Paesi Bassi fanno da apripista per la sperimentazione scientifica di un nuovo disciplinamento della canapa.

In **Francia** alla fine di gennaio 2023 il «Conseil économique, social et environnemental», fissato nella Costituzione francese, si è pronunciato a favore di una legalizzazione della canapa e ha proposto un modello di attuazione.⁷³

6.3.2 Confronto giuridico con altri Stati

Dal 2014, negli **Stati Uniti** 21 **Stati federali** e Washington DC hanno legalizzato il consumo di canapa a scopi non medici, nonostante il **potenziale conflitto con il diritto federale**. Finora il Governo federale ha tollerato tali regolamentazioni locali. Negli Stati Uniti questi mercati legali della canapa sono regolamentati nella maggior parte degli Stati federali in modo analogo a quello dell'alcool, ovvero la produzione e la distribuzione di canapa sono **organizzate secondo i principi dell'economia di mercato**, seppur nel rispetto di severe disposizioni in materia di concorrenza e polizia sanitaria.

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

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

6.4 Situazione giuridica attuale in Svizzera

Secondo l'articolo 8 capoverso 1 lettera d LStup, tra gli stupefacenti vietati rientrano quelli con effetti del tipo della canapa a scopi non medici. Pertanto la loro coltivazione, importazione, fabbricazione, messa in commercio e il loro consumo sono di norma vietati e passibili di pena (cfr. cap. 3.1.1).

⁷³ Fédération Addiction: www.federationaddiction.fr > actualites > substances > cannabis et cbd

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Nell'OESTup-DFI si stabilisce che per canapa s'intendono: piante di canapa o parti delle stesse che presentano una concentrazione media di THC totale pari almeno all'1,0 per cento. Sono inclusi anche tutti gli oggetti e i preparati fabbricati che presentano una concentrazione media di THC totale pari almeno a 1,0 per cento o fabbricati a partire da canapa con una concentrazione media di THC totale pari almeno a 1,0 per cento (cfr. cap. 3.1.2). Questo valore limite di THC vale anche per estratti della canapa (estratti, tinture, hashish). Di conseguenza la canapa (canapa ed estratti di canapa con una concentrazione di THC totale pari almeno a 1,0 per cento) rientra tra le sostanze controllate vietate secondo l'articolo 3 capoverso 2 lettera d OCStup e sottostà al divieto di cui all'articolo 8 capoverso 1 lettera d LStup.

6.4.1 Procedura di multa disciplinare

Con la modifica della LStup dell'ottobre 2013 e l'introduzione della procedura di multa disciplinare⁷⁴ si mirava ad uniformare e semplificare a livello svizzero il perseguimento dei consumatori di canapa adulti. In questo modo il consumo di canapa da parte di adulti fu considerato una semplice infrazione, punita con una **multa disciplinare di 100 franchi**. Il possesso per uso personale di massimo dieci grammi di canapa è esente da sanzione dal 2013.

Scopo della procedura di multa disciplinare era armonizzare le prassi cantonali in materia di sanzioni allo scopo di promuovere il pari trattamento di tutti i consumatori di canapa e ridurre i costi per il perseguimento penale. Successivamente si è tuttavia constatato che il perseguimento penale continuava ad essere gestito diversamente da un Cantone all'altro.⁷⁵

Dal 1° gennaio 2020 il consumo non autorizzato di canapa ricade nel campo d'applicazione della legge del 18 marzo 2016 sulle multe disciplinari⁷⁶ (LMD) nonché dell'ordinanza del 16 gennaio 2019⁷⁷ (OMD). Le corrispondenti disposizioni della LStup in materia di procedura di multa disciplinare sono state abrogate. Il principio in base al quale chi consuma intenzionalmente stupefacenti con effetti del tipo della canapa senza essere autorizzato (art. 19a cpv. 1 LStup) è punito con una multa di massimo 300 franchi (cfr. art. 1 cpv. 4 LMD).

6.4.2 Sperimentazioni pilota con la canapa

Il 29 settembre 2020, il Parlamento ha adottato la revisione della legge federale sugli stupefacenti (sperimentazioni pilota con la canapa), la quale crea con il nuovo articolo 8a LStup le basi legali per svolgere **sperimentazioni pilota scientifiche, entro determinati limiti temporali, territoriali e materiali**, per studiare l'impatto di un disciplinamento sull'uso di stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa a scopi non medici. Sperimentazioni pilota di questo tipo possono essere autorizzate su domanda dall'UFSP dopo aver **consultato i Cantoni e i Comuni interessati**. Tali sperimentazioni devono garantire la **protezione della salute e della gioventù, nonché dell'ordine e della sicurezza pubblici**.

Nell'ordinanza del 31 marzo 2021 sulle sperimentazioni pilota secondo la legge sugli stupefacenti (OSPStup) sono disciplinati gli aspetti principali: le sperimentazioni pilota devono avere una durata non superiore ai **cinque anni** ed essere limitate sotto il profilo territoriale a **uno o più Comuni**. Il numero di partecipanti a ogni sperimentazione non può superare le **5000 persone**, i partecipanti devono essere **maggioirenni**, poter provare di **consumare** già **regolarmente** stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa ed essere domiciliati nel Cantone nel quale si svolge la sperimentazione pilota. Non possono parteciparvi gruppi di persone a rischio (p. es. donne incinte o

⁷⁴ RU 2013 1451; messaggio FF 2011 7295

⁷⁵ Zobel, F. / Homborg, C. / Marthaler, M. (2017): Les amendes d'ordre pour consommation de cannabis: analyse de la mise en œuvre (Rapport de recherche N° 82), Losanna: Dipendenze Svizzera.

⁷⁶ RS 314.1

⁷⁷ RS 314.11

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

persone incapaci di discernimento). Per la coltivazione dei prodotti è necessaria un'autorizzazione eccezionale. In linea di principio, la coltivazione deve attenersi alle regole delle buone pratiche agricole e alle prescrizioni dell'**ordinanza sull'agricoltura biologica**. Se possibile, i prodotti della canapa devono essere di **provenienza svizzera**. La **qualità e le informazioni relative ai prodotti** devono soddisfare determinati requisiti. Vige inoltre un **divieto di pubblicità**. Le sperimentazioni pilota non possono dunque sperimentare condizioni quadro discrezionali per la vendita legale di canapa, ma soddisfare severi requisiti in ambito di prevenzione e di protezione della salute. Alcune delle condizioni quadro per le sperimentazioni pilota negli ambiti di prevenzione, tutela della gioventù e dei consumatori potrebbero dunque essere riprese anche per un nuovo disciplinamento definitivo della canapa a scopi ricreativi (Iv. pa. 20.473 Siegenthaler), se si dovesse dare priorità alla protezione della salute pubblica.

L'UFSP controlla il rispetto delle disposizioni dell'OSPStup e a tale scopo può coinvolgere le autorità esecutive cantonali. Elementi fondamentali dell'ordinanza sono l'allestimento di rendiconti e l'analisi delle sperimentazioni pilota. I titolari di autorizzazioni per sperimentazioni pilota devono informare annualmente l'UFSP sull'andamento della sperimentazione, sulle quantità di prodotti acquistate, dispensate e detenute, e documentare i risultati in un rapporto di ricerca. L'UFSP ha l'obbligo di **informare periodicamente sui rapporti di ricerca, di analizzarli in vista dell'emanazione di un'eventuale modifica di legge che disciplini l'uso di stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa** e di redigere un rapporto all'attenzione del Consiglio federale al più tardi alla fine di tutte le sperimentazioni pilota. Sulla base di questo rapporto il Consiglio federale informerà l'Assemblea federale sui risultati delle sperimentazioni pilota.

6.5 Modelli di regolamentazione della canapa

La vendita e la produzione legali di canapa a scopi non medici può essere disciplinata in diversi modi (denominati modelli di regolamentazione della canapa). Per classificarli sull'intero spettro risulta utile il modello teorico delle regolamentazioni in materia di stupefacenti (cfr. cap. 6.5.1).

Gli approcci di regolamentazione della canapa introdotti negli altri Paesi (cfr. cap. 6.3) si differenziano tra loro in modo marcato: mentre in diversi Stati federali americani sono stati creati in primo luogo mercati commerciali della canapa in cui questa sostanza viene disciplinata in maniera simile all'alcool, il Canada ha regolato il proprio mercato in modo più severo, dando maggior peso alla tutela della salute e della gioventù. La canapa a scopi non medici è disciplinata in modo ancora differente in Uruguay, dove lo Stato controlla la produzione e la dispensazione è possibile soltanto nelle farmacie e nelle associazioni senza scopo di lucro. A Malta sono consentiti la coltivazione in proprio e i CSC. Le esperienze con questi nuovi modelli di regolamentazione della canapa sono recenti, per questo **mancano ancora dati consolidati sugli effetti per la salute pubblica, la sicurezza, ma anche l'economia**.

Occorre distinguere tra modelli che prediligono una depenalizzazione della canapa (cfr. cap. 6.5.2) e modelli in cui la canapa può essere prodotta e/o venduta legalmente (cfr. cap. 6.5.3). Tali modelli possono essere attuati in vari modi, illustrati nei seguenti capitoli. Vengono altresì mostrati gli effetti dei singoli modelli sul piano della salute, della società e dell'economia, laddove siano disponibili evidenze corrispondenti. Il presente capitolo poggia tra le altre cose sul rapporto di base di Pardal et al (2022), commissionato dall'UFSP per il presente rapporto in adempimento del postulato.⁷⁸

6.5.1 Spettro delle regolamentazioni in materia di stupefacenti

Le esperienze nazionali e internazionali in materia di regolamentazione di stupefacenti legali e illegali possono essere trasposte in forma semplificata nel modello teorico di disciplinamento degli

⁷⁸ Pardal et al (2022): *Alternatives to for-profit commercialization of cannabis supply for non-medical use*. Bruxelles: RAND.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

stupefacenti schematizzato nella figura 6, in cui sono rappresentate le ricadute in termini di costi sociali e sanitari correlate alle diverse varianti normative. Lo spettro va da una severa proibizione a un mercato legale completamente liberalizzato, con i costi sociali e sanitari del consumo di sostanze più alti a questi due estremi. Ciò che questi due poli hanno in comune è che entrambi creano mercati incontrollati. Nel mercato legale liberale, le forze di mercato hanno libero corso, il che potrebbe portare a un'espansione del numero di consumatori e a un aumento del consumo pro capite. D'altra parte, una severa proibizione non porta ad un aumento del consumo, ma i rischi per i consumatori aumentano a causa dei pericoli del mercato nero incontrollato e della criminalizzazione. Questi approcci estremi non sono dunque nemmeno oggetto di attenzione a livello politico.

Tra questi due poli, vi sono però diversi vari modelli che offrono una migliore protezione della salute e dei giovani. Questi vanno dal divieto della canapa vigente in Svizzera, accompagnato da un ampio aiuto in caso di dipendenza, al modello di depenalizzazione, fino a modelli che possono essere associati a una regolamentazione molto severa del mercato o, sull'esempio del modello «alcohol», a certe restrizioni della pubblicità e a misure di protezione dei giovani.

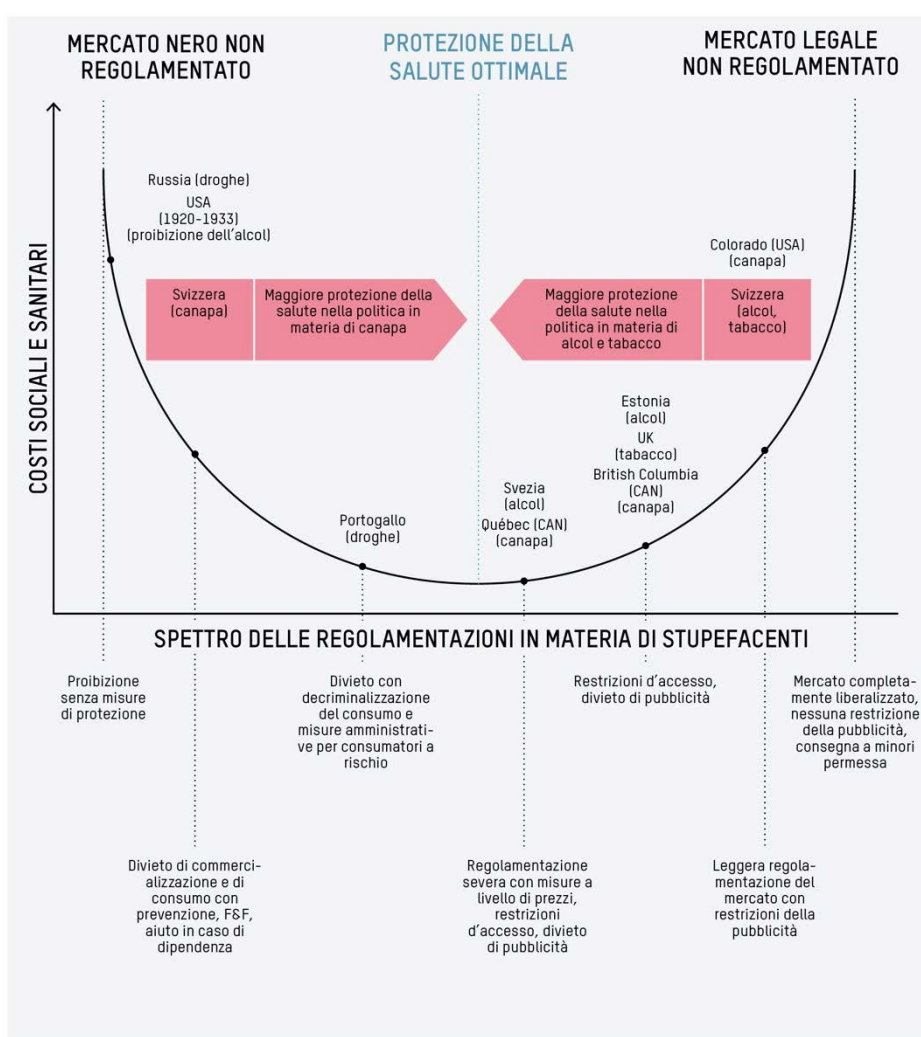


Figura 7: Costi sociali e sanitari in funzione della regolamentazione in materia di stupefacenti

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

6.5.2 Modelli di depenalizzazione

Per depenalizzazione s'intende di norma l'**eliminazione di sanzioni penali** per il consumo e il possesso ai fini del consumo personale di una sostanza controllata e vietata.⁷⁹ In altre parole, l'uso personale continua a essere vietato, ma non viene trattato alla stregua di un reato. Spesso al posto delle sanzioni di carattere penale vengono inflitte **sanzioni amministrative civili o multe disciplinari**. Vi sono Paesi, tuttavia, che hanno eliminato tutte le sanzioni. Una depenalizzazione può avvenire *de jure*, ossia a seguito di una modifica della legge al riguardo o di una decisione di un tribunale costituzionale. Può anche verificarsi *de facto*, cioè quando le disposizioni penali corrispondenti vengono perseguite con una priorità inferiore dal punto di vista del diritto penale o non vengono applicate nella pratica, laddove la polizia o la procura non le ritenga più prioritarie.

Finora circa 30 Stati in tutto il mondo hanno depenalizzato il **consumo personale di canapa nonché il possesso** a tale scopo. L'esempio più noto in Europa è quello del Portogallo, che non punisce più penalmente il consumo di tutte le sostanze controllate. Il possesso prevede generalmente quantità massime (p. es. 3 g in Belgio, 25 g in Portogallo per fiori secchi di canapa), al cui superamento continua a incombere una sanzione penale.

Diversamente dalla depenalizzazione, una *legalizzazione* abroga il divieto di canapa, il che significa che il consumo viene ammesso esplicitamente. Nel caso di una legalizzazione solitamente viene creato anche un quadro giuridico per la produzione e la distribuzione legale di canapa, mentre in genere questi sistemi continuano a essere perseguiti penalmente nel caso di una depenalizzazione. Ci sono anche Paesi tuttavia, come la Repubblica Ceca o il Sudafrica, in cui oltre al consumo **si depenalizza la coltivazione per uso personale**. In Spagna si depenalizza anche la **coltivazione privata in associazioni non a scopo di lucro**, ossia i CSC. I Paesi Bassi hanno fatto un passo ulteriore: dal 1976 viene tollerata, oltre al consumo e al possesso, anche la **vendita di canapa in piccole quantità** tra adulti, nei cosiddetti «coffee shop», anche se rimane punibile ai sensi di legge. Malgrado questo ambito incerto dal punto di vista normativo, sono sorti così 600 «coffee shop», soggetti all'obbligo di licenza e al pagamento di una tassa sul fatturato. Si tratta dunque di una legalizzazione *de facto*, tuttavia l'intera produzione continua a essere perseguita penalmente.⁸⁰

Nel frattempo i vari modelli di depenalizzazione vantano diversi anni di esperienza. A unirli vi è l'approccio secondo cui i consumatori non sono più l'obiettivo della repressione e quindi vengono in una certa misura destigmatizzati. Nessuno di questi modelli registra un aumento significativo del consumo. I costi di repressione connessi al divieto della canapa possono essere ridotti sensibilmente a seconda della portata della depenalizzazione. Questo percorso è altresì **conciliabile con le convenzioni sul controllo delle droghe dell'ONU**. Anche per questo motivo il Consiglio federale nella revisione fallita della LStup del 2001 ha puntato su una depenalizzazione ampia, che comprendesse anche il piccolo spaccio.⁸¹

Tuttavia nella depenalizzazione permane, a seconda della portata, un **mercato nero** significativo. Non viene nemmeno garantito il **controllo statale della qualità dei prodotti**, poiché la canapa continua a essere un prodotto vietato.⁸² Allo stesso modo si esclude un'**imposizione** del consumo – tranne che per il modello neerlandese.

⁷⁹ Eastwood, N. (2020): Cannabis decriminalization policies across the globe. In: Decorte et al. (2020): Legalizing cannabis. Experiences, lessons and scenarios. Londra: Routledge.

⁸⁰ Il governo neerlandese ha tuttavia avviato in dieci città una sperimentazione pilota di quattro anni con la vendita di canapa proveniente da coltivazioni autorizzate dallo Stato. La vendita di canapa da questa produzione disciplinata dovrebbe iniziare presumibilmente a partire dal secondo semestre del 2023.

⁸¹ Cfr. FF 2001 3411, messaggio; FF 2001 3313

⁸² A tale proposito offerte di «drug checking» volontarie possono sopprimerle entro certi limiti.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

6.5.3 Modelli di legalizzazione

Per legalizzazione o regolamentazione si intende la creazione di un **quadro giuridico per la fabbricazione, la fornitura e il possesso di una droga controllata** per scopi non medici.⁸³

CATEGORIA	AMBITO	MODELLO	ESEMPI DI PAESI
Autoapprovvigionamento		Coltivazione in proprio (Homegrowing)	– Lussemburgo (2022, presentato disegno di legge) – la maggior parte degli Stati con ulteriori modelli
		Autoapprovv. collettivo (CSC)	– Uruguay (2014) – Malta (2021)
Approcci senza scopi di lucro	Produzione e distribuzione	Organizzazioni senza scopo di lucro	In caso di canapa a scopi medici New Hampshire e Delaware, USA
	Vendita (commercio al dettaglio)	Punti vendita di organizzazioni senza scopo di lucro private (di diritto privato)	«not-for-profit gambling societies» in Nuova Zelanda (non canapa)
		Punti vendita dei Comuni («community trust model» con organizzazioni senza scopo di lucro di diritto pubblico)	«alcohol licensing trusts» in Nuova Zelanda (non canapa)
Monopolio statale	Produzione e distribuzione	Monopolio di produzione statale	Colture sotto contratto di canapa medicinale in Germania tramite privati e distribuzione tramite agenzia statale per la canapa
		Concessione del monopolio a produttori privati	Nessun esempio per la canapa
	Vendita (commercio al dettaglio)	Società di monopolio statale per la vendita di canapa	Québec, Canada (2018)
		Concessione del monopolio a imprese «for benefit» (modello fondo di lotteria)	Nessun esempio per la canapa
Mercato commerciale	Produzione e distribuzione	Produttori dell'economia privata	Tra cui Colorado, USA (2012), Uruguay (2014), Canada (2018)
	Vendita (commercio al dettaglio)	Vendita in farmacie	Uruguay (2014)
		Negozi di canapa	Colorado, USA (2012) e diversi Stati federali americani e province canadesi

Tabella 2: Panoramica dei modelli

⁸³ Eastwood, N. (2020): Cannabis decriminalization policies across the globe. In: Decorte et al. (2020). Legalizing cannabis. Experiences, lessons and scenarios. Londra: Routledge.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Occorre fare una distinzione rispetto ai modelli di produzione e modelli di vendita della canapa (cfr. Tabella 2). Nei modelli di autoapprovvigionamento rientrano sia la produzione sia la vendita. Nella pratica i modelli possono essere mescolati – per esempio con la produzione a scopo di lucro, ma la distribuzione e la vendita non a scopo di lucro. Nella pratica la maggior parte degli Stati con mercati della canapa legali combinano più modelli di base. Dalla quarta colonna possono essere tratti alcuni esempi di Paesi.

Su alcuni modelli di legalizzazione la Svizzera sta svolgendo sperimentazioni pilota (cfr. cap. 6.2.3).

6.5.3.1 Autoapprovvigionamento

La forma di legalizzazione meno ampia in assoluto riguarda l'autoapprovvigionamento dei consumatori, o individuale, ossia limitato alle economie domestiche, o collettivo nel quadro dei CSC. Si tratta quasi di una legalizzazione dei principali modelli di depenalizzazione.

6.5.3.1.1 Coltivazione in proprio

Descrizione del modello: la coltivazione in proprio legale consente ai consumatori di coltivare piante di canapa proprie. Il consumo individuale nonché il possesso e la coltivazione a tale scopo sono legali.

Paesi: finora hanno legalizzato la coltivazione in proprio l'Australia (Territorio della Capitale Australiana), il Canada (tranne le province Manitoba e Québec), Malta, la maggior parte degli Stati federali americani con mercati della canapa legale e l'Uruguay. In questi Paesi, esclusa l'Australia, oltre alla coltivazione in proprio sono in vigore anche altri modelli di approvvigionamento. Inoltre, nel giugno 2022 il Lussemburgo ha deciso di legalizzare la coltivazione e il consumo della canapa nei locali privati. Si rinuncia ai punti vendita previsti inizialmente.

Aspetti normativi: di norma i disciplinamenti della coltivazione in proprio non sono complessi: definiscono in particolare chi può coltivare canapa a casa (limite di età di 18,19 o 20 anni a seconda del Paese) e in che quantità (numero di piante di canapa, generalmente sei pro capite, tre in fiore). Spesso viene regolata anche la cessione (il fatto di regalare è generalmente legale). In Uruguay e a Malta vige inoltre l'obbligo di registrare chi coltiva in proprio. A questo si aggiungono altri requisiti come per esempio la visibilità delle piante di canapa, la conservazione dei prodotti della canapa oppure l'identificazione delle piante. Dal punto di vista della salute pubblica è interessante l'approccio di Malta, che vuole offrire analisi dei prodotti da coltivazione propria gratuitamente.⁸⁴ In questo modo si possono contrastare i rischi correlati alla scarsa qualità dei prodotti nella coltivazione in proprio (in particolare impurità microbiche).

Sarebbe anche ipotizzabile che la fabbricazione di determinati prodotti come per esempio concentrati di canapa ottenuti con procedimenti tecnici più complessi e per i quali, in caso di errata manipolazione, i rischi sono maggiori, rimanesse vietata per la coltivazione in proprio che fosse necessaria una speciale concessione per la produzione domestica – per esempio sul modello della concessione di distillerie domestiche per la produzione non industriale delle acquaviti secondo la legge del 21 giugno 1932⁸⁵ sull'alcool.

Stato dei dati: la coltivazione in proprio come modello di legalizzazione è stata approfondita troppo poco.⁸⁶ Si può però supporre che subentrino effetti simili a quelli dei corrispondenti modelli di depenalizzazione collaudati già da tempo: non ci si attende un aumento significativo del consumo,

⁸⁴ Pardal et al (2022): Alternatives to for-profit commercialization of cannabis supply for non-medical use. Bruxelles: RAND.

⁸⁵ LAic; RS 680

⁸⁶ Anche nell'ambito di altre sostanze legali si trovano pochissimi studi sugli effetti dell'approvvigionamento per la salute pubblica, come nel caso della produzione di birra o distillazione di bevande contenenti alcool.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

mentre i consumatori non sono più oggetto di repressione. In questo modo si possono ridurre i costi di repressione.

Vantaggi e svantaggi: i rischi per la società dell'introduzione di un tale modello sono minimi. Consente uno status legale per i consumatori che possono e vogliono ricorrere all'autoapprovvigionamento. A differenza del modello del mercato commerciale con punti vendita con l'obbligo di licenza non si constata alcun incremento significativo del consumo e della potenza della canapa. La regolamentazione della canapa diminuisce inoltre i pregiudizi così come le spese per la repressione e porta così a una riduzione dei costi sociali e della stigmatizzazione.

Uno svantaggio di tale disciplinamento è la ridotta portata. L'autoapprovvigionamento legale della coltivazione in proprio riguarda negli Stati Uniti e in Canada il 3-10 per cento dei consumatori (se il modello fosse offerto in maniera esclusiva, la percentuale sarebbe di poco maggiore). Un'eventuale registrazione dei consumatori che vogliono praticare la coltivazione in proprio può contribuire a ridurre l'attrattività del modello. In questo modo non è possibile eliminare a sufficienza il mercato nero. Per questo il modello viene di norma combinato con altri sistemi di vendita legali per i consumatori che non vogliono coltivare in proprio.

La qualità dei prodotti è incerta (ma Malta offre test gratuiti). Anche la tutela della gioventù può – diversamente rispetto al caso dei punti vendita autorizzati – essere attuata solo entro certi limiti. Non da ultimo, dovrebbe essere ridotto l'effetto del consumo problematico di canapa.

6.5.3.1.2 Autoapprovvigionamento collettivo (CSC)

Descrizione del modello: i CSC sono associazioni a scopo non lucrativo costituite da consumatori di canapa che coltivano collettivamente e dispensano canapa per uso personale dei propri membri adulti. Questo modello può essere visto come un ampliamento della coltivazione in proprio poiché non solo è consentita la coltivazione individuale, ma lo sono anche la coltivazione collettiva, non a scopo di lucro e la vendita a un gruppo di membri registrati.

Paesi: CSC legali esistono in Uruguay (oltre alla coltivazione in proprio e alla vendita in farmacie) e in futuro anche a Malta (oltre alla coltivazione in proprio). Vi sono però anche esperienze con CSC nel quadro di disciplinamenti di depenalizzazione, nello specifico in Spagna.

Aspetti normativi: si disciplina in particolare chi può essere membro (generalmente adulti dai 19 anni in su), il numero di membri ammessi (15-45 in Uruguay, fino a 500 a Malta), quanta canapa può essere prodotta, quanta può essere venduta mensilmente ai membri (Uruguay: 40 g, Malta: 50 g), come le associazioni devono essere strutturate e come vengono autorizzate. Altri possibili aspetti normativi sono la possibile imposizione dei prodotti, la formazione del personale addetto alla vendita o la distanza dalle scuole. Generalmente la qualità dei prodotti e il tenore di THC non viene disciplinato, tuttavia tale aspetto non è escluso. È possibile anche che vengano definiti obiettivi di salute e relativi investimenti (cfr. anche le «Cannabis Incorporated Societies», proposte da *Wilkins*⁸⁷).

Stato dei dati: poiché l'attuazione del modello disciplinato dei CSC a Malta non è ancora iniziata, i pochi studi si concentrano principalmente sul contesto uruguayano. In aggiunta vi sono alcuni riferimenti a CSC non legali in Spagna (iniziative delle regioni autonome di Catalogna e Navarra per creare condizioni quadro giuridiche per CSC depenalizzati sono state impediti dal Tribunale supremo spagnolo).

Vantaggi e svantaggi: i CSC possono aiutare a ridurre il mercato nero. Di conseguenza, anche senza controlli dei prodotti si riduce il rischio di consumare sostanze diluenti pericolose. Studi su CSC

⁸⁷ Wilkins, C. (2016): 'After the legalisation of cannabis: the Cannabis Incorporated Society (CIS) regulatory model for recreational cannabis in New Zealand.' in New Zealand Medical Association, 129 (1433):74-77.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

spagnoli dimostrano che il contesto di queste associazioni è idoneo a incentivare un consumo responsabile, poco rischioso di canapa tra i suoi membri.⁸⁸ Allo stesso modo il principale obiettivo di disciplinamento di Malta è quello di ridurre i rischi e i danni a carico dei consumatori. Poiché i membri sono registrati, è possibile controllare e limitare la quantità acquistata ogni mese, fatto realizzabile con più difficoltà negli altri modelli per motivi di protezione dei dati. Con una formazione opportuna dei membri, è ipotizzabile un riconoscimento preliminare del consumo problematico. Dal punto di vista della salute pubblica l'aspetto principale è che non si creino incentivi per un maggior consumo. Questo implica tuttavia che le condizioni quadro legali garantiscano che i CSC possano essere «annacquati» e ridotti a «punti vendita quasi a scopo di lucro».

In Uruguay questo modello, oltre alla coltivazione in proprio e alla vendita nelle farmacie, si rivolge al numero più basso di consumatori in assoluto. L'obbligo di associarsi dovrebbe essere uno degli ostacoli che potrebbe essere rilevante anche per la Svizzera. Pertanto anche in questo caso i ricavi fiscali attesi sono minori rispetto a un mercato commerciale della canapa severamente disciplinato.⁸⁹

6.5.3.2 Approcci senza scopo di lucro

6.5.3.2.1 Produzione e distribuzione senza scopo di lucro

Oltre all'autoapprovvigionamento sono ipotizzabili forme di produzione non a scopo di lucro, per esempio associazioni senza scopo di lucro che possono ottenere un'autorizzazione per la produzione (coltivazione, fabbricazione). Nella pratica tali modelli non hanno rivestito sinora alcuna importanza e non vi sono esperienze significative al riguardo con altri stupefacenti. Nell'ambito della canapa non medica in New Hampshire e Delaware i punti di consegna non a scopo di lucro («dispensaries») producono generalmente la canapa autonomamente. Per il disciplinamento dell'impiego della canapa a fini non medici si potrebbe eventualmente ricorrere anche a questo approccio.

In assenza di esperienze con questo modello e dato che lo stesso non viene trattato seriamente per l'impiego non medico né a livello internazionale né in Svizzera, non verrà approfondito ulteriormente in questa sede. Se la produzione non a scopo di lucro in Svizzera dovesse essere presa in esame, come per la produzione commerciale della canapa dovrebbero essere stabilite prescrizioni sulla coltivazione e la qualità dei prodotti.

6.5.3.2.2 Vendita senza scopo di lucro

Gli approcci senza scopo di lucro entrano in gioco in particolare nell'ambito della vendita. Tali modelli rendono la canapa legalmente accessibile anche ai consumatori che non la vogliono coltivare in proprio o non fanno parte di un'associazione di coltivazione. La vendita viene organizzata da organizzazioni no profit d'interesse pubblico. L'ipotesi alla base è che attraverso l'orientamento no profit dei punti vendita non vengono creati incentivi inerenti per l'ampliamento della vendita, la promozione dello smercio e lo stimolo della domanda. Il fatturato generato viene impiegato, oltre che per coprire i costi, per scopi d'interesse pubblico. A livello internazionale modelli di questo tipo nell'ambito della canapa non sono stati ancora attuati. Tuttavia si dispone di esperienze con tali approcci legate all'alcool o al gioco d'azzardo, soprattutto dalla Nuova Zelanda.

Punti vendita di organizzazioni senza scopo di lucro private (ONP private)

Descrizione del modello: in questo modello la canapa viene venduta da organizzazioni no profit (ONP) non commerciali, come per esempio fondazioni d'interesse pubblico, che a tal fine ricevono

⁸⁸ Per esempio Obradors-Pineda, A., et al (2021). "Harm reduction and cannabis social clubs: Exploring their true potential." International Journal of Drug Policy 97.

⁸⁹ Hoff, O. (2022): Cannabis in der Schweizer Volkswirtschaft. Seismo Verlag: Zurigo e Ginevra.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

un'autorizzazione statale.⁹⁰ Una quota fissa del fatturato è riservata a scopi di utilità pubblica. Può andare a beneficio della collettività oppure essere vincolata per la prevenzione e/o il trattamento dei problemi legati alle dipendenze. Questo approccio trae ispirazione da un sistema impiegato in Nuova Zelanda per l'utilizzo delle slot machine. Lì per esempio il 40 per cento del fatturato di tali organizzazioni è destinato a scopi di utilità pubblica. Per la vendita di canapa, il 20 per cento del fatturato potrebbe andare a beneficio della prevenzione e del trattamento delle dipendenze, mentre un altro 20 per cento essere destinato alla collettività.⁹¹ La Svizzera prevede una tassa simile per le concessioni per le case da gioco, che prevedono il 40-80 per cento del fatturato a favore dell'AVS e dei Cantoni di ubicazione. Diversamente dal modello ONP, i casinò hanno tuttavia interessi commerciali. Da una parte devono adottare anche misure di prevenzione contro la dipendenza dal gioco, ma dall'altra nel caso delle ONP la prevenzione può essere stabilita a scopo di vendita. L'autorizzazione per la vendita di canapa potrebbe essere limitata per esempio alle organizzazioni che sono attive nella prevenzione, negli aiuti in caso di dipendenze e nella riduzione del danno.

Paesi: nell'ambito della vendita di canapa non medica non sono state fatte alcune esperienze con tali modelli. Tuttavia nel New Hampshire e in Delaware sono concessi soltanto punti di consegna no profit di canapa medica, che spesso coltivano i propri prodotti.

Aspetti normativi: occorre regolare i requisiti posti alle ONP, il sistema di autorizzazioni e la quota e la destinazione delle tasse. Inoltre possono essere previsti imposte vincolate così come un prezzo minimo. Altri aspetti normativi generali riguardano i limiti di età, la distanza dei punti vendita dalle scuole ecc. La produzione di canapa per questi punti vendita può essere organizzata in vari modi, in funzione o meno delle organizzazioni autorizzate, sia non a scopo di lucro, a scopo commerciale oppure organizzata dallo Stato.

Stato dei dati: in Nuova Zelanda l'attuazione di questo modello nell'ambito del gioco d'azzardo ha contribuito a rallentare l'incremento delle spese per il gioco d'azzardo, a supportare le autorità locali nella limitazione del numero di slot machine e ad assicurare che una parte del fatturato venisse destinato a scopi di utilità pubblica.

Vantaggi e svantaggi: si può supporre che l'introduzione di questo modello per la vendita di canapa possa ridurre il mercato nero, soprattutto se vengono mantenute misure repressive per sconfiggerlo. In generale il modello dovrebbe contribuire a limitare e impedire, in relazione al consumo di canapa, che gli interessi commerciali determinino il mercato della canapa.⁹²

Una questione irrisolta è come gestire i fatturati presumibilmente elevati delle ONP in relazione a una vendita legale della canapa. Se una gran parte delle eccedenze non viene vincolata e fatta confluire in un fondo centrale, per le singole ONP potrebbe risultare difficile poterle utilizzare in modo ragionevole per i loro scopi di utilità pubblica.

La diffusione di alternative di vendita non commerciali è ridotta al di fuori del settore della canapa e altrettanto lo sono la relativa ricerca e valutazione. Per questo è positivo che ora in Svizzera nel quadro di sperimentazioni pilota si testino e valutino in maniera mirata tali modelli.

Punti vendita dei Comuni («community trust model» con ONP di diritto pubblico)

⁹⁰ A livello internazionale in relazione alla coltivazione di canapa autorizzata da un'autorità di controllo statale si parla di un *sistema di licenze*. Questo concetto si rifà alla CU 61 (RS 0.812.121.0). Tuttavia, nel sistema giuridico svizzero per concessione di una licenza si intende la cessione di un diritto d'autore da privati a terzi. Lo Stato può eventualmente rilasciare licenze obbligatorie (per esempio nell'ambito della fabbricazione di medicinali). Nella terminologia giuridica svizzera, nel caso del permesso di esercitare un'attività quale la produzione o la vendita di canapa a determinate condizioni, si parla di «autorizzazione».

⁹¹ Wilkins, C. (2018): 'A "not-for-profit" regulatory model for legal recreational cannabis: Insights from the regulation of gaming machine gambling in New Zealand.' in International Journal of Drug Policy, 53: 115-122.

⁹² Wilkins, C. (2018): 'A "not-for-profit" regulatory model for legal recreational cannabis: Insights from the regulation of gaming machine gambling in New Zealand.' in International Journal of Drug Policy, 53: 115-122.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Descrizione del modello: rispetto al modello ONP, i punti vendita qui sono una proprietà di diritto pubblico, per esempio di Comuni politici. Anche questo modello si basa su un sistema esistente proveniente dalla Nuova Zelanda, dove era stato realizzato nell'ambito della vendita di alcool, i cosiddetti «alcohol licensing trusts».⁹³ Come anche nel modello di vendita con ONP private, la vendita di stupefacenti qui non viene affidata ad aziende del settore privato. Rispetto alle aziende comunali, che svolgono servizi pubblici per la popolazione, anche in questo è possibile prevedere una quota fissa del fatturato per scopi d'interesse pubblico e i mezzi vengono impiegati generalmente a livello locale. Questo approccio deve essere distinto anche dalle aziende comunali, che sono orientate al profitto e perseguono in primo luogo lo scopo di generare entrate per il Comune (p. es. i casinò, che in certi Stati federali americani vengono gestiti in riserve da Comuni indigeni).

Poiché le città in Svizzera si sono già impegnate notevolmente per le sperimentazioni pilota con la canapa, non è da escludere che sarebbero disposte ad assumere un tale ruolo.

Aspetti normativi: occorre disciplinare qui le responsabilità e i compiti specifici dei Comuni. Per il resto è necessario rispettare gli stessi aspetti normativi validi per i punti vendita di canapa di ONP private.

Stato dei dati: questo modello non è stato pressoché studiato empiricamente.

Vantaggi e svantaggi: I punti vendita gestiti dai Comuni consentono potenzialmente alle autorità comunali un forte controllo del commercio al dettaglio di canapa. In questo modo è possibile reagire rapidamente in caso emergano eventuali problemi. Un rischio potrebbe risiedere nel fatto che se le entrate confluiscono nel budget generale del Comune, sorge una certa dipendenza delle finanze comunali da tale fatturato e possono emergere nuovamente falsi incentivi (interesse per un elevato fatturato vs. nessun incentivo del consumo / tutela dei consumatori a rischio).⁹⁴ Servono dunque chiari criteri di governance per queste aziende. Inoltre valgono i vantaggi e gli svantaggi esposti per i punti vendita di canapa di ONP private.

6.5.3.3 Monopolio statale

Un monopolio statale nell'ambito degli stupefacenti può assumere diverse forme: può fare riferimento alla produzione, alla vendita o a entrambe. Inoltre un monopolio può essere totale o parziale, cioè limitarsi soltanto a determinati ambiti come il commercio online o determinati prodotti.⁹⁵ Il monopolio può esistere sia a livello nazionale sia a livello subnazionale (p. es. Cantoni).

Un modello di monopolio statale deve garantire un severo controllo della produzione e/o della vendita e prevenire gli effetti svantaggiosi della concorrenza del settore privato sul consumo della canapa. Può anche servire a generare entrate statali.

6.5.3.3.1 Monopolio statale della produzione e della vendita

Descrizione del modello: un monopolio statale della produzione significa che è lo Stato a essere esclusivamente responsabile della produzione della canapa. Può prevedere anche un monopolio per il commercio all'ingrosso. Il monopolio statale per il commercio all'ingrosso è previsto per la canapa nella CU 61 (art. 28 in combinato disposto con l'art. 23 cpv. 2 lett. d ed e CU 61), anche se la convenzione prevede soltanto la coltivazione a fini medici o di ricerca. È ipotizzabile che non sia lo Stato a occuparsi fisicamente della produzione, bensì che incarichi una o più aziende a tale fine o

⁹³ Rychert, M. and C. Wilkins (2019): 'A 'community enterprise' model for recreational cannabis: Lessons from alcohol licensing trusts in New Zealand.' in *The International Journal on Drug Policy*, 67: 72.

⁹⁴ Shanthosh, J., Angell, B., Wilson, A., Latimer, J., Hackett, M. L., Eades, A.-M., & Jan, S. (2018). Generating sustainable collective action: Models of community control and governance of alcohol supply in Indigenous minority populations. *International Journal of Drug Policy*, 62, 78-85.

⁹⁵ 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.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

rilasci concessioni. Questo può essere attuato analogamente al monopolio dell'alcool per le bevande distillate: secondo l'articolo 3 capoverso 1 della legge sull'alcool, il diritto di fabbricare bevande distillate spetta esclusivamente alla Confederazione. Tuttavia, secondo l'articolo 3 capoverso 2, l'esercizio di questo diritto è concesso a società cooperative o ad altre imprese private. La Germania ha risolto in maniera analoga la produzione di canapa nell'ambito dell'impiego medico (agenzia statale di controllo della canapa). Pertanto, lo Stato non deve obbligatoriamente comparire in prima persona come attore del mercato.

Un monopolio statale della produzione potrebbe limitarsi per esempio a determinate categorie di prodotti molto rischiose, per esempio ai prodotti della canapa come i concentrati, che hanno un tenore di THC più elevato (similmente al monopolio dell'alcool per bevande distillate).

Paesi: in nessuno dei Paesi che hanno legalizzato la canapa i prodotti della canapa vengono prodotti dallo Stato in senso stretto. Il Paese che si avvicina di più a un monopolio statale della produzione è l'Uruguay, che per questo ha fornito una licenza a due aziende private, a cui detta regole molto rigide inerenti ai requisiti per questi prodotti. Anche nell'ambito dell'alcool o del tabacco non sembra che attualmente nei Paesi occidentali esistano più monopoli statali della produzione in senso stretto, in cui lo Stato svolge da solo la relativa attività, anche se tali monopoli sono durati a lungo in Islanda, Norvegia e Svezia. In Svizzera tuttavia esiste il monopolio dell'alcool della Confederazione per bevande distillate. Questo monopolio viene trasferito però tramite concessioni a distillatori privati (trasferimento dei compiti). Nell'ambito del commercio all'ingrosso i monopoli per l'alcool esistono per esempio nella maggior parte delle province canadesi.

Aspetti normativi: occorre disciplinare quali prodotti della canapa devono rientrare nel monopolio, quale autorità è responsabile della produzione e della coltivazione, se devono essere incaricati terzi della produzione ed eventualmente come deve essere organizzato il commercio all'ingrosso, se deve essere controllato a livello statale. Occorre altresì fissare degli standard per la qualità dei prodotti.

Stato dei dati: non vi è praticamente alcuna panoramica sugli effetti di un monopolio statale della produzione sulla salute pubblica. La maggior parte degli esperti concorda tuttavia con il fatto che un monopolio statale nella produzione e nel commercio all'ingrosso avrebbe effetti positivi al riguardo.⁹⁶ È più probabile trovare ancora evidenze relative a un monopolio statale del commercio all'ingrosso di alcool. Con l'abrogazione del monopolio di produzione, commercio all'ingrosso e importazione relativo all'alcool in Svezia dopo l'adesione all'UE nel 1995, il consumo di alcool tra il 1995 e il 2005 è aumentato del 21 per cento, per poi scendere nuovamente.⁹⁷

Vantaggi e svantaggi: con un monopolio sul commercio all'ingrosso è possibile garantire potenzialmente un elevato controllo dei prezzi, frenando l'influsso di interessi commerciali.⁹⁸ Questo può portare a sua volta a un consumo più basso.⁹⁹

Un monopolio statale sulla produzione può potenzialmente garantire nel modo più efficiente che nessuna canapa illegale finisca nella vendita legale e che non si verifichino dirompimenti illegali. Questo aspetto di sicurezza era prioritario nel monopolio statale prescritto con la CU 61. Pertanto è possibile che un tale disciplinamento nel quadro delle convenzioni internazionali sul controllo delle droghe dell'ONU venga accettato.

⁹⁶ Ritter, A., Barrett, L., O'Reilly, K., & Wilkinson, C. (2022). Lessons learnt from alcohol and tobacco for cannabis regulation. Sidney: University of New South Wales.

⁹⁷ www.scb.se – „Alkohol- und Tabakkonsum“ (disponibile in svedese, riassunto in inglese)

⁹⁸ Room, R. (2000). Alcohol monopolies as instruments for alcohol control policies. In O. E. (Ed.), *International seminar on alcohol retail monopolies* (pp. 7-16). National Research & Development Centre for Welfare and Health.

⁹⁹ Pacula, R. L., Kilmer, B., Wagenaar, A. C., Chaloupka, F. J., & Caulkins, J. P. (2014). Developing public health regulations for marijuana: lessons from alcohol and tobacco. *American Journal of Public Health*, 104(6), 1021-1028.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Un monopolio statale della produzione può anche garantire che soltanto prodotti omologati, che soddisfano i requisiti di qualità, facciano il loro ingresso nel commercio legale. Il controllo statale può, con risorse adeguate, essere assicurato anche senza un monopolio, benché non in modo così diretto.

6.5.3.3.2 Monopolio statale della vendita

Descrizione del modello: nel caso di un monopolio statale della vendita, la vendita di canapa per scopi non medici è nelle mani dello Stato. Lo Stato non dovrebbe necessariamente gestire in prima persona i punti vendita. Per tale compito potrebbe concludere anche convenzioni sulle prestazioni con organizzazioni private adeguate (p. es. aziende con scopo d'interesse pubblico, «for benefit»). Similmente alla dispensazione di eroina, nel caso di un simile modello i responsabili dei punti vendita potrebbero essere Cantoni, Comuni o organizzazioni private (nello specifico l'orientamento delle offerte per il gruppo dei consumatori di canapa, che consumano per scopi non medici, dovrebbe distinguersi naturalmente da una dispensazione controllata nel quadro di un trattamento medico ai sensi del diritto sugli stupefacenti per persone dipendenti da eroina).¹⁰⁰

Il monopolio statale della vendita può limitarsi anche a determinati canali di vendita. Per esempio il Canada dopo l'introduzione della legalizzazione ha avuto un monopolio statale della vendita per il commercio online. La premessa era che in ambito online in particolare l'attuazione della protezione della gioventù è più difficile e un monopolio su questo punto deve garantire un controllo statale sufficiente. Tuttavia questa limitazione è stata abrogata in diverse province durante la pandemia di COVID-19, pertanto nel mentre anche i negozi privati possono vendere online. Attualmente non è chiaro se dopo la fine della pandemia la situazione dovrà essere ripristinata.

In alcune province canadesi ci sono anche modelli ibridi, in cui punti vendita di canapa privati e punti vendita statali dello stesso tipo (offline, online) coesistono. In questo caso lo Stato è coinvolto anche nella vendita, ma non si tratta di un modello di monopolio (cfr. anche punti vendita dei Comuni).

Paesi: mentre la produzione di canapa per scopi non medici inclusi gli standard per i prodotti in Canada sono disciplinati a livello federale, il Cannabis Act prevede che le province godano di un'enorme autonomia circa il regolamento della vendita. A seconda della provincia la vendita è organizzata privatamente, per mano statale oppure esiste un modello ibrido, che prevede offerenti sia privati che statali. Questo consentirà in futuro un confronto sistematico di questi modelli di vendita. Un monopolio statale della vendita per canapa a scopi non medici è presente in Canada nella provincia del Québec e nei Territori del Nord-Ovest. Poiché questi ultimi contano solo circa 40 000 abitanti, questo punto non viene approfondito ulteriormente. In Québec la *Société Québécoise du Cannabis* è l'unico ente riconosciuto per il commercio all'ingrosso (acquisto e logistica) e il commercio al dettaglio (gestione dei punti vendita). Il suo scopo è garantire la vendita di canapa orientata alla tutela della salute e integrare i consumatori nel mercato legale, senza incentivare il consumo di canapa.¹⁰¹ Valgono condizioni quadro severe: per esempio non è autorizzata la coltivazione per uso personale. La vendita è consentita soltanto ad adulti a partire dai 21 anni di età (altrimenti in Canada lo sarebbe dai 18 o 19 anni) e solo limitata a determinati prodotti (non «edibles», ossia prodotti della canapa edibili). Il consumo nei locali pubblici è vietato. In questo modo il Québec possiede un modello di vendita nettamente più restrittivo rispetto alle altre province canadesi.

In senso stretto oltre al Québec non esistono altri modelli di vendita della canapa con monopolio statale. Tuttavia la normativa in Uruguay vi si avvicina molto con la vendita in farmacie con apposita licenza.¹⁰² Il prezzo al dettaglio e i prodotti che possono essere venduti sono stabiliti dallo Stato e l'autorità di controllo della canapa determina anche chi può produrre la canapa per il mercato e

¹⁰⁰ Cfr. art. 14 cpv. 2 dell'ordinanza del 25 maggio 2011 sulla dipendenza da stupefacenti (ODStup; RS 812.121.6)

¹⁰¹ Cfr. Quebec Official Publisher (2018). 'Bill 157. An Act to constitute the Société québécoise du cannabis, to enact the Cannabis Regulation Act and to amend various highway safety-related provisions.' Chapter 10 Division 1. *National Assembly*.

¹⁰² Pardal et al (2022): Alternatives to for-profit commercialization of cannabis supply for non-medical use. Bruxelles: RAND.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

quanta. Per la vendita nelle farmacie il tenore di THC è limitato al 9 per cento. Inoltre è ammesso soltanto l'autoapprovvigionamento (coltivazione in proprio e CSC).

I monopoli statali della vendita esistono già da più tempo per l'alcool, appunto in Québec e soprattutto in Scandinavia. Dopo l'eliminazione parziale del proibizionismo legato all'alcool negli anni '20 del Novecento, Svezia, Norvegia e Islanda hanno organizzato a livello statale la produzione, l'importazione e il commercio all'ingrosso e al dettaglio. Nell'ambito dell'adesione all'UE della Svezia questo Paese ha dovuto privatizzare progressivamente la produzione, l'importazione e l'esportazione a causa della libera circolazione delle merci, tuttavia ha potuto mantenere il monopolio del commercio al dettaglio per la vendita. Dopo che nei punti vendita di alcool statali le quantità di alcool vendute sono state storicamente razionalizzate, più tardi questi Paesi sono passati a mantenere basso il consumo limitando i punti vendita, gli orari di apertura e soprattutto attraverso un'imposizione molto elevata.

Aspetti normativi: oltre all'organizzazione dei punti vendita e alle modalità di vendita, anche in questo modello devono essere disciplinati in particolare i limiti di età per la vendita, la disponibilità (numero di punti vendita, orari di apertura), il consumo in pubblico e l'imposizione, la protezione della gioventù e dei bambini (p. es. confezioni a prova di bambino) nonché eventuali prezzi minimi. La produzione di canapa può essere organizzata sia a livello privato sia essere soggetta anche a un monopolio statale.

Stato dei dati: per il confronto delle macrostrutture (p. es. monopolio statale della vendita vs. vendita commerciale organizzata privatamente) nel caso della canapa non esiste praticamente alcuno studio. Dal Canada vi sono alcune prove di una maggiore disponibilità di canapa (chiaramente più negozi pro capite e orari di apertura più lunghi) in modelli ibridi (privati e statali) rispetto a modelli di commercio al dettaglio puramente statali.¹⁰³ La disponibilità è un importante fattore che incide sul consumo di stupefacenti. Per quanto concerne il consumo dei minorenni, quest'ultimo in Québec non è aumentato dopo la legalizzazione. Lo stesso vale tuttavia anche per altre province canadesi con modelli di vendita non statali.¹⁰⁴ Qui occorre osservare da un lato che per tutti i modelli vige un divieto di vendita ai minorenni e, dall'altro, il periodo di osservazione non è sufficientemente lungo per poter trarre conclusioni affidabili.

Alcune indicazioni sugli effetti della struttura di mercato derivano dall'ambito del disciplinamento dell'alcool, anche se queste si basano su studi singoli (non esistono panoramiche sistematiche o meta-analisi). I monopoli statali a livello del commercio all'ingrosso e al dettaglio sono associati a un minore consumo di alcool e danni legati a questa sostanza.¹⁰⁵ Esperimenti naturali, in cui il monopolio statale del commercio al dettaglio per l'alcool è stato eliminato e sostituito con un mercato privatizzato, hanno mostrato che l'alcool sarebbe disponibile più facilmente, il che porterebbe a un maggior consumo e dunque a maggiori danni a esso connessi.¹⁰⁶ Dopo una privatizzazione il consumo di alcool è aumentato tra i consumatori a rischio, in particolare anche quello più a rischio tra i giovani.¹⁰⁷ Uno studio di modello più recente stima che sostituendo i punti vendita statali di alcool in Svezia con la vendita di questa sostanza nei negozi di derrate alimentari, poiché aumenterebbe il consumo nella

¹⁰³ Myran, D. T., Brown, C. R. L., & Tanuseputro, P. (2019). Access to cannabis retail stores across Canada 6 months following legalization: a descriptive study. *CMAJ Open*, 7(3), E454-e461.

¹⁰⁴ Zuckermann, A. M., Battista, K. V., Bélanger, R. E., Haddad, S., Butler, A., Costello, M. J., & Leatherdale, S. T. (2021). Trends in youth cannabis use across cannabis legalization: Data from the COMPASS prospective cohort study. *Preventive medicine reports*, 101351. <https://doi.org/10.1016/j.pmedr.2021.101351>

¹⁰⁵ Hahn, R. A., Middleton, J. C., Elder, et al. (2012). Effects of alcohol retail privatization on excessive alcohol consumption and related harms: a community guide systematic review. *Am J Prev Med*, 42(4), 418-427.

¹⁰⁶ Babor, T., Caetano, R., Casswell, S., et al. (2010). *Alcohol: No ordinary commodity: Research and public policy*, 2nd ed. Oxford University Press.

Her, M., Giesbrecht, N., Room, R., & Rehm, J. (1999). Privatizing alcohol sales and alcohol consumption: evidence and implications. *Addiction*, 94(8), 1125-1139.

¹⁰⁷ Gohari, M. R., Cook, R. J., Dubin, J. A., & Leatherdale, S. T. (2021). The impact of an alcohol policy change on developmental trajectories of youth alcohol use: examination of a natural experiment in Canada. *Can J Public Health*, 112(2), 210-218.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

popolazione, ogni anno si dovrebbe fare i conti con un incremento del numero di decessi del 76 per cento nonché delle ospedalizzazioni causate dall'alcool, del 42 per cento.¹⁰⁸

Vantaggi e svantaggi: un'analisi di esperti è giunta alla conclusione che un monopolio statale per la produzione, il commercio all'ingrosso e al dettaglio di canapa è lo strumento più efficace per raggiungere i tre importanti obiettivi di salute pubblica: ridurre il consumo di canapa tra i giovani, ridurre l'eccessivo consumo di canapa nella popolazione in generale nonché la guida sotto l'effetto di canapa.¹⁰⁹

Il vantaggio di un modello di monopolio statale sta nel fatto che l'affermazione degli altri aspetti normativi, come la pubblicità, l'etichettatura, gli orari di vendita nel commercio al dettaglio ecc., sono parte del sistema statale e non è richiesta un'ottemperanza o attuazione. Inoltre viene meno la necessità di dirigere un settore a scopo di lucro, i cui obiettivi potrebbero entrare in conflitto con quelli della salute pubblica. Qui occorre tuttavia osservare che gli effetti di un modello di vendita statale dovrebbero dipendere fortemente dai suoi obiettivi e dalla sua struttura concreta. Se il monopolio statale è orientato in modo tale da limitare l'entità del consumo e dei danni attraverso meccanismi quali il prezzo, la disponibilità limitata nel tempo e nello spazio e la limitazione dei consumatori (no minorenni, no persone con un consumo problematico), ciò può avere effetti molto positivi sulla salute pubblica. Se tuttavia tali monopoli hanno come obiettivo primario quello di generare entrate pubbliche, allora gli effetti dovrebbero essere piuttosto contrari.

Un potenziale svantaggio è che per l'attuazione di un tale modello deve essere creata una burocrazia statale adeguata. Che questo non porti automaticamente a maggiori costi lo mostra un confronto tra le catene di approvvigionamento nelle province Alberta (privata) e Québec (statale): data la sua catena di approvvigionamento più diretta, i costi di distribuzione in Québec sono inferiori.¹¹⁰

Nel complesso un tale approccio per il disciplinamento di stupefacenti in Svizzera sarebbe nuovo e piuttosto esotico nel contesto del sistema economico svizzero liberale. Poiché non esistono ancora strutture di vendita di prodotti della canapa, il linea di principio un tale modello potrebbe tuttavia essere esplorato.

6.5.3.4 Mercato commerciale

In un mercato della canapa commerciale l'approvvigionamento dei consumatori viene preso in carico da attori privati e a scopo di lucro. Può assumere un orientamento commerciale o l'intera catena di approvvigionamento della canapa oppure soltanto la produzione o la vendita. Attualmente esiste un modello ibrido soltanto in Québec, dove le licenze di produzione vengono rilasciate ad aziende, ma il sistema di vendita è statale. Negli Stati federali americani con mercati di canapa legali l'intera catena di approvvigionamento viene coperta da aziende che puntano al profitto. In alcuni Stati tuttavia è vietata la cosiddetta «integrazione verticale» di coltivazione, fabbricazione e vendita. In questo modo si intende evitare che singole aziende possano acquisire troppo potere sul mercato. La fabbricazione e la vendita incl. consulenza sui prodotti devono rimanere indipendenti le une dalle altre.

6.5.3.4.1 Produzione e distribuzione a scopo di lucro

Descrizione del modello: le aziende private coltivano la canapa e fabbricano prodotti della canapa. A tal fine devono ottenere un'autorizzazione statale. Sul piano della salute pubblica è richiesto un elevato controllo del mercato.

¹⁰⁸ Stockwell, T., Sherk, A., Norström, T., et al. (2018). Estimating the public health impact of disbanding a government alcohol monopoly: application of new methods to the case of Sweden. *BMC Public Health*, 18(1), 1400.

¹⁰⁹ Blanchette, J. G., Pacula, R. L., Smart, R., et al. (2022). Rating the comparative efficacy of state-level cannabis policies on recreational cannabis markets in the United States. *International Journal of Drug Policy*, 106, 103744.

¹¹⁰ Gibbs, B., et al (2021): Comparing two provinces – retail in Alberta vs. Quebec. Chapter 4. In Gibbs, B. et al (2021). Cannabis Legalisation – Canada's Experience, Public First.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Paesi: tutti i Paesi con mercati della canapa legali applicano questo modello per la sua produzione, tranne quelli che conoscono soltanto l'autoapprovvigionamento (Malta, Lussemburgo).

Aspetti normativi: occorre disciplinare il sistema di autorizzazioni (tra le altre cose, se vada limitato il numero di queste ultime) e se è consentita un'integrazione verticale con il commercio all'ingrosso e al dettaglio. L'aspetto normativo più importante riguarda la definizione di standard per la coltivazione e la fabbricazione, nonché l'emanazione di prescrizioni sulla qualità dei prodotti, il loro imballaggio e le loro informazioni. Un disciplinamento orientato alla salute pubblica della produzione, con un severo controllo del mercato, pone elevati standard, crea meccanismi di controllo efficaci e prevede sanzioni dissuasive nonché la revoca dell'autorizzazione in caso di gravi violazioni.

Stato dei dati: poiché nella realtà finora non esistono alternative al sistema di autorizzazioni statali («sistema di licenze») per produttori di canapa a scopo di lucro, non esistono dati comparativi che consentirebbero una rigida valutazione del modello.

Negli Stati Uniti la legalizzazione di canapa a scopi non medici ha portato a un incremento della vaporizzazione e a un calo del fumo, il che è positivo. D'altro canto questa diversificazione dei profitti ha portato anche a una diffusione di nuovi prodotti che risultano potenzialmente più allettanti anche per i minorenni (tra cui bevande dolci e dolci contenenti THC, prodotti addizionati di aromi). Nel complesso sono aumentati i prodotti con un tenore di THC molto elevato (concentrati, isolati). Questi concentrati e anche la diffusione di prodotti della canapa commestibili («edibles») hanno portato a un aumento di intossicazioni gravi e/o involontarie.¹¹¹

Vantaggi e svantaggi: una produzione di canapa organizzata commercialmente è efficiente dal punto di vista economico e favorisce le innovazioni dei prodotti. Quest'ultimo aspetto può essere auspicato dal punto di vista della salute pubblica, per esempio se vengono sviluppati prodotti caratterizzati da un minor rischio. D'altro canto ciò può portare tuttavia anche a un maggiore sviluppo di prodotti più rischiosi, che sono molto potenti o che si rivolgono in particolare anche ai più giovani. Uruguay, Malta e diverse province canadesi hanno per questo disciplinato e limitato i prodotti in modo più severo rispetto agli Stati Uniti.

6.5.3.4.2 Vendita a scopo di lucro

I due modelli principali esistenti per la vendita commerciale sono il modello della vendita nelle farmacie e specifici negozi della canapa. Una vendita libera di canapa come per la maggior parte dei beni quotidiani, ad esempio nei negozi di alimentari sarebbe, in ottica di prevenzione, molto problematica e finora non presa in considerazione seriamente né a livello internazionale né a livello nazionale, per cui si rinuncia alla descrizione di un tale modello.

Una vendita commerciale può esistere parallelamente a possibilità di vendita non commerciali (no profit o statali), come per esempio in diverse province canadesi.

Vendita in farmacie

Descrizione del modello: per la vendita di canapa a scopo non medici nelle farmacie si ricorre a un sistema di vendita esistente per gli stupefacenti (medici). Le farmacie necessitano di una specifica autorizzazione per questo scopo.

Paesi: il modello delle farmacie per la vendita di canapa non medica è stato introdotto in Uruguay. Le prescrizioni per la vendita di canapa nelle farmacie sono restrittive e la selezione dei prodotti

¹¹¹ Schmidhauser, V. & Zobel, F. (2021). *Revue de littérature sur l'impact de la légalisation du cannabis aux Etats-Unis, au Canada et en Uruguay*. Losanna : Dipendenze Svizzera

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

fortemente limitata. I consumatori devono farsi iscrivere in un registro centrale per acquistare canapa. L'osservanza delle disposizioni viene controllata da vicino dalle autorità. Non vi è praticamente margine d'azione imprenditoriale nella vendita di canapa per le farmacie, per cui questo modello per la vendita commerciale è di fatto atipico e anche definito «quasi statale».

Il modello delle farmacie viene discusso anche in Svizzera in relazione alla legalizzazione della canapa. Attualmente vengono testati vari modelli delle farmacie per la vendita di canapa a scopi ricreativi nelle città di Basilea, Zurigo nonché Berna/Biel/Lucerna nel quadro di tre sperimentazioni pilota (cfr. cap. 6.2.4).

Aspetti normativi: occorre disciplinare i requisiti per le farmacie per la vendita di canapa, il sistema di autorizzazione e un'eventuale limitazione delle autorizzazioni. La vendita e il consumo, l'imposizione, i provvedimenti di protezione della gioventù e la produzione di canapa possono, come per tutti i modelli di vendita, essere stabiliti in modi molto diversi.

Stato dei dati: nonostante l'Uruguay sia il primo Paese ad aver legalizzato la canapa a scopi non medici, i dati di salute pubblica disponibili sui suoi effetti sono ancora limitati e non forniscono alcun quadro chiaro degli effetti della legalizzazione.

Nei primi anni successivi alla legalizzazione è emerso che la domanda non poteva essere soddisfatta, così molti acquirenti hanno continuato a rifornirsi presso il mercato nero. Secondo le stime nel 2018 i consumatori che hanno acquistato canapa legalmente sono stati solo un quarto-un terzo. Queste sfide dovrebbero dipendere dal numero ridotto di farmacie con licenza per la vendita, ma anche dall'obbligo di registrazione per consumatori con limitazioni delle quantità di produzione.

Vantaggi e svantaggi: in linea di principio si può constatare che in questo contesto di vendita si può garantire una gestione professionale e orientata alla salute dello stupefacente canapa. Le farmacie dispongono inoltre dell'infrastruttura e dell'esperienza per una gestione sicura degli stupefacenti e l'assunzione degli obblighi di documentazione.

Con una vendita di canapa a scopi ricreativi nelle farmacie è potenzialmente più difficile distinguere tra uso a scopo medico e non medico, come ha proposto il Consiglio federale nel suo rapporto in adempimento del postulato 17.4076 Rechsteiner Paul, Prospettive della politica svizzera in materia di droghe. La distinzione tra mercato medico e mercato non medico è anche uno degli obiettivi dichiarati dell'Iv. pa. 20.473 Siegenthaler (cfr. cap. 6.2.5).

In un modello del genere occorre badare a che l'accessibilità dei punti vendita sia sufficientemente elevata, se si intende contrastare il mercato nero.

I modelli delle farmacie esaminati per la Svizzera nel quadro delle sperimentazioni pilota per dovrebbero essere leggermente meno restrittivi e dunque più interessanti per i consumatori rispetto all'approccio dell'Uruguay. Nelle sperimentazioni pilota già autorizzate nelle città di Basilea e Zurigo viene offerta quantomeno una varietà di prodotti più ampia che in Uruguay. Se i consumatori orientati all'impiego ricreativo senza un consumo problematico siano disposti ad acquistare la propria canapa in una farmacia dovrebbe dipendere largamente anche dal fatto che tali punti vendita abbiano un'offerta di prodotti e consulenza adeguata. Le sperimentazioni pilota in Svizzera mostreranno in che misura l'approccio è adatto al contesto svizzero.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Negozi di canapa

Descrizione del modello: la canapa può essere venduta in punti vendita creati ad hoc e autorizzati dallo Stato. Generalmente in questa sede non possono essere venduti, salvo i prodotti della canapa e gli accessori per il consumo, altri beni, in particolare alcool o tabacco.

Paesi: finora questo modello di vendita è stato attuato negli Stati federali americani con mercati della canapa legali come il Colorado o la California e nella maggior parte delle province canadesi, come per esempio Ontario o British Columbia. In Canada vige una legge nazionale che – con particolare attenzione per la salute pubblica – prevede determinate disposizioni. Le province possono emanare ulteriori disposizioni per la vendita. Negli Stati Uniti invece non esiste un quadro legale nazionale; gli Stati federali hanno allestito disciplinamenti propri nell'ambito delle proprie competenze sovrane.

In linea di principio i regolamenti negli Stati federali americani sono più compatibili con le esigenze dell'economia, ma anche meno orientati alla salute pubblica e alla protezione della gioventù, rispetto a quelli del Canada, anche se tra Stati federali e province vi sono grandi differenze. I disciplinamenti negli Stati federali che hanno legalizzato si rifanno principalmente ai locali controlli dell'alcool.

Aspetti normativi: gli aspetti normativi potenziali riguardanti la vendita, il consumo, la protezione dei bambini e della gioventù (p. es. imballaggi a prova di bambino) e la produzione sono simili a quelli di altri modelli di vendita. In particolare occorre definire un sistema opportuno di autorizzazione e controllo per attori commerciali, eventuali requisiti posti alla qualificazione del personale di vendita e limitazioni inerenti all'assortimento delle merci (solo determinati prodotti della canapa, no vendita di alcool o tabacco ecc.). Poiché tale aspetto riguarda aziende orientate al profitto, le disposizioni in materia di pubblicità rivestono un'importanza particolare.

Stato dei dati: in Colorado e nello Stato di Washington nel 2014 è iniziata la vendita al dettaglio di canapa a scopi non medici. Per questo, in questi Stati gli indicatori rilevanti sugli effetti della legalizzazione hanno potuto essere osservati già per un paio d'anni. È emerso che conformemente alle attese i prezzi sono nettamente diminuiti. La densità dei punti vendita continua ad aumentare. Il mercato nero continua ad esistere, ma sta progressivamente diminuendo.

Gli effetti della legalizzazione sulla prevalenza del consumo sono ancora oggetto di discussione. Nei primi anni la legalizzazione non sembra aver portato a un incremento del consumo tra i minorenni. Invece diversi studi segnalano un incremento della prevalenza del consumo tra gli adulti e in particolare tra i giovani adulti (18-25 anni). È difficile giudicare gli effetti della legalizzazione della canapa su questo indicatore, poiché l'incremento è osservabile anche in altri Stati senza mercato della canapa legale.¹¹²

I dati indicano anche che il numero di ricoveri in pronto soccorso legati alla canapa e i soggiorni ospedalieri sono aumentati dopo la legalizzazione. Questo sembra essere correlato in primo luogo al consumo di prodotti trasformati, spesso alimenti, tra cui da parte di bambini dell'età di 12 anni o più giovani. Sullo sviluppo di infortuni o malattie che potrebbero essere ricollegate al consumo di canapa non si dispone ancora di dati affidabili.

I risultati sulla sicurezza stradale sono altrettanto disomogenei e sono necessari dati più completi per poter trarre conclusioni definitive. Attualmente gli studi evidenziano un più forte aumento delle vittime di incidenti in relazione alla canapa in alcuni Stati che l'hanno legalizzata, ma anche un leggero incremento dei conducenti positivi a questa sostanza.

¹¹² Schmidhauser, V. & Zobel, F. (2021). *Revue de littérature sur l'impact de la légalisation du cannabis aux Etats-Unis, au Canada et en Uruguay*. Losanna: Dipendenze Svizzera

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

La legalizzazione negli Stati federali americani ha portato a un calo delle denunce e degli arresti in relazione alla canapa, soprattutto tra gli adulti. Al contrario, talvolta si osserva un aumento degli arresti negli Stati vicini. I dati sulla criminalità finora non hanno fornito un quadro chiaro degli effetti della legalizzazione in questo ambito.

La legalizzazione di canapa non medica in Canada risale a quattro anni fa e serviranno ancora alcuni anni affinché il mercato si stabilizzi. I dati disponibili segnalano che il mercato della canapa legale contrasta progressivamente il mercato nero, tuttavia quest'ultimo si adegua attraverso un calo dei prezzi.

La prevalenza del consumo è cresciuta nel complesso nei mesi successivi alla legalizzazione, specialmente tra gli adulti, ma non è possibile identificare un modello chiaro per queste evoluzioni o una causa univoca. Nei primi due anni invece non si è potuto constatare un incremento del consumo frequente.

Le ripercussioni della legalizzazione di canapa non medica in Canada sulla salute fisica e psichica, sulla sicurezza stradale o su aspetti di criminalità e giustizia non possono essere ancora stimate in maniera realistica. Diversi studi iniziano tuttavia a occuparsi di queste questioni. La speranza è quella che diano indicazioni sulla possibilità o meno di evitare alcuni degli sviluppi negativi osservati negli Stati Uniti mediante un controllo del mercato un po' più restrittivo anche in un mercato commerciale.

Vantaggi e svantaggi: i vantaggi principali del modello commerciale consistono nel suo potenziale di sostituzione del mercato nero e nella generazione di proventi fiscali. Uno studio modello economico per la Svizzera ha mostrato tuttavia che le entrate fiscali in un mercato della canapa commerciale regolato debolmente a causa della presunta imposizione relativamente bassa sarebbero nettamente inferiori a quelle di un mercato severamente regolato con un'imposizione più elevata (analogamente all'imposta sul tabacco) e ancora inferiori rispetto a quelli di un modello CSC (cfr. cap. 6.6).¹¹³

Gli svantaggi della vendita di canapa a scopi di lucro riguardano in particolar modo la salute pubblica: la commercializzazione della canapa porta presumibilmente a un incremento del consumo tra gli adulti e specialmente del consumo problematico, a un aumento degli incidenti stradali e dei ricoveri in pronto soccorso. Negli Stati Uniti queste conseguenze indesiderate della legalizzazione vengono interpretate sullo sfondo di diverse attività problematiche dell'industria della canapa, che mira a massimizzare i propri guadagni in questo ambito commerciale:

- tentativi di influire sul nuovo disciplinamento già a uno stadio iniziale della legislazione; grande opposizione rispetto a provvedimenti che limitano l'offerta; enormi budget e risorse per il lavoro delle lobby; impegno dell'industria del tabacco e dell'alcool, forte finanziariamente, nel nuovo mercato della canapa;
- marketing aggressivo; aggiramento di limitazioni commerciali attraverso media sociali e Internet; orientamento mirato a coloro che ne fanno molto consumo; ricerca costante di nuovi destinatari;
- sviluppo di nuovi prodotti che sono problematici dal punto di vista della tutela dei consumatori, per esempio bevande zuccherate o cibi a base di canapa, che risultano allettanti per i giovani; i prodotti della canapa negli Stati Uniti sono diventati più potenti dopo la legalizzazione;
- occultamento dei rischi per la salute; influenza dell'industria sul discorso scientifico e diffusione di informazioni errate mediante finanziamento / conduzione di una propria ricerca, non indipendente.

¹¹³ Hoff, O. (2022): Cannabis in der Schweizer Volkswirtschaft. Seismo Verlag: Zurigo e Ginevra.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Il fatto che una vendita a scopo di lucro sia difficilmente scindibile da una logica di mercato che si basa sulla crescita e sulla redditività è nella natura delle cose. Gli attori nell'ambito della canapa, a causa di loro interessi finanziari, sono incentivati a promuovere il consumo e le pratiche che hanno conseguenze negative sulla salute pubblica. L'incremento osservato parzialmente del consumo di canapa negli Stati federali americani con mercati della canapa legale dovrebbe dipendere più dalla commercializzazione della sostanza che dal cambiamento dello stato giuridico.

In linea di principio, gli effetti concreti di un tale modello di vendita orientato al profitto dipendono tuttavia fortemente dalla strutturazione concreta del disciplinamento. Con una normativa fortemente orientata alla salute, questi sviluppi problematici dovrebbero essere ridotti o contenuti.

6.5.3.5 Modelli combinati

Finora si è cercato di classificare e valutare i modelli di disciplinamento della canapa presentati in precedenza. Nella pratica questi modelli vengono di norma combinati. Molti Stati e regioni che hanno creato mercati della canapa legali, combinano più modelli di autoapprovvigionamento o più modelli di vendita oppure modelli di approvvigionamento con modelli di vendita. Diversi modelli di produzione finora non sono stati combinati.

Esistono i seguenti modelli combinati:

- coltivazione in proprio e CSC (Malta);
- coltivazione in proprio, CSC e vendita nelle farmacie (Uruguay);
- coltivazione in proprio e vendita a scopo di lucro (div. Stati federali americani e province canadesi);
- vendita statale e vendita a scopo di lucro (div. province canadesi).

La loro combinazione permette ai vantaggi di integrare i modelli in modo ideale o di eliminare a vicenda gli svantaggi e in particolare di rivolgersi a più gruppi di consumatori (riduzione del mercato nero). Poiché per esempio la coltivazione in proprio spesso è parte integrante di un modello combinato, le sue debolezze come per esempio un'attrattività limitata (cfr. n. 10 tab. A) vengono compensate da ulteriori offerte che si rivolgono a più consumatori.

Ricerche sul confronto degli effetti singoli e combinati dei modelli sono ancora in gran parte limitate. Le sperimentazioni pilota in Svizzera (cfr. cap. 6.2.4), ma anche in altri Paesi come i Paesi Bassi o la Germania, possono fornire tra le altre cose esperienze necessarie e dati scientifici.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

6.5.4 Effetti economici dei diversi modelli di regolamentazione

Nello studio di modellazione «La canapa nell'economia svizzera»¹¹⁴ sono stati confrontati gli effetti economici dello status quo inerente alla canapa a scopi ricreativi (cfr. cap. 6.23) con tre scenari di regolamentazioni alternativi:

- Scenario «CSC»: consumo legale e possesso per uso personale e legalizzazione non commerciale della produzione comune di canapa in CSC soggetti a tassazione.
- Scenario «mercato fortemente regolato»: mercato commerciale legale con un regolamento ampio orientato alla salute pubblica; aliquota fiscale molto elevata, che porta a un prezzo di vendita di importo equivalente a quello del mercato illegale.
- Scenario «mercato libero»: mercato commerciale legale con una regolamentazione sulla canapa ridotta al minimo; nessuna imposta specifica per i prodotti della canapa.

Le ipotesi su questo mercato (p. es. quantità di consumo, costi di produzione, prezzo) sono state dedotte dall'esperienza di altri Paesi e sono diverse a seconda dello scenario.

La simulazione degli effetti economici mostra che il fatturato annuale (diretto e indiretto) del mercato della canapa odierno di 1 miliardo di franchi potrebbe scendere a quasi 200 milioni di franchi annui con lo scenario «mercato libero».¹¹⁵ Nei CSC il fatturato è di circa 650 milioni di franchi, mentre in un sistema fortemente regolato di circa 275 milioni di franchi. Il fattore più influente per la riduzione del fatturato nei tre scenari è il passaggio delle diverse attività alla legalità¹¹⁶. Infatti attualmente il 43 per cento dell'intero fatturato proviene da attività illegali, mentre il 41 per cento da effetti economici che sono causati indirettamente da proventi delle attività illegali.¹¹⁷

Il valore complessivo del mercato diminuisce di conseguenza con una legalizzazione. Questo dipende da un lato dall'**esaurimento dei guadagni dovuto all'imposizione** dei prodotti della canapa. Dall'altro in un mercato commerciale, si arriva a un **enorme crollo dei prezzi** a causa di costi di produzione in diminuzione (effetto delle economie di scala). Questo effetto è massimo in un mercato libero senza severe misure normative volte a influire sui prezzi (elevata imposizione, prezzi minimi). I margini di guadagno molto elevati che emergono attraverso l'illegalità della canapa si sgretolano, il che porta a un fatturato inferiore.

Non da ultimo **anche determinate attività economiche nell'ambito del perseguimento penale e dell'esecuzione penale vengono meno**. I costi diretti del perseguimento e dell'esecuzione penale in relazione a reati con la canapa ammontano a circa 60 milioni di franchi all'anno, anche se i consumatori adulti oggi vengono sanzionati con una multa disciplinare. Le risorse nell'ambito della repressione secondo lo studio continuano a essere liberate a medio termine nel caso di una legalizzazione di un mercato commerciale. Possono essere impiegate per altri compiti. In caso di un modello di CSC pure permangono ancora oneri di repressione maggiori di circa 14 milioni di franchi, perché si suppone che gran parte resti conservata per il mercato nero.

Con il crollo dei prezzi di un mercato commerciale libero, a differenza del divieto della canapa in vigore, aumenta il consumo, cosa che avrebbe come conseguenza un **aumento dei costi sanitari** di circa un terzo. Questo effetto problematico può essere contrastato in un mercato commerciale fortemente regolato o in un mercato non commerciale (modello CSC) con **misure nell'ambito dei prezzi**.

¹¹⁴ Hoff, O. (2022): Cannabis in the Swiss economy. Economic effects of current and alternate regulation in Switzerland, Ginevra: Università di Ginevra (Sociaograph – Sociological Research Studies, 58).

¹¹⁵ Hoff, O. (2022): Cannabis in der Schweizer Volkswirtschaft. Zurigo e Ginevra: Seismo Verlag.

¹¹⁶ Hoff, O. (2022): Cannabis in der Schweizer Volkswirtschaft. Zurigo e Ginevra: Seismo Verlag.

¹¹⁷ Hoff, O. (2022): Cannabis in der Schweizer Volkswirtschaft. Zurigo e Ginevra: Seismo Verlag.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

In un mercato commerciale fortemente regolato si attendono le entrate fiscali maggiori, per oltre 460 milioni di franchi. In questo scenario è stata simulata un'imposizione basata sul peso e sul valore dei prodotti (imposizione combinata analogamente alle imposte sul tabacco). Secondo lo studio, le entrate fiscali in uno «scenario di mercato libero» (solo imposta sul valore aggiunto), per un totale di 12 milioni di franchi, hanno registrato il valore più basso. Sia nel mercato nero non regolato sia nel mercato libero poco regolato i costi sociali della canapa vengono in gran parte accollati alla collettività. Ciò, nonostante i costi per la salute (mercato libero) e quelli legati alla repressione (mercato nero) siano massimi in questi regolamenti.

Lo studio non ha rilevato quali effetti economici possono essere attesi in un modello con un modello di vendita statale (cfr. cap. 6.5.3.2.2) o con una vendita mediante organizzazioni no profit (cfr. cap. 6.5.3.2.2).

6.5.5 Effetti dei modelli di vendita sugli obiettivi di disciplinamento

I modelli di disciplinamento della canapa introdotti a livello internazionale perseguono diversi obiettivi. Per il Canada erano prioritari la protezione della gioventù e l'accesso dei consumatori a un approvvigionamento della canapa controllato sul piano della qualità. L'Uruguay ha posto l'accento sulla promozione della salute pubblica e sulla riduzione del mercato nero della canapa e della criminalità a esso correlata. A Malta si deve consentire ai consumatori di canapa in primo luogo un consumo legale, a basso rischio nonché garantire un accesso a offerte che riducano i danni. In molti Stati federali americani, oltre a obiettivi di salute pubblica e di sicurezza pubblica si puntava a generare entrate fiscali provenienti dalla vendita della canapa legale per le finanze pubbliche e rafforzare la libertà dei cittadini.

Tuttavia la definizione di obiettivi di disciplinamento non significa ancora che i modelli di disciplinamento scelti da questi Stati per raggiungere i loro obiettivi siano ottimali. La tabella 2 mostra con quali modelli è più probabile raggiungere gli obiettivi sulla base dei dati e delle esperienze disponibili (verde) e quali modelli sono probabilmente meno adatti a tale scopo (rosso).

Per esempio la tutela della gioventù dovrebbe essere conseguita al meglio mediante l'approccio senza scopo di lucro o un monopolio statale. Con un modello commerciale per gran parte non disciplinato invece sarebbe possibile ridurre il mercato nero più rapidamente e in modo più incisivo.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

	AUTOAPPROVVIGIONAMENTO		APPROCCI SENZA SCOPO DI LUCRO		MONOPOLIO STATALE	MERCATO COMMERCIALE	
	Coltivazione in proprio	Autoapprovvigionamento collettivo	Punti vendita ONP	Punti vendita Comuni	Monopolio statale della vendita	Mercato commerciale rigidamente disciplinato	Mercato commerciale debolmente disciplinato
Paesi/Regioni che attuano questo modello	Malta, Uruguay, Stati Uniti, Canada, Australia (Territorio della Capitale Australiana)	Uruguay, Malta	-	-	Québec (Canada)	Uruguay (vendita nelle farmacie), alcune province canadesi	La maggior parte degli Stati federali americani e province canadesi
Rischio incremento del consumo tra la popolazione	Basso	Basso	Medio	Medio	Medio	Medio/alto	Molto alto
Incremento consumo problematico / effetti negativi su consumatori a rischio	Basso/medio	Basso/medio	Basso	Basso	Basso	Medio/alto	Molto alto
Garanzia protezione della gioventù	Medio/alta	Alta		Molto alta	Molto alta	Media	Bassa
Tutela dei consumatori (informazioni prodotto e relativo controllo qualità)	Bassa	Media	Molto alta	Alta	Alta	Medio/alta	Bassa
Accettazione da div. gruppi di consumatori	Bassa	Bassa	Alta	Medio/alta	Medio/alta	Alta (farmacie media)	Alta
Riduzione mercato nero	Molto bassa	Bassa	Medio/alta	Medio/alta	Medio/alta	Alta	Molto alta
Controllo statale su vendita	-	Basso	Medio/alta	Medio	Alto	Medio	Basso
Influenza dell'industria	Bassa	Bassa	Medio	Bassa	Molto bassa	Media	Alta
Costi di distribuzione (senza emolumenti e imposte)	Bassi	Medio/bassi	Bassa	Medio/alti	Bassi	Medio/bassi	Bassi
Prezzi attesi (incl. emolumenti e imposte)	Alti	Medi	Medio/alti	Alti	Alti	Medi	Bassi
Onere esecutivo statale	Molto basso (alto nel restante mercato nero)	Basso (alto nel restante mercato nero)	Alta	Medio	Alto	Alto	Basso
Potenziale fiscale / entrate statali	Molto basso	Medio	Medio	Alto (incl. Comuni)	Alto	Alto	Basso

Tabella 3: Panoramica degli effetti potenziali dei modelli di vendita su una serie di possibili obiettivi di disciplinamento ¹¹⁸

¹¹⁸ Tabella adattata da Caulkins et al. (2015).

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

6.6 Insegnamenti tratti dal disciplinamento dell'alcool e del tabacco dal punto di vista della salute pubblica

Anche se la canapa evidenzia alcune caratteristiche psicoattive uniche sul piano della salute, sociale e di tecnica produttiva, molte delle informazioni più importanti al riguardo provenienti da studi su un efficace disciplinamento dell'alcool e del tabacco rivestono grande importanza anche per il disciplinamento della canapa e possono essere dunque ripresi. Sulla base del rapporto di esperti di Ritter et al. (2022)¹¹⁹, commissionato dall'UFSP come base per il presente rapporto in adempimento del postulato, si possono identificare i seguenti provvedimenti di prevenzione strutturali particolarmente efficaci sul piano della riduzione degli effetti negativi del consumo di stupefacenti sulla salute:

Prezzo

Tasse d'incentivazione e altri provvedimenti di definizione del prezzo si sono dimostrati nel complesso gli strumenti più efficaci per ridurre il consumo di alcool e di tabacco. Anche le persone con un elevato consumo hanno registrato un calo nel consumo a fronte dell'aumento dei prezzi, benché in misura meno marcata rispetto alle persone con un basso consumo. Questo si traduce in una forte limitazione dei danni per la salute sul piano economico.

Quando i prezzi aumentano, i consumatori si orientano in parte verso prodotti più economici, pertanto **prezzi più elevati per i prodotti più dannosi** e prezzi più bassi per prodotti meno dannosi si sono rivelati efficaci (p. es. imposizione basata sul rischio). Prezzi eccessivi invece aumentano l'attività del mercato nero, per questo è ragionevole stabilire il prezzo e la disponibilità a un livello che corrisponda a quello del mercato nero e/o sia più accessibile (ossia prezzi simili, disponibilità simile).

Le esperienze nell'ambito dell'alcool mostrano che i **prezzi minimi** rappresentano un'opzione efficace per la lotta al consumo forte, poiché così le bevande più economiche subiscono un rincaro. Poiché le entrate dalla definizione di prezzi minimi confluiscono nell'industria, la politica dei prezzi può essere sostenuta anche mediante adeguate aliquote fiscali. In questo modo si generano entrate statali che possono eventualmente essere utilizzate **a destinazione vincolata per misure di trattamento e prevenzione**.

Pubblicità

La pubblicità per alcool o tabacco porta a un maggiore consumo o all'intenzione di consumare alcool o prodotti del tabacco. Questi effetti si osservano presso tutti i canali pubblicitari, inclusi i media tradizionali, i punti vendita, le manifestazioni sportive e i media sociali. Si presuppone che la pubblicità della canapa abbia un effetto simile.

Un **divieto totale di pubblicità e promozione è più efficiente** di divieti parziali. Inoltre è più efficace, all'inizio dell'attuazione di un nuovo disciplinamento emanare prescrizioni più severe con la possibilità di un allentamento successivo, anziché introdurre in un mercato già legalizzato. L'attuazione di un divieto di pubblicità online costituisce tuttavia una grande sfida. Affinché le prescrizioni possano avere effetto, sono necessari **provvedimenti di controllo effettivi**.

Disponibilità

Per quanto concerne la densità dei punti vendita è emerso che il consumo totale e i danni aumentano se in un determinato territorio sono presenti più punti vendita di alcool e tabacco. Un **disciplinamento della densità dei punti vendita** può ridurre il consumo tra i minori.

¹¹⁹ Ritter, A., Barrett, L., O'Reilly, K., & Wilkinson, C. (2022). Lessons learnt from alcohol and tobacco for cannabis regulation. Sidney: University of New South Wales.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Inoltre, orari di vendita più estesi portano a un maggior consumo. Pertanto la **limitazione dei giorni settimanali e degli orari di apertura** sulla base delle esperienze fatte finora sembra essere un provvedimento efficace per la vendita della canapa. Un **limite di età** riduce inoltre il consumo tra i più giovani.

Informazioni dei consumatori e imballaggio

Le **avvertenze** sui prodotti possono ridurre il consumo (e quindi anche i danni per la salute). L'effetto dipende dalla dimensione, dalla forma, dal colore e dal posizionamento delle avvertenze. La **dichiarazione obbligatoria del tenore di principio attivo** ha dato altresì buoni risultati sul piano dell'informazione ai consumatori. Le informazioni sui prodotti non portano necessariamente a un cambiamento comportamentale, ma a maggior consapevolezza e maggiori conoscenze sui prodotti. Un **imballaggio neutrale** («plain packaging») riduce l'attrattiva del prodotto e non incentiva a iniziare a consumare. Imballaggi a prova di bambino riducono inoltre il pericolo per questa categoria.

Tipi di prodotti e sostanze contenute

In riferimento alla gamma di prodotti, una maggiore offerta e un maggior numero di prodotti e tipologie di prodotti vanno di pari passo con una maggior probabilità di consumo o di prosecuzione del consumo. Lo dimostra una **limitazione della gamma** dei tipi di prodotti disponibili. Prodotti aromatizzati sono potenzialmente più allettanti per un gruppo di destinatari più giovane. Anch'essi possono essere limitati o tassati maggiormente (come per l'alcool, p. es. gli alcolpop).

Anche il **tenore di principio attivo può essere ridotto** (p. es. la nicotina nelle sigarette) oppure i prodotti con un tenore più elevato di principio attivo possono essere soggetti a una tassazione superiore (bevande distillate nel caso dell'alcool). Un'ulteriore possibilità è una **minore imposizione di prodotti a basso rischio** (sigarette elettroniche vs. sigarette). Non da ultimo l'introduzione di **standard qualitativi e di fabbricazione** per l'alcool ha migliorato notevolmente la protezione dei consumatori.

Tutela di terzi

Le **misure contro l'alcool alla guida** sono estremamente importanti per la prevenzione di incidenti dovuti a questa sostanza, a tutela di chi la consuma e di terzi. L'introduzione di un **valore limite per la concentrazione di alcool nel sangue** e l'attuazione da parte della polizia di questa disposizione in relazione alle sanzioni corrispondenti hanno aumentato fortemente la protezione nel traffico stradale. Anche programmi mirati a trattare e informare persone che verrebbero condannate a causa dell'alcool alla guida sembrano abbassare efficacemente il tasso di recidiva.

Con la legge federale del 3 ottobre 2008 concernente la **protezione contro il fumo passivo** (RS 818.31) la protezione dei non fumatori nei luoghi pubblici e nei luoghi di lavoro ha registrato un forte miglioramento. **Zone a consumo zero** nell'ambito del tabacco (alla luce dei danni del fumo per la salute e dell'effetto del fumo passivo) sono estremamente efficaci per tutelare la salute di terzi e ridurre il consumo di tabacco.

6.7 Conciliabilità con le convenzioni delle Nazioni Unite sul controllo delle droghe

La CU 61 prevede che la canapa a fini medici e di ricerca scientifica possa essere immessa sul mercato. Le convenzioni internazionali sul controllo delle droghe non ne vietano in effetti il consumo. In che misura una depenalizzazione (cfr. 6.5.2) o una legalizzazione ulteriore del possesso e del commercio di canapa sia conciliabile con le convenzioni delle Nazioni Unite sul controllo delle droghe può essere sottoposto a una verifica approfondita soltanto sulla base dell'approccio scelto concretamente.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

I Paesi che hanno già legalizzato la canapa o avviato progetti legislativi corrispondenti affrontano questi potenziali conflitti di diritto internazionale in modo diverso: l'Uruguay ha probabilmente violato la CU 61 introducendo nel 2014 la legalizzazione della canapa a uso non medico senza però ritirarsi dall'accordo, appellandosi da allora al fatto che il dovere dello Stato di proteggere e promuovere i diritti dell'uomo fondato sui principi base dell'ONU prevalga sugli obblighi delle convenzioni internazionali sul controllo delle droghe. Il Canada e gli Stati Uniti ignorano, dal canto loro, la contraddizione tra i mercati commerciali legali per la canapa a scopi ricreativi vigenti nei loro Paesi o in alcuni dei loro Stati membri e le convenzioni ONU sul controllo delle droghe ratificate. Nel contempo questi Stati assicurano che le convenzioni sul controllo delle droghe in relazione ad altri Stati vengano rispettate (p. es. nessuna esportazione di canapa a scopi ricreativi). Questo approccio viene denominato in inglese «respectful non-compliance» (non osservanza rispettosa): gli accordi internazionali continuano a rimanere validi verso l'esterno, ma alcune prescrizioni non sono de facto più attuate all'interno. La Bolivia ha preso un'altra strada per quanto riguarda le foglie di coca: poiché la loro legalizzazione non era conforme agli accordi ONU, nel 2011 si è ritirata temporaneamente dalla CU, per poi reintegrarla più tardi ponendo una riserva riguardo alle foglie di coca.

6.8 Conclusioni

Il Consiglio federale si esprime a favore di una nuova regolamentazione della canapa a scopi non medici basata sui fatti e orientata alle finalità della salute pubblica. Sotto il profilo della salute pubblica, **una nuova regolamentazione della canapa a fini non medici costituisce una grande opportunità** per ridurre da un lato gli effetti negativi del divieto di consumare canapa sui consumatori e sulla società e, dall'altro, individuare i vantaggi della sua legalizzazione dal punto di vista sociale, sanitario ed economico.

Una tale nuova regolamentazione è ora in fase di elaborazione in Parlamento con il mandato dall'iniziativa parlamentare 20.473 Siegenthaler (cfr. cap. 6.2.5). L'Amministrazione federale supporta dal punto di vista tecnico e giuridico la sottocommissione «Regolamentazione della canapa».

Le sperimentazioni pilota con la canapa forniranno basi scientifiche e informazioni sugli effetti di un impiego disciplinato della canapa a scopi non medici. Sono state avviate nel 2022 (cfr. cap. 6.2.4 e 6.4.2). L'UFSP informerà periodicamente sui rapporti di ricerca delle sperimentazioni pilota e li valuterà in vista dell'emanazione di una possibile modifica di legge per il disciplinamento dell'uso della canapa a fini non medici. Tuttavia ci vorranno ancora tre anni almeno prima che dette sperimentazioni forniscano informazioni più complete. Pertanto i risultati dello studio arriveranno probabilmente troppo tardi per il progetto di legislazione del Parlamento.

Ulteriori informazioni sugli effetti di una legalizzazione della canapa a fini non medici possono essere tratte dalle esperienze sui modelli di regolamentazione di Paesi come Canada, Stati Uniti, Uruguay e Malta (cfr. cap. 6.3 e 6.5). Esperienze con il disciplinamento di altri stupefacenti legali possono altresì contribuire a riconoscere meccanismi e a strutturare un nuovo disciplinamento orientato alla salute pubblica (cfr. cap. 6.6). Per quanto concerne la riduzione degli effetti negativi per la salute si sono dimostrate particolarmente efficaci le misure di prevenzione strutturale (prezzi elevati, limitazioni della pubblicità e della disponibilità), di tutela di terzi (protezione contro il fumo passivo e sicurezza stradale) nonché di protezione dei consumatori (sicurezza dei prodotti e informazione dei prodotti).

6.8.1 Possibili punti di partenza per una legalizzazione della canapa orientata alla salute pubblica

Il Consiglio federale non intende interferire nei lavori del Parlamento in relazione all'attuazione dell'iniziativa parlamentare 20.473 Siegenthaler. Sulla base delle esperienze di altri Paesi, delle evidenze dal disciplinamento di altri stupefacenti e dei risultati di studi scientifici rilevanti, pone in

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

discussione i seguenti punti in ottica di una possibile nuova regolamentazione della canapa orientata alla salute pubblica:

Produzione (coltivazione, fabbricazione, distribuzione)

L'importante dal punto di vista della protezione dei consumatori è che la sicurezza dei prodotti venga garantita da **elevanti requisiti di qualità della coltivazione e dei prodotti**. A tal fine sono necessarie basi legali sulla sicurezza dei prodotti, come la definizione di limiti per i contaminanti per diversi tipi di prodotti e forme di consumo.

Sugli imballaggi dei prodotti dovrebbero figurare **avvertenze e informazioni su un consumo a basso rischio** e una consulenza in materia di dipendenze. Il **tenore di principio attivo** e la composizione dei prodotti dovrebbero essere dichiarati.

Le nuove categorie di prodotti (p. es. liquidi contenenti THC, preparazioni della canapa, tinture contenenti THC) dovrebbero essere autorizzate, qualora consentano un consumo a basso rischio (cfr. allegato 2).

Vendita (commercio al dettaglio)

I prodotti della canapa dovrebbero essere resi accessibili **soltanto agli adulti**. Gli **orari di apertura** dovrebbero essere **limitati**.

Il **personale** dei punti vendita dovrebbe essere **formato**, in grado di fornire agli acquirenti informazioni sulla protezione della salute e sulla riduzione dei rischi e, in caso di necessità, rimandarli a offerte di aiuto in caso di dipendenze.

L'aspetto di un'eventuale **vendita online** dovrebbe essere ben chiarito. Alla luce della costante disponibilità di stupefacenti che vengono commercializzati online, dello svolgimento della vendita in modo impersonale se non anonimo, delle possibilità di consulenza limitate e delle sfide per il controllo dei limiti di età, tra cui limitazioni della vendita, la concorrenza nel settore della vendita di canapa su Internet è particolarmente problematica. D'altra parte una vendita online consente ai consumatori di accedere al mercato legale indipendentemente dal loro luogo di residenza e dalla loro mobilità. Una possibile vendita online dovrebbe essere disciplinata in modo particolarmente rigido e la concorrenza dovrebbe essere eventualmente limitata. I negozi online dovrebbero disporre, tra le altre cose, di un **sistema di verifica dell'età** e i consumatori avere la possibilità di ricevere una consulenza online da parte del personale di vendita in materia di consumo a basso rischio.

Autoapprovvigionamento

La coltivazione per uso personale potrebbe essere permessa per consentire ai consumatori, come anche per altri stupefacenti legali (p. es. birra), l'autoapprovvigionamento e ridurre il commercio illegale. Si raccomanda di rinunciare a un disciplinamento troppo complesso o ambizioso per questo ambito (standard tecnici di sicurezza dei prodotti, obblighi di registrazione o simili), poiché sarebbero difficilmente eseguibili e di puntare in primo luogo sulla **responsabilità individuale**. Tuttavia dovrebbero essere definiti criteri per distinguere il tutto dalla coltivazione professionale (p. es. **numero di piante consentite**).

Se i **CSC** dovessero essere autorizzati, dovrebbe essere fissato, tra le altre cose, il **numero di membri**. Poiché si tratta di un autoapprovvigionamento collettivo e si dovrebbe evitare che si sviluppino organizzazioni quasi commerciali, il numero di membri potrebbe essere limitato a 50. Si dovrebbero eventualmente emanare **semplici prescrizioni di produzione**, poiché questo costruito va oltre la responsabilità individuale e in caso di fabbricazione impropria potrebbe essere coinvolta una grande cerchia di persone.

L'ambito dell'autoapprovvigionamento dovrebbe escludere i cosiddetti prodotti misti (in particolare liquidi THC) dati agli elevati requisiti di sicurezza e qualità nella produzione.

Consumo

Per fumare o inalare canapa in luoghi accessibili al pubblico dovrebbero vigere almeno le stesse disposizioni relative alla **protezione dal fumo passivo** nel caso del tabacco. La guida di un veicolo

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

sotto l'effetto di THC dovrebbe restare vietata. Si potrebbe verificare se si possa stabilire un **valore limite per la concentrazione di THC nel sangue** analogo a quello dell'alcool.

Gestione dei consumatori a rischio

In Svizzera le persone con problemi legati alle dipendenze dispongono di un'offerta di consulenza e trattamento ampia e di alto livello. Non si deve partire dal presupposto che al riguardo vi sia necessità d'intervento in relazione alla legalizzazione. Occorre eventualmente verificare se siano necessarie anche misure di legge per **migliorare il rilevamento e l'intervento precoce** di consumatori a rischio.

Pubblicità

La canapa **non dovrebbe essere promossa** come prodotto legale. Di conseguenza la pubblicità e la promozione della vendita, la sponsorizzazione e l'inserimento dei prodotti dovrebbero essere **vietati o ulteriormente limitati**.

Imposizione, tasse e definizione del prezzo

I prodotti della canapa potrebbero essere gravati di una **tassa o di un'imposta d'incentivazione**¹²⁰. Questa dovrebbe essere sufficientemente elevata da conseguire un effetto positivo sui giovani e da assorbire i guadagni eccessivi. Occorre però badare a che il prezzo di vendita non sia talmente alto da rendere la vendita illegale sul mercato nero troppo allettante. L'imposta o la tassa può essere calcolata **in base al tenore di THC e al potenziale di rischio dei prodotti**. Va considerato che con un tenore di THC maggiore aumentano i rischi di patologie psichiche e di dipendenza nei consumatori¹²¹. Inoltre, anche a seconda del tipo di prodotto – da fumare, vaporizzare o per l'assunzione orale – insorgono rischi differenti, per esempio di malattie delle vie respiratorie¹²², motivo per cui le categorie di prodotti potrebbero essere gravate di aliquote diverse (cfr. allegato 2 per i diversi tipi di prodotti).

I due strumenti – tasse e imposte – non presentano differenze nell'effetto di incentivazione. Tuttavia, un'imposta d'incentivazione genera entrate statali (p. es. introiti provenienti dall'imposizione del tabacco a favore dell'AVS), mentre una tassa d'incentivazione permette di restituire i profitti alla popolazione. La riscossione delle imposte deve essere definita da una chiara **competenza finanziaria all'interno della Costituzione federale**. Per l'imposizione della canapa una tale base costituzionale non esiste. Per poter riscuotere un'imposta d'incentivazione, è necessario istituire una facoltà specifica all'interno della Costituzione federale. Per le tasse d'incentivazione che non perseguono alcun tipo di scopo fiscale è invece di norma sufficiente che la Confederazione disponga nella Costituzione di una **competenza specifica nel settore corrispondente**.¹²³ La competenza specifica nell'ambito della protezione della salute conformemente all'articolo 118 capoverso 2 lettera a Cost. potrebbe rappresentare una base costituzionale sufficiente per la riscossione dell'imposta d'incentivazione¹²⁴.

Come alternativa a una tassa o a un'imposta d'incentivazione è stato preso in considerazione anche un **prezzo minimo** per i prodotti.¹²⁵ Nella fissazione del prezzo minimo però il venditore può reagire di solito in modo meno flessibile al prezzo sul mercato nero rispetto a una tassa o a un'imposta. Dal punto di vista del diritto costituzionale, la definizione di un prezzo minimo rappresenta un'ingerenza nella libertà economica (art. 27 Cost.). In relazione alla modifica della legge federale sull'imposizione

¹²⁰ La competenza specifica secondo l'art. 118 cpv. 2 lett. a Cost. non rappresenta una base costituzionale sufficiente per la creazione di un'imposta d'incentivazione; per poter riscuotere tale imposta, è necessario istituire un'autorizzazione specifica all'interno della Costituzione federale. In linea di massima, l'art. 118 cpv. 2 lett. a Cost. rappresenta invece una base costituzionale sufficiente per la riscossione di una tassa d'incentivazione (restituzione alla popolazione dei relativi proventi) (DTF 140 I 176, consid. 5.4).

¹²¹ Petrilli K, Ofori S, Hines L, Taylor G, Adams S, Freeman TP (2022). Association of cannabis potency with mental ill health and addiction: a systematic review. *Lancet Psychiatry*.

¹²² Sambiagio, N.; Aires Guerra Iria, D.; Auer, R.; Schöni, A.; Berthet, A. (2023). Toxicological assessment of aerosols emitted by cannabis inhalation methods.

¹²³ ATF 140 I 176, E 5.4; Reich, M, *Steuerrecht*, 2. Aufl. 2012, § 2 Rz. 12; Urteil 2C_804/2010 vom 17. Mai 2011 E. 5.3.1, in: ZBI 113/2012 S. 480; RDAF 2013 I S. 397

¹²⁴ DTF 140 I 176, consid 5.4

¹²⁵ UFSP (2021). Prospettive della politica svizzera in materia di droga: disponibile all'indirizzo: [Rapporto BR D.pdf \(parlamento.ch\)](#) Pagina 20

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

del tabacco¹²⁶, tale misura è stata giudicata non conforme alla Costituzione in quanto viola il principio fondamentale della proporzionalità.

Per finanziare le misure di prevenzione e riduzione dei danni, le offerte di consulenza e terapia e la ricerca sulle dipendenze nell'ambito della legalizzazione, potrebbe essere riscossa **una tassa di prevenzione a destinazione vincolata** (p. es. analogamente alla decima dell'alcool o alla tassa del Fondo per la prevenzione del tabagismo). Una simile tassa di prevenzione sulla canapa potrebbe richiedere a sua volta una nuova base nella Costituzione, dato che si tratta di un'imposta a destinazione vincolata. Occorrerebbe esaminare in modo più approfondito se eventualmente altri strumenti atti a costituire un fondo di prevenzione per la canapa sarebbero conformi alla Costituzione.

Campagne di sensibilizzazione

Prima della legalizzazione della canapa a scopi ricreativi, le autorità sanitarie dovrebbero fornire alla popolazione **informazioni oggettive sui rischi potenziali** del consumo di canapa e **informarla in merito alle modifiche legislative**. Si tratta anche di contrastare l'effetto che la legalizzazione in Canada e in diversi Stati federali americani ha portato alla diminuzione del rischio percepito della canapa (potenziale minimizzazione).

Monitoraggio e valutazione

Per registrare gli effetti della nuova regolamentazione della canapa a scopi ricreativi e riconoscere per tempo sviluppi problematici, dovrebbero essere **monitorati i principali indicatori** (p. es. prevalenze di consumo, consumo problematico, consumo tra i minorenni, trattamenti, incidenti, procedure penali, mercato nero). Il nuovo disciplinamento dovrebbe essere **valutato regolarmente sul piano scientifico**.

6.8.2 Modello di regolamentazione adeguato in ottica di salute pubblica

Nei modelli di disciplinamento degli stupefacenti, per un'eventuale nuova regolamentazione della canapa a scopi ricreativi, i due estremi non vengono praticamente presi in considerazione: sia un inasprimento dell'odierno proibizionismo della canapa, sia una liberalizzazione ampia e non controllata della canapa sono in contrasto con gli obiettivi di salute pubblica (cfr. cap. 6.5.1) e non possono nemmeno incontrare il consenso della maggioranza politica. Tra le cosiddette «middle-ground option» vi sono – oltre a un'ampia depenalizzazione – due alternative principali:

- limitazione della **legalizzazione al consumo, al possesso e all'autoapprovvigionamento** di canapa nella coltivazione in proprio e nei CSC collettivi, come prevedono attualmente Malta, Lussemburgo e Germania;
- autorizzazione di **punti vendita ad hoc per canapa con obbligo di autorizzazione**, come in Canada.

Nell'attuazione di entrambi gli approcci vi è una differenza decisiva concernente l'onere esecutivo statale. Nel primo approccio si punterebbe in primo luogo sulla **responsabilità individuale dei soggetti coinvolti**, la qualità dei prodotti non sarebbe disciplinata e una vendita/un acquisto legale non sarebbero previsti. Si tratta dunque di una soluzione normativa parsimoniosa, che limita fortemente anche l'onere esecutivo statale. Rispetto allo status quo i rischi di questo approccio sarebbero bassi. Tuttavia non sarebbe praticamente possibile scalzare il mercato nero.

Nel secondo approccio i rischi sono chiaramente superiori, in particolare quello di un aumento sproporzionato del consumo. In linea di principio, nella vendita ai consumatori, dunque nel **commercio al dettaglio, si dovrebbe evitare una commercializzazione sproporzionata dello stupefacente canapa**, la quale ne incentiva il consumo. Le esperienze con la legalizzazione di canapa fatte finora in America del Nord e il disciplinamento di alcool e tabacco mostrano che il

¹²⁶ Mahon/Jeanerret, Intégration de la réglementation sur le commerce des boissons fermentées dans la loi sur l'alcool: questions de constitutionnalité, parere giuridico del 28 febbraio 2011 redatto su richiesta della Regia federale degli alcool; messaggio concernente la modifica della legge sull'imposizione del tabacco, FF 2008 423, 441)

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

maggior motore del consumo – soprattutto problematico – è la promozione esplicita ed implicita dello smercio nella vendita orientata al profitto e la correlata commercializzazione dei prodotti della canapa. Una protezione della gioventù e della salute efficace può essere garantita nella vendita della canapa soltanto se oltre a misure legali incisive di prevenzione strutturale e di protezione dei consumatori si mettessero a disposizione anche strumenti per il loro controllo e **risorse sufficienti per la loro attuazione**. Più è ampio e commerciale il mercato della canapa, maggiore deve essere il significato accordato al controllo statale (autorizzazione / «licenza» e procedura di revoca dell'autorizzazione, monitoraggio del mercato, controlli, acquisti test, sistema di «track & trace», monitoraggio degli effetti sulla salute pubblica, la società e l'economia ecc.).

Nei **mercati di vendita della canapa non a scopo di lucro** sarebbero ipotizzabili strumenti di controllo meno ampi rispetto ai modelli di vendita commerciale. Per questo, per la vendita legale di canapa dovrebbero in particolare essere presi in considerazione anche punti vendita ONP nel quadro di un sistema di autorizzazione (cfr. cap. 6.5.3.2.2) o aziende con concessione statale con scopi di utilità pubblica («for benefit») nel quadro di un monopolio statale della vendita (cfr. cap. 6.5.3.3.2). Anche la **Commissione federale per le questioni relative alle dipendenze e alla prevenzione delle malattie non trasmissibili** (CFDNT) in una presa di posizione sul disciplinamento della canapa in Svizzera nel 2022¹²⁷ si esprime a favore del fatto che la canapa a scopi ricreativi debba essere acquistata soltanto tramite modelli di vendita a scopo non lucrativo, non ideati per incentivare il consumo.

Dal punto di vista della salute pubblica non vi sono invece riserve sostanziali rispetto a una **produzione di canapa orientata al profitto** a scopi ricreativi, per cui una limitazione sostanziale dell'economicità per motivi di salute pubblica per questo ambito normativo non sembra giustificata. Inoltre **elevati requisiti posti alla sicurezza dei prodotti e ai controlli autonomi** comportano enormi investimenti nella produzione, che difficilmente possono essere sostenuti da attori non commerciali. L'importante dal punto di vista della protezione dei consumatori è dunque che si rispettino severi requisiti posti alla qualità della coltivazione e della fabbricazione secondo standard internazionali. Per la produzione dovrebbe essere prevista un'**autorizzazione**. L'autorità di autorizzazione dovrebbe inoltre **monitorarla e controllarla**, per esempio mediante un opportuno sistema di tracciamento dei prodotti (sistema «track & trace»), anche per evitare diramazioni nel mercato nero.

6.8.3 Gestione di eventuali conflitti di diritto internazionale

Prima di una nuova regolamentazione della canapa a scopi ricreativi occorrerebbe chiarire in che misura essa sia compatibile con gli obblighi di diritto internazionale della Svizzera, in particolare le convenzioni delle Nazioni Unite sul controllo delle droghe e la CU 61. In linea di principio una depenalizzazione solo del consumo e del possesso a uso personale è conciliabile soltanto con la CU 61, mentre una vendita commerciale di canapa a scopi non medici non lo sarebbe. Tuttavia si dovrebbe verificare nel dettaglio come comportarsi con un modello di autoapprovvigionamento legale comune o con una vendita senza scopo di lucro.

Occorre evitare che nasca una contraddizione fra un trattato internazionale ratificato come la CU 61 e un'eventuale legge nazionale sulla canapa (cfr. cap. 6.7). Un'eventuale opzione sarebbe quella di promuovere un **adeguamento delle convenzioni sul controllo delle droghe insieme a Stati con posizioni affini**. Nel rapporto in adempimento del postulato Rechsteiner (17.4076) si fa presente al fatto che un possibile ulteriore sviluppo delle convenzioni sul controllo delle droghe potrebbe limitare le disposizioni di controllo sul traffico transfrontaliero di stupefacenti controllati e lasciare più libertà

¹²⁷ CFDNT (2022). *Regulierung von Cannabis in der Schweiz: kontrolliert, zugänglich, aber nicht gefördert* (disponibile solo in tedesco e francese). Parere.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

agli Stati per l'attuazione interna¹²⁸. Questo richiederebbe tuttavia una decisione corrispondente degli Stati membri, il che attualmente **deve essere ritenuto improbabile**.

Rispetto al divieto di foglie di coca, la Bolivia si è ritirata dalla CU 61, per poi rientrarvi con un rimando alle particolarità nazionali (elevato consumo nel raffronto internazionale), ponendo una riserva riguardo al divieto (cfr. cap. 6-7). In alternativa, si potrebbe quindi esaminare se esista una possibilità ammessa dal diritto internazionale che consenta alla Svizzera, da sola o in accordo con altri Stati che di recente hanno disciplinato la canapa o intendono disciplinarla, di modificare gli **effetti giuridici delle rilevanti disposizioni contrattuali, per esempio mediante una riserva o una spiegazione al riguardo**.

¹²⁸ UFSP (2021). Prospettive della politica svizzera in materia di droghe, disponibile in [Rapporto CF I.pdf \(parlamento.ch\)](#), pag. 21

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

7 Conclusione e raccomandazioni

Il postulato ha incaricato il Consiglio federale di studiare **una regolamentazione della canapa che tenga conto di tutti gli aspetti del problema** e che possa valorizzare meglio il potenziale economico di questa pianta. Il Consiglio federale ritiene una «legge sulla canapa» che comprenda tutti gli scopi di utilizzo della stessa non appropriata. Tale legge speciale toccherebbe ambiti giuridici già disciplinati in altre leggi. La canapa diventerebbe ancora di più un **caso speciale**, stato già acquisito alla luce del divieto della canapa nel quadro della CU 61. Gli attuali sforzi legislativi di molti Stati dell'OCSE vanno però nella direzione opposta: la canapa come materia prima dovrebbe essere **normalizzata** per diversi scopi di utilizzo e il suo **uso dovrebbe essere agevolato**. L'abrogazione del divieto della canapa a fini medici in Svizzera del 2022 è tra le altre cose un passo in questa direzione.

Con una legge completa, che regoli i diversi scopi di utilizzo, si correrebbe il rischio che per la canapa vengano stabiliti altri standard rispetto a quelli stabiliti per gli ambiti legislativi corrispondenti ai sensi della protezione dei consumatori. Anche altre materie prime e principi attivi come l'alcool sono disciplinati **in base allo scopo e al contesto di utilizzo in diverse leggi**. Per esempio le bevande alcoliche (alcool potabile) a seconda della tipologia e del tenore alcolico rientrano nella legge sulle derrate alimentari o nella legge sull'alcool, l'impiego di etanolo come materia prima e come sostanza contenuta in prodotti per la casa come alcool combustibile o prodotti per la pulizia di finestre è regolato nella legge sui prodotti chimici, l'alcool come solvente in profumi e deodoranti è un ingrediente di un prodotto cosmetico e pertanto viene disciplinato dalla legge e dall'ordinanza sulle derrate alimentari, mentre l'alcool nei disinfettanti o come solvente per medicinali rientra nel diritto in materia di agenti terapeutici. Inoltre il diritto sulla circolazione stradale regola l'uso di alcool in relazione alla circolazione stradale e fissa il limite per la concentrazione di alcool nel sangue. L'etanolo può anche essere utilizzato come additivo in carburanti (bioetanolo) e dunque rientra nell'ambito della legge federale sull'imposizione degli oli minerali e della legge sul CO₂.

Il rapporto mostra che anche l'impiego economico di canapa **per molti scopi è già disciplinato a sufficienza**: pertanto le derrate alimentari e i cosmetici a base di canapa ed estratti di canapa sono disciplinati dal diritto in materia di derrate alimentari, i succedanei del tabacco a base di canapa dal nuovo diritto sui prodotti del tabacco, per le sostanze come i cannabinoidi, ottenuti dalla canapa come materie prime, si applica il diritto in materia di prodotti chimici, mentre per altri prodotti a base di canapa industriale come i tessuti in fibre di canapa vale il diritto sulla sicurezza dei prodotti (cfr. cap. 4). I medicinali che contengono cannabinoidi o altri principi attivi dalla pianta di canapa o anche cannabinoidi sintetici, sono disciplinati nel diritto in materia di agenti terapeutici (cfr. cap. 4.5). I medicinali contenenti canapa rientrano inoltre nel diritto in materia di stupefacenti (cfr. cap. 5).

Tuttavia, il Consiglio federale riconosce in questi diversi ambiti di utilizzo della canapa una **necessità d'intervento puntuale** e propone al riguardo misure o fornisce raccomandazioni.

Più complessa invece è la **questione del disciplinamento di canapa a scopi ricreativi** (cfr. cap. 6). Questo scopo di utilizzo continua a essere vietato nella legge sugli stupefacenti. Tuttavia nel 2022 la CSSS-N con l'adozione dell'iniziativa parlamentare 20.473 Siegenthaler ha intrapreso un progetto legislativo corrispondente per disciplinare la canapa a scopi ricreativi e in questa ottica, sulla base delle conoscenze attuali, fornisce alcune raccomandazioni al Consiglio federale.

Le conclusioni e raccomandazioni principali vengono riassunte ancora una volta qui di seguito.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Prodotti della canapa che non sottostanno al diritto in materia di stupefacenti

Le regolamentazioni generali nelle legislazioni in materia di agenti terapeutici, derrate alimentari o prodotti del tabacco offrono nel complesso basi legali chiare, opportune e ampiamente sufficienti per lo sfruttamento economico di prodotti della canapa. Date le molteplici applicazioni della canapa a basso contenuto di THC, sul piano dell'esecuzione delle disposizioni pertinenti si constatano in parte **problemi di delimitazione** e incertezze per quanto concerne la classificazione dei prodotti.

L'esecuzione in parte differenziata da parte dei Cantoni si spiega, da un lato, con il fatto che l'impiego economico, per esempio di CBD come cosmetici, derrate alimentari o succedanei del tabacco è ancora nuovo e al riguardo non si è ancora imposta una prassi intercantonale di esecuzione.

Dall'altro, le differenze federali nell'esecuzione a opera di diverse autorità cantonali nel nostro sistema sono da prendere in considerazione fino a un certo punto. **Guide attuative** appropriate come il *promemoria sui prodotti della canapa e cannabidiolo (CBD) del Comitato di esperti per le questioni di delimitazione UFSP / USAV / Swissmedic / CPP / ACCS* possono contribuire a fare chiarezza.

Alla luce del divieto della canapa, vigente da anni, a livello sia internazionale sia nazionale nel diritto in materia di stupefacenti, per tanto tempo la ricerca sulla canapa è stata trascurata. La necessità di maggiore **ricerca e di dati migliori sui prodotti della canapa** è dunque grande. Mancano per esempio studi affidabili che dimostrino la sicurezza di tali prodotti come ingredienti di derrate alimentari o cosmetici nonché l'efficacia dei cannabinoidi in medicina. Queste lacune nella ricerca non possono essere colmate semplicemente con provvedimenti legislativi. Servono investimenti in ulteriori studi sulla pianta di canapa e il suo sfruttamento, in particolare anche da parte dell'industria di ricerca.

Una sfida per le autorità d'esecuzione nei Cantoni e negli Uffici federali è la crescente diffusione di **prodotti della canapa a basso contenuto di THC commercializzati a scopi ricreativi**, ma la cui classificazione giuridica risulta parzialmente incerta. Questi prodotti, anche se destinati al consumo, non rientrano nella legislazione in materia di stupefacenti. Nel contempo, a causa dei requisiti impossibili da soddisfare attualmente, questi prodotti non sono nemmeno commerciabili nel quadro del diritto in materia di derrate alimentari o di agenti terapeutici. Si pone la questione se sia necessaria una **nuova categoria giuridica di prodotti per prodotti della canapa a basso tenore di THC per scopi ricreativi**. Secondo il parere del Consiglio federale sarebbe tuttavia sproporzionato creare una legislazione speciale a sé stante per questa categoria limitata di prodotti. Questo tanto più che potrebbe essere abusata per aggirare gli elevati requisiti di sicurezza per i prodotti a uso orale nel diritto in materia di derrate alimentari o di agenti terapeutici. Il Consiglio federale raccomanda pertanto di rinunciare a tale disciplinamento. I prodotti della canapa che vengono venduti per essere fumati, rientreranno in futuro nella nuova legge sui prodotti del tabacco. Il Consiglio federale verificherà quindi se nel quadro dell'ordinanza sui prodotti del tabacco (consultazione 2023/101 «Ordinanza sui prodotti del tabacco e sulle sigarette elettroniche») possano essere classificati come succedanei del tabacco anche i prodotti della canapa da riscaldare, inalare o a uso orale, purché possano essere considerati prodotti simili conformemente al diritto sui prodotti del tabacco (art. 4 cpv. 1 LPTab).

Le cose sono diverse se in futuro dovrà essere creato un nuovo disciplinamento anche per la canapa contenente THC a scopi ricreativi, come prevede l'lv. pa. 20.473 Siegenthaler. In relazione a un nuovo ampio regolamento della canapa, il Consiglio federale è del parere che si potrebbe verificare l'ammissione di prodotti della canapa a basso tenore di THC a scopi ricreativi. Una possibilità sarebbe per esempio abbassare il limite di THC nel diritto in materia di stupefacenti (p. es. allo 0,3 per cento) per includere nella nuova legislazione più prodotti della canapa a scopo ricreativo possibili. In alternativa si potrebbe verificare un assoggettamento volontario di prodotti della canapa a basso tenore di THC al nuovo disciplinamento della canapa contenente THC. Secondo il Consiglio federale la verifica di queste opzioni attualmente spetta al Parlamento, che ha ripreso l'iniziativa legislativa.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Raccomandazioni del Consiglio federale

- Per fare maggiore chiarezza sulla questione della delimitazione dei prodotti della canapa a basso tenore di THC, gli Uffici interessati devono aggiornare ulteriormente e integrare il ***promemoria concernente la guida attuativa sui prodotti della canapa e il cannabidiolo (CBD) del Comitato di esperti per le questioni di delimitazione UFSP / USAV / Swissmedic / CPP / ACCS.***
- Per i prodotti della canapa a basso tenore di THC non deve essere creata alcuna nuova categoria di prodotti specifica nel quadro di una nuova legge. Ciò genererebbe difficoltà di delimitazione aggiuntive. Invece deve essere verificata l'inclusione di tali prodotti da riscaldare, inalare o a uso orale nel nuovo diritto in materia di prodotti del tabacco.
- **Se invece il divieto di canapa contenente THC per scopi ricreativi dovesse essere abrogato** (p. es. nel quadro dell'attuazione dell'Iv. pa. 20.473 Siegenthaler), si raccomanda di **verificare l'estensione anche ai prodotti della canapa a basso tenore di THC per scopi ricreativi in un nuovo regolamento della canapa** (p. es. abbassando il valore limite di THC).
- Per agevolare l'impiego di prodotti della canapa a basso tenore di THC da parte dei fabbricanti occorre verificare, nel quadro di una futura revisione, i seguenti elementi del diritto in materia di stupefacenti:
 - adeguare l'art. 5 cpv. 1 LStup, affinché Swissmedic possa rilasciare anche un'**autorizzazione d'importazione per la canapa a basso tenore di THC**, quando questa non rientra nel diritto in materia di stupefacenti ma il Paese esportatore lo richiede;
 - verificare se sia necessario un disciplinamento specifico nella legislazione in materia di stupefacenti, segnatamente per lo smaltimento dei prodotti intermedi o rifiuti contenenti THC non destinati al commercio nel quadro della fabbricazione di prodotti finali non contenenti stupefacenti.

Ulteriori agevolazioni dell'impiego di canapa a basso tenore di THC, per esempio nell'ambito dell'importazione o della fabbricazione, richiedono modifiche puntuali del diritto in materia di stupefacenti, che potrebbero essere trattate **a una prossima revisione della LStup.**

Canapa a fini medici

Da agosto 2022 gli stupefacenti con effetti del tipo della canapa, che vengono utilizzati a fini medici, **sono commerciabili in modo controllato entro certi limiti.** Viene condotto un **rilevamento dei dati che accompagna il trattamento.** Nei primi anni successivi all'entrata in vigore della modifica di legge, i medici prescriventi sono tenuti a trasmettere all'UFSP i dati relativi al trattamento.

Data la loro mancata economicità, attualmente i **medicamenti a base di canapa** omologati vengono **rimunerati dall'AOMS soltanto in singoli casi.** Nel caso di medicinali a base di canapa esonerati dall'obbligo di omologazione, in mancanza di prove dell'efficacia una tale remunerazione è possibile soltanto da parte dell'AOMS nel quadro di un rimborso nel singolo caso. Per tale remunerazione è necessario **approfondire la ricerca clinica.**

Nel quadro della **coltivazione di canapa** a fini medici, la necessità d'intervento riguarda **requisiti qualitativi** giuridicamente vincolanti. Le «Good Agricultural and Collection Practices» come standard di qualità fitofarmaceutici per materie prime vegetali rinviano soltanto a requisiti nazionali per la coltivazione e la gestione della flora.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Provvedimenti della Confederazione

- Sulla base del rilevamento dei dati che accompagna il trattamento con medicinali a base di canapa, l'UFSP condurrà una valutazione dell'abrogazione del divieto di canapa a fini medici e stabilirà l'eventuale ulteriore necessità d'intervento sul piano legale.

Canapa a scopi ricreativi

Nel suo rapporto in adempimento del postulato 17.4076 Rechsteiner Paul «Prospettive della politica svizzera in materia di droghe» il Consiglio federale ha riconosciuto che questo divieto **non corrisponde più alla realtà della società** e che in questo ambito sussiste una necessità d'intervento. Da anni il consumo si attesta su un livello elevato ed esiste un mercato nero di proporzioni considerevoli con tutti i rischi che ne conseguono per i consumatori. Secondo il Consiglio federale la politica in materia di canapa dovrebbe essere orientata principalmente alle finalità della salute pubblica. Di conseguenza ha proposto di **procedere in modo graduale**, analizzando in una prima fase quanto emerso dalle sperimentazioni pilota con la canapa nonché le esperienze internazionali.

Con l'adozione dell'**iniziativa parlamentare 20.473 Siegenthaler** «Regolamentazione del mercato della cannabis per una migliore protezione dei giovani e dei consumatori» la CSSS-N ha avviato nel frattempo una procedura legislativa intesa a elaborare un progetto preliminare. Il Consiglio federale non vuole interferire con i risultati di questi lavori parlamentari. Le sue raccomandazioni devono fornire in questo progetto ambizioso eventualmente un contributo all'**orientamento della buona prassi nell'ambito del disciplinamento degli stupefacenti**. Si basano tra le altre cose su informazioni desunte dal disciplinamento dell'alcool e del tabacco e sulle modeste esperienze internazionali con la legalizzazione della canapa a scopi ricreativi.

Indipendentemente dalle forme più o meno ampie di depenalizzazione del consumo di canapa (cfr. cap. 6.5.2), secondo il Consiglio federale nel caso di un nuovo disciplinamento sostanziale della canapa a scopi ricreativi entrano in gioco in particolare due approcci:

1. una variante meno ampia, che elimina il divieto del **consumo e del possesso di canapa, nonché l'autoapprovvigionamento**. Questa viene favorita soprattutto in diversi Stati europei (Lussemburgo, Malta e Germania);
2. una variante più ampia, che consente anche la **produzione** professionale e la **vendita** di canapa. Questo approccio domina negli Stati Uniti e in Canada.

Il primo approccio cela, in ottica di sviluppi indesiderati come un forte aumento del consumo nella popolazione, i **rischi minori**. I **costi di esecuzione statale** sarebbero dunque in rapporto bassi e si potrebbe puntare ampiamente sulla **responsabilità individuale di soggetti coinvolti**. Questo approccio dovrebbe essere accolto piuttosto con favore dagli organi d'esecuzione delle convenzioni delle Nazioni Unite sul controllo delle droghe («International Narcotics Control Board»). Invece il potenziale dell'approccio volto a contrastare il **mercato nero** esistente sarebbe limitato.

Nel secondo approccio i rischi sono chiaramente superiori, in particolare quello di un aumento sproporzionato del consumo. Per il Consiglio federale in questo caso vengono presi in considerazione soltanto modelli che consentono un **forte controllo sul mercato** della canapa a scopi ricreativi, il che presuppone adeguate risorse per l'esecuzione. In questo modo si attuerebbero i provvedimenti legislativi della prevenzione, della protezione della gioventù e della protezione dei consumatori, descritti al capitolo 6.8.1. Dal punto di vista della salute pubblica, più un simile mercato della canapa è strutturato in modo liberale commerciale, più forte dovrà essere il controllo statale.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Le esperienze statunitensi mostrano che mediante una vendita orientata al profitto con un marketing aggressivo e una commercializzazione di prodotti della canapa viene incentivato in particolare il consumo problematico di questa sostanza. Il Consiglio federale raccomanda pertanto, sulla base del parere della CFDNT del 2022, nel caso di un ampio disciplinamento della canapa a scopi ricreativi conformemente al secondo approccio, di verificare **per la vendita specialmente gli approcci senza scopo di lucro** (cfr. cap. 6.5.3.2.2 e 6.5.3.3.2).

La **produzione a scopo di lucro** e il mercato all'ingrosso della canapa a scopi ricreativi risultano, rispetto al commercio al dettaglio a scopo di lucro, in termini di salute pubblica meno problematici, laddove si impedisca un'integrazione verticale di aziende nella produzione e nel commercio al dettaglio. In questo ambito sono d'importanza centrale soprattutto gli elevati requisiti posti alla **sicurezza dei prodotti** e alle **informazioni dei prodotti**.

Alla luce delle informazioni ancora non disponibili dalle sperimentazioni pilota il Consiglio federale è nel complesso favorevole a che un eventuale nuovo disciplinamento venga affrontato con prudenza e in caso di dubbio **si inizi con uno meno ampio**, con la possibilità di ampliarlo all'occorrenza in un secondo momento. Un ampliamento di un mercato degli stupefacenti legale è sempre possibile, mentre è più difficile invece limitarlo nuovamente. A causa della rapidità con cui si acquisiscono nuove conoscenze – soprattutto per quanto concerne i nuovi tipi di prodotti della canapa (tra cui liquidi contenenti THC da vaporizzare, preparati di canapa, tinture di canapa e compresse di canapa a uso orale, cfr. allegato 2) – si raccomanda di disciplinare **i principi a livello di legge** e di prevedere i dettagli a livello di ordinanza, in virtù delle sufficienti disposizioni di delega.

Raccomandazioni del Consiglio federale

- Iniziare con una regolamentazione limitata, il meno rischiosa possibile, sviluppabile in un secondo momento.
- Rinunciare a un commercio al dettaglio a scopo lucrativo e a una commercializzazione eccessiva della canapa.
- Limitare l'accesso alla canapa agli adulti e fissare provvedimenti di protezione dei giovani.
- Nel caso di un'abrogazione del divieto di commercializzazione di canapa a scopi ricreativi, prevedere per la produzione e la vendita un sistema di controllo incisivo ai fini dell'attuazione dei requisiti di legge.
- Tra i provvedimenti comprovati di prevenzione strutturale, considerare elevate tasse e imposte d'incentivazione (fatte salve le considerazioni descritte nel paragrafo 6.8.1) sui prodotti della canapa (a seconda del tenore di THC e del rischio per la salute derivante dai prodotti), un esteso divieto di pubblicità e promozione, limitazioni della disponibilità (orari di apertura, densità dei punti vendita) e avvertenze sulle confezioni dei prodotti.
- Emanare, ai fini della protezione di terzi, disposizioni relative alla protezione dal fumo passivo analoghe a quelle vigenti per il tabacco così come provvedimenti per la sicurezza stradale.
- Sul piano della protezione dei consumatori, fissare standard per la sicurezza dei prodotti, valori limite per i contaminanti e obblighi di dichiarazione degli ingredienti.
- Disciplinare i principi a livello di legge e prevedere se possibile a livello di ordinanza aspetti come gli standard di sicurezza dei prodotti, che possono cambiare rapidamente.
- Prevedere un monitoraggio degli indicatori relativi agli effetti della nuova legge e condurre una valutazione nei primi anni su base regolare.

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Allegato 1 – Panoramica degli interventi politici sul tema della regolamentazione della canapa 2003-2022

IP	CURIA VISTA	TIPO DI OGGETTO	PROMOTORE DELL'INTERVENTO	TITOLO DELL'OGGETTO	STATO DELLA DELIBERAZIONE	DICHIARAZIONE DEL CF
16.6.2004	04.439	Iv. pa.	Il Gruppo del Centro. Alleanza del centro. PEV	Legge sugli stupefacenti. Revisione (depenalizzazione del consumo di canapa; punizione del consumo con una multa disciplinare)	Liquidato	
19.3.2013	13.3112	Ip	Jean-Pierre Grin	Legalizzazione della canapa. Zurigo vuole svolgere un ruolo da pioniere	Liquidato	
11.6.2014	14.3425	Po	Barbara Gysi	Dispensazione controllata di cannabis	Liquidato	Adozione
11.12.2014	14.4164	Mo	Margrit Kessler	Canapa per i malati gravi	Stralcio dal ruolo	Adozione
17.03.2015	15.3143	Mo	Andrea Geissbühler	Campagna di prevenzione del consumo di canapa. Un contributo importante alla promozione della salute	Liquidato	Reiezione
16.03.2016	16.3127	Ip	Pierre-Alain Fridez	Distribuzione di canapa in farmacia. E il tenore di tetraidrocannabinolo?	Liquidato	
08.03.2017	17.5199	Do	Andrea Geissbühler	Gesundheitsschädigende Cannabidiol-Produkte	Liquidato	
15.03.2017	17.3124	Ip	Laurence Fehlman Rielle	Canapa legale e principio di prevenzione	Liquidato	
04.05.2017	17.440	Iv. pa.	Gruppo dei Verdi	Legge federale per disciplinare il settore della canapa (nuova legge svizzera sulla canapa)	Liquidato	
15.06.2017	17.3486	Ip	Thomas de Courten	Moda della canapa a base di CBD. Scorciatoia per legalizzare la canapa con effetto euforizzante?	Liquidato	
28.11.2017	17.3984	Ip	Laurence Fehlman Rielle	Quali prospettive dopo il «no», molto deludente, a progetti pilota sulla canapa?	Liquidato	
13.12.2017	17.4111 17.4112 17.4113 17.4114	Mo	Regine Sauter Angelo Barrile Regula Rytz Kathrin Bertschy	Introdurre un articolo sulla sperimentazione per consentire studi sulla dispensazione controllata di canapa	Liquidato	Adozione
14.12.2017	17.4210	Mo	Roberto Zanetti	Introdurre un articolo sulla sperimentazione per consentire studi sulla dispensazione controllata di canapa	Liquidato	Adozione
15.12.2017	17.4240	Mo	Verena Herzog	Adeguare la concentrazione massima di THC	Liquidato	Reiezione
26.01.2018	18.402	Iv. pa.	CSSS-N	Introdurre un articolo sulla sperimentazione per consentire studi sulla dispensazione controllata di canapa	Liquidato	
13.03.2018	18.3148	Mo	Christa Markwalder	Coltivazione ed esportazione di canapa medicinale	Stralcio dal ruolo	Adozione

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

13.03.2018	18.3150	Mo	Heinz Siegenthaler	Trattare allo stesso modo canapa e superalcolici	Liquidato	Reiezione
14.03.2018	18.3198	Ip	Géraldine Marchand-Balet	Canapa legale con un tasso di THC inferiore all'1 per cento	Liquidato	
16.05.2018	18.3389	Mo	CSSS-N	Prescrizione medica di prodotti medicinali a base di canapa per la cura di malati cronici. Riduzione dei costi della salute e della burocrazia	Stralcio dal ruolo	Adozione
28.09.2018	18.4009	Po	Beat Flach	Legalizzare la canapa e generare un sostrato fiscale per l'AVS e l'AI	Liquidato	Reiezione
18.09.2018	18.5528	Do	Verena Herzog	Widersprüche im Schweizer Recht bezüglich CBD	Liquidato	
26.11.2018	18.5605 18.5606 18.5607	Do	Andrea Geissbühler	Pilotversuche mit Cannabis. Viele Fragezeichen zum Experimentierartikel (1)	Liquidato	
22.03.2019	19.3313	Ip	Verena Herzog	Stop alle irresponsabili sperimentazioni umane con canapa!	Liquidato	
02.06.2020	20.3483	Mo	Léonore Porchet	Per una nuova definizione della canapa	Liquidato	Reiezione
16.12.2020	20.4545	Mo	Andrea Geissbühler	Introdurre un obbligo di notifica per la coltivazione di canapa	Non ancora trattato nella Camera	Reiezione
25.09.2020	20.473	Iv. pa.	Heinz Siegenthaler	Regolamentazione del mercato della cannabis per una migliore protezione dei giovani e dei consumatori	Non ancora trattato nella Camera	
10.06.2020	20.5480	Do	Verena Herzog	Wechselwirkungen von Cannabis und CBD mit Medikamenten	Liquidato	
16.09.2020	20.5717	Do	Verena Herzog	Sind nicht alle Jugendlichen vor dem Gesetz gleich, oder besteht eine Lücke im Strafgesetz?	Liquidato	
18.03.2021	21.3280	Po	Thomas Minder	Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa	Adottato	Reiezione
13.12.2021	21.4411	Ip	Léonore Porchet	Legislazione sugli stupefacenti. Un errore tecnico da correggere	Liquidato	
02.03.2021	21.7102	Do	Sidney Kamerzin	Synthetische Cannabinoide	Liquidato	
08.03.2021	21.7249	Do	Léonore Porchet	Ein zu überholtes Übereinkommen für die Definition von Cannabis in der schweizerischen Gesetzgebung?	Liquidato	
01.06.2022	22.3531	Ip	Andrea Geissbühler	È necessario eliminare le contraddizioni tra le disposizioni legali che disciplinano l'uso della canapa, stupefacente contenente THC	Non ancora trattato nella Camera	

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Allegato 2 – Panoramica dei prodotti della canapa

	CLASSE DI PRODOTTI								
	non trasformato, puro	trasformato, puro		trasformato mescolato		trasformato e mescolato oppure contenente THC sintetico			
Tipologia di prodotti	Fiori di canapa (marihuana)	Resina di canapa (hashish)	Estratti della canapa (concentrati come «dab» o olio di hashish)	Sigarette di canapa (spinelli) Sigari di canapa	Preparati della canapa (edibili)	Liquidi per sigarette elettroniche (cartucce ricaricabili, sigarette usa e getta)	Tinture, gocce, spray contenenti THC	Compresse, capsule, pillole, confetti contenenti THC	Unguenti, lozioni, balsamo labbra, cerotti («tropical») contenenti THC
Immagine									
Definizione	Infiorescenze seccate, ricche di resina, delle piante femminili di canapa.	Resina della pianta di canapa ottenuta meccanicamente o mediante setacciatura, generalmente pressata.	Resina di canapa altamente concentrata ottenuta con l'ausilio di solventi come il butano, l'alcool, l'anidride carbonica e il propano.	Sigarette o sigari pronti all'uso («pre-rolls») contenenti fiori di canapa o hashish, possono essere mischiati con tabacco.	Alimenti, dolci e bevande contenenti THC, estratti di canapa o resina di canapa.	Liquidi contenenti THC per inalatori elettronici, compresi quelli usa e getta, preimposti con olio concentrato.	Estratto liquido di canapa disciolto in un solvente (generalmente alcool o una soluzione oleosa) o liquidi contenenti THC sintetico.	Medicamenti o prodotti simili contenenti THC e costituiti da sostanze solide che, oltre al principio attivo, contengono leganti e altri additivi.	Preparati semisolidi, molli, spalmabili contenenti THC.
Forme di consumo tipiche	Inalazione per fumata (come spinello, pipa, bong), vaporizzazione (con vaporizzatore)	Inalazione per fumata (come spinello, pipa, bong) o vaporizzazione (con vaporizzatore)	Inalazione per vaporizzazione (con «dab rig», «wax pen», vaporizzatore)	Inalazione per fumata (come «spinello pronto)	Assunzione orale sotto forma di prodotti da mangiare, succhiare o bere	Inalazione per vaporizzazione (con spinelli elettronici, «vape pen»)	Assunzione orale per ingestione (spesso con bevande o alimenti), applicazione nasale per nebulizzazione (con spray), applicazione per bocca/sublinguale	Assunzione orale per ingestione, masticazione, scioglimento in bocca, applicazione per bocca/sublinguale	Da spalmare su pelle (applicazione cutanea) o sulle mucose

Creare certezza giuridica per la produzione, il commercio e l'impiego di prodotti della canapa

Tipologia di prodotti	Fiori di canapa	Resina di canapa	Estratti di canapa	Sigarette di canapa	Preparati della canapa	Liquidi per sigarette elettroniche contenenti THC	Tinture contenenti THC ecc.	Compresse contenenti THC ecc.	Unguenti contenenti THC ecc.
Concesso dove?	Canada, Malta, Uruguay, div. Stati federali americani, sperimentazioni pilota CH	Canada e div. Stati federali americani, sperimentazioni pilota CH	Canada e div. Stati federali americani, sperimentazioni pilota CH	Canada e div. Stati federali americani, sperimentazioni pilota CH	Canada e div. Stati federali americani, sperimentazioni pilota CH	Canada e div. Stati federali americani, sperimentazioni pilota CH	Canada, sperimentazioni pilota CH	Canada, sperimentazioni pilota CH	Canada, diversi Stati federali americani
Rischi	– Esposizione a sostanze tossiche durante il fumo. – Pericolo per terzi generato dal fumo passivo. – Rischi minori in caso di vaporizzazione (vaporizzatore)	– Di norma l'hashish è più potente dei fiori di canapa (max. 60 %). – I rischi legati al consumo sono equiparabili a quelli dei fiori di canapa.	– Sovradosaggio e rischio di incidenti a causa del tenore di THC estremamente elevato (fino al 90 %). – Un tenore elevato di THC aumenta rischi psicologici come dipendenza, attacchi di panico, disturbi d'ansia o episodi psicotici. – Residui di solventi potenzialmente nocivi.	– Il fumo è il consumo di canapa più nocivo. Vaporizzazione non possibile nel caso di «pre-rolls». – Se mescolata con tabacco maggiori rischi e forte potenziale di dipendenza dato dalla nicotina.	– Rischio di sovradosaggio a causa dell'azione lenta del principio attivo (fino a 4 h). – Effetto molto duraturo (fino a 12 h, effetti residui fino a 24 h). Abilità alla guida compromessa. – Assunzione involontaria da parte di minori. – Attrattività di dolci e bevande dolci per i giovani.	– Liquidi vettore ancora poco studiati, possono contenere sostanze nocive. – Possono essere aromatizzati ed essere particolarmente allettanti per i giovani. – Tenore di THC in parte molto elevato (fino al 90 %).	– Se consumate come preparati della canapa (p. es. Miscelati con alimenti o bevande) il rischio è equivalente a quello del sovradosaggio (ma effetto più rapido dopo 20 – 30 minuti dall'applicazione sublinguale)	– Comparabile a tinture ecc. ma peggiore assorbimento del principio attivo THC.	– Effetti non ancora studiati completamente.
Vantaggi	– Dimestichezza nell'applicazione per i consumatori. – Possibile vaporizzazione e ulteriore trasformazione in edibile (no fumo) – Disciplinamento di additivi non necessario.	– Dimestichezza nell'applicazione per i consumatori. – Vaporizzazione possibile. – Disciplinamento di additivi non necessario.	– Si evita di fumare. – Effetto molto rapido. – Disciplinamento di additivi non necessario. – Riduzione della frequenza di consumo in consumatori dipendenti.	– Dimestichezza nell'applicazione per i consumatori.	– Si evita l'esposizione a sostanze nocive mediante fumo e vaporizzazione. – Forma di consumo relativamente sicura, se rispettati gli standard del diritto in materia di derrate alimentari.	– Meno dannoso del fumo. – La sicurezza dipende tuttavia dai dispositivi (p. es. temperatura di riscaldamento). – Elevata efficienza dell'assorbimento di THC e azione rapida.	– La forma di consumo di canapa più sicura, se rispettati gli standard di qualità (GMP) del diritto in materia di agenti terapeutici.	– La forma di consumo di canapa più sicura, se rispettati gli standard di qualità (GMP) del diritto in materia di agenti terapeutici (comparabile alle tinture).	– Non ha pressoché effetti psicoattivi (tranne l'applicazione alle mucose) e comporta un rischio basso.