

Rapporto di minoranza parziale 2

numero

8483 R2 parz. 2

data

6 febbraio 2025

competenza

DIPARTIMENTO DELLA SANITÀ E DELLA SOCIALITÀ

della Commissione sanità e sicurezza sociale sulla mozione 8 maggio 2017 presentata da Carlo Lepori e cofirmatari (ripresa da Laura Riget) “Regolamentiamo la cannabis”

(v. messaggio 4 settembre 2024 n. 8483)

INDICE:

1.	LA MOZIONE.....	2
2.	IL MESSAGGIO N. 8483.....	2
3.	LAVORI COMMISSIONALI	3
4.	MODIFICA DELLA LSTUP (sperimentazioni pilota con canapa)	4
4.1	Pregressi.....	4
4.2	Il messaggio del Consiglio federale per la modifica dell'art. 8a LStup (articolo sulla sperimentazione)	6
4.2.1	Condizioni quadro delle sperimentazioni pilota	8
4.2.2	Domande di autorizzazione, rendiconto e valutazioni delle sperimentazioni pilota	10
4.3	Lavori in corso a livello federale verso una nuova regolamentazione della cannabis.....	11
5.	CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI	13
5.1	Due progetti pilota in Ticino.....	13
5.2	Aspetti positivi di una sperimentazione	13
6.	CONCLUSIONI	14

1. LA MOZIONE

Carlo Lepori aveva presentato la mozione, in seguito ripresa da Laura Riget, su richiesta del deputato Fabio Käppeli, che aveva presentato un'Interrogazione fino a quel momento senza risposta da parte del Consiglio di Stato e per il fatto che nel frattempo si è diffuso il nuovo fenomeno della cannabis light (THC inferiore all'1%).

La mozione chiede di creare *«un gruppo di lavoro che coinvolga rappresentanti esperti di tutti i pilastri della politica delle droghe e delle varie forze politiche con l'obiettivo di proporre un progetto pilota di regolamentazione della cannabis in deroga alla Legge federale sugli stupefacenti»*.

Il tema del consumo di canapa (prescritto e ricreativo) è di competenza esclusiva federale. Il Gruppo esperti in passato raccomandava di attendere l'adozione di una corrispondente base legale prima di avviare progetti in tale ambito.

Nel 2020 il Parlamento, con la modifica dell'art. 8a Lstup, ha creato la base legale per lo svolgimento di sperimentazioni scientifiche pilota (limitate sotto il profilo territoriale e temporale a scopo non medico). La modifica di legge ha una validità di dieci anni. Attualmente in sei Cantoni¹ sono attive sette sperimentazioni, che rappresentano un passo significativo verso la comprensione degli effetti e delle implicazioni di nuove politiche in questo settore.

2. IL MESSAGGIO N. 8483

Con il messaggio n. 8483 il Consiglio di Stato ha:

- presentato per discussione al Gran Consiglio il Piano cantonale quadriennale degli interventi nel campo delle tossicomanie (PCI 2023);
- proposto la modifica della Legge d'applicazione della Legge federale sugli stupefacenti (LCStup), relativa alla facoltà di segnalazione;
- preso posizione sulle Mozioni n. 1569 presentata il 24.06.2020 da R. Ghisletta e cof. (ripresa da Fabrizio Sirica) "Per un'organizzazione unica che operi nel campo delle problematiche inerenti alcol e dipendenze da sostanza – Per la messa in atto delle raccomandazioni del Gruppo esperti", n. 1608 presentata il 31.05.2021 da R. Ghisletta e cof. (ripresa da F. Sirica) "Per una presa a carico razionale delle problematiche inerenti alcol e dipendenze da sostanze – Per la messa in atto delle raccomandazioni del Gruppo esperti" e n. 1222 presentata l'8.05.2017 da C. Lepori e cof. (ripresa da L. Riget) "Regolamentiamo la cannabis".

La Commissione ha ritenuto opportuno evadere quest'ultima mozione con un rapporto parziale dedicato.

Il Consiglio di Stato ritiene che seppure non vi siano ostacoli per avviare delle sperimentazioni, non considera opportuno istituire, come chiesto dai mozionanti, un gruppo di lavoro con l'*«obiettivo di proporre un progetto pilota di regolamentazione della*

¹ Per i dettagli delle sei sperimentazioni in corso, cfr. [Info Drog](#), Centrale nazionale di coordinamento delle dipendenze. Per una panoramica delle sperimentazioni pilota autorizzate, cfr. la [pagina dedicata dell'UFSP](#).

cannabis in deroga alla Legge federale sugli stupefacenti», considerando non necessario farsi parte attiva in un processo socio-politico e sperimentale gestito a livello federale e fondato su progetti promossi da gruppi di ricerca scientifica e accademica. Pertanto, il Consiglio di Stato invita a respingere la mozione.

Contemporaneamente al licenziamento del Messaggio che evade, tra gli altri, la presente mozione, il Consiglio di Stato, con la Risoluzione governativa n. 4284, ha risposto all'Interrogazione n. 173.16 di F. Käppeli di cui sopra.

Essa poneva una lunga serie di domande relative, tra le altre, ai consumatori di canapa, ai risvolti sulla salute pubblica, alle sperimentazioni, all'informazione alla popolazione, all'opportunità di regolamentare il mercato della cannabis e di creare un programma cantonale d'azione cannabis e sostituti sintetici, all'introduzione del drug checking. Sul tema che risulta legato a quello specifico della Mozione, ovvero un'eventuale avvio di sperimentazioni pilota con dispensazione controllata di canapa a scopi non medici, il CdS ribadisce che le autorizzazioni vengono rilasciate dall'Ufficio federale della sanità pubblica e i Cantoni, unitamente ai Comuni coinvolti, devono formulare un preavviso e comunica che, fino a ora, non sono giunte richieste formali di preavviso nel contesto di tale procedura.

3. LAVORI COMMISSIONALI

La già Commissione sanitaria aveva sentito in audizione il mozionante il 17.01.2018. In quell'occasione il deputato Carlo Lepori aveva posto l'accento sul fatto che l'uso di sostanze stupefacenti è regolamentato secondo la visione del proibizionismo, cosa che a suo avviso comporta effetti negativi evidenti, a partire dalla presenza di un mercato privo di controlli e dunque la circolazione di sostanze contenenti additivi di scarsa qualità (com'era risultato da uno studio effettuato su 150 campioni, di cui 15 dal Ticino).

Un secondo aspetto sui cui aveva richiamato l'attenzione riguarda il tenore di THC della cannabis in circolazione, molto più elevato rispetto a quello della canapa coltivata in passato in Ticino. Chi consuma canapa, a differenza dell'alcol, non può conoscere il tasso effettivo.

Infine, anche per la canapa light, legale in Svizzera, non è dato sapere quale sia il tenore in THC senza un esame del prodotto.

Egli sosteneva che l'obiettivo di regolamentare in modo più chiaro l'uso della canapa light va perseguito attraverso l'istituzione di un gruppo di lavoro che studi il problema e proponga forme di sperimentazioni come quelle in atto in alcune città svizzere.

La già Commissione sanitaria, nel suo Rapporto (n. 7068 del 18.04.2016) sul PCI 2015, cosciente che era già in atto una discussione sul consumo ricreativo di canapa, a cui si opponeva, aveva raccolto la dichiarazione del Dr. Med. Roberto Passato, psichiatra e psicoterapeuta del centro di competenza Antenna Icaro, che viene riportato integralmente di seguito: *«Le prove scientifiche raccolte negli ultimi due decenni forniscono un quadro sufficientemente preciso e completo dei molti problemi sanitari legati al consumo di cannabis.*

Molti studi in passato hanno messo in relazione il regolare consumo di cannabis con l'insorgenza di sintomi di natura psichiatrica, che risultano in notevole incremento in quei

soggetti con una familiarità a sviluppare patologie psichiatriche. Va detto che l'uso regolare di cannabis negli adolescenti può determinare un deficit di natura cognitiva il cui grado di reversibilità non è noto. La prima distinzione che bisogna fare è tra uso occasionale e uso prolungato, in entrambi i casi prove scientifiche non indicano che la cannabis provochi overdose fatali. La mortalità può seguire soprattutto alla guida di veicoli. Nel caso di un uso regolare di cannabis, invece, secondo recenti statistiche pare che solo un consumatore su dieci sviluppi dipendenza. La percentuale però sale a uno su sei per chi inizia da adolescente.

La mia lunga esperienza nell'ambito delle dipendenze mi permette di affermare che l'utilizzo di cannabis in età adolescenziale va ad alterare quella plasticità neuronale cerebrale in maniera irreversibile nei soggetti predisposti a sviluppare patologie psichiatriche».

La Commissione ha sentito in audizione, in data 20 novembre 2024, la sig.ra Monica Rivola, Delegata per le tossicomanie, il sig. Daniele Intraina, Presidente del Gruppo esperti, e il dr. med. Alberto Moriggia, membro del Gruppo esperti.

Per quanto riguarda la sperimentazione della canapa a uso ricreativo, dopo aver ricordato che in merito il GE non ha competenze di sorta, hanno sottolineato che lo stesso ha raccomandato al Consiglio di Stato di respingere la proposta della Mozione, anche perché il tema risulta superato dagli eventi, in quanto nel frattempo è sopravvenuta la modifica legislativa federale.

All'interno del GE il tema viene monitorato e la Divisione della salute pubblica è in costante contatto con le Autorità federali, che si stanno già preoccupando e occupando a livello di normative, anche per proteggere i minori, di quello che succederà nel caso in cui queste sperimentazioni raggiungessero gli obiettivi prefissati (depenalizzazione e liberalizzazione del consumo ricreativo della cannabis). Dal punto di vista medico, gli ospiti hanno sottolineato l'importanza di prevedere in anticipo di accompagnare un'eventuale fase di vendita della cannabis con una regolamentazione (es. messaggi di prevenzione, far giungere i proventi di un'ev. vendita a progetti di presa in carico, ecc.). Per il resto, a loro avviso si tratta di un tema più sociale, che ha anche risvolti medico-sanitario.

4. MODIFICA DELLA LSTUP (sperimentazioni pilota con canapa)

4.1 Progressi

Nel 2001² il Consiglio federale³ aveva formulato all'attenzione delle Camere una proposta, nell'ambito di un insieme di misure concernenti gli stupefacenti, la depenalizzazione della canapa: *«Solo riguardo alla problematica della canapa si impone un nuovo orientamento a causa dell'attuale situazione insoddisfacente, che rende inevitabile un adeguamento della legge. Se si considerano le circa 500 000 persone che in Svizzera consumano occasionalmente o regolarmente canapa, non si può più garantire, con un onere di lavoro ragionevole, l'esecuzione della legge per quanto concerne la punibilità del consumo. Se si pensa inoltre che, in caso di consumo moderato, i rischi per la salute non sono superiori a quelli di altre sostanze ottenibili legalmente, la depenalizzazione del consumo di stupefacenti con effetti del tipo della canapa e dei suoi atti preparatori risulta logica. Questa*

² [Comunicato stampa](#): "Il Consiglio federale approva il Messaggio sulla revisione della Legge federale sugli stupefacenti (LStup)", 09.03.2001.

³ Messaggio n. 01.024 concernente la modifica della legge sugli stupefacenti, 09.03.2001. [FF 2001 3313](#).

decisione intende sia tener conto della realtà sociale sia sgravare la polizia e la giustizia. Come misura accompagnatoria si intende dare stimoli mirati nel settore della prevenzione, per contrastare un'eventuale banalizzazione del consumo della canapa e per poter intervenire tempestivamente se dovessero delinearsi problemi per i giovani. [...]. Per quanto concerne la lotta contro la coltivazione di canapa destinata alla produzione di stupefacenti, nonché la fabbricazione e la vendita di prodotti a base di canapa, la legge in vigore evidenzia in tutta chiarezza le sue lacune. Le conseguenze sono un'esecuzione molto eterogenea e dispendiosa e un mercato grigio difficile da controllare, che in alcuni casi ha superato i nostri confini nazionali. La necessità d'intervenire a livello legislativo in questo settore è quindi praticamente incontestata.

Con la revisione della LStup proposta, il Consiglio federale dovrebbe avere la possibilità di stabilire chiare priorità per il perseguimento penale in base alle condizioni quadro definite nella legge. Concretamente, il Consiglio federale può stabilire mediante ordinanza, entro i limiti del quadro legale, a quali condizioni si può rinunciare al perseguimento penale. Questo consentirebbe di tollerare un certo numero di punti di vendita, la coltivazione di canapa destinata alla produzione di stupefacenti e la fabbricazione di prodotti a base di canapa, nella misura in cui saranno soddisfatte le condizioni stabilite dal Consiglio federale. Nel contempo, dovrebbe essere possibile separare la canapa industriale dalla canapa usata come droga sulla base di criteri precisi e dovrebbe essere facilitata la lotta contro l'esportazione di prodotti a base di canapa.

[...] Con la depenalizzazione del consumo di canapa e dei suoi atti preparatori si intende evitare che soprattutto i giovani vengano criminalizzati e stigmatizzati a causa del consumo. In questo modo si considera, da un lato, che la canapa ha un potenziale di dipendenza e di rischio molto più basso di quello di eroina, cocaina e anfetamine, ma anche di alcool e tabacco e, dall'altro, che per una parte non trascurabile della popolazione è diventata un'abitudine integrata nella società. La depenalizzazione del consumo e dei suoi atti preparatori e l'abolizione dell'obbligo di perseguire i consumatori di canapa contribuiscono a sgravare la giustizia e la polizia, in particolare dal perseguimento di delitti minori. Nel frattempo, l'applicazione del diritto vigente diventerà di nuovo unitaria in tutti i Cantoni.

Depenalizzando il consumo, bisogna comunque trasmettere il messaggio che il consumo di sostanze psicoattive non è mai privo di rischi. Nel contempo – come per le altre sostanze – bisogna spiegare che le sostanze psicoattive non sono il mezzo adeguato per risolvere problemi personali. Questi messaggi verranno lanciati tra l'altro mediante campagne nazionali e altre misure preventive.

Non solo presso i giovani, ma presso tutti i consumatori, bisogna impedire modelli di consumo che ostacolano lo sviluppo della personalità o entrano in conflitto con le esigenze e i diritti dei non consumatori. Occorre quindi approntare o ampliare offerte di consulenza e di depistaggio precoce.

[...] Benché il consumo di queste sostanze non venga più perseguito penalmente e il loro commercio è tollerato in un ambito delimitato, esse non rappresentano beni di consumo regolari: la canapa e i suoi prodotti continuano ad appartenere agli stupefacenti».

Nel giugno 2004 il Consiglio nazionale si era rifiutato per la seconda volta di entrare in materia (92 voti favorevoli, 102 contrari⁴), adducendo quale motivazione principale la controversa problematica dell'impiego della canapa.⁵

⁴ Cfr. [dettaglio della votazione](#).

⁵Per gli interventi e il risultato della votazione finale, cfr. [Sessione estiva 2004 Consiglio nazionale, 14.06.2004](#).

Con decisione del 28.09.2012 delle due Camere⁶, il 1° ottobre 2013 è entrata in vigore la procedura di multa disciplinare⁷, con la quale si mirava a uniformare a livello svizzero il perseguimento dei consumatori di canapa adulti⁸. Nell'ambito della consultazione, 73 dei 99 partecipanti che si sono espressi in proposito hanno in linea di massima approvato l'applicazione della procedura della multa disciplinare per sanzionare il consumo di canapa. Il progetto è stato segnatamente accettato dalla maggioranza dei Cantoni (eccetto: AI, BS, GR, TG, TI) come pure dai partiti politici (eccetto: UDC e UDF). Il 25.03.2009 la CSSS-N ha deciso di dare seguito all'iniziativa parlamentare⁹ depositata dal Gruppo popolare-democratico il 16 giugno 2004 al fine di sottoporre il consumo di canapa alla procedura della multa disciplinare, dando uno strumento semplice alla polizia e alla giustizia per perseguire in modo coerente e senza oneri eccessivi le infrazioni al divieto del consumo di canapa previsto dal Legislatore. In caso non siano stati commessi altri reati ai sensi della LStup o di altre leggi, può dunque essere inflitta una multa disciplinare di fr. 100.- ai consumatori adulti di canapa. Un parametro determinante della nuova normativa è la quantità di canapa di cui l'autore è in possesso, che è considerata esigua fino a un massimo di 10 grammi¹⁰.

4.2 Il messaggio del Consiglio federale per la modifica dell'art. 8a LStup (articolo sulla sperimentazione)

Nel maggio 2017 l'UFSP aveva dovuto respingere¹¹, poiché la vigente LStup non consentiva il consumo di canapa a scopi non medici nemmeno nel quadro di studi scientifici, una domanda d'autorizzazione eccezionale dell'Università di Berna per un progetto di sperimentazione per dispensare canapa a scopo ricreativo a consumatori adulti nel quadro di uno studio scientifico. Quest'ultimo prevedeva che nella città di Berna i consumatori adulti potessero acquistare canapa in farmacia senza indicazione medica, possederla e consumarla senza incorrere in sanzioni. L'obiettivo era analizzare gli effetti individuali e sociali di un accesso alla canapa legale e controllato.

Considerando le molteplici iniziative nelle città (es. le città di Zurigo, Berna, Ginevra e Basilea hanno istituito un gruppo di lavoro interurbano sulla canapa avente lo scopo di studiare, nell'ambito di studi pilota, nuove soluzioni al problema del consumo di canapa a scopo ricreativo, particolarmente diffuso), ma anche la volontà politica ampiamente

⁶ Per il parere del Consiglio federale, cfr. [FF 2011 7295](#). Per il Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale cfr. [FF 2011 7669](#).

⁷ [RU 2013 1451](#).

⁸ Scopo era armonizzare le prassi cantonali in materia di esecuzione allo scopo di promuovere il pari trattamento di tutti i consumatori, ma si è successivamente constatato che l'esecuzione continuava a essere gestita diversamente da un Cantone all'altro. Dal 1.01.2020 il consumo non autorizzato di canapa ricade nel campo d'applicazione della Legge del 18 marzo 2016 sulle multe disciplinari. Le corrispondenti disposizioni della LStup in materia di procedura di multa disciplinare sono state abrogate, ma 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 fr. 100.- rimane in essere.

⁹ [Iniziativa n. 04.439](#) "Legge sugli stupefacenti. Revisione", 16.06.2004.

¹⁰ Il 19.06.2023 il Tribunale federale ha emesso una sentenza di principio che modifica l'interpretazione dell'art. 19b della LStup, stabilendo che una quantità minima (fino a 10 gr.) di canapa o suoi derivati destinati al consumo personale non può essere sequestrata e confiscata. Cfr. [DTF 144/242](#).

¹¹ Cfr. [comunicato stampa](#) "Lo studio dell'Università di Berna sul consumo di canapa non può essere autorizzato", 14.11.2017.

manifestata in Parlamento – oltre a cinque mozioni¹², anche un'iniziativa della Commissione della sicurezza sociale e della sanità¹³ del Consiglio nazionale chiedeva di introdurre un art. che fungesse da base legale per condurre progetti/studi scientifici; atti parlamentari presentati a seguito della mancata autorizzazione per il progetto dell'Università di Berna –, il Consiglio federale ha ritenuto la ricerca di nuove forme di impiego della canapa una questione d'interesse sociale e sanitario.

Dopo aver proceduto con una fase di consultazione¹⁴, che ha visto coinvolti complessivamente¹⁵ 26 Cantoni, 10 città, 11 partiti politici, 27 organizzazioni del settore salute/dipendenze, 14 università od organizzazioni scientifiche, 6 aziende od organizzazioni economiche, 7 associazioni della canapa, 10 persone private e 15 altre organizzazioni, che generalmente hanno accolto favorevolmente sia la modifica della LStup sia l'ordinanza di esecuzione, il Consiglio federale, con il Messaggio n. 19.021¹⁶, ha dunque proposto, tramite una modifica della LStup, la creazione di una base legale per lo svolgimento di sperimentazioni pilota scientifiche con stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa, limitate sotto il profilo territoriale, temporale e materiale, allo scopo di acquisire conoscenze sull'impatto di un disciplinamento per l'impiego di canapa a scopi non medici. L'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) può, su apposita domanda e dopo avere consultato i Cantoni e i Comuni interessati, autorizzare sperimentazioni pilota scientifiche con stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa, svolte in modo tale da garantire la protezione della salute e della gioventù nonché dell'ordine e della sicurezza pubblici.

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

¹² [Mozione n. 17.4111](#) "Introdurre un articolo sulla sperimentazione per consentire studi sulla dispensazione controllata di canapa", R. Sauter per il gruppo PLR, 13.12.2017; [Mozione n. 17.4112](#) "Introdurre un articolo sulla sperimentazione per consentire studi sulla dispensazione controllata di canapa", A. Barrile per il gruppo PS, 13.12.2017; [Mozione n. 17.4113](#) "Introdurre un articolo sulla sperimentazione per consentire studi sulla dispensazione controllata di canapa", R. Rytz per il Gruppo dei verdi e partito ecologista, 17.12.2017; [Mozione n. 17.4114](#) "Introdurre un articolo sulla sperimentazione per consentire studi sulla dispensazione controllata di canapa", K. Bertschy per il gruppo dei Verdi liberali, 17.12.2017; [Mozione n. 17.4210](#) "Introdurre un articolo sulla sperimentazione per consentire studi sulla dispensazione controllata di canapa", R. Zanetti per il gruppo socialista, 17.12.2017.

¹³ [Iniziativa parlamentare n. 18.402](#) "Introdurre un articolo sulla sperimentazione per consentire studi sulla dispensazione controllata di canapa", 26.01.2018.

¹⁴ [Rapporto sui risultati della procedura di consultazione](#) "Modifica della legge sugli stupefacenti e ordinanza sulle sperimentazioni pilota secondo la legge federale sugli stupefacenti (sperimentazioni pilota con la canapa)", 27.02.2019.

¹⁵ [Elenco dei destinatari della consultazione](#). [Testo della consultazione](#).

¹⁶ [Messaggio n. 19.021](#) "Messaggio concernente la modifica della legge sugli stupefacenti (sperimentazioni pilota con canapa)", 27.02.2019.

4.2.1 Condizioni quadro delle sperimentazioni pilota

Le singole condizioni poste all'esecuzione di sperimentazioni pilota vengono definite nel diritto d'esecuzione; nell'[Ordinanza sul controllo degli stupefacenti \(OCStup\)](#) sono dunque stati inseriti i seguenti elementi:

- limitazione territoriale: le sperimentazioni pilota devono essere limitate sotto il profilo territoriale a uno o più Comuni;
- limitazione temporale: la durata delle sperimentazioni pilota deve fondarsi su basi scientifiche e non può superare i cinque anni (con possibilità di proroga di due anni);
- numero di partecipanti: il numero di partecipanti a una sperimentazione pilota deve essere limitato alla misura necessaria a garantirne l'attendibilità scientifica e non può superare le 5'000 persone;
- requisiti dei prodotti: i prodotti della canapa resi accessibili nell'ambito di sperimentazioni pilota devono rispettare determinati requisiti, tra cui un limite del tenore totale di THC, specifiche concernenti le informazioni sul prodotto e un divieto di pubblicità;
- partecipanti: alle sperimentazioni pilota devono poter partecipare solo persone di età superiore ai 18 anni, che consumano già in modo comprovato stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa e sono domiciliate in un Comune in cui la sperimentazione pilota ha luogo. Non possono parteciparvi particolari gruppi di persone quali donne in gravidanza o persone cui un medico ha diagnosticato una malattia per la quale il consumo di canapa è controindicato. La partecipazione è sempre volontaria e può essere revocata in qualsiasi momento. In linea di massima le disposizioni non dovrebbero generare un aumento dei consumatori di questo prodotto. Potrebbe accadere che i partecipanti siano spinti a consumare di più e/o più spesso, di meno e/o meno spesso oppure che essi continuino a farne lo stesso uso. Grazie ai requisiti per la protezione della salute e alla qualità dei prodotti si può presumere che il consumo di canapa nel quadro delle sperimentazioni pilota sarà meno rischioso di quello di prodotti acquistati sul mercato nero. Inoltre, mediante il monitoraggio delle conseguenze sulla salute aumentano le probabilità che, nei casi di consumo problematico, le persone interessate si sottopongano a un trattamento;
- dispensazione: la quantità acquistabile deve essere limitata e i prodotti devono essere registrati. È inoltre vietato procurarsi canapa gratuitamente e cedere i prodotti a terzi;
- consumo: i prodotti resi accessibili nell'ambito delle sperimentazioni sono destinati solo all'uso personale e non possono essere consumati in luoghi accessibili al pubblico;
- sicurezza pubblica: chi svolge sperimentazioni pilota deve rispettare diversi obblighi volti alla protezione dell'ordine e della sicurezza pubblici (p. es. collaborazione con autorità esecutive e di perseguimento penale, notifica dei punti vendita);
- monitoraggio dello stato di salute: i titolari di autorizzazioni per sperimentazioni pilota devono monitorare lo stato di salute dei partecipanti;
- controllo del rispetto delle disposizioni legali: tale controllo è garantito dall'UFSP in qualità di autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni.

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

- le sperimentazioni pilota devono essere limitate sotto il profilo temporale e territoriale;
- i loro risultati devono essere aperti, ovvero il protocollo sperimentale non deve condizionare i risultati né, in linea di principio, creare situazioni di diritto e di fatto irreversibili;
- le sperimentazioni pilota devono essere appropriate e dunque poter fornire al legislatore le basi informative determinanti per il disciplinamento definitivo previsto. Ciò comporta che gli studi affrontino questioni rilevanti concernenti la regolamentazione della canapa, siano ineccepibili dal punto di vista metodologico e producano risultati scientificamente fondati. Bisogna garantire una valutazione competente e oggettiva nonché una concezione degli studi vicina alla realtà;
- i rischi delle sperimentazioni pilota non devono essere sproporzionati rispetto ai risultati auspicati;
- devono essere garantite la protezione della gioventù, così come quella dei partecipanti alle sperimentazioni pilota, dei loro familiari e di terzi nonché dell'ordine pubblico, il che implica anche la definizione di criteri d'interruzione in caso di rischio per la sicurezza dei partecipanti o della collettività;
- le sperimentazioni pilota devono essere giustificate da un interesse pubblico.

Gli interessi pubblici determinanti si desumono dagli scopi sanciti nella LStup, segnatamente: la promozione dell'astinenza, la protezione dagli effetti nocivi per la salute e sotto il profilo sociale provocati da turbe legate alla dipendenza, la preservazione dell'ordine pubblico e della sicurezza nonché la lotta contro gli atti criminali (art. 1 LStup). Questo approccio normativo globale trova espressione nell'iscrizione nella legge del principio dei quattro pilastri della politica svizzera in materia di droghe.

Le sperimentazioni pilota devono orientarsi al principio dei quattro pilastri come segue:

- prevenzione: la vendita autorizzata consente di rivolgersi in maniera diretta e semplificata ai consumatori, che non devono temere sanzioni penali nel caso in cui il loro consumo diventi noto. Inoltre, favorisce il ricorso precoce all'aiuto. Nell'ambito della sperimentazione può anche essere prescritta la partecipazione obbligatoria a una misura di prevenzione;
- terapia: l'esistenza di centri di dispensazione consente il riconoscimento e l'intervento precoci in casi di consumo problematico, facilitando, in situazioni di necessità, il contatto con i consultori specializzati in dipendenze e aumentando le possibilità che i consumatori si sottopongano precocemente a una terapia;
- riduzione dei danni: la vendita autorizzata di canapa permette di controllare e monitorare la qualità del prodotto. Con la creazione di speciali punti vendita (in linea di principio è ipotizzabile la vendita nelle farmacie, in punti di vendita appositamente designati, nei «Cannabis Social Club»²⁴, ecc. I punti vendita vanno indicati nella domanda di autorizzazione. I punti vendita devono restituire la canapa rimasta invenduta alle competenti autorità esecutive cantonali, in genere il farmacista cantonale, che provvedono allo smaltimento) si mira a migliorare l'integrazione sociale dei consumatori, che non verrebbero più emarginati perché considerati criminali. L'accesso controllato

- alla canapa deve permettere di prendere le distanze dal mercato illegale delle droghe, con la sua ampia offerta, nonché dai fenomeni criminali concomitanti. Eventuali sperimentazioni pilota offrono inoltre un quadro appropriato per motivare i consumatori a passare a forme di consumo meno dannose (p. es. vaporizzazione o assunzione orale invece del fumo);
- repressione e controllo: la vendita regolamentata sarà consentita solo a un pubblico adulto. I prodotti della canapa dovranno essere destinati esclusivamente all'uso personale e non potranno essere consumati in luoghi accessibili al pubblico. In caso di guida sotto l'effetto di canapa resterà applicabile senza limitazioni la Legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (LCStr).

4.2.2 Domande di autorizzazione, rendiconto e valutazioni delle sperimentazioni pilota

Le domande di autorizzazione di sperimentazioni scientifiche pilota devono provenire da organizzazioni pubbliche o private, in prima linea istituzioni scientifiche, corporazioni di diritto pubblico, istituzioni di pubblica utilità o associazioni. La domanda deve contenere informazioni sull'attività dell'organizzazione pubblica o privata richiedente l'autorizzazione e riportare una persona responsabile per lo svolgimento della sperimentazione pilota.

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

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

L'art. 8a LStup prevede l'UFSP quale autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni e gli assegna la competenza di determinare quali studi sono più adeguati a fornire le basi decisionali necessarie in vista di emanare un'eventuale modifica di legge. L'UFSP deve poter respingere una domanda se la sperimentazione pilota non può apportare

conoscenze supplementari o se è già stata autorizzata una sperimentazione simile. I Cantoni e i Comuni interessati vengono consultati prima del rilascio dell'autorizzazione. L'autorizzazione può essere revocata, per esempio a causa di possibili minacce all'ordine e alla sicurezza pubblici, nel caso in cui si constati un serio pericolo per la salute dei partecipanti, se il suo titolare contravviene alle relative prescrizioni o se non sono più soddisfatte le condizioni per lo svolgimento di una sperimentazione pilota.

I titolari di autorizzazioni per sperimentazioni pilota devono informare annualmente l'UFSP sull'andamento dello studio, sulle quantità di prodotti acquistate, dispensate e detenute, e documentare i risultati in un rapporto di ricerca, il quale deve pubblicare costantemente i rapporti di ricerca e analizzarli in vista dell'emanazione di un'eventuale modifica di legge concernente il disciplinamento dell'impiego di stupefacenti che producono effetti del tipo della canapa, esaminando, in particolare, le conseguenze sulla salute individuale e pubblica, il comportamento legato al consumo, l'ordine e la sicurezza pubblici.

4.3 Lavori in corso a livello federale verso una nuova regolamentazione della cannabis

Il 25.09.2020 è stata presentata l'Iniziativa parlamentare n. 20.473¹⁷ "Regolamentazione del mercato della cannabis per una migliore protezione dei giovani e dei consumatori", che chiede, secondo le raccomandazioni dell'allora Commissione federale per le questioni relative alle dipendenze, di «*disciplinare nuovamente a livello di Legge la coltivazione, la produzione, il commercio e il consumo di cannabis contenente THC con gli obiettivi seguenti:*

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

Il 28.04.2021 la CSSS del Consiglio nazionale ha dato seguito all'Iniziativa parlamentare; il 19.10.2021 la Commissione omologa del Consiglio degli Stati si è allineata a questa decisione. Il 6.04.2022 la CSSS-N ha deciso di affidare a una Sottocommissione il compito di elaborare un progetto legislativo.

La Sottocommissione (composta di nove membri) è chiamata a elaborare un progetto legislativo in attuazione dell'Iniziativa parlamentare, tenendo conto dei risultati delle sperimentazioni pilota effettuate finora e includere nei suoi lavori le esperienze acquisite da altri Paesi, i risultati della ricerca nonché altre basi pertinenti.

Essa si è riunita cinque volte: «*nel corso della prima seduta, tenutasi nell'agosto 2022, ha iniziato facendosi presentare dall'Amministrazione una panoramica dettagliata sui vari*

¹⁷ Cfr. per i dettagli <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20200473>.

possibili modelli di regolamentazione della cannabis. Ha inoltre sentito delle associazioni di categoria attive nel campo delle politiche in materia di droghe e dipendenze sull'importante tema della protezione dei giovani. Sulla base di tale panoramica, nella seconda seduta tenutasi a novembre 2022 la Sottocommissione ha tematizzato alcuni dei modelli di regolamentazione. Ha sentito esperti provenienti dalla provincia canadese del Quebec e dalla Germania per avere informazioni dettagliate sulle regolamentazioni già attuate o previste. Si è pure fatta presentare lo studio comparativo sulle esperienze fatte finora con la legalizzazione della cannabis negli Stati Uniti, in Canada e in Uruguay, redatto su incarico della Commissione federale per le questioni relative alle dipendenze e alla prevenzione delle malattie non trasmissibili (CFDNT).

Nelle tre sedute successive, tenutesi a gennaio, marzo e agosto 2023, la Sottocommissione ha discusso e adottato gli obiettivi e i parametri di base per la futura regolamentazione della cannabis a scopo ricreativo. In generale, la Sottocommissione mira a una regolamentazione completa e coerentemente orientata alla salute pubblica. L'obiettivo è quello di legalizzare i prodotti a base di cannabis, pur continuando a trattarli come stupefacenti e senza promuoverli. La Sottocommissione intende consentire la coltivazione privata e la produzione da parte di imprese o organizzazioni autorizzate dallo Stato. I prodotti a base di cannabis dovranno poter essere acquistati in aziende o organizzazioni autorizzate dallo Stato. Per garantire la protezione dei giovani e della salute, la produzione, la distribuzione e la vendita dovrebbero essere sottoposte a un rigido controllo statale. Andrà inoltre riscossa una tassa d'incentivazione. Infine, la nuova regolamentazione dovrà essere in linea con l'attuale politica svizzera in materia di droghe basata su prove e dovranno essere tenuti in considerazione anche gli obblighi a livello internazionale. L'obiettivo generale della nuova regolamentazione è quello di garantire la protezione dei consumatori, della popolazione e in particolar modo dei giovani. Deve essere ridotto il consumo problematico di cannabis.

Una parte della Sottocommissione continua a essere in linea di principio contraria a una nuova regolamentazione della cannabis a scopo ricreativo».

La Commissione della sicurezza sociale e della sanità, nel suo Rapporto¹⁸ del 2023, propone di prorogare di due anni, ossia fino alla sessione autunnale 2025, il termine di trattazione dell'Iniziativa parlamentare; proposta che è stata accolta dal Consiglio nazionale¹⁹.

Il 15.09.2022 il Cantone Soletta ha presentato l'Iniziativa cantonale n. 22.317²⁰ "Legalizzazione della cannabis", chiedendo di «*legalizzare la coltivazione, il commercio, il possesso, il consumo e la distribuzione di cannabis nell'ambito dell'attuazione dell'iniziativa parlamentare "Regolamentazione del mercato della cannabis per una migliore protezione dei giovani e dei consumatori" mediante la modifica della legislazione sugli stupefacenti e a disciplinarla in modo analogo all'attuale normativa sulle bevande alcoliche*».

In merito, la CSSS-C²¹ e la CSSS-N²², propongono di non dare seguito all'Iniziativa cantonale in quanto il suo contenuto coincide con quello dell'Iniziativa parlamentare "Regolamentazione del mercato della cannabis per una migliore protezione dei giovani e

¹⁸ [Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del 31 agosto 2023.](#)

¹⁹ Cfr. [Consiglio nazionale Sessione autunnale 2023 Sedicesima seduta 28.09.23.](#)

²⁰ Cfr. per i dettagli <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20220317>.

²¹ [Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del 15 agosto 2023.](#)

²² [Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del 19 gennaio 2024.](#)

dei consumatori", alla quale è già dato seguito con la creazione della Sottocommissione che ha iniziato a occuparsi di questo ampio progetto legislativo nell'agosto del 2022. Dunque la richiesta di principio di regolamentare nuovamente la cannabis a scopo ricreativo è già stata accolta.

5. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

5.1 Due progetti pilota in Ticino

Dal dibattito pubblico che è nato nelle settimane che hanno preceduto la firma del presente rapporto si è appreso dai media²³ che ci sono due progetti pilota riguardanti il Ticino al vaglio del comitato etico cantonale. Si tratta di due progetti pronti ad essere sottoposti all'Ufficio federale della sanità pubblica, uno dei quali vede coinvolta l'Università della svizzera italiana, mentre un secondo vede la presenza di un ateneo fuori Cantone.

Questa novità modifica sostanzialmente l'approccio della minoranza commissionale rispetto alle proposte della Mozione, come si potrà evincere dalle conclusioni.

Il compito di proporre, gestire e finanziare i progetti pilota (la cui valutazione e validazione spetta alle Autorità federali) rimane dei promotori esterni, mentre il ruolo delle Autorità cantonali sarà quello di accompagnare attivamente la sperimentazione.

5.2 Aspetti positivi di una sperimentazione

La minoranza della Commissione concorda con il Consiglio federale sul fatto che la ricerca di nuove forme di impiego della canapa sia una questione d'interesse sociale e sanitario:

- pensare di sradicare completamente il consumo di canapa è pura utopia considerato come lo stesso sia ormai diffuso da tempo;
- numerose sono state le iniziative volte a condurre una sperimentazione con lo scopo di studiare nuove soluzioni al problema della cannabis;
- dal 1.01.2020 il consumo non autorizzato di canapa ricade nel campo d'applicazione della Legge del 18 marzo 2016 sulle multe disciplinari (a parere della CSSS-N la lotta contro il consumo di canapa mediante il ricorso a sanzioni penali comportava un impegno notevole per la polizia e la giustizia, spesso considerato eccessivo rispetto alla gravità del reato commesso, soprattutto quando gli autori sono persone adulte che fanno un uso moderato di tale sostanza senza porre problemi particolari dal profilo sociale);
- lo scopo della sperimentazione pilota è acquisire conoscenze scientifiche sull'impatto di misure, strumenti o procedure concernenti l'impiego di canapa, concentrandosi in particolare su conoscenze circa gli effetti sulla salute dei consumatori, sul comportamento legato al consumo, sugli aspetti socioeconomici, quali la capacità lavorativa (assenze sul lavoro), la famiglia e l'ambiente sociale dei consumatori, nonché sul mercato illegale della droga in un determinato territorio o sull'ordine e la sicurezza pubblici, e che la stessa pone rigorosi criteri da rispettare per poterla condurre;

²³ Cfr. articolo "[Cannabis ricreativa in Ticino? La strada resta \(molto\) in salita](#)", Corriere del Ticino, 27.01.2025.

- consapevole che a livello di Parlamento federale è stata già ampiamente espressa la volontà politica di giungere a una regolamentazione completa e coerentemente orientata alla salute pubblica (con lo scopo di legalizzare i prodotti a base di cannabis, pur continuando a trattarli come stupefacenti e senza promuoverli), con un occhio di riguardo alla protezione della salute e della gioventù, tanto è vero che sono in corso i lavori di un'apposita Sottocommissione, incaricata di elaborare un progetto legislativo in attuazione dell'Iniziativa parlamentare, tenendo conto dei risultati delle sperimentazioni pilota effettuate finora e includere nei suoi lavori le esperienze acquisite da altri Paesi, i risultati della ricerca nonché altre basi pertinenti), ritiene di poter dare il suo contributo creando *«un gruppo di lavoro che coinvolga rappresentanti esperti di tutti i pilastri della politica delle droghe e delle varie forze politiche, con l'obiettivo di proporre un progetto pilota di regolamentazione della cannabis»* come richiesto dalla Mozione, che s'invita ad accogliere.
- è nell'interesse del Ticino farsi trovare pronto alle probabili modifiche legislative a livello nazionale. La sperimentazione limitata a uno o più progetti pilota di regolamentazione della cannabis permetterebbe anche al nostro territorio di acquisire quelle informazioni e competenze necessarie per gestire e regolamentarne l'utilizzo, con particolare attenzione alle questioni legate alla salute pubblica e alla protezione dei minori.

6. CONCLUSIONI

Considerando che dalla presentazione della mozione ad oggi l'assetto legislativo è mutato e prendendo atto dell'esistenza di due progetti pilota al vaglio della Commissione etica cantonale, la Mozione va accolta intendendo che il Consiglio di Stato si faccia parte attiva con i progetti proposti, integrando dei propri rappresentanti al fine di accompagnare in modo efficace la sperimentazione sul nostro territorio.

La minoranza della Commissione, sulla scorta delle considerazioni espresse, invita quindi il Gran Consiglio ad accogliere parzialmente la mozione.

Per la minoranza della Commissione sanità e sicurezza sociale:

Giulia Petralli e Danilo Forini, correlatori

Quadranti - Merlo (con riserva) -

Rusconi - Savary - Schnellmann