

Analisi dei risultati delle sperimentazioni pilota sulla cannabis nelle città svizzere — Prima parte, 2023-metà 2024

Executive Summary

Condotto da

Prof. Dr. Céline Mavrot, Prof. Dr. Susanne Hadorn, MSc. Baptiste Novet

Commissionato da

Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), Confederazione svizzera

Abstract

L'esecuzione di sperimentazioni pilota destinate a testare modelli di regolamentazione della cannabis è iniziata nelle città e nei comuni svizzeri a partire dal 2023, in seguito all'introduzione dell'articolo sperimentale nella Legge sugli stupefacenti. Al momento della raccolta dei dati, ossia a giugno 2024, sono in corso sette sperimentazioni pilota che testano diversi modelli di vendita a Basilea Città, Berna, Bienne, Losanna, Lucerna, Vernier, Zurigo, così come in diversi comuni del canton Zurigo e di Basilea Campagna. All'interno di queste sperimentazioni pilota, a giugno 2024 sono state incluse circa 7.000 persone consumatrici di cannabis, il che corrisponde a poco più del 3 % della popolazione svizzera che ha dichiarato di aver consumato cannabis nell'ultimo mese (circa 220.000), secondo i dati dell'Ufficio federale di statistica del 2022. I punti di vendita testati sono le farmacie, i negozi specializzati a scopo di lucro, i social club (associazioni senza scopo di lucro che permettono ai propri membri di acquistare cannabis nell'ambito dello studio e di consumarla in uno spazio privato o sul posto in locali dedicati, senza la possibilità di coltivazione personale), un centro di informazione sulle sostanze psicoattive, un negozio specializzato associativo senza scopo di lucro, e un negozio specializzato senza scopo di lucro (che può assumere la forma di una concessione attribuita dalle autorità ad attori non statali o di un monopolio pubblico). I dati a disposizione sono ancora preliminari, ma secondo l'équipe di redazione dello studio esistono differenze importanti tra i modelli a scopo di lucro e quelli senza scopo di lucro, in particolare per quanto concerne la promozione del prodotto e la tutela dei giovani: una promozione del prodotto sui social network così come un'immagine visiva "giovanile" sono stati osservati nella comunicazione associata ai modelli a scopo di lucro. Peraltro, le sperimentazioni pilota si sono svolte finora serenamente e la collaborazione tra i numerosi attori interessati è eccellente.

Parole chiave: cannabis; regolamentazione; modello di vendita; accesso controllato; consumo non terapeutico; sperimentazioni pilota; prevenzione; tutela dei giovani; città svizzere; articolo 8a LStup.

Presentazione dello studio e contesto

L'entrata in vigore della modifica alla Legge sugli Stupefacenti (LStup) il 15 maggio 2021, con l'introduzione di un articolo sperimentale, consente l'attuazione di sperimentazioni pilota per testare vari modelli di regolamentazione della cannabis non terapeutica nelle città e nei comuni svizzeri (di seguito, a scopo esemplificativo: città svizzere). Le sperimentazioni pilota sono limitate nel tempo. Si svolgono in un ambito scientifico, attraverso studi condotti all'interno di ciascuna sperimentazione pilota con l'intento di documentare gli effetti dei vari modelli di regolamentazione sulla salute dei consumatori, sulla salute pubblica, sulla tutela dei giovani, nonché sul mercato illegale e la criminalità. Il Consiglio federale ha incaricato l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) di informare l'opinione pubblica e il mondo politico in merito ai risultati delle sperimentazioni entro la fine delle stesse. Nell'ambito e in seguito a una gara d'appalto, l'UFSP ha incaricato l'Università di Losanna (Istituto di scienze sociali) e la Fachhochschule Nordwestschweiz (Institut für Nonprofit und Public Management) di condurre un'analisi delle sperimentazioni pilota nel corso dei primi due anni di attuazione, al fine di documentarne i primi passi e di trarre dati comparativi dai risultati ottenuti con i diversi modelli di vendita della cannabis. I risultati relativi agli effetti dei progetti pilota sulla salute personale e pubblica, sui comportamenti di consumo, sulla tutela dei giovani, sugli aspetti socio-economici, sull'ordine e la sicurezza pubblici, nonché sul mercato illegale saranno analizzati nel loro contesto. Inoltre si esamineranno i punti comuni, le differenze e le particolarità dei progetti pilota per quanto concerne la concezione degli studi, il processo di governance, le misure e gli strumenti applicati nei progetti pilota, nonché i risultati ottenuti. L'équipe di redazione del presente studio è specializzata in scienze politiche e la sua analisi si colloca in una prospettiva di governance. L'équipe è inoltre indipendente dalle sette sperimentazioni attualmente in corso nelle città svizzere.

Aspetti metodologici e limiti dello studio

Prima di presentare le sperimentazioni pilota e discuterne i risultati, è importante sottolineare che il presente incarico di analisi delle sperimentazioni pilota riguarda unicamente i primi due anni di attuazione delle stesse (il rapporto attuale per il periodo 2023-metà 2024 e un rapporto analogo successivo per il periodo metà 2024-metà 2025). I risultati che si possono ottenere con un tempo di attuazione così breve sono limitati e devono essere considerati come preliminari. Le analisi si basano su diverse fonti: colloqui con 24 persone, tra cui i responsabili di tutti i progetti pilota e i partner di attuazione (in particolare le amministrazioni pubbliche, la polizia, i punti vendita), analisi documentale (incluse le domande di autorizzazione delle sperimentazioni pilota), analisi dei dibattiti parlamentari nelle città e nei cantoni interessati e analisi mediatica (per maggiori informazioni sui metodi, si veda il capitolo 3 del rapporto annuale).

Contesto e cronologia politica

Sin dagli anni 2000, la questione della cannabis è all'ordine del giorno nell'agenda politica svizzera, in particolare con un progetto di legalizzazione del consumo promosso dal Consiglio federale (respinto dal Consiglio nazionale) o ancora con l'iniziativa popolare "Per una politica della canapa che sia ragionevole e che protegga efficacemente i giovani" (respinta dai cantoni e dalla popolazione). Poiché ogni possibilità di modificare la legge sembra bloccarsi a livello federale, numerose grandi città svizzere si sono organizzate in un gruppo interurbano a partire dal 2014 con l'idea di difendere gli interessi delle città nell'ambito della questione. Dovendo affrontare direttamente i problemi legati alla cannabis-mercato della droga e reti criminali, repressione del piccolo consumo, problematiche socio sanitarie- queste promuovono la ricerca di soluzioni pragmatiche e innovative alla proibizione di questo prodotto. La mobilitazione delle città ha molto a che vedere con l'introduzione dell'articolo sperimentale. Con l'aiuto di una solida rete di cooperazione inter- e intra-municipale, generatasi durante l'attuazione delle politiche di riduzione dei rischi e di lotta contro l'HIV/AIDS nel corso degli anni novanta, le città si sono

spese in maniera considerevole a favore delle sperimentazioni pilota. Le discussioni politiche nelle città e nei cantoni in questione si sono svolte come segue:

- Già a partire dal 2012, a Ginevra un gruppo interpartitico ha definito congiuntamente le basi di una sperimentazione in materia di regolamentazione della cannabis. La tematica è relativamente consensuale e il dibattito politico riguarda soprattutto le preoccupazioni legate al consumo di crack o ai danni provocati dal traffico di strada. Durante il dibattito inerente una sperimentazione pilota, il cantone ha reiterato il proprio impegno a favore di una politica di riduzione dei rischi. La città di Vernier era motivata a impegnarsi in un progetto urbano innovativo.
- A Losanna, la città era in prevalenza a favore della sperimentazione, fatta eccezione per l'Unione democratica di centro (UDC). Una parte dei Liberali (PLR) ha fatto pendere la bilancia al momento della votazione a favore della sperimentazione. Le discussioni si sono fatte più serrate a livello cantonale, pur restando favorevoli. I vari soggetti interessati della città di Losanna sono fortemente impegnati nell'attuazione della sperimentazione e lavorano in stretto coordinamento.
- Berna vive il contesto politico più delicato, a causa di divergenze tra città e cantone. La città di Berna è interessata da lungo tempo all'attuazione di una sperimentazione, idea sostenuta nel 2010 in Consiglio comunale da un comitato interpartitico. Berna era stata pioniera depositando nel 2016 una richiesta all'UFSP per lo svolgimento di una sperimentazione pilota. Parallelamente, il Gran consiglio bernese si impegna a contrastare le sperimentazioni presso la Confederazione in seguito a un voto del 2014 sulla scia di un'iniziativa dell'UDC. Nel 2020 il Gran consiglio riceve tuttavia in seguito un voto favorevole (con una maggioranza molto risicata) a sostegno delle sperimentazioni, ma il Consiglio esecutivo continuerà a difendere una posizione di ostilità nei confronti della sperimentazione.
- A Bienne e Lucerna, i dibattiti sono più consensuali. Si enfatizza l'idea di partecipare come piccole città a dibattiti di un certa importanza.
- A Basilea Città si sottolinea l'inefficacia della repressione e il progetto raccoglie grande consenso. Si pone l'accento sul retaggio storico della lotta contro il consumo di eroina e la riduzione dei rischi.
- A Zurigo, il consiglio municipale si è posizionato nettamente a favore della sperimentazione, così come il Gran consiglio. Alcuni esponenti dell'Unione Democratica Federale (UDF), dell'UDC e del PLR manifestano tuttavia le stesse preoccupazioni riguardo alla banalizzazione della droga.

In generale, si possono constatare due tendenze politiche nelle città: le opinioni dei partiti si sono nettamente evolute a favore delle sperimentazioni tra i primi dibattiti del decennio 2010 e quelli del decennio successivo e diversi partiti di destra sono combattuti su quale posizione tenere in merito alla questione. Nel complesso, la copertura mediatica delle sperimentazioni è contraddistinta da una parte da resoconti neutri e informativi, che insistono sulle modalità tecniche e operative dell'attuazione. Dall'altra è contraddistinta da un orientamento leggermente favorevole alle sperimentazioni (in minima misura nel caso bernese), con ampio spazio accordato a sostenitori delle sperimentazioni ed esperti favorevoli. Dopo il rifiuto della Confederazione nel 2017 di una prima richiesta da parte della Città di Berna, seguito dal rifiuto della domanda presentata da Ginevra per un progetto pilota a causa dell'insufficienza di basi legali, il Consiglio federale e successivamente il Parlamento accettano nel 2019 il principio d'introduzione di un'eccezione alla LStup autorizzando le sperimentazioni scientifiche finalizzate a testare diversi modelli di regolamentazione (articolo sperimentale). Di conseguenza, la coltivazione, l'importazione, la fabbricazione e la vendita di cannabis restano vietate, fatte salve le eccezioni previste dall'articolo 8a (Sperimentazioni pilota) e accordate dall'UFSP, così come gli usi a fini medici autorizzati dagli articoli 8.1.d e 8.5.a della LStup.

Condizioni quadro per l'implementazione delle sperimentazioni pilota

Le sperimentazioni pilota sono disciplinate da una rigorosa regolamentazione, dettagliatamente fissata nell'Ordinanza sulle sperimentazioni pilota ai sensi della legge sugli stupefacenti (OSPStup):

- Le sperimentazioni devono prevedere un concetto di sicurezza oltre a un concetto di tutela della salute e dei giovani (art. 2 e 22 OSPStup).
- Hanno una durata limitata a cinque anni, con possibilità di proroga di due anni, e consentono la partecipazione di soli 5000 consumatori (art. 5 e 6 OSPStup).
- Inoltre, sono geograficamente limitati e devono proporre la vendita di cannabis coltivata in Svizzera nel rispetto delle norme biologiche (art. 5, 7 e 8 OSPStup).
- Le sperimentazioni pilota devono monitorare la salute dei partecipanti e nominare un medico responsabile a tale scopo (art. 19 OSPStup).
- Il personale di vendita deve essere formato e la pubblicità relativa ai prodotti della canapa è vietata (art. 12 OSPStup).
- È vietato il consumo di cannabis negli spazi pubblici, così come la consegna del prodotto a terzi da parte dei partecipanti, e la quantità personale di acquisto è limitata. (art. 16, 17 OSPStup)
- Infine, le sperimentazioni devono documentare in maniera rigorosa gli effetti della vendita su più livelli, soprattutto socio sanitari e di sicurezza. (art. 27, 32 e 33 OSPStup)

Stato delle sperimentazioni pilota in corso

La vendita di cannabis nell'ambito delle sette sperimentazioni pilota in corso è iniziata tra gennaio 2023 e maggio 2024. In totale, fino a giugno 2024, sono state incluse circa 7.000 persone consumatrici di cannabis nelle sperimentazioni pilota. Ciò corrisponde a poco più del 3 % della popolazione svizzera che ha dichiarato di aver consumato cannabis nel corso dell'ultimo mese (circa 220.000), secondo le cifre del 2022 dell'Ufficio federale di statistica. Per quanto concerne il campione, si può constatare quanto segue: i partecipanti alle sperimentazioni hanno nel complesso un livello di studio più elevato rispetto alla media della popolazione generale (il 46,2 % ha conseguito un diploma universitario). Il campione è costituito all'80,7 % da uomini, età media 36,6 anni (indicazioni provvisorie basate sulle cifre di tre sperimentazioni, Stoffel 2024, non pubblicato). I giovani adulti (maggiori di 18 anni) e le persone con un basso consumo di cannabis sono sottorappresentati.

Sfruttando spesso reti prestabilite in materia di politiche sulla droga, le città e i responsabili delle sperimentazioni hanno posto in atto collaborazioni intersettoriali e interdipartimentali molto incisive attorno alle sperimentazioni (gruppi di lavoro, coordinamento permanente). Per lo svolgimento delle sperimentazioni sono stati mobilitati diversi settori: polizia, istituzioni medico sociali, associazioni professionali, procura pubblica, medici cantonali, corpi di controllo. La polizia si è mostrata favorevole alle sperimentazioni in tutti i casi di studio, con l'idea di poter dare priorità ad altri obiettivi (in particolare la lotta contro il crack e gli oppioidi o il traffico all'ingrosso di cannabis).

Le caratteristiche principali delle sette sperimentazioni pilota in corso sono riassunte nella seguente tabella. In tutti i modelli, i produttori e i fornitori di cannabis possono realizzare un margine di profitto al momento della vendita del prodotto destinato alle sperimentazioni. Si utilizza qui il termine "a scopo di lucro" per i due progetti pilota che testano modelli volti a generare un margine finanziario attraverso la vendita del prodotto ai consumatori (anche se questo margine finanziario non è necessariamente ancora stato raggiunto nell'ambito delle sperimentazioni). Le aziende partner coinvolte in questi modelli a scopo di lucro sono, inoltre, attori specializzati a pieno titolo nel commercio della cannabis. D'altra parte, la vendita in farmacia è stata classificata tra i modelli non lucrativi. Se queste ultime possono ricevere un rimborso (in due sperimentazioni) od ottenere un piccolo margine (in due sperimentazioni) per la vendita di cannabis nell'ambito delle sperimentazioni, la cannabis non rappresenta che un prodotto secondario del loro assortimento e non prevedono di sviluppare un mercato dei prodotti della cannabis né a costituirsi come attori a pieno titolo in questo ambito. In questo contesto, è opportuno menzionare che, pur sottolineando la problematica della promozione dei prodotti della cannabis nell'ambito di alcune sperimentazioni, il presente studio non si pronuncia su eventuali infrazioni all'OSPStup nel senso giuridico del termine.

Tabella 1: Contestualizzazione delle dimensioni chiave all'interno delle sperimentazioni pilota

	La Cannabinothèque (Vernier)	Cann-L (Losanna)	SCRIPT (Berna, Bienne, Lucerna)	Cannabis Research Zürich (Zurigo)	Weedcare (Basilea Città)	ZüriCan (Zurigo)	Grashaus (Basilea Campagna)
Numero di partecipanti (giugno 2024)	Circa 800	945	1.091	Circa 1.400	374	1.928	Circa 700
Responsabile della sperimentazione e dello studio	Associazione ChanGE. Università di Ginevra. Ospedali universitari di Ginevra.	Città di Losanna. Addiction Suisse.	Équipe di ricerca delle Università di Berna e Lucerna.	Associazione Swiss Cannabis Research. Università di Zurigo e Scuola Politecnica Federale di Zurigo.	Cantone di Basilea Città. Cliniche universitarie psichiatriche di Basilea e Università di Basilea	Città di Zurigo e Clinica psichiatrica universitaria di Zurigo.	Istituto svizzero di ricerca sulla salute pubblica e le dipendenze.
Tipo di luogo di vendita	Negozi specializzati associativo senza scopo di lucro.	Negozi specializzati senza scopo di lucro, Può operare come monopolio pubblico o concessione.	Farmacie.	Negozi specializzati (modello commerciale) a scopo di lucro. Farmacie	Farmacie.	Farmacie. DIZ (Centro di informazione sulle sostanze psicoattive). Social club. Vendite diversificate in questi tre tipi di punti vendita.	Negozi specializzati (modello commerciale) a scopo di lucro.
Contesto del luogo di vendita	Contesto neutro, conoscenza del prodotto.	Contesto neutro, priorità data alla prevenzione piuttosto che alla conoscenza del prodotto.	Aspetto abituale delle farmacie, vendita sicura con personale sanitario.	Negozi specializzati: contesto colorato, conoscenza del prodotto (valutazione secondaria, non <i>in situ</i>). Farmacie: aspetto abituale, vendita sicura con personale sanitario.	Aspetto abituale delle farmacie, vendita sicura con personale sanitario.	Farmacie: aspetto abituale, vendita sicura con personale sanitario. DIZ: istituzioni specializzate. Social club: contesto comunitario, possibilità di consumo sul posto e conoscenza del prodotto.	Contesto colorato, conoscenza del prodotto (valutazione secondaria, non <i>in situ</i>).
Personale di vendita	Personale di vendita specializzato in cannabis. Formato in materia di riduzione dei rischi e di implicazioni della cannabis.	Personale di vendita tradizionale (non specializzato in cannabis). Formato in materia di riduzione dei rischi e di implicazioni della cannabis.	Personale di farmacia, specializzato in disassuefazione. Formato in materia di implicazioni della cannabis e riduzione dei rischi.	Personale di vendita specializzato in management o vendita, interesse per la cannabis. Formato in materia di riduzione dei rischi e di implicazioni della cannabis. Personale di farmacia specializzato in disassuefazione. Formato in materia di riduzione dei rischi e di implicazioni della cannabis.	Personale di farmacia specializzato in disassuefazione. Formato in materia di riduzione dei rischi e di implicazioni della cannabis.	Personale di farmacia, specializzato in disassuefazione. Formato in materia di implicazioni della cannabis e riduzione dei rischi. DIZ: personale già specializzato in salute, uso di sostanze e riduzione del danno. Social Club: personale specializzato nella vendita, interesse per la cannabis. Formato in materia di riduzione dei rischi e di implicazioni della cannabis.	Personale di vendita specializzato in cannabis. Formato in materia di riduzione dei rischi e di implicazioni della cannabis.
Merchandising luogo di vendita	Stile neutro. Prodotti visibili. Merchandising disponibile.	Stile neutro. Prodotti non visibili. Nessun merchandising.	Stile farmacia. Prodotti non visibili. Nessun merchandising.	Negozi specializzati: Stile non ancora valutato <i>in situ</i> . Prodotti visibili. Merchandising disponibile.	Stile farmacia. Prodotti non visibili. Nessun merchandising.	Farmacie e DIZ: Stile farmacia, prodotti non visibili, nessun merchandising. Social Club: Merchandising nei social club.	Negozi specializzati: Stile non ancora valutato <i>in situ</i> . Prodotti visibili. Merchandising disponibile.
Promozione e comunicazione	Sito web sobrio e informativo. Presenza limitata sui social network.	Sito web sobrio e informativo. Nessuna presenza sui social network.	Sito web sobrio e informativo. Nessuna presenza sui social network.	Promozione sviluppata. Siti web della sperimentazione e dell'associazione giovani e accattivanti. Presenza sui social network.	Sito web colorato e informativo. Nessuna presenza sui social network.	Sito web sobrio e informativo. Presenza limitata sui social network (social club).	Promozione sviluppata. Sito web accattivante. Presenza molto proattiva sui social network.

Tabella 1: Contestualizzazione delle dimensioni chiave all'interno delle sperimentazioni pilota (segue)

	La Cannabinothèque (Vernier)	Cann-L (Losanna)	SCRIPT (Berna, Bienna, Lucerna)	Cannabis Research Zürich (Zurigo)	Weedcare (Basilea Città)	ZüriCan (Zurigo)	Grashaus (Basilea Campagna)
Modello economico	Senza scopo di lucro, prevede l'autofinanziamento senza utili, non raggiunto dopo sei mesi.	Senza scopo di lucro, autofinanziato con la vendita di cannabis.	Senza scopo di lucro, le entrate coprono i costi, farmacie rimborsate senza profitto.	Con scopo di lucro, modello orientato al profitto per i negozi specializzati. Un piccolo margine è possibile per le farmacie.	Senza scopo di lucro, redditi suddivisi tra studio, farmacie e produttore. Farmacie rimborsate senza profitto.	Senza scopo di lucro, i social club (organizzazioni senza scopo di lucro limitate a 150 membri) possono generare entrate dalle attività accessorie, ma non dai prodotti di sperimentazione. Un piccolo margine è possibile per le farmacie.	Con scopo di lucro, modello orientato al profitto.
Finanziamento della sperimentazione	Fondi pubblici (fondo cantonale dipendenze) e privati.	Fondi pubblici. Città di Losanna e fondo cantonale dipendenze.	Fondi pubblici. Città partecipanti, FNS, Fondi di prevenzione del tabagismo.	Fondi privati dell'industria della cannabis, donazioni private.	Fondi pubblici Clinica psichiatrica universitaria, Servizi psichiatrici di Argovia, Cantone di Basilea Città.	Fondi pubblici. Città di Zurigo, clinica psichiatrica universitaria di Zurigo.	Finanziamento privato: impresa-partner gestore del punto vendita (Sanity Group Switzerland AG).

Effetti osservati delle sperimentazioni pilota sulle dimensioni socio sanitarie, sulla sicurezza e sull'ordine pubblico.

In questa fase, si possono fare le seguenti osservazioni riguardo agli effetti delle sperimentazioni pilota sulle dimensioni socio sanitarie, sulla sicurezza e sull'ordine pubblico in un'ottica comparativa.

Dimensioni socio sanitarie. In ragione del breve periodo di attuazione, fino ad ora si possono fare solo osservazioni specifiche e principalmente qualitative sulle dimensioni socio sanitarie: le sperimentazioni promuovono modalità di consumo a rischio ridotto (sigaretta elettronica/e-cigarette o vaporizzatore). Le prime osservazioni qualitative e preliminari indicano che le persone consumatrici hanno nel complesso abitudini stabilite, ma che, se si verificano cambiamenti nei comportamenti di consumo nel corso della sperimentazione, questi avvengono a favore di un consumo a minore rischio. Inoltre, le prime osservazioni mostrano che le sperimentazioni sembrano consentire un effetto di destigmatizzazione per le persone consumatrici. Questo effetto è stato in particolare rilevato nel caso delle sperimentazioni condotte in farmacia (ambiente sanitario) oltre che nei social club. Queste associazioni senza scopo di lucro consentono ai membri di acquistare cannabis e consumarla in spazi privati o locali dedicati, favorendo così la costruzione di una comunità di pari (senza che i membri coltivino personalmente la cannabis, a differenza di molti modelli internazionali di social club). La qualità e la stabilità dei prodotti venduti nell'ambito delle sperimentazioni garantisce una sicurezza superiore ai prodotti provenienti dal mercato illegale.

Sicurezza e ordine pubblico. Non si sono constatati problemi di ordine pubblico attorno ai punti vendita e le sperimentazioni si stanno svolgendo serenamente. Alcune sperimentazioni hanno comportato un grande impegno in termini di comunicazione nel vicinato. È stato possibile chiarire numerosi aspetti di natura tecnica con i corpi di polizia interessati all'inizio delle sperimentazioni (modalità di controllo, verifica delle schede partecipanti). Nella maggior parte delle sperimentazioni, il profilo del personale di vendita neoassunto è stato oggetto di verifiche in collaborazione con la polizia. Della cannabis utilizzata nell'ambito delle sperimentazioni non si sono constatate fughe.

Governance della produzione e della vendita della cannabis

Per quanto concerne la governance della produzione e della vendita della cannabis, si possono constatare numerose differenze tra i vari modelli.

Selezione. La selezione delle persone partecipanti allo studio è cruciale per la buona riuscita delle sperimentazioni pilota (per garantire campioni sufficientemente ampi) e riveste un'importanza perfino maggiore quando si tratta di garantire la sicurezza delle persone partecipanti (con una verifica rigorosa dei criteri di esclusione). Le prime osservazioni mostrano che i criteri di inclusione/esclusione variano discretamente tra una sperimentazione e l'altra, in particolare per quanto concerne i criteri relativi alla salute mentale (inclusione o esclusione, in alcuni casi, delle persone con disturbi psicotici). Si sono osservate differenze di selezione anche per quanto riguarda la verifica di un'eventuale gravidanza (test obbligatorio in alcuni casi, semplice dichiarazione in altri) e per quanto concerne la valutazione del consumo antecedente (dichiarazione personale dei partecipanti anziché test biologici). I colloqui di ammissione allo studio sono stati condotti sia dal personale formato dei punti vendita (ZüriCan), sia dal personale sanitario specializzato come ad esempio il personale di farmacia (SCRIPT, Grashaus, Weedcare, Cann-L). Vi sono state tensioni tra l'impresa-partner (gestore del punto vendita) e l'équipe scientifica nell'ambito del progetto di vendita a scopo di lucro Grashaus, quando l'impresa ha insistito su un'ammissione generosa di partecipanti per poter raggiungere rapidamente le dimensioni di campione previste, mentre i responsabili privilegiavano una selezione più attenta alla qualità e alla sicurezza.

Interazione di vendita, prevenzione e medico referente. Lo svolgimento concreto delle situazioni di vendita, i messaggi di prevenzione che vi sono trasmessi e il coinvolgimento dei medici dello studio sono determinanti per comprendere come la partecipazione alle sperimentazioni pilota influenzi i comportamenti di consumo in ultima istanza (ad esempio, per indurre cambiamenti in termini di quantità e modalità di consumo). I risultati mostrano che il personale di vendita dispensa dati di prevenzione di base alle persone consumatrici in tutti i punti vendita in occasione del primo contatto, mentre successivamente queste informazioni tendono a diminuire in proporzioni variabili. Nella sperimentazione SCRIPT, il personale di farmacia propone in maniera proattiva un intervento di disassuefazione al tabagismo. I negozi specializzati a scopo di lucro e i social club, così come talvolta anche le farmacie, insistono maggiormente sulla responsabilità del consumatore e sulle sue competenze personali. Alcune sperimentazioni, come ad esempio La Cannabinothèque organizzano eventi o prestazioni complementari di prevenzione e tutela della salute (visita socio infermieristica gratuita, eventi informativi). Inoltre, ciascuno studio dispone di un medico responsabile per garantire assistenza medica alle persone partecipanti e ridurre al minimo i rischi per la salute nell'ambito della partecipazione alla sperimentazione. I medici responsabili degli studi effettuano un monitoraggio delle persone partecipanti con modalità che variano in funzione delle sperimentazioni. Nella maggior parte delle sperimentazioni, i medici responsabili sono inoltre coinvolti nell'ammissione dei candidati allo studio. Tuttavia, le modalità del loro coinvolgimento nelle sperimentazioni possono differire tra loro: in una variante intensiva come la sperimentazione Weedcare, il 10 % delle persone partecipanti ha già richiesto una visita. In una variante come Grashaus, il colloquio di ammissione allo studio è condotto da personale infermieristico e il medico entra in gioco solo in caso di necessità (raramente attivato finora). Il monitoraggio medico delle persone partecipanti è pertanto variabile. Fatta eccezione per i casi di Weedcare (farmacie) e Cann-L (negozio specializzato senza scopo di lucro, operante come monopolio pubblico o concessione), l'indirizzamento dei partecipanti ai medici referenti degli studi si è verificato ad oggi solo raramente.

Personale di vendita. Per quanto concerne la trasmissione dei messaggi di prevenzione alle persone partecipanti nonché i consigli sui prodotti, il personale di vendita svolge un ruolo centrale. Le sperimentazioni pilota rivelano differenze significative in termini di selezione del personale: alcuni punti vendita hanno privilegiato la conoscenza del prodotto al momento della selezione del personale di vendita, in particolare nei negozi specializzati (La Cannabinothèque, Grashaus, Cannabis Research). Cann-L ha esplicitamente fatto la scelta di un personale non specializzato in cannabis per privilegiare la neutralità del punto vendita. Le farmacie puntano sulle competenze del proprio personale in materia di salute e prevenzione. Contemporaneamente, tutte le sperimentazioni hanno messo in atto attività di formazione specifiche per il personale di vendita, della durata di circa due giorni. Si sono svolte principalmente in presenza, fatta eccezione per SCRIPT che ha condotto un corso di formazione online

abbinato a sezioni complementari in presenza (obbligatorie per i responsabili, facoltative per il personale). Le sperimentazioni prevedono un aggiornamento di questi corsi di formazione, ad esempio sotto forma di discussioni di casi specifici (Cann-L, Weedcare), di test di conoscenza (Cannabis Research), di riunioni di scambio (ZüriCan) o di corsi di formazione annuali (Grashaus) o una formazione continua (La Cannabinothèque). I corsi di formazione sono stati giudicati utili dal personale di vendita, senza che fosse menzionato alcun potenziale di miglioramento.

Prodotti e packaging. La selezione dei prodotti e il confezionamento possono esercitare un'influenza decisiva sul comportamento di acquisto delle persone partecipanti, per questo sono stati esaminati molto attentamente. Ne è emerso che le gamme dei vari prodotti sono proposte in ogni sperimentazione. Le alternative ai prodotti da fumo sono sempre presentate (e-liquid, prodotti orali) e in genere si consiglia il consumo di prodotti a tasso ridotto di THC. L'obiettivo delle sperimentazioni è quello di mantenere una gamma ampia che rappresenti un'alternativa accattivante al mercato illegale. Per questo motivo, in alcune sperimentazioni, si è già discusso o deciso di ampliare la gamma di prodotti. Il monitoraggio dell'evoluzione dei prezzi dei prodotti, al fine di eseguire adeguamenti, se necessario, è altrettanto essenziale in questo contesto. La necessità di utilizzare prodotti biologici provenienti da coltivazioni outdoor ha posto numerosi problemi tecnici all'inizio della produzione (ad esempio, mantenere una qualità stabile dei prodotti e le difficoltà di consegna legate ai cicli di coltivazione). Inoltre, le confezioni dei prodotti differiscono di molto tra le varie sperimentazioni. Alcune puntano sulla sobrietà con confezioni incolori e prive di loghi (ZüriCan, SCRIPT), mentre altre hanno pacchetti colorati (ad esempio, Grashaus e Weedcare) e dimensioni ridotte (La Cannabinothèque, Cann-L e Cannabis Research). Alcune confezioni contengono un QR code che indirizza al sito dello studio (Weedcare e SCRIPT) o a informazioni sulla riduzione dei rischi (Cann-L). Le sperimentazioni a scopo di lucro riportano il nome delle aziende partner, cosa che non avviene nel caso delle altre sperimentazioni, per evitare qualsiasi visibilità. Per privilegiare la sobrietà, Cann-L e La Cannabinothèque hanno optato per nomi di prodotti sotto forma di numerazione (es. Alpha, Beta) anziché denominazioni che si avvicinassero a quelle in uso nel mercato illegale.

Promozione/Merchandising/Comunicazione. La pubblicità per i prodotti della cannabis è vietata dalla regolamentazione. La visibilizzazione della sperimentazione ai fini di selezione dei partecipanti è al contrario ammessa. Esistono tuttavia importanti differenze tra le sperimentazioni in termini di comunicazione sui prodotti della cannabis. Le sperimentazioni a scopo di lucro sono in particolare presenti sui social network e dispongono di strategie di presentazione elaborate (es. logo e siti web dello studio e dell'associazione accattivanti per Cannabis Research, distribuzione di volantini per Grashaus). Sul sito internet dello studio, Cannabis Research dà del tu all'utente e i suoi due siti si rivolgono a un pubblico giovane attraverso immagini contenenti sistematicamente foto di gruppi di ragazzi e ragazze in momenti di convivialità. La sperimentazione Grashaus può disporre di una presenza molto proattiva sui social network, che mette in risalto i prodotti della cannabis in maniera accattivante (vedere le immagini riportate nel rapporto). Al contrario, i siti web delle altre sperimentazioni pilota sono neutri e forniscono informazioni fattuali sugli obiettivi e sullo svolgimento degli studi (Cann-L, ZüriCan, SCRIPT, La Cannabinothèque, Weedcare). Nella maggior parte delle sperimentazioni pilota che coinvolgono negozi specializzati (Cannabis Research, Grashaus, La Cannabinothèque) e alcuni social club (ZüriCan), sono venduti anche prodotti di merchandising. Più in particolare, in alcune sperimentazioni (come Cannabis Research, Grashaus e La Cannabinothèque), il personale di vendita propone e/o indossa abbigliamento e accessori con il logo del progetto (come t-shirt e zainetti). Per altro, in alcuni luoghi di vendita (La Cannabinothèque, alcuni social club di ZüriCan e Grashaus) sono proposti accessori legati al consumo di cannabis mediante il fumo, come accendini o cartine. Nella sperimentazione Grashaus è stato organizzato un sistema di bonus (incentivo economico) per i venditori che ricompensa l'acquisizione di nuovi partecipanti allo studio.

Conclusioni dell'analisi e prospettive future

Gli sviluppi che seguono riflettono unicamente il punto di vista dell'équipe di ricerca incaricata del presente rapporto. Con l'introduzione dell'articolo sperimentale che consente di testare diversi modelli di vendita e di studiarne gli effetti, il legislatore svizzero si è dotato di uno strumento che permettesse di mettere insieme una ricca base di prove per alimentare le riflessioni in merito alla questione della cannabis. Questo approccio sperimentale che si prefigge di testare diversi modelli in uno stesso contesto nazionale è inedito in questo campo. Questo processo necessita tuttavia di una maggiore quantità di tempo per l'attuazione e l'analisi. Si possono tuttavia formulare, già in questa fase, alcune osservazioni generali.

In primo luogo, la questione della cannabis si presta spesso ad alimentare accesi dibattiti politici. D'altro canto, le discussioni su questo tema sono pressoché costanti a livello federale. La temporalità politica rischia di non essere parallela a quella delle sperimentazioni. Poiché queste ultime sono pensate per fungere da base per prendere decisioni informate mediante sperimentazioni condotte in condizioni vicine alla realtà, possono fornire elementi di riflessione non solo sull'opportunità di una regolamentazione, ma eventualmente anche sulle sue modalità esatte.

In secondo luogo, le sperimentazioni pilota non testano solo i modelli di vendita, ma anche concetti diversi di prevenzione e tutela dei giovani, basati su modalità pratiche e filosofie specifiche per ciascuna sperimentazione (es. approccio sanitario per la vendita in farmacia, *empowerment* per la comunità di pari per i social club, responsabilità individuale per i negozi specializzati a scopo di lucro, protezione delle persone consumatrici per il negozio specializzato senza scopo di lucro). I modelli testati differiscono pertanto in termini di dimensioni cruciali come lo spazio concesso alla prevenzione durante le interazioni di vendita o l'intensità del monitoraggio sanitario all'interno degli studi (i modelli senza scopo di lucro hanno prescrizioni più rigorose in tal senso), il grado di promozione e merchandising, lo spazio di intervento precoce in caso di consumo problematico o ancora le modalità di destigmatizzazione del consumo. Tutti questi elementi dovranno essere presi in considerazione nelle riflessioni future, poiché si manifestano già importanti differenze tra le sperimentazioni in termini di attuazione.

In terzo luogo, la questione del modello economico delle sperimentazioni è centrale. Le sperimentazioni sono attualmente condotte in punti vendita diversi tra loro, ma possono essere categorizzate in base a una fondamentale differenza, vale a dire il loro carattere a scopo di lucro (due sperimentazioni) o senza scopo di lucro (cinque sperimentazioni). Esistono tensioni inerenti tra gli imperativi di tutela della salute delle persone consumatrici e della salute pubblica e le finalità di redditività nel caso dei mercati lucrativi. Questo elemento è centrale nel dibattito, poiché la letteratura mostra che una volta adottato un modello commerciale (es. apertura del mercato all'industria privata con modalità a scopo di lucro), è estremamente difficile tornare indietro. A tal proposito, la questione della gestione delle attività di marketing è particolarmente importante nell'ambito dei prodotti nocivi per la salute, come dimostrato dall'esempio del tabacco. Di conseguenza, si è esaminato anche questo aspetto nel presente studio, da cui emerge che le differenze tra i modelli a scopo di lucro e quelli senza scopo di lucro sono sorprendenti in materia di promozione e comunicazione. Le prime osservazioni fatte nell'ambito della presente analisi mostrano che i modelli a scopo di lucro producono già elementi di comunicazione e promozione attorno ai prodotti delle sperimentazioni (presenza su social network, siti internet accattivanti che mostrano gruppi di giovani che condividono momenti di convivialità, presentazione dei prodotti della cannabis delle sperimentazioni pilota sui social network, incentivi economici a favore del personale dei punti vendita per il reclutamento di nuovi partecipanti alle sperimentazioni). In una di queste sperimentazioni, si è constatata una certa pressione a integrare rapidamente persone nello studio al fine di ottenere un numero elevato di partecipanti, cosa che entra in conflitto con la valutazione medica di ammissione allo studio. Le prime osservazioni mostrano inoltre che nei modelli a scopo di lucro si dà maggiore

importanza a una presentazione accattivante, cosa che rende talvolta difficile il rispetto dei divieti pubblicitari in vigore agli occhi dell'équipe di ricerca. Le misure di comunicazione adottate nelle sperimentazioni pilota mirano inoltre ad accrescere la visibilità dello studio, ad attirare diversi profili di persone partecipanti e a destigmatizzare il consumo. Resta tuttavia da stabilire se si possano ottenere risultati analoghi senza ricorrere a una promozione che lasci passare un'immagine positiva del consumo di cannabis, ciò nel rispetto della tutela dei giovani. Questi elementi sono ben lungi dall'essere significativi e l'esperienza fatta in Svizzera con l'ingombrante presenza dell'industria del tabagismo dimostra che un modello a scopo di lucro pone grandi ostacoli alla prevenzione strutturale (es. divieti e limitazioni normativi) e spinge all'investimento di breccie normative, soprattutto in tema di pubblicità. Al contrario, l'esempio dei giochi d'azzardo e in particolare delle lotterie, per quanto non siano esenti da critiche (soprattutto in tema di pubblicità), dimostra che sono possibili modelli di regolamentazione statale nel modello svizzero. D'altro canto, la diminuzione è sufficiente per trarre insegnamenti dalle esperienze internazionali in materia di regolamentazione della cannabis su questi aspetti.

In quarto luogo, rischia di esserci un divario tra i vari livelli di governance competenti visto il seguito che ha avuta la questione. In caso di regolamentazione futura, una parte importante delle competenze di attuazione potrebbe essere attribuita ai cantoni. Ora, come dimostrato dal percorso di introduzione dell'articolo sperimentale e di implementazione delle sperimentazioni pilota, sono le città ad avere un ruolo di primo piano nella questione, motivate dai problemi che affrontano in materia. I cantoni non hanno avuto questo ruolo di prima linea nelle sperimentazioni. Ad oggi, le città e i comuni coinvolti nelle sperimentazioni stanno accumulando preziose conoscenze e competenze, oltre a intrecciare stretti rapporti di collaborazione con i partner di implementazione per garantire la buona riuscita delle sperimentazioni (es. gruppi di lavoro interdipartimentali all'interno dei comuni, legame con le istituzioni socio sanitarie e gruppi professionali interessati). Se in futuro i cantoni dovessero essere chiamati a svolgere un ruolo importante nella questione, sarebbe necessario mettere in atto un processo di trasferimento di competenze per accompagnare questo cambiamento di scala. I dati a disposizione indicano che questo elemento non è ancora stato preso in considerazione.

Indirizzi per la corrispondenza

Prof. Dr. Céline Mavrot
Istituto di scienze sociali
Università di Losanna
Edificio Géopolis
UNIL-Mouline
1015 Losanna
celine.mavrot@unil.ch

Prof. Dr. Susanne Hadorn
Institut für Nonprofit und Public Management
Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW)
Peter Merian-Strasse 86
4002 Basilea
susanne.hadorn@fhnw.ch

MSc. Baptiste Novet
Istituto di scienze sociali
Università di Losanna
Edificio Géopolis
UNIL-Mouline
1015 Losanna
baptiste.novet@unil.ch