

norma, considerato che la descritta condotta è priva di offensività³⁶¹. Si è affermato che, prevedendo una forma di repressione penale della mera resistenza passiva, “si pretende di colpire proprio quei comportamenti non violenti, di per sé privi di effettiva offensività nei confronti di beni primari, attraverso i quali si esprime pacificamente il conflitto sociale”.³⁶² In tal modo, si è detto, “*si incriminano indirettamente forme di protesta che, per quanto possano risultare moleste, sono sempre forme di espressione di dissenso che andrebbero affrontate sul piano del dialogo più che su quella della incriminazione*”³⁶³.

Si è anche sottolineato che il blocco stradale (o ferroviario) costituisce uno strumento utilizzato in occasione di scioperi o manifestazioni di protesta, e come tale è un mezzo attraverso il quale si esprimono il dissenso, il disagio sociale, il conflitto nel mondo del lavoro: attraverso “il presidio che si trasforma in corteo per le vie di una città, gli operai o i riders in agitazione, ma anche gli studenti in mobilitazione, bloccano la circolazione”, ponendo in essere forme di protesta strettamente correlate all’esercizio di diritti fondamentali, costituzionalmente garantiti, come lo sciopero (**art. 40**), la riunione (**art. 17**) e la manifestazione del pensiero (**art. 21**)³⁶⁴.

16. Disposizioni in materia di coltivazione e filiera agroindustriale della canapa (art. 18).

L’art. 18 modifica ed integra gli artt. 1, 2 e 4 della **legge 2 dicembre 2016, n. 242**, recante «*disposizioni per la promozione della coltivazione della filiera agroalimentare della canapa*», incidendo così – come ha osservato il C.S.M. in sede di parere sul d.l. sicurezza – “su una materia oggetto di approfondita attenzione da parte della giurisprudenza nazionale (di legittimità e costituzionale) e comunitaria”³⁶⁵.

Trattasi di disposizione a contenuto interamente novellistico caratterizzata da una singolare tecnica legislativa compendiata attraverso l’esternazione del **fine** perseguito dal legislatore urgente – normalmente ricostruibile dai lavori parlamentari e, qui, invece, trasfuso direttamente nel testo di legge (come nelle “legge-provvedimento”³⁶⁶), con un *incipit* del seguente tenore:

«*Al fine di evitare che l’**assunzione** di prodotti costituiti da **infiorescenze** di canapa (Cannabis sativa L.³⁶⁷) o contenenti tali infiorescenze possa favorire, attraverso **alterazioni dello stato psicofisico del soggetto assuntore**, comportamenti che esponano a **rischio la sicurezza o l’incolumità pubblica ovvero la sicurezza stradale**, alla legge 2 dicembre 2016, n. 242, sono apportate le seguenti modificazioni. [...]*»³⁶⁸.

Entro questa espressa *intentio legislatoris* (auto)giustificante l’intervento d’urgenza – che, essendo stata “introiettata” nella norma (indirettamente) incriminatrice, diverrà suscettibile di verifica giudiziale (poiché “i mezzi prescelti dal legislatore non devono risultare manifestamente sproporzionati” rispetto alle “pur legittime finalità”: Corte cost. n. 46 del 2024) – l’art. 18, alla **lett. a)**, novella l’art. 1 della legge n. 242 del 2016 allo scopo di circoscriverne l’ambito applicativo “senza [più] possibilità di interpretazioni estensive”³⁶⁹, attraverso le seguenti quattro modificazioni, l’ultima delle quali (nuovo comma 3-*bis*) di rilievo penalistico:

³⁶¹ M. GAMBARELLA, audizione del 22 aprile 2025, cit.

³⁶² E. GROSSO, *op. cit.*, pag. 4.

³⁶³ M. PELLISSERO, *op. cit.* pag. 8.

³⁶⁴ A. ALGOSTINO, *op. cit.*, pag. 3.

³⁶⁵ C.S.M., *Parere*, cit., pag. 19.

³⁶⁶ Su cui, per tutti, v. E. RINALDI, *Leggi provvedimento e statuto costituzionale dell’amministrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2023, n. 1, pagg.

³⁶⁷ È il nome scientifico dalla canapa: trattasi della *Cannabis sativa Linn*, appartenente al genere *Rosales* e alla famiglia delle Cannabaceae, la stessa a cui appartiene anche il luppulo.

³⁶⁸ Enfasi aggiunta.

³⁶⁹ In termini, *Relazione illustrativa al d.d.l. di conversione A.C. 2355, sub art. 18, cit.*, pag. 21.

1) intervenendo sul comma 1, specifica che la promozione della coltivazione della canapa³⁷⁰ è ammessa soltanto a livello di filiera **industriale**;

2) modificando il comma 3, prevede che le suddette misure di sostegno e promozione si rivolgono «*in via esclusiva*» alla coltura della canapa «*comprovatamente*» finalizzata alle attività ivi previste;

3) modificando il comma 3, lett. b), elimina, tra le finalità dell'incentivazione della canapa, l'«*impiego*» e il «*consumo finale*» di semilavorati, finalizzando la realizzazione degli stessi ai soli «*usi consentiti dalla legge*»;

4) aggiungendo un nuovo **comma 3-bis**, espressamente **esclude**, «*[s]alvo quanto disposto dal successivo articolo 2, comma 2, lettera g-bis*», l'**applicazione** della legge n. 242 del 2016 «*all'importazione, alla lavorazione, alla detenzione, alla cessione, alla distribuzione, al commercio, al trasporto, all'invio, alla spedizione, alla consegna, alla vendita al pubblico e al consumo di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa, anche in forma semilavorata, essiccata o triturata, o contenenti tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati*» e mantiene «**ferme le disposizioni del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309**»³⁷¹.

La successiva **lett. b)** dell'art. 18 interviene, poi, sull'art. 2 della legge n. 242 (intitolato «*Liceità della coltivazione*») precisando che le colture di canapa consentite destinate al florovivaismo devono presentare carattere **professionale**; al contempo introduce un inedito **comma 3-bis** recante il seguente **divieto**:

«Sono **vietati** l'importazione, la cessione, la lavorazione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l'invio, la spedizione e la consegna delle **infiorescenze** della canapa coltivata ai sensi del comma 1 del presente articolo, anche in forma semilavorata, essiccata o triturata, nonché di prodotti contenenti o costituiti da tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati. **Si applicano le disposizioni sanzionatorie previste dal titolo VIII del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. È consentita solo la lavorazione delle infiorescenze per la produzione agricola dei semi di cui alla lettera g-bis) del comma 2**».

Quest'ultimo periodo – costituente un'**eccezione** al (generale) **divieto** di nuovo conio (presidiato penalmente) e, dunque, una (circostritta) previsione *liceizzante* – non era presente nel corrispondente testo dell'art. 18 Atto Senato n. 1236. Esso è stato aggiunto dal legislatore urgente, unitamente al conio, giustappunto, della suddetta **lett. g-bis)**, inserita al **comma 2** dell'art. 2, riguardante la «*produzione agricola di semi destinati agli usi consentiti dalla legge entro i limiti di contaminazione stabiliti dal decreto del Ministro della salute ai sensi dell'articolo 5 della presente legge*».

L'ambito di applicazione del divieto di nuovo conio, ferma l'eccezione suindicata, ricade su una *parte* della pianta di canapa coltivata industrialmente rappresentata dalle **infiorescenze**, per tali intendendosi, botanicamente, i (soli) fiori *femminili* della "*Cannabis sativa L.*" disposti in glomeruli³⁷², d'ora in poi considerate *ex lege* oggetto delle condotte sanzionabili dal d.P.R. n. 309 del 1990.

³⁷⁰ «[Q]uale coltura in grado di contribuire alla riduzione dell'impatto ambientale in agricoltura, alla riduzione del consumo dei suoli e della desertificazione e alla perdita di biodiversità, nonché come coltura da impiegare quale possibile sostituto di colture eccedentarie e come coltura da rotazione» (art. 1, comma 1, legge n. 242 del 2016). Storicamente, la coltura della canapa, in parte esportata e in parte destinata al mercato interno per la trasformazione in vari assortimenti industriali, ha conosciuto ampio sviluppo, nel nostro Paese, almeno fino ai primi anni post bellici, quando la raccolta del materiale grezzo di fibra è stato progressivamente sostituito con altri succedanei della filatura: cfr. già voce *Canapa*, in *Enciclopedia agraria*, vol. II, Roma, 1954, pag. 14. Il settore della canapa industriale – coltura multiuso che fornisce la materia prima per un gran numero di applicazioni industriali (tradizionali e innovative – oggi vale in Italia due miliardi di euro all'anno, occupa 20.000 dipendenti e garantisce un gettito fiscale di 364 milioni di euro: in termini, A. SOLDI, audizione del 23 aprile 2025, cit.

³⁷¹ Enfasi aggiunta.

³⁷² Diversamente i fiori negli esemplari maschili della *cannabis* sono disposti in piccole pannocchie e producono solo sacche di polline che vanno a fecondare gli individui femminili, i cui fiori sono disposti in glomeruli: dalla fecondazione

Per effetto del combinato disposto della clausola di **non applicazione** enunciata all'art. 1, nuovo **comma 3-bis**, e del corrispondente **divieto** stabilito all'art. 2, nuovo **comma 3-bis**, legge n. 242 cit., penalmente presidiato, a far data dal **12 aprile 2025**, è divenuta (alternativamente) vietata, sotto comminatoria di applicazione degli artt. 73 ss. d.P.R. n. 309 del 1990, l'importazione, la cessione, la lavorazione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l'invio, la spedizione e la consegna delle infiorescenze della canapa, in qualsiasi forma (semilavorata, essiccata o triturrata) nonché di prodotti contenenti tali infiorescenze (compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati).

È però consentita, in via *d'eccezione* rispetto al *divieto* generalizzato – e sempre a livello **industriale** (giammai "domestico") – la produzione agricola di **semi** di canapa, a loro volta fonte di reddito³⁷³. Ma poiché i semi si sviluppano, evidentemente, all'interno delle infiorescenze della canapa (che sono al contempo oggetto di divieto) dalle quali vanno *meccanicamente* estratti, la introdotta clausola di **liceità** sembra porre, già in sede di prima applicazione ed *a regime*, il problema – avente immediate ricadute penal-processuali – di come gli imprenditori della filiera agroindustriale possano provare (se del caso tramite sistemi di tracciabilità negoziale per risalire dalla singola dose/porzione al lotto) la coltivazione delle infiorescenze (*ex se vietate*) finalizzata all'esclusiva produzione dei semi (*ex se licita*).

Invero, detta *liceizzazione* della produzione agricola dei semi – inserita dal legislatore urgente per venire incontro alle esigenze delle associazioni e federazioni di filiera³⁷⁴, che tuttavia la giudicano *tecnicamente* impraticabile e comunque molto difficoltosa³⁷⁵ ed antieconomica³⁷⁶, nel

vengono sviluppati i frutti che sono gli acheni, comunemente chiamati anche "semi di canapa". Quando una pianta femmina di *cannabis* rimane non impollinata, i suoi fiori producono una quantità maggiore di cannabinoidi. Le infiorescenze si possono sviluppare sia nei rami inferiori, chiamate infiorescenze laterali, ma soprattutto nella cima apicale (chiamata anche cola), generalmente di dimensioni maggiori.

³⁷³ I semi della canapa sono ricchi di proteine, fibre, acidi grassi essenziali omega-3 e omega-6 e antiossidanti naturali. I semi di canapa sono utilizzati per produrre l'olio di semi di canapa ricco di benefici e usato in campo alimentare e cosmetico oltre che farine e proteine vegetali. Impiegate in prodotti da forno, integratori alimentari e alimenti per animali. Dal latte vegetale alla carne vegetale o come rinforzo del pane senza glutine: nella letteratura internazionale, cfr. J.C., CALLAWAY, *Hempseed as a nutritional resource: An overview*, in *Euphytica*, 2003, vol. 140 (1-2), pagg. 65 ss.; H. YANO-W. FU, *Hemp: A Sustainable Plant with High Industrial Value in Food Processing*, in *Foods*, 2023, 12(3), 651.

³⁷⁴ Come ricorda E. DOLCINI, *op. cit.*, § 6, quando nel corso dei lavori parlamentari relativi al d.d.l. sicurezza, si affacciò l'introduzione del divieto relativo alla *cannabis*, il Forum sulle droghe, nel *blog* "Fuori luogo" (in <www.fuoriluogo.it>) pubblicò un appello teso a contrastare la normativa in gestazione: nell'appello si denunciava come tale normativa avrebbe comportato l'inclusione della *cannabis light* tra le sostanze stupefacenti, con conseguente applicabilità delle sanzioni penali e amministrative previste agli artt. 73 e 75 d.P.R. n. 309 del 1990, rispettivamente per la produzione o traffico e per il consumo, in barba alle evidenze scientifiche che mostrano l'assenza di effetti droganti quando il principio attivo della *cannabis* si collochi al di sotto di una soglia legale ricavabile dall'art. 4 legge n. 242 del 2016.

³⁷⁵ "I semi si sviluppano all'interno delle infiorescenze. Vietare le infiorescenze impedirebbe la formazione dei semi, compromettendo la produzione alimentare e la possibilità di riproduzione della pianta" [...] "Inoltre ci sono evidenti difficoltà tecniche nel separare le infiorescenze dalle altre parti della pianta durante la coltivazione e la raccolta": in termini, CSI (ASSOCIAZIONE NAZIONALE CANAPA SATIVA ITALIA), audita sul d.d.l. A.S. n. 1236, in risposta scritta alle domande dei senatori; analogamente, EHA, *op. cit.*, pag. 1, secondo cui "vietare l'utilizzo delle infiorescenze comporta una serie di limitazioni alle attività del settore della canapa, rendendo estremamente difficoltosa la produzione di altri prodotti industriali finiti".

³⁷⁶ "La rimozione delle infiorescenze durante la coltivazione è tecnicamente impraticabile e comporterebbe un aumento dei costi operativi, rendendo la coltivazione della canapa industriale non sostenibile economicamente" [...] non è possibile "separare le infiorescenze senza aumentare enormemente i costi operativi e senza danneggiare il raccolto della coltura": così CSI (ASSOCIAZIONE NAZIONALE CANAPA SATIVA ITALIA), audita sul d.d.l. A.S. n. 1236, in risposta scritta alle domande dei senatori; analogamente, EHA, *op. cit.*, pag. 2, che ha avvertito: "i semi di canapa non potranno più essere raccolti in quanto meccanicamente estratti dalle infiorescenze", aggiungendo che "nell'ambito della produzione di fibre e canapulo, le rotoballe degli steli non potranno essere più spedite per la lavorazione, data la probabile presenza interna di infiorescenze", nel settore cosmetico, il "cannabidiolo non potrà più essere utilizzato per la realizzazione di prodotti cosmetici nonostante nell'ambito dell'Ue esso sia un ingrediente ufficialmente inserito nel Cosing, il database degli ingredienti ammessi nei prodotti cosmetici", analogamente "nel settore alimentare". Successivamente, i vari esponenti delle associazioni e federazioni di filiera della canapa auditi sul d.d.l. di conversione hanno spiegato che il grosso del mercato è costituito dalla vendita delle infiorescenze e che taluni prodotti, quali le resine e gli oli, non sono estraibili dai semi: cfr. ad es. A. SOLDI, audizione del 23 aprile 2025, cit., la quale ha altresì segnalato l'impossibilità, in natura, di impedire la crescita dei fiori della canapa; cfr. altresì COLDIRETTI, *op. cit.*, pag. 2, che sottolinea gli effetti economici negativi "sugli investimenti, l'occupazione e la redditività di tutte le attività del settore che rappresenta, in alcune aree, una valida alternativa alla produzione di piante e fiori da vaso".

contesto di una scelta proibizionista di fondo giudicata "ideologica, antiscientifica e irrazionale"³⁷⁷ – non sembra affatto ridurre la portata problematica della misura restrittiva in discorso (penalmente presidiata): anzitutto perché permangono – come subito si dirà – possibili profili di **contrasto** del generale divieto di nuovo conio con i **principi costituzionali** (v. *postea* § 16.1) e **unionali** (v. *postea* § 16.2); in secondo luogo, sotto un profilo pratico-operativo, perché senza la prova certa di contratti di conferimento a imprese individuate o autorizzate, ogni generica forma di detenzione delle infiorescenze parrebbe in ogni caso illecita o, comunque, così potrebbe essere interpretata, *prima facie*, dagli organismi preposti ai controlli (ora estesi) «*sulla produzione agricola dei semi di cui all'articolo 2, comma 2, lettera g-bis*», individuati dalla novella nel Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari Carabinieri (v. art. 18, comma 1, lett. c), di modifica dell'art. 4, comma 1, legge n. 242 del 2016).

16.1. Profili problematici rispetto ai principi costituzionali.

Nel settore economico sviluppatosi nel nostro Paese attorno alla coltivazione della canapa agroindustriale all'indomani della legge n. 242 del 2016, le infiorescenze rappresentano la gran parte del mercato di riferimento³⁷⁸, sicché l'averne **vietato ex abrupto** sotto comminatoria di applicazione della legge penale la coltivazione industriale finora consentita e sfruttabile ai sensi dell'art. 2, comma 2, legge n. 242 del 2016 (e, quindi, aver bloccato l'intera filiera in corso d'opera e l'attività di rivendita, a valle, delle infiorescenze a base di CBD e con basse percentuali di THC da parte dei negozi di cd. *cannabis light*³⁷⁹), in assenza della dimostrazione scientifica che l'uso dei prodotti derivanti da piante di canapa possa provocare effetti psicotropi o nocivi sulla base dei dati scientifici disponibili e condivisi³⁸⁰, potrebbe confliggere con principi di rango costituzionale.

Sarebbe lesivo, anzitutto, il principio di **affidamento** del privato ("specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali": così Corte cost. n. 170 del 2013), la cui copertura costituzionale è garantita dagli **artt. 2 e 3 Cost.**³⁸¹ e che – come sintetizzato un costituzionalista in sede di audizione – "impedisce al legislatore di cambiare idea, se non in maniera **ragionevole**"³⁸² (cfr. altresì Corte cost. n. 236 del 2009); ragionevolezza che sarebbe stata traducibile, se del caso, accompagnando la nuova disciplina proibizionista con meccanismi compensativi e/o di riconversione delle attività agro-industriali legate alle infiorescenze concedendo, quindi, un regime transitorio "molto ampio"³⁸³; regime che, peraltro, nella specie, non "sarebbe neppure sufficiente" alla luce della (prevalente) disciplina unionale che consente

³⁷⁷ Così A. SOLDI, audizione del 23 aprile 2025, cit.; cfr. altresì il *position-paper* redatto dall'ASSOCIAZIONE NAZIONALE CANAPA SATIVA ITALIA (CSI), audita sul d.d.l. di conversione il 22 aprile 2025, con il contributo di tutte le associazioni e federazioni di filiera depositato alle Commissioni riunite I e II della Camera dei deputati il 24 aprile 2025 allo scopo di fornire ai parlamentari "ulteriori evidenze tecniche, economiche e giuridiche sulle conseguenze dell'art. 18 e sulle alternative regolatorie compatibili con il quadro europeo", contenente, tra l'altro, l'allegato tecnico redatto da MPG CONSULTING – CANNABIS LIGHT POLICY (report completo, aprile 2025); secondo COLDIRETTI, *op. cit.*, pag. 3, "un conto è l'uso ricreativo di *cannabis*, che già la precedente legge quadro in materia aveva escluso, altro è la lavorazione di tutte le parti vegetali che compongono le piante della canapa, infiorescenza compresa, per ricavarne prodotti d'uso alimentare, erboristico, farmaceutico, privi di concreti pericoli di induzione di dipendenza fisica o psichica connessi al consumo".

³⁷⁸ Come emerge anche dai dati offerti in sede di audizioni sul d.d.l. di conversione, l'infiorescenza della canapa domina sia per volumi (col 58% della produzione italiana, al grezzo) sia per *export* (con il 90% della produzione nazionale destinato all'estero, nel cd. canale *wholesale*).

³⁷⁹ Esistono tre categorie principali di venditori al dettaglio di canapa: "venditore esclusivamente al dettaglio", che opera tramite negozi specializzati vendendo infiorescenze anche tramite distributori automatici o *online*; "negoziante grossista" che vende principalmente al dettaglio ma svolge anche attività per altri rivenditori; "grossista a volume", che non vende al dettaglio. Cfr. MPG CONSULTING, *op. cit.*, pagg. 100 s.

³⁸⁰ Sul punto, tra gli auditi sul d.d.l. sicurezza, COLDIRETTI, *op. cit.*, pagg. 2 s.; EHA, *op. cit.*, pag. 3; ICI, *op. cit.*, pagg. 1 ss.

³⁸¹ In termini, tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, A. CELOTTO, audizione del 22 aprile 2025, cit.

³⁸² In termini, A. CELOTTO, audizione del 22 aprile 2025, cit., che cita G. GUARINO, con riferimento alla cd. legge Sila del 1958: "per dieci anni il legislatore darà esenzioni per chi investe in Sila, non può il legislatore cambiare idea dopo cinque anni".

³⁸³ Ancora, A. CELOTTO, *loc. ult. cit.*

(ed anzi incentiva in materia di politica agricola) la coltivazione³⁸⁴ e la vendita nello spazio UE degli stessi prodotti vietati dal legislatore interno, con conseguente esposizione del nostro Paese alla "procedura di infrazione e alle sanzioni ex artt. 258 e 260 del trattato" (v. *postea* § 16.2).

Per le stesse ragioni, l'improvviso divieto della raccolta delle infiorescenze di una coltura agricola autorizzata per anni, impattando su un mercato persino incentivato dalla Ue, violerebbe il principio di **libertà di iniziativa economica** ex art. **41 Cost.**, provocando gravi danni economici agli imprenditori e agli operatori economici coinvolti³⁸⁵.

Quanto all'ulteriore nodo problematico relativo al rispetto del **principio costituzionale di offensività**³⁸⁶, occorre premettere che nelle infiorescenze della canapa si concentrano i tricomi, ossia delle ghiandole resinose che contengono **cannabinoidi**, terpeni e flavonoidi³⁸⁷. I principali e più abbondanti cannabinoidi presenti nella canapa estraibili dalle infiorescenze (femminili) sono il Δ9-tetraidrocannabinolo (Δ9-THC o semplicemente "**THC**") e il cannabidiolo ("**CBD**")³⁸⁸. Orbene, fino all'odierno intervento legislativo - come già chiarito anche a livello ministeriale³⁸⁹ in attuazione della legge n. 242 del 2016 - le infiorescenze della canapa, pur non essendo citate espressamente dalla citata legge n. 242 né tra le finalità della coltura né tra i suoi possibili usi, rientravano nell'ambito dell'art. 2, comma 2, lett. *g*), ossia nell'ambito delle coltivazioni *lecite* destinate al **florovivaismo**, purché tali prodotti derivassero da una delle varietà ammesse, iscritte nell'apposito Catalogo, con contenuto complessivo di THC non superiore ai livelli stabiliti dalla normativa. Difatti, le varietà di canapa che la legge n. 242 del 2016 consente di coltivare a livello esclusivamente industriale sono quelle iscritte nel **Catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole**, ai sensi dell'art. 17 della direttiva (CE) 2002/53 del Consiglio 13 giugno 2002³⁹⁰: tali piante (nella loro interezza), non soggette ad alcuna restrizione di commercializzazione³⁹¹, non rientrano neppure nell'ambito di applicazione del d.P.R. n. 309 del

³⁸⁴ Dai dati della Commissione europea, la superficie destinata alla coltivazione della canapa tessile nell'Ue è aumentata del 60% negli ultimi anni, passando da 20.540 ettari nel 2015 a 33.020 ettari nel 2022, con una produzione industriale di canapa passata da 97.130 tonnellate a 179.020 tonnellate. Cfr. Dossier Studi, Atto Senato n. 1236-A, *sub* art. 18, pag. 96.

³⁸⁵ Secondo FILIERA ITALIA, *op. cit.*, pag. 1, l'introduzione della nuova normativa, "che limita drasticamente la produzione e la commercializzazione dei fiori di canapa industriale, porterebbe quindi a conseguenze devastanti per le imprese del settore, con gravi ricadute economiche e sociali. Interi filiere produttive rischiano di essere distrutte, danneggiando in modo irreparabile non solo le aziende, ma anche i lavoratori"; secondo EIPA, *op. cit.*, pag. 2, le restrizioni "genererebbero un danno irreparabile al settore, lasciando le aziende agricole e le imprese industriali italiane al margine della rapida crescita del mercato europeo e globale, con una grave conseguenza economica e occupazionale per il nostro Paese"; cfr. altresì CONFAGRICOLTURA, *op. cit.*, pagg. 4 s.

³⁸⁶ Evoca il principio di offensività, tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, P. BONETTI, *op. cit.*, pag. 15.

³⁸⁷ Dal caratteristico forte odore che fungono da protezione per la pianta contro parassiti, animali e funghi: cfr. A. HAZEKAMP-F. GROTENHERMEN, *Review on clinical studies with cannabis and cannabinoids 2005-2009*, in *Cannabinoids*, 2010, 5, 1-2.

³⁸⁸ A questi si aggiungono: Δ8-trans-tetraidrocannabinolo (Δ8-THC), il cannabromene (CBC), cannabigerolo (CBG), cannabiodiolo (CBND), cannabinolo (CBN), cannabitriolo (CBT) ecc. Il rapporto tra i diversi cannabinoidi presenti nella canapa è in gran parte determinato dalla sua genetica - quindi dalla varietà della pianta - ma dipende anche da fattori estrinseci, come condizioni ambientali, di coltivazione, lo stato di maturità al momento della raccolta e il metodo di raccolta stesso.

³⁸⁹ In termini, cfr. circolare MIPAAF n. 5059 del 22 maggio 2018, avente come oggetto «*chiarimenti sull'applicazione della legge 2 dicembre 2016, n. 242*».

³⁹⁰ *Relativa al catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole* (in G.U.C.E. L 193 del 20 luglio 2002). L'art. 17 della direttiva così prevede:

«*Conformemente alle informazioni fornite dagli Stati membri e via via che esse le pervengono, la Commissione provvede a pubblicare nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, serie C, sotto la designazione «Catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole», tutte le varietà le cui sementi e materiali di moltiplicazione, ai sensi dell'articolo 16, non sono soggetti ad alcuna restrizione di commercializzazione per quanto concerne la varietà nonché le indicazioni di cui all'articolo 9, paragrafo 1, relative al responsabile o ai responsabili della selezione conservatrice. La pubblicazione indica gli Stati membri che hanno beneficiato di un'autorizzazione in base all'articolo 16, paragrafo 2, o in base all'articolo 18. Tale pubblicazione comprende le varietà per le quali si applica un periodo transitorio a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, secondo comma. Vi si indica inoltre la durata del periodo transitorio e, se del caso, gli Stati membri nei quali quest'ultimo non è previsto. La pubblicazione indica chiaramente le varietà geneticamente modificate*».

³⁹¹ Cfr. la Sezione III relativa alle «*Piante oleaginose a fibra*», ove è indicata, al n. **63**, la *Cannabis sativa L.*

1990 se hanno un tenore di **THC inferiore o uguale allo 0,2%**³⁹². Inoltre, in forza di una valutazione di opportunità sul piano repressivo affidata alla corrispondenza dei caratteri botanici dei prodotti ottenuti in esito al ciclo biologico della coltivazione³⁹³, l'art. 4, commi 5 e 7, legge n. 242 del 2016 ha individuato una **tolleranza** fino al limite dello **0,6 per cento** di THC, in grado di escludere l'antigiuridicità della messa a coltura industriale³⁹⁴ (nel senso che il controllo demandato al CFS, ora CC forestali, in relazione alla coltivazione di *Cannabis sativa L.*, in quanto finalizzato ad accertare il rispetto delle condizioni in presenza delle quali la legge n. 242 del 2016 stabilisce la liceità, ha natura diversa rispetto all'ordinario controllo di polizia, v. Sez. 3 pen., n. 28501 del 08/03/2024, Cavallanti, Rv. 286691-01).

In questo immutato quadro d'insieme, la disciplina restrittiva di nuova introduzione, siccome penalmente presidiata, potrebbe porsi in contrasto, oltretutto che con il principio di **determinatezza** della legge penale "cioè con la componente del principio di legalità che vieta l'incriminazione di fatti che non siano suscettibili di essere accertati e provati nel processo"³⁹⁵, soprattutto con quello di **offensività** (in astratto) nella misura in cui le evidenze scientifiche dimostrano l'assenza di effetti droganti quando il principio attivo della *cannabis* si collochi al di sotto delle percentuali di THC indicate dall'art. 4 legge 242 del 2016 che, in effetti, sono sempre servite a valutare, *in via generale e astratta*, la liceità della coltivazione industriale della canapa ("nella sua interezza": v. *postea*) da parte dell'agricoltore che "pur impiegando qualità consentite, nell'ambito della filiera agroalimentare delineata dalla novella del 2016, coltivi canapa che, nel corso del ciclo produttivo, risulti contenere, nella struttura, una percentuale di THC compresa tra lo 0,2 per cento e lo 0,6 per cento, ovvero superiore a tale limite massimo" (così **Sez. U, n. 30475 del 30/05/2019, Castignani, in motiv. § 5.2**). Il problema non riguarderebbe – si badi – la rilevanza penale della *commercializzazione* al pubblico di derivati della coltivazione lecita di canapa (questione ampiamente approfondita giustappunto da Sez. U *Castignani*), né l'esistenza di indici rivelatori della finalità di commercializzazione del prodotto per usi diversi da quelli consentiti (su cui v. Sez. 4, n. 16155 del 17/03/2021, Currenti, Rv. 281150-01) quanto, *in radice*, il sopraggiunto divieto – penalmente sanzionato in termini di reato di **pericolo astratto** o **presunto**³⁹⁶ – di coltivazione agroindustriale di infiorescenze della canapa che il legislatore all'art. 18, ha (ri)qualificato *ex abrupto* **condotta (astrattamente) pericolosa** punibile ai sensi del d.P.R. n. 309 del 1990 sulla base di una **presunzione assoluta di dannosità** per lo stato psico-fisico del soggetto assuntore e, in termini ancor più distanti, per

³⁹² Infatti, ai sensi dell'art. 2, comma 1, legge n. 242 del 2016 – non novellato dall'art. 18 in commento – la coltivazione di tali varietà è consentita senza necessità di autorizzazione, richiesta, invece, per la coltivazione di canapa ad alto contenuto di Δ -9-tetraidronabinolo (THC) e di Δ 8-trans-tetraidrocannabinolo (THC). Gli usi consentiti, senza necessità di autorizzazione, sono i seguenti: a) alimenti e cosmetici prodotti esclusivamente nel rispetto delle discipline dei rispettivi settori; b) semilavorati, quali canapa, canapulo, polveri, cippato, olio carburanti, per forniture alle industrie e alle attività artigianali di diversi settori, compreso quello energetico. L'uso della canapa come biomassa ai fini energetici è consentito esclusivamente per l'autoproduzione energetica aziendale; c) materiale destinato alla pratica del sovescio; d) materiale organico destinato ai lavori di bioingegneria o prodotti utili per la bioedilizia; e) materiale finalizzato alla fitodepurazione per la bonifica di siti inquinati; f) coltivazioni dedicate alle attività didattiche e dimostrative nonché di ricerca da parte di istituti pubblici o privati; g) coltivazioni destinate al florovivaismo. Lo stesso articolo 2 statuisce che l'uso della canapa come biomassa ai fini energetici è consentito esclusivamente per l'autoproduzione energetica aziendale, nei limiti e alle condizioni previste dall'allegato X alla parte quinta del d.lgs. n. 152 del 2006 e successive modificazioni.

³⁹³ Ad es. per l'interferenza di fattori climatici, agronomici o ambientali: così, in prospettiva agrarista, S. MASINI, *Produzione e commercio di cannabis tra libertà economica e tutela della salute*, in *Diritto agroalimentare*, 2019, n. 1, pag. 21.

³⁹⁴ I meccanismi di controllo dettati dall'art. 4 legge n. 242 del 2016 fanno salvi i criteri europei e nazionali di prelievo e campionamento, individuando, al comma 5, un ambito di tolleranza, esente da responsabilità, tra il tenore di 0,2 e 0,6 di tetraidrocannabinolo (THC); corrispondentemente, ai sensi del comma 7, il sequestro o la distruzione delle coltivazioni di canapa impiantate possono essere disposti dall'autorità giudiziaria solo qualora, a seguito di un accertamento effettuato risulti che il contenuto di THC nella coltivazione è superiore allo 0,6 per cento; anche in tal caso è esclusa la responsabilità dell'agricoltore.

³⁹⁵ In termini, E. DOLCINI, *op. cit.*, § 6; G.L. GATTA, *Il pacchetto sicurezza e gli insegnamenti, dimenticati, di Cesare Beccaria*, cit.

³⁹⁶ Da ultimo, in argomento, per tutti G. COCCO, *Il ruolo dell'offesa nelle fattispecie incriminatrici e il diritto vivente*, in *Penale diritto e procedura*, 22 ottobre 2024.

«l'incolumità pubblica ovvero la sicurezza stradale», qui assunti quali beni giuridici di particolare rilievo.

In alternativa alla proposizione della questione di legittimità costituzionale, dovrebbe potersi proporre – come taluna dottrina si accinge a sostenere³⁹⁷ – una (ri)lettura giudiziale dell'art. 18 che possa escludere, sulla base del **principio di concreta offensività della condotta** la penale rilevanza dei fatti relativi alle infiorescenze prodotte dalla coltivazione di *cannabis sativa* “per difetto dell'elemento dell'offesa”, quando il derivato sia, in concreto, privo di efficacia drogante o psicotropa (cfr. sul punto già **Sez. U, n. 30474 del 30/05/2019, Castignani, Rv. 275956-01**³⁹⁸ e Corte cost. n. 109 del 2016).

16.2. Profili problematici rispetto al diritto unionale.

Passando, poi, alla **disciplina unionale**, sebbene l'*Analisi tecnico-normativa* del d.d.l. di conversione giudichi l'intervento recato complessivamente dal d.l. in commento “pienamente compatibile con l'ordinamento comunitario³⁹⁹, lo specifico divieto introdotto dall'art. 18 – come segnalato, in sede di audizioni, dagli esponenti della filiera della canapa⁴⁰⁰ e da qualche costituzionalista⁴⁰¹ – sembra impedire la **libera circolazione** di una merce all'interno dell'Unione (artt. 34 e 36 TFUE) in maniera **non proporzionale**, in spregio al principio del **mutuo riconoscimento** e in rilevato difetto di esigenze imperative, non essendovi evidenze scientifiche che provino che le infiorescenze di canapa e i derivati di varietà di canapa con un contenuto di THC inferiore allo 0,3 per cento siano una minaccia per la sicurezza e la salute pubblica⁴⁰².

Per meglio comprendere questo possibile profilo di contrasto, occorre muovere, anzitutto, dall'art. 38 TFUE (a norma del quale l'Unione europea definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca), in virtù del quale, salvo disposizioni contrarie, le norme previste per l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno sono applicabili ai prodotti agricoli enumerati nell'allegato 1 del TFUE, tra cui sono ricompresi i «*semi, frutti oleosi, semi e sementi e frutti diversi; piante industriali e medicinali; paglie e foraggi*».

Nella disciplina di dettaglio che ha fatto seguito nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune (PAC), costituita dapprima dai regolamenti UE nn. 2013/1307 e

³⁹⁷ Su questa lettura della odierna riforma, G. PIFFER, *sub art. 73 D.P.R. 9 ottobre 1990*, in *Codice penale commentato*, diretto da E. DOLCINI-G.L. GATTA, VI ed., 2025, in corso di pubblicazione, di cui dà conto lo stesso curatore E. DOLCINI, *Un paese meno sicuro*, cit., § 6.

³⁹⁸ «7. [...] Si tratta di coordinate interpretative di certo rilievo, nella materia in esame, posto che la cessione illecita riguarda infiorescenze e altri derivati ottenuti dalla coltivazione della richiamata varietà di canapa, che si caratterizza per il basso contenuto di THC. Come sopra chiarito, secondo il vigente quadro normativo, l'offerta a qualsiasi titolo, la distribuzione e la messa in vendita dei derivati dalla coltivazione della *cannabis sativa* L., infatti, integrano la fattispecie incriminatrice ex art. 73 d.P.R. n. 309 del 1990. Ciò nondimeno, si impone l'effettuazione della puntuale verifica della **concreta offensività delle singole condotte**, rispetto all'attitudine delle sostanze a produrre effetti psicotropi. Tanto si afferma, alla luce del canone ermeneutico fondato sul principio di offensività, che, come detto, opera anche sul piano concreto, di talché occorre verificare la rilevanza penale della singola condotta, rispetto alla reale efficacia drogante delle sostanze oggetto di cessione» [...]. Per approfondimenti, in dottrina cfr. M. TORIELLO, *Cannabis light: i principi di diritto affermati dalle Sezioni unite alla prova della quotidiana applicazione pratica*, ne *Il Penalista – Ius*, 4 febbraio 2021.

³⁹⁹ Cfr. *Analisi tecnico-normativa, sub Parte II – Contesto normativo comunitario e internazionale*, cit., pagg. 20, 33 e 40.

⁴⁰⁰ Tra gli auditi, in questo senso, *ex multis*: ASSOCIAZIONE NAZIONALE CANAPA SATIVA ITALIA, audizioni congiunte del 24 aprile 2025; CONFAGRICOLTURA, audizione del 23 aprile 2025; COLDIRETTI, audizione del 23 aprile 2025;

⁴⁰¹ Cfr. A. CELOTTO, audizione del 22 aprile 2025, cit.

⁴⁰² Nella letteratura nazionale, v. R.A. JACCHIA-M. STILLO, *Organizzazione comune dei mercati del lino e della canapa, libera circolazione delle merci e principi di proporzionalità e precauzione. Gli estratti dei cannabinoidi non sono necessariamente sostanze stupefacenti*, Milano, 2020; S. MARINELLI-M.R. VARI-G. BASILE, *Cannabis e cannabinoidi naturali: focus su aspetti legislativi, clinici e di medicina di laboratori*, in *Biochimica clinica*, 2022, vol. 46, n. 3; P. RANALLI, *La canapa. Miglioramento genetico, sostenibilità, utilizzi, normativa di riferimento*, 2020; M. TROVATO, *Piante officinali impieghi e limiti nel quadro regolatorio europeo*, 2019; C.A. ZAINA-G. BULLERI (a cura di), *Vademecum della Canapa Sativa L. Come comportarsi nelle varie situazioni e perché. Una guida completa del settore*, Milano, 2018.

2013/1308⁴⁰³, da ultimo il regolamento UE n. 2021/2115⁴⁰⁴ annovera ed **incentiva**, ai fini del diritto all'aiuto finanziario, una serie di coltivazioni, tra cui la pianta di *Cannabis sativa*, stabilendo che le superfici utilizzate per la produzione di canapa sono considerati *ettari ammissibili* al pagamento del contributo europeo solo se il tenore di tetraidrocannabinolo delle varietà coltivate non supera lo **0,3 per cento**.

Dunque, da questo primo dato ricavabile dalla normativa sovranazionale sulla PAC, si ricava la canapa è una coltura riconosciuta, anche agli effetti dei premi, dal legislatore europeo, il quale introduce delle disposizioni di controllo specifiche per quanto riguarda i metodi di determinazione del tetraidrocannabinolo dopo aver stabilito l'elenco delle varietà botaniche di specie di piante coltivate⁴⁰⁵.

Le piante di canapa, poi, una volta oggetto di coltivazione nel limite di THC ammesso, circolano nello spazio europeo come **prodotti** ottenuti: tema che apre al principio della **libera circolazione** delle merci in ambito UE (**artt. 34 e 36 TFUE**).

A tal fine viene altresì in rilievo il regolamento UE n. 2013/915 della Commissione del 25 aprile 2013, «relativo ai tenori massimi di alcuni contaminanti nei prodotti alimentari»⁴⁰⁶, con cui il legislatore europeo, per garantire un'efficiente tutela della salute pubblica (*considerando* 3), da un lato ha stabilito che determinati alimenti «non sono immessi sul mercato e non sono essere impiegati come materie prime negli alimenti o come ingredienti di alimenti qualora contengano un contaminante in una quantità superiore al tenore massimo stabilito nel medesimo allegato» (art. 2, comma 1), dall'altro ha ammesso quelli il cui tenore rientra nei limiti stabiliti, tra i quali vi sono anche i residui di canapa, rispetto ai quali il regolamento ha modificato il tenore massimo di THC totale introducendo anche un fattore di conversione di $\Delta 9$ -THCA in THC. In particolare, l'**allegato I** di detto regolamento⁴⁰⁷, nel fissare i tenori massimi di alcuni contaminanti negli alimenti, al **punto 2.6**, recante «**Equivalenti di delta-9-tetraidrocannabinolo ($\Delta 9$ -THC)**»⁴⁰⁸, reca la seguente tabella di percentuali ammesse per i prodotti alimentari a base di canapa:

2.6.	Equivalenti di delta-9-tetraidrocannabinolo ($\Delta 9$-THC)	Limiti massimi THC totale (mg/kg)
2.6.1	Semi di canapa	3,0

⁴⁰³ Recanti rispettivamente «norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti nel quadro della politica agricola comune» e l'«organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli» Il Reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante «organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli», all'art. 189, riguardante le importazioni di canapa, disciplinava le condizioni che devono essere soddisfatte per poter importare nell'Unione europea i prodotti della canapa:

- ai fini dell'importazione, fissa allo 0,2 per cento il tenore massimo di THC della canapa greggia, di cui al codice NC 5302 10 00, dei semi di varietà di canapa destinati alla semina di cui al codice NC ex 1207 99 20, nonché dei semi di canapa diversi da quelli destinati alla semina di cui al codice NC 1207 99 91, che possono essere importati solo da importatori riconosciuti dallo Stato membro in modo da assicurare che non siano destinati alla semina;

-ai fini della coltivazione, devono essere rispettati i limiti di THC riportati all'art. 4, comma 5, della legge n. 242 cit.; qualora all'esito del controllo il contenuto complessivo di THC della coltivazione risulti superiore allo 0,2 per cento ed entro il limite dello 0,6 per cento, nessuna responsabilità è posta a carico dell'agricoltore che ha rispettato le prescrizioni di cui alla legge n. 242 del 2016.

⁴⁰⁴ Recante «norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013».

⁴⁰⁵ Ciò significa che non tutte le varietà di canapa sono ammissibili di coltivazione ma soltanto quelle contenute in un'apposita comunicazione alla Commissione europea.

⁴⁰⁶ Pubblicato nella *G.U.U.E.* L 119/103 del 5 maggio 2013, è entrato in vigore il 25 maggio 2014 ed ha abrogato il precedente regolamento (CE) n. 1881/2016.

⁴⁰⁷ L'allegato I del regolamento UE n. 2023/915 è stato modificato e rettificato dal regolamento UE n. 2024/1756 (in *G.U.U.E.* L del 26 giugno 2024), limitatamente ad alcuni punti della tabella, non riguardanti il punto 2.6.

⁴⁰⁸ La tabella reca le seguenti osservazioni: «Per gli equivalenti di delta-9-tetraidrocannabinolo ($\Delta 9$ -THC) i tenori massimi si riferiscono alle concentrazioni *lower bound* che sono calcolate ipotizzando che tutti i valori inferiori al limite di quantificazione siano pari a zero. Il tenore massimo si riferisce alla somma di delta-9-tetraidrocannabinolo ($\Delta 9$ -THC) e di acido delta-9-tetraidrocannabinolico ($\Delta 9$ -THCA), espressa in $\Delta 9$ -THC. Un fattore di 0,877 è applicato al tenore di $\Delta 9$ -THCA e il tenore massimo si riferisce alla somma di $\Delta 9$ -THC + 0,877 × $\Delta 9$ -THCA (nel caso di una determinazione e quantificazione separate di $\Delta 9$ -THC e $\Delta 9$ -THCA)».

2.6.2	Semi di canapa macinati, semi di canapa (parzialmente) disoleati e altri prodotti trasformati dei semi di canapa, ad eccezione dei prodotti di cui al punto 2.6.3	3,0
2.6.3	Olio di semi di canapa ⁴⁰⁹	7,5

In breve, il regolamento UE n. 2023/915 ha imposto un limite alla quantità massima dei due cannabinoidi contenuti nella canapa – ossia il Δ -9- tetraidrocannabinolo (Δ 9-THC) che deriva dell'acido Δ -9-tetraidrocannabinolico (Δ 9-THCA) – sicché, al di sotto di tali limiti, non ha efficacia drogante.

Ancora, sempre nel settore alimentare, con il regolamento UE n. 2022/1393 della Commissione dell'11 agosto 2022 il legislatore europeo ha rivisto i limiti di THC negli alimenti, uniformando le regole all'interno degli Stati membri, fissandoli dal 1° gennaio 2023 in:

- 3,0 mg/kg per i semi di canapa macinati, i semi di canapa (parzialmente) disoleati e altri prodotti derivati/trasformati dai semi di canapa (farina, proteine, semi);
- 7,5 mg/kg per l'olio di semi di canapa.

Nel settore cosmetico, secondo il regolamento UE n. 2009/1223 il CBD può essere impiegato nei prodotti cosmetici sia come composto puro sia in forma di estratti ottenuti da piante o semi di *Cannabis sativa*.

In sintesi, a livello europeo, sul piano della regolamentazione di vari settori merceologici, la canapa è oggetto di normale attività di coltivazione e i prodotti ottenuti dalla stessa circolano liberamente all'interno dell'Unione, in base al superiore principio di **libera produzione e commercializzazione di beni e servizi** (artt. 36 e 36 TFUE) al quale si ricollega l'**incompatibilità** con il diritto unionale di **divieti** concernenti sostanze per le quali manchino comprovati rischi per la salute⁴¹⁰ (su cui v. CGUE 4/10/2024, causa C-793/22, *Biohemp*⁴¹¹).

Mette conto segnalare che la Corte di giustizia, nel noto caso *Kanavape* (CGUE 19/11/2020, causa C-663/18, *B.S., C.A*) nell'ambito di domanda di pronuncia pregiudiziale relativa alla messa in commercio, in Francia, da parte della suddetta azienda di una sigaretta elettronica il cui liquido conteneva il cannabidiolo (CDB) estraibile dalla canapa, ha statuito che gli "art. 34 e 36 TFUE devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che vieta la commercializzazione del CBD legalmente prodotto in un altro Stato membro, qualora sia estratto dalla pianta di *Cannabis sativa* **nella sua interezza** e non soltanto dalle sue fibre e dai suoi semi, a meno che tale normativa sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo della tutela della salute pubblica e non ecceda quanto necessario per il suo raggiungimento" (punto 96). Ma eventuali provvedimenti restrittivi a tutela della **salute pubblica** devono basarsi su "dati scientifici disponibili" e non su "considerazioni puramente ipotetiche".

Per la Corte di Lussemburgo, la decisione di vietare la commercializzazione, "la quale costituisce, l'ostacolo più restrittivo agli scambi aventi ad oggetto prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri, può essere adottata soltanto qualora l'asserito rischio reale per la salute pubblica risulti sufficientemente dimostrato in base ai dati scientifici più recenti disponibili al momento dell'adozione di siffatta decisione" (punto 88) e "nell'esercizio del loro potere discrezionale in materia di tutela della salute pubblica, gli Stati membri devono rispettare il principio di proporzionalità. I mezzi che essi scelgono devono essere pertanto limitati a quanto effettivamente necessario per garantire la tutela della salute pubblica, e devono essere proporzionati all'obiettivo così perseguito, il quale non avrebbe potuto essere raggiunto con

⁴⁰⁹ La voce reca le seguenti osservazioni: «I prodotti trasformati dei semi di canapa sono trasformati esclusivamente a partire da semi di canapa».

⁴¹⁰ Richiama tali principi, tra gli auditi sul d.d.l. di conversione, P. BONETTI, *op. cit.*, pag. 15.

⁴¹¹ «Il diritto dell'Unione relativo alla politica agricola comune deve essere interpretato nel senso che non osta ad un divieto, in uno Stato membro, della coltivazione della canapa (*Cannabis sativa*) in sistemi idroponici in ambienti chiusi, purché tale divieto sia idoneo a garantire l'obiettivo di tutela della salute pubblica e che, alla luce degli obiettivi della politica agricola comune nonché del buon funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati, non ecceda quanto necessario per raggiungere l'obiettivo di tutela della salute pubblica».

misure meno restrittive per gli scambi intracomunitari” (punto 89, ove si richiama CGUE 28/1/2010, *Commissione c. Francia*, C-333/08, punto 90).

Oltre all’esclusione degli effetti psicotropi del cannabidiolo, che non può essere considerato come uno “stupefacente”⁴¹², questa sentenza rileva ai fini della problematica in disamina proprio per la considerazione *agronomica* della pianta ivi espressa, laddove la Corte ha affermato che l’estrazione di detta sostanza dalla *cannabis* può avvenire direttamente dalla piantagione considerata **nella sua interezza** e non soltanto dalle sue fibre e dai suoi **semi**.

Sulla base di questo stesso principio di diritto, l’art. 18 d.l. sicurezza, nella parte in cui pone un **divieto generalizzato** (importazione, lavorazione – *eccetto* quella per la produzione agricola dei **semi**, - detenzione, cessione, distribuzione, commercio, trasporto, invio, spedizione, consegna, vendita al pubblico e al consumo) di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa (anche in forma semilavorata, essiccata o triturrata) o contenenti tali infiorescenze (compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati), siccome costituente misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative delle importazioni, potrebbe risultare **vietato** dall’art. 34 TFUE (v. già CGUE 18/6/2019, *Austria c. Germania*, C-591/17, punto 120) quindi porsi **in contrasto con la disciplina unionale**, come autoritativamente interpretata dalla Corte di giustizia (CGUE 19/11/2020, causa C-663/18, cit.; CGUE 4/10/2024, causa C-793/22, cit.), la quale consente ai prodotti derivati dalla canapa industriale “nella sua interezza” di circolare liberamente all’interno degli Stati membri ai sensi degli **artt. 34 e 36 TFUE** (in generale, sul potere di disapplicazione della norma interna rispetto a norma di diritto unionale dotata di effetto diretto, qualora risulti impossibile alcuna interpretazione conforme della disposizione medesima v. già CGUE 9/3/1978, causa C-106/77, *Simmenthal*, punto 24; CGUE 21/1987, causa C-249/85, *Albako/BALM*, punti 13 ss.; CGUE 5/3/1998, C-347/96, *Solred*, punto 30; CGUE 27/2/2003, causa C-327/00, *Santex*, punti 62-65; CGUE 18/9/2003, causa C-125/01, *Pflücke*, punto 48).

Ai fini della valutazione di conformità dell’art. 18 con la disciplina unionale, mette conto segnalare che, qualora si dovesse ritenere che tale articolo contenga una nuova “**regola tecnica**” (entrata immediatamente in vigore in quanto inserita in un decreto-legge) idonea a limitare (o diversamente orientare) la produzione e la vendita nel mercato unionale di prodotti agricoli della canapa industriale (aventi THC inferiore allo 0,3%: nella specie, le infiorescenze), allora si porrebbe il dubbio circa la configurabilità quale misura restrittiva ad effetto equivalente che, in quanto tale, avrebbe dovuto essere **notificata preventivamente** alla Commissione.

16.2.1. L’annullamento del decreto ministeriale sulla canapa officinale.

Mette conto segnalare le sentenze “gemelle” del T.A.R. Lazio, Sez. 5, n. 2613 del 14/2/2023 e Sez. 5, n. 2616 del 14/2/2023⁴¹³ che, proprio sulla base della disciplina unionale e dei suddetti principi eurounitari di precauzione e di proporzionalità, hanno **annullato** il d.m. n. 29551 del 21/1/2022⁴¹⁴ sulle piante officinali che – con una previsione di rango secondario per certi aspetti analoga a quella ora introdotta con atto avente forza di legge – aveva inserito soltanto alcune **parti** della canapa nell’elenco delle varietà botaniche con regime speciale suscettibili di essere utilizzate come prodotti erboristici – e cioè soltanto i **semi** (e non invece le foglie, le **infiorescenze**, i germogli e le radici), nella parte in cui prevedeva:

«4. La coltura della *Cannabis sativa* L. delle varietà ammesse per la produzione di **semi** e derivati dei semi è condotta ai sensi della legge 2 dicembre 2016, n. 242, recante disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa. La coltivazione

⁴¹² In termini, cfr. anche Corte di giustizia dell’Unione europea, comunicato stampa n. 141/2020 del 19 novembre 2020.

⁴¹³ Leggibili in <www.mdp.giustizia-amministrativa.it>.

⁴¹⁴ Trattasi del decreto ministeriale adottato dal ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, di concerto con il ministero della transizione ecologica ed il ministero della salute, del 21 gennaio 2022, recante «*Elenco delle specie di piante officinali coltivate nonché criteri di raccolta e prima trasformazione delle specie di piante officinali spontanee*».

delle piante di Cannabis ai fini della produzione di foglie e **infiorescenze** o di sostanze attive a uso medicinale è disciplinata dal decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, che ne vieta la coltivazione senza la prescritta autorizzazione da parte del Ministero della salute».

Il T.A.R. laziale, all'esito di una attenta ricostruzione del quadro normativo vigente, facendo altresì propria l'opinione del massimo organo di giustizia amministrativa francese (pronunciatosi sulla legittimità del divieto di vendita di foglie e fiori di cannabis con un contenuto di THC inferiore allo 0,3 per cento in riferimento all'art. 16 direttiva CE 2002/53⁴¹⁵), ha chiarito che la disciplina di settore di matrice internazionale e comunitaria sancisce che il criterio discrezionale per stabilire la libera coltivazione della canapa è determinato non dall'uso delle parti della pianta, ma dal *tipo* di pianta e dal rispetto dei limiti di THC imposti dalla normativa primaria; di contro "la limitazione all'industrializzazione e alla commercializzazione della canapa soltanto alle fibre e ai **semi** risulterebbe in contrasto con gli artt. 34 e 36 TFUE [...] In altre parole, la normativa nazionale di ciascuno Stato membro può limitare l'utilizzo delle parti della pianta soltanto se tale limitazione sia strettamente indispensabile a tutelare il diritto alla salute pubblica, purché ciò non ecceda quanto necessario per il suo raggiungimento".

17. Sicurezza delle strutture di trattenimento e accoglienza per i migranti, nonché semplificazione delle procedure per la loro realizzazione (art. 27).

L'art. 27, in tema di «**Sicurezza delle strutture di trattenimento e accoglienza per i migranti, nonché semplificazione delle procedure per la loro realizzazione**», al comma 1 introduce una nuova fattispecie di reato in seno al nuovo **comma 7.1** all'uopo aggiunto all'art. 14 t.u.imm., la quale punisce con la pena della reclusione **da uno a quattro anni** chiunque, durante il trattenimento in una delle strutture di trattenimento di cui al medesimo art. 14 (centro di permanenza per i rimpatri) e di cui all'art. 10-ter (punti di crisi) t.u.imm., «**partecipa ad una rivolta mediante atti di violenza o minaccia o di resistenza all'esecuzione di ordini impartiti per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza da pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio, commessi da tre o più persone riunite**».

Anche questa previsione incriminatrice – come il corrispondente art. 415-bis cod. pen. introdotto dal precedente art. 26, lett. b (v. retro § 13), del quale ripete il medesimo contenuto precettivo e regime aggravatore – ha subito talune modifiche nel testo d'urgenza rispetto all'originario d.d.l. governativo. Rispetto all'iniziale art. 19 A.C. n. 1660 licenziato dalla Camera⁴¹⁶ e al corrispondente art. 27 A.S. n. 1236⁴¹⁷ licenziato dalle Commissioni I e II del Senato, il testo

⁴¹⁵ Conseil d'Etat n. 444887 del 29/12/2022, che pronunciandosi sulla legittimità dell'ordinanza del 30 dicembre 2021 che vietava la vendita di foglie e **fiori** di cannabis con un contenuto di THC inferiore allo 0,3 per cento, sottolinea, anzitutto, che una siffatta misura restrittiva deve essere giustificata alla luce dell'obiettivo di sanità pubblica perseguito e risultare proporzionata ai rischi per la salute connessi alle sostanze vietate, osservando, in proposito, che i suddetti rischi dipendono dalle quantità di THC effettivamente ingerite a seconda dei prodotti consumati e dei modelli di consumo, così da concludere che, allo stato dei dati scientifici, il consumo delle foglie e dei fiori delle varietà di cannabis con un tenore di THC inferiore allo 0,3 per cento non crea rischi per la salute pubblica tali da giustificare un divieto generale e assoluto nella loro commercializzazione. Cfr. Conseil d'Etat, comunicato stampa "CBD: Annullamento dell'ordinanza che vieta la vendita di fiori e foglie di cannabis senza proprietà narcotiche", Parigi, 29 dicembre 2022.

⁴¹⁶ «7.1. Chiunque, durante il trattenimento in uno dei centri di cui al presente articolo o durante la permanenza in una delle strutture di cui all'articolo 10-ter o in uno dei centri di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, ovvero in una delle strutture di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, mediante atti di violenza o minaccia o mediante atti di resistenza anche passiva all'esecuzione degli ordini impartiti, posti in essere da tre o più persone riunite, promuove, organizza o dirige una rivolta è punito con la reclusione da uno a sei anni. Per il solo fatto di partecipare alla rivolta, la pena è della reclusione da uno a quattro anni. Se il fatto è commesso con l'uso di armi, la pena è della reclusione da due a otto anni. Se nella rivolta taluno rimane ucciso o riporta lesioni personali gravi o gravissime, la pena è della reclusione da dieci a venti anni. Le pene di cui al quarto periodo si applicano anche se la lesione personale o la morte avvengono immediatamente dopo la rivolta e in conseguenza di essa».

⁴¹⁷ 7.1. Chiunque, durante il trattenimento in uno dei centri di cui al presente articolo o durante la permanenza in una delle strutture di cui all'articolo 10-ter o in uno dei centri di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, ovvero in una delle strutture di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, partecipa ad una rivolta mediante atti di violenza o minaccia o di