



Associazione Nazionale Canapa Sativa Italia

Cooperazione e Sviluppo della Canapa Italiana

Circonvallazione Clodia, 163/167 - 00195 Roma C.F.: 97982440584 P.IVA 17371461009

E-mail: info@canapasativaitalia.org PEC: canapasativaitalia@pec.it

Cellulare e WhatsApp: 350 088 2689

Prot. n. [1911]

Data: [19-11-25]

NOTA TECNICA

Oggetto: Ordinanza del Consiglio di Stato del 2 ottobre 2025 – Profili applicativi in materia di canapa industriale a basso tenore di THC e art. 73 D.P.R. 309/1990

1. Premessa e finalità

Scopo del documento è:

- richiamare i contenuti essenziali dell'ordinanza del Consiglio di Stato del 2 ottobre 2025, con cui è stata attivata una procedura di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea;
 - evidenziare le ricadute di tale rinvio sull'applicazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990 alle condotte relative alla canapa industriale PAC;
 - fornire alcuni **criteri di valutazione** per l'uso delle misure reali in questo ambito, in coerenza con il primato del diritto dell'Unione, con il principio di offensività e con la funzione di extrema ratio del diritto penale.
-

2. Contenuto essenziale dell'ordinanza del Consiglio di Stato

Con ordinanza del 2 ottobre 2025, la Sezione VI del Consiglio di Stato ha:

1. ricostruito il quadro nazionale in materia di canapa industriale sulla base del combinato disposto:
 - del D.P.R. 309/1990 (artt. 14, 17, 73 e Tabella II);
 - della L. 242/2016 (nel testo vigente fino all'11 aprile 2025);
 - dell'interpretazione consolidata della Corte di Cassazione penale (c.d. *diritto vivente* sulle infiorescenze);
2. preso atto che, secondo tale diritto vivente, la commercializzazione di foglie, infiorescenze, resine e oli di cannabis, anche quando derivino da varietà di *Cannabis sativa L.* iscritte nel Catalogo comune e coltivate nel rispetto dei limiti PAC di THC, è in linea di principio ricondotta all'ambito applicativo dell'art. 73 D.P.R. 309/1990, salvo il solo caso di totale assenza di efficacia drogante in concreto;
3. ritenuto sussistenti **seri dubbi di compatibilità** di questo impianto con il diritto dell'Unione europea, in particolare con:
 - l'art. 38 TFUE e la normativa PAC, che qualifica la canapa industriale entro determinati limiti di THC come prodotto agricolo lecito, ammissibile a pagamenti diretti e oggetto di libera circolazione;
 - gli artt. 34–36 TFUE e la giurisprudenza della Corte di Giustizia (in specie la sentenza C-663/18), nella parte in cui il divieto di utilizzo di foglie, infiorescenze e derivati di canapa industriale determina restrizioni alla circolazione di prodotti leciti in altri Stati membri non giustificate da effettive esigenze di tutela della salute pubblica.

Ritenendo tali dubbi non manifestamente infondati e rilevanti, il Consiglio di Stato ha:

- rimesso alla Corte di Giustizia una serie di questioni pregiudiziali sulla compatibilità del sistema italiano con il diritto UE;
- sospeso il giudizio interno sino alla decisione europea.

Ne consegue che l'assetto normativo oggi utilizzato anche in sede penale per giustificare sequestri, contestazioni ex art. 73 e chiusure di attività nel settore della canapa industriale è **formalmente sub iudice in sede europea**.

3. Ricadute sistemiche sull'applicazione dell'art. 73 D.P.R. 309/1990

Pur non determinando la sospensione automatica dell'efficacia delle norme interne, il rinvio pregiudiziale produce conseguenze rilevanti:

1. Primato del diritto UE e leale cooperazione

Gli organi dello Stato, ivi comprese P.G. e P.M., devono evitare applicazioni della normativa nazionale che possano pregiudicare l'effetto utile del diritto dell'Unione, specie quando la compatibilità della disciplina interna è oggetto di scrutinio in sede europea. Ciò vale, a maggior ragione, per misure reali suscettibili di creare effetti irreversibili (chiusure, distruzioni di stock, fallimenti).

2. Offensività e extrema ratio del penale

Il principio di offensività impone che l'intervento penale sia riservato alle condotte dotate di concreta capacità lesiva del bene giuridico tutelato. L'estensione dell'art. 73 a prodotti derivanti da canapa industriale PAC, a basso tenore di THC e inseriti in una filiera tracciata, presenta profili di frizione con tale principio, tanto più laddove la stessa estensione sia sospettata di contrasto con il diritto UE.

3. Fragilità del *fumus in ambito canapa PAC*

Quando la condotta riguarda esclusivamente canapa industriale proveniente da varietà iscritte nel Catalogo comune, coltivata entro i limiti PAC e oggetto di rapporti economici tracciati, il *fumus commissi delicti* per l'art. 73 si fonda su un'interpretazione della norma che un giudice supremo ha ritenuto idonea a porre problemi di compatibilità UE. In tali casi, il *fumus* è fisiologicamente meno solido e impone maggiore cautela nell'adozione di misure invasive.

4. Profili operativi per la polizia giudiziaria

4.1. Ambito oggettivo

Le presenti indicazioni riguardano in particolare i controlli che interessano:

- coltivazioni di *Cannabis sativa L.* appartenenti a varietà iscritte nel Catalogo comune delle specie agricole;
- colture e prodotti con tenori di THC entro i limiti previsti dalla L. 242/2016 e dalla normativa PAC;
- soggetti dotati di partita IVA, con tracciabilità contabile e fiscale, certificazioni analitiche, contratti di fornitura (anche UE), riconducibili alle finalità elencate dagli artt. 1 e 2 L. 242/2016.

In tali ipotesi, il quadro è quello specificamente preso in esame dall'ordinanza del Consiglio di Stato.

4.2. Sequestro probatorio

Quando ricorrono gli elementi di cui sopra:

- la mera presenza di foglie, infiorescenze, resina o oli di canapa industriale PAC, in un contesto imprenditoriale strutturato, non è di per sé indice tipico di traffico di stupefacenti in senso proprio;
- le esigenze di accertamento (verifica del tenore di THC, esclusione di miscele con cannabis ad alto THC o altre sostanze) possono essere normalmente soddisfatte mediante **prelievi di campioni** e acquisizione della documentazione commerciale e tecnica.

In questo quadro, il sequestro probatorio generalizzato di interi magazzini, locali o impianti:

- rischia di risultare sproporzionato rispetto alle finalità di prova;
- incide in modo particolarmente gravoso su attività economiche che l'ordinamento UE considera, in linea di principio, lecite e meritevoli di sostegno.

È pertanto preferibile limitare il sequestro probatorio:

- ai campioni strettamente necessari agli accertamenti tecnici;
- alla documentazione utile alla ricostruzione della filiera e della tracciabilità.

4.3. Sequestro preventivo e chiusure di fatto

Il sequestro preventivo che comporti, di fatto, la chiusura dell'azienda agricola o commerciale (attraverso il blocco dell'intero magazzino, dei locali o dei beni strumentali) deve essere valutato con particolare attenzione:

- per l'intensità dell'incisione sulla libertà d'impresa (art. 41 Cost.);
- per la collocazione della canapa industriale nel quadro della PAC;
- per la pendenza del giudizio europeo sulla compatibilità dell'attuale impianto repressivo.

In mancanza di specifici e gravi indizi di inserimento nel circuito degli stupefacenti ad alto THC, ovvero di altri profili di pericolo attuale non fronteggiabili altrimenti, l'adozione di sequestri preventivi di questo tipo appare difficilmente giustificabile sul piano della proporzionalità.

4.4. Distruzione del materiale

La distruzione anticipata di stock di canapa industriale PAC o derivati:

- è misura irreversibile;
- può rivelarsi inconciliabile con gli obblighi di leale cooperazione verso l'ordinamento UE, ove la disciplina nazionale di riferimento dovesse essere ritenuta, anche solo in parte, incompatibile;
- espone a un rischio elevato di contenzioso risarcitorio per i danni arrecati agli operatori economici.

In questa fase, si ritiene opportuno evitare la distruzione di prodotti di canapa industriale, salvo i casi in cui sia accertata la presenza di altre sostanze stupefacenti o di pericoli immediati per la salute pubblica non gestibili con misure meno invasive.

5. Profili operativi per il Pubblico Ministero

Il Pubblico Ministero, chiamato a pronunciarsi sulla convalida e sul mantenimento dei sequestri in procedimenti relativi alla canapa industriale, è tenuto a considerare che l'impianto normativo interno applicato a tali fattispecie è oggi oggetto di specifico rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea da parte del Consiglio di Stato.

5.1. Verifica del *fumus commissi delicti* alla luce del rinvio europeo

Nei procedimenti che coinvolgono:

- aziende agricole operanti ai sensi della L. 242/2016;
- stabilimenti di trasformazione;
- operatori commerciali inseriti in filiere tracciate (partita IVA, fatturazione, contratti, certificazioni analitiche),

il *fumus* del reato di cui all'art. 73 D.P.R. 309/1990 risulta strutturalmente inciso dal fatto che:

- la riconduzione delle infiorescenze di canapa industriale PAC alla nozione di "sostanza stupefacente" è oggetto di un dubbio di compatibilità con il diritto UE formalmente sollevato da un giudice supremo;
- tale dubbio riguarda proprio l'interpretazione estensiva oggi prevalente (*diritto vivente*) che sorregge le contestazioni.

In sede di convalida, il Pubblico Ministero può pertanto ritenere non sussistente, o comunque non sufficiente, un *fumus* fondato esclusivamente sulla presenza di infiorescenze provenienti da varietà iscritte nel Catalogo comune, con THC nei limiti PAC, inserite in filiere imprenditoriali regolari, in assenza di ulteriori indici concreti di traffico di stupefacenti in senso proprio.

5.2. Proporzionalità e offensività: limitazione del vincolo ai soli fini probatori

Il principio di offensività, unitamente al canone di proporzionalità delle misure cautelari reali, impone di:

- verificare la concreta idoneità drogante dei prodotti sequestrati, tenendo conto del basso tenore di THC tipico delle varietà PAC e delle loro usuali destinazioni agro-industriali;
- evitare che le misure ablative si traducano in effetti economicamente irreversibili (chiusura di fatto dell'attività, perdita dello stock, interruzione dei rapporti commerciali), in un contesto in cui la disciplina che le sorregge è oggetto di scrutinio europeo.

In questa prospettiva, risulta giustificata, in molti casi, una scelta motivata nel senso di:

- **non convalidare** sequestri estesi a interi magazzini o complessi aziendali, e/o
- **ridurre** il vincolo reale ai soli campioni strettamente necessari per l'espletamento di accertamenti tecnici irripetibili, disponendo la contestuale restituzione della restante merce.

5.3. Indirizzi di priorità dell'azione penale

Alla luce del rinvio pregiudiziale e del primato del diritto dell'Unione, l'esercizio dell'azione penale può essere ragionevolmente orientato secondo il seguente criterio:

- **priorità elevata** per i procedimenti in cui emergano seri indizi di traffico di stupefacenti ad alto tenore di THC (contesti tipici di spaccio, assenza di tracciabilità, uso sistematico di documentazione fittizia, collegamenti con circuiti criminali);
- **approccio improntato a particolare prudenza** nelle ipotesi che coinvolgono esclusivamente canapa industriale PAC, operatori tracciati e prodotti regolarmente analizzati, per le quali l'ordinanza del Consiglio di Stato ha già evidenziato un possibile contrasto tra disciplina interna e normativa UE.

In queste ultime ipotesi, la scelta di limitare l'uso delle misure reali più invasive e di concentrare l'accertamento sulla verifica tecnica dei presupposti oggettivi (varietà, tenore di THC, destinazione lecita) risulta coerente:

- con il principio di extrema ratio del diritto penale;
- con gli obblighi di interpretazione conforme e di leale cooperazione verso l'ordinamento dell'Unione;
- con l'esigenza di prevenire effetti irreversibili che potrebbero rivelarsi incompatibili con la futura decisione della Corte di Giustizia.

6. Considerazioni conclusive

L'ordinanza del Consiglio di Stato del 2 ottobre 2025 ha aperto una fase in cui il sistema italiano di criminalizzazione delle foglie, infiorescenze, resine e oli di canapa industriale non può più essere considerato un dato definitivamente acquisito, ma è oggetto di verifica in sede europea.

In questa fase:

- per le **Forze di polizia giudiziaria**, l'utilizzo calibrato dei poteri di sequestro e la preferenza per interventi mirati (campionamenti, acquisizione documentale) rappresentano modalità conformi ai principi di proporzionalità, buon andamento ed efficienza dell'azione di polizia giudiziaria;
- per i **Pubblici Ministeri**, una valutazione rigorosa di *fumus*, offensività concreta e proporzionalità delle misure reali consente di concentrare l'azione penale sui fenomeni di traffico di stupefacenti in senso proprio, evitando di aggravare, con misure irreversibili, la posizione di operatori inseriti in filiere agricole e industriali che l'Unione europea considera in sé lecite e meritevoli di sostegno.

L'adozione di un approccio improntato a prudenza, nella prospettiva del primato del diritto UE e dello Stato di diritto, non implica alcuna rinuncia alle prerogative di P.G. e P.M., ma ne qualifica l'esercizio come pienamente conforme ai parametri costituzionali e sovranazionali vigenti.

Con osservanza,

Per Canapa Sativa Italia

Il Presidente

Mattia Cusani

Qr code per Scaricare le ordinanze:

