Pubblicato il 11/11/2025

N. 08813/2025 REG.PROV.COLL.
N. 07267/2023 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 7267 del 2023, proposto da:

Ministero dell'Agricoltura della Sovranita' Alimentare e delle Foreste, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Ministero della Salute, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Società Agricola Jure S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Raffaella Zagaria, Alessandro Botto, con domicilio eletto presso lo studio Alessandro Botto in Roma, via di San Nicola Da Tolentino 67;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n.

02616/2023, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio della Società Agricola Jure S.r.l.;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 ottobre 2025 il Cons. Roberta Ravasio e uditi per le parti l'avvocato dello Stato Tito Varrone e l'avvocato Alessandro Botto;

A) ESPOSIZIONE SUCCINTA DELL'OGGETTO DELLA CONTROVERSIA

1.La società agricola Jure s.r.l., opera nella filiera agroindustriale occupandosi principalmente della coltivazione, della lavorazione e della trasformazione della canapa da destinarsi a diversi usi, tra cui il florovivaismo, la cosmetica, l'impiego farmaceutico ovvero alimentare, nonché della produzione e lavorazione della biomassa della canapa, provvedendo inoltre alla distribuzione dei derivati ai grossisti, su tutto il territorio nazionale.

2. Essa ha impugnato, con il ricorso introduttivo del primo grado di giudizio, il Decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, adottato di concerto con il Ministero della Transizione Ecologica e il Ministero della Salute del 21 gennaio 2022, pubblicato in G.U. n. 115 del 18 maggio 2022, recante "*Elenco delle specie di piante officinali coltivate nonché criteri di raccolta e prima trasformazione delle specie di piante officinali spontanee*", estendendo l'impugnazione ad ogni atto presupposto, connesso o consequenziale.

3. Oggetto di impugnazione è, in particolare, la previsione di cui all'art. 1, comma 4, dell'indicato Decreto Ministeriale, a tenore del quale "*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 delle piante di cannabis ai fini della produzione di foglie e infiorescenze o di sostanze attive a uso medicinale è disciplinata da 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": a motivo dell'impugnazione la Società ricorrente ha dedotto che la L. n. 242/2016, consente di coltivare le c.d. varietà ammesse della pianta di *cannabis sativa*, non soltanto per la produzione di semi e derivati dei semi, ma anche della pianta nella sua interezza, il che sarebbe coerente con la legislazione europea, che avrebbe ammesso la libera coltivazione ed utilizzazione delle piante di *cannabis sativa* iscritte nel Catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole, ai sensi dell'art. 17 della direttiva 2002/53/CE del Consiglio del 13 giugno 2002, senza distinzione tra le varie parti della pianta, alla condizione che il tetraidrocannabinolo (in prosieguo indicato solo "THC") presente nella pianta non superi lo 0,2%.

4. Tra i motivi di impugnazione, dunque, la Società ha dedotto l'illegittimità del Decreto Ministeriale impugnato per violazione della L. n. 242/2016 e per incompatibilità con la legislazione europea, in particolare per incompatibilità rispetto all'art. 38 TFUE, rispetto ai regolamenti nn. 1307 e 1308 del 2013, ai principi di libertà di impresa, di stabilimento (art. 49 TFUE), di tutela del mercato interno (art. 26 TFUE), e ancora rispetto al Regolamento n. 1223/2009. La Società, con il ricorso di primo grado, ha anche dedotto, in via subordinata, la incostituzionalità della L. n. 242/2016, se interpretata nel senso fatto proprio con il Decreto Ministeriale impugnato, in quanto "*Ancora prima della introduzione della l. 242/2016, infatti, la normativa comunitaria ….. già consentiva agli operatori di coltivare la canapa nella sua interezza, a condizione che fosse indicata nel catalogo delle varietà di specie di piante agricole di cui alla Direttiva 2002/53/CE e che il valore di THC fosse inferiore ovvero uguale allo 0,2%...".*

5. Costituendosi in giudizio il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali ha insistito per il respingimento del ricorso sostenendo la legittimità del decreto impugnato alla luce della interpretazione che la giurisprudenza della Cassazione Penale ha fornito della L. n. 242/2016.

6. Con sentenza n. 2616/2023 il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio ha accolto il ricorso, annullando il Decreto impugnato nella parte oggetto di impugnazione, rilevando – *inter alia* - che la legislazione europea di riferimento, nell'ammettere la coltivazione delle varietà di *cannabis sativa* iscritte nel Catalogo comune, non opera alcuna distinzione tra le varie parti della pianta: a sostegno della decisione il TAR per il Lazio ha invocato anche la sentenza del 19 novembre 2020 resa da Codesta Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel caso C-663/2018, per argomentare che il Decreto impugnato avrebbe determinato una indebita restrizione quantitativa alla industrializzazione e alla commercializzazione della canapa senza dare evidenza della necessità di tale restrizione per la tutela del diritto alla salute.

7. Avverso l'indicata sentenza hanno proposto appello il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, il Ministero dell'Ambiente e della Transizione Ecologica, e il Ministero della Salute. Essi lamentano che le considerazioni svolte dal TAR, oltre che essere inutili ai fini della decisione, non terrebbero conto della normativa internazionale e italiana sugli stupefacenti, la quale precluderebbe, ove non ottenuta la preventiva autorizzazione, l'utilizzo di certe parti della pianta.

8. La Società agricola Jure s.r.l. si è costituita in appello, resistendo all'impugnazione del Ministero.

9. La causa è stata chiamata alla pubblica udienza del 2 ottobre 2025, in occasione della quale il Collegio, stante la complessità e la delicatezza della materia, ha ritenuto di sospendere il giudizio per sottoporre a Codesta Corte

di Giustizia dell'Unione Europea i quesiti che in appresso si vanno a illustrare.

B – IL CONTENUTO DELLE DISPOSIZIONI NAZIONALI CHE TROVANO APPLICAZIONE NEL CASO DI SPECIE E IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA.

10. Le disposizioni europee.

10.1. Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea:

- art. 34. "*Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente.*";

- art. 35: "*Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente*";

- art. 36: "*Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri*";

- art. 38: "1. *L'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca. Il mercato interno comprende l'agricoltura, la pesca e il commercio dei prodotti agricoli. Per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti. I riferimenti alla politica agricola comune o all'agricoltura e l'uso del termine "agricolo" si intendono applicabili anche alla pesca, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di questo settore. 2. Salvo contrarie disposizioni degli articoli da 39 a 44 inclusi, le norme previste per l'instaurazione o il funzionamento del mercato interno sono applicabili ai prodotti agricoli. 3. I prodotti cui si applicano le disposizioni degli articoli da 39 a 44 inclusi sono enumerati nell'elenco che costituisce l'allegato I. 4. Il funzionamento e lo sviluppo del*

mercato interno per i prodotti agricoli devono essere accompagnati dall'instaurazione di una politica agricola comune."

- allegato I al TFUE: "*Capitolo 12: Semi e frutti oleosi; semi, sementi e frutti diversi; piante industriali e medicinali; paglie e foraggi*"; "*Capitolo 57: Canapa (Cannabis sativa) greggia, macerata, stigliata, pettinata o altrimenti preparata, ma non filata; stoppa e cascami (compresi gli sfilacciati)*".

10.2. La Direttiva 2002/53/CE, relativa al catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole:

- art. 1 par. 1: "1. *La presente direttiva riguarda l'ammissione delle varietà di barbabietole, di piante foraggere, di cereali, di patate, di piante oleaginose e da fibra in un catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole le cui sementi o i cui materiali di moltiplicazione possono essere commercializzati secondo le disposizioni delle direttive relative rispettivamente alla commercializzazione delle sementi di barbabietole (2002/54/CE), delle sementi di piante foraggere (66/401/CEE), delle sementi di cereali (66/402/CEE), dei tuberi-seme di patate (2002/56/CE) e delle sementi di piante oleaginose e da fibra (2002/57/CE).*";

10.3. Il Catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole, complemento 2022/5, di cui alla Comunicazione della Commissione 2022/C 232/01: paragrafo 85: "*Cannabis sativa L. Hemp*", *varietà CFX-2. CRS-1, Djumbo 20, Nashinoide 15 e Ostara 9*; paragrafo 86: "*Cannabis Sativa L. – Hemp – Conservation varieties", varietà Fukal e Stara Prekmurska.*

10.4. La Direttiva relativa alla commercializzazione delle sementi di piante oleaginose e da fibra. 2002/57/CE:

- art. 1: "*La presente direttiva riguarda la produzione a fini di commercializzazione e la commercializzazione all'interno della Comunità delle sementi di piante oleaginose e da fibra destinate alla produzione agricola, esclusi gli usi ornamentali.*";

- art. 2, par. 1, lett. a) e b): "1. *Ai fini della presente direttiva si intende per: ……lett.*

b): 'Piante oleaginose e da fibra: le piante dei generi e delle specie seguenti:" Cannabis sativa L.";

- art. 3: ". *Gli Stati membri prescrivono che sementi di:…..Cannabis sativa L……. possono essere commercializzate soltanto se sono state ufficialmente certificate come "sementi di base" o "sementi certificate*".

10.5. Il Regolamento n. 178/2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare:

- art. 2, paragrafo 1 a e paragrafo 3, lett. g): "*Ai fini del presente regolamento si intende per «alimento» (o «prodotto alimentare», o «derrata alimentare») qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani…..Non sono compresi:….. g) le sostanze stupefacenti o psicotrope ai sensi della convenzione unica delle Nazioni Unite sugli stupefacenti del 1961 e della convenzione delle Nazioni Unite sulle sostanze psicotrope del 1971*".

10.6. Il Regolamento n. 1223/2009, sui prodotti cosmetici:

- art. 14: "*1. Fatto salvo l'articolo 3, i prodotti cosmetici non possono contenere: a) sostanze vietate:— sostanze vietate di cui all'allegato II*; allegato II, voce 306: "*Stupefacenti: ogni sostanza elencata nelle tabelle I e II della Convenzione unica sugli stupefacenti firmata a New York il 30 marzo 1961*"

10.7. Regolamento UE n. 1307/2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune:

- art. 32, paragrafo 1 e paragrafo 6: "…. *6. Le superfici utilizzate per la produzione di canapa sono ettari ammissibili solo se il tenore di tetraidrocannabinolo delle varietà coltivate non supera lo 0,2 %.*"

10.8. Regolamento UE n. 1308/2013, recante organizzazione comune dei

mercati dei prodotti agricoli:

art. 189: "1. *I seguenti prodotti possono essere importati nell'Unione solo se sono soddisfatte le seguenti condizioni: a) la canapa greggia di cui al codice NC 5302 10 00 soddisfa le condizioni previste all'articolo 32, paragrafo 6, e all'articolo 35, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1307/2013; b) i semi di varietà di canapa di cui al codice NC ex 1207 99 20 destinati alla semina sono corredati della prova che il tasso di tetraidrocannabinolo della varietà interessata non è superiore a quello fissato a norma dell'articolo 32, paragrafo 6, e dell'articolo 35, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1307/2013; c) i semi di canapa diversi da quelli destinati alla semina di cui al codice NC 1207 99 91 , possono essere importati solo da importatori riconosciuti dallo Stato membro in modo da assicurare che non siano destinati alla semina. 2. Il presente articolo si applica fatte salve disposizioni più restrittive adottate dagli Stati membri nel rispetto del TFUE e degli obblighi derivanti dall'accordo sull'agricoltura dell'OMC.*".

10.9. Regolamento n. 2115/2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune:

- art. 4, paragrafo 4, comma 2: "*Le superfici utilizzate per la produzione di canapa sono ettari ammissibili solo se il tenore di tetraidrocannabinolo delle varietà coltivate non supera lo 0,3 %*;".

10.10. Regolamento UE n. 126/2022, del 7 dicembre 2021, che integra il Regolamento 2021/2115, prevede requisiti aggiuntivi di ammissibilità per la concessione di pagamenti diretti per la produzione di canapa e per l'utilizzo di sementi di varietà di canapa:

- art. 2: "…. *gli Stati membri subordinano la concessione di pagamenti per la produzione di canapa all'utilizzo di sementi di varietà di canapa che soddisfino le condizioni seguenti: a) sono elencate nel catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole al 15 marzo dell'anno per il quale è concesso il pagamento e pubblicate a norma dell'articolo 17 della*

direttiva 2002/53/CE del Consiglio; b) il loro tenore di Δ9-tetraidrocannabinolo (di seguito denominato «tenore di THC») non ha superato per due anni consecutivi il limite stabilito dall'articolo 4, paragrafo 4, secondo comma, del regolamento (UE) 2021/2115; c) sono certificate a norma della direttiva 2002/57/CE del Consiglio o, per le varietà da conservare, dell'articolo 10 della direttiva 2008/62/CE della Commissione."

Art. 3, par. 1: ". *Gli Stati membri stabiliscono un sistema di verifica per determinare il tenore di THC nelle varietà di canapa che consenta loro di applicare il metodo per la verifica delle varietà di canapa e la determinazione quantitativa del tenore di THC nelle varietà di canapa di cui all'allegato 1*".

10.11. La decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti:

- art. 1, paragrafo 1, lett. a): "*Ai fini della presente decisione quadro si intende per: «stupefacenti»:) una sostanza contemplata dalla convenzione unica delle Nazioni Unite sugli stupefacenti del 1961, quale modificata dal protocollo del 1972, o dalla convenzione delle Nazioni Unite sulle sostanze psicotrope del 1971; b) le sostanze elencate nell'allegato*"

11. Normativa nazionale italiana.

11.1. Il D.P.R. n. 309/90, Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza:

- art. 17, comma 1: "*Chiunque intenda coltivare, produrre, fabbricare, impiegare, importare, esportare, ricevere per transito, commerciare a qualsiasi titolo o comunque detenere per il commercio sostanze stupefacenti o psicotrope, comprese nelle tabelle di cui all'articolo 14 deve munirsi dell'autorizzazione del Ministero della sanità*."

- art. 73, commi 1 e 3: "*1. Chiunque, senza l'autorizzazione di cui all' articolo 17 , coltiva, produce, fabbrica, estrae, raffina, vende, offre o mette in vendita, cede, distribuisce, commercia, trasporta, procura ad altri, invia, passa o spedisce in transito, consegna per*

qualunque scopo sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alla tabella I prevista dall' articolo 14 , è punito con la reclusione da sei a venti anni e con la multa da euro 26.000 a euro 260.000. 1-bis. Con le medesime pene di cui al comma 1 è punito chiunque, senza l'autorizzazione di cui all'articolo 17, importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo o comunque illecitamente detiene:…. b) medicinali contenenti sostanze stupefacenti o psicotrope elencate nella tabella II, sezione A, che eccedono il quantitativo prescritto. In questa ultima ipotesi, le pene suddette sono diminuite da un terzo alla metà….4. Quando le condotte di cui al comma 1 riguardano i medicinali ricompresi nella tabella II, sezioni A, B , C e D, limitatamente a quelli indicati nel numero 3-bis) della lettera e) del comma 1 dell'articolo 14 e non ricorrono le condizioni di cui all'articolo 17, si applicano le pene ivi stabilite, diminuite da un terzo alla metà";

- tabella II, allegata al D.P.R. n. 309/90: "*Sostanze: Cannabis (foglie e infiorescenze)", "Cannabis (olio)", "Cannabis (resina)*".

11.2. La legge n. 242/2016, recante "*Disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa*.", nella versione applicabile *ratione temporis*:

- art. 1: "1. *La presente legge reca norme per il sostegno e la promozione della coltivazione e della filiera della canapa (Cannabis sativa L.), quale 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. 2. La presente legge si applica alle coltivazioni di canapa delle varietà ammesse iscritte nel Catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole, ai sensi dell'articolo 17 della direttiva 2002/53/CE del Consiglio, del 13 giugno 2002, le quali non rientrano nell'ambito di applicazione del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. 3. Il sostegno e la promozione*

riguardano la coltura della canapa finalizzata: a) alla coltivazione e alla trasformazione; b) all'incentivazione dell'impiego e del consumo finale di semilavorati di canapa provenienti da filiere prioritariamente locali; c) allo sviluppo di filiere territoriali integrate che valorizzino i risultati della ricerca e perseguano l'integrazione locale e la reale sostenibilità economica e ambientale; d) alla produzione di alimenti, cosmetici, materie prime biodegradabili e semilavorati innovativi per le industrie di diversi settori; e) alla realizzazione di opere di bioingegneria, bonifica dei terreni, attività didattiche e di ricerca.";

- art. 2: "*1. La coltivazione delle varietà di canapa di cui all'articolo 1, comma 2, è consentita senza necessità di autorizzazione. 2. Dalla canapa coltivata ai sensi del comma 1 è possibile ottenere: a) alimenti e cosmetici prodotti esclusivamente nel rispetto delle discipline dei rispettivi settori; b) semilavorati, quali fibra, canapulo, polveri, cippato, oli o carburanti, per forniture alle industrie e alle attività artigianali di diversi settori, compreso quello energetico; 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. 3. L'uso della canapa come biomassa ai fini energetici di cui alla lettera b) del comma 2 è consentito esclusivamente per l'autoproduzione energetica aziendale, nei limiti e alle condizioni previste dall'allegato X alla parte quinta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni.*";

- art. 4: "*1. Il Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari Carabinieri è autorizzato a effettuare i necessari controlli, compresi i prelevamenti e le analisi di laboratorio, sulle coltivazioni di canapa, fatto salvo ogni altro tipo di controllo da parte degli organi di polizia giudiziaria eseguito su segnalazione e nel corso dello svolgimento di attività giudiziarie….. 5. 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*

presente legge. …….

- art. 5: "*Con decreto del Ministro della salute, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti i livelli massimi di residui di THC ammessi negli alimenti.*"

11.3. Il Decreto Legge n. 48/2025, convertito con Legge n. 80/2025:

- art. 18, comma 1, lett. a): aggiunge all'art. 1 della L. n. 24272016 il comma 3 bis, secondo cui "*Salvo quanto disposto dal successivo articolo 2, comma 2, lettera g-bis), le disposizioni della presente legge non si applicano 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. Restano ferme le disposizioni del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309*";

- art. 18, comma 1, lett. b) n. 2: aggiunge all'art. 2, comma 2, della L. n. 242/2016, la lett. g-bis: "*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*";

- art. 18, comma 1, lett. b) n. 3: aggiunge all'art. 2, comma 2, della L. n. 24272016, il comma 3-bis: "*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. E' consentita solo la lavorazione delle infiorescenze per la produzione agricola dei semi di cui alla lettera g-bis) del comma 2.*"

11.4. Il Decreto del Ministero della Salute 4 novembre 2019, recante definizione di livelli massimi di tetraidrocannabinolo (THC) negli alimenti:

- art. 2: "*1. Ai fini del presente decreto si applicano le definizioni di cui al reg. (CE) n. 178/2002, reg. (CE) n. 852/2004, reg. (CE) n. 853/2004, reg. (CE) n. 854/2004, reg. (UE) n. 2283/2015, reg. (CEE) n. 315/1993. 2. Ai fini del presente decreto si intende per: a) «Canapa»: pianta di Cannabis sativa L. rispondente ai requisiti dell'art. 32, comma 6, del reg. (UE) n. 1307/2013; b) «Alimenti derivati dalla canapa»: parti e/o derivati dalle parti della canapa che hanno fatto registrare un consumo significativo alimentare, ai sensi del reg. (UE) n. 2015/2283; c) «THC (tetraidrocannabinolo) totale»: concentrazione risultante dalla somma delle concentrazioni della sostanza « ?9 -THC ((-)-trans- ?9 -THC)» e del precursore acido non attivo « ?9 -THCA-A (acido delta-9-tetraidrocannabinolico A)».*"

- art. 4: *"1. Gli alimenti derivati dalla canapa sono definiti nell'allegato I al presente decreto.";*

- allegato 1*: "Gli alimenti derivati dalla canapa sono i seguenti: semi, farina ottenuta dai semi, olio ottenuto dai semi."*

C – ILLUSTRAZIONE DEI MOTIVI DEL RINVIO PREGIUDIZIALE.

12. La questione che il Collegio sottomette, con la presente ordinanza, all'esame di Codesta Corte di Giustizia dell'Unione Europea attiene alla possibilità di utilizzare e/o commercializzare le foglie, le infiorescenze e i relativi estratti, ricavati da piante di *cannabis sativa* il cui tenore di tetraidrocannabinolo non sia superiore a quello fissato a norma dell'articolo 32, paragrafo 6, e dell'articolo 35, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1307/2013 (c.d. "*cannabis light*") : in particolare, si chiede alla Corte di valutare le norme italiane di riferimento (i) rispetto alla normativa europea relativa alla politica agricola comune (primo quesito), e (ii) rispetto alla normativa europea relativa all'uso degli stupefacenti (secondo quesito) e alle restrizioni al mercato

interno.

13. Secondo quanto prevede il D.P.R. n. 309/90, Testo Unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza (in particolare per il combinato disposto degli articoli 14, 17 e di quanto previsto nella tabella II allegata al Decreto), in Italia la coltivazione di *cannabis*, sia *indica* che *sativa*, è soggetta ad autorizzazione del Ministero della Sanità, senza alcuna distinzione relativa alla quantità di THC presente nella pianta. L'art. 73, inoltre, punisce come reato sia la coltivazione di tali piante che la produzione e la vendita dei prodotti da esse ricavate indicati nella tabella II allegata al D.P.R. n. 309/90, ovvero: foglie, infiorescenze, resina e olio.

14. La legge n. 242/2016 è intervenuta a disciplinare la coltivazione delle varietà di *cannabis sativa* iscritte nel Catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole, ai sensi dell'articolo 17 della direttiva 2002/53/CE del Consiglio, del 13 giugno 2002, stabilendo che non è più necessaria, per la coltivazione di tali varietà, alcun tipo di autorizzazione: all'art. 2, comma 2, la Legge n. 242/2016 individua le tipologie di prodotti ricavabili dalla coltivazione di tali piante, e nella versione vigente all'epoca di adozione del Decreto Ministeriale impugnato essa non conteneva alcuna precisazione relativamente alle parti della pianta utilizzabili per la produzione dei prodotti elencati all'art. 2, comma 2. E' stato solo nel corso del giudizio, precisamente ad opera del Decreto Legge n. 48/2025, che il legislatore ha precisato che dall'ambito di applicazione della L. n. 242/2016 sono esclusi i 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. Restano ferme le disposizioni del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309*"; parallelamente il Decreto Legge n. 48/2025 ha vietato

non solo "*la lavorazione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l'invio, la spedizione e la consegna*" dei citati prodotti, ma anche l'importazione, ribadendo l'applicabilità del D.P.R. n. 309/90. Il Decreto Legge n. 48/2025, inoltre, ha integrato la lista dei prodotti ricavabili dalla coltivazione delle piante di *cannabis* appartenenti alle varietà ammesse, aggiungendovi 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*", continuando a tacere sull'uso delle foglie.

15. La portata delle modifiche che il legislatore ha introdotto nella L. n. 242/2016, con il Decreto Legge n. 48/2025, deve valutata alla luce della interpretazione che la giurisprudenza della Corte di Cassazione penale ha dato alle disposizioni della L. n. 242/2016.

16. In particolare, occorre rilevare che la Corte di Cassazione, con le sentenze delle Sezioni Unite penali n. 30475 del 2019 e n. 12348 del 2019, nonché con la sentenza n. 14513 del 2022, ha affermato che: (i) la cessione, la vendita e, in generale, la commercializzazione al pubblico dei derivati della coltivazione di *cannabis sativa* L., "*quali foglie, infiorescenze, olio e resina, secondo la testuale elencazione contenuta nella tabella II, in assenza di alcun valore soglia preventivamente individuato dal legislatore penale rispetto alla percentuale di THC, rientrano nell'ambito dell'art. 73, commi 1 e 4, T.U.*", del D.P.R. n. 309/1990, anche a fronte di un contenuto di THC inferiore ai valori indicati dalla L. 2 dicembre 2016, n. 242, art. 4, commi 5 e 7, salvo che tali derivati siano, in concreto, privi di ogni efficacia drogante o psicotropa, secondo il principio di offensività; (ii) la legge n. 242/2016, nel promuovere e liberalizzare la coltivazione della *cannabis sativa* delle varietà ammesse, pone dei limiti soglia di THC che si riferiscono alla pianta in coltura, e tuttavia agli effetti penali si deve aver riguardo al concreto effetto drogante del prodotto finale oggetto di commercializzazione, e in ogni caso la L. n.

242/2016 "*riguarda un settore dell'attività agroalimentare ontologicamente estraneo dall'ambito dei divieti stabiliti dal T.U. stupefacenti in tema di coltivazioni. Ciò consente di comprendere appieno, sul piano sistematico, la ragione per la quale la novella non ha effettuato alcuna modifica al dettato del T.U. stupefacenti, neppure nell'ambito delle disposizioni che inseriscono la cannabis e i prodotti da essa ottenuti nel delineato sistema tabellare*"; (iii) la legge n. 242/2016 elenca tassativamente i prodotti ricavabili dalle coltivazioni di *cannabis sativa*, delle varietà ammesse, e tra tali prodotti non sono ricompresi le foglie, le infiorescenze, l'olio e la resina; pertanto (iv) la coltivazione delle varietà ammesse continua a costituire reato se effettuata ai fini della commercializzazione di foglie, le infiorescenze, l'olio e resina, salvo che la quantità di prodotto oggetto di commercializzazione abbia un contenuto di principio attivo inidoneo a produrre un effetto drogante.

17. L'interpretazione che la Corte di Cassazione penale ha fornito della L. n. 242/2016, nella versione originariamente entrata in vigore, deve considerarsi integrare, all'attualità, diritto vivente, e per tale ragione il Collegio non ritiene di doversene discostare, onde assicurare la coerenza interna del sistema.

18. Come si vede, si tratta di una interpretazione fortemente limitatrice, che in sostanza continua a configurare come reato la coltivazione delle varietà ammesse di *cannabis sativa* per il solo fatto che essa coltivazione sia diretta, solo o anche, alla produzione di beni che contengano foglie, infiorescenze, olio e resina, cioè quelle parti della pianta che sono indicate nella tabella II del D.P.R. n. 309/90, e tanto indipendentemente dal tasso di THC presente nella pianta e nei prodotti stessi, dovendosi avere riguardo solo alla concreta efficacia drogante. Tale quadro normativo, cioè quello vigente sino all'11 aprile 2025, implica, in particolare, che deve considerarsi illegale, in Italia, l'estrazione di **cannabidiolo** dalle foglie e dalle infiorescenze anche se provenienti da piante appartenenti alle varietà ammesse (dal 12 aprile 2025 non sarebbe più illegale,

invece, l'estrazione di **cannabidiolo** dalle foglie, rimanendo illegale l'estrazione di **cannabidiolo** solo dalle infiorescenze).

19. In conseguenza della suddetta interpretazione limitante, che la Cassazione penale ha dato della L. n. 242/2016, gli operatori del settore, per non rischiare di incorrere nella contestazione del (grave) reato previsto dall'art. 73 del D.P.R. n. 309/90, al momento della raccolta dovrebbero privare la pianta delle foglie, delle infiorescenze e, comunque, delle parti dalle quali si potrebbe ricavare olio e resina (e quindi, in teoria, anche dei semi) provvedendo a smaltirle immediatamente come rifiuto.

20. Così inquadrata la portata dalla Legge n. 242/2016, il Collegio ritiene che la novella del 2025 abbia inciso nel senso di circoscrivere l'ambito della operatività del D.P.R. n. 309/90 alle sole infiorescenze ed ai prodotti ricavati dalle infiorescenze, recuperando così la liceità della coltivazione – si intende delle sole varietà ammesse con tasso di THC non superiore allo 0,2% e con tolleranza sino allo 0,6%– anche ai fini dell'utilizzazione delle foglie e dei semi, questi ultimi espressamente menzionati ora all'art. 2, comma 2, lett. g-bis, della L. n. 242/2016, nella lista dei prodotti che possono essere lecitamente tratti dalle coltivazioni di *cannabis* appartenenti alle varietà ammesse.

21. Il Decreto Ministeriale impugnato nel presente giudizio, del 2020, era soggetto alle previsioni della L. n. 242/2016 nella versione originaria vigente sino all'11 aprile 2025, da interpretarsi secondo la giurisprudenza della Cassazione penale sopra ricordata: all'attualità esso non è ancora stato modificato né sostituito. Pertanto la relativa legittimità va esaminata applicando la L. n. 242/2016 nella versione precedente alla novella del 2025.

22. Tutto ciò precisato il Collegio si domanda se la normativa nazionale, rinveniente dal combinato disposto degli artt. 14 e 17 e della Tabella II del

D.P.R. n. 309/90 e dagli articoli 1 e 2 della L. N. 242/2016, come interpretata dal diritto vivente, sia compatibile con la normativa della Unione Europea sopra indicata.

23. Il Collegio considera che dal quadro normativo europeo sopra tracciato emerge, sia pure implicitamente, la liceità della coltivazione delle varietà di *cannabis sativa* iscritte nel Catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole, il cui tenore di THC non superi determinati limiti; emerge inoltre la liceità di alcuni prodotti traibili dalle coltivazioni medesime: tali coltivazioni sono infatti ammesse a fruire degli aiuti della PAC, e le fibre ed i semi tratti dalle relative piante sono ammesse alla importazione.

24. Occorre tuttavia considerare che il catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole, di cui alla Direttiva 2002/53/CE è funzionale all'applicazione - per quanto di interesse nel presente giudizio – della Direttiva n. 2002/57/CE, relativa alle sementi di piante oleaginose e da fibra; inoltre l'art. 38 del TFUE individua i prodotti agricoli soggetti all'applicazione delle disposizioni sulla PAC - ovvero gli articoli 39-44 del TFUE - mediante rinvio all'allegato I, al TFUE: ivi, al capitolo 12 si menzionano i " *Semi e frutti oleosi; semi, sementi e frutti diversi; piante industriali e medicinali; paglie e foraggi*" e al capitolo 57 è menzionata, invece, la "*Canapa (Cannabis sativa) greggia, macerata, stigliata, pettinata o altrimenti preparata, ma non filata; stoppa e cascami (compresi gli sfilacciati)*". Conseguentemente, l'ambito di applicazione delle Direttive 2002/53/CE, 2002/57/CE, e dei Regolamenti nn. 1307 e 1308/2013 e 126/2002 sembrerebbe limitato ai prodotti indicati nei capitoli 12 e 57 dell'Allegato I al TFUE, stante che tale allegato ha il compito di individuare i prodotti agricoli soggetti all'ambito della PAC.

25. Sotto diverso profilo, il Collegio osserva che, sebbene l'Unione Europea non sia Parte della Convenzione Unica sugli stupefacenti del 1961, modificata

dal Protocollo del 1972, né è Parte della Convenzione delle Nazioni Unite sulle sostanze psicotrope del 1971, essa ha recepito una nozione di "stupefacenti" che comprende le sostanze vietate dalle citate Convenzioni, e ciò sia ai fini alimentari (con l'art. art. 2, paragrafo 1 a e paragrafo 3, lett. g) del Regolamento n. 178/2002), sia ai fini penali (con la decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004), e infine anche in relazione ai prodotti cosmetici (art. 14 del Regolamento n. 1223/2009, che vieta di utilizzare nei prodotti cosmetici le sostanze indicate nelle tabelle allegate alla Convenzione Unica del 1961).

26. Orbene, la tabella I allegata alla Convenzione del 1961, come aggiornata al 2020, include la "*cannabis*", senza distinzioni", e di essa "*le sommità fiorite o fruttifere della pianta di cannabis (resina non estratta)*" e la "*RESINA, ESTRATTI e TINTURE la resina separata, grezza o purificata, ottenuta dalla cannabis*", senza distinzione tra *cannabis sativa* e *indica* e senza precisazioni sul tasso di THC.

27. Alla luce delle considerazioni che precedono il Collegio dubita che il quadro della legislazione dell'Unione Europea sopra descritto consenta di affermare che la coltivazione delle piante di *cannabis sativa* appartenenti alle varietà iscritte nel catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole di cui alla Direttiva 2002/53/CE, il cui tenore di tetraidrocannabinolo non sia superiore a quello fissato a norma dell'articolo 32, paragrafo 6, e dell'articolo 35, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1307/2013, sia stata completamente liberalizzata e consenta di lavorare e utilizzare tali piante in ogni loro parte, specificamente al fine mettere sul mercato prodotti a base/estratti dalle foglie e dalle infiorescenze delle piante, come la resina (che si ricava dalle infiorescenze) o il c.d. olio essenziale di canapa (che si estrae dalle infiorescenze e dalle foglie, in particolare dalle foglie apicali): la libera coltivazione delle suddette varietà di *cannabis sativa*, infatti, sembrerebbe essere

stata totalmente liberalizzata dall'Unione Europea– naturalmente alla condizione che il tasso di THC presente nella pianta non superi quello indicato dell'articolo 32, paragrafo 6, e dell'articolo 35, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1307/2013 – limitatamente alla lavorazione e produzione di semi, olio, e di "*Canapa (Cannabis sativa) greggia, macerata, stigliata, pettinata o altrimenti preparata, ma non filata; stoppa e cascami (compresi gli sfilacciati)*", cioè di prodotti per i quali normalmente non sono utilizzate le foglie e le infiorescenze della pianta e che non sono destinati all'uso cosmetico o alimentare.

28. Peraltro occorre anche rilevare che la produzione di **cannabidiolo** sembra essere legale in altri Stati membri dell'Unione Europea, secondo quanto emerge dalla sentenza resa da Codesta Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel caso C-663/2018, sicché le limitazioni che la normativa italiana oppone alla utilizzazione delle foglie e delle infiorescenze, e dei relativi derivati, delle piante di *cannabis sativa* appartenenti alle varietà ammesse di fatto danno luogo anche a restrizioni alle esportazioni ed alle importazioni di quelle parti della pianta che sono legalmente utilizzabili in altri Stati dell'Unione Europea, restrizioni suscettibili di incidere sul mercato interno e che non appaiono giustificabili con ragioni di tutela della salute o di tutela della pubblica sicurezza o dell'ordine pubblico, tenuto conto del fatto che il tasso di THC contenuto nelle foglie e nelle infiorescenze delle pianti di tali varietà è, per definizione, estremamente contenuto. Da qui la possibile non conformità della normativa italiana rispetto agli artt. 34-36 del TFUE.

D – FORMULAZIONE DEI QUESITI.

25. Alla luce delle considerazioni che precedono il Consiglio di Stato, Sez. VI, sottopone alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea i seguenti quesiti:

I) se gli articoli 38 T.F.U.E., e le sopra indicate previsioni delle Direttive

2002/53/CE, 2002/57/CE, dei Regolamenti n. 1307/2013, 1308/2013, 2115/2021 e 126/2022 ostino a una normativa nazionale quale quella rinveniente dal combinato disposto degli artt. 14 e 17 e della Tabella II del D.P.R. n. 309/90 e dagli articoli 1 e 2 della L. N. 242/2016, nel testo vigente sino all'11 aprile 2025, come interpretata dal diritto vivente, nella parte in cui la suddetta normativa non consente di coltivare e utilizzare le piante *di cannabis sativa* appartenenti alle varietà iscritte nel catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole di cui alla Direttiva 2002/53/CE, il cui tenore di tetraidrocannabinolo non sia superiore a quello fissato a norma dell'articolo 32, paragrafo 6, e dell'articolo 35, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1307/2013, al fine di utilizzarne (i) le foglie, (ii) le infiorescenze, (iii) l'olio e (iv) la resina, indipendentemente dal tasso di THC presente nelle suddette parti della pianta e, quanto all'olio, senza distinguere tra olio estratto dai semi e olio estratto dalle infiorescenze e dalle foglie, in tal modo di fatto vietando anche la produzione e commercializzazione dell'olio estratto dai semi della pianta;

II) se gli articoli 34, 35 e 36 del TFUE, oltre alla Decisione quadro 2004/757/ GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004 e alle previsioni su richiamate dei Regolamenti n. 178/2002 e 1223/2009, ostino a una normativa nazionale quale quella rinveniente dal combinato disposto degli artt. 14 e 17 e della Tabella II del D.P.R. n. 309/90 e dagli articoli 1 e 2 della L. N. 242/2016, nel testo vigente sino all'11 aprile 2025, come interpretata dal diritto vivente, nella parte in cui la suddetta normativa non consente di coltivare e utilizzare le piante di *cannabis sativa* appartenenti alle varietà iscritte nel catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole di cui alla Direttiva 2002/53/CE, il cui tenore di tetraidrocannabinolo non sia superiore a quello fissato a norma dell'articolo 32, paragrafo 6, e dell'articolo 35, paragrafo 3, del regolamento

(UE) n. 1307/2013, ai fini della produzione e commercializzazione delle foglie, delle infiorescenze e dei relativi derivati, tra cui il **cannabidiolo** estratto dalle foglie e dalle infiorescenze delle suddette piante.

E – RILEVANZA DELLE QUESTIONI CON RIFERIMENTO AL CASO DI SPECIE.

26. La Società appellante ha impugnato il Decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, adottato di concerto con il Ministero della Transizione Ecologica e il Ministero della Salute del 21 gennaio 2022, pubblicato in G.U. n. 115 del 18 maggio 2022, deducendone l'illegittimità per contrarietà alle previsioni della L. n. 242/2016 e, via subordinata, l'incostituzionalità per contrarietà alla normativa comunitaria: con ciò facendo la Società appellante ha anche implicitamente dedotto la non conformità della legge n. 242/2016 alla normativa europea.

27. Alla luce di quanto illustrato in ordine alla corretta interpretazione della legge n. 242/2016, il Collegio non ritiene che le previsioni impugnate del Decreto Ministeriale del 21 gennaio 2022 possano ritenersi contrarie alla L. n. 242/2016. Invece, per le ragioni sopra illustrate è possibile che la stessa Legge n. 242/2016, in combinato disposto con le richiamate previsioni del D.P.R. n. 309/90, debba ritenersi non conforme alle norme europee e debba come tale essere disapplicata, discendendo da ciò anche l'illegittimità del Decreto Ministeriale del 18 maggio 2022, nella parte oggetto di contestazione, in quanto applicativo di una normativa non conforme alle norme europee: una tale conclusione porterebbe alla riforma della sentenza appellata e all'annullamento, nella parte contestata, del Decreto Ministeriale del 21 gennaio 2022.

28. Quest'ultimo, come già precisato, non è stato formalmente revocato o modificato, e quindi esplica ancora tutta la sua efficacia limitante.

29. E' utile precisare che la novella del 2025 non ha determinato il venir meno dell'interesse alla decisione sul ricorso, tenuto conto del fatto che la legge n. 242/2016, anche dopo le modifiche introdotte ad opera del Decreto Legge n. 48/2025, continua a vietare l'utilizzazione delle infiorescenze, e dei relativi derivati, anche se tratte da piante *di cannabis sativa* appartenenti alle varietà iscritte nel catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole di cui alla Direttiva 2002/53/CE, il cui tenore di tetraidrocannabinolo non sia superiore a quello fissato a norma dell'articolo 32, paragrafo 6, e dell'articolo 35, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1307/2013.

F – CONCLUSIONI.

30. Ai sensi delle Raccomandazioni si dispone che la Segreteria di questa Sezione trasmetta alla cancelleria della Corte di Giustizia, mediante plico raccomandato, il fascicolo di causa.

31. Visto l'art. 79 cod. proc. amm. e il punto 25 delle Raccomandazioni, il presente giudizio viene sospeso nelle more della definizione del procedimento incidentale di rinvio e ogni ulteriore decisione, anche in ordine al regolamento delle spese processuali, è riservata alla pronuncia definitiva, una volta ricevuta la notificazione della decisione emessa dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (v. i punti 11 e 32 delle Raccomandazioni).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta):

a) rimette alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea le questioni pregiudiziali indicate in motivazione;

b) dispone la trasmissione, a cura della Segreteria, alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea della presente ordinanza e di copia degli atti indicati in motivazione, nonché di ogni ulteriore atto eventualmente richiesto, in futuro,

dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea;

c) sospende il presente giudizio fino alla notificazione a questo Consiglio di Stato, da parte della Cancelleria della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, della decisione emessa dalla suddetta Corte.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Giordano Lamberti, Consigliere

Lorenzo Cordi', Consigliere

Marco Poppi, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberta Ravasio

IL PRESIDENTE
Sergio De Felice

IL SEGRETARIO