



News n. 106 del 1° dicembre 2025
a cura dell'Ufficio del massimario

Il Consiglio di Stato ha rimesso alla Corte di giustizia UE la questione pregiudiziale sulla compatibilità tra la normativa italiana, come interpretata dal diritto vivente, che vieta l'uso e la commercializzazione di foglie, infiorescenze e derivati della cannabis *sativa* e il diritto europeo relativamente alla politica agricola comune, al libero mercato ed alla disciplina degli stupefacenti.

Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza 11 novembre 2025, n. 8813 – Pres. De Felice, Est. Ravasio

Stupefacenti e sostanze psicotrope – Cannabis sativa – Coltivazione, produzione e commercializzazione – Limiti – Compatibilità con il diritto europeo – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Il Consiglio di Stato ha sottoposto alla Corte di giustizia dell'Unione europea i seguenti quesiti:

- 1. se gli articoli 38 TFUE e le previsioni delle direttive 2002/53/CE del Consiglio, del 13 giugno 2002, 2002/57/CE del Consiglio, del 13 giugno 2002, dei regolamenti (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, n. 2115/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021, n. 126/2022 della Commissione, del 7 dicembre 2021 ostino a una normativa nazionale quale quella rinveniente dal combinato disposto degli artt. 14 e 17 e della tabella II del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 e dagli articoli 1 e 2 della legge 2 dicembre 2016, n. 242, 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;*
- 2. 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 dei regolamenti (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del*

Consiglio, del 28 gennaio 2002, e n. 1223/2009, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 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 del 1990 e dagli articoli 1 e 2 della l. n. 242 del 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. (1)

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna, la sezione VI del Consiglio di Stato ha sottoposto alla Corte di giustizia UE due quesiti in ordine alla possibilità di utilizzare e/o commercializzare le foglie, le infiorescenze, olio e resina e relativi estratti, ricavati da piante di *cannabis sativa* il cui tenore di tetraidrocannabinolo (THC) 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 e, in particolare, ha chiesto alla Corte di valutare le norme italiane di riferimento rispetto alla normativa europea relativa alla politica agricola comune (PAC) e alla normativa europea relativa all'uso degli stupefacenti e alle restrizioni al mercato interno.

II. - La questione esaminata deriva dalla impugnazione - da parte di una società agricola operativa nella coltivazione, lavorazione e trasformazione della canapa per diversi usi (florovivaismo, cosmetica, impiego farmaceutico e alimentare) – del decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali 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», con particolare riferimento all'art. 1 che assoggetta la coltivazione delle piante di *cannabis* ai fini della produzione di foglie e infiorescenze o di sostanze attive a uso medicinale al d.P.R. n. 309 del 1990, che ne vieta la coltivazione senza la prescritta autorizzazione da parte del Ministero della salute. Nella sostanza, il decreto oggetto di impugnativa ha distinto fra le parti della pianta di canapa che possono essere liberamente coltivate ai sensi della l. n. 242 del 2016, stabilendo che solo i semi e i loro derivati possono ricadere in siffatto regime, così introducendo un implicito divieto con riguardo alla possibilità di coltivare liberamente anche le restanti parti della pianta (foglie, infiorescenze). In primo grado, il T.a.r. per il Lazio accoglieva il ricorso ed annullava il decreto impugnato nella parte oggetto di contestazione rilevando, tra l'altro, 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.

III. – L'iter argomentativo dell'ordinanza di rimessione può essere sintetizzato come segue:

- a) in base al d.P.R. n. 309 del 1990 (testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope), 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 e l'art. 73 sanziona penalmente sia la coltivazione di tali piante sia la produzione e la

vendita dei prodotti da essa ricavati ed indicati nella tabella II, cioè foglie, infiorescenze, resina e olio;

- b) la l. n. 242 del 2016 è intervenuta per disciplinare la coltivazione di 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, disponendo che non è necessaria alcuna autorizzazione per la coltivazione di tali varietà;
- c) nella prima versione, la legge non conteneva alcuna precisazione relativamente alle parti della pianta utilizzabili per la produzione dei beni elencati nell'art. 2, comma 2 (ad esempio, alimenti, cosmetici, coltivazioni destinate al florovivaismo, etc.);
- d) solo in seguito, con il decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 giugno 2025, n. 80, dall'ambito di applicazione della l. n. 242 del 2016 sono stati esclusi i prodotti costituiti da infiorescenze di canapa, anche in forma semilavorata, essiccata o tritata, estratti, resine e oli da esse derivati, facendo espressamente salve le disposizioni di cui al d.P.R. n. 309 del 1990;
- e) inoltre il d.l. n. 48 del 2025, come convertito, ha vietato non solo la lavorazione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l'invio, la spedizione e la consegna di tali prodotti, ma anche la loro importazione;
- f) la portata di tali modifiche introdotte nella l. n. 242 del 2016, con la novella del 2025, deve essere valutata alla luce della interpretazione fornita dalla Corte di cassazione penale (sez. VI, 13 aprile 2022, n. 14513; sez. un., 10 luglio 2019, n. 30475, in *Foro it.*, 2020, II, 81), secondo cui:
 - f1) la cessione, la vendita e, in generale, la commercializzazione al pubblico dei derivati della coltivazione di *cannabis sativa*, 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, sono sanzionate penalmente ai sensi dell'art. 73, commi 1 e 4, del d.P.R. n. 309 del 1990, anche a fronte di un contenuto di THC inferiore ai valori indicati dalla l. n. 242 del 2016, salvo che tali derivati siano, in concreto, privi di ogni efficacia drogante o psicotropa;
 - f2) la legge n. 242 del 2016, nel 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;
 - f3) tra i prodotti ricavabili dalle coltivazioni di *cannabis sativa*, delle varietà ammesse, non sono ricomprese le foglie, le infiorescenze, l'olio e la resina;
 - f4) pertanto, la coltivazione delle varietà ammesse continua a costituire reato se effettuata ai fini della commercializzazione di foglie, infiorescenze, olio e resina, salvo che la quantità di prodotto oggetto di commercializzazione abbia un contenuto di principio attivo inidoneo a produrre un effetto drogante;
- g) tale interpretazione integra all'attualità diritto vivente e, come evidente, è fortemente limitativa in quanto continua a configurare come reato la coltivazione

- delle varietà ammesse di *cannabis sativa* per il solo fatto che essa 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 del 1990, e tanto indipendentemente dal tasso di THC presente nella pianta e nei prodotti stessi, dovendosi avere riguardo solo alla concreta efficacia drogante;
- h) pertanto, deve considerarsi illegale, in Italia, l'estrazione di cannabidiolo dalle foglie e dalle infiorescenze anche se provenienti da piante appartenenti alle varietà ammesse;
- i) per effetto della interpretazione della giurisprudenza di legittimità, per non incorrere nella fattispecie penale di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, gli operatori del settore, 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;
- j) tuttavia, per effetto della novella del 2025, la sezione ritiene che attualmente l'ambito di operatività del d.P.R. n. 309 del 1990 andrebbe circoscritto alle sole infiorescenze e derivati, mentre sarebbe lecita la coltivazione, anche ai fini della utilizzazione, delle foglie e dei semi, questi ultimi espressamente menzionati dall'art. 2, comma 2, lett. g-bis, della l. n. 242 del 2016 tra i prodotti che possono essere lecitamente tratti dalle coltivazioni di *cannabis* appartenenti alle varietà ammesse;
- k) il decreto ministeriale impugnato era soggetto alla l. n. 242 del 2016 nella versione originaria vigente sino all'11 aprile 2025, prima della entrata in vigore della novella del 2025, da interpretarsi secondo la giurisprudenza della Cassazione penale;
- l) dal quadro normativo europeo sopra tracciato emerge 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;
- m) emerge inoltre la liceità di alcuni prodotti estraibili dalle coltivazioni medesime, visto che tali coltivazioni sono ammesse a fruire degli aiuti della politica agricola comune (PAC), e le fibre ed i semi tratti dalle relative piante possono essere importati;
- n) tuttavia, l'ambito di applicazione delle direttive 2002/53/CE, 2002/57/CE, e dei regolamenti (UE) nn. 1307 e 1308/2013 e (CE) 126/2002 sembrerebbe limitato ai prodotti indicati nei capitoli 12 e 57 dell'allegato I al TFUE (tra i quali, semi e frutti oleosi, canapa greggia, macerata, stigliata, pettinata, etc.);
- o) benché l'Unione europea non sia parte della convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, modificata dal protocollo del 1972, né 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, sia ai fini alimentari (regolamento CE n. 178/2002), sia ai fini penali (decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004), sia in relazione ai prodotti cosmetici (regolamento CE n. 1223/2009);
- p) la tabella I allegata alla convenzione del 1961, come aggiornata nel 2020, include la *cannabis*, senza distinzioni e, di essa, menziona «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 distinguere tra *cannabis sativa* e *indica* e senza precisazioni sul tasso di THC;

- q) il quadro normativo europeo non sembra prevedere la completa liberalizzazione della coltivazione delle piante di *cannabis sativa* appartenenti alle varietà iscritte nel «catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole» e la possibilità di lavorare ed utilizzare tali piante in ogni loro parte (ivi comprese le foglie, infiorescenze, olio e resina);
- r) difatti, sembrerebbe essere stata totalmente liberalizzata dall'Unione europea - alla condizione che il tasso di THC presente nelle piante non superi quello previsto dal regolamento (UE) n. 1307/2013 - solo la lavorazione e produzione di specifici prodotti per i quali non sono utilizzate le foglie e le infiorescenze della pianta e che non sono destinati all'uso cosmetico o alimentare;
- s) 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 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 piante di tali varietà è, per definizione, estremamente contenuto;
- t) alla luce di quanto precede, la sezione ritiene che la l. n. 242 del 2016, in combinato disposto con le previsioni del d.P.R. n. 309 del 1990, potrebbe non essere conforme alle norme europee e debba come tale essere disapplicata evidenziando che, anche dopo la novella del 2025, essa 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 alla soglia fissata dal regolamento (UE) n. 1307/2013;
- u) per l'effetto, è stato sospeso il giudizio nelle more della definizione delle questioni pregiudiziali.

IV. – Per ulteriori approfondimenti, si veda:

- v) Cass. pen., sez. un., 10 luglio 2019, n. 30475, in *Foro it.*, 2020, II, 81 (con nota di GIANNELLI, DI TULLIO D'ELISIIS), *Dir. e giustizia*, 2019, 128, 7, con nota di GRILLO, *Cass. pen.*, 2019, 10, 3581, con nota di GAMBARDELLA, *Resp. civ. e prev.*, 2020, 6, 1844C, con nota di OPPO, in ordine alla portata della l. n. 242 del 2016, le quali hanno concluso che la cessione, la vendita e, in genere, la commercializzazione al pubblico dei derivati della coltivazione di *cannabis sativa*, quali foglie, infiorescenze, olio, resina, sono condotte che integrano il reato di cui all'art. 73, d.P.R. n. 309/1990, anche a fronte di un contenuto di THC inferiore ai valori indicati dall'art. 4, commi 5 e 7, legge n. 242 del 2016, salvo che tali derivati siano, in concreto, privi di ogni efficacia drogante o psicotropa, secondo il principio di offensività;

w) in dottrina: NATALINI, *Il decreto "sicurezza" (convertito). Parte prima: la proibizione delle infiorescenze della "cannabis", tra dubbi di legittimità costituzionale e contrasti col diritto unionale*, in *Foro it.*, 2025, V, 290, secondo cui:

w1) la novella di cui al d.l. n. 48 del 2025, recante modifica alla l. n. 242 del 2016, introduce un divieto di importazione, cessione, lavorazione, distribuzione, commercio, trasporto, invio, spedizione e consegna della parte stagionale della pianta di canapa coltivata industrialmente rappresentata dalle infiorescenze, per tali intendendosi, botanicamente, i soli fiori femminili della *cannabis sativa* disposti in glomeruli, d'ora in poi considerate oggetto delle condotte sanzionabili dal d.p.r. 309/90 perché assimilate *ex lege* alle sostanze stupefacenti;

w2) è però consentita, in via d'eccezione rispetto al suddetto divieto generalizzato, sempre a livello industriale (giammai "domestico"), la lavorazione delle stesse infiorescenze per la produzione agricola dei semi di canapa, il che pone il problema pratico, avente immediate ricadute penali-processuali, di come gli imprenditori della filiera agroindustriale possano provare in caso di accesso ispettivo la coltivazione delle infiorescenze (*ex se* vietate) finalizzata all'esclusiva produzione dei semi (*ex se* lecita) i quali si sviluppano all'interno delle infiorescenze stesse;

w3) il divieto di coltivazione delle infiorescenze introdotto dalla novella del 2025 (con l'effetto di bloccare l'intera filiera in corso d'opera e, a valle, l'attività di rivendita delle infiorescenze a base di cannabidiolo - CBD con basse percentuali di THC nei negozi di *cannabis light*), 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, confligge con principi di rango costituzionale, tra i quali il principio di affidamento del privato la cui copertura costituzionale è garantita dagli art. 2 e 3 Cost. e con il principio di libertà di iniziativa economica ex art. 41 Cost.;

w4) tale divieto collide, altresì, con il principio di offensività 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 della l. n. 242 del 2016;

w5) il divieto presenta anche profili di contrasto con il diritto unionale, come peraltro già rilevato dal T.a.r. per il Lazio, sez. V, 14 febbraio 2023, n. 2613, in *Foro it.*, 2023, III, 145; 14 febbraio 2023, n. 2616, allorquando, proprio sulla base della disciplina unionale e dei principi eurounitari di precauzione e di proporzionalità, annullava il decreto del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste 21 gennaio 2022, n. 29551, in materia di piante officinali, che aveva inserito soltanto alcune parti della canapa nell'elenco delle varietà botaniche con regime speciale suscettibili di essere utilizzate come prodotti erboristici (nella specie, soltanto i semi e non anche le foglie, le infiorescenze, i germogli e le radici);

w6) 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 art. 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;

w7) un ulteriore profilo di possibile contrasto dell'art. 18 del d.l. 48 del 2025, come definitivamente convertito, con la disciplina unionale derivata, potrebbe essere poi rappresentato dalla circostanza che tale disposizione non risulta essere stata preventivamente notificata alla commissione, come impone la direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015 (attuata nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 15 dicembre 2017 n. 223), sebbene contenga una nuova regola tecnica 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 per cento: nella specie, le infiorescenze), potendo costituire misura restrittiva ad effetto equivalente;

w8) tale inadempienza potrebbe dar luogo a disapplicazione da parte del giudice comune della normativa nazionale che tali regole ha introdotto, perché violando il diritto comunitario, dà luogo a un vizio procedurale del tutto parificato a una violazione di norme di diritto sostanziale, con conseguente «inopponibilità», da parte dell'autorità pubblica nei confronti del privato, della norma tecnica non notificata (Corte di giustizia UE, 30 aprile 1996, C-194/94);

- x) sull'uso religioso delle sostanze stupefacenti (nella specie, della «*ayahuasca*» inserita, con decreto del Ministero della salute 23 febbraio 2022, nella tabella I del d.P.R. n. 309 del 1990 contenente l'indicazione delle sostanze stupefacenti e psicotrope ed utilizzata con «bevanda sacramentale Santo Daime» all'interno delle funzioni religiose dell'*Iceflu*): Cons. Stato, sez. III, 20 novembre 2023, n. 9897, in *Foro it.*, 2023, III, 541, con nota di DE GIOIA.

