



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MANTERO e LA MURA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 MARZO 2021

Modifiche alla legge 2 dicembre 2016, n. 242, in materia di promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa

ONOREVOLI SENATORI. – La legge 2 dicembre 2016, n. 242, si poneva lo scopo di rilanciare la filiera della canapa industriale compromessa da decenni di anacronistiche politiche proibizionistiche. A seguito dell'approvazione della legge, nonostante la vendita delle infiorescenze e dei loro derivati non fosse espressamente prevista, in Italia hanno aperto più di 3.000 « canapa shop », negozi che vendono la cosiddetta « *cannabis light* » ovvero fiori di canapa industriale con percentuale di tetraidrocannabinolo (THC) molto bassa, inferiore allo 0,6 per cento, e quindi del tutto priva di effetto psicoattivo. La vendita di *cannabis light* in Italia, secondo la Coldiretti, nel 2017 ha fatturato circa 40 milioni di euro e, nel 2018, è più che triplicata arrivando a 150 milioni di euro. Il *business* coinvolge migliaia di commessi, agricoltori e rivenditori. Sempre secondo Coldiretti, nel giro di cinque anni sono aumentati di dieci volte i terreni coltivati a canapa: dai 400 ettari del 2013 ai quasi 4.000 del 2018. La legge del 2016, inoltre, ha parzialmente diminuito la diffusione di « erba » illegale, scesa del 12 per cento rispetto a due anni e mezzo fa, oltre ad aver ridotto il mercato di ansiolitici e sonniferi grazie all'effetto rilassante del cannabidiolo (CBD) e degli altri cannabinoidi non psicoattivi presenti nei fiori. La vaghezza della norma riguardo alla vendita dei fiori derivati dalla canapa industriale ha creato però molti problemi applicativi. Sono infatti noti alle cronache i sequestri e le recenti chiusure dei cosiddetti « canapa shop » in quanto i prodotti in vendita avrebbero un principio attivo superiore a quello previsto dalla legge. Così come sono noti i contrasti giurisprudenziali in materia, che hanno visto

esprimersi pochi giorni fa le sezioni unite penali della Corte di cassazione che, con informazione provvisoria n. 15, in data 30 maggio 2019, hanno stabilito che: « la commercializzazione di *cannabis sativa L.* e, in particolare, di foglie, infiorescenze, olio, resina, ottenuti dalla coltivazione della predetta varietà di canapa, non rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 242 del 2016, che qualifica come lecita unicamente l'attività di coltivazione di canapa delle varietà iscritte nel Catalogo comune delle specie di piante agricole, ai sensi dell'art. 17 della direttiva 2002/53/CE del Consiglio, del 13 giugno 2002 e che elenca tassativamente i derivati dalla predetta coltivazione che possono essere commercializzati; pertanto, integrano il reato di cui all'art. 73, commi 1 e 4, d.P.R. n. 309/1990, le condotte di cessione, vendita e, in genere, commercializzazione al pubblico, a qualsiasi titolo, dei prodotti derivati dalla *cannabis sativa L.*, salvo che tali prodotti siano in concreto privi di efficacia drogante ». La IV sezione penale della Corte di cassazione, con ordinanza n. 8654 del 27 febbraio 2019, rilevando la sussistenza di contrasti giurisprudenziali, aveva infatti emesso ordinanza di remissione alle sezioni unite per la risoluzione del quesito di diritto volto a comprendere se le condotte diverse dalla coltivazione di canapa delle varietà di cui al Catalogo indicato nell'articolo 1, comma 2, della legge 2 dicembre 2016, n. 242 – e, in particolare, la commercializzazione di *Cannabis sativa L.* – rientrassero o meno nell'ambito di applicabilità della predetta legge e fossero pertanto penalmente rilevanti. La questione oggetto del contrasto deriva da una diversa interpretazione che si voleva dare alla norma. L'in-

interpretazione restrittiva della norma ricondurrebbe infatti astrattamente, ed in ogni caso, la commercializzazione di prodotti diversi da quelli elencati nell'articolo 2 (tra cui le infiorescenze di *Cannabis sativa L.* o le resine) tra le condotte penalmente rilevanti ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, stante l'inclusione della *Cannabis* nelle tabelle allegate al medesimo decreto, il quale fa riferimento a tutti i derivati della *Cannabis* senza distinzioni. In un tale contesto la legge n. 242 del 2016 avrebbe reso lecita la coltivazione di *Cannabis sativa L.* nel rispetto dei requisiti e per le finalità previste dalla medesima legge, ma non avrebbe esteso al commercio dei prodotti derivati dalla filiera e, nello specifico, delle infiorescenze, riconducendo quindi astrattamente, ed in ogni caso, la commercializzazione di prodotti diversi da quelli elencati tra le finalità della legge tra le condotte penalmente rilevanti ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990. Aderendo invece alle considerazioni già fornite da alcuni tribunali di merito (si vedano tribunale di Asti, 4 luglio 2018, tribunale di Macerata, 11 luglio 2018, tribunale di Rieti, 26 luglio 2018, tribunale di Ancona, 27 luglio 2018), l'interpretazione estensiva, fatta propria dalla VI sezione penale della Corte di cassazione, con sentenza n. 4920 del 2019, è che la legge n. 242 del 2016, avendo lo scopo di promuovere e sostenere l'intera filiera produttiva della canapa industriale, contempla, come necessario corollario logico-giuridico, anche la commercializzazione dei prodotti ottenuti da tale filiera, tra i quali rientrano anche le infiorescenze. Il Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo (MIPAAF) con la circolare n. 5059 del 2018 aveva infatti già ricondotto le infiorescenze alla categoria del florovivaismo di cui alla lettera g) dell'articolo 2 della legge n. 242 del 2016, ritenendo così lecita la produzione e

successiva commercializzazione di tutta la pianta, infiorescenze comprese, dal momento che rappresentano il prodotto del florovivaismo. Diversamente interpretando, si configurerebbe una legge che promuove ed incentiva una filiera produttiva ma non consentirebbe di commerciarne alcuni prodotti. Il legislatore non avrebbe infatti promosso solo la coltivazione, ma espressamente l'intera filiera agroindustriale della canapa, andando a ricomprendere anche tutte le fasi successive alla mera produzione agricola. In un tale contesto la Suprema corte, con la sentenza n. 4920 del 2019, ha evidenziato che, se la legge promuove e sostiene una filiera agroindustriale, la commercializzazione dei prodotti da essa ottenuta rientra nella « natura dell'attività economica » stessa, anche in considerazione del fatto che la normativa europea riconosce alla canapa industriale il carattere di « prodotto agricolo » e di « pianta industriale » e quindi la commercializzazione della canapa greggia e il commercio al dettaglio deve poter essere consentito. Osserva infatti la Corte che: « il riferimento alla tipologia di uso non comporta che siano di per sé vietati per altri usi non menzionati ». Risulta quindi « del tutto ovvio che la commercializzazione sia consentita per i prodotti della canapa oggetto del “sostegno e della promozione”, espressamente contemplati negli art. 2 e 3 della legge », in quanto « la legge è diretta ai produttori e alle aziende di trasformazione e non cita i passaggi successivi semplicemente perché non li deve disciplinare ». Anche sui limiti di THC la Corte di cassazione, con la sentenza n. 4920 del 31 gennaio 2019, ha operato un'accurata ricostruzione del quadro normativo europeo stabilendo che il limite dello 0,2 per cento trova la sua ragione nel regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, in materia di regime di sostegno diretto agli agricoltori al fine di evitare che venissero erogati contributi a colture illecite. La Corte ha quindi indivi-

duato la *ratio* delle previsioni di cui all'articolo 4 della legge n. 242 del 2016, ossia il doppio limite 0,2 per cento/0,6 per cento, prevedendo all'ultimo comma di tale articolo che lo 0,6 per cento sia il limite per cui la coltivazione di canapa è conforme alla legge e quindi rappresenta la percentuale di THC sotto la quale la sostanza non è considerata dalla norma come produttiva di effetti stupefacenti giuridicamente rilevanti. La soglia dello 0,6 per cento, infatti, costituisce – secondo la Corte – un «ragionevole equilibrio» sancito dal legislatore tra «le esigenze precauzionali relative alla tutela della salute e dell'ordine pubblico e le (in pratica inevitabili) conseguenze della commercializzazione dei prodotti delle coltivazioni». Non può quindi incorrere in alcuna sanzione né il commerciante che vende le infiorescenze né il consumatore che ne viene trovato in possesso, non trovando spazio l'applicazione né dell'articolo 73, né dell'articolo 75 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, per il semplice fatto che non si tratta di sostanza considerata stupefacente. «La questione va inquadrata nel corretto rapporto fra i principi fondamentali dell'ordinamento che considera le norme incriminatrici come (tassative) eccezioni rispetto alla generale libertà di azione delle persone per cui eventuali ridimensionamenti delle loro portate normative non costituiscono eccezioni (norme eccezionali non estensibili analogicamente per il divieto posto dall'art. 14 preleggi), ma fisiologiche riexpansioni (ben estensibili analogicamente) delle libertà individuali, che nel nostro sistema normativo non sono funzionalizzate (a differenza di quel che vale per altre concezioni del rapporto Stato-individuo), a scopi pubblici e restano espressioni individuali della persona». Considerati i contrasti giurisprudenziali richiamati e l'incertezza interpretativa normativa, si ritiene necessario e urgente sul piano nazionale modificare la legge n. 242 del 2016, che promuove e so-

stiene l'intera filiera produttiva incentivando «la coltivazione e la trasformazione» dei prodotti ottenuti per una pluralità di destinazioni (alimentare, cosmetico, semilavorati innovativi che valorizzino i risultati della ricerca, bioedilizia, plastiche, florovivaismo). Risulta infatti evidente come tale promozione debba necessariamente presupporre anche la possibilità di commercializzare tali prodotti. E sul punto se le infiorescenze siano o meno comprese nella legge, appare dirimente la circolare del MIPAAF n. 5059 del 23 maggio 2018, che ha chiarito come le infiorescenze, seppure non espressamente menzionate nella legge, vi sarebbero comunque ricomprese quali prodotti delle coltivazioni destinate al florovivaismo ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera g), della legge n. 242 del 2016. In un tale contesto giurisprudenziale e normativo, le anacronistiche regole legate ad un proibizionismo indiscriminato devono a nostro avviso prendere una decisa inversione di tendenza, accogliendo diverse formulazioni legislative destinate a coniugare l'interesse di tutela della salute del cittadino con l'espressione di un modello sociale rispettoso delle scelte individuali. In una società civile che intende garantire la rispettosa convivenza delle abitudini e dei comportamenti, la certezza del diritto rappresenta l'unica garanzia del cittadino e di conseguenza l'unico strumento per non incorrere nella discrezionalità della giurisprudenza che di volta in volta sarebbe chiamata a valutare la soglia di efficacia drogante che rientri nel consentito. Lo Stato deve, quindi, necessariamente dotarsi di una legge chiara, precisa, definita nei suoi contorni e nell'ambito di applicazione, individuando ciò che è lecito e ciò che non lo è, anche al fine di permettere alla magistratura di applicare la legge e non di interpretarla con valutazioni soggettive e spesso contraddittorie, come l'esperienza della IV e VI sezione penale della Corte di cassazione hanno clamorosamente evidenziato. La modifica della legge

n. 242 del 2016 non solo appare necessaria per tutelare la salute del consumatore, scopo primario del legislatore, ma dovrà garantire le iniziative economiche di assoluta rilevanza economica, industriale, commerciale ed agricola e di opportunità di lavoro, che sono sorte e che sorgeranno di conseguenza in futuro, anche nel rispetto di quanto stabilito e garantito dall'articolo 41 della Costituzione. Lo Stato ha, infatti, l'obbligo giuridico ed ancora prima morale, di tutelare e permettere al cittadino, al consumatore, non ultimo all'imprenditore, di esprimere i propri comportamenti e le proprie iniziative economiche, nella certezza della liceità, in considerazione del fatto che l'iniziativa privata è libera e non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. La stessa Unione europea ritiene che la ricerca e il conseguimento di un elevato livello di protezione della vita e della salute umana siano obiettivi fondamentali della legislazione europea e di conseguenza debbano essere regolamentate con norme che ne determinino la conformità e la liceità, oltre ad escludere interpretazioni applicative soggettive o pretestuose.

Il presente disegno di legge incide sull'attuale formulazione della legge 2 dicembre 2016, n. 242, recante « Disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa », mediante precipue modifiche dell'articolato.

All'articolo 1, comma 1, lettera *a*), numero 1), incidente sull'articolo 2, comma 1, della legge 2 dicembre 2016, n. 242, è disposto che la coltivazione è consentita sia in forma gamica (semi) che agamica (talee).

All'articolo 1, comma 1, lettera *a*), numero 2), incidente sull'articolo 2, comma 2, della legge 2 dicembre 2016, n. 242, è disposto che dalla canapa coltivata è possibile ottenere coltivazioni destinate alla produzione di infiorescenze fresche ed essiccate, di prodotti e preparati da esse derivati e di

oli il cui contenuto di tetraidrocannabinolo (THC) risulti uguale o inferiore allo 0,5 per cento.

Al comma 1, lettera *a*), numero 3), in sostituzione dell'attuale formulazione dell'articolo 2, comma 3, della legge 2 dicembre 2016, n. 242, è disposto che l'uso della canapa, composta dall'intera pianta o da qualsiasi sua parte, è consentito in forma essiccata, fresca, trinciata o pellettizzata ai fini industriali e commerciali. È altresì consentito l'uso della canapa ai fini energetici, nei limiti e alle condizioni previste dall'allegato X alla parte quinta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Al comma 1, lettera *b*), numero 1), in sostituzione dell'attuale formulazione dell'articolo 4, comma 1, della legge 2 dicembre 2016, n. 242, è disposto che il Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari dell'Arma dei carabinieri è autorizzato a effettuare i necessari controlli, compresi i prelievi e le analisi di laboratorio, sulle coltivazioni di canapa, siano esse protette o in pieno campo, 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.

Al comma 1, lettera *b*), numero 2), in modifica dell'attuale formulazione dell'articolo 4, comma 3, della legge 2 dicembre 2016, n. 242, è disposta la soppressione delle parole: « in pieno campo ». Dunque, considerata la detta soppressione, nel caso di campionamento eseguito da parte del soggetto individuato dalle autorità competenti, le modalità di prelievo, conservazione e analisi dei campioni provenienti da colture – non ulteriormente definite se in pieno campo o meno – ai fini della determinazione quantitativa del contenuto di tetraidrocannabinolo (THC) delle varietà di canapa, sono quelle stabilite ai sensi della vigente normativa dell'Unione europea e nazionale.

Al comma 1, lettera *b*), numero 3), in sostituzione dell'attuale formulazione dell'articolo 4, comma 7, della legge 2 dicembre 2016, n. 242, è disposto che il sequestro o la distruzione delle coltivazioni e dei prodotti derivati dalla canapa impiantate nel rispetto delle disposizioni stabilite dalla presente legge possono essere disposti dall'autorità giudiziaria solo qualora, a seguito di un accertamento effettuato o in base alle disposizioni vigenti, risulti che il contenuto di THC sia superiore allo 0,6 per cento nelle coltivazioni e allo 0,5 per cento nei prodotti derivati. È altresì esclusa la responsabilità dell'agricoltore, dell'operatore del comparto e del venditore del prodotto.

Al comma 1, lettera *b*), numero 4), dopo l'articolo 4, comma 7, della legge 2 dicembre 2016, n. 242, è aggiunto un ulteriore comma che precisa che i semilavorati, le infiorescenze fresche ed essiccate, i prodotti da esse derivati e gli oli 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.

Al comma 1, lettera *c*), in modifica dell'attuale formulazione dell'articolo 6, comma 2, della legge 2 dicembre 2016, n. 242, è disposto che una quota delle risorse iscritte annualmente nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, sulla base dell'autorizzazione di spesa di cui alla legge 23 dicembre 1999, n. 499, può essere destinata alla promozione della ricerca, della selezione e della registrazione di nuove varietà di ca-

napa atte a garantire un contenuto di THC inferiore allo 0,6 per cento.

Al comma 1, lettera *d*), dopo l'articolo 9, comma 1, della legge 2 dicembre 2016, n. 242, sono aggiunti due ulteriori commi. Il primo (*1-bis*) stabilisce che, fatto salvo quanto già disposto in tema di contenuto minimo delle informazioni dei prodotti destinati al consumatore, i prodotti, i preparati e le confezioni dei prodotti o dei preparati destinati al consumatore, quali infiorescenze fresche ed essiccate, prodotti da esse derivati e oli, commercializzati sul territorio nazionale, debbano riportare, chiaramente visibili e leggibili, le indicazioni relative: *a*) alla quantità di THC contenuto; *b*) alla quantità di cannabidiolo (CBD) contenuto; *c*) all'eventuale presenza di metalli e di contaminanti entro i tenori massimi stabiliti dalla vigente normativa nazionale e dell'Unione europea; *d*) al numero di lotto di produzione e al Paese d'origine o al luogo di provenienza della coltivazione, conformemente alla vigente normativa dell'Unione europea; *e*) al divieto di vendita a minori e donne in gravidanza. Il secondo comma (*1-ter*) precisa che con decreto del Ministero della salute, adottato previo parere del Consiglio superiore di sanità e sentito l'Istituto superiore di sanità, è definito un elenco delle eventuali patologie rispetto alle quali è sconsigliato l'uso dei prodotti e dei preparati di cui all'aggiunto comma *1-bis*. Nelle more dell'adozione del decreto è comunque consentita la produzione e la commercializzazione dei prodotti e dei preparati di cui all'aggiunto comma *1-bis*.

L'articolo 2 dispone l'entrata in vigore della legge nel giorno successivo a quello della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(*Modifiche alla legge 2 dicembre 2016,
n. 242*)

1. Alla legge 2 dicembre 2016, n. 242, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2:

1) al comma 1, dopo la parola: « consentita » sono inserite le seguenti: « sia in forma gamica (semi) che agamica (talee) »;

2) al comma 2, dopo la lettera g) è aggiunta la seguente:

« *g-bis*) coltivazioni destinate alla produzione di infiorescenze fresche ed essiccate, di prodotti e preparati da esse derivati e di oli il cui contenuto di tetraidrocannabinolo (THC) risulti uguale o inferiore allo 0,5 per cento »;

3) il comma 3 è sostituito dal seguente:

« 3. L'uso della canapa, composta dall'intera pianta o da qualsiasi sua parte, è consentito in forma essiccata, fresca, trinciata o pellettizzata ai fini industriali e commerciali. È altresì consentito l'uso della canapa ai fini energetici, nei limiti e alle condizioni previste dall'allegato X alla parte quinta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 »;

b) all'articolo 4:

1) il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. Il Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari dell'Arma dei carabinieri è autorizzato a effettuare i necessari controlli,

compresi i prelevamenti e le analisi di laboratorio, sulle coltivazioni di canapa, siano esse protette o in pieno campo, 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 »;

2) al comma 3, le parole: « in pieno campo » sono soppresse e le parole: « tetraidrocannabinolo (THC) » sono sostituite dalla seguente: « THC »;

3) il comma 7 è sostituito dal seguente:

« 7. Il sequestro o la distruzione delle coltivazioni impiantate nel rispetto delle disposizioni di cui alla presente legge e dei prodotti derivati dalla canapa di cui all'articolo 2 possono essere disposti dall'autorità giudiziaria solo qualora, a seguito di un accertamento effettuato secondo il metodo di cui al comma 3 o in base alle disposizioni vigenti, risulti che il contenuto di THC sia superiore allo 0,6 per cento nelle coltivazioni e allo 0,5 per cento nei prodotti derivati. Nei casi di cui al presente comma è esclusa la responsabilità dell'agricoltore, dell'operatore del comparto e del venditore del prodotto »;

4) dopo il comma 7 è aggiunto il seguente:

« 7-bis. I semilavorati, le infiorescenze fresche ed essiccate, i prodotti da esse derivati e gli oli di cui all'articolo 2 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 »;

c) all'articolo 6, comma 2, le parole: « al finanziamento di progetti di ricerca e sviluppo per la produzione e i processi di prima trasformazione della canapa, finaliz-

zati prioritariamente alla ricostituzione del patrimonio genetico e all'individuazione di corretti processi di meccanizzazione » sono sostituite dalle seguenti: « a promuovere la ricerca, la selezione e la registrazione di nuove varietà atte a garantire un contenuto di THC inferiore allo 0,6 per cento »;

d) all'articolo 9, dopo il comma 1 sono aggiunti i seguenti:

« *1-bis.* Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 6 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, i prodotti, i preparati e le confezioni dei prodotti o dei preparati destinati al consumatore, quali infiorescenze fresche ed essiccate, prodotti da esse derivati e oli, commercializzati sul territorio nazionale, riportano, chiaramente visibili e leggibili, le indicazioni relative:

a) alla quantità di THC contenuto;

b) alla quantità di cannabidiolo (CBD) contenuto;

c) all'eventuale presenza di metalli e di contaminanti entro i tenori massimi stabiliti dalla vigente normativa nazionale e dell'Unione europea;

d) al numero di lotto di produzione e al Paese d'origine o al luogo di provenienza della coltivazione, conformemente alla vigente normativa dell'Unione europea;

e) al divieto di vendita a minori e donne in gravidanza.

1-ter. Con decreto del Ministero della salute, da adottare, previo parere del Consiglio superiore di sanità e sentito l'Istituto superiore di sanità, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, è definito un elenco delle eventuali patologie rispetto alle quali è sconsigliato l'uso dei prodotti e dei preparati di cui al comma *1-bis*. Nelle more dell'adozione del decreto di cui al precedente periodo, è comunque

consentita la produzione e la commercializzazione dei prodotti e dei preparati di cui al comma 1-*bis* ».

Art. 2.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

€ 1,00