

## Sentenza della Corte costituzionale n. 57/2023

**Materia:** agricoltura.

**Parametri invocati:** articolo 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma della Costituzione; articoli 3 e 4 statuto Regione Sardegna.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei Ministri.

**Oggetto:** articoli 1, comma 5; 2, comma 2, lettere a), numeri 1) e 6), b) e c); 3, comma 1, lettere h) e i); 8 e 9 della l.r. Sardegna 6/2022.

**Esito:** illegittimità costituzionale e non fondatezza.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1, comma 5, della l.r. Sardegna 6/2022, che circoscrive l'ambito di applicazione della relativa legge alla canapa con un contenuto di tetraidrocannabinolo (THC) rispettoso dei limiti previsti dalla normativa statale ed europea vigenti.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la disposizione riferisca i citati limiti non solo alle piante in coltivazione, ma anche ai prodotti oggetto del commercio. A parere del ricorrente, infatti, il citato articolo 1, comma 5, sarebbe eccentrico rispetto all'articolo 4, comma 5, della legge 242/2016, che indica "i valori di tolleranza di THC" con riguardo al solo principio attivo rinvenuto nelle piante in coltivazione e non al prodotto oggetto di commercio. Di conseguenza, risulterebbero violati la competenza legislativa esclusiva statale nella materia ordine pubblico e sicurezza, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera h), Cost., nonché gli articoli 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna. Le questioni, secondo la Corte, non sono fondate.

Dalla lettura del testo della disposizione, oltre che dall'interpretazione sistematica della medesima, si evince in modo inequivocabile che il legislatore regionale riferisce i valori di THC alle piante e non ai prodotti da esse ricavati. Sul piano letterale, l'articolo 1, comma 5, della l.r. Sardegna 6/2022 menziona il nome scientifico della canapa (*Cannabis sativa* L.), svelando il chiaro intento di avere riguardo alla pianta. Inoltre, sempre a livello testuale, la disposizione impugnata dichiara di volersi attenere alla normativa, statale ed europea, vigente in materia. Di conseguenza, secondo la Corte, la previsione regionale, lungi dal disattendere quanto stabilisce l'articolo 4 della legge 242/2016, opera un rinvio generalizzato alla legislazione statale comprensivo anche della citata norma, la quale prevede controlli a campione sulle piante, ai fini della determinazione quantitativa del contenuto di tetraidrocannabinolo (THC). Pertanto, la lettura testuale e quella sistematica dell'articolo 1, comma 5, dimostrano che la disposizione regionale non introduce alcuna specificazione autonoma relativamente alle soglie percentuali, che occorre rispettare, ed è del tutto conforme alla normativa statale ed europea.

Con un secondo gruppo di censure, è impugnato l'articolo 2, comma 2, lettere a), numeri 1) e 6), b) e c), della l.r. Sardegna 6/2022. La disposizione attribuisce alla Regione la facoltà di promuovere "le attività di sperimentazione e ricerca funzionali all'espansione della coltura della canapa [...] orientate principalmente: [...] all'individuazione delle varietà o popolazioni di canapa più idonee alla coltivazione nel territorio regionale in funzione dei diversi impieghi, favorendo le varietà

*autoctone nazionali e, laddove reperibili, regionali, autorizzate e certificate dalle autorità competenti, promuovendo attività volte a migliorare, conservare e stabilizzare la qualità delle produzioni nel rispetto dei parametri di THC indicati dalla normativa” (lettera a, numero 1). La promozione delle medesime attività di sperimentazione e di ricerca è, altresì, riferita “all’utilizzo della canapa per uso alimentare, cosmetico, farmacologico e ornamentale” (lettera a, numero 6). E ancora l’attività di promozione è rivolta alla “formazione di coloro che operano nella filiera della canapa e [alla] informazione per la diffusione della conoscenza delle proprietà della canapa e dei suoi utilizzi nel campo agronomico, agroindustriale, della bioedilizia e farmacologico” (lettera b), nonché all’“impiego e test dei semi di canapa per la produzione di semi decorticati ad uso alimentare” (lettera c)).*

Innanzitutto, a parere del ricorrente, l’articolo 2, comma 2, lettere a), numero 1), della l.r. Sardegna 6/2022, nel riferirsi “all’individuazione delle varietà o popolazioni di canapa più idonee alla coltivazione nel territorio regionale in funzione dei diversi impieghi”, violerebbe l’articolo 117, primo comma, lettera h), Cost., con riguardo alla materia ordine pubblico e sicurezza, nonché gli articoli 3 e 4 dello statuto Regione Sardegna. Le questioni, secondo la Corte, non sono fondate.

L’articolo 2, comma 2, lettere a), numero 1), nel richiamare le varietà di piante più idonee alla coltivazione nel territorio regionale in funzione dei diversi impieghi, non fa alcuna menzione della percentuale di THC presente nei prodotti e anzi ribadisce il “rispetto dei parametri di THC indicati dalla normativa”. Al contempo, ove si coordini tale rimando all’articolo 1, comma 5, che dispone la conformità della legge regionale alla normativa europea e statale, e all’articolo 1, comma 4, che delimita il perimetro operativo della medesima legge regionale alle piante che “non rientrano nell’ambito di applicazione del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope”, trova conferma la mancata violazione delle competenze statali.

La disposizione impugnata intende promuovere la selezione delle varietà di piante più idonee alla coltivazione nella Regione, “in funzione dei diversi impieghi”, nell’ambito di quelle consentite – ai sensi della legge 242/2016 – ai fini della coltivazione e della filiera agroalimentare della canapa. In ogni caso, non si evince dalla disposizione impugnata alcun riferimento alla percentuale di THC presente nei prodotti e il costante richiamo alla legislazione statale ed europea esclude che la Regione abbia inteso dire alcunché, in via autonoma, circa il rispetto dei limiti di THC.

Sempre l’articolo 2, comma 2, della l.r. Sardegna 6/2022 è impugnato con riguardo a quanto prevedono: la lettera a), numero 6), nonché la lettera b). L’articolo 2, comma 2, lettera a), numero 6), promuove attività di sperimentazione e di ricerca relativamente all’utilizzo della canapa anche nel settore farmacologico. Le questioni, secondo la Corte, non sono fondate. La disposizione regionale interviene su un piano che non contrasta con le previsioni statali. Sia l’articolo 26 del d.P.R. 309/1990, sia l’articolo 2, comma 2, della legge 242/2016, dettano le condizioni per lo svolgimento, rispettivamente, di attività sperimentali e di ricerca e specificano il loro esplicarsi tramite la coltivazione della cannabis. Per converso, l’articolo 2, comma 2, lettera a), numero 6), della l.r. Sardegna 6/2022 non disciplina tali attività, ma limita il suo intervento alla loro promozione; oltretutto non fa riferimento alcuno alla circostanza che le attività di sperimentazione e di ricerca possano esercitarsi tramite la coltivazione della cannabis. In ogni caso, qualora la promozione si rivolgesse ad attività di sperimentazione e di ricerca attuate, sempre nel settore farmacologico, attraverso la coltivazione della cannabis, la disposizione andrebbe coordinata con l’articolo 8 della l.r. Sardegna 6/2022, che attiene in maniera specifica alla promozione e al sostegno della coltivazione della cannabis per fini medici. Ebbene, tale disposizione opera un rinvio generalissimo alle previsioni statali ed europee, tale da poter ricomprendere anche l’articolo 26 del d.P.R. 309/1990.

Secondo la Corte, parimenti non fondata è la censura relativa sempre all’articolo 2, comma 2, lettera a), numero 6), della l.r. Sardegna 6/2022, per l’asserita violazione del principio espresso

dall'articolo 7 della legge 242/2016. Tale disposizione prevede che gli *“enti di ricerca pubblici, le università, le agenzie regionali per lo sviluppo e l'innovazione [...] possono riprodurre per un anno la semente acquistata certificata nell'anno precedente, utilizzandola per la realizzazione di piccole produzioni di carattere dimostrativo, sperimentale o culturale, previa comunicazione al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali”*. Analogamente a quanto sopra rilevato, anche questa previsione statale ha la funzione di regolamentare una specifica attività di sperimentazione, concernente, in questo caso, la riproduzione per un anno della semente acquistata, certificata nell'anno precedente. Per converso, la norma regionale si limita a disciplinare un'attività di promozione. L'articolo 2, comma 2, lettera b), pertanto, non deroga all'articolo 7 della legge 242/2016. Censure analoghe a quelle mosse nei confronti dell'articolo 2, comma 2, lettera a), numero 6), della l.r. Sardegna 6/2022 sono fatte valere, in riferimento agli stessi parametri costituzionali, anche nei confronti dell'articolo 2, comma 2, lettera b), della medesima legge regionale. Con detta previsione, la Regione promuove *“le attività di formazione di coloro che operano nella filiera della canapa e di informazione per la diffusione della conoscenza delle proprietà della canapa e dei suoi utilizzi”* in vari settori, compreso quello farmacologico. La Corte ritiene, ancora una volta, che le questioni non siano fondate. La disposizione impugnata si rivolge a una mera attività di promozione e non regola quelle di formazione e informazione, sicché non interferisce con la disciplina statale, né invade le relative competenze.

La terza disposizione impugnata è l'articolo 3, comma 1, lettere h) e i), della l.r. Sardegna 6/2022, secondo cui dalla *“coltivazione della canapa finalizzata esclusivamente alla produzione di fibre o ad altri usi industriali consentiti dalla normativa dell'Unione europea e dalle convenzioni ONU, è possibile ottenere”* anche *“piante intere, parti di pianta e rami secchi o essiccati”* (lettera h), nonché *“polveri derivate, ottenute dalla macinatura, vagliatura o setacciamento”* (lettera i), prodotti che – ad avviso del ricorrente – non sarebbero contemplati dalla legge 242/2016.

La Corte – avvalendosi del potere di decidere discrezionalmente l'ordine delle questioni da affrontare (*ex plurimis*, sentenze n. 45 del 2023; n. 246 del 2020; n. 258 del 2019; n. 148 del 2018) – ritiene di dover esaminare in via prioritaria le censure relative alla violazione degli articoli 3 e 4 dello statuto Regione Sardegna e, in questo caso, ritiene che le questioni siano fondate.

Lo statuto speciale della Regione autonoma Sardegna assegna alla competenza legislativa regionale primaria la materia *“agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario”* (articolo 3, lettera d)), vincolandola al rispetto dei *“principi dell'ordinamento giuridico”* e *“delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”*. Il medesimo statuto attribuisce, inoltre, alla Regione la competenza legislativa concorrente nella materia igiene e sanità pubblica (articolo 4, lettera i)), imponendo la conformità non solo alle norme e ai principi sopra evocati, ma anche a quelli *“stabiliti dalle leggi dello Stato”*. L'articolo 2, comma 2, della legge 242/2016, nel delimitare in maniera tassativa le attività che si possono svolgere e i prodotti che è dato ottenere attraverso la coltivazione della canapa, senza necessità di autorizzazione, assurge a norma di grande riforma economico-sociale, che delimita la competenza legislativa regionale primaria in materia di agricoltura. Compito della disposizione statale è, infatti, secondo la Corte, quello di circoscrivere, rispetto alla coltivazione della canapa, l'ambito di attività e di produzioni che, in assenza di autorizzazione, possono reputarsi lecite. All'esterno di simile perimetro, si dispiega la fattispecie di reato di cui all'articolo 73 del d.P.R. 309/1990, concernente la produzione, il traffico e la detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope, che attiene a un ambito di sicura competenza dello Stato (sentenza n. 51 del 2022). Ebbene, l'articolo 2, comma 2, della legge 242/2016 non menziona le *“piante intere, parti di pianta e rami freschi o essiccati”*, né le *“polveri derivate, ottenute dalla macinatura, vagliatura o setacciamento”* fra i prodotti che possono essere ottenuti dalla coltivazione della canapa senza autorizzazione. Simili prodotti, all'esito di una interpretazione sistematica della disposizione impugnata, risultano

autonomamente indirizzati al commercio. Non convince, infatti, quanto adduce la difesa regionale circa la loro destinazione al florovivaismo, attività consentita dalla legge 242/2016. A escludere la plausibilità di simile ricostruzione vi è la circostanza, secondo la Corte, che la stessa legge prevede un'autonoma voce dedicata alle "*coltivazioni destinate al florovivaismo*" (lettera g), dell'articolo 2, comma 1, della l.r. Sardegna 6/2022). Di conseguenza, l'articolo 3, comma 1, lettere h) e i), della l.r. Sardegna 6/2022, nell'aggiungere due prodotti non contemplati dall'articolo 2, comma 2, della legge 242/2016, fra quelli che possono essere ricavati dalla coltivazione di canapa non preventivamente autorizzata, fuoriesce dal perimetro entro il quale può svolgersi la competenza legislativa regionale primaria della Regione nella materia "*agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario*" (articolo 3, lettera d), dello statuto Regione Sardegna). Pertanto, le disposizioni impugnate, eccedendo i limiti imposti alla competenza legislativa regionale nella materia igiene e sanità pubblica – competenza che corrisponde a quella relativa alla tutela della salute di cui all'articolo 117, terzo comma, Cost. (da ultimo, sentenza n. 155 del 2022) –, violano anche l'articolo 4 dello statuto Regione Sardegna. In conclusione, l'articolo 3, comma 1, lettere h) e i), della l.r. Sardegna 6/2022 è costituzionalmente illegittimo, in riferimento agli articoli 3 e 4 dello statuto Regione Sardegna. Infine, la Corte dichiara non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale, residuali, relativa alla medesima l.r. Sardegna 6/2022.