

Sentenza: 9 febbraio 2023, n 57

Materia: Agricoltura (Coltivazione della canapa)

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lett. h) e terzo comma; art 3 e 4 statuto reg. Sardegna.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 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 legge reg. Sardegna n. 6 del 2022

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettere h) e i), della legge della Regione Sardegna 11 aprile 2022, n. 6 (Sostegno e promozione della coltivazione e della filiera della canapa industriale);
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022;
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettere a), numeri 1) e 6), e b), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022;
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il ricorrente impugna l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 6 del 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.

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, il citato art. 1, comma 5, sarebbe, dunque, eccentrico rispetto all'art. 4, comma 5, della legge n. 242 del 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 artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna.

Le questioni non sono fondate.

Dalla lettura del testo della disposizione, oltre che dall'interpretazione sistematica della medesima, si evince in modo inequivoco che il legislatore regionale riferisce i valori di THC alle piante e non ai prodotti da esse ricavati.

Sul piano letterale, l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 6 del 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, la previsione regionale, lungi dal disattendere quanto stabilisce l'art. 4 della legge n. 242 del 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'art. 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'art. 2, comma 2, lettere a), numeri 1) e 6), b) e c), della legge reg. Sardegna n. 6 del 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 viene, 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'art. 2, comma 2, lettere a), numero 1), della legge reg. Sardegna n. 6 del 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'art. 117, primo comma, lettera h), Cost., con riguardo alla materia «ordine pubblico e sicurezza», nonché gli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna.

Le questioni non sono fondate.

L'art. 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'art. 1, comma 5, che dispone la conformità della legge regionale alla «normativa europea e statale», e all'art. 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 n. 242 del 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'art. 2, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 viene impugnato con riguardo a quanto prevedono: la lettera a), numero 6), nonché la lettera b).

L'art. 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 non sono fondate.

La disposizione regionale interviene su un piano che non contrasta con le previsioni statali.

Sia l'art. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990, sia l'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 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'art. 2, comma 2, lettera a), numero 6), della legge reg. Sardegna n. 6 del 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'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 6 del 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'art. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990.

Parimenti non fondata è la censura relativa sempre all'art. 2, comma 2, lettera a), numero 6), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, per l'asserita violazione del principio espresso dall'art. 7 della legge n. 242 del 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'art. 2, comma 2, lettera b), pertanto, non deroga all'art. 7 della legge n. 242 del 2016.

Censure analoghe a quelle mosse nei confronti dell'art. 2, comma 2, lettera a), numero 6), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 vengono fatte valere, in riferimento agli stessi parametri costituzionali, anche nei confronti dell'art. 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.

Le questioni non sono fondate.

Ancora una volta deve ribadirsi che 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'art. 3, comma 1, lettere h) e i), della legge reg. Sardegna n. 6 del 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 n. 242 del 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 artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna.

Le questioni sono 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» (art. 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» (art. 4, lettera i), imponendo la conformità non solo alle norme e ai principi già sopra evocati, ma anche a quelli «stabiliti dalle leggi dello Stato».

L'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016, nel delimitare in maniera tassativa – come conferma anche il diritto vivente (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 17 marzo-28 aprile 2021, n. 16155, e sezioni unite penali, sentenza n. 30475 del 2019) – 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, 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'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 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'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 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 n. 242 del 2016. A escludere la plausibilità di simile ricostruzione vi è la circostanza che la stessa legge prevede una autonoma voce dedicata alle «coltivazioni destinate al florovivaismo» (lettera g, dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022).

Di conseguenza, l'art. 3, comma 1, lettere h) e i), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, nell'aggiungere due prodotti non contemplati dall'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 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» (art. 3, lettera d, dello statuto reg. 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'art. 117, terzo comma, Cost. (da ultimo, sentenza n. 155 del 2022) –, violano anche l'art. 4 dello statuto reg. Sardegna.

In conclusione, l'art. 3, comma 1, lettere h) e i), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 è costituzionalmente illegittimo, in riferimento agli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna.

Sono assorbite le ulteriori censure.

Il ricorso impugna, di seguito, l'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, che attribuisce alla Regione il compito di sostenere e di promuovere la coltivazione e la trasformazione della «canapa

Le questioni non sono fondate nei termini di seguito precisati. La disciplina concernente l'autorizzazione alla coltivazione di stupefacenti e di sostanze psicotrope e quella che attiene al loro impiego a scopi medici sono certamente attratte dalla competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.) e vanno a comporre il quadro dei principi fondamentali che devono presidiare, sul piano nazionale, un livello uniforme di tutela del diritto alla salute (sentenze n. 190 del 2022 e n. 141 del 2013).

Nondimeno il contenuto della disposizione regionale impugnata non interferisce in alcun modo con le richiamate competenze legislative statali.

Innanzitutto, l'art. 8 si limita a prevedere mere attività di sostegno e promozione della coltivazione e della trasformazione della canapa a uso medico.

Inoltre, non soltanto non regola i procedimenti di autorizzazione, lasciando così «impregiudicata, perché estranea alla competenza regionale, [tale] questione» (sentenza n. 141 del 2013), ma neppure presuppone autorizzazioni diverse da quelle contemplate dalla normativa nazionale ed europea.

Di conseguenza, tale disposizione statale non può reputarsi derogata in ragione della sua mancata previsione espressa nell'ambito di una norma – qual è l'art. 8 – che richiama, in generale,

tutta la normativa nazionale ed europea concernente la coltivazione della cannabis finalizzata all'uso medico.

Da ultimo, il ricorrente impugna l'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022.

Il comma 1 dispone che «[a]i sensi dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), la Regione attua la [...] legge nei limiti delle risorse finanziarie stanziare annualmente con legge di bilancio per tali finalità».

Il comma 2 stabilisce che «[p]er le finalità previste dalla [...] legge possono concorrere, inoltre, le risorse iscritte nell'ambito dei programmi operativi della programmazione 2021-2027, finanziati da fondi strutturali europei, previa verifica della coerenza con le linee di intervento in essi previste, e le eventuali risorse allo scopo destinate alla Regione dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 242 del 2016, o da altre istituzioni o enti pubblici e privati».

La questione non è fondata. Secondo la costante giurisprudenza della Corte – come sottolineato da ultimo anche nella sentenza n. 48 del 2023 – «le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura» (sentenza n. 244 del 2020), obbligo che grava anche sul legislatore regionale, il quale «non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (sentenza n. 307 del 2013).

Il principio costituzionale appena evocato «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (ex plurimis, sentenze n. 200 del 2022, n. 124 del 2022 e n. 26 del 2013). Nondimeno, la Corte ha anche riconosciuto che sussistono plurime disposizioni «puntualmente attuative del precetto costituzionale» (sentenze n. 48 del 2023 e n. 235 del 2020), fra le quali si annoverano sia l'art. 19 della legge n. 196 del 2009, sia l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, entrambi richiamati nel presente giudizio.

Il primo dispone che «1. Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. 2. Ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17».

Quando poi una spesa ha carattere continuativo, l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 stabilisce che sia quantificato l'onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e che sia indicato l'onere a regime «ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, [che sia possibile] rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio».

A fronte di tale quadro normativo, occorre verificare se la legge abbia previsto immediati oneri a carico della finanza regionale o se si sia invece limitata a prevedere possibili e future linee di intervento.

Ebbene, con la legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, la Regione intende assumere iniziative di mera promozione della coltivazione della cannabis e, relativamente all'eventuale erogazione di contributi, non autorizza in via immediata alcuna spesa, ma si limita a prospettare possibili azioni di sostegno.

Questo si evince dallo stesso dato testuale dell'art. 9 che, nel rinviare espressamente all'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, sul presupposto carattere non obbligatorio delle spese concernenti gli eventuali contributi, subordina a una successiva valutazione da compiersi con le leggi annuali di bilancio l'attuazione di tali previsioni.

La disposizione impugnata non è, dunque, «immediatamente foriera di nuovi oneri a carico della Regione», né «istituisce per il futuro spese di carattere obbligatorio» (sentenza n. 48 del 2023).

Resta fermo che, allorquando la Regione deciderà di dare seguito alle linee di intervento riferite alla possibile erogazione di contributi, tale determinazione «dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura» (ancora sentenza 48 del 2023).

La questione promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost. non è, dunque, fondata.