

Pubblicato il 14/02/2023

N. 02616/2023 REG.PROV.COLL.
N. 08540/2022 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8540 del 2022, proposto dalla Società Agricola Jure S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Raffaella Zagaria, Giacomo Bulleri, Alessandro Botto, Danilo De Benedittis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Alessandro Botto in Roma, via di San Nicola Da Tolentino, 67;

contro

Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, in persona del Ministro in carica;

Ministero della transizione ecologica, in persona del Ministro in carica;

Ministero della salute, in persona del Ministro in carica;

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente in carica; tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliatari *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Conferenza Permanente per i rapporti fra Stato, Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, intimato e non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- del decreto ministeriale adottato dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste di concerto con il Ministero della transizione ecologica ed il Ministero della salute del 21 gennaio 2022 (registrato alla Corte dei conti il 10 maggio 2022 e 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*”;

- dell'intesa della Conferenza Stato-Regioni del 12 gennaio 2022;

- di ogni altro atto ad esso presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi espressamente inclusi gli atti di assenso del Ministero della salute trasmessi con nota dell'Ufficio legislativo prot. 2034 del 19 marzo 2021, nonché del Ministero della transizione ecologica con nota dell'Ufficio legislativo prot. 8976 del 3 maggio 2021, ancorché non conosciuti, con espressa riserva di proporre motivi aggiunti.

Visti il ricorso e i relativi allegati.

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, del Ministero della transizione ecologica, del Ministero della salute e della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Visti tutti gli atti della causa.

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 gennaio 2023 la dott.ssa Ida Tascone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

L'odierna ricorrente opera nella filiera agroindustriale e si occupa 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, facendosi carico della distribuzione dei derivati della canapa ai grossisti su tutto il territorio nazionale.

La stessa impugna il decreto ministeriale del 21 gennaio 2022, emanato dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, dal Ministero della transizione ecologica e dal Ministero della salute, recante l'elenco delle piante officinali, nella parte in cui violerebbe la normativa internazionale, comunitaria e nazionale di riferimento.

Il gravame proposto risulta affidato ai seguenti due motivi di ricorso:

I. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELLA L. 242/2016. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELLA L. 713/1986. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE DI NEW YORK DEL 1961. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI DI CERTEZZA DEL DIRITTO, LEGITTIMO AFFIDAMENTO, PROPORZIONALITÀ, RAGIONEVOLEZZA, LIBERTÀ DI INIZIATIVA ECONOMICA DI CUI AGLI ARTT. 3 E 41 DELLA COSTITUZIONE. ECCESSO DI POTERE NELLE FIGURE SINTOMATICHE DELLA MANIFESTA IRRAGIONEVOLEZZA E ILLOGICITÀ, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO DEI PRESUPPOSTI E SVLAMENTO DI POTERE. INCOMPATIBILITÀ COMUNITARIA CON L'ART. 38 DEL TFEU E CON I REGOLAMENTI EUROPEI NN. 1307/2013, 1308/2013 PER VIOLAZIONE DELLE PREVISIONI SULL'ORGANIZZAZIONE DEL MERCATO COMUNE DELLA CANAPA E PER CONTRASTO CON I PRINCIPI DI CONCORRENZA E LIBERTÀ D'IMPRESA (ART. 3 TUE), LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI (ARTT. 34 E 36 TFUE) LIBERTÀ DI STABILIMENTO (ART. 49 TFUE) E TUTELA DEL MERCATO INTERNO (ART. 26 TFUE). INCOMPATIBILITÀ COMUNITARIA CON IL REGOLAMENTO 1223/2009. IN VIA SUBORDINATA, ILLEGITTIMITÀ DERIVATA DEL DECRETO PER ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLA L. 246/2022 PER CONTRASTO CON GLI ARTT. 3 E 41 DELLA COSTITUZIONE.

Si deduce che il decreto oggetto di impugnativa avrebbe illegittimamente distinto fra le parti della pianta di canapa che possono essere liberamente coltivate ai sensi della legge n. 242/2016, 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 (ad esempio foglie, infiorescenze, germogli, radici). Da tanto deriverebbe il contrasto:

- con i principi costituzionali di certezza del diritto, legittimo affidamento, proporzionalità, ragionevolezza, libertà di iniziativa economica di cui agli art. 3 e 41 della Carta costituzionale;
- con l'art. 38 del TFEU, con i regolamenti europei nn.1307/2013 e 1308/2013, con il regolamento n.1223/2009, in merito alle previsioni sull'organizzazione del mercato comune della canapa;

- con i principi di concorrenza e libertà d'impresa (art. 3 del TFUE), di libera circolazione delle merci (art. 49 del TFUE) e di tutela del mercato interno (art. 49 del TFUE).

II. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI GERARCHIA DELLE FONTI DEL DIRITTO. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 25 COST. ECCESSO DI POTERE NELLE FIGURE SINTOMATICHE DELLO SVIAMENTO DI POTERE E DELLA INGIUSTIZIA MANIFESTA.

Si sostiene, poi, che il decreto avrebbe operato una indebita distinzione tra le parti della pianta di canapa che possono essere liberamente coltivate ai sensi della legge n. 242/2016, limitandone l'impiego ai soli semi e derivati dei semi, precludendo così la possibilità di utilizzare le restanti parti (*i.e.* foglie, radici e germogli) e finendo, così, per ricondurre la coltivazione di tali parti nell'ambito disciplinato dal Testo unico stupefacenti, così da qualificare la condotta come penalmente rilevante ai sensi del d.P.R. n. 309/1990 e, come tale, sanzionabile.

In conclusione, la nuova disciplina - introdotta mediante un atto avente natura amministrativa - si porrebbe in aperto contrasto con il principio di riserva di legge costituzionalmente garantito dall'art. 25 della carta costituzionale.

Le Amministrazioni intimare si sono costituite in giudizio eccependo il difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Conferenza Permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome ed instando, nel merito, per il rigetto del ricorso.

Nella memoria difensiva si evidenzia, in particolare, che la coltivazione di cannabis per la produzione, con riferimento alle foglie ed alle infiorescenze, sarebbe, allo stato, possibile solo previa autorizzazione e se risultino destinate alla produzione di medicinali e sostanze attive in officine autorizzate a tali produzioni, in quanto esenti dal regime della libera coltivazione previsto dalla legge n. 242/2016. Tale lettura del quadro normativo di riferimento sarebbe, peraltro, coerente con l'esigenza di tutela del diritto alla salute costituzionalmente sancito.

All'esito della camera di consiglio del 7 settembre 2022, questo Tribunale ha adottato l'ordinanza interlocutoria n. 11727 del 9 settembre 2022, con cui ha ordinato appositi incumbenti istruttori, oggetto di puntuale ottemperanza da parte delle Amministrazioni resistenti mediante il deposito delle istruttorie ministeriali condotte per l'adozione del decreto oggetto di gravame.

All'udienza pubblica del giorno 25 gennaio 2023 la causa è stata introitata per la decisione.

In via preliminare, avuto riguardo all'eccezione di difetto di legittimazione passiva, il Collegio rileva che il coinvolgimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri è avvenuto in seno alla Conferenza Permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, per cui quest'ultima non risulta avere la qualità di parte resistente nell'odierno giudizio se è vero che il decreto oggetto d'impugnativa è stato assunto, alla luce di quanto disposto dall'art. 1, comma 3, del d. lgs. n. 75/2018, secondo lo schema dell'intesa; quest'ultima, infatti, rappresenta semplicemente la sede di confronto e coordinamento sulle materie di competenza dello Stato (dei singoli Dicasteri) e delle Regioni, al fine di favorire la cooperazione tra l'attività del primo e quella delle seconde, e gli atti perfezionati in tale sede sono destinati a confluire in un atto finale, amministrativo o legislativo, rispetto al quale (e ad esso solo) va individuata la legittimazione processuale delle Amministrazione che lo hanno emanato.

Nel caso di specie, la legittimazione processuale spetta, quindi, solamente ai Ministeri intimati.

Passando all'esame del merito, occorre previamente procedere al corretto inquadramento giuridico del complesso quadro normativo di riferimento.

L'art. 5 della legge 28 luglio 2016, n. 154 ha delegato il Governo a provvedere al riassetto della normativa vigente in materia di agricoltura, selvicoltura e filiere forestali, anche mediante l'adozione di appositi testi unici con riferimento a specifici settori omogenei.

Nell'esercizio di tale delega il Governo ha, fra l'altro, emanato il d.lgs. 21 maggio 2018, n. 75 recante la disciplina della coltivazione, della raccolta e della prima trasformazione delle piante officinali, il cui art. 1, comma 3, dispone che *“con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro della salute, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, è definito l'elenco delle specie di piante officinali coltivate ai fini del presente decreto”*.

Per l'effetto, le Amministrazioni indicate, previa intesa raggiunta in seno alla Conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome, hanno adottato il decreto ministeriale 21 gennaio 2022 (registrato alla Corte dei conti il 10 maggio 2022 e pubblicato in G.U. n. 115 del 18 maggio 2022), recante l'*“Elenco delle specie di piante officinali coltivate nonché criteri di raccolta e prima trasformazione delle specie di piante officinali spontanee”*, il cui art. 1, comma 4, dispone testualmente:

“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 dal 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”.

Secondo la prospettazione di parte ricorrente tale previsione entrerebbe in contrasto con il vigente quadro normativo di livello internazionale ed europeo caratterizzato:

a) dalla Single Convention on Narcotic Drugs, conclusa a New York il 30 marzo 1961 e ratificata dall'Italia con la legge 5 giugno 1974, n. 412, con la quale è stato istituito un sistema di controllo internazionale delle sole sostanze stupefacenti, vietandone la detenzione, l'uso, il commercio, la distribuzione, l'importazione, l'esportazione, la fabbricazione e la produzione se non per fini esclusivamente medici e scientifici (stante il relativo valore terapeutico) e previa apposita licenza, fatta salva la possibilità di impiego della cannabis per usi industriali senza limiti di alcun genere;

b) dall'art. 38 del TFUE (a norma del quale l'Unione Europea definisce ed attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca), in virtù del quale, salvo disposizioni contrarie, le norme previste per l'instaurazione o il funzionamento del mercato interno sono applicabili ai prodotti agricoli enumerati nell'Allegato I del TFUE, tra cui sono ricompresi i *“semi, frutti oleosi; semi e sementi e frutti diversi; piante industriali e medicinali; paglie e foraggi”*;

c) dalla disciplina di dettaglio che ha fatto seguito alla predetta norma del TFUE, costituita dai Regolamenti UE nn. 1307/2013 e 1308/2013 recanti rispettivamente le *“norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti nel quadro della politica agricola”* e l'*“organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli”*, nonché dal Regolamento di esecuzione n. 220/2015.

In estrema sintesi, dall'esame della normativa e della giurisprudenza unionale emerge che, a livello sovranazionale, nell'istituire un mercato unico della canapa, non viene operata alcuna distinzione tra le parti

della pianta della canapa che possono essere impiegate nella filiera produttiva, limitandosi a definire la “*canapa*” nel suo complesso quale “*prodotto agricolo*” e “*pianta industriale*”, in quanto si stabilisce che, ai fini della qualificazione come pianta industriale, la canapa deve soddisfare due condizioni:

(i) provenire da varietà iscritte al Catalogo Comune delle varietà delle specie delle piante agricole di cui all’art. 17 della direttiva 2002/53/CE;

(ii) avere un livello di THC inferiore o uguale allo 0,2% (*i.e.* 0,3% da partire dal 1 gennaio 2023).

In ambito nazionale occorre, poi, citare:

a) il d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, recante “*Testo unico in materia di disciplina degli stupefacenti*”, che -analogamente agli obiettivi cui è ispirata la Convenzione di New York, di prevenzione, cura e riabilitazione degli stati di tossicodipendenza-, si occupa della classificazione delle sostanze stupefacenti o psicotrope e della relativa regolamentazione, prevedendo apposite sanzioni amministrative in caso di inosservanza delle prescrizioni ivi contenute;

b) la legge 2 dicembre 2016, n. 242, recante “*Disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa*”.

Con quest’ultimo provvedimento legislativo - da leggere in combinato disposto con il d.P.R. n. 309/1990 - il legislatore ha dettato precise disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa, introducendo importanti novità.

La legge in questione, infatti, considera la canapa - ove non ricorrano le condizioni e/o le classificazioni di cui al d.P.R. n. 309/1990 - anche come pianta agricola e industriale e, pertanto, ne regola la coltivazione e l’utilizzo.

Ai sensi dell’art. 1 della legge in commento, le coltivazioni di canapa ad uso industriale vengono incentivate (sempre se realizzate nel rispetto della legge) in quanto “*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 (...)*”.

In particolare, ai sensi dell’art. 1, comma 3, si stabilisce che:

“*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*”.

Tale norma si applica solo alle varietà di coltivazioni di canapa inserite, ai sensi dell’articolo 17 della direttiva 2002/53/CE del Consiglio del 13 giugno 2002, nel catalogo comune delle varietà di specie delle piante agricole ottenute tramite sementi certificate (art. 1 della legge citata n. 242/2016), le quali, per tale ragione, non rientrano nell’ambito di applicazione del testo unico in materia di stupefacenti e sostanze psicotrope.

Dispone, infatti, l’art. 1, comma 2, della legge in commento, che: “*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*”.

Da tanto ne discende che, in base alle indicazioni aggiornate periodicamente tramite il catalogo europeo, è possibile intraprendere coltivazioni di canapa, nelle varietà certificate ed ammesse (coltivazioni di *cannabis sativa*) a condizione che le stesse non rientrino tra quelle vietate e/o disciplinate nel T.U. sulle sostanze stupefacenti e psicotrope di cui al d.P.R. n. 309/1990.

Dall'esame di tali norme, però, non è dato evincere alcuna distinzione tra le parti della pianta di canapa liberamente coltivate, ai sensi della legge citata n. 242/2016, che possono essere utilizzate per le finalità stabilite dalla legge medesima.

La disciplina di settore di matrice internazionale e comunitaria chiarisce, infatti, che il criterio discrezionale per stabilire la libera coltivazione della canapa risiede nella tipologia di pianta, considerata nella sua interezza.

Sul punto, giova menzionare quanto indicato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la quale - in una vicenda analoga a quella di specie inerente la conformità al diritto dell'Unione Europea di una normativa nazionale (francese) che vietava la commercializzazione del CBD (*cannabidiolo*) estratto alla pianta *cannabis sativa* nella sua interezza e non soltanto dalle sue fibre e dai suoi semi - ha affermato i seguenti principi:

(i) *“dato che l'articolo 36 TFUE prevede una deroga, da interpretarsi restrittivamente, alla libera circolazione delle merci all'interno dell'Unione, spetta alle autorità nazionali che si richiamano ad esso dimostrare in ciascun caso di specie, alla luce dei risultati della ricerca scientifica internazionale, che la loro normativa è necessaria per tutelare effettivamente gli interessi presi in considerazione da tale disposizione e, segnatamente, che la commercializzazione dei prodotti di cui trattasi presenta un rischio reale per la salute pubblica che deve essere valutato in maniera approfondita (sentenza del 28 gennaio 2010, Commissione/Francia, C-333/08, EU:C:2010:44, punti 87 e 88)”*;

(ii) *“la decisione di vietare la commercializzazione, la quale costituisce, del resto, l'ostacolo più restrittivo agli scambi aventi ad oggetto prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri, può essere adottata soltanto qualora l'asserito rischio reale per la salute pubblica risulti sufficientemente dimostrato in base ai dati scientifici più recenti disponibili al momento dell'adozione di siffatta decisione. In un contesto del genere, la valutazione del rischio che lo Stato membro deve effettuare ha ad oggetto la stima del grado di probabilità degli effetti nocivi per la salute umana derivanti dall'impiego di prodotti vietati e della gravità di tali effetti potenziali (sentenza del 28 gennaio 2010, Commissione/Francia, C-333/08, EU:C:2010:44, punto 89)”*;

(iii) *“nell'esercizio del loro potere discrezionale in materia di tutela della salute pubblica, gli Stati membri devono rispettare il principio di proporzionalità. I mezzi che essi scelgono devono essere pertanto limitati a quanto effettivamente necessario per garantire la tutela della salute pubblica, e devono essere proporzionati all'obiettivo così perseguito, il quale non avrebbe potuto essere raggiunto con misure meno restrittive per gli scambi intracomunitari (sentenza del 28 gennaio 2010, Commissione/Francia, C-333/08, EU:C:2010:44, punto 90)”*;

(iv) *“indubbiamente, la valutazione che lo Stato membro è tenuto ad effettuare potrebbe rivelare un elevato grado di incertezza scientifica e pratica in proposito. Un'incertezza di questo tipo, inscindibile dalla nozione di precauzione, influisce sulla portata del potere discrezionale dello Stato membro e si ripercuote quindi sulle modalità di applicazione del principio di proporzionalità. In tali circostanze, si deve ammettere che uno Stato membro, fondandosi sul principio di precauzione, può adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi. Tuttavia, la valutazione del rischio non può fondarsi su considerazioni meramente ipotetiche (sentenza del 28 gennaio 2010, Commissione/Francia, C-333/08, EU:C:2010:44, punto 91)”*;

(v) *“un’applicazione corretta del principio di precauzione presuppone, in primo luogo, l’individuazione delle conseguenze potenzialmente negative per la salute derivanti dall’impiego del prodotto che viene proposto e, in secondo luogo, una valutazione complessiva del rischio per la salute basata sui dati scientifici disponibili più affidabili e sui risultati più recenti della ricerca internazionale (sentenza del 28 gennaio 2010, Commissione/Francia, C- 333/08, EU:C:2010:44, punto 92)” (cfr. CGUE, Sez. IV, del 19 novembre 2020 nella causa C-663/2018)*

Deve osservarsi che, di recente, il Consiglio di Stato francese ha esaminato approfonditamente la questione chiarendo che l'articolo 16 della direttiva 2002/53/CE del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole, prevede, al punto 1, che gli Stati membri provvedono affinché *"le sementi delle varietà ammesse conformemente alle disposizioni della presente direttiva o ai principi corrispondenti a quelli della presente direttiva non siano soggette ad alcuna restrizione di commercializzazione e precisa, al punto 2, le condizioni alle quali gli Stati membri possono essere autorizzati dalla Commissione europea a vietare l'uso di una varietà o, se vi sono validi motivi per ritenere che essa presenti un rischio in particolare per la salute umana, a prescrivere condizioni per l'uso di prodotti risultanti dalla coltivazione di una varietà elencata nel catalogo comune delle varietà (da ultimo, Conseil d'Etat 29 décembre 2022 n°444887).*

In estrema sintesi, il Conseil d'Etat, pronunciandosi sulla legittimità del provvedimento nazionale di divieto, sottolinea, anzitutto, che una siffatta misura restrittiva deve essere giustificata alla luce dell'obiettivo di sanità pubblica perseguito e risultare proporzionata ai rischi per la salute connessi alle sostanze vietate, osservando, in proposito, che i suddetti rischi dipendono dalle quantità di THC effettivamente ingerite a seconda dei prodotti consumati e dei modelli di consumo, così da concludere che, allo stato dei dati scientifici, il consumo delle foglie e dei fiori delle varietà di cannabis con un tenore di THC inferiore allo 0,3% non crea rischi per la salute pubblica tali da giustificare un divieto generale e assoluto della loro commercializzazione.

Le considerazioni espresse dal massimo organo di giustizia amministrativa francese risultano ugualmente valide per la risoluzione dell'odierna vicenda contenziosa, nella misura in cui, nell'esercizio del potere discrezionale, ciascuno Stato membro è chiamato, in virtù dell'assoggettamento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, ad applicare - nel quadro della politica agricola di rilievo sovranazionale - il corretto bilanciamento tra l'interesse alla tutela della salute pubblica ed i principi eurounitari di proporzionalità e di precauzione nell'adozione di misure restrittive alla libera circolazione dei prodotti agricoli.

La pubblica amministrazione è chiamata nella propria attività di gestione del rischio a tutelare interessi opposti con diverse gradualità secondo una prospettiva dinamica, senza soluzioni aprioristiche, escluse *ab origine* dalla insussistenza di certezza scientifica.

Nella scelta della miglior tecnica di gestione del rischio l'attività amministrativa deve fondarsi sul rispetto dei principi di proporzionalità, adeguatezza e ragionevolezza, che permeano quali principi generali l'azione amministrativa (art. 1 della legge n.241/1990).

Accanto ai suddetti principi deve citarsi anche il rispetto del principio di precauzione che discende dall'analisi del medesimo articolo 1 della legge generale sul procedimento amministrativo, laddove risultano richiamati i *“principi dell'ordinamento comunitario”* volti a salvaguardare il corretto perseguimento dell'interesse pubblico.

Il principio di precauzione è sintetizzato a livello europeo nell'adozione da parte della pubblica amministrazione di azioni proporzionate, non discriminatorie, trasparenti e coerenti, in quanto dirette alla realizzazione di un corretto equilibrio nell'attività di bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco.

Applicando tali coordinate ermeneutiche al caso in esame si ricava che la limitazione all'industrializzazione ed alla commercializzazione della canapa soltanto alle fibre ed ai semi risulterebbe in contrasto con gli articoli 34 e 36 del TFUE, i quali devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che vieta la commercializzazione del cannabidiolo (CBD) legalmente prodotto, qualora sia estratto dalla pianta di *cannabis sativa* nella sua interezza e non soltanto dalle sue fibre e dai suoi semi, a meno che tale normativa sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo della tutela della salute pubblica e non ecceda quanto necessario per il suo raggiungimento.

In altre parole, la normativa nazionale di ciascun 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.

In caso contrario, la normativa nazionale determinerebbe una indebita restrizione quantitativa, che si porrebbe in aperto e manifesto contrasto con il principio di libera circolazione delle merci sancito a livello europeo.

Senonché, nel caso di specie nessuna evidenza circa l'esigenza di tutela del diritto alla salute, anche nell'ottica del principio di precauzione, è stata fornita dalle amministrazioni resistenti, che si sono limitate ad invocare siffatti principi senza tuttavia fornire alcun dato concreto o elemento scientifico rispetto alla fattispecie che occupa.

Sotto un diverso profilo non può non osservarsi che il provvedimento oggetto di gravame non ha natura di regolamento ministeriale ed è, quindi, un atto meramente amministrativo non provvisto dei caratteri dell'innovatività e, come tale, deve essere corredato da idonea motivazione che tenga adeguatamente conto delle ragioni di interesse pubblico sottese all'adozione dell'atto.

In altri termini, occorre che nei casi come quello di cui al presente giudizio, l'amministrazione si faccia carico di spiegare adeguatamente le superiori esigenze di tutela della salute e di precauzione, fornendo i dati scientifici che diano effettiva evidenza della sussistenza di un rischio derivante dalla coltivazione delle piante della canapa nella sua interezza (*i.e.* semi, derivati dei semi, foglie e infiorescenze da cui sia stata estratta la resina).

Alla luce delle considerazioni che precedono, le Amministrazioni resistenti dovranno, pertanto, riesaminare il provvedimento adottato, tenendo conto delle evidenze scientifiche sottese all'esigenza di tutela della salute nel rispetto dei principi eurounitari di precauzione e di proporzionalità.

Le spese di lite devono essere compensate alla luce della peculiarità della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

- a) dispone l'estromissione dal giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Conferenza Permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano per difetto di legittimazione passiva;
- b) accoglie il gravame proposto e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 gennaio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Spagnoletti, Presidente

Rosaria Palma, Primo Referendario

Ida Tascone, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Ida Tascone

IL PRESIDENTE
Leonardo Spagnoletti

IL SEGRETARIO