

Decreto legge 11 aprile 2025, n. 48 e *cannabis light*: è davvero un problema di sicurezza?

di **Antonella Di Florio**
già consigliera di Cassazione

Dopo un lungo dibattito parlamentare, il testo del cd. disegno di legge "sicurezza" (AC 1660, approvato dalla Camera il 18 settembre 2024, e AS 1236, in discussione al Senato dal 27 marzo 2025) è stato improvvisamente trasfuso nel dl 11 aprile 2025, n. 48, approvato con velocità sorprendente sulla scorta di «ragioni di necessità ed urgenza», volte a potenziare «l'attività di prevenzione e contrasto al terrorismo, ad adottare misure di sicurezza urbana e controlli di polizia e ad introdurre misure in materia di ordinamento penitenziario», e di «ragioni di straordinaria necessità ed urgenza» in materia di tutela del personale delle forze di polizia e di vittime dell'usura.

Il decreto-legge contiene anche la norma che vieta la commercializzazione e il consumo della *cannabis light*: infatti l'art. 18 prevede, trasponendo la medesima disposizione del disegno di legge "abbandonato", anche modifiche alla l. 2 dicembre 2016, n. 242, recante disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa, tema in relazione al quale, al di là delle considerazioni di merito, risulta piuttosto difficile riscontrare le *ragioni di necessità ed urgenza* che dovrebbero essere il necessario presupposto del provvedimento emanato.

1. Premessa / **2.** La legislazione previgente: il TU in materia di stupefacenti, DPR 9 ottobre 1990, n. 309 e la legge 2 dicembre 2016, n. 242 / **3.** La giurisprudenza di legittimità / **4.** Il testo del dl 11 aprile 2025, n. 48 / **5.** Profili di incostituzionalità / **6.** Gli effetti concreti sul commercio e sulle persone. Conclusioni

1. Premessa

È entrato in vigore il decreto-legge in materia di sicurezza pubblica (dl 11 aprile 2025, n. 48, in *G.U.*, 11 aprile 2025, e in vigore dal 12 maggio 2025) che, tra molte altre cose, ha reso illegale la vendita della cd. "*cannabis light*", con la conseguenza che, in mancanza di norme transitorie, dal giorno successivo alla pubblicazione del provvedimento, gli agricoltori che coltivavano la canapa sativa per la produzione non industriale di *cannabis light*, i consumatori, e i commercianti che la vendevano in esercizi commerciali regolarmente avviati sono esposti al rischio di essere penalmente perseguiti. A ciò si aggiunge la compromissione di tutte le attività lavorative collegate alla filiera produttiva della canapa.

Infatti, l'art. 18 del decreto-legge, modificando gli artt. 1, 2 e 4 l. 2 dicembre 2016, n. 242 (contenente disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa), ha introdotto il divieto dell'importazione, della cessione, della lavorazione, della distribuzione, del commercio, del trasporto, dell'invio, della spedizione e della consegna «delle infiorescenze della canapa coltivata anche in forma semilavorata, essiccata o triturata, nonché di prodotti contenenti o costituiti da tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati», e ha previsto che a tali condotte debbano essere applicate le disposizioni sanzionatorie contenute nel titolo VIII del Testo unico 9 ottobre 1990, n. 309 in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope.

Dopo un lungo dibattito parlamentare sul disegno di legge, nel corso del quale erano state proposte numerosissime modifiche all'art. 18 del testo AC 1660 (e, da parte di alcuni, anche la sua eliminazione), il Governo, con una mossa istituzionalmente discutibile, ha

scelto di trasfondere il medesimo testo in un decreto-legge per approvarlo più velocemente e sottrarre al Parlamento la possibilità di proseguire il dibattito iniziato, affidando alla legge di conversione l'introduzione di eventuali modifiche sulle quali, per ciò che si dirà, è opportuno (quanto difficile) confidare.

In premessa, vale la pena di rilevare che i presupposti storici che riguardano la produzione e il commercio della *cannabis light* non risultano caratterizzati da eventi che possano ragionevolmente configurare le ragioni di «straordinaria necessità ed urgenza» sulle quali deve fondarsi la fonte normativa utilizzata.

2. La legislazione previgente: il TU in materia di stupefacenti, DPR 9 ottobre 1990, n. 309 e la legge 2 dicembre 2016 n. 242

Al fine di inquadrare correttamente le questioni collegate al tema in esame, è indispensabile ricostruire con attenzione il panorama normativo previgente rispetto al decreto legge emanato e la giurisprudenza che su di esso si è formata.

Il Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, emanato con DPR 9 ottobre 1990, n. 309 ha riunito e coordinato tra loro, oltre alle norme della legge delega 26 giugno 1990, n. 162, le disposizioni di cui alla l. 22 dicembre 1975, n. 685, del dl 22 aprile 1985, n. 144 (convertito, con modificazioni, dalla l. 21 giugno 1985, n. 297), del dl 1° aprile 1988, n. 103 (convertito, con modificazioni, dalla l. 1° giugno 1988, n. 176) e del codice di procedura penale.

Esso è strutturato secondo il sistema tabellare che assegna valenza legale alla nozione di "sostanza stupefacente": sono soggette alla normativa che vieta la produzione e la circolazione delle sostanze stupefacenti e psicotrope solo quelle che risultano indicate nelle tabelle ad esso allegate. Sul punto, la Corte di cassazione (sez. unite, 26 febbraio 2015, n. 29316) ha chiarito che nell'attuale ordinamento penale vige una nozione legale di sostanza stupefacente, per cui sono soggette alla normativa che ne vieta la circolazione soltanto quelle specificamente indicate negli elenchi appositamente predisposti, i quali, adottati con atti di natura amministrativa in attuazione delle direttive espresse dalla disciplina legale, integrano il precetto penale di cui all'art. 73 DPR 9 ottobre 1990, n. 309, che presenta l'impostazione di "norma parzialmente in bianco". Le sezioni unite hanno evidenziato la piena aderenza al principio di legalità di tale struttura normativa, poiché è la legge che indica, con idonea specificazione, i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti dei provvedimenti dell'autorità amministrativa¹.

Le disposizioni maggiormente rilevanti del citato TU, per ciò che rileva nelle presenti riflessioni, sono le seguenti:

- l'art. 14, comma 1, lett. b, DPR n. 309/1990, come sostituito dall'art. 1, comma 3, dl n. 36/2014 (cit.) il quale detta i criteri per la formazione delle tabelle che includono le sostanze stupefacenti sottoposte a vigilanza e stabilisce che nella tabella II sia indicata «la

¹ Deve aggiungersi che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 32 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 4-bis e 4-vicies ter del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 febbraio 2006, n. 49, disposizioni in virtù delle quali le sostanze stupefacenti erano state classificate in due sole tabelle. A seguito di ciò, il legislatore è intervenuto con il decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla l. 16 maggio 2014, n. 79, che, tra l'altro, ha reintrodotto quattro tabelle, comprendenti le sostanze che, sulla base della l. n. 49/2006, erano state raggruppate nelle due tabelle sopra citate.

cannabis e i prodotti da essa ottenuti», senza effettuare alcuna distinzione rispetto alle diverse varietà;

- la tabella II, inserita dall'art. 1, comma 30, dl n. 36/2014, che include, tra le sostanze vietate, «Cannabis (foglie e inflorescenze), Cannabis (olio), Cannabis (resina)», nonché le preparazioni contenenti le predette sostanze in conformità alle modalità di cui alla tabella dei medicinali, senza effettuare alcun riferimento alla percentuale di THC;

- l'art. 26, comma 1, dPR n. 309/1990, rubricato «*Coltivazioni e produzioni vietate*», nel testo sostituito dall'art. 1, comma 4, dl 20 marzo 2014, n. 36, il quale stabilisce che è vietata nel territorio dello Stato la coltivazione delle piante comprese nelle tabelle I e II di cui all'art. 14 del medesimo Testo unico, «ad eccezione della canapa coltivata esclusivamente per la produzione di fibre o per altri usi industriali, diversi da quelli indicati dall'art. 27, consentiti dalla normativa dell'Unione europea».

- l'art. 73, commi 1 e 4, dPR n. 309/1990, che incrimina, tra le diverse condotte ivi elencate, la coltivazione di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alla tabella II dell'art. 14 citato.

Non è inutile segnalare che la legge n. 79 del 2014, di conversione del dl n. 36/2014, ha operato una modifica alla tabella II, indicando come sostanza stupefacente la *cannabis* – e i suoi derivati – senza effettuare alcun riferimento alla specie *indica*: con ciò generalizzando, senza alcuna motivazione, il divieto di utilizzo ed eliminando la distinzione fra *cannabis indica* e *cannabis sativa Linnaeus*².

Sul quadro normativo fino ad ora illustrato è intervenuta la legge 2 dicembre 2016, n. 242, recante «*Disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa*», volta a disciplinare il settore della coltivazione della canapa sativa, individuando le tipologie vegetali e gli usi consentiti ed escludendo che essa possa essere sottoposta a sanzioni penali.

La normativa in questione, infatti, all'art. 2, consentiva la libera coltivazione senza autorizzazione della canapa sativa, indicando gli utilizzi consentiti dei derivati; al contempo, l'art. 4 contemplava un'espressa esclusione di responsabilità in capo al coltivatore qualora il contenuto complessivo di THC della coltivazione risultasse superiore ai limiti ivi indicati, e cioè superiore allo 0,2% ed entro il limite dello 0,6%.

In mancanza di una disciplina concernente la commercializzazione dei derivati della canapa sativa per usi diversi da quelli espressamente contemplati, e a fronte dell'esenzione da responsabilità prevista dall'art. 4, è insorto un contrasto nella giurisprudenza di legittimità in ordine alla possibilità o meno che la l. n. 242/2016 derogasse al Testo unico in materia di stupefacenti, consentendo, oltre alla coltivazione, anche la libera commercializzazione (e il conseguente consumo) dei prodotti derivati dalla canapa sativa.

3. La giurisprudenza di legittimità

La Corte di cassazione (Cass., 29 novembre 2018, n. 4920) ha espresso un primo (condivisibile) orientamento di “apertura” a un'interpretazione ampia della finalità della normativa del 2016: ha infatti affermato che è lecita la commercializzazione di inflorescenze di *cannabis sativa L* proveniente da coltivazioni consentite dalla l. 2 dicembre 2016, n. 242, a condizione che i prodotti commercializzati presentassero un

² La differenza fra *cannabis indica* e *cannabis sativa Linnaeus* (dal nome del medico e botanico svedese che la classificò) consiste nel fatto che, nella prima, prevale il CBD, e cioè un cannabinoide che non provoca alterazioni psicofisiche, mentre la seconda ha una predominanza di THC, sostanza con possibili effetti psicoattivi di intensità correlata alla percentuale presente nella dose assunta.

principio attivo di THC non superiore allo 0.6%, precisando in motivazione che, pur vero che la legge n. 242 si era limitata a disciplinare soltanto la coltivazione della canapa (senza menzionare la successiva commercializzazione dei prodotti ottenuti da tale attività), doveva comunque trovare applicazione il principio generale che consente la commercializzazione di un bene che non abbia intrinseche caratteristiche di illiceità.

La Corte è giunta a tale conclusione sulla base di un'articolata argomentazione, che partiva dal presupposto secondo cui la varietà *canapa sativa L* non rientrava nell'ambito applicativo del dPR n. 309/1990. Richiamando il testo dell'art. 1 della l. n. 242, è stato infatti evidenziato come la nuova disciplina si applichi alle coltivazioni di canapa nelle 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 2002³, le quali non rientrano nell'ambito di applicazione del testo unico (dPR n. 309/1990) delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza.

Tale orientamento non è stato, in seguito, uniformemente seguito: è intervenuta, pertanto, la Corte di cassazione a sezioni unite, che, componendo il contrasto insorto fra le sezioni semplici, ha escluso, a prescindere dalla quantità di THC contenuta nella sostanza, che la commercializzazione della *cannabis sativa* potesse essere ricompresa nelle previsioni della l. n. 242/2016⁴.

Tuttavia, la pronuncia⁵, pur assestandosi su posizioni "restrittive", ha ribadito un importante indirizzo interpretativo: è stato, infatti, affrontato il problema della compatibilità del principio affermato rispetto a quello, generale, di offensività della condotta, che, ad avviso di chi scrive, non può essere dissociato dalla potenzialità drogante della sostanza commercializzata ed assunta e, quindi, dalla valutazione del quantitativo di THC in essa presente.

³ Art. 17 direttiva 2002/53/CE, richiamato dalla l. n. 242/2016: «Conformemente alle informazioni fornite dagli Stati membri e via via che esse le pervengono, la Commissione provvede a pubblicare nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, serie C, sotto la designazione "Catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole", tutte le varietà le cui sementi e materiali di moltiplicazione, ai sensi dell'articolo 16, non sono soggetti ad alcuna restrizione di commercializzazione per quanto concerne la varietà nonché le indicazioni di cui all'articolo 9, paragrafo 1, relative al responsabile o ai responsabili della selezione conservatrice. La pubblicazione indica gli Stati membri che hanno beneficiato di un'autorizzazione in base all'articolo 16, paragrafo 2, o in base all'articolo 18. Tale pubblicazione comprende le varietà per le quali si applica un periodo transitorio a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, secondo comma. Vi si indica inoltre la durata del periodo transitorio e, se del caso, gli Stati membri nei quali quest'ultimo non è previsto. La pubblicazione indica chiaramente le varietà geneticamente modificate».

⁴ Cass., sez. unite, n. 30475/2019 ha affermato che il principio di diritto secondo cui «la commercializzazione al pubblico di cannabis sativa L. ed, in particolare, di foglie, inflorescenze, olio, resina, ottenuti dalla coltivazione della predetta varietà di canapa, non rientra nell'ambito di applicabilità della legge n. 242 del 2016, che qualifica come lecita unicamente l'attività di coltivazione di canapa delle varietà ammesse e iscritte nel Catalogo comune delle varietà 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, sicché la cessione, la vendita e, in genere, la commercializzazione al pubblico dei derivati della coltivazione di cannabis sativa L., quali foglie, inflorescenze, 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».

⁵ D. Barbagiovanni, *Le Sezioni unite sulla cannabis light. Una prima lettura*, in *Questione giustizia online*, 24 luglio 2019 (www.questionegiustizia.it/articolo/le-sezioni-unite-sulla-cannabis-light-una-prima-lettura-24-07-2019.php).

Sulla base di plurime pronunce della Corte costituzionale (cfr. Corte cost., n. 109/2016 e, ancor prima, n. 225/2008⁶) e della consolidata giurisprudenza di legittimità, infatti, deve escludersi la configurabilità del reato di cui all'art. 73 DPR n. 309/1990 laddove la sostanza oggetto di cessione, pur se astrattamente riconducibile a una delle tipologie tabellarmente previste, è in concreto inidonea a produrre un effetto dopante.

È stato, pertanto, ribadito il principio secondo cui, ai fini della configurabilità del reato testé richiamato, è necessario dimostrare con assoluta certezza che il principio attivo contenuto nella dose destinata alla commercializzazione e, comunque, alla cessione, sia di entità tale da poter produrre "in concreto" l'effetto stupefacente che costituisce la *ratio* fondamentale della finalità proibizionista della norma: con la conseguenza, per ciò che interessa in relazione alla canapa *sativa L*, che la fattispecie criminosa astrattamente configurabile, per essere costituzionalmente compatibile con il principio di offensività, deve contenere i presupposti oggettivi per determinare effetti psicotropi.

Né le sezioni unite, con la pronuncia in esame, hanno affrontato il problema dell'individuazione della soglia di principio attivo di THC a fronte della quale possa ritenersi scientificamente dimostrata la produzione di tali effetti, in quanto l'"offensività concreta" della sostanza configura una valutazione di competenza del giudice di merito: problema che, in mancanza di una chiara indicazione normativa, continuerà a creare numerosi problemi interpretativi nonostante il decreto legge recentemente approvato⁷.

Al riguardo, è utile segnalare che nel gennaio del 2019 l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha pubblicato sei raccomandazioni relative alla *cannabis*.

L'OMS ha raccomandato, in *primis*, la rimozione della *cannabis* dalla tabella IV della Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, che contiene le sostanze «particolarmente dannose e di valore medico o terapeutico estremamente ridotto», e l'inserimento di determinate preparazioni farmaceutiche a base di *cannabis* nella tabella III della stessa Convenzione, che elenca le sostanze con valore terapeutico e con basso rischio di abuso. Inoltre, il THC viene rimosso dalla Convenzione sulle sostanze psicotrope del 1971 e ricondotto alla sola tabella I della Convenzione del 1961.

Vengono così riconosciute le applicazioni mediche di *cannabis* e cannabinoidi, che sono reintegrati nella farmacopea.

Infine, è stato esplicitato che le preparazioni di cannabidiolo puro, con meno dello 0,2% di THC, non devono essere sotto controllo internazionale⁸.

4. Il testo del dl 11 aprile 2025, n. 48

⁶ Corte cost., n. 225/2008 fornisce una specifica indicazione dei differenti compiti della Corte costituzionale e del giudice ordinario: «Spetta, in specie, alla Corte – tramite lo strumento del sindacato di costituzionalità – procedere alla verifica dell'offensività "in astratto", acclarando se la fattispecie delineata dal legislatore esprima un reale contenuto offensivo; esigenza che, nell'ipotesi del ricorso al modello del reato di pericolo, presuppone che la valutazione legislativa di pericolosità del fatto incriminato non risulti irrazionale e arbitraria, ma risponda all'*id quod plerumque accidit* (tra le altre, sentenza n. 333 del 1991). Ove tale condizione risulti soddisfatta, il compito di uniformare la figura criminosa al principio di offensività nella concretezza applicativa resta affidato al giudice ordinario, nell'esercizio del proprio potere ermeneutico (offensività "in concreto"). Esso – rimanendo impegnato ad una lettura "teleologicamente orientata" degli elementi di fattispecie, tanto più attenta quanto più le formule verbali impiegate dal legislatore appaiano, in sé, anodine o polisense – dovrà segnatamente evitare che l'area di operatività dell'incriminazione si espanda a condotte prive di un'apprezzabile potenzialità lesiva».

⁷ L. Miazzi, *Dalle Sezioni Unite una risposta che va interpretata*, in *Giustizia insieme*, 6 giugno 2019 (www.giustiziainsieme.it/it/diritto-penale/671-cannabis-dalle-sezioni-unite-una-risposta-che-va-interpretata#:~:text=In%20particolare%20si%20afferma%20che,14017%2F2019%2C%20ric).

⁸ https://temi.camera.it/leg18/post/OCD15_14268/nuove-raccomandazioni-oms-sulla-cannabis-accolte-dalla-commissione-droga-nazioni-unite.html.

Sul panorama normativo e giurisprudenziale sinora descritto si innesta l'art. 18 dl 11 aprile 2025, n. 48, il quale, ritenendo sussistenti «ragioni di necessità ed urgenza», ha introdotto numerose integrazioni alla l. 2 dicembre 2016, n. 242 e, in particolare, il divieto di commercializzazione della *cannabis sativa* L⁹.

In premessa, le modifiche sono determinate dal «fine di evitare che l'assunzione di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa (*cannabis sativa* L) o contenenti tali infiorescenze possa favorire, attraverso alterazioni dello stato psicofisico del soggetto assuntore, comportamenti che esponano a rischio la sicurezza o l'incolumità pubblica ovvero la sicurezza stradale».

Le più rilevanti sono le seguenti:

- l'art. 1, comma 1, l. n. 242/2016 è integrato con l'indicazione che la filiera produttiva sottoposta al sostegno e alla promozione della legge debba essere solo di carattere «industriale»;

- l'art. 1, comma 3 introduce la precisazione che il sostegno e la promozione alla coltura della canapa debbano essere «comprovatamente» finalizzati agli scopi successivamente indicati;

- l'art. 1, comma 3, lett. *b* prevede che gli incentivi siano prestati solo per la «realizzazione» dei semilavorati e non più per l'impiego e il consumo finale;

- l'art. 2, comma 2, lett. *g* specifica che il florovivaismo deve essere professionale.

⁹ Art. 18 dl n. 48/2025:

«Modifiche alla legge 2 dicembre 2016, n. 242, recante disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa.

1. Al fine di evitare che l'assunzione di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa (*Cannabis sativa* L.) o contenenti tali infiorescenze possa favorire, attraverso alterazioni dello stato psicofisico del soggetto assuntore, comportamenti che esponano a rischio la sicurezza o l'incolumità pubblica ovvero la sicurezza stradale, alla legge 2 dicembre 2016, n. 242, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1: 1) al comma 1, dopo le parole: «della filiera» è inserita la seguente: «industriale»; 2) al comma 3, alinea, le parole: «la coltura della canapa finalizzata» sono sostituite dalle seguenti: «in via esclusiva la coltura della canapa comprovatamente finalizzata»; 3) al comma 3, lettera b), le parole: «dell'impiego e del consumo finale» sono sostituite dalle seguenti: «della realizzazione» e dopo la parola: «locali» sono aggiunte le seguenti: «, per gli usi consentiti dalla legge»; 4) dopo il comma 3 è aggiunto il seguente: «3-bis».

Salvo quanto disposto dal successivo articolo 2, comma 2, lettera g-bis), le disposizioni della presente legge non si applicano all'importazione, alla lavorazione, alla detenzione, alla cessione, alla distribuzione, al commercio, al trasporto, all'invio, alla spedizione, alla consegna, alla vendita al pubblico e al consumo di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa, anche in forma semilavorata, essiccata o triturrata, o contenenti tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati. Restano ferme le disposizioni del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.»; b) all'articolo 2: 1) al comma 2, lettera g), è soppressa la punteggiatura finale ed è aggiunta, in fine, la seguente parola: «professionale»; 2) al comma 2, dopo la lettera g) è aggiunta la seguente: «g-bis) produzione agricola di semi destinati agli usi consentiti dalla legge entro i limiti di contaminazione stabiliti dal decreto del Ministro della salute ai sensi dell'articolo 5 della presente legge.»; 3) dopo il comma 3 è aggiunto il seguente: «3-bis. Sono vietati l'importazione, la cessione, la lavorazione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l'invio, la spedizione e la consegna delle infiorescenze della canapa coltivata ai sensi del comma 1 del presente articolo, anche in forma semilavorata, essiccata o triturrata, nonché di prodotti contenenti o costituiti da tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati. Si applicano le disposizioni sanzionatorie previste dal titolo VIII del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. È consentita solo la lavorazione delle infiorescenze per la produzione agricola dei semi di cui alla lettera g-bis) del comma 2.»; c) all'articolo 4, comma 1, le parole: «Corpo forestale dello Stato» sono sostituite dalle seguenti: «Comando unita' forestali, ambientali e agroalimentari Carabinieri» e dopo la parola: «canapa,» sono aggiunte le seguenti: «e sulla produzione agricola dei semi di cui all'articolo 2, comma 2, lettera g-bis)».

In più, sono stati inseriti:

- l'art. 1, comma 3-*bis*, con il quale si esclude che le disposizioni della legge possano applicarsi alle forme di commercializzazione, distribuzione e detenzione delle infiorescenze di canapa, anche in forma semilavorata;
- l'art. 2, comma 3-*bis*, che ha introdotto il divieto di importazione, cessione, spedizione, consegna di canapa *sativa*, con disposizione speculare alla precedente;
- l'art. 2, comma 2, lett. *g-bis*, secondo cui è consentita la produzione agricola di semi destinati agli usi consentiti dalla legge entro i limiti di contaminazione stabiliti dal Ministero della salute.

Da ultimo (art. 4), sono stati modificati gli organi di controllo: il Corpo Forestale dello Stato è stato sostituito dal Comando Unità forestali ambientali e agroalimentari dei Carabinieri.

Tutte le modifiche alla l. n. 242/2016 sono basate sul generale principio, invero discutibile, secondo cui la canapa *sativa L*, a prescindere dalla quantità di THC in essa presente, sia una sostanza con effetti stupefacenti; e mostrano di ignorare totalmente gli interventi che la giurisprudenza ha operato nel settore, in relazione al quale l'introduzione del divieto di commercializzazione era già stata predicata dalla richiamata pronuncia della Corte di cassazione a sezioni unite che, tuttavia, nel principio di diritto affermato aveva espresso la precisazione che era necessaria una attenta verifica dell'efficacia drogante della sostanza, basandosi sui principi affermati dalla Corte costituzionale in punto di effettiva offensività delle condotte sanzionate.

Era proprio su questa riserva che doveva essere effettuato l'intervento normativo, al fine di indicare con chiarezza la percentuale di THC della canapa *sativa L* che poteva essere ritenuta la soglia al di sopra della quale si può verificare l'effetto stupefacente e al di sotto della quale esso deve essere escluso.

In mancanza di tale precisazione, l'introduzione degli speculari divieti sopra riportati rende inutile qualsiasi intervento normativo, visto che, alla luce della giurisprudenza sopra richiamata, la condotta oggetto di contestazione non potrà comunque essere sottratta alla valutazione dell'effettiva efficacia drogante della sostanza commercializzata e/o assunta.

A ciò consegue che la lettura del decreto legge in esame fa sorgere evidenti dubbi di compatibilità costituzionale.

5. Profili di incostituzionalità

Il primo profilo di sospetta illegittimità costituzionale è relativo all'utilizzo del decreto legge per inserire una norma (art. 18) che modifica alcune disposizioni di contenuto e finalità completamente diverse dalle altre presenti nello stesso testo: nel complesso, infatti, il decreto legge n. 48/2025 contiene una congerie di nuove disposizioni con oggetti variegati, che sono unificate soltanto da una "logica securitaria", ma non da obiettivi comuni in ordine ai problemi da risolvere.

Esso ha per oggetto la prevenzione e il contrasto del terrorismo e della criminalità organizzata, la materia dei beni sequestrati e confiscati, i controlli di polizia, la sicurezza urbana, la tutela del personale delle Forze di Polizia, delle Forze Armate e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, nonché degli organismi di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 124; introduce disposizioni per le vittime dell'usura e misure in materia di ordinamento penitenziario, configurando numerose nuove ipotesi di reato.

Le materie oggetto delle varie disposizioni sono completamente differenti da quella disciplinata attraverso l'art. 18, che risulta essere, dunque, una cd. "norma intrusa".

Sul punto, la Corte costituzionale ha recentemente ribadito che la evidente estraneità di una norma rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita assurge a indice sintomatico della manifesta carenza del requisito della straordinaria necessità e urgenza. L'osservanza delle prescrizioni dell'art. 77 Cost. impone «una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico».

L'omogeneità, dunque, presuppone che le disposizioni del decreto-legge si ricolleghino a una finalità comune e presentino un'intrinseca coerenza dal punto di vista funzionale e finalistico.

Per contro, «un decreto-legge che si apre a “norme intruse”, estranee alla sua finalità, travalica i limiti imposti alla funzione normativa del Governo e sacrifica in modo costituzionalmente intollerabile il ruolo attribuito al Parlamento nel procedimento legislativo» (Corte cost., 25 luglio 2024, n. 146, che richiama Corte cost., nn. 22/2012, 8/2022, 137/2018 e 244/2016)¹⁰.

Il dl n. 48/2025 corrisponde proprio alle caratteristiche censurate dalla Corte costituzionale, con particolare riferimento alle modifiche che il Governo intende introdurre alla l. n. 242/2016.

Il secondo profilo di incompatibilità costituzionale è riferibile alla impossibilità della norma introdotta di configurare, in astratto, l'offensività della condotta penalmente sanzionata.

Come sopra rilevato, la Corte di cassazione ha affermato, richiamando la Corte costituzionale (Corte cost., n. 109/2006), che la fattispecie criminosa astrattamente configurabile, per essere costituzionalmente compatibile con il principio di offensività, deve contenere i presupposti oggettivi per determinare gli effetti psicotropi.

Il divieto di commercializzazione introdotto con il decreto legge e le altre norme limitative del diritto alla coltivazione della *cannabis sativa* non individuano affatto la percentuale di THC che rende il consumo di *cannabis sativa* “offensivo” rispetto agli obiettivi di tutela della sicurezza e incolumità pubblica e della sicurezza stradale.

Al riguardo, non può ignorarsi che, da un punto di vista tossicologico, sulla soglia percentuale di THC, si è formata negli anni una chiara e univoca convergenza scientifica secondo la quale, al di sotto della soglia dello 0,5%, non è ravvisabile alcuna forma di

¹⁰ Cfr. M. Cecili, *La mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza del decreto legge nuovamente al vaglio della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, III/2024 (<https://giurcost.org/contents/media/posts/25094/cecili.pdf>):

Al riguardo, è stato sottolineato che la Corte costituzionale, «neppure troppo implicitamente, ritiene che l'abuso del decreto-legge colpisca le fondamenta del nostro sistema costituzionale. Il decreto-legge, infatti, dovrebbe essere uno strumento eccezionale, utilizzato essenzialmente per affrontare una situazione di fatto imprevedibile a cui segue la necessità e l'urgenza di provvedere, tanto che “l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste”.

Negli ultimi anni la Corte, similmente al giudice amministrativo quando è chiamato a sindacare l'eccesso di potere, ha identificato alcune figure sintomatiche per individuare e sanzionare l'assenza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza. In effetti l'art. 77 Cost. imporrebbe implicitamente “una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge”. (...) Per tale ragione un decreto-legge che includa disposizioni incongrue rispetto alla sua finalità supererebbe i limiti imposti alla funzione normativa del Governo e comprometterebbe il ruolo del Parlamento nel processo legislativo. Infatti, data la brevità del termine entro il quale le Camere devono decidere se e con quali emendamenti approvare la legge di conversione del decreto-legge, l'eterogeneità del provvedimento governativo impedisce un esame e una discussione parlamentare approfonditi sul merito del testo normativo. Per rispettare la funzione legislativa affidata al Parlamento, quindi, è necessario che l'oggetto su cui intervenire sia ben delimitato. In assenza di tali condizioni, il decreto-legge si trasforma in un inappropriato “disegno di legge con urgenza garantita”, dove è possibile includere le disposizioni più disparate, confidando nel fatto che la legge di conversione venga approvata» (*ivi*, pp. 1210-1211).

idoneità drogante della sostanza. «Allo stesso tempo, si è stabilito che la quantità di THC idonea a suscitare effetti psicoattivi deve essere superiore a 5 mg. La scienza tossicologica ha precisato che la quantità di 5 mg non deve riferirsi al peso originario del THC rispetto ad una confezione da 1 g lordo di canapa, quanto piuttosto a quello residuo che viene metabolizzato dall'organismo del consumatore. In relazione al parametro del peso della dose di THC necessaria per produrre effetti droganti, la comunità scientifica ha variamente collocato lo stesso tra i 5 ed i 20 mg. Questo perché svariate sono le posizioni assunte dalla comunità scientifica le quali coprono tutto l'arco che va dal minimo di 5 mg (così come ha proposto la Circolare del Ministero dell'Interno del 31 luglio 2018) al massimo di 25 mg, che è pari alla dose media singola prevista dalle tabelle allegate al DPR 309/90»¹¹.

E non è inutile segnalare che, in relazione alla coltivazione, l'art. 4 l. n. 242/2016 (il quale disciplina i controlli e le sanzioni), pur modificato in alcune parti dal dl n. 48/2025, ha mantenuto l'indicazione previgente della percentuale di THC al di sotto della quale nessuna responsabilità è posta a carico del coltivatore (art. 4, comma 5)¹², e ha altresì mantenuto la disposizione che prevede il sequestro e la distruzione delle coltivazioni di canapa impiantata allorché dai controlli risulti una percentuale di THC superiore allo 0,6%, escludendo comunque la responsabilità dell'agricoltore.

Per la coltivazione, dunque, la norma è stata confermata in modo “astrattamente” compatibile con il principio di offensività: non è, quindi, comprensibile per quale ragione non sia stata adottata la stessa modalità in relazione alla commercializzazione e al consumo della *cannabis sativa L.*, attività rispetto alle quali ben potevano indicarsi le percentuali di THC che la scienza tossicologica considera idonee a determinare, in astratto, l'effetto drogante.

6. Gli effetti concreti sul commercio e sulle persone. Conclusioni

A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 242/2016, negli ultimi anni si era sviluppato un intero nuovo settore “artigianale”: si stima che siano state aperte circa 3000 aziende, che ogni anno danno lavoro a quasi 15.000 persone, tra dipendenti a tempo indeterminato e lavoratori stagionali, impegnati soprattutto nella raccolta delle infiorescenze.

Il decreto legge in esame ha determinato un forte disorientamento nella categoria e un arresto negli investimenti.

A ciò si aggiungono gli effetti sulle persone.

¹¹ Vds. *Canapa industriale: approfondimento su efficacia drogante*, 30 ottobre 2024 (www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/431/243/Imprenditori_Canapa_Italia_6.pdf).

¹² Art. 4, comma 5, l. n. 242/2016: «Qualora all'esito del controllo il contenuto complessivo di THC della coltivazione risulti superiore allo 0,2 per cento ed entro il limite dello 0,6 per cento, nessuna responsabilità è posta a carico dell'agricoltore che ha rispettato le prescrizioni di cui alla presente legge».

Art. 4, comma 7, l. n. 242/2016: «Il sequestro o la distruzione delle coltivazioni di canapa impiantate nel rispetto delle disposizioni stabilite dalla presente legge possono essere disposti dall'autorità giudiziaria solo qualora, a seguito di un accertamento effettuato secondo il metodo di cui al comma 3, risulti che il contenuto di THC nella coltivazione è superiore allo 0,6 per cento. Nel caso di cui al presente comma è esclusa la responsabilità dell'agricoltore».

Dopo la prima interpretazione “tranquillizzante” della Corte di cassazione sulla possibilità di estendere le previsioni della l. n. 242/2016 anche alla commercializzazione della *cannabis sativa L*, infatti, i consumatori si rivolgevano a esercizi commerciali regolarmente avviati, presso i quali la sostanza poteva essere lecitamente acquistata.

Come conseguenza, la “logica securitaria” alla quale sono ispirate le disposizioni esaminate, oltre ai profili di incostituzionalità segnalati, determinerà il ritorno al commercio illecito e alla oscura frequentazione “dei giardinetti”, con il conseguente rischio di coinvolgimento, soprattutto di soggetti minorenni, in attività illecite ben più gravi di quelle che le modifiche introdotte hanno inteso sanzionare, e che non sono affatto fondate sulla dimostrazione che siano idonee a compromettere la sicurezza o l’incolumità pubblica o la sicurezza stradale.

In conclusione, la criminalizzazione sproporzionata contenuta nelle modifiche apportate dal dl n. 48/2025 alla l. n. 242/2016 risulta non aver colto il segno: la normativa, oltre a non essere affatto connotata, rispetto allo strumento utilizzato, da «straordinaria necessità ed urgenza», risulta inutile e perfino dannosa in relazione agli effetti che già cominciano a verificarsi.