



Camera dei Deputati

Commissioni riunite I Affari costituzionali e II Giustizia

*Conversione del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario, cd. **DL Sicurezza***

A.C. 2355

Contributo Confagricoltura

23 Aprile 2025

Premessa

Confagricoltura ringrazia i Presidenti, On. Pagano e On. Maschio, e gli illustri componenti della I e II Commissione della Camera dei Deputati, per l'invito a fornire elementi informativi utili per il prosieguo della discussione del DDL in esame.

Come noto, con l'art. 18 del decreto-legge 48/2025 sono stati ripresi gran parte dei contenuti del disegno di legge già in discussione in Parlamento, con il conseguente divieto della maggior parte degli utilizzi della canapa. Una delle poche eccezioni previste è la possibilità di coltivazione agricola per la produzione di semi. Tra le modifiche introdotte alla legge 242/16, infatti, vi è il **divieto di importazione, cessione, lavorazione, distribuzione, commercio, trasporto, invio, spedizione e consegna** delle infiorescenze della canapa (*Cannabis sativa L.*), anche in forma semilavorata, essiccata o triturrata, nonché di prodotti contenenti tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli olii da esse derivati.

Si prevede che, in tali ipotesi, si applichino le sanzioni previste al Titolo VIII del D.P.R. n. 309/1990 in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza. Un'impostazione della norma che, nonostante l'obiettivo dichiarato – ovvero quello di evitare che l'assunzione di prodotti da infiorescenza di canapa possa favorire, mediante alterazioni dello stato psicofisico, l'insorgere di comportamenti che possono porre a rischio la sicurezza o l'incolumità pubblica o la sicurezza stradale – coinvolge nel divieto la maggior parte delle filiere produttive della canapa, che vanno dall'agroindustria al comparto tessile, dall'alimentare all'edile, dal cosmetico all'energetico, creando peraltro confusione nell'ambito di applicazione del D.P.R. n. 309/1990.

Con tale impostazione risultano purtroppo vanificati tutti gli sforzi condotti nelle ultime settimane per definire con chiarezza i contenuti dell'art. 18 del precedente DDL Sicurezza, nonostante l'apertura al confronto registrata in Parlamento, anche attraverso le numerose audizioni a cui il settore ha partecipato ed in cui erano state già messe in risalto le principali criticità.

Il risultato è che il settore della canapa industriale, che ha rappresentato e tuttora ricopre una filiera agricola in crescita, in relazione al quadro normativo stabilito dalla legge 242/2016, è ad oggi messo in crisi dalle modifiche introdotte dall'articolo 18. Ciò si verifica ai danni di un

comparto composto da centinaia di aziende agricole, che ha investito risorse, denaro ed energie in un'attività autorizzata e riconosciuta, con una produzione tracciata, controllabile e perfettamente legale; **più di 30.000 lavoratori tra stabili e stagionali, che operano in conformità con il diritto europeo e nazionale.** Si tratta dunque di un settore che:

- riporta i giovani in agricoltura;
- valorizza aree agricole marginali o abbandonate;
- ha sviluppato segmenti produttivi di qualità nel contesto europeo.

In questo contesto, non si ritiene accettabile che, repentinamente, venga imposto un divieto generalizzato sulla coltivazione e commercializzazione della canapa, anche in relazione alla creazione nel tempo di un percorso virtuoso per lo sviluppo delle diverse filiere, che meritava di essere valutato. Di seguito una panoramica temporale:

- nel 2021, la canapa industriale è stata ufficialmente riconosciuta come filiera minore presso il Ministero dell'Agricoltura;
- è stato istituito un tavolo tecnico nazionale di filiera, con 26 componenti tra cui 4 ministeri (incluso quello della Salute), 5 Regioni e le principali associazioni del settore;
- è stato redatto in bozza a ottobre 2023 il Piano nazionale per la filiera della canapa, frutto di questo lavoro congiunto.

Analisi di impatto

Sulla base di tali premesse, Confagricoltura esprime forte preoccupazione in merito ai contenuti dell'art. 18 del Decreto-legge, che paralizza l'intero comparto, lasciando migliaia di aziende agricole nell'incertezza e impedendo la pianificazione delle attività per la stagione ormai imminente; a ciò si aggiungerebbero i rischi sanzionatori della legge 309/90 per le aziende agricole che hanno ancora in magazzino materiale vegetale della precedente stagione.

Il comparto, che negli ultimi anni ha dimostrato un significativo potenziale in termini di sostenibilità ambientale, innovazione e sviluppo economico, merita **una normativa chiara e stabile** che consenta alle imprese di operare in sicurezza e con la certezza del diritto soprattutto per un settore che rappresenta un'opportunità concreta per la diversificazione produttiva nelle zone rurali.

Gli alti rischi che si concretizzeranno con l'art.18 sono:

- sfiducia degli imprenditori verso un Paese che crea un quadro incerto;
- perdita di mercati esteri;
- possibilità per gli imprenditori di poter essere perseguiti penalmente pur avendo lavorato per una filiera regolamentata e aver pagato regolarmente le tasse;
- un incremento improvviso e significativo del tasso di disoccupazione.

Oltre a queste riflessioni, preme sottolineare alcune incongruenze dell'art. 18 rispetto alla normativa italiana ed europea.

1. Contrasto con il diritto europeo

L'articolo 18 del DL Sicurezza è in contrasto con il diritto europeo, che invece consente la coltivazione e la diffusione della canapa industriale. In particolare, l'articolo in questione impedisce la libera circolazione di una merce in maniera non proporzionale, vietando il mutuo riconoscimento. Il principio del mutuo riconoscimento implica che gli ostacoli alla libera circolazione delle merci possono essere giustificati solo da esigenze imperative, come la tutela della salute e della sicurezza pubblica, e devono essere proporzionati rispetto all'obiettivo perseguito. Allo stato attuale però, non ci sono evidenze scientifiche che provino che le infiorescenze e i derivati di varietà di canapa con un contenuto di THC inferiore allo 0,3% siano una minaccia per la sicurezza e la salute pubblica.

Ciò premesso, se per **gerarchia delle norme** si intende l'idea secondo cui, in un sistema giuridico, esiste un ordine verticale di atti giuridici in base al quale gli atti dei livelli più bassi della gerarchia sono soggetti a quelli di un livello superiore; secondo tali criteri la normativa europea risulterà sovraordinata rispetto al diritto nazionale e, dunque, ogni norma scaturita dall'articolo 18 sarà soggetta a disapplicazione, come già stabilito dalla sentenza n. 389/1989 della Corte Costituzionale: ogni autorità, amministrativa o giudiziaria, ha il dovere di applicare il diritto europeo in luogo di una norma nazionale contrastante e di disapplicare la norma qualora in contrasto con esso.

2. Violazione del principio di affidamento

L'articolo così formulato rischia di violare il principio di affidamento, fondato sugli articoli 2 e 3 della Costituzione. Il principio di affidamento tutela i cittadini, e in questo caso gli imprenditori agricoli, dalla retroattività arbitraria delle norme, imponendo al legislatore di modificare leggi vigenti in modo ragionevole, prevedibile e graduale.

Non è giuridicamente ammissibile che lo Stato autorizzi per anni una coltura agricola, per poi vietarla improvvisamente, senza prevedere:

- alcuna norma transitoria per gli attori coinvolti;
- alcun meccanismo compensativo o di riconversione;
- nessun margine di adattamento per imprese che operavano nel pieno rispetto della legge.

Questa misura colpisce la legittima aspettativa di continuità normativa, provocando gravi danni economici e giuridici a chi ha agito in buona fede, nel quadro delle norme vigenti, fino a questo momento.

Proposte Confagricoltura

In relazione a quanto indicato, Confagricoltura sottolinea la necessità di prevedere specifiche modifiche al testo attuale per rispondere alle seguenti esigenze:

- a) consentire la coltivazione e utilizzo di infiorescenze di piante di canapa certificate per gli scopi industriali previsti dalla L. 242/2016, entro i limiti legali di THC;**
- b) Sicurezza e tutela per le aziende agricole che hanno ancora in stock materiale vegetale del 2024**

Nel rispetto dei principi costituzionali di affidamento e proporzionalità, deve essere immediatamente disapplicato l'articolo 18 del DL Sicurezza, per consentire la vendita legittima e tracciata del materiale prodotto nella precedente cornice normativa.

c) **Chiarezza giuridica per le aziende che intendono pianificare la stagione agricola 2025**

Siamo alle porte della nuova campagna di semina. Le aziende che operano con semi certificati e nel pieno rispetto della precedente versione della Legge 242/2016, nonché della normativa europea vigente in materia di canapa, devono poter pianificare la propria attività in modo trasparente, sicuro e contrattualmente sostenibile.

Occorre peraltro prevedere contemporaneamente specifici chiarimenti rispetto alle novità introdotte con l'art. 18, altrimenti il settore della canapa si fermerà totalmente.

A tal fine, Confagricoltura – insieme ad altre associazioni del settore – ha contribuito alla stesura di uno specifico **vademecum di controllo e tracciabilità della coltivazione**, strumento operativo utile sia agli agricoltori che alle autorità competenti, per verificare che ogni attività rispetti i principi di legalità, sostenibilità e coerenza con la normativa europea sulle sostanze stupefacenti.