SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
16 gennaio 2003 *

Nel procedimento C-462/01,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dallo Halmstads tingsrätt (Svezia) nel procedimento penale dinanzi ad esso pendente a carico di

Ulf Hammarsten,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 28 CE e 30 CE nonché della normativa comunitaria applicabile alla coltivazione e al commercio della canapa,

* Lingua processuale: lo svedese.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. M. Wathelet, presidente di sezione, D.A.O. Edward, A. La Pergola (relatore), P. Jann e A. Rosas, giudici,

avvocato generale: sig.ra C. Stix-Hackl
cancelliere: sig. R. Grass

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il governo svedese, dal sig. A. Kruse, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dalla sig.ra L. Ström, in qualità di agente,

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'8 ottobre 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con decisione 8 novembre 2001, pervenuta alla Corte il 3 dicembre seguente, lo Halmstads tingsrätt (Tribunale di primo grado di Halmstad) ha proposto, ai sensi dell'art. 234 CE, tre questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 28 CE e 30 CE nonché della normativa comunitaria applicabile alla coltivazione e al commercio della canapa.

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un procedimento penale a carico del sig. Hammarsten per violazione della normativa sugli stupefacenti.

Contesto normativo

Diritto comunitario in materia di coltivazione e commercio della canapa

Le disposizioni del Trattato CE

3 L'art. 32, n. 2, CE prevede che, salvo contrarie disposizioni degli artt. 33 CE - 38 CE inclusi, le norme previste per l'instaurazione del mercato comune sono applicabili ai prodotti agricoli. Fra tali norme figurano in particolare le disposizioni degli artt. 28 CE - 30 CE, relative al divieto di restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione tra gli Stati membri.

4 Ai sensi dell'art. 32, n. 3, CE, i prodotti agricoli sono enumerati nell'elenco che costituisce l'allegato I CE. Il detto elenco indica, al capitolo 57: «Canapa (*Cannabis sativa*) greggia, macerata, stigliata, pettinata o altrimenti preparata, ma non filata; stoppa e cascami (compresi gli sfilacciati)».

Il regolamento (CEE) n. 1308/70

5 Il regolamento (CEE) del Consiglio 29 giugno 1970, n. 1308, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del lino e della canapa (GU L 146, pag. 1), nel testo vigente all'epoca dei fatti della causa principale, cioè quella del regolamento (CE) del Consiglio 19 dicembre 2000, n. 2826, relativo ad azioni d'informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno (GU L 328, pag. 2; in prosieguo: il «regolamento n. 1308/70»), all'art. 4, n. 1, disponeva quanto segue:

«È istituito un aiuto per il lino destinato principalmente alla produzione di fibre e per la canapa prodotti nella Comunità.

Tuttavia, l'aiuto per la canapa viene concesso soltanto se essa è prodotta da sementi di varietà che offrono garanzie da determinare per quanto riguarda il tenore di sostanze inebrianti del prodotto raccolto.

Tale aiuto, di ammontare uniforme per ciascuno di questi prodotti in tutta la Comunità, viene fissato ogni anno».

6 L'art. 4, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 1308/70 è stato inserito dal regolamento (CEE) del Consiglio 18 maggio 1982, n. 1430, che prevede misure

restrittive all'importazione di canapa e di semi di canapa e che modifica il regolamento n. 1308/70 per quanto riguarda la canapa (GU L 162, pag. 27), il quale, al primo e al secondo 'considerando', dispone quanto segue:

«considerando che la crescente diffusione degli stupefacenti nella Comunità rischia di compromettere la salute umana;

considerando che lo stelo della canapa contiene, in alcuni casi, sostanze inebrianti; che, d'altra parte la coltura comunitaria della canapa riveste un interesse non trascurabile per alcune regioni della Comunità; che, per evitare che il suddetto rischio sia aggravato dalla coltura comunitaria della canapa e dalle importazioni di canapa greggia e di semi di canapa, è opportuno limitare l'aiuto di cui all'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 1308/70 del Consiglio, del 29 giugno 1970 (...) alle varietà che offrono sufficienti garanzie per la salute umana e vietare le importazioni di canapa e di semi di canapa che non offrono le stesse garanzie».

Il regolamento (CEE) n. 619/71

7 Le norme generali per l'applicazione dell'art. 4 del regolamento n. 1308/70 sono state stabilite dal regolamento (CEE) del Consiglio 22 marzo 1971, n. 619, che fissa le norme generali per la concessione dell'aiuto per il lino e la canapa (GU L 72, pag. 2). Tale regolamento, nella versione applicabile all'epoca dei fatti della causa principale, cioè quella del regolamento (CE) del Consiglio 26 giugno 1998, n. 1420 (GU L 190, pag. 7; in prosieguo: il «regolamento n. 619/71»), disponeva all'art. 3, n. 1, terzo comma, quanto segue:

«L'aiuto è concesso soltanto per la canapa raccolta dopo la formazione dei semi e ottenuta da sementi certificate delle varietà iscritte in un elenco da compilare

secondo la procedura di cui all'articolo 12 del regolamento (CEE) n. 1308/70. In questo elenco figurano soltanto le varietà per le quali uno Stato membro abbia constatato mediante analisi che il peso di tetraidrocannabinolo (THC) rispetto al peso di un campione portato ad un peso costante non è superiore:

— ai fini della concessione dell'aiuto per le campagne 1998/1999 - 2000/2001, allo 0,3%,

— ai fini della concessione dell'aiuto per le campagne successive, allo 0,2%».

Il regolamento (CE) n. 1673/2000

8 Il regolamento (CE) del Consiglio 27 luglio 2000, n. 1673, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del lino e della canapa destinati alla produzione di fibre (GU L 193, pag. 16), definisce il regime applicabile a tale organizzazione comune dei mercati a decorrere dalla campagna di commercializzazione 2001/2002.

9 A decorrere dal 1° luglio 2001 il regolamento n. 1673/2000 abroga, all'art. 13, i regolamenti nn. 1308/70 e 619/71. All'art. 16 esso precisa che i regolamenti così abrogati continuano ad applicarsi segnatamente alla campagna di commercializzazione 2000/2001, la quale, ai sensi dell'art. 12, n. 3, del regolamento n. 1673/2000, si conclude il 30 giugno 2001.

Normativa svedese in materia di stupefacenti

La narkotikastrafflag

10 Ai sensi dell'art. 1 della narkotikastrafflag (1968:64) (legge penale in materia di stupefacenti), è vietato coltivare, o detenere in qualsiasi forma, sostanze stupefacenti senza autorizzazione. In base all'art. 6 della detta legge, le sostanze stupefacenti coltivate o detenute senza autorizzazione devono essere confiscate.

La lag om kontroll av narkotika

11 Ai sensi dell'art. 2 della lag (1992:860) om kontroll av narkotika (in prosieguo: la «legge sul controllo delle sostanze stupefacenti»), le sostanze stupefacenti non possono essere «importate, prodotte, esportate, offerte in vendita, cedute o detenute tranne a scopo terapeutico, scientifico o per altra ragione d'interesse pubblico specificamente motivata».

12 Risulta in particolare dagli artt. 4 e 8 di tale legge che la coltivazione di prodotti rientranti nella categoria delle sostanze stupefacenti necessita di un'autorizzazione del Läkemedelsverket (in prosieguo: l'«ente svedese per il controllo dei medicinali»), rilasciata per uno degli scopi elencati all'art. 2 della medesima legge.

13 L'uso della canapa a scopo industriale non è considerato un motivo d'interesse pubblico che consenta di ottenere un'autorizzazione a coltivare la canapa.

La förordning om kontroll av narkotika

14 La förordning (1992:1554) om kontroll av narkotika (regolamento sul controllo delle sostanze stupefacenti) definisce la nozione di stupefacente e precisa, in particolare, per quanto riguarda la cannabis, «che per "cannabis" s'intendono le parti aeree di tutte le piante coltivate della specie Cannabis (ad eccezione dei semi), a prescindere dalla loro denominazione, da cui non sia stata estratta la resina». Il detto regolamento non menziona affatto il tenore di THC della canapa quale criterio di valutazione pertinente per stabilire se essa rientri nella categoria delle sostanze stupefacenti.

15 Il divieto sancito dalla legislazione svedese non riguarda l'importazione, la commercializzazione e la detenzione di prodotti che derivano dalla trasformazione della canapa, quali le fibre di canapa e l'olio di canapa.

Controversia principale e questioni pregiudiziali

16 Il sig. Hammarsten ha chiesto all'ente svedese per il controllo dei medicinali l'autorizzazione a coltivare canapa (*Cannabis sativa*) a scopo industriale, ma tale autorizzazione gli è stata negata perché la sua domanda non soddisfaceva i requisiti stabiliti dall'art. 2 della legge sul controllo delle sostanze stupefacenti.

17 Nella primavera del 2001, tuttavia, il sig. Hammarsten ha coltivato canapa industriale nel suo podere sito nel Comune di Laholm (Svezia). Tale coltivazione si estendeva su una superficie di circa 1 ha.

18 Le piante sono state sequestrate secondo quanto disposto dalla legislazione svedese in materia di stupefacenti.

19 Dinanzi allo Halmstads tingsrätt il Pubblico ministero ha chiesto la confisca della canapa industriale sequestrata, adducendo che si trattava di una sostanza stupefacente, dato che, secondo la legislazione svedese, tutte le piante della famiglia della canapa, compresa la canapa industriale, rientrano fra gli stupefacenti. Il sig. Hammarsten ha osservato che la canapa sequestrata proveniva unicamente da varietà di semi con un tenore massimo di THC dello 0,3% e che essa era effettivamente destinata ad uso industriale. È sorta la questione se la normativa svedese in materia di stupefacenti sia contraria al diritto comunitario.

20 Nella decisione di rinvio, lo Halmstads tingsrätt ha rilevato a tale proposito che le piante di canapa sequestrate sono prodotti agricoli disciplinati dal Trattato e che le norme comunitarie sull'organizzazione comune dei mercati nel settore del lino e della canapa autorizzano la coltivazione della canapa in presenza di certi presupposti, in particolare qualora si tratti di varietà ammesse con un tenore di THC che non superi lo 0,3% (lo 0,2% a decorrere dalla campagna di commercializzazione 2001/2002).

21 Alla luce di queste considerazioni, lo Halmstads tingsrätt ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 28 del Trattato di Roma permetta che uno Stato membro proibisca la coltivazione e qualsiasi altro impiego della cosiddetta canapa industriale, che sono ammessi dai regolamenti CE.

2) In caso di soluzione negativa della questione sub 1), se possa cionondimeno sussistere un'eccezione con riferimento all'art. 30 del Trattato di Roma che porti ad escludere la contrarietà di tale divieto al diritto comunitario.

3) In caso di soluzione negativa della questione sub 2), se il divieto contenuto nella legge svedese possa essere giustificato per altre ragioni».

Sulle questioni pregiudiziali

22 Con le sue tre questioni pregiudiziali, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede in sostanza se il diritto comunitario debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che ha per effetto di vietare la coltivazione e la detenzione della canapa industriale.

23 Per rispondere alle questioni pregiudiziali così riformulate occorre, a titolo preliminare, individuare le disposizioni di diritto comunitario applicabili alla fattispecie di cui alla causa principale.

24 Al riguardo, risulta dalla giurisprudenza della Corte che, nel caso di una lite relativa ad un settore retto da un'organizzazione comune dei mercati, il problema sollevato va esaminato anzitutto sotto tale luce, data la preminenza che l'art. 32, n. 2, CE garantisce alle norme speciali adottate nel contesto della politica agricola comune sulle norme generali del Trattato relative all'instaurazione del mercato comune (v. sentenza 26 giugno 1979, causa 177/78, McCarren, Racc. pag. 2161, punto 9).

25 Orbene, emerge dalla decisione di rinvio che la controversia nella causa principale verte su una varietà di canapa, detta canapa industriale, che presenta un tenore massimo di THC dello 0,3% e che, secondo lo Halmstads tingsrätt, è un prodotto autorizzato dalla normativa comunitaria.

26 Alla luce delle constatazioni del giudice del rinvio riguardanti le caratteristiche della canapa di cui trattasi nella causa principale e il periodo in cui essa è stata coltivata, ossia nella primavera del 2001, va considerato che alla fattispecie nella causa principale si applicano i regolamenti nn. 1308/70 e 619/71, i quali erano in vigore fino al 30 giugno 2001.

27 Pertanto, occorre esaminare innanzi tutto, alla luce dei detti regolamenti che disciplinano segnatamente l'organizzazione comune del mercato nel settore della canapa, se il diritto comunitario osti a una normativa nazionale che ha l'effetto di vietare la coltivazione e la detenzione della canapa industriale.

28 A tale riguardo occorre rammentare che, secondo una giurisprudenza costante, in presenza di un regolamento recante organizzazione comune dei mercati in un determinato settore gli Stati membri sono tenuti ad astenersi dall'adottare qualsiasi misura che possa derogarvi o costituirne una violazione (v., in particolare, sentenze 29 novembre 1978, causa 83/78, Pigs Marketing Board, Racc. pag. 2347, punto 56; 19 marzo 1998, causa C-1/96, Compassion in World Farming, Racc. pag. I-1251, punto 41; 8 gennaio 2002, causa C-428/99, Van den Bor, Racc. pag. I-127, punto 35, e 19 settembre 2002, causa C-113/00, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-7601, punto 73).

29 Risulta del pari da una giurisprudenza costante che l'instaurazione di un'organizzazione comune di mercato non impedisce agli Stati membri di applicare norme nazionali che perseguano uno scopo d'interesse generale diverso da quelli perseguiti dall'organizzazione comune, nemmeno se tali norme possono avere un'incidenza sul funzionamento del mercato comune nel settore interessato (v., in tal senso, sentenze 1° aprile 1982, cause riunite 141/81-143/81, Holdijk e a., Racc. pag. 1299, punto 12; 6 ottobre 1987, causa 118/86, Nertsvoederfabriek Nederland, Racc. pag. 3883, punto 12, e 18 dicembre 1997, causa C-309/96, Annibaldi, Racc. pag. I-7493, punto 20).

30 Occorre constatare, da un lato, che il divieto di coltivare e detenere canapa industriale rientrante nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore della canapa, che deriva dalla normativa svedese in materia di stupefacenti, pregiudica direttamente tale organizzazione comune.

31 Tale divieto, infatti, priva gli agricoltori residenti in Svezia di qualsiasi possibilità di pretendere di avvalersi dell'aiuto istituito dal regolamento n. 1308/70 e i cui presupposti di concessione sono stabiliti dal regolamento n. 619/71.

32 Si deve constatare, dall'altro lato, che la normativa svedese in materia di stupefacenti non persegue uno scopo d'interesse generale che non sarebbe disciplinato dall'organizzazione comune di mercato nel settore della canapa.

33 Il governo svedese sostiene a tale proposito che la normativa nazionale di cui trattasi è necessaria al perseguimento dello scopo di tutela della vita e della salute delle persone ed è giustificata dal fatto che la cannabis è una sostanza stupefacente ai sensi della convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite del 1961 sugli stupefacenti. Secondo tale governo, le norme comunitarie in materia di agricoltura, quali quelle dell'organizzazione comune di mercato nel settore della canapa, hanno uno scopo diverso da quello perseguito dalla normativa svedese, che è quello di garantire un elevato livello di tutela della salute.

34 Tuttavia, risulta da primi due 'considerando' del regolamento n. 1430/82 che i rischi per la salute umana che conseguono all'uso delle sostanze stupefacenti sono stati presi in considerazione effettivamente nell'ambito dell'organizzazione comune di mercato nel settore della canapa.

35 A questo scopo, l'art. 4, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 1308/70 limita l'aiuto concesso dalla Comunità alla canapa prodotta da sementi di varietà che

offrono garanzie per quanto riguarda il tenore di sostanze inebrianti del prodotto raccolto. Tali garanzie sono determinate dall'art. 3, n. 1, terzo comma, del regolamento n. 619/71, il quale fissa il tenore massimo di THC consentito per la canapa che può beneficiare dell'aiuto comunitario.

36 Ne consegue che i regolamenti nn. 1308/70 e 619/71 ostano a una normativa nazionale come quella in esame nella causa principale.

37 Date tali circostanze, non è comunque necessario esaminare se nella fattispecie siano pertinenti altre disposizioni di diritto comunitario, quali gli artt. 28 CE - 30 CE.

38 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre risolvere le questioni pregiudiziali, così come riformulate, dichiarando che i regolamenti nn. 1308/70 e 619/71 vanno interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che abbia l'effetto di vietare la coltivazione e la detenzione della canapa industriale di cui ai detti regolamenti.

Sulle spese

39 Le spese sostenute dal governo svedese e dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dallo Halmstads tingsrätt con decisione 8 novembre 2001, dichiara:

Il regolamento (CEE) del Consiglio 29 giugno 1970, n. 1308, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del lino e della canapa, come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 19 dicembre 2000, n. 2826, relativo ad azioni d'informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno, e il regolamento (CEE) del Consiglio 22 marzo 1971, n. 619, che fissa le norme generali per la concessione dell'aiuto per il lino e la canapa come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 26 giugno 1998, n. 1420, vanno interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che abbia l'effetto di vietare la coltivazione e la detenzione della canapa industriale di cui ai detti regolamenti.

Wathelet Edward La Pergola

Jann Rosas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 gennaio 2003.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

M. Wathelet