Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 21 marzo 2024[1]

**Causa C-793/22**

**Biohemp Concept SRL**
**contro**
**Direcția pentru Agricultură Județeană Alba**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Curtea de Apel Alba Iulia (Corte d'appello di Alba Iulia, Romania)]

«Rinvio pregiudiziale – Politica agricola comune – Regolamenti (UE) n. 1307/2013 e n. 1308/2013 – Coltivazione della canapa – Nozione di superficie agricola – Esclusione dei terreni occupati da costruzioni e impianti agro-zootecnici funzionali alle condizioni della produzione agricola – Divieto di coltivare la canapa con sistemi idroponici in ambienti chiusi – Aumento del livello di cannabidiolo (CBD) nella canapa – Tutela della salute pubblica»

1. La coltivazione della canapa è consentita nell'ambito della politica agricola comune (in prosieguo: la «PAC») entro limiti volti a garantire che siano piantate soltanto varietà che, per il loro basso livello di cannabinoidi psicoattivi, non sono idonee alla lavorazione di cannabis e di altri stupefacenti simili.

2. Nell'ambito del presente rinvio pregiudiziale, la Corte di giustizia è chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con il diritto dell'Unione di una misura adottata dalle autorità rumene che impedisce la coltivazione della canapa in ambienti chiusi e predisposti con un sistema idroponico.

[1] Lingua originale: lo spagnolo.

## I. Contesto normativo

### *A. Diritto dell'Unione*

*1. Regolamento (UE) n. 1307/2013* [2]

3. Il considerando 28 enuncia quanto segue:

«Per quanto riguarda la canapa, è opportuno mantenere misure specifiche atte a impedire l'occultamento di colture illegali tra quelle ammissibili al pagamento di base, il che perturberebbe il mercato della canapa. I pagamenti dovrebbero continuare pertanto a essere concessi unicamente per le superfici seminate con varietà di canapa che offrono determinate garanzie in relazione al loro contenuto di sostanza stupefacente».

4. L'articolo 4 («Definizioni e relative disposizioni») così dispone:

«1. Ai fini del presente regolamento si intende per:

(…)

c) "attività agricola":

   i) la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, compresi la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli,

   (…)

d) "prodotti agricoli": i prodotti, esclusi i prodotti della pesca, elencati nell'allegato I dei trattati, nonché il cotone;

e) "superficie agricola": qualsiasi superficie occupata da seminativi, prati permanenti e pascoli permanenti, o colture permanenti;

f) "seminativo": terreno utilizzato per coltivazioni agricole o superficie disponibile per la coltivazione ma tenuta a riposo, comprese le superfici ritirate dalla produzione a norma degli articoli 22, 23 e 24 del regolamento (CE) n. 1257/1999, dell'articolo 39 del regolamento (CE) n. 1698/2005 e dell'articolo 28 del regolamento (UE) n. 1305/2013, a prescindere dal fatto che sia adibito o meno a coltivazioni in serre o sotto coperture fisse o mobili;

(…)».

5. L'articolo 32 («Attivazione dei diritti all'aiuto») così prevede:

«1. Il sostegno nell'ambito del regime di pagamento di base è concesso agli agricoltori, tramite dichiarazione ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 1, previa attivazione di un diritto all'aiuto per ettaro ammissibile nello Stato membro nel quale il diritto è stato assegnato (…)

[2] Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio (GU 2013, L. 347, pag. 608).

2. Ai fini del presente titolo, per "ettaro ammissibile" si intende:

a) qualsiasi superficie agricola dell'azienda, comprese le superfici che non erano in buone condizioni agronomiche al 30 giugno 2003 negli Stati membri che hanno aderito all'Unione il 1º maggio 2004 i quali avevano optato al momento dell'adesione a favore dell'applicazione del regime di pagamento unico per superficie, utilizzata per un'attività agricola o, qualora la superficie sia utilizzata anche per attività non agricole, sia utilizzata prevalentemente per attività agricole; (...)

(…)

3. Ai fini del paragrafo 2, lettera a):

a) quando la superficie agricola di un'azienda è utilizzata anche per attività non agricole, essa si considera utilizzata prevalentemente per attività agricole se l'esercizio di tali attività agricole non è seriamente ostacolato dall'intensità, dalla natura, dalla durata e dal calendario delle attività non agricole;

b) gli Stati membri possono predisporre un elenco delle superfici che sono utilizzate prevalentemente per attività non agricole.

Gli Stati membri definiscono i criteri per l'applicazione del presente paragrafo sul loro territorio.

4. Sono considerate quali ettari ammissibili solo le superfici conformi alla definizione di ettaro ammissibile nel corso dell'intero anno civile, salvo in caso di forza maggiore o di circostanze eccezionali.

(…)

Le superfici utilizzate per la produzione di canapa sono ettari ammissibili solo se il tenore di tetraidrocannabinolo delle varietà coltivate non supera lo 0,2%».

*2. Regolamento (UE) n. 1308/2013* [3]

6. Ai sensi dell'articolo 1 («Ambito di applicazione») del regolamento:

«1. Il presente regolamento istituisce un'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, ossia di tutti i prodotti elencati nell'allegato I dei trattati, esclusi i prodotti della pesca e dell'acquacoltura come definiti negli atti normativi dell'Unione relativi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

2. I prodotti agricoli definiti al paragrafo 1 si suddividono nei seguenti settori, elencati nelle rispettive parti dell'allegato I:

(…)

[3] Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 671).

h) lino e canapa, parte VIII;

(…)».

7. Nella parte VIII dell'allegato I («Elenco dei prodotti di cui all'articolo 1, paragrafo 2») la «canapa (*Cannabis sativa L.*)» figura con il codice NC 5302.

8. L'articolo 189 («Importazioni di canapa») così dispone:

«1. I seguenti prodotti possono essere importati nell'Unione solo se sono soddisfatte le seguenti condizioni:

a) la canapa greggia di cui al codice NC 5302 10 00 soddisfa le condizioni previste all'articolo 32, paragrafo 6, e all'articolo 35, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1307/2013;

b) i semi di varietà di canapa di cui al codice NC ex 1207 99 20 destinati alla semina sono corredati della prova che il tasso di tetraidrocannabinolo della varietà interessata non è superiore a quello fissato a norma dell'articolo 32, paragrafo 6, e dell'articolo 35, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1307/2013;

c) i semi di canapa diversi da quelli destinati alla semina di cui al codice NC 1207 99 91, possono essere importati solo da importatori riconosciuti dallo Stato membro in modo da assicurare che non siano destinati alla semina.

2. Il presente articolo si applica fatte salve disposizioni più restrittive adottate dagli Stati membri nel rispetto del TFUE e degli obblighi derivanti dall'accordo sull'agricoltura dell'OMC».

### *B. Diritto rumeno*

#### *1. Legge n. 18/1991 sulla proprietà fondiaria* [4]

9. L'articolo 2, lettera a), prevede quanto segue:

«In funzione della loro destinazione, i terreni sono:

a) terreni a destinazione agricola, vale a dire:

– i terreni agricoli produttivi - seminativi, vigneti, frutteti, vivai viticoli e di alberi da frutto, piantagioni di luppolo e gelsi, pascoli, prati, serre, ripari per la coltivazione forzata, semenzai e altre strutture simili;

– i terreni con vegetazione forestale, se non rientrano negli interventi selvicolturali, i pascoli arborati;

[4] Legea nr. 18/1991, din 19 februarie 1991, a fondului funciar (legge n. 18/1991, del 19 febbraio 1991, sulla proprietà fondiaria) (Monitorul Oficial al României, parte I, n. 1 del 5 gennaio 1998) e successive modifiche. In prosieguo: la «legge n. 18/1991».

– i terreni occupati da costruzioni e gli impianti agro-zootecnici, gli impianti di piscicoltura e per il miglioramento dei terreni, le strade della rete viaria rurale, le piattaforme e gli spazi di stoccaggio che sono funzionali alla produzione agricola;

– i terreni improduttivi che possono essere predisposti nell'ambito dei perimetri di miglioramento e utilizzati per la produzione agricola».

*2. Legge n. 339/2005* [5]

10. L'articolo 12 così dispone:

«(1) La coltivazione delle piante contenenti sostanze sottoposte al controllo della normativa nazionale è consentita solo se sono trattate per scopi tecnici, ai fini della produzione di steli, fibre, semi e olio, per scopi medici e scientifici e solo con l'autorizzazione del Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale (Ministero dell'Agricoltura, delle Foreste e dello Sviluppo rurale), tramite le direzioni per l'agricoltura e lo sviluppo rurale distrettuali o del Comune di Bucarest, sulla base delle stime annuali stabilite secondo le disposizioni dell'articolo 42, paragrafo 1, lettera e), della presente legge e delle norme metodologiche per l'applicazione di quest'ultima.

(…)

(4) I coltivatori di cannabis e papavero da oppio autorizzati sono tenuti a seminare i terreni posseduti solo con semi di varietà registrate nel Catalogul oficial al soiurilor și hibrizilor de plante de cultură din România (Catalogo ufficiale delle varietà e degli ibridi di colture della Romania) o nei Cataloagele Comunităților Europene (Cataloghi delle Comunità europee), prodotti da stabilimenti autorizzati dal Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale, tramite le autorità territoriali di controllo e certificazione delle sementi».

*3. Norme metodologiche di applicazione della legge n. 339/2005* [6]

11. L'articolo 4, paragrafo 5, lettera b), prevede quanto segue:

«Per il rilascio dell'autorizzazione per la coltivazione delle piante contenenti sostanze stupefacenti e psicotrope, ai fini dell'utilizzo nell'industria e/o nell'alimentazione, nel campo scientifico o tecnico o per la produzione di sementi, i coltivatori devono presentare domanda alle direzioni per l'agricoltura distrettuali o del Comune di Bucarest (…). La domanda deve essere corredata dei seguenti documenti, in originale e in copia, a seconda dello scopo dell'autorizzazione:

(…)

[5] Legea nr. 339 din 29 noiembrie 2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope (Monitorul Oficial al României, parte I, n. 1095, del 5 dicembre 2005) (legge n. 339 del 29 novembre 2005, sul regime giuridico delle piante, delle sostanze e dei preparati stupefacenti e psicotropi). In prosieguo: la «legge n. 339/2005».

[6] Normele metodologice din 22 decembrie 2006 de aplicare a prevederilor Legii nr. 339/2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope (Norme metodologiche del 22 dicembre 2006, di applicazione delle disposizioni della legge n. 339/2005, sul regime giuridico delle piante, delle sostanze e dei preparati stupefacenti e psicotropi), approvate con decisione del Governo n. 1915/2006 (Monitorul Oficial al României, parte I, n. 18 dell'11 gennaio 2007), come modificate. In prosieguo: le «Norme metodologiche di applicazione della legge n. 339/2005».

b) l'atto di proprietà, verbali/certificati di possesso o altri atti che giustificano l'utilizzo legittimo della superficie di terreno agricolo;

(…)».

## II. Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

12. Il 14 gennaio 2021 la Biohemp Concept SRL (in prosieguo: la «Biohemp») ha chiesto alla Direcția pentru Agricultură Județeană Alba (Direzione per l'agricoltura del distretto di Alba, Romania; in prosieguo: l'«autorità distrettuale») l'autorizzazione per la coltivazione della canapa (*Cannabis sativa L.*) su una superficie di 0,54 ettari.

13. Il 27 gennaio 2021, l'autorità distrettuale ha rilasciato l'autorizzazione solo per una superficie di 0,50 ettari. Ha invece negato l'autorizzazione per la restante superficie di 0,04 ettari in quanto non si trattava di un terreno agricolo ma di una struttura per scopi agro-zootecnici che non soddisfaceva le condizioni previste dall'articolo 4, paragrafo 5, lettera b), delle Norme metodologiche di applicazione della legge n. 339/2005.

14. La Biohemp ha presentato un reclamo avverso la decisione del 27 gennaio 2021, che l'autorità distrettuale ha respinto il 17 febbraio 2021.

15. Il 13 aprile 2021 la Biohemp ha proposto dinanzi al Tribunalul Alba (Tribunale superiore di Alba, Romania) un ricorso diretto ad ottenere l'autorizzazione per l'intera superficie di 0,54 ettari.

16. Il giudice di primo grado ha respinto il ricorso di Biohemp, essenzialmente per motivi connessi all'applicazione delle norme nazionali[7].

17. La Biohemp ha presentato un ricorso alla Curtea de Apel Alba Iulia (Corte d'appello di Alba Iulia, Romania) in cui dichiara, come punti rilevanti, di voler coltivare nell'ambiente protetto di 400 $m^2$, con sistema idroponico, canapa con concentrazione legale di tetraidrocannabinolo[8] fino allo 0,2%.

18. La Biohemp sostiene, sulla stessa linea, che con la coltivazione della canapa in ambienti protetti si ottengono piante con concentrazioni di cannabidiolo[9] del 12-14%, mentre la canapa coltivata all'aperto (in terreno agricolo) ha una concentrazione di CBD fino all'1%. Le imprese che trasformano la canapa preferiscono acquistare soprattutto canapa coltivata in ambienti protetti, in ragione della concentrazione molto più elevata di CBD.

[7] Per il giudice di primo grado era irrilevante che la Biohemp avesse a disposizione l'intera superficie di 0,54 ettari, iscritta nel registro agricolo, dal momento che le norme applicabili riguardano l'uso legittimo «della superficie di terreno agricolo». Il capannone non può essere assimilato a una superficie di terreno agricolo ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, lettera b), delle Norme metodologiche della legge n. 339/2005. Tale articolo non si riferisce ai terreni a «destinazione agricola», ma *stricto sensu*, a terreni agricoli produttivi menzionati all'articolo 2, lettera a), primo trattino, della legge n. 18/1991.

[8] In prosieguo: il «THC».

[9] In prosieguo: il «CBD».

19. Sulla base di tali elementi, il ricorso proposto si basa su motivi attinenti sia al diritto nazionale [10] sia al diritto dell'Unione. Per quanto riguarda quest'ultimo, oltre alle citazioni giurisprudenziali in esso contenute [11], la Biohemp sottolinea che nessuna norma dell'Unione impone la coltivazione della canapa esclusivamente all'aperto, essendone quindi consentita la coltivazione in ambienti protetti, ossia serre, ripari per la coltivazione forzata e simili. Limitando la coltivazione della canapa a quella in campo, l'autorità distrettuale rifiuterebbe il riconoscimento di un settore già riconosciuto e accettato dalla Commissione europea, e, implicitamente, negherebbe agli agricoltori rumeni l'accesso al mercato interno, in violazione del TFUE.

20. L'autorità distrettuale si oppone alla richiesta della Biohemp invocando anch'essa argomenti di diritto nazionale [12] e di diritto dell'Unione. Quanto a questi ultimi, essa sostiene, in sostanza, che:

– la canapa con una concentrazione di THC inferiore allo 0,2% coltivata in Romania e monitorata dal Ministero per l'agricoltura e lo sviluppo rurale è una coltura in campo creata nel rispetto della tecnologia di coltivazione secondo la letteratura scientifica, là dove sono garantite le condizioni della pianta rispetto al clima e al suolo;

– dalla procedura A per il prelievo di campioni di determinazione del contenuto di THC, come istituita dall'allegato III, punti 2.1 («Campioni») e 2.2 («Dimensioni del campione») del regolamento delegato (UE) n. 639/2014 [13], si evince che la coltivazione della canapa avviene in campo.

21. In questo contesto, la Curtea de Apel Alba Iulia (Corte d'appello di Alba Iulia) ha sottoposto alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

«Se i regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013, nonché gli articoli 35, 36 e 38 TFUE debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale nei limiti in cui vieta la coltivazione della canapa (*Cannabis sativa L.*) in sistemi idroponici in ambienti chiusi predisposti».

[10] Secondo la Biohemp, la legge n. 339/2005 non prevede alcuna restrizione relativa al luogo in cui può essere coltivata la canapa. Le sue Norme metodologiche di applicazione non riguardano la nozione di terreno agricolo produttivo, ma solo quella di terreno agricolo. Ne consegue che l'interpretazione *in extenso* della nozione di terreno agricolo nel senso di terreno a destinazione agricola, così come prevista dall'articolo 2, lettera a), della legge n. 18/1991, sarebbe quella corretta. Inoltre, sebbene il capannone di 400 $m^2$, nel momento in cui è stato costruito e registrato nel catasto, avesse una destinazione agro-zootecnica, esso è attualmente ristrutturato e utilizzato come ambiente protetto per la coltivazione delle piante. Ciò risulta dall'attestato che ne certifica l'iscrizione nel registro agricolo, rilasciato dal Comune di Pianu (Romania).

[11] La Biohemp richiama le sentenze del 16 gennaio 2003, Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33; in prosieguo: la «sentenza Hammarsten»), e del 19 novembre 2020, B S e C A [Commercializzazione del cannabidiolo (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938; in prosieguo: la «sentenza B.S. e C.A. [Commercializzazione del cannabidiolo (CBD)]», nonché l'ordinanza dell'11 luglio 2008, Babanov (C-207/08, EU:C:2008:407).

[12] Ai fini del rilascio dell'autorizzazione, le normative applicabili prevedono il deposito di taluni atti rilasciati in relazione ai terreni agricoli produttivi, e non a costruzioni. La nozione di «terreni agricoli» deve essere interpretata *stricto sensu*, vale a dire nel senso di terreni agricoli produttivi conformemente alla legge 18/1991. Se si interpretasse *in extenso*, ciò comporterebbe la possibilità di coltivare la canapa anche in altre categorie di terreni a destinazione agricola (come quelli con vegetazione forestale o non produttivi), il che non sarebbe possibile. I terreni agricoli sarebbero diversi dai terreni occupati da costruzioni e impianti agro-zootecnici, che sono entrambi sottocategorie della categoria dei terreni a destinazione agricola.

[13] Regolamento delegato della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che modifica l'allegato X di tale regolamento (GU 2014, L 181, pag. 1). L'allegato III («Metodo dell'Unione per la determinazione quantitativa del tenore di Δ9-tetraidrocannabinolo nelle varietà di canapa») è stato inserito mediante il regolamento delegato (UE) 2017/1155 della Commissione, del 15 febbraio 2017, che modifica il regolamento delegato (UE) n. 639/2014 per quanto riguarda le misure di controllo relative alla coltivazione della canapa (…) e che modifica l'allegato X del regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2017, L 167, pag. 1).

## III. Procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

22. La domanda di pronuncia pregiudiziale è pervenuta presso la cancelleria della Corte il 29 dicembre 2022.

23. Hanno presentato osservazioni scritte il governo rumeno e la Commissione europea [14]. Entrambi, così come la Biohemp, sono comparsi all'udienza del 25 gennaio 2024.

## IV. Valutazione

### *A. Sulla ricevibilità*

24. Il governo rumeno sostiene che la questione pregiudiziale è irricevibile per quanto riguarda l'interpretazione degli articoli 35 e 36 TFUE. A sostegno della sua eccezione, invoca la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di situazioni puramente interne [15] e l'assenza nell'ordinanza di rinvio di qualsiasi spiegazione sul collegamento tra i due articoli e la controversia.

25. Secondo la Corte di giustizia, la regola generale è che le disposizioni del Trattato FUE in materia di libertà fondamentali non sono applicabili, in linea di principio, a una fattispecie in cui gli elementi si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro [16]. Tuttavia, tale regola generale conosce quattro eccezioni nelle quali, anche se si tratta di una situazione interna, può essere richiesta l'interpretazione di norme del diritto dell'Unione. I profili di queste eccezioni sono illustrati nella sentenza Ullens de Schooten [17] e non è necessario trascriverli qui.

26. Al fine di facilitare l'interpretazione del diritto dell'Unione nel caso di una situazione puramente interna, la Corte di giustizia esige che dalla decisione di rinvio risultino gli elementi concreti che consentono di stabilire un collegamento fra l'oggetto o le circostanze di una controversia, i cui elementi sono tutti collocati all'interno dello Stato membro, e le norme del diritto dell'Unione di cui si chiede l'interpretazione.

27. Spetta dunque al giudice del rinvio indicare in che misura, malgrado il suo carattere puramente interno, la controversia presenti con le disposizioni del diritto dell'Unione relative alle libertà fondamentali un elemento di collegamento che rende necessaria per la soluzione di tale controversia l'interpretazione in via pregiudiziale richiesta [18].

28. Nella presente causa potrebbero essere pregiudicate, in teoria, la libertà di stabilimento (la normativa rumena vieta l'esercizio dell'attività economica indipendente di un coltivatore di canapa in ambienti chiusi) e la libertà di circolazione delle merci (la Biohemp non potrebbe produrre, in questi ambienti, canapa da esportare verso altri Stati membri in cui esiste la domanda di tale prodotto).

[14] L'autorità distrettuale ha presentato osservazioni scritte fuori termine, ragion per cui la Corte di giustizia le ha respinte.

[15] Sentenza del 15 novembre 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), punto 55. In prosieguo: la «sentenza Ullens de Schooten».

[16] Sentenze Ullens de Schooten, punto 47; e del 18 gennaio 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33), punto 50.

[17] Sentenza Ullens de Schooten, punti da 50 a 53. V. altresì sentenza del 20 settembre 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754), punto 20.

[18] Sentenze Ullens de Schooten, punti 54 e 55; e del 2 marzo 2023, Bursa Română de Mărfuri (C-394/21, EU:C:2023:146), punti 50 e 51.

29. Orbene, l'ordinanza di rinvio non contiene alcuna motivazione sulla necessità di interpretare gli articoli 35 e 36 TFUE (né l'articolo 49 TFUE sulla libertà di stabilimento). Il giudice del rinvio si limita solo a menzionare che la Biohemp sostiene di aver concluso contratti di vendita della sua canapa con imprese di trasformazione stabilite in altri Stati membri.

30. In tali circostanze, la Corte di giustizia non può fornire al giudice del rinvio un'interpretazione degli articoli 35 e 36 TFUE che sia utile alla risoluzione della controversia [19] e la questione pregiudiziale è irricevibile per quanto riguarda tali articoli.

31. Il governo rumeno invoca la stessa irricevibilità anche per quanto riguarda l'interpretazione dell'articolo 38 TFUE; tuttavia la sua eccezione non può essere accolta.

32. L'articolo 38 TFUE è la prima delle disposizioni di diritto primario che disciplinano la PAC, i cui obiettivi sono definiti nell'articolo 39 TFUE. A differenza di quelli citati in precedenza, sono questi due gli articoli rilevanti per il presente procedimento, in quanto costituiscono il quadro di riferimento rispetto al quale devono essere interpretati i regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013, oggetto della domanda del giudice del rinvio. Ai fini dell'applicazione delle norme della PAC, è irrilevante che si tratti di una situazione puramente interna.

33. In udienza, la Biohemp ha affermato di aver richiesto l'autorizzazione a coltivare canapa su una superficie di 0,54 ettari [20] pur riconoscendo di non aver richiesto il pagamento diretto previsto dal regolamento n. 1307/2013.

34. Alla luce di tale riconoscimento, si pone la questione se la soluzione della controversia richieda che la Corte di giustizia interpreti, come auspicato dal giudice del rinvio, le disposizioni del regolamento n. 1307/2013, che istituisce pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla PAC.

35. In linea di principio, spetta al giudice nazionale valutare se le questioni sollevate siano necessarie per risolvere la controversia [21]. La Corte di giustizia può tuttavia respingerle qualora le ritenga ipotetiche o irrilevanti a tal fine [22].

36. La normativa rumena richiede l'autorizzazione per piantare la canapa in quanto questo prodotto contiene, in misura maggiore o minore, sostanze stupefacenti, che possono essere utilizzate per la produzione di droghe. Le disposizioni del regolamento 1307/2013 si applicherebbero all'autorizzazione se, contemporaneamente o successivamente, la Biohemp avesse richiesto un pagamento diretto per la sua azienda.

[19] Sentenze del 19 aprile 2018, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264), punto 22; e del 2 settembre 2021, Irish Ferries (C-570/19, EU:C:2021:664), punto 133.

[20] Come già indicato, l'autorità distrettuale ha concesso l'autorizzazione solo per il terreno (0,50 ettari) all'aperto, ma non per la superficie (0,04 ettari) chiusa predisposta per la coltivazione della canapa al suo interno mediante irrigazione idroponica.

[21] Spetta al giudice nazionale, cui è sottoposta la controversia, assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale e valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, sia la necessità, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte (sentenze del 26 maggio 2011, Stichting Natuur en Milieu e a., da C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, punto 47; del 9 settembre 2015, X e van Dijk, C-72/14 e C-197/14, EU:C:2015:564, punto 57; e del 12 maggio 2021, Altenrhein Luftfahrt, C-70/20, EU:C:2021:379, punto 25).

[22] La Corte di giustizia ha più volte sottolineato che il procedimento ex articolo 267 TFUE costituisce uno strumento di cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi d'interpretazione del diritto dell'Unione loro necessari per risolvere le controversie che essi sono chiamati a dirimere e che la ratio del rinvio pregiudiziale non risiede nell'esprimere pareri consultivi su questioni generiche o ipotetiche, bensì nella necessità di dirimere concretamente una controversia [sentenze del 22 marzo 2022, Prokurator Generalny (Sezione disciplinare della Corte suprema — Nomina), C-508/19, EU:C:2022:201, punti da 60 a 62; e del 9 gennaio 2024 G e a., (Nomina dei giudici ordinari in Polonia) C-181/21 e C-269/21, EU:C:2024:1, punti 62 e 64].

37. Per contro, se l'impresa che chiede l'autorizzazione alla coltivazione non richiede il pagamento diretto previsto dal regolamento n. 1307/2013, si potrebbe sostenere che quest'ultimo diviene inapplicabile e che è inutile interpretarlo per risolvere la controversia. In linea di principio, quindi, il rinvio pregiudiziale sarebbe irricevibile per quanto riguarda l'interpretazione di tale regolamento.

38. Orbene, la Corte di giustizia potrebbe evitare tale dichiarazione di irricevibilità e fornire al giudice del rinvio l'interpretazione del regolamento n. 1307/2013, qualora ritenesse che vi sia un nesso *necessario* tra la domanda di autorizzazione alla coltivazione di canapa e le norme sostanziali di tale regolamento.

39. Per giungere a tale soluzione, come spiegherò in seguito, le condizioni di accesso al pagamento diretto per la produzione di canapa dovrebbero essere considerate applicabili all'autorizzazione per la coltivazione, *anche se il produttore non chiede tale pagamento*, trattandosi di una pianta con varietà idonee alla produzione di stupefacenti, la cui coltivazione non può essere effettuata liberamente e senza controlli da parte dell'autorità.

40. Riconosco che un tale nesso non è facile da ammettere; tuttavia, a mio avviso, non esiste altra possibilità per dichiarare la questione pregiudiziale ricevibile per quanto riguarda l'interpretazione del regolamento n. 1307/2013. Mi pronuncerò su tale regolamento nel caso in cui anche la Corte di giustizia condividesse tale tesi.

41. In ogni caso, poiché il giudice del rinvio chiede l'interpretazione del regolamento n. 1308/2013, i cui articoli 1, paragrafo 2, lettera h), e 189, paragrafo 2, trattano specificamente della coltivazione della canapa, il rinvio è ricevibile in relazione a tale regolamento.

### *B. L'esame nel merito*

42. La canapa (*Cannabis sativa L.*) è una specie della famiglia delle *cannabaceae*. Tali piante presentano un elevato contenuto di diversi tipi di fitocannabinoidi, concentrati in una linfa viscosa prodotta in strutture ghiandolari note come tricomi.

43. Dalle informazioni ricevute [23] si evince che i due fitocannabinoidi più importanti della canapa sono il THC (il componente psicoattivo primario della pianta, che ha natura di stupefacente) e il CBD (che non è considerato psicoattivo né stupefacente). Sembra inoltre che il CBD riduca gli effetti psicoattivi del THC.

44. Il combinato disposto dell'articolo 38, paragrafo 3, TFUE e del suo allegato I rivela che la canapa è soggetta alla PAC.

45. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera h), del regolamento n. 1308/2013, la canapa rientra nell'organizzazione comune dei mercati (in prosieguo: l'«OCM») dei prodotti agricoli. Secondo l'allegato I, parte VIII, del suddetto regolamento, il settore della canapa destinata alla produzione di fibre comprende la «canapa (*Cannabis sativa L*) greggia o preparata, ma non filata; stoppe e cascami di canapa (compresi i cascami di filati e gli sfilacciati)».

[23] È logico che le valutazioni di ordine tecnico indispensabili per rispondere al giudice del rinvio siano quelle risultanti dal fascicolo e dalle osservazioni delle parti, che dovrebbero riflettere l'attuale livello di conoscenze scientifiche in materia. Né queste conclusioni né la futura sentenza della Corte di giustizia hanno altra portata se non propriamente giuridica.

46. Nell'ambito della PAC è ammessa soltanto la coltivazione di canapa inidonea a produrre stupefacenti, con una bassa percentuale di THC [24]. La canapa industriale ha diversi usi leciti che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi del Green Deal europeo [25].

47. Gli agricoltori che coltivano la canapa possono beneficiare dei pagamenti diretti per superficie (pagamento di base o pagamento unico per superficie) [26] nell'ambito della PAC, a condizione che rispettino: a) le *condizioni standard* di ammissibilità ai pagamenti diretti fissate dal regolamento n. 1307/2013; e b) i *requisiti aggiuntivi specifici* volti a garantire che nessuna coltura illecita di canapa riceva un sostegno da parte della PAC:

– per quanto riguarda le *condizioni standard*, ciò che è in discussione in questa controversia è se un «ambiente chiuso predisposto» per la coltivazione idroponica possa essere qualificato come «superficie agricola»;

– circa i *requisiti aggiuntivi specifici*, la discussione si concentra sul livello di THC e CBD della canapa coltivata in un ambiente chiuso mediante un sistema idroponico.

48. Prima di affrontare ciascuno di questi due elementi, devo sottolineare che gli Stati membri non possono imporre ulteriori restrizioni alla coltivazione della canapa sulla base dell'articolo 189, paragrafo 2, del regolamento n. 1308/2013.

49. Detta disposizione autorizza gli Stati membri solo a introdurre «disposizioni più restrittive» di quelle previste (dallo stesso articolo 189, paragrafo 1) per le importazioni di canapa da paesi terzi. Una siffatta possibilità non consente di inasprire le norme interne sulla produzione di canapa in contrasto con quelle stabilite dal diritto dell'Unione.

50. Ciò è confermato dalla sentenza Hammarsten [27], relativa al divieto contenuto nella legge svedese di coltivare e detenere canapa industriale rientrante nell'ambito dell'OCM nel settore. Secondo la Corte di giustizia, il divieto nazionale colpiva direttamente tale OCM e privava gli agricoltori residenti in Svezia di qualsiasi possibilità di pretendere di avvalersi degli aiuti istituiti dal diritto dell'Unione.

51. La sentenza Hammarsten e l'articolo 189, paragrafo 1, del regolamento n. 1308/2013 dimostrano che esiste un certo nesso tra l'autorizzazione a piantare canapa e la possibilità di ottenere i pagamenti diretti della PAC previsti per tale coltivazione dal regolamento n. 1307/2013.

52. Infatti, l'articolo 189, paragrafo 1, del regolamento n. 1308/2013 consente l'importazione nell'Unione di canapa grezza solo se sono soddisfatte le condizioni di cui agli articoli 32, paragrafo 6, e 35, paragrafo 3, del regolamento n. 1307/2013.

[24] V. paragrafi 83 e segg. delle presenti conclusioni.

[25] Può essere utilizzata come fibra tessile simile al lino; per la produzione di alimenti per il consumo umano a partire dai semi di canapa decorticati e di mangimi per animali con i semi interi; per l'uso nell'edilizia di calcestruzzo di canapa, lana e pannelli isolanti; per la produzione di carta a partire dalle fibre di canapa; per la produzione di cosmetici (oli, lozioni o shampoo); e come biocarburante. V. i dati forniti dalla Commissione all'indirizzo https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crop-productions-and-plant-based-products/hemp_it.

[26] Gli Stati membri possono decidere di concedere, a determinate condizioni, un sostegno accoppiato facoltativo agli agricoltori che coltivano canapa, come avviene attualmente in Francia, Polonia e Romania.

[27] Sentenza Hammarsten, punti 30 e 31. Nel dispositivo, la Corte di giustizia ha dichiarato che «[i]l 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».

53. Dette condizioni (che, in linea di principio, sono richieste per ottenere i pagamenti diretti per le superfici coltivate con questa coltura) devono essere intese come applicabili anche alla produzione interna di canapa nell'Unione. In altre parole, questi articoli stabiliscono i limiti per la coltivazione «legale» della canapa negli Stati membri, indipendentemente dal fatto che il produttore richieda o meno il pagamento diretto per la superficie coltivata.

### *1. Nozione di superficie agricola*

54. Ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento n. 1307/2013, «il sostegno nell'ambito del regime di pagamento di base è concesso agli agricoltori (…) previa attivazione di un diritto all'aiuto per ettaro ammissibile (…)».

55. Ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 2, lettera a), dello stesso regolamento, la nozione di «ettaro ammissibile» comprende «qualsiasi superficie agricola dell'azienda (…) utilizzata per un'attività agricola o, qualora la superficie sia utilizzata anche per attività non agricole, sia utilizzata prevalentemente per attività agricole».

56. La nozione di «superficie agricola», come definita all'articolo 4, paragrafo 1, lettera e), del regolamento n. 1307/2013, comprende «qualsiasi superficie occupata da seminativi, prati permanenti e pascoli permanenti, o colture permanenti».

57. Il «seminativo» è definito all'articolo 4, paragrafo 1, lettera f), del regolamento n. 1307/2013 come «terreno utilizzato per coltivazioni agricole o superficie disponibile per la coltivazione ma tenuta a riposo (…) a prescindere dal fatto che sia adibito o meno a coltivazioni in serre o sotto coperture fisse o mobili».

58. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 1307/2013, l'«attività agricola» comprende «la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, compresa la raccolta (…)» intendendo per «prodotti agricoli», conformemente alla lettera d), «i prodotti (…) elencati nell'allegato I dei trattati (…)», tra cui la canapa.

59. La qualificazione come «seminativi» e di conseguenza, come «superficie agricola», ai sensi di dette disposizioni, dipende dall'effettiva destinazione (anche in violazione delle disposizioni nazionali sulla loro qualificazione) [28] di detti terreni [29].

60. Le superfici ammissibili al pagamento dell'aiuto devono essere agricole, fare parte dell'azienda dell'agricoltore ed essere utilizzate per attività agricole o, in caso di uso concorrente, essere utilizzate prevalentemente per siffatte attività [30].

[28] Sentenza del 29 aprile 2021, Piscicola Tulcea e Ira Invest (C-294/19 e C-304/19, EU:C:2021:340), punto 63: «una superficie deve essere qualificata "agricola" quando è effettivamente utilizzata come "seminativo", ai sensi delle disposizioni richiamate al punto 61 della presente sentenza (v., per analogia, sentenza del 14 ottobre 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, punto 37), e (…) tale qualificazione non può essere rimessa in discussione unicamente per la circostanza che una siffatta superficie è stata utilizzata come seminativo in violazione di disposizioni nazionali in materia di classificazione dei terreni».

[29] Sentenze del 14 ottobre 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606), punto 37; del 2 luglio 2015, Wree (C-422/13, EU:C:2015:438), punto 36; del 2 luglio 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439), punto 56; e del 29 aprile 2021, Piscicola Tulcea e Ira Invest (C-294/19 e C-304/19, EU:C:2021:340), punto 62.

[30] Sentenze del 2 luglio 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439), punto 54; e del 29 aprile 2021, Piscicola Tulcea e Ira Invest (C-294/19 e C-304/19, EU:C:2021:340), punto 64.

61. A mio avviso, le disposizioni appena citate dei regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013, nonché la giurisprudenza della Corte di giustizia sulla nozione di superficie agricola, consentono di ritenere che la coltivazione della canapa in un «ambiente chiuso predisposto», con un sistema idroponico, rientri in tale nozione.

62. Un ambiente chiuso e predisposto per la coltivazione della canapa è una porzione di terreno, con una struttura sovrapposta, utilizzata per un'attività agricola, come la coltivazione della canapa. Per «seminativo» si intende, come ho appena esposto, il terreno utilizzato per coltivazioni agricole, «a prescindere dal fatto che sia adibito o meno a *coltivazioni in serre o sotto coperture fisse o mobili*» [31].

63. Al pari di una *serra* o di qualsiasi altra struttura analoga (che non consiste, in senso stretto, in un edificio nel senso usuale del termine), un ambiente chiuso e predisposto per la coltivazione della canapa comprende una *copertura fissa* collocata sul terreno, il che non impedisce di classificarlo come superficie agricola. La somiglianza tra una serra e un capannone predisposto per la coltivazione della canapa con sistema idroponico è evidente. Al giorno d'oggi, le serre non sono realizzate solo con una semplice struttura metallica e in plastica, ma si utilizzano anche altri materiali e strutture più solide, come ad esempio il policarbonato o il vetro.

64. Ciò che rileva, come afferma la giurisprudenza citata, è che la superficie (anche con la struttura fissa sovrapposta) sia destinata alla produzione agricola, nella fattispecie alla canapa.

65. La Commissione contesta tale ragionamento facendo valere che la coltivazione della canapa può beneficiare del regime di pagamento di base agli agricoltori solo se è realizzata all'aperto, e non quando è realizzata in una struttura chiusa con un sistema idroponico.

66. Secondo la Commissione, l'articolo 4, paragrafo 1, lettere e) ed f), del regolamento n. 1307/2013 richiede, per poter parlare di seminativo e di superficie agricola, l'*interazione* tra il suolo e la radice della pianta [32]. Lo stesso requisito si applicherebbe al regime di sostegno accoppiato facoltativo [33] e non sarebbe soddisfatto nel caso di coltivazione della canapa in un ambiente chiuso con un sistema idroponico.

67. Non condivido l'argomento della Commissione. Dalla formulazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettere e) ed f), del regolamento n. 1307/2013 non è possibile dedurre che solo le superfici agricole sulle quali la radice della pianta interagisce con il suolo possano essere seminativi. Questa idea corrisponde a una concezione dell'agricoltura superata dal progresso tecnologico.

[31] Articolo 4, paragrafo 1, lettera f), del regolamento n. 1307/2013. Il corsivo è mio.

[32] L'argomento della Commissione si riflette nel documento *Direct Payments Eligibility for direct payments of the Common Agricultural Policy*, maggio 2019, pag. 4, nei seguenti termini: «greenhouses are considered eligible provided the land maintains the characteristics of an agricultural area. However, in specific situations, e.g. cultivation of plants in pots with no interaction of the plants roots with the soil, or greenhouses where the soil is concrete (e.g. hydroponic cultivation), the areas are considered not eligible because the soil is not contributing to the development of the crop».

[33] All'articolo 53, paragrafo 5, il regolamento delegato n. 639/2014 prevede che «[g]li Stati membri possono non concedere un sostegno accoppiato per superficie alle superfici che non sono superfici ammissibili ai sensi dell'articolo 32, paragrafi 2, 3 e 4, del regolamento (UE) n. 1307/2013 (…)».

68. Sono anni che il suolo non è più un elemento indispensabile per la produzione agricola [34]. In condizioni naturali, il terreno funge certamente da serbatoio di minerali e sostanze nutritive per le piante, ma quando tali sostanze sono disciolte in acqua, possono essere assorbite direttamente dalle radici delle piante e il terreno non è più strettamente necessario per la crescita della pianta. In altri termini, l'«interazione delle radici con il suolo» non è indispensabile per lo sviluppo delle piante e per la produzione agricola.

69. L'idroponica è un sistema di coltivazione in cui le radici vengono alimentate con una soluzione nutritiva disciolta in acqua. Essa contiene gli elementi chimici necessari allo sviluppo delle piante che possono crescere in un mezzo acquoso (o in un mezzo inerte come la sabbia lavata, la ghiaia o la perlite) a prescindere dal terreno (terra).

70. I benefici della coltivazione idroponica rispetto all'agricoltura tradizionale sono i seguenti:

– minor consumo di acqua e di sostanze nutritive, che possono essere meglio utilizzate;

– riduzione dell'utilizzo dei terreni agricoli ed eliminazione dei problemi di deterioramento della qualità degli stessi dovuto all'impiego di fertilizzanti e alla ripetizione di coltivazioni intensive;

– riduzione dell'uso di pesticidi, in quanto la coltivazione idroponica è combinata con la coltivazione in ambienti chiusi o semi-chiusi (come serre o capannoni predisposti), facilitando così il controllo degli organismi nocivi [35];

– maggiore vicinanza ai centri urbani di consumo e conseguente riduzione delle emissioni legate al trasporto dei prodotti agricoli.

71. I regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013 non contengono alcuna norma che subordini la qualificazione come seminativi o superfici agricole all'utilizzo di determinate tecniche di coltivazione. Non vi è pertanto motivo di ritenere che l'idroponica sia incompatibile con la classificazione di un terreno come superficie agricola.

72. Le norme dell'Unione non consentono l'uso di sistemi idroponici per la produzione biologica. Ciò è previsto dal regolamento (UE) 2018/848 [36], conformemente al considerando 28 [37] e all'allegato II, parte I («Norme di produzione vegetale»), punto 1.2 [38].

[34] Nelle superfici sotto serra, ad esempio, il terreno è spesso ricoperto da uno strato di sabbia e tutte le sostanze nutritive necessarie alle piante vengono aggiunte mediante irrigazione. In altri casi, la coltivazione viene effettuata sul terreno, ma le radici della pianta non penetrano in quest'ultimo, bensì rimangono in una copertura artificiale di torba o materiale simile, posta all'interno di un ampio tubo, alla quale vengono fornite sostanze nutritive tramite l'acqua di irrigazione, mentre le radici della pianta rimangono all'interno di questo tubo.

[35] Questo controllo consente l'utilizzo di tecniche di lotta biologica integrata, grazie alle quali vengono prodotti insetti predatori di organismi nocivi per debellare questi ultimi nelle coltivazioni, con l'obiettivo di ridurre o eliminare l'uso di insetticidi.

[36] Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio (GU 2018, L 150, pag. 1).

[37] «Poiché la produzione biologica vegetale si basa sul principio secondo cui i vegetali devono essere nutriti soprattutto attraverso l'ecosistema del suolo, i vegetali dovrebbero essere prodotti sul, e nel, suolo vivo, in associazione con il sottosuolo e il substrato roccioso. Di conseguenza, non dovrebbero essere ammesse né la produzione idroponica, né la coltivazione di vegetali in contenitori, sacche o aiuole in cui le radici non sono in contatto con il suolo vivo».

[38] «È vietata la produzione idroponica, vale a dire un metodo di coltivazione dei vegetali che non crescono naturalmente in acqua consistente nel porre le radici in una soluzione di soli elementi nutritivi o in un mezzo inerte a cui è aggiunta una soluzione di elementi nutritivi».

73. A mio avviso, se il legislatore ha voluto escludere la produzione idroponica dalla produzione biologica vegetale, è perché, implicitamente e *a sensu contrario*, la idroponica è ammessa per la produzione agricola convenzionale (non biologica).

74. L'idroponica come tecnica di coltivazione presenta vantaggi conformi agli obiettivi della PAC, come ho già anticipato e come tutte le parti hanno riconosciuto in udienza. In particolare, è conforme alla finalità della PAC [articolo 39, paragrafo 1, lettera a), TFUE] di «incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera».

75. I sistemi idroponici incrementano la produttività dell'agricoltura, favoriscono il progresso tecnologico e incoraggiano uno sviluppo più razionale dell'agricoltura, in quanto utilizzano meno risorse idriche e riducono l'estensione dei terreni necessari per la coltivazione.

76. L'idroponica favorisce anche il raggiungimento di altri due obiettivi della PAC, vale a dire, «garantire la sicurezza degli approvvigionamenti» [articolo 39, paragrafo 1, lettera d), TFUE] e «assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori» [articolo 39, paragrafo 1, lettera e), TFUE].

77. Questi due obiettivi sono conseguiti perché le coltivazioni idroponiche in ambienti chiusi sono meno dipendenti dalle condizioni atmosferiche rispetto alle coltivazioni tradizionali all'aperto e sono meno colpite dagli organismi nocivi. Nella stessa misura, esse garantiscono meglio l'approvvigionamento di prodotti agricoli consentendone la consegna a prezzi ragionevoli e a costi di trasporto inferiori.

78. È vero che la PAC sembra essere concepita più per l'agricoltura tradizionale, in quanto il sostegno agli agricoltori è fissato sulla base degli ettari ammissibili, vale a dire della superficie, il che è più coerente con l'agricoltura in campo aperto in cui le piante sono radicate nel terreno [39]. Tuttavia, è anche vero che, per altre colture (come ad esempio i prodotti ortofrutticoli), la coltivazione idroponica può essere molto conveniente e, in assenza di un divieto esplicito, non vedo ragioni sufficienti per escludere questi nuovi metodi di produzione, che ritengo conformi agli obiettivi della PAC.

79. In altre parole, le norme della PAC non devono essere interpretate in modo tale da rallentare lo sviluppo tecnologico dell'agricoltura, come avverrebbe se venissero esclusi i pagamenti diretti per superficie alle aziende in ambienti chiusi e predisposti con sistemi idroponici.

80. In ogni caso, la Commissione ha ammesso in udienza che sarebbe compatibile con il regolamento n. 1308/2013 la coltivazione della canapa in ambienti chiusi con sistemi idroponici, ma che tali coltivazioni non sarebbero ammissibili ai pagamenti diretti ai sensi del regolamento n. 1307/2013, pur potendo beneficiare di altri tipi di sostegni come, in particolare, quelli del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

81. Pur condividendo l'argomento della Commissione per quanto riguarda il regolamento n. 1308/2013, non lo ritengo corretto per quanto riguarda il regolamento n. 1307/2013. È vero che le coltivazioni della canapa in ambienti chiusi e con sistemi idroponici sono più intensive di

[39] In effetti, alcune produzioni agricole non sono adatte alla coltivazione con sistemi idroponici (ad esempio i cereali).

quelle all'aperto, dato che occupano meno terreno e pertanto i pagamenti diretti saranno inferiori [40]. Non vedo però alcun motivo per rifiutare i pagamenti diretti solo perché non vi è interazione tra le radici della pianta della canapa e il terreno, come ho appena sottolineato.

82. In sintesi, ritengo che la superficie destinata alla coltivazione della canapa in ambienti chiusi predisposti con sistemi idroponici possa essere considerata superficie agricola ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettere e) ed f), del regolamento n. 1307/2013.

### *2. Tenore di THC e CBD nella canapa*

83. La coltivazione della canapa è soggetta a *requisiti specifici* per l'ottenimento dei pagamenti diretti, a causa del fatto che da questa pianta possono essere estratte e commercializzate sostanze stupefacenti:

– ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 6, del regolamento n. 1307/2013, le superfici utilizzate per la produzione di canapa sono ettari ammissibili solo se il tenore di tetraidrocannabinolo delle varietà coltivate non supera lo 0,2%;

– sebbene non sia applicabile *ratione temporis* alla presente controversia, il regolamento (UE) 2021/2115 ha elevato il contenuto di THC allo 0,3% a partire dal 1º gennaio 2023 [41];

– l'articolo 53, paragrafo 5, del regolamento delegato n. 639/2014 estende tale requisito alle superfici di produzione di canapa affinché possano beneficiare del sostegno accoppiato facoltativo, di cui la Romania si è avvalsa;

– l'articolo 35, paragrafo 3, del regolamento n. 1307/2013 [42] conferisce alla Commissione il potere di adottare un atto delegato alle condizioni da esso previste [43]. La Commissione ha adottato il regolamento delegato n. 639/2014, il cui articolo 9 [44] impone agli agricoltori di utilizzare

[40] La superficie dei terreni utilizzati per tali produzioni sarà inferiore a quella della coltivazione della canapa all'aperto e anche i sostegni diretti per superficie ricevuti dagli agricoltori saranno di conseguenza inferiori. Tuttavia, la maggiore produttività della coltivazione in ambienti chiusi con sistemi idroponici può compensare la riduzione dei sostegni diretti per superficie.

[41] A partire dal 1º gennaio 2023, il regolamento n. 1307/2013 è abrogato e sostituito dal regolamento (UE) n. 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC), e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013 (GU 2021, L 435, pag. 1). L'articolo 4, paragrafo 4, secondo comma, del regolamento 2021/2115 prevede che «[l]e superfici utilizzate per la produzione di canapa sono ettari ammissibili solo se il tenore di tetraidrocannabinolo delle varietà coltivate non supera lo 0,3%». Il considerando 18 di detto regolamento afferma che «[p]er quanto riguarda le superfici utilizzate per la produzione di canapa, al fine di preservare la salute pubblica e di garantire la coerenza con altre normative, l'uso di sementi di varietà di canapa con tenore di tetraidrocannabinolo che non supera lo 0,3% dovrebbe essere compresa nella definizione di ettaro ammissibile».

[42] «Al fine di tutelare la salute pubblica, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 70 per stabilire le norme che subordinano la concessione di pagamenti all'uso di sementi certificate di determinate varietà di canapa e la procedura per la determinazione delle varietà di canapa e per la verifica del loro tenore di tetraidrocannabinolo in conformità dell'articolo 32, paragrafo 6».

[43] V., altresì, regolamento (UE) 2022/1393 della Commissione, dell'11 agosto 2022, che modifica il regolamento (CE) n. 1881/2006 per quanto riguarda i tenori massimi di delta-9-tetraidrocannabinolo (Δ9-THC) nei semi di canapa e nei prodotti derivati (GU 2022, L 211, pag. 83), abrogato implicitamente dal 24 maggio 2023 dal regolamento (UE) 2023/915 della Commissione, del 25 aprile 2023, relativo ai tenori massimi di alcuni contaminanti negli alimenti e che abroga il regolamento (CE) n. 1881/2006 (GU 2023, L 119, pag. 103).

[44] «Ai fini dell'articolo 32, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1307/2013, l'ammissibilità delle superfici investite a canapa è subordinata all'utilizzo di sementi delle varietà elencate nel "catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole" al 15 marzo dell'anno per il quale è concesso il pagamento, pubblicate a norma dell'articolo 17 della direttiva 2002/53/CE del Consiglio [, del 13 giugno 2002, relativa al catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole (GU 2002, L 193, pag. 1)]. Le sementi sono certificate a norma della direttiva 2002/57/CE del Consiglio [, del 13 giugno 2002, relativa alla commercializzazione delle sementi di piante oleaginose e da fibra (GU 2002, L 193, pag. 74)]».

sementi certificate di varietà elencate nel catalogo comune dell'Unione delle varietà delle specie di piante agricole. Sono 75 le varietà di canapa iscritte in questo catalogo.

84. Da questo insieme di norme risulta che gli agricoltori possono ottenere pagamenti diretti se seminano canapa di una delle varietà con un tenore di THC inferiore allo 0,2% (o allo 0,3% a partire dal 1º gennaio 2023). Nel caso di coltivazione della canapa all'aperto, non sembra esservi alcun rischio di aumento del THC.

85. Le condizioni specifiche per l'ammissibilità ai pagamenti diretti per la coltivazione della canapa costituiscono allo stesso tempo i requisiti per ottenere la relativa autorizzazione amministrativa a norma del diritto dell'Unione e per coltivare legalmente detto prodotto. Il rispetto delle suddette condizioni deve consentire ai produttori di svolgere questa attività, come sottolineato nella sentenza Hammarsten.

### *3. Divieto adottato dalle autorità rumene*

86. Dall'ordinanza di rinvio si evince che le autorità rumene vietano la coltivazione di canapa in ambienti chiusi e predisposti, con coltivazione idroponica, a causa del rischio che il tenore di THC delle piante così coltivate possa salire oltre i limiti consentiti, con conseguente danno per la salute pubblica.

87. L'instaurazione di un'OCM non impedisce agli Stati membri di applicare norme nazionali che perseguano uno scopo d'interesse generale diverso da quelli perseguiti dall'OCM, nemmeno se tali norme possono avere un'incidenza sul funzionamento del mercato comune nel settore interessato [45].

88. Le misure nazionali più restrittive volte a tutelare un obiettivo di interesse generale devono tuttavia soddisfare il requisito della proporzionalità, ossia devono essere idonee a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedere quanto è necessario per il suo raggiungimento. L'esame della proporzionalità deve farsi tenendo conto, in particolare, degli obiettivi della PAC nonché del buon funzionamento dell'OCM, il che impone un bilanciamento tra tali obiettivi e quello perseguito dalla normativa nazionale [46].

89. Inoltre, una misura restrittiva potrà essere ritenuta idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito solo se soddisfa veramente l'esigenza di conseguirlo in modo coerente e sistematico [47].

90. Il regolamento n. 1307/2013 e le altre norme dell'Unione sulla coltivazione della canapa industriale ponderano gli interessi in gioco, consentendo solo la coltivazione di canapa con livelli di THC inferiori allo 0,2%. Poiché in queste norme non vi è alcun riferimento esplicito alle tecniche di coltivazione della canapa industriale, uno Stato membro ha la possibilità di adottare ulteriori misure restrittive in relazione a tale coltivazione.

[45] Sentenze Hammarsten, punto 31; e del 23 dicembre 2015, Scotch Whisky Association e a. (C-333/14, EU:C:2015:845), punto 26.

[46] Sentenza del 23 dicembre 2015, Scotch Whisky Association e a. (C-333/14, EU:C:2015:845), punto 28.

[47] Sentenze del 3 marzo 2011, Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2011:110), punto 42; del 23 dicembre 2015, Scotch Whisky Association e a. (C-333/14, EU:C:2015:845), punto 37, e del 19 novembre 2020, B.S. e C.A. [Commercializzazione del cannabidiolo (CBD)], (C-663/18, EU:C:2020:938), punto 87.

91. Avvalendosi di questa possibilità, le autorità rumene hanno ritenuto che sussista un rischio reale che la coltivazione delle varietà di canapa in ambienti chiusi e con sistemi idroponici possa aumentare il livello di THC, superando il limite legale autorizzato dello 0,2%. La canapa così coltivata potrebbe essere «deviata» verso la produzione di stupefacenti, a danno della salute pubblica.

92. In considerazione di tale rischio, le autorità rumene, tenuto conto del principio di precauzione, applicano un divieto *ex ante*, sostenendo che effettuare controlli *ex post* sulle produzioni di canapa in ambienti chiusi non tutelerebbe sufficientemente l'interesse generale. Secondo le stesse, tali controlli sono previsti per la canapa coltivata all'aperto, ma non per quella coltivata in ambienti chiusi, i cui cicli di crescita e fioritura sono variabili [48].

93. La procedura A per il prelievo di campioni di determinazione del contenuto di THC è prevista, come ho segnalato, nell'allegato III del regolamento delegato n. 639/2014 [49] con le seguenti specifiche:

– punto 2.1.1 («Campioni»): «(…) in una popolazione di una determinata varietà di canapa si preleva una parte di 30 cm contenente almeno un'infiorescenza femminile per ogni pianta selezionata. Il prelievo deve essere effettuato durante il periodo compreso tra il ventesimo giorno successivo all'inizio e il decimo giorno successivo alla fine della fioritura (…)»;

– punto 2.2 («Dimensioni del campione»): «il campione è costituito dai prelievi effettuati su 50 piante per particella».

94. Spetta al giudice del rinvio valutare questa circostanza, così come le altre che incidono sulla proporzionalità della misura nazionale restrittiva (e, di conseguenza, sulla valutazione della sua compatibilità con il diritto dell'Unione). Tuttavia, la Corte di giustizia può fornire orientamenti a tal fine.

95. In primo luogo, la nocività degli stupefacenti (compresi quelli a base di canapa, quali la cannabis) non è contestata, cosicché la loro commercializzazione è vietata. Si autorizza, tuttavia, una commercializzazione rigorosamente controllata in vista dell'uso per scopi medici e scientifici [50].

96. Pertanto, l'interesse generale della tutela della salute pubblica può giustificare una misura nazionale che vieti la coltivazione della canapa quando le piante siano utilizzate per la produzione di sostanze stupefacenti come la cannabis, ottenuta dal THC.

97. In secondo luogo, le informazioni fornite dalla Biohemp sottolineano che la varietà di canapa piantata in un ambiente chiuso e con sistemi idroponici ha un tenore di THC non superiore allo 0,2%. La Biohemp afferma che la coltivazione al chiuso e con un sistema idroponico provoca un aumento del CBD della pianta, ma non del livello di THC. Secondo le autorità rumene, alcuni studi suggeriscono che anche quest'ultimo livello potrebbe aumentare, non essendoci attualmente analisi definitive che confermino il contrario.

[48] In udienza, il governo rumeno ha insistito sulle difficoltà logistiche di adattare questo tipo di controlli alla coltivazione di canapa in ambienti chiusi, poiché i cicli di fioritura sono diversi da quelli abituali all'aperto.

[49] Come modificato dal regolamento delegato 2017/1155.

[50] Sentenze del 16 dicembre 2010, Josemans, (C-137/09, EU:C:2010:774), punto 36, e B.S. e C.A. [Commercializzazione del cannabidiolo (CBD)], punto 59.

98. Come esposto dalla Commissione in udienza, se le piante appartengono a varietà di canapa autorizzate ad essere coltivate nell'Unione, esse devono avere un livello di THC non superiore allo 0,2%, anche in caso di semina in ambienti chiusi e con sistemi idroponici.

99. Fatte salve le verifiche effettuate sulla base di studi scientifici affidabili, sembra che un livello elevato di CBD in una determinata pianta di canapa comporti un livello inferiore di THC, per cui tale pianta non favorirebbe la produzione di stupefacenti. Nel caso di specie, si escluderebbe in tal modo il rischio di un aumento del livello di THC, il che tuttavia è una circostanza che spetta al giudice del rinvio determinare.

100. Il cannabinoide il cui aumento è stato constatato durante la coltivazione di varietà di canapa industriale al chiuso e con sistema idroponico, è, secondo le informazioni disponibili, il CBD.

101. Orbene, la Corte di giustizia ha già avuto modo di chiarire che, allo stato attuale delle conoscenze scientifiche, il CBD non contiene un principio psicoattivo [51]. Il CBD non dovrebbe pertanto essere classificato come stupefacente ai sensi della convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, conclusa a Vienna il 20 dicembre 1988 [52], a cui tutti gli Stati membri nonché l'Unione hanno aderito [53].

102. Se la coltivazione di canapa industriale in ambienti chiusi e con sistemi idroponici aumenta solo il CBD delle piante e non aumenta il loro tenore di THC (legalizzato), uno Stato membro non può senz'altro giustificare la sua restrizione con la tutela della salute pubblica. Il CBD, ripeto, allo stato attuale delle conoscenze, «non costituisce uno stupefacente, ai sensi della convenzione unica» [54].

103. In terzo luogo, una misura nazionale restrittiva della produzione di canapa industriale in ambienti chiusi e con sistemi idroponici potrebbe superare il giudizio di proporzionalità solo se applicata in modo coerente e sistematico.

104. Nel corso dell'udienza, si è discusso se sussistano in Romania i requisiti della coerenza e dell'applicazione sistematica del divieto. Secondo la Biohemp, in alcuni distretti (Constanța, Dâmbovița e Sibiu) di detto Stato membro sarebbe consentito questo tipo di coltivazione della canapa. Inoltre, in occasione di raccolti precedenti nello stesso distretto di Alba (Romania), le autorità avrebbero autorizzato la Biohemp a coltivare la canapa in ambienti chiusi e predisposti utilizzando la tecnica idroponica [55]. Il governo rumeno ha respinto queste affermazioni, senza che la controversia su questo punto sia stata risolta.

105. Spetta al giudice del rinvio, in ogni caso, verificare se la misura restrittiva nazionale sia applicata in modo sistematico e coerente nel territorio rumeno.

[51] Sentenza B.S. e C.A. [Commercializzazione del cannabidiolo (CBD)], punto 75.

[52] *Organizzazione delle Nazioni Unite, Serie dei trattati*, vol. 1582, n. I-27627.

[53] La Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, modificata dal Protocollo del 1972 di emendamenti della Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, fatta a New York il 30 marzo 1961 (*Organizzazione delle Nazioni Unite, Serie dei trattati*, vol. 520, n. 7515). V. sentenza B.S. e C.A. [Commercializzazione del cannabidiolo (CBD)], punto 76.

[54] Sentenza B.S. e C.A. [Commercializzazione del cannabidiolo (CBD)], punto 76.

[55] Secondo la Biohemp, nell'autorizzazione concessa dall'autorità distrettuale nel 2020 per la coltivazione della canapa era incluso il capannone di 400 $m^2$ ristrutturato e utilizzato come ambiente protetto per la coltivazione, paragonabile a una serra. In udienza, il governo rumeno ha contestato tale argomento, in quanto l'autorizzazione è stata richiesta per la coltivazione di 3 500 metri quadrati, senza specificare che in essi era ricompreso il capannone.

106. Infine, il principio di proporzionalità impone di verificare se vi sia un'alternativa meno restrittiva al divieto generalizzato di coltivazione della canapa in ambienti chiusi, al fine di conseguire l'obiettivo di tutela della salute pubblica perseguito dallo Stato rumeno.

107. A tal proposito, è ipotizzabile che questa modalità di coltivazione della canapa possa essere autorizzata a condizione che vengano effettuati controlli rigorosi al fine di garantire che le piante ottenute non superino la percentuale dello 0,2% di THC. Le difficoltà addotte dal governo rumeno per effettuare tali controlli potrebbero, eventualmente, essere superate applicando alla canapa coltivata in ambienti chiusi, tra le altre misure (oltre quella di ottenere l'obbligatoria autorizzazione), i controlli a campione per misurare il livello di THC previsti dal regolamento delegato n. 639/2014.

108. In sintesi, l'articolo 32, paragrafo 6, del regolamento n. 1307/2013 osta a una normativa nazionale che vieta la coltivazione di varietà di canapa con un tenore di THC inferiore allo 0,2%, qualora la tecnica di coltivazione utilizzata (in ambienti chiusi e predisposti con sistemi idroponici) comporti un aumento significativo del suo tenore di CBD, a meno che tale normativa non sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo di tutela della salute pubblica e non vada oltre quanto necessario per conseguirlo.

## V. Conclusioni

109. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo di rispondere alla Curtea de Apel Alba Iulia (Corte d'appello di Alba Iulia, Romania) nei seguenti termini:

«Il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, nonché il regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio,

devono essere interpretati nel senso che:

– l'articolo 4, paragrafo 1, lettere e) ed f), del regolamento n. 1307/2013 consente di qualificare come superficie agricola quella utilizzata per la coltivazione della canapa (*Cannabis sativa L.*) in ambienti chiusi predisposti con sistemi idroponici;

– l'articolo 32, paragrafo 6, del regolamento n. 1307/2013 osta, in linea di principio, a una normativa nazionale che vieta la coltivazione di varietà di canapa con un tenore di tetraidrocannabinolo (THC) inferiore allo 0,2%, qualora la tecnica di coltivazione utilizzata (in ambienti chiusi predisposti con sistemi idroponici) comporti un aumento significativo del suo tenore di cannabidiolo (CBD), a meno che tale normativa non sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo di tutela della salute pubblica e non vada oltre quanto necessario per conseguirlo, il che è una questione che spetta al giudice del rinvio chiarire».