



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
EVGENI TANCHEV
presentate il 14 maggio 2020¹

Causa C-663/18

**B.S.,
C.A.**

**con l'intervento di:
Ministère public,
Conseil national de l'Ordre des pharmaciens**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla cour d'appel d'Aix-en-Provence (Corte d'appello di Aix-en-Provence, Francia)]

«Rinvio pregiudiziale – Libera circolazione delle merci – Organizzazione comune dei mercati nel settore della canapa – Legislazione nazionale che limita l'importazione della canapa, da un altro Stato membro, soltanto alle fibre e ai semi»

1. La controversia principale verte sulla commercializzazione in Francia di una sigaretta elettronica il cui liquido contiene cannabidiolo (CBD), una molecola estratta dalla pianta di canapa ma che, a differenza del tetraidrocannabinolo (THC), parimenti estratto dalla canapa, risulta, quanto meno allo stato attuale delle conoscenze scientifiche, priva di effetti psicotropi. B.S. e C.A., amministratori della società che commercializza tale sigaretta elettronica con il nome di Kanavape, sono stati oggetto di una condanna penale da parte del tribunal correctionnel de Marseille (Tribunale penale di Marsiglia, Francia), in quanto l'olio di CBD contenuto nelle cartucce della suddetta sigaretta elettronica era estratto dall'intera pianta di canapa, compresi le foglie e i fiori. Infatti, la normativa francese limita la coltivazione, l'importazione, l'esportazione nonché l'uso industriale e commerciale della canapa soltanto alle fibre e ai semi.

2. Poiché l'olio di CBD contenuto nel Kanavape era importato, nel caso di specie, dalla Repubblica ceca, dove era coltivata la pianta di canapa ed era effettuata l'estrazione del CBD, il giudice del rinvio, ossia la cour d'appel d'Aix-en-Provence (Corte d'appello di Aix-en-Provence, Francia), si interroga sulla conformità della normativa francese alle disposizioni del Trattato FUE concernenti la libera circolazione delle merci e agli atti di diritto derivato adottati nell'ambito della politica agricola comune, più precisamente il regolamento (UE) n. 1307/2013² e il regolamento (UE) n. 1308/2013³.

¹ Lingua originale: il francese.

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).

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).

3. La presente causa fornirà quindi alla Corte l'opportunità di pronunciarsi sulla conformità di una normativa nazionale che limita l'importazione di una sostanza derivata dalla canapa, ossia l'olio di CBD, che secondo le parti starebbe diventando sempre più popolare, alle disposizioni del Trattato FUE e, in particolare, all'articolo 36 TFUE, che autorizza gli Stati membri ad adottare misure che vietino o limitino le importazioni per motivi attinenti alla tutela della salute e della vita delle persone.

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Trattato FUE

4. L'articolo 38 TFUE prevede quanto segue:

«1. L'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca.

Il mercato interno comprende l'agricoltura, la pesca e il commercio dei prodotti agricoli. Per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti. I riferimenti alla politica agricola comune o all'agricoltura e l'uso del termine "agricolo" si intendono applicabili anche alla pesca, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di questo settore.

(...)

3. I prodotti cui si applicano le disposizioni degli articoli da 39 a 44 inclusi sono enumerati nell'elenco che costituisce l'allegato I.

(...))».

5. L'allegato I dei Trattati, intitolato «Elenco previsto dall'articolo 38 [TFUE]», fa riferimento alla voce 57.01 della «nomenclatura di Bruxelles»⁴, che comprende la «[c]anapa (*Cannabis sativa*) greggia, macerata, stigliata, pettinata o altrimenti preparata, ma non filata; stoppa e cascami (compresi gli sfilacciati)». Tale allegato fa inoltre riferimento al capitolo 12 della nomenclatura di Bruxelles, relativo a «[s]emi e frutti oleosi; semi, sementi e frutti diversi; piante industriali e medicinali; paglie e foraggi».

4 La «nomenclatura di Bruxelles» cui fa riferimento l'allegato I dei Trattati è quella istituita dalla convenzione internazionale sulla nomenclatura per la classificazione delle merci nelle tariffe doganali, conclusa a Bruxelles il 15 dicembre 1950. Preciso, ad ogni fine utile, che la nomenclatura di Bruxelles si distingue dalla nomenclatura istituita dal regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio, del 23 luglio 1987, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune (GU 1987, L 256, pag. 1), detta «nomenclatura combinata», che si fonda a sua volta sulla convenzione internazionale sul sistema armonizzato di designazione e di codificazione delle merci, conclusa a Bruxelles il 14 giugno 1983 e approvata, con il suo protocollo di emendamento del 24 giugno 1986, a nome della Comunità economica europea, con la decisione 87/369/CEE del Consiglio, del 7 aprile 1987 (GU 1987, L 198, pag. 1). Preciso inoltre, da un lato, che la voce 57.01 della nomenclatura di Bruxelles corrisponde alla voce 5302 della nomenclatura combinata, che riguarda la «[c]anapa (*Cannabis sativa* L.), greggia o preparata, ma non filata; stoppe e cascami di canapa (compresi i cascami di filati e gli sfilacciati)», e, dall'altro, che il capitolo 12 della nomenclatura di Bruxelles corrisponde, in particolare, alla sottovoce 1207 99 91 della nomenclatura combinata, che riguarda i «[s]emi di canapa, anche frantumati, diversi da quelli destinati alla semina». V., a tale riguardo, Bianchi, D., *La politique agricole commune (PAC). Précis de droit agricole européen*, Bruylant, Bruxelles, 2^a edizione, 2012 (nota 378), e McMahon, J.A., *EU Agricultural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007 (paragrafo 1.06).

2. Regolamento n. 1307/2013

6. L'articolo 32, paragrafo 6, del regolamento n. 1307/2013 dispone quanto segue:

«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%».

3. Regolamento n. 1308/2013

7. L'articolo 189 del regolamento n. 1308/2013 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;

(...)

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 francese

8. L'articolo R. 5132-86 del code de la santé publique (codice della salute pubblica) dispone quanto segue:

«I. – È vietato produrre, fabbricare, trasportare, importare, esportare, detenere, offrire, cedere, acquistare o impiegare:

1° la cannabis, la sua pianta e la sua resina, i prodotti che la contengono o che sono ottenuti dalla cannabis, dalla sua pianta o resina;

2° i tetraidrocannabinoli, ad eccezione del delta-9-tetraidrocannabinolo, dei loro esteri, eteri, sali nonché dei sali dei citati derivati e dei prodotti che li contengono.

II. – Deroghe alle suddette disposizioni possono essere concesse a fini di ricerca e di controllo, nonché per la fabbricazione di derivati autorizzati dal direttore generale dell'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé [(Agenzia nazionale per la sicurezza dei medicinali e dei prodotti sanitari, Francia)].

La coltivazione, l'importazione, l'esportazione e l'utilizzo industriale e commerciale di varietà di cannabis private delle proprietà stupefacenti o di prodotti contenenti tali varietà possono essere autorizzati, su proposta del direttore generale dell'agenzia, con decreto dei Ministri responsabili dell'agricoltura, delle dogane, dell'industria e della sanità.

(...))».

9. Nell'ambito delle deroghe previste dall'articolo R. 5132-86 del codice della salute pubblica, è stato adottato l'arrêté du 22 août 1990 portant application de l'article R. 5181 du code de la santé publique pour le cannabis [decreto del 22 agosto 1990 recante applicazione dell'articolo R. 5181 (divenuto articolo R. 5132-86) del codice della salute pubblica per la cannabis⁵], modificato nel 2004⁶ (in prosieguo: il «decreto del 22 agosto 1990»).

10. L'articolo 1 del decreto del 22 agosto 1990 prevede quanto segue:

«Ai sensi dell'articolo R. 5181 del codice di cui sopra, sono autorizzate la coltivazione, l'importazione, l'esportazione e l'utilizzo industriale e commerciale (fibre e semi) delle varietà di *Cannabis sativa* L. purché:

- il tenore di delta-9-tetraidrocannabinolo di tali varietà non sia superiore allo 0,20%;
- la determinazione del tenore di delta-9-tetraidrocannabinolo e il campionamento in vista di tale determinazione siano effettuati secondo il metodo comunitario indicato nell'allegato.

(...)».

11. Con circolare del 23 luglio 2018⁷, il Ministro della Giustizia ha invitato le procure a perseguire e reprimere «con particolare fermezza» i reati accertabili in relazione alla vendita al pubblico dei prodotti della cannabis. Il punto 2.2 di detta circolare indica quanto segue: «(...) si deve precisare che il cannabidiolo si trova principalmente nelle foglie e nei fiori della pianta, e non nelle fibre e nei semi. Di conseguenza, allo stato della legislazione applicabile, l'estrazione del cannabidiolo in condizioni conformi al codice della salute pubblica non sembra possibile».

II. Fatti, procedimento principale e questione pregiudiziale

12. Come indicato al paragrafo 1 supra, la società SAS Catlab, con sede a Marsiglia (Francia), i cui amministratori sono B.S. e C.A., commercializza una sigaretta elettronica, il Kanavape, il cui liquido contiene CBD. Il CBD è una molecola estratta dalla canapa, più precisamente dalla *Cannabis sativa* L. Sebbene il CBD possieda, secondo l'argomentario di vendita del Kanavape, proprietà rilassanti, esso tuttavia non ha effetti psicotropi noti, a differenza del THC.

13. Nel dicembre 2014 la Catlab conduceva una campagna di comunicazione per il lancio del Kanavape. In seguito a tale campagna, il procureur de la République (procuratore della Repubblica) presso il tribunal de grande instance de Marseille (Tribunale di primo grado di Marsiglia, Francia) disponeva un'indagine. Quest'ultima accertava che l'olio di CBD utilizzato per il Kanavape derivava da

5 JORF n. 230 del 4 ottobre 1990, pag. 12041.

6 Mediante l'arrêté du 24 février 2004 modifiant l'arrêté du 22 août 1990 portant application de l'article R. 5181 du code de la santé publique pour le cannabis (decreto del 24 febbraio 2004 che modifica il decreto del 22 agosto 1990 recante applicazione dell'articolo R. 5181 del Codice della salute pubblica per la cannabis) (JORF n. 69 del 21 marzo 2004, pag. 5508).

7 Circulaire du directeur des affaires criminelles et des grâces du Ministère de la Justice, ayant pour objet le régime juridique applicable aux établissements proposant à la vente au public des produits issus du cannabis (coffee-shop), [circolare del direttore degli affari penali e della grazia del Ministero della Giustizia, avente ad oggetto il regime giuridico applicabile alle imprese che offrono in vendita al pubblico prodotti della cannabis (coffee-shop)], n. 2018/F/0069/FD2 (in prosieguo: la «circolare del 23 luglio 2018»).

piante coltivate nella Repubblica ceca, in cui era parimenti effettuata l'estrazione di tale olio. Da detta indagine risulta inoltre che per produrre l'olio di CBD era utilizzata l'intera pianta di canapa, compresi foglie e fiori. L'olio in questione era successivamente importato in Francia dalla Catlab, che lo confezionava in cartucce per il Kanavape⁸.

14. Con sentenza dell'8 gennaio 2018 (in prosieguo: la «sentenza del Tribunale penale di Marsiglia»), il tribunal correctionnel de Marseille (Tribunale penale di Marsiglia) dichiarava B.S. e C.A. colpevoli, tra l'altro, della violazione delle norme sul commercio delle piante velenose. Tale reato è previsto dall'articolo L. 5432-1 I, 1°, del codice della salute pubblica, che incrimina l'inosservanza delle disposizioni adottate in applicazione dell'articolo L. 5132-8 del medesimo codice, come il decreto del 22 agosto 1990. Il tribunal correctionnel de Marseille (Tribunale penale di Marsiglia) rilevava, tra l'altro, che, ai sensi di detto decreto, la produzione di olio di canapa destinato ad essere immesso nel Kanavape era «lecita solo se ottenuta mediante spremitura dei semi», mentre «la commistione in tale prodotto di foglie, brattee o fiori [era] sufficiente a rendere illecito l'utilizzo della pianta di cannabis a fini industriali o commerciali». Poiché per produrre l'olio di CBD immesso nel Kanavape era stata utilizzata l'intera pianta di canapa, compresi le foglie e i fiori, il reato sussisteva. Il tribunal correctionnel de Marseille (Tribunale penale di Marsiglia) condannava quindi B.S. a diciotto mesi di reclusione con sospensione condizionale della pena e al pagamento di una multa di EUR 10 000. C.A. veniva invece condannato a quindici mesi di reclusione con sospensione condizionale della pena e al pagamento di una multa di EUR 10 000.

15. Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che B.S. e C.A. non sono stati perseguiti per avere commercializzato un prodotto contenente un tasso di THC superiore alla soglia legale dello 0,20%, in quanto un'analisi effettuata dall'Agenzia nazionale per la sicurezza dei medicinali e dei prodotti sanitari aveva accertato che tale soglia non era raggiunta.

16. B.S. e C.A. hanno interposto appello contro la sentenza del tribunal correctionnel de Marseille (Tribunale penale di Marsiglia) dinanzi alla cour d'appel d'Aix-en-Provence (Corte d'appello di Aix-en-Provence). Quest'ultima s'interroga sulla conformità al principio di libera circolazione delle merci del decreto del 22 agosto 1990, poiché detto decreto limita l'importazione di un prodotto che, dato il tenore di THC inferiore alla soglia legale dello 0,20%, non può essere considerato uno stupefacente. Essa s'interroga inoltre sulla conformità del decreto del 22 agosto 1990 ai regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013, che autorizzano la coltivazione e l'importazione nell'Unione di canapa il cui tenore di THC sia inferiore allo 0,20%.

17. La cour d'appel d'Aix-en-Provence (Corte d'appello di Aix-en-Provence) ha pertanto deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se i regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013, nonché il principio di libera circolazione delle merci, debbano essere interpretati nel senso che le disposizioni derogatorie stabilite dal decreto del 22 agosto 1990, limitando la coltivazione, l'industrializzazione e la commercializzazione della canapa soltanto alle fibre e ai semi, comportano una restrizione non conforme al diritto [dell'Unione]».

18. La questione pregiudiziale è stata oggetto di osservazioni scritte da parte di B.S., di C.A., dei governi francese ed ellenico e della Commissione europea. Tali parti sono state sentite all'udienza del 23 ottobre 2019.

⁸ Infatti, dalla sentenza del tribunal correctionnel de Marseille (Tribunale penale di Marsiglia) (v. paragrafo 14 delle presenti conclusioni) risulta che «la canapa (...) era prodotta dalla società Hemptpoint nella Repubblica ceca. L'olio essenziale prodotto dalla società Hemptpoint conteneva [CBD] isolato dalla pianta mediante estrazione di CO₂. Tutti gli ingredienti erano assemblati in una soluzione per ottenere l'e-liquido presso la società APPLICANT-INT nella Repubblica ceca. Nel dicembre 2014 quest'ultima vendeva alla [Catlab] 500 ml di e-liquido contenente il 5% di [CBD]».

III. Analisi

19. Il giudice del rinvio chiede alla Corte se, da un lato, i regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013 e, dall'altro, il «principio di libera circolazione delle merci» debbano essere interpretati nel senso che ostano ad una misura quale il decreto del 22 agosto 1990, che limita la coltivazione, l'importazione e l'utilizzo industriale e commerciale della canapa soltanto alle fibre e ai semi della pianta, ed esclude le foglie e i fiori.

20. Desidero svolgere, in via preliminare, due osservazioni sull'oggetto della questione pregiudiziale.

A. Osservazioni preliminari sull'oggetto della questione pregiudiziale

21. In primo luogo, il riferimento, da parte del giudice del rinvio, al «principio di libera circolazione delle merci» deve essere inteso, come sostiene la Commissione, alla stregua di un riferimento agli articoli 34 TFUE e 36 TFUE, relativi alle restrizioni quantitative all'importazione e alle misure di effetto equivalente tra Stati membri. Poco rileva che il giudice del rinvio faccia riferimento, nella motivazione della decisione di rinvio, agli articoli 28 TFUE, 29 TFUE, 30 TFUE e 32 TFUE. Infatti, tali articoli riguardano il divieto dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e delle tasse di effetto equivalente. Orbene, il decreto del 22 agosto 1990, pur limitando, in particolare, l'importazione della canapa ad alcune parti della pianta, non contiene alcuna disposizione relativa ai dazi doganali o alle tasse di effetto equivalente. Pertanto, la conformità di una misura come quella di cui trattasi nel procedimento principale al «principio di libera circolazione delle merci» menzionato dal giudice del rinvio deve essere valutata soltanto alla luce degli articoli 34 TFUE e 36 TFUE.

22. In secondo luogo, non condivido il parere di B.S. secondo cui, al fine di fornire una risposta utile al giudice del rinvio, occorrerebbe ampliare l'oggetto della questione pregiudiziale.

23. Ad avviso di B.S., la Corte dovrebbe valutare la conformità al diritto dell'Unione non solo del divieto di commercializzare le foglie e i fiori di canapa, ma altresì delle altre tre condizioni alle quali la normativa francese subordina la commercializzazione della canapa, vale a dire, in primo luogo, che la pianta in questione appartenga a talune varietà di *Cannabis sativa L.* elencate tassativamente, in secondo luogo, che il tenore di THC di tale pianta non sia superiore allo 0,20% e, in terzo luogo, che il tenore di THC del *prodotto finito* sia pari a zero⁹. Tuttavia, la Corte, a mio parere, non può procedere a un simile esame. Infatti la questione se queste ultime tre condizioni siano conformi agli articoli 34 TFUE e 36 TFUE non presenta alcun nesso con l'oggetto della controversia principale, in quanto, secondo il giudice del rinvio, B.S. e C.A. sono stati condannati «per il fatto che nella fabbricazione del prodotto controverso viene utilizzata l'intera pianta della canapa, compresi le foglie e i fiori», e non per il fatto che l'olio di CBD utilizzato era estratto da una varietà di canapa non menzionata dal decreto del 22 agosto 1990 o per il fatto che il tenore di THC di tale olio, ancorché inferiore allo 0,20%, non era pari a zero.

24. Inoltre, secondo B.S., la Corte dovrebbe anche determinare se il Kanavape possa essere assimilato ad un medicinale per uso umano, ai sensi della direttiva 2001/83/CE¹⁰. È vero che tale questione non è priva di nesso con l'oggetto della controversia principale. Infatti, B.S. e C.A. sono stati condannati dal tribunal correctionnel de Marseille (Tribunale penale di Marsiglia) non solo per violazione delle norme sul commercio delle piante velenose, ma altresì per avere commercializzato un medicinale (per presentazione, non per funzione) che non aveva ottenuto l'autorizzazione all'immissione in commercio. Resta il fatto che la Corte, a mio avviso, non può procedere all'esame proposto da B.S., in quanto, secondo costante giurisprudenza, una risposta alle questioni complementari menzionate dalle parti

⁹ Infatti, secondo B.S., la soglia dello 0,20% si applicherebbe solo alla pianta di canapa e non al prodotto finito derivato dalla canapa.

¹⁰ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano (GU 2001, L 311, pag. 67).

sarebbe incompatibile con l'obbligo della Corte di dare, conformemente all'articolo 23 del suo Statuto, ai governi degli Stati membri la possibilità di presentare osservazioni, dato che agli interessati vengono notificate solo le decisioni di rinvio¹¹. Per lo stesso motivo, contrariamente a quanto affermato da B.S., la Corte non può esaminare la conformità di una normativa come quella in discussione nel procedimento principale agli articoli 15, 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che non sono mai menzionati nella domanda di pronuncia pregiudiziale.

25. Concludo quindi che l'esame della Corte deve essere limitato alla valutazione della conformità ai regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013, nonché agli articoli 34 TFUE e 36 TFUE, di una normativa nazionale che limita l'importazione di canapa, da un altro Stato membro, soltanto alle fibre e ai semi.

26. Pertanto, nel prosieguo esaminerò, in primo luogo, la conformità di una normativa siffatta a detti regolamenti e, in secondo luogo, la sua conformità agli articoli 34 TFUE e 36 TFUE.

B. Sull'interpretazione dei regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013

27. Sottolineo che, nel caso di specie, poiché la coltivazione della canapa e l'estrazione del CBD hanno luogo nella Repubblica ceca, il prodotto importato da B.S. e C.A. è un olio di CBD¹². Si tratta quindi di stabilire se i regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013 ostino a che uno Stato membro vieti l'importazione, da un altro Stato membro, di olio di CBD nel caso in cui esso sia estratto dall'intera pianta di canapa e non soltanto dalle fibre e dai semi.

28. A tale proposito, B.S. sostiene che il CBD è un prodotto agricolo ai sensi dell'articolo 38, paragrafo 1, TFUE e che, in quanto tale, esso rientra nell'ambito di applicazione dei regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013, i quali ostano a che uno Stato membro limiti l'uso della pianta di canapa alle fibre e ai semi. Analogamente, C.A. deduce che i regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013 sono applicabili all'intera pianta di canapa, e pertanto al CBD derivato dai fiori e dalle foglie della stessa, e che il decreto del 22 agosto 1990 compromette l'organizzazione comune dei mercati nel settore della canapa.

29. Al contrario, il governo francese sostiene che i regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013 non sono applicabili, in quanto il primo verte sulla coltivazione della canapa, e non sulla sua commercializzazione, e il secondo riguarda non le foglie e i fiori di canapa, ma unicamente gli steli e i semi. In ogni caso, l'unica disposizione pertinente di tali regolamenti, vale a dire l'articolo 189 del regolamento n. 1308/2013, non osterebbe ad una misura come quella di cui trattasi nel procedimento principale.

30. Il governo ellenico ha affermato in udienza che il CBD non rientra nell'ambito di applicazione dei regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013. Analogamente, la Commissione sottolinea che il CBD è un prodotto chimico organico che, in quanto tale, non può rientrare nel campo di applicazione di tali regolamenti.

31. A mio avviso, i regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013 non ostano a che uno Stato membro vieti l'importazione, da un altro Stato membro, di olio di CBD qualora esso sia estratto dall'intera pianta di canapa. Infatti, l'olio di CBD non rientra, a mio parere, tra i prodotti ai quali si applicano i regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013. In ogni caso, detti regolamenti, supponendo che siano applicabili, non vieterebbero ad uno Stato membro di adottare una normativa come quella descritta al paragrafo 27 delle presenti conclusioni, purché essa sia idonea a garantire la tutela della salute delle persone e non vada oltre quanto necessario per raggiungere tale obiettivo.

¹¹ V. sentenza del 30 gennaio 2020, Dr. Willmar Schwabe (C-524/18, EU:C:2020:60, punto 30).

¹² V. paragrafo 13 delle presenti conclusioni.

32. Esaminerò nel prosieguo l'applicabilità dei regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013 e poi, in subordine, la loro applicazione.

1. Sull'applicabilità dei regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013

33. Rilevo che il regolamento n. 1307/2013 definisce, all'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), i «prodotti agricoli» ai quali esso si applica come «i prodotti, esclusi i prodotti della pesca, elencati nell'allegato I dei trattati, nonché il cotone». Analogamente, il regolamento n. 1308/2013 dispone, all'articolo 1, paragrafo 1, che esso 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». Per quanto riguarda la canapa, l'allegato I dei Trattati menziona, da un lato, la voce 57.01 della nomenclatura di Bruxelles, ossia la «[c]anapa (*Cannabis sativa*) greggia, macerata, stigliata, pettinata o altrimenti preparata, ma non filata; stoppa e cascami (compresi gli sfilacciati)» e, dall'altro, il capitolo 12 della nomenclatura di Bruxelles, ossia «[s]emi e frutti oleosi; semi, sementi e frutti diversi; piante industriali e medicinali; paglie e foraggi», ivi compresi i semi di canapa.

34. È opportuno fare riferimento qui alle note esplicative del sistema armonizzato di designazione e di codificazione delle merci¹³. Infatti, conformemente a una giurisprudenza costante, esse forniscono un rilevante contributo all'interpretazione della portata delle varie voci tariffarie, senza però essere giuridicamente vincolanti¹⁴. Orbene, la nota esplicativa del sistema armonizzato di designazione e di codificazione delle merci relativa alla voce 5302 enuncia che quest'ultima comprende¹⁵ «1) La canapa greggia, come proviene dal raccolto, anche se sgranata. 2) La canapa macerata, le cui fibre, separate parzialmente dal capecchio, aderiscono ancora a questo. 3) La canapa stigliata, cioè la filaccia sola, costituita da fasci di fibre (filamenti tessili) che sorpassano, talvolta, la lunghezza di 2 m. 4) La filaccia di canapa pettinata o altrimenti preparata per la filatura (ma non filata), presentata ordinariamente sotto forma di nastri o di stoppini (lucignoli)»¹⁶.

35. L'olio di CBD, in discussione nel presente procedimento, è estratto dalla pianta di canapa mediante aggiunta di anidride carbonica, ad alta pressione e a bassa temperatura. Pertanto, l'olio di CBD non può essere considerato come canapa greggia, la quale è definita come la canapa «come proviene dal raccolto». Esso non può neppure essere considerato come canapa macerata o stigliata, né come filaccia, giacché il processo di estrazione del CBD non comporta la separazione delle fibre dal resto della pianta.

36. L'olio di CBD non è quindi un prodotto elencato nell'allegato I dei Trattati. Ne consegue che l'olio di CBD non rientra nell'ambito di applicazione dei regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013, in quanto l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), del regolamento n. 1307/2013 e l'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 1308/2013 dispongono che essi si applicano ai prodotti «elencati nell'allegato I dei trattati».

13 Il sistema armonizzato di designazione e di codificazione delle merci è stato elaborato dall'Organizzazione mondiale delle dogane e istituito dalla Convenzione internazionale sul sistema armonizzato di designazione e di codificazione delle merci, conclusa a Bruxelles il 14 giugno 1983 (v. nota 4 delle presenti conclusioni).

14 V. sentenze del 9 febbraio 2017, Madaus (C-441/15, EU:C:2017:103, punto 38), e del 13 settembre 2018, Vision Research Europe (C-372/17, EU:C:2018:708, punto 23).

15 Oltre alle stoppe e ai cascami di canapa, che provengono dalla stigliatura e dalla pettinatura della canapa e non rientrano nella fattispecie di cui trattasi.

16 Preciso che la macerazione della canapa consiste nell'isolare le fibre eliminandone la materia gommosa che le circonda. La stigliatura della canapa consiste nel separare le fibre dal capecchio, dopo la macerazione e l'essiccazione, per ottenere la filaccia. Il capecchio è la parte legnosa e interna dello stelo di canapa, che rimane dopo la rimozione della filaccia.

37. A sostegno di tale conclusione, sottolineo, in primo luogo, che, ad eccezione del cotone, espressamente menzionato all'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), del regolamento n. 1307/2013, né tale disposizione né l'articolo 1 del regolamento n. 1308/2013 prevedono che essi si applicano a prodotti *diversi da quelli di cui all'allegato I dei Trattati*. L'espressa inclusione del cotone all'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), del regolamento n. 1307/2013, nonché l'espressa esclusione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, alcuni dei quali sono tuttavia menzionati nell'allegato I dei Trattati, all'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), del regolamento n. 1307/2013 e all'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 1308/2013, confermano il carattere tassativo del riferimento ai prodotti elencati nell'allegato I dei Trattati.

38. In secondo luogo, rilevo che l'allegato I del regolamento n. 1308/2013, il quale elenca, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, di tale regolamento, «[i] prodotti agricoli definiti al paragrafo 1», fa riferimento, in relazione alla canapa, alla voce 5302 e alla sottovoce 1207 99 91 della nomenclatura combinata, che corrispondono alle voci della nomenclatura di Bruxelles elencate nell'allegato I dei Trattati. Pertanto, l'allegato I del regolamento n. 1308/2013 non menziona, per quanto concerne la canapa, alcuna voce che non sia già elencata nell'allegato I dei Trattati. In particolare, l'allegato I del regolamento n. 1308/2013 non menziona l'olio di CBD, né il CBD.

39. In terzo luogo, non si può ritenere che l'olio di CBD rientri nell'ambito di applicazione dei regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013 in quanto prodotto di prima trasformazione della canapa ai sensi dell'articolo 38, paragrafo 1, TFUE.

40. A tale proposito, rilevo che i «prodotti agricoli» sono definiti all'articolo 38, paragrafo 1, TFUE come «i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti». Secondo la giurisprudenza, la nozione di «prima trasformazione» implica un'interdipendenza economica manifesta tra i prodotti di base ed i prodotti che risultano dal processo di trasformazione, indipendentemente dal numero delle operazioni di cui questo consta¹⁷. Tuttavia, una seconda definizione dei prodotti agricoli è contenuta nell'articolo 38, paragrafo 3, TFUE. Secondo tale disposizione, costituiscono prodotti agricoli i prodotti inclusi nell'elenco che costituisce l'allegato I dei Trattati. Orbene, dalla giurisprudenza risulta che queste due definizioni ne costituiscono una sola, cosicché un prodotto che soddisfa la definizione di prodotto agricolo enunciata all'articolo 38, paragrafo 1, TFUE, ma non è elencato nell'allegato I dei Trattati, non può essere considerato un prodotto agricolo¹⁸ e pertanto non può essere soggetto, in particolare, all'articolo 43 TFUE, che costituisce la base giuridica dei regolamenti che istituiscono l'organizzazione comune dei mercati. In altri termini, l'elenco contenuto nell'allegato I dei Trattati è tassativo.

41. Orbene, da un lato, dubito che l'olio di CBD possa essere considerato un prodotto di prima trasformazione della canapa. A tale riguardo, occorre fare riferimento alle osservazioni del governo ellenico e della Commissione, secondo cui l'olio di CBD, che è estratto dalla pianta di canapa mediante un procedimento complesso e costoso, non è «in diretta connessione» con tale pianta, come richiesto dall'articolo 38, paragrafo 1, TFUE.

42. Dall'altro, anche supponendo che l'olio di CBD possa essere considerato come un prodotto di prima trasformazione della canapa, non ne conseguirebbe che esso rientra nell'ambito di applicazione dei regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013.

¹⁷ V. sentenza del 29 maggio 1974, König (185/73, EU:C:1974:61, punto 13).

¹⁸ V. sentenze del 14 dicembre 1962, Commissione/Lussemburgo e Belgio (2/62 e 3/62, EU:C:1962:45, pag. 793); del 25 marzo 1981, Coöperatieve Stremsel- en Kleursel-fabriek/Commissione (61/80, EU:C:1981:75, punti da 19 a 21), e del 29 febbraio 1984, Cilfit e a. (77/83, EU:C:1984:91, punti 11 e 12). V., a tale proposito, Bianchi, D., *Jurisclasseur Europe Traitée*, fascicolo n. 1310, ottobre 2014 (paragrafo 9).

43. Invero, affinché l'olio di CBD rientri nel campo di applicazione di tali regolamenti, non è sufficiente che esso sia qualificato come prodotto di prima trasformazione ai sensi dell'articolo 38, paragrafo 1, TFUE. Infatti, come ho esposto ai paragrafi da 36 a 38 supra, i regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013 dispongono espressamente che essi si applicano non già ai prodotti agricoli ai sensi dell'articolo 38, paragrafo 1, TFUE, ivi compresi i prodotti di prima trasformazione, bensì ai soli prodotti agricoli *elencati nell'allegato I dei Trattati*. Un'interpretazione siffatta sarebbe in contrasto con la giurisprudenza relativa al carattere tassativo dell'elenco contenuto nell'allegato I dei Trattati, citata al paragrafo 40 delle presenti conclusioni.

44. Non si può neppure ritenere che l'olio di CBD rientri nell'ambito di applicazione dei regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013 in quanto prodotto di prima trasformazione *di un prodotto elencato nell'allegato I dei Trattati*, vale a dire la canapa greggia. Una simile interpretazione sarebbe in contrasto con la medesima giurisprudenza.

45. Concludo che l'olio di CBD non rientra nell'ambito di applicazione dei regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013. Tuttavia, per l'ipotesi in cui la Corte ritenga che i regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013 siano applicabili all'olio di CBD, determinerò ora se essi ostino ad una normativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale.

2. *Sull'applicazione dei regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013*

46. Come indicato al paragrafo 31 supra, anche supponendo che i regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013 siano applicabili all'olio di canapa, non osterebbero, a mio avviso, a che uno Stato membro adotti una normativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale, purché essa sia idonea a garantire la tutela della salute delle persone e non vada oltre quanto necessario per il conseguimento di tale obiettivo.

47. Infatti, secondo costante giurisprudenza, nell'ambito della politica agricola comune, che rappresenta un settore di competenza concorrente tra l'Unione e gli Stati membri, questi ultimi dispongono di un potere legislativo che permette loro di esercitare la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Pertanto, in presenza di un regolamento che istituisce un'organizzazione comune dei mercati in un determinato settore, gli Stati membri sono tenuti ad astenersi dall'adottare qualsiasi misura che possa costituirne una deroga o una violazione, od ostare al suo buon funzionamento. Tuttavia, l'instaurazione di un'organizzazione comune dei mercati non impedisce agli Stati membri di applicare norme nazionali che perseguano uno scopo d'interesse generale diverso da quelli perseguiti da tale organizzazione comune dei mercati, nemmeno se tali norme possono avere un'incidenza sul funzionamento del mercato interno nel settore interessato¹⁹.

48. Nel caso di specie, mi sembra che una normativa nazionale che vieta l'importazione, da un altro Stato membro, di olio di CBD qualora esso sia estratto dall'intera pianta non deroghi ad alcuna delle disposizioni dei regolamenti n. 1307/2013 e n. 1308/2013 relative alla canapa, né che essa leda tali disposizioni.

49. Infatti, l'articolo 32, paragrafo 6, del regolamento n. 1307/2013, cui fa riferimento il giudice nazionale, dispone che non costituiscono ettari ammissibili e pertanto non possono dare luogo a pagamenti diretti agli agricoltori le superfici utilizzate per la produzione di canapa se il tenore di THC della varietà coltivata supera lo 0,20%. L'articolo 32, paragrafo 6, del regolamento n. 1307/2013 riguarda pertanto la coltivazione della canapa, e non la sua importazione da un altro Stato membro, che forma oggetto della presente causa. È del pari non pertinente l'articolo 35, paragrafo 3, di tale regolamento, anch'esso richiamato dal giudice del rinvio, in quanto detta disposizione si limita ad

¹⁹ V. sentenze del 23 dicembre 2015, *Scotch Whisky Association e a.* (C-333/14, EU:C:2015:845, punti 19 e 26), e del 13 novembre 2019, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė* (C-2/18, EU:C:2019:962, punti da 28 a 30).

autorizzare la Commissione ad adottare atti delegati per stabilire, in particolare, la procedura per la verifica del tenore di THC prevista dall'articolo 32, paragrafo 6, del medesimo regolamento. Quanto al regolamento n. 1308/2013, sebbene l'articolo 189, paragrafo 1, parimenti menzionato dal giudice del rinvio, vieti l'importazione di canapa greggia qualora il suo tenore di THC sia superiore allo 0,20%, si tratta dell'importazione «nell'Unione» di canapa da uno Stato terzo, e non dell'importazione di canapa da un altro Stato membro. Peraltro, l'articolo 189 del regolamento n. 1308/2013 rientra nella parte III di detto regolamento, intitolata «Scambi con i paesi terzi», e non nella parte II, intitolata «Mercato interno».

50. Tuttavia, si potrebbe ritenere che una normativa nazionale che vieta l'importazione, da un altro Stato membro, di olio di CBD qualora esso sia estratto dall'intera pianta osti al buon funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati nel settore della canapa, disciplinata dal regolamento n. 1308/2013, ai sensi della giurisprudenza citata al paragrafo 47 supra. Infatti, secondo costante giurisprudenza, le disposizioni del Trattato che vietano qualsiasi restrizione quantitativa o misura di effetto equivalente fanno parte integrante dell'organizzazione comune dei mercati nel settore di cui trattasi²⁰. Orbene, ogni misura di uno Stato membro idonea ad ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, il commercio nell'ambito dell'Unione deve essere considerata una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione, ai sensi dell'articolo 34 TFUE²¹. Pertanto, una normativa nazionale che vieta l'importazione di olio di CBD qualora esso sia estratto dall'intera pianta di canapa, e in particolare dalle foglie e dai fiori della stessa, deve essere considerata come una misura di effetto equivalente ai sensi dell'articolo 34 TFUE. Infatti, una tale normativa rende impossibile l'importazione di olio di CBD in Francia, in quanto, come indicato dal governo francese in udienza, è tecnicamente molto difficile ed economicamente non redditizio produrre CBD a partire dalle fibre e dai semi di canapa.

51. Preciso che, a mio avviso, l'Unione ha esercitato *in modo esauriente* la propria competenza nell'ambito della libera circolazione dei prodotti disciplinati dal regolamento n. 1308/2013²². A tale proposito, è irrilevante che nessuna disposizione del regolamento n. 1308/2013 preveda espressamente il divieto delle restrizioni quantitative e delle misure di effetto equivalente, in quanto un simile divieto, *anche in assenza di disposizione espressa*, fa parte integrante del regolamento che istituisce un'organizzazione comune dei mercati nel settore di cui trattasi²³. Poco rileva, parimenti, che l'articolo 189, paragrafo 2, del regolamento n. 1308/2013 autorizzi gli Stati membri ad adottare «disposizioni più restrittive» di quelle previste al paragrafo 1 del medesimo articolo e illustrate al paragrafo 49 delle presenti conclusioni. Infatti, l'articolo 189, paragrafo 2, del regolamento n. 1308/2013 prevede che tali disposizioni debbano essere adottate dagli Stati membri «nel rispetto del TFUE» e quindi, in particolare, dell'articolo 34 TFUE. Di conseguenza, l'articolo 189, paragrafo 2, del regolamento n. 1308/2013 non può, a mio avviso, essere interpretato nel senso che consente ad uno Stato membro di vietare l'importazione, *da un altro Stato membro*, di olio di canapa.

52. Pertanto, dalla giurisprudenza citata al paragrafo 47 supra risulta che il regolamento n. 1308/2013 osta a che gli Stati membri adottino una normativa che vieti l'importazione, da un altro Stato membro, di olio di CBD qualora esso sia estratto dall'intera pianta, salvo che tale normativa persegua un obiettivo di interesse generale diverso da quelli coperti da detto regolamento.

53. A tale proposito, il governo francese ha affermato di perseguire, mediante il decreto del 22 agosto 1990, un obiettivo di tutela della salute e della vita delle persone.

20 V. sentenza del 22 maggio 2003, *Freskot* (C-355/00, EU:C:2003:298, punto 38). V. altresì sentenza del 3 marzo 2011, *Kakavetsos-Fragkopoulou* (C-161/09, EU:C:2011:110, punto 27), e conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi nella causa *Kakavetsos-Fragkopoulou* (C-161/09, EU:C:2010:531, paragrafo 34).

21 V. sentenze dell'11 luglio 1974, *Dassonville* (8/74, EU:C:1974:82, punto 5); del 23 dicembre 2015, *Scotch Whisky Association e a.* (C-333/14, EU:C:2015:845, punto 31), e del 27 ottobre 2016, *Audace e a.* (C-114/15, EU:C:2016:813, punto 66).

22 V. per analogia, sentenza del 13 novembre 2019, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė* (C-2/18, EU:C:2019:962, punti da 42 a 45).

23 V. sentenza del 29 novembre 1978, *Redmond* (83/78, EU:C:1978:214, punti da 52 a 55).

54. A mio parere, tuttavia, non si può ritenere che i rischi per la salute delle persone che la canapa e le sostanze da essa estratte presentano, o potrebbero presentare, siano coperti *in modo esauriente* dal regolamento n. 1308/2013²⁴.

55. È vero che dalla sentenza del 16 gennaio 2003, Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33, punti 34 e 35), risulta che i rischi per la salute delle persone che conseguono all'uso delle sostanze stupefacenti sono stati presi in considerazione nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore della canapa. Si potrebbe quindi ritenere che i rischi che presenta la canapa per la salute delle persone siano stati presi in considerazione in modo esauriente dal regolamento n. 1308/2013, siano essi rischi posti dal THC o, se del caso, rischi posti dal CBD.

56. Rilevo tuttavia che, a differenza del primo e del secondo considerando del regolamento (CEE) n. 1430/82²⁵, in discussione nella causa citata al paragrafo precedente, il regolamento n. 1308/2013 non fa espressamente riferimento, a proposito delle coltivazioni di canapa, alla tutela della salute delle persone. Infatti, il considerando 154 del regolamento n. 1308/2013 indica che viene definito un tenore massimo di THC per la canapa importata nell'Unione «[p]er evitare che coltivazioni illecite perturbino il mercato della canapa»²⁶.

57. Rilevo inoltre che altri atti di diritto dell'Unione aventi quale obiettivo la tutela della salute delle persone sono applicabili alla canapa e in particolare al CBD da essa estratto.

58. Infatti, dalle osservazioni di C.A. e della Commissione risulta che il CBD è utilizzato nei prodotti cosmetici, i quali possono essere immessi sul mercato solo se la persona responsabile garantisce che essi sono sicuri per la salute umana ed elabora una relazione sulla loro sicurezza. Qualora un prodotto presenti un rischio per la salute umana, detta persona deve informarne immediatamente le competenti autorità nazionali²⁷.

59. Dalle osservazioni di C.A., del governo ellenico e della Commissione risulta inoltre che il CBD potrebbe essere considerato un nuovo alimento ai sensi dell'articolo 3 del regolamento (UE) 2015/2283²⁸. Una domanda in tal senso è infatti stata presentata alla Commissione ed è attualmente pendente. Se il CBD costituisse un nuovo alimento ai sensi del regolamento 2015/2283, la sua immissione sul mercato dovrebbe essere oggetto di un'autorizzazione da parte della Commissione e di un'iscrizione nell'elenco dell'Unione dei nuovi alimenti autorizzati, le quali sono possibili solo se tale alimento, «in base alle prove scientifiche disponibili, (...) non presenta un rischio di sicurezza per la salute umana»²⁹.

24 V., per analogia, sentenza del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punti da 46 a 53).

25 Regolamento del Consiglio del 18 maggio 1982, che prevede misure restrittive all'importazione di canapa e di semi di canapa e che modifica il regolamento (CEE) n. 1308/70 per quanto riguarda la canapa (GU 1982, L 162, pag. 27). Il primo considerando del regolamento n. 1430/82 indica che «la crescente diffusione degli stupefacenti nella Comunità rischia di compromettere la salute umana». Il secondo considerando del medesimo regolamento prevede che occorre limitare sia l'aiuto concesso per la canapa sia le importazioni di canapa nell'Unione «alle varietà che offrono sufficienti garanzie per la salute umana».

26 Lo stesso può dirsi per l'ordinanza dell'11 luglio 2008, Babanov (C-207/08, non pubblicata, EU:C:2008:407, punti da 28 a 30), in cui la Corte fa riferimento, a proposito della soglia massima di THC, non all'obiettivo di tutela della salute delle persone, bensì unicamente ai «rischi che colture illecite si celino tra quelle coltivate lecitamente».

27 Tali obblighi sono previsti, rispettivamente, all'articolo 3 e all'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, sui prodotti cosmetici (GU 2009, L 342, pag. 59), all'articolo 10 e nell'allegato I di detto regolamento, nonché all'articolo 5, paragrafo 2, secondo comma, del medesimo regolamento.

28 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativo ai nuovi alimenti e che modifica il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1852/2001 della Commissione (GU 2015, L 327, pag. 1).

29 Articoli 6 e 7, lettera a), del regolamento 2015/2283.

60. Infine, un medicinale a base di CBD è stato recentemente oggetto di una decisione della Commissione che ne autorizza l'immissione in commercio³⁰, sul fondamento dell'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 726/2004³¹.

61. I rischi per la salute delle persone implicati dalla canapa e dalle sostanze da essa estratte non sono quindi coperti *in modo esauriente* dal regolamento n. 1308/2013. Ne consegue che uno Stato membro può adottare una normativa avente quale obiettivo la tutela della salute delle persone contro i rischi presentati dal CBD, purché, come richiesto dalla giurisprudenza³², tale normativa sia idonea a garantire la realizzazione di detto obiettivo e non vada oltre quanto necessario per il suo raggiungimento. La necessità e la proporzionalità di una normativa nazionale siffatta saranno esaminate nel prosieguo, nell'ambito della sezione C.

C. Sull'interpretazione degli articoli 34 TFUE e 36 TFUE

62. Esaminerò nel prosieguo se gli articoli 34 TFUE e 36 TFUE ostino a che uno Stato membro vieti l'importazione, da un altro Stato membro, di olio di CBD qualora esso sia estratto dall'intera pianta di canapa, in quanto una tale normativa ha quale obiettivo la tutela della salute e della vita delle persone. Occorrerà inoltre stabilire, in via preliminare, se gli articoli 34 TFUE e 36 TFUE siano applicabili ad una normativa nazionale relativa all'olio di CBD o se quest'ultimo, dovendo essere considerato uno stupefacente e non essendo utilizzato per scopi medici o scientifici, costituisca un prodotto «fuori commercio».

63. B.S. sostiene che il Kanavape non può essere considerato uno stupefacente e che ad esso sono pertanto applicabili gli articoli 34 TFUE e 36 TFUE. Questi ultimi osterebbero a una normativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che limita l'importazione del Kanavape sebbene non sia stato dimostrato alcun rischio per la salute. Anche C.A. è dell'avviso che i liquidi per sigarette elettroniche contenenti CBD rientrino nell'ambito di applicazione degli articoli 34 TFUE e 36 TFUE, i quali osterebbero al decreto del 22 agosto 1990. Il governo ellenico ritiene che detto decreto non sia conforme agli articoli 34 TFUE e 36 TFUE.

64. Al contrario, il governo francese sostiene che il decreto del 22 agosto 1990, supponendo che sia in contrasto con l'articolo 34 TFUE, è giustificato dalla tutela della salute e della vita delle persone ai sensi dell'articolo 36 TFUE, in quanto, tra l'altro, si limita a vietare l'importazione delle foglie e dei fiori di canapa, e non dell'intera pianta, il che è conforme agli impegni internazionali della Repubblica francese.

65. La Commissione è dell'avviso che gli articoli 34 TFUE e 36 TFUE siano applicabili al CBD. Essa ritiene che l'articolo 34 TFUE osti ad una normativa come quella di cui al procedimento principale, ma che spetti al giudice del rinvio verificare se tale normativa sia idonea a tutelare la salute e la vita delle persone e se sia proporzionata, ai sensi dell'articolo 36 TFUE.

66. Preciso anzitutto che, a mio avviso, gli articoli 34 TFUE e 36 TFUE sono applicabili e che essi ostano ad una normativa come quella descritta al paragrafo 62 delle presenti conclusioni, in quanto l'olio di CBD sembra essere privo di effetti psicotropi e, pertanto, la normativa di cui trattasi nel procedimento principale non è idonea a garantire la tutela della salute delle persone. Spetterà tuttavia

30 Decisione di esecuzione della Commissione del 19 settembre 2019 relativa all'autorizzazione all'immissione in commercio del medicinale orfano per uso umano «Epidyolex – kannabidiól», in forza del regolamento [n. 726/2004] [COM(2019) 6893 (final)].

31 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che istituisce procedure comunitarie per l'autorizzazione e la sorveglianza dei medicinali per uso umano e veterinario, e che istituisce l'agenzia europea per i medicinali (GU 2004, L 136, pag. 1).

32 V. sentenza del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punti 56 e 57).

al giudice del rinvio assicurarsi che l'uso dell'olio di CBD non comporti alcun rischio di eventuali effetti nocivi, in particolare *diversi dagli effetti psicotropi*, e, qualora un simile rischio sussista, che la normativa di cui trattasi nel procedimento principale non vada oltre quanto necessario per la tutela della salute delle persone.

67. Nel prosieguo mi soffermerò quindi, in primo luogo, sull'applicabilità e, in secondo luogo, sull'applicazione degli articoli 34 TFUE e 36 TFUE.

1. Sull'applicabilità degli articoli 34 TFUE e 36 TFUE

68. Dalla giurisprudenza risulta che, poiché la nocività degli stupefacenti è generalmente ammessa, la loro commercializzazione è vietata in tutti gli Stati membri, fatta eccezione per un commercio rigorosamente controllato in vista dell'uso per scopi medici e scientifici³³. Pertanto, gli stupefacenti che, al pari della cannabis venduta nei coffee-shop olandesi, non rientrano nel circuito rigorosamente sorvegliato dalle competenti autorità in vista dell'uso per scopi medici o scientifici, non godono della libertà di circolazione delle merci³⁴. Al contrario, gli stupefacenti che, come la diamorfina, un derivato dell'oppio impiegato come analgesico nel corso di trattamenti medici, rientrano in tale circuito godono della libera circolazione delle merci³⁵.

69. L'olio di CBD in discussione nel presente procedimento non è commercializzato nell'ambito di un circuito rigorosamente sorvegliato dalle competenti autorità in vista dell'uso per scopi medici e scientifici. Pertanto, se l'olio di CBD dovesse essere considerato uno stupefacente, esulerebbe dall'ambito di applicazione degli articoli 34 TFUE e 36 TFUE.

70. A mio avviso, non è così.

71. A tale proposito, rilevo che dalle osservazioni di C.A. e della Commissione emerge che, nel diritto francese, il CBD, a differenza del THC, non è classificato come stupefacente.

72. Rilevo inoltre che, sebbene la Corte abbia considerato in due occasioni che i prodotti a base di cannabis non rientrano nel campo di applicazione delle norme relative alla libera circolazione delle merci, nessuno di tali casi riguardava il CBD. Nel primo caso si trattava di hascisc, un concentrato di resina di cannabis³⁶, e nel secondo di cannabis venduta nei coffee-shop olandesi, che pertanto presentava certamente un elevato tenore di THC³⁷.

33 V. sentenza del 16 dicembre 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, punto 36).

34 V. sentenza del 16 dicembre 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, punti 31, 42 e 54). Preciso che, sebbene il Regno dei Paesi Bassi applichi una politica di tolleranza nei confronti della vendita di cannabis (in quantità strettamente limitate), quest'ultima è comunque vietata in tale Stato membro (sentenza del 16 dicembre 2010, Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, punti 12, 13 e 43). V. anche sentenze del 5 febbraio 1981, Horvath (50/80, EU:C:1981:34, punti da 10 a 13); del 26 ottobre 1982, Wolf (221/81, EU:C:1982:363, punti da 8 a 13 e 16); del 26 ottobre 1982, Einberger (240/81, EU:C:1982:364, punti da 8 a 13 e 16); del 28 febbraio 1984, Einberger (294/82, EU:C:1984:81, punti 14, 15 e 22); del 5 luglio 1988, Mol (269/86, EU:C:1988:359, punti 15, 16 e 21), e del 5 luglio 1988, Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat (289/86, EU:C:1988:360, punti 17, 18 e 23). V., infine, Van Cleynenbreugel, P., *Droit matériel de l'Union européenne. Libertés de circulation et marché intérieur*, Larcier, Bruxelles, 2017 (pag. 55).

35 V. sentenza del 28 marzo 1995, Evans Medical e Macfarlan Smith (C-324/93, EU:C:1995:84, punto 20). Sottolineo che, in detta causa, la diamorfina era importata *in vista di un impiego medico* e che la sua importazione era pertanto lecita (sentenza del 28 marzo 1995, Evans Medical e Macfarlan Smith, C-324/93, EU:C:1995:84, punti 4, 20 e 37). V. conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa Josemans (C-137/09, EU:C:2010:433, paragrafi 85 e 86), secondo cui, «[a]lla luce delle norme del mercato interno, gli stupefacenti non rientrano tutti nella medesima categoria. Si tratta di una differenza riconducibile non alla natura delle merci, bensì all'utilizzo finale delle stesse. Pertanto, secondo una giurisprudenza costante, gli stupefacenti che hanno applicazioni mediche o scientifiche sono regolati dalla normativa del mercato interno. Orbene, così non è per gli stupefacenti importati illegalmente ovvero destinati a fini illeciti». V., infine, Blumann, C., «Le champ d'application du marché intérieur», in Blumann, C. (dir.), *Introduction au marché intérieur. Libre circulation des marchandises*, Éditions de l'université de Bruxelles, Bruxelles, 2015 (paragrafo 70).

36 Sentenza del 5 luglio 1988, Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat (289/86, EU:C:1988:360, punto 17).

37 Sentenza del 16 dicembre 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, punto 36).

73. Infine, rilevo che il CBD non è considerato uno stupefacente dalle convenzioni internazionali di cui gli Stati membri sono parti, vale a dire la convenzione unica delle Nazioni Unite sugli stupefacenti, conclusa a New York il 30 marzo 1961, modificata dal protocollo del 1972 recante modifica della convenzione unica del 1961 (in prosieguo: la «convenzione unica»)³⁸, e la convenzione delle Nazioni Unite sulle sostanze psicotrope, conclusa a Vienna il 21 febbraio 1971 (in prosieguo: la «convenzione sulle sostanze psicotrope»)³⁹.

74. Infatti, l'articolo 1, paragrafo 1, lettera j), della convenzione unica definisce come «stupefacente» qualsiasi sostanza di cui alle tabelle I e II allegata a detta convenzione. Nella tabella I allegata alla convenzione unica figura la voce seguente: «Cannabis, resina di cannabis, estratti e tinture di cannabis». È vero che il CBD potrebbe essere considerato un «estratto di cannabis», tanto più che esso è estratto principalmente dalle foglie e dai fiori di cannabis⁴⁰ e che, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), della convenzione unica, «il termine “cannabis” indica le sommità fiorite o fruttifere della pianta di cannabis (esclusi i semi e le foglie che non siano uniti agli apici)». Tuttavia, da un lato, dall'articolo 28, paragrafo 2, della convenzione unica risulta che essa non si applica alla coltivazione della pianta di cannabis «fatta a scopi esclusivamente industriali (fibre e semi) o di orticoltura» e, dall'altro, che dai commenti alla convenzione unica pubblicata dalle Nazioni Unite⁴¹ risulta che la coltivazione di tale pianta «per qualsiasi scopo diverso [dalla produzione di cannabis e di resina di cannabis] e non solo a fini [industriali o di orticoltura]» non è sottoposta al regime di controllo previsto all'articolo 23 della medesima convenzione. In altri termini, la coltivazione della pianta di canapa non è soggetta a controllo quando non è finalizzata alla produzione di uno stupefacente. Orbene, la convenzione sulle sostanze psicotrope, mentre considera il THC come una sostanza psicotropa⁴², non considera come tale il CBD.

75. Rilevo, infine, che l'Organizzazione mondiale della sanità ha raccomandato alle Nazioni Unite di modificare la tabella I allegata alla convenzione unica in modo da chiarire che il CBD non è uno stupefacente, da un lato, sopprimendo, in tale tabella, il riferimento agli «estratti e tinture di cannabis» e, dall'altro, inserendo una nota a piè di pagina indicante che «i preparati contenenti principalmente [CBD] e il cui tenore di [THC] non supera lo 0,20% non sono soggetti a controllo internazionale»⁴³. La circostanza, menzionata dal governo francese in udienza, che la convenzione unica non sia ancora stata modificata conformemente alla raccomandazione dell'Organizzazione mondiale della sanità non dimostra, a mio avviso, che il CBD debba essere considerato uno stupefacente ai sensi di detta convenzione, in quanto attualmente esso non figura tra le sostanze psicotrope elencate dalla convenzione sulle sostanze psicotrope.

76. Ne consegue che l'olio di CBD rientra nell'ambito di applicazione degli articoli 34 TFUE e 36 TFUE.

38 *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 520, n. 7515.

39 *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1019, n. 14956. A tale proposito, preciso che, per quanto mi consta, nessun atto di diritto dell'Unione fornisce una definizione di «stupefacente» o di «droga». Infatti, sia l'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti (GU 2004, L 335, pag. 8), sia l'articolo 71, paragrafo 1, della convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (GU 2000, L 239, pag. 19) fanno riferimento, a tale riguardo, alla convenzione unica e alla convenzione sulle sostanze psicotrope. Ritengo pertanto che, per stabilire se il CBD debba essere considerato uno stupefacente, occorra fare riferimento a tali convenzioni internazionali. Sottolineo peraltro che, nella sentenza del 5 luglio 1988, Mol (269/86, EU:C:1988:359, punti 24 e 25), la Corte ha osservato che la convenzione sulle sostanze psicotrope considera le anfetamine come sostanze psicotrope e che, nella sentenza del 5 luglio 1988, Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat (289/86, EU:C:1988:359, punti 3 e 25), essa ha rilevato che la convenzione unica considera i prodotti ricavati dalla canapa indiana, come l'hascisc, come stupefacenti.

40 V. punto 2.2 della circolare del 23 luglio 2018, citata al paragrafo 11 delle presenti conclusioni.

41 Nazioni Unite (ed.), «Commentaires sur la convention unique sur les stupéfiants de 1961», New York, 1975. V. commento all'articolo 28 di detta convenzione.

42 Articolo 1, lettera e), della convenzione sulle sostanze psicotrope e tabella I allegata ad essa.

43 Lettera inviata dal Segretario generale dell'Organizzazione mondiale della sanità al Segretario generale delle Nazioni Unite il 24 gennaio 2019.

2. *Sull'applicazione degli articoli 34 TFUE e 36 TFUE*

77. Dal paragrafo 50 delle presenti conclusioni risulta che una normativa nazionale che, al pari di quella in discussione nel procedimento principale, vieta l'importazione di olio di CBD qualora esso sia estratto dall'intera pianta di canapa deve essere considerata una misura di effetto equivalente ai sensi dell'articolo 34 TFUE.

78. Tuttavia, una misura nazionale che limiti la libera circolazione delle merci può essere giustificata, in particolare, da motivi di tutela della salute e della vita delle persone, ai sensi dell'articolo 36 TFUE. A questo proposito, rilevo che, sebbene spetti agli Stati membri stabilire il livello al quale essi intendono assicurare la tutela della salute e della vita delle persone, rimane il fatto che una normativa tale da limitare una libertà fondamentale garantita dal Trattato FUE, quale la libera circolazione delle merci, può essere giustificata da ragioni di tutela della salute e della vita delle persone, ai sensi dell'articolo 36 TFUE, solo se detta misura è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccede quanto necessario per il suo raggiungimento⁴⁴.

79. Il governo francese sostiene che il decreto del 22 agosto 1990 è giustificato da motivi attinenti alla tutela della salute delle persone, di cui all'articolo 36 TFUE. Esso deduce che, sebbene finora non sia stata accertata la tossicità e la pericolosità del CBD, recenti studi scientifici, ripresi in uno studio del 2018 del Centre d'évaluation et d'information sur la pharmacodépendance et l'addictovigilance di Parigi avrebbero evidenziato alcuni effetti indesiderabili del CBD, quali sonnolenza, letargia, atassia, disturbi psichiatrici o lesioni epatiche. In presenza di tale incertezza scientifica circa la nocività del CBD, il principio di precauzione, secondo il governo francese, autorizzerebbe gli Stati membri ad adottare una normativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale.

80. Nel caso di specie, da un lato, risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale che, allo stato attuale delle conoscenze scientifiche, il CBD non ha effetti psicotropi, il che conferma la circostanza, rilevata ai paragrafi 74 e 75 delle presenti conclusioni, che il CBD non rientra nell'ambito di applicazione della convenzione sulle sostanze psicotrope. Dall'altro, rilevo che la Commissione contesta le affermazioni del governo francese secondo cui vi sarebbe il rischio che l'olio di CBD abbia effetti nocivi diversi da quelli psicotropi.

81. Il governo francese afferma, tuttavia, di basarsi sul principio di precauzione per vietare l'importazione di olio di CBD.

82. Secondo la giurisprudenza, in presenza di un'incertezza scientifica circa l'esistenza o la portata di rischi reali per la sanità pubblica, uno Stato membro, fondandosi sul principio di precauzione, può adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi. A tale riguardo, un'applicazione corretta del principio di precauzione presuppone, in primo luogo, l'individuazione delle conseguenze potenzialmente negative per la salute delle sostanze o degli alimenti di cui trattasi e, in secondo luogo, una valutazione complessiva del rischio per la salute basata sui dati scientifici disponibili più affidabili e sui risultati più recenti della ricerca internazionale⁴⁵.

83. Orbene, alla luce delle informazioni fornite alla Corte, mi sembra difficile considerare che il governo francese abbia chiaramente individuato gli effetti nocivi, in particolare psicotropi, che comporta l'utilizzo di olio di CBD nelle sigarette elettroniche, e ancor meno che esso abbia proceduto a una valutazione esaustiva del rischio per la salute basata sui dati scientifici disponibili più affidabili e sui risultati più recenti della ricerca internazionale.

⁴⁴ V. sentenze dell'8 giugno 2017, Medisanus (C-296/15, EU:C:2017:431, punti 82 e 83); del 3 luglio 2019, Delfarma (C-387/18, EU:C:2019:556, punto 29), e del 18 settembre 2019, VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, punti 67, 69 e 71).

⁴⁵ V. sentenze del 28 gennaio 2010, Commissione/Repubblica francese (C-333/08, EU:C:2010:44, punti 91 e 92), e del 19 gennaio 2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, punti 56 e 60).

84. Tuttavia, data l'esiguità di informazioni precise fornite alla Corte, spetterà al giudice del rinvio verificare se l'uso di olio di CBD nelle sigarette elettroniche comporti dei rischi per la salute delle persone e, in particolare, se l'olio di CBD abbia effetti nocivi diversi da quelli psicotropi. Se è così, esso dovrà anche determinare se il decreto del 22 agosto 1990 vada oltre quanto necessario per la tutela della salute delle persone, in quanto esso vieta puramente e semplicemente l'importazione di olio di CBD estratto dalle foglie e dai fiori di canapa, mentre sarebbe stato possibile prevedere un tenore massimo di CBD, analogo alla soglia dello 0,20% fissata per il THC.

85. Concludo che gli articoli 34 TFUE e 36 TFUE ostano ad una normativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che vieta l'importazione di olio di CBD qualora esso sia estratto dall'intera pianta di canapa, in quanto, allo stato attuale delle conoscenze scientifiche, non è dimostrato che l'olio di CBD abbia effetti psicotropi. Spetta tuttavia al giudice del rinvio accertarsi che non sia stato individuato e non sia stato oggetto di una valutazione scientifica esaustiva alcun rischio legato, in particolare, agli effetti non psicotropi del CBD e, se dovesse dichiarare l'esistenza di un siffatto rischio e di una siffatta valutazione, accertarsi che poteva essere adottata una misura alternativa meno restrittiva della libera circolazione delle merci, come la fissazione di un tenore massimo di CBD.

IV. Conclusione

86. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di rispondere nei termini seguenti alle questioni sollevate dalla cour d'appel d'Aix-en-Provence (Corte d'appello di Aix-en-Provence, Francia):

- 1) All'olio di cannabidiolo non sono applicabili né 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, né il regolamento (UE) n. 1308/2013 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.
- 2) Gli articoli 34 TFUE e 36 TFUE ostano a che uno Stato membro vieti l'importazione, da un altro Stato membro, di olio di cannabidiolo qualora esso sia estratto dall'intera pianta di canapa, e non soltanto dalle fibre e dai semi della stessa, in quanto, allo stato attuale delle conoscenze scientifiche, non è dimostrato che l'olio di cannabidiolo abbia effetti psicotropi. Spetta tuttavia al giudice del rinvio assicurarsi che non sia stato chiaramente individuato e non sia stato oggetto di una valutazione scientifica esaustiva alcun rischio legato, in particolare, agli effetti non psicotropi del cannabidiolo e, se dovesse dichiarare l'esistenza di un siffatto rischio e di una siffatta valutazione, accertarsi che poteva essere adottata una misura alternativa meno restrittiva della libera circolazione delle merci, come la fissazione di un tenore massimo di cannabidiolo.