

**Causa C-147/21**

**Domanda di pronuncia pregiudiziale**

**Data di deposito:**

8 marzo 2021

**Giudice del rinvio:**

Conseil d'État (Francia)

**Data della decisione di rinvio:**

5 marzo 2021

**Ricorrenti:**

Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises  
(CIHEF)

Florame

Hyteck Aroma-Zone

Laboratoires Gilbert

Laboratoire Léa Nature

Laboratoires Oméga Pharma France

Pierre Fabre Médicament

Pranarom France

Puressentiel France

**Resistenti:**

Ministre de la Transition écologique

Premier ministre

---

**CONSEIL D'ÉTAT (CONSIGLIO DI STATO)**

(omissis)

statuendo nel procedimento (omissis)

COMITE INTERPROFESSIONNEL DES HUILES ESSENTIELLES  
FRANÇAISES

e altri

(omissis)

- 1 Mediante atto introduttivo e replica registrati, rispettivamente, il 23 agosto 2019 e il 31 dicembre 2020, con il n. 433889, presso la segreteria del contenzioso del Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia), il Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises (Comitato interprofessionale degli olii essenziali francesi) nonché le società Florame, Hyteck Aroma-Zone, Laboratoires Gilbert, Laboratoire Léa Nature, Laboratoires Oméga Pharma France, Pierre Fabre médicaments, Pranarom France e Puresentiel France chiedono al Conseil d'État (Consiglio di Stato) che voglia:

1) annullare, perché viziato da eccesso di potere, il décret n° 2019-642 du 26 juin 2019 relatif aux pratiques commerciales prohibées pour certaines catégories de produits biocides (decreto n. 2019-642 del 26 giugno 2019, relativo alle pratiche commerciali vietate per talune categorie di biocidi);

2) sottoporre, se del caso, alla Corte di giustizia dell'Unione europea una questione pregiudiziale concernente l'armonizzazione esaustiva realizzata dal regolamento (UE) n. 528/2012 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012], relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi [(GU 2012, L 167, pag. 1); in prosieguo: il «regolamento (UE) n. 528/2012»];

3) (omissis)

Essi sostengono quanto segue:

– (omissis)

– (omissis)

– il decreto è privo di fondamento giuridico in quanto è stato adottato in violazione del regolamento (UE) n. 528/2012;

– il decreto viola il diritto di proprietà garantito dall'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché le disposizioni dell'articolo 1 del protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

– il decreto è contrario alla direttiva 2000/31/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio], dell'8 giugno 2000, [relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico»)] (GU 2000, L 178, pag.

1); in prosieguo: la «direttiva 2000/31/CE»], in quanto costituisce un ostacolo ingiustificato e sproporzionato alla libera prestazione dei servizi;

– (omissis)

Mediante controricorso registrato il 17 settembre 2020, la Ministre de la transition écologique (Ministro della transizione ecologica) chiede il rigetto del ricorso. A suo avviso, nessuno dei motivi del ricorso è fondato.

(omissis)

2) Mediante ricorso e replica registrati, rispettivamente, il 23 agosto 2019 e il 31 dicembre 2020, con il n. 433890, presso la segreteria del contenzioso del Conseil d'État (Consiglio di Stato), il Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises (Comitato interprofessionale degli olii essenziali francesi – CIHEF) nonché le società Florame, Hyteck Aroma-Zone, Laboratoires Gilbert, Laboratoire Léa Nature, Laboratoires Oméga Pharma France, Pierre Fabre médicaments, Pranarom France e Puresentiel France chiedono al Conseil d'État (Consiglio di Stato) che voglia:

1) annullare, perché viziato da eccesso di potere, il décret n° 2019-643 du 26 juin 2019 relatif à la publicité commerciale pour certaines catégories de produits biocides (decreto n. 2019-643 del 26 giugno 2019, relativo alla pubblicità commerciale per talune categorie di biocidi);

2) sottoporre, se del caso, alla Corte di giustizia dell'Unione europea una questione pregiudiziale concernente l'armonizzazione esaustiva realizzata dal regolamento (UE) n. 528/2012;

3) (omissis)

Essi sostengono quanto segue:

– (omissis)

– (omissis)

– il decreto è privo di fondamento giuridico, in quanto è stato adottato in violazione del regolamento (UE) n. 528/2012;

– il decreto viola il diritto di proprietà garantito dall'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché le disposizioni dell'articolo 1 del protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

– il decreto è illegittimo, in quanto costituisce un'ingerenza eccessiva nel diritto alla libertà di espressione garantito dall'articolo 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

– (omissis)

Con controricorso registrato il 17 settembre 2020, la Ministre de la transition écologique (Ministro della transizione ecologica) chiede il rigetto del ricorso. A suo avviso, nessuno dei motivi del ricorso è fondato.

(omissis)

Visti:

- la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;
- il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare il suo articolo 267;
- la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
- il regolamento (UE) n. 528/2012;
- la direttiva 2000/31/CE;
- il code de l'environnement (codice dell'ambiente) [in prosieguo: il «codice dell'ambiente»];
- la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 [pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (legge n. 2018-938 del 30 ottobre 2018, per l'equilibrio dei rapporti commerciali nel settore agricolo e alimentare e per un'alimentazione sana, sostenibile e accessibile a tutti); in prosieguo: la «legge del 30 ottobre 2018»];
- (omissis)

(omissis)

Considerando quanto segue:

1. I ricorsi summenzionati sono diretti all'annullamento di due decreti adottati in applicazione della medesima legge e sollevano le medesime questioni. Occorre riunirli al fine di statuire con un'unica decisione.

2. Il regolamento (UE) n. 528/2012 mira, ai sensi del suo articolo 1, paragrafo 1, «a migliorare il funzionamento del mercato interno attraverso l'armonizzazione delle norme relative alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi, garantendo al contempo un elevato livello di tutela della salute umana e animale e dell'ambiente. Le [sue] disposizioni (...) si fondano sul principio di precauzione, nell'ottica di tutelare la salute umana, la salute animale e l'ambiente. La tutela dei gruppi vulnerabili è oggetto di particolare attenzione».

Ai sensi del paragrafo 2 del medesimo articolo: «*Il (...) regolamento [(UE) n. 528/2012] disciplina: a) la creazione, a livello di Unione, di un elenco di principi attivi utilizzabili nei biocidi; b) l'autorizzazione dei biocidi; c) il riconoscimento reciproco delle autorizzazioni all'interno dell'Unione; d) la messa a disposizione sul mercato e l'uso di biocidi all'interno di uno o più Stati membri o dell'Unione; e) l'immissione sul mercato di articoli trattati*». In forza dell'articolo 72 dello stesso regolamento: «*1. Oltre a rispettare il regolamento (CE) n. 1272/2008, qualsiasi annuncio pubblicitario di biocidi è accompagnato dalle frasi "Usare i biocidi con cautela. Prima dell'uso leggere sempre l'etichetta e le informazioni sul prodotto". Le frasi sono chiaramente distinguibili e leggibili rispetto al resto dell'annuncio. 2. L'inserzionista può sostituire il termine "biocidi" nelle frasi obbligatorie con un riferimento chiaro al tipo di prodotto pubblicizzato. 3. Gli annunci pubblicitari dei biocidi non si riferiscono al prodotto in maniera fuorviante rispetto ai rischi che il prodotto comporta per la salute umana, la salute animale o l'ambiente e alla sua efficacia. In ogni caso, la pubblicità di un biocida non contiene le formule "biocida a basso rischio", "non tossico", "innocuo", "naturale", "rispettoso dell'ambiente", "rispettoso degli animali" o indicazioni analoghe*».

3. A norma del nuovo articolo L. 522-18 del codice dell'ambiente, introdotto dall'articolo 76 della legge del 30 ottobre 2018: «*Nella vendita di biocidi quali definiti all'articolo L. 522-1, sono vietati le riduzioni, gli sconti, i ristorni, la differenziazione delle condizioni generali e particolari di vendita ai sensi dell'articolo L. 441-1 del code de commerce [codice del commercio], la consegna di unità gratuite e tutte le pratiche equivalenti. È vietata qualsiasi pratica commerciale diretta ad eludere, direttamente o indirettamente, tale divieto mediante la concessione di riduzioni, sconti o ristorni su un'altra gamma di prodotti vincolata all'acquisto di detti biocidi. / Un decreto del Conseil d'État [Consiglio di Stato] specifica le categorie di prodotto interessate in funzione dei rischi per la salute umana e per l'ambiente*». Ai sensi del nuovo articolo L. 522-5-3 del codice dell'ambiente, introdotto dalla legge del 30 ottobre 2018: «*È vietata qualsiasi pubblicità commerciale di talune categorie di biocidi definite dal summenzionato regolamento (UE) n. 528/2012 (...) / In deroga al primo comma del presente articolo, la pubblicità diretta agli utenti professionali è autorizzata, nei punti di distribuzione dei prodotti a tali utenti e nelle pubblicazioni loro destinate. / Un decreto del Conseil d'État [Consiglio di Stato] definisce le categorie di prodotto interessate in funzione dei rischi per la salute umana e per l'ambiente, nonché le condizioni di presentazione delle inserzioni pubblicitarie. Tali inserzioni pubblicitarie segnalano le buone pratiche nell'uso e nell'applicazione dei prodotti per la tutela della salute umana e animale e dell'ambiente, nonché i potenziali pericoli per la salute umana e animale e per l'ambiente*».

4. Il decreto impugnato n. 2019-642, del 26 giugno 2019, adottato in applicazione del nuovo articolo L. 522-18 del codice dell'ambiente, inserisce in tale codice l'articolo R. 522-16-1, il quale stabilisce quanto segue: «*Le categorie di prodotto menzionate all'articolo L. 522-18, in relazione alle quali sono vietate*

determinate pratiche commerciali, sono i prodotti rientranti nei tipi 14 e 18 definiti dal regolamento (UE) n. 528/2012 (...) / Le presenti disposizioni non si applicano ai biocidi ammessi a beneficiare della procedura di autorizzazione semplificata conformemente all'articolo 25 dello stesso regolamento». Il decreto impugnato n. 2019-643, del 26 giugno 2019, adottato in applicazione dell'articolo L. 522-5-3 del codice dell'ambiente, inserisce in tale codice un nuovo articolo R. 522-16-2, redatto nei seguenti termini: «I. — Le categorie di biocidi di cui all'articolo L. 522-5-3, in relazione alle quali è vietato fare pubblicità commerciale diretta al grande pubblico, sono le seguenti: 1° I prodotti rientranti nei tipi 14 e 18 definiti dal regolamento (UE) n. 528/2012 (...) / 2° I prodotti appartenenti ai tipi 2 e 4 definiti da questo stesso regolamento e classificati, secondo le disposizioni del regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele [che modifica e abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento (CE) n. 1907/2006 (GU 2008, L 353, pag. 1)], come pericolosi per l'ambiente acquatico, tossicità acuta categoria 1 (H 400) e tossicità cronica categoria 1 (H 410). / II. — Per i prodotti di cui al paragrafo I, ogni pubblicità rivolta ai professionisti è effettuata conformemente alle disposizioni dell'articolo 72 del regolamento (UE) n. 528/2012, citato al punto 1° del paragrafo I. Essa deve inoltre indicare, in modo chiaro e leggibile, i seguenti elementi: 1° Le due frasi seguenti: “Prima di ogni utilizzo, assicuratevi che l'uso di tale prodotto sia indispensabile, in particolare nei luoghi frequentati dal grande pubblico. Privilegiate, ove possibile, metodi alternativi e prodotti che presentino il minor rischio per la salute umana e animale e per l'ambiente”. / 2° L'indicazione del tipo di biocida associato al prodotto, quale definito nell'allegato V del regolamento (UE) n. 528/2012 (...) summenzionato. / III. — Le disposizioni del presente articolo non si applicano ai biocidi ammessi a beneficiare della procedura di autorizzazione semplificata conformemente all'articolo 25 del regolamento (UE) n. 528/2012 (...)».

5. Dalle disposizioni legislative e regolamentari citate ai punti 3 e 4 risulta che sono vietate determinate pratiche commerciali, come le riduzioni, gli sconti, i ristorni, la differenziazione delle condizioni generali e particolari di vendita ai sensi dell'articolo L. 441-1 del code commercial (codice di commercio), le consegne di unità gratuite e tutte le pratiche equivalenti, così come la pubblicità commerciale diretta al grande pubblico di biocidi impiegati per il controllo di roditori e artropodi rientranti nei tipi di prodotto 14 e 18 dell'allegato V del regolamento (UE) n. 528/2012, ad esclusione dei biocidi ammessi a beneficiare della procedura di autorizzazione semplificata conformemente all'articolo 25 del medesimo regolamento.

6. In primo luogo, sebbene sia pacifico che i due decreti impugnati hanno l'effetto di vietare talune pratiche commerciali e la pubblicità diretta al grande pubblico di determinati biocidi commercializzati dalle società ricorrenti, il motivo secondo cui essi sarebbero atti a violare il diritto di proprietà di queste ultime, quale garantito dall'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione

europea, non è sufficientemente dettagliato per poterne valutare la fondatezza e deve, pertanto, essere respinto.

7. In secondo luogo, se è vero che i due decreti impugnati possono comportare per le società ricorrenti un calo nelle vendite dei prodotti e una perdita di fatturato, il divieto di pratiche commerciali e di pubblicità diretta al grande pubblico che essi stabiliscono è giustificato da obiettivi di tutela della sanità pubblica e di salvaguardia dell'ambiente. Le circostanze invocate dai ricorrenti, quand'anche dimostrate, non consentono da sole di concludere che i decreti impugnati violino le disposizioni dell'articolo 1 del primo protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

8. In terzo luogo, benché i ricorrenti sostengano che il decreto del 26 giugno 2019, relativo alla pubblicità commerciale di talune categorie di biocidi, pregiudica oltremodo il diritto alla libertà di espressione garantito dall'articolo 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la limitazione della pubblicità commerciale diretta al grande pubblico dei biocidi impiegati per il controllo di roditori e artropodi, stabilita dall'articolo L. 522-5-3 del codice dell'ambiente, non impedisce in nessun caso ai consumatori di accedere all'informazione e costituisce, alla luce dell'obiettivo di tutela della sanità pubblica, una misura necessaria e proporzionata. Di conseguenza, detto motivo deve essere respinto.

9. In quarto luogo, la direttiva 2000/31/CE fissa il regime della libertà di circolazione dei servizi e prevede le condizioni in cui uno Stato membro può imporre restrizioni proporzionate a tale libertà per il conseguimento di un obiettivo di interesse generale. Nello stabilire misure necessarie e proporzionate all'obiettivo di tutela della sanità pubblica che persegue, il decreto del 26 giugno 2019, relativo alle pratiche commerciali vietate per talune categorie di biocidi, non viola la direttiva.

10. (omissis) (omissis)

11. (omissis) [motivi basati sul diritto nazionale]

12. In ultimo luogo, poiché il regolamento citato nel paragrafo 2 non contiene alcuna disposizione che autorizzi o vieti ad uno Stato membro l'adozione di misure restrittive come quelle che figurano negli articoli L. 522-18 e L. 522-5-3 del codice dell'ambiente, si pone la questione se tali misure, non previste dal regolamento, possano essere adottate senza con ciò derogare o contravvenire a quest'ultimo e senza ostacolare il buon funzionamento [del mercato interno]. Le disposizioni legislative in base alle quali sono state adottate le disposizioni regolamentari impugnate mirano a prevenire gli inconvenienti per la sanità pubblica e l'ambiente comportati dall'uso smodato di determinati biocidi. Sebbene tale obiettivo non sia in contrasto con quelli del regolamento europeo summenzionato, i divieti previsti da tali disposizioni legislative si applicano in un ambito, quello dell'immissione sul mercato di biocidi, che il regolamento mira ad

armonizzare a livello europeo, senza rinviare all'adozione di norme di attuazione da parte degli Stati membri e senza che tali norme di attuazione risultino necessarie per la sua piena efficacia. La risposta al motivo secondo cui i decreti impugnati sarebbero stati adottati in applicazione di disposizioni legislative che violano il regolamento (UE) n. 528/2012 dipende dalla risposta alla questione se tale regolamento osti a che il legislatore nazionale adotti, nell'interesse della sanità pubblica e dell'ambiente, norme restrittive in materia di pratiche commerciali e di pubblicità come quelle contenute negli articoli L. 522-18 e L. 522-5-3 del codice dell'ambiente.

13. Tale questione è determinante ai fini della risoluzione della controversia che il Conseil d'État (Consiglio di Stato) è stato chiamato a dirimere e presenta serie difficoltà. Occorre, pertanto, adire la Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e, fino a quando quest'ultima non si sia pronunciata, sospendere il procedimento relativo ai ricorsi presentati dal Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises insieme alla società Florame e altri,

DECIDE:

(omissis) Il procedimento relativo ai ricorsi nn. 433889 e 433890 è sospeso fino a quando la Corte di giustizia dell'Unione europea non si sia pronunciata sulla seguente questione: «Se il regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi, osti a che uno Stato membro adotti, nell'interesse della sanità pubblica e dell'ambiente, norme restrittive in materia di pratiche commerciali e di pubblicità come quelle contenute negli articoli L. 522-18 e L. 522-5-3 del code de l'environnement (codice dell'ambiente). Se del caso, a quali condizioni uno Stato membro possa adottare misure siffatte».

(omissis)

(omissis)