

Causa C-189/21**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

26 marzo 2021

Giudice del rinvio:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica, Paesi Bassi)

Data della decisione di rinvio:

23 marzo 2021

Ricorrente:

R. en R.

Resistente:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Oggetto del procedimento principale

Impugnazione della decisione del resistente con cui all'appellante, in base all'Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (Regime di esecuzione dei pagamenti diretti PAC), è stata imposta una riduzione per inosservanza della condizionalità del 3 % sui pagamenti diretti chiesti nel 2018 a causa dell'uso di un prodotto fitosanitario non autorizzato.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Il criterio di gestione obbligatorio 10 all'allegato II del regolamento n.1306/2013 rinvia esclusivamente all'articolo 55, prima e seconda frase, del regolamento n.1107/2009, che stabilisce che i prodotti fitosanitari sono usati in modo corretto. Il giudice del rinvio desidera in sostanza sapere se detto criterio di gestione obbligatorio debba essere interpretato nel senso che esso si riferisce anche alla situazione in cui è utilizzato un prodotto fitosanitario non autorizzato nello Stato membro di cui trattasi.

Questione pregiudiziale

Se il criterio di gestione obbligatorio (CGO) 10, quale enunciato all'allegato II del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008, in cui si rinvia all'articolo 55, prima e seconda frase, del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE, debba essere interpretato nel senso che tale criterio riguarda anche la situazione in cui viene utilizzato un prodotto fitosanitario che nello Stato membro di cui trattasi non è autorizzato ai sensi di quest'ultimo regolamento.

Disposizioni di diritto dell'Unione invocate

Direttiva 91/414/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari: considerando 7 e 8; articolo 3

Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001: articolo 3; allegato III, criterio di gestione obbligatorio 9

Regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003: articolo 4; allegato II, criterio di gestione obbligatorio 9

Regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE: considerando 7, 8 e 35; articoli 28 e 31, articolo 55, prima e seconda frase, articolo 83

Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008: considerando 53, 54 e 59; articoli 91-93; allegato II, criterio di gestione obbligatorio 10

Regolamento (UE) n. 1310/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che stabilisce alcune disposizioni transitorie sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), modifica il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne le risorse e la loro distribuzione in relazione all'anno 2014 e modifica il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio e i regolamenti (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1306/2013 e (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne la loro applicazione nell'anno 2014: considerando 16

Disposizioni di diritto nazionale fatte valere

Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (Regime di esecuzione dei pagamenti diretti PAC, in prosieguo anche: il «regime di esecuzione»): articolo 3.1, paragrafo 1; allegato 3, punti 10.1 e 10.2

Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Legge su prodotti fitosanitari e i biocidi, in prosieguo anche: la «Wgb»): articolo 20, paragrafi 1 e 3

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Il 20 marzo 2018, l'appellante (R en R) ha presentato al resistente (il minister van Landbouw, Natuur een Voedselkwaliteit, Ministro dell'Agricoltura, della Natura e della Qualità dei prodotti alimentari, Paesi Bassi) (in prosieguo: il «Ministro»), una domanda di versamento dei pagamenti diretti.
- 2 L'11 ottobre 2018, la Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (autorità dei Paesi Bassi competente in materia di controlli sui prodotti alimentari e sui prodotti di consumo, in prosieguo: la «NVWA») ha accertato che l'appellante utilizzava il prodotto fitosanitario MECOP PP-2. Detto prodotto utilizza come principio attivo il mecoprop-P. Secondo il sito Internet del College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (autorità competente per il rilascio delle autorizzazioni dei prodotti fitosanitari e dei biocidi; in prosieguo: il «CTB»), responsabile per l'esecuzione della Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, l'autorizzazione del MECOP PP-2 era scaduta il 30 gennaio 2016. Il termine di consegna (ultima data di vendita per il prodotto scaduto) era fissato al 30 luglio 2016 e il termine per l'utilizzo (termine entro il quale le scorte residue del prodotto possono ancora essere utilizzate) al 30 gennaio 2017.
- 3 Con decisione del 4 aprile 2019, l'appellato, sulla base dell'Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB, ha fissato una riduzione per inosservanza della condizionalità del 3 % sui pagamenti diretti da concedere all'appellante per l'anno 2018, in quanto l'appellante aveva utilizzato un prodotto fitosanitario non autorizzato. Con decisione del 21 agosto 2019 (in prosieguo: la «decisione impugnata») l'appellato ha respinto l'opposizione dell'appellante avverso la decisione di imposizione della riduzione per inosservanza della condizionalità.

- 4 Nella decisione impugnata l'appellato ha spiegato che l'appellante non ha rispettato una regola di condizionalità. A suo avviso l'uso di un prodotto fitosanitario non autorizzato rientra infatti nel criterio di gestione obbligatorio 10, enunciato all'allegato II del regolamento n.1306/2013.
- 5 L'appellante ha impugnato tale decisione dinanzi al giudice del rinvio.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 6 L'appellante riconosce di avere utilizzato un prodotto fitosanitario non (più) autorizzato e pertanto di avere violato l'articolo 28 del regolamento n.1107/2009. Tuttavia, a suo avviso, l'appellato le ha ingiustamente imposto una riduzione per violazione della condizionalità, giacché l'uso (non corretto) di un prodotto fitosanitario non autorizzato non rientra nel criterio di gestione obbligatorio 10, quale enunciato all'allegato II del regolamento n.1306/2013. L'appellante sostiene che l'utilizzo di un prodotto fitosanitario non autorizzato configura una violazione dell'articolo 28 di tale regolamento, che stabilisce che un prodotto fitosanitario viene immesso sul mercato o utilizzato solo quando è autorizzato. Ciò non significa che essa abbia violato il criterio di gestione obbligatorio di cui all'articolo 55 del regolamento n.1107/2009. Dall'allegato II del regolamento n.1306/2013, e più specificamente dal criterio di gestione obbligatorio 10, emerge chiaramente che deve trattarsi di una violazione dell'articolo 55, prima e seconda frase, del regolamento n. 1107/2009. L'articolo 28 del regolamento n. 1107/2009 non viene menzionato all'allegato II del regolamento n.1306/2013, cosicché la violazione di tale disposizione non configura violazione di una regola di condizionalità. Inoltre l'appellante osserva che l'articolo 28 del regolamento n.1107/2009, da un lato, e l'articolo 55 del regolamento n.1107/2009, dall'altro lato, riguardano due comportamenti diversi e che entrambi i comportamenti possono configurare una violazione autonoma anche sulla base dell'articolo 20 Wgb.
- 7 L'appellato si fonda su un'interpretazione più sistematica del criterio di gestione 10, vertente sull'articolo 55 del regolamento n.1107/2009. Esso sostiene che l'utilizzo (non corretto) di un prodotto fitosanitario non autorizzato rientra nel criterio di gestione obbligatorio 10. Secondo l'appellato, dall'articolo 55 del regolamento n. 1107/2009 discende un obbligo generale di utilizzare tutti i prodotti fitosanitari in modo corretto. Da nulla emerge che i prodotti fitosanitari non autorizzati siano esclusi da questo obbligo. Secondo l'appellato, nel caso di un prodotto fitosanitario non autorizzato, per definizione, l'uso del prodotto non può mai essere corretto. In forza dell'articolo 55 del regolamento n.1107/2009 un uso corretto implica, tra l'altro, che siano osservate le prescrizioni di cui all'articolo 31 del regolamento n.1107/2009. L'articolo 31 del regolamento n.1107/2009 disciplina il contenuto dell'autorizzazione. L'utilizzo di un prodotto fitosanitario non autorizzato non soddisfa le prescrizioni di cui all'articolo 31 del regolamento n.1107/2009, giacché dette prescrizioni sono fissate solo per prodotti fitosanitari autorizzati.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

- 8 Tra le parti non è controverso che l'autorizzazione del prodotto fitosanitario MECOP PP-2 è scaduta dal 30 gennaio 2016 e che al momento dell'uso di detto prodotto ad opera dell'appellante era scaduto il termine ultimo di utilizzo. L'appellante riconosce così di aver agito in violazione dell'articolo 28 del regolamento n.1107/2009.
- 9 In forza degli articoli 91, 92 e 93 del regolamento n.1306/2013 il versamento integrale dei pagamenti diretti richiesti da un agricoltore come l'appellante dipende dall'osservanza delle regole di condizionalità. La questione è se l'appellato potesse imporre all'appellante una riduzione per violazione della condizionalità a causa dell'uso di un prodotto fitosanitario non autorizzato. L'articolo 93, paragrafo 1, del regolamento n.1306/2013 stabilisce che le regole di condizionalità comprendono i criteri di gestione obbligatori previsti dal diritto dell'Unione, elencati nell'allegato II. Detto allegato II (e non il regime di esecuzione nazionale) è dunque nel caso di specie determinante per stabilire se si tratti di regole di condizionalità.
- 10 All'allegato II del regolamento n.1306/2013 il criterio di gestione obbligatorio 10 rinvia all'articolo 55, prima e seconda frase, del regolamento n.1107/2009; in esso non si menziona l'articolo 28 del regolamento n.1107/2009. L'articolo 28 del regolamento n.1107/2009, che verte sull'autorizzazione d'immissione sul mercato e di uso e che è incluso nella Sezione 1, «Autorizzazione», del Capo III, stabilisce che un prodotto fitosanitario non è immesso sul mercato o impiegato a meno che sia stato autorizzato nello Stato membro interessato. L'articolo 55, prima e seconda frase, del regolamento n.1107/2009, che verte sull'uso di prodotti fitosanitari ed è incluso nella Sezione 2, «Uso e informazioni», del Capo III, dispone che un uso corretto comporta l'applicazione dei principi di buona pratica fitosanitaria e il rispetto delle condizioni d'uso. Dal testo di queste disposizioni e dalla loro collocazione nel capo III del regolamento n.1107/2009 si può desumere che gli articoli riguardano due comportamenti distinti, il che sembra difficilmente conciliabile con la tesi del resistente, secondo cui l'articolo 55 del regolamento n.1107/2009 prevede un obbligo generale di utilizzare tutti i prodotti fitosanitari in modo corretto. Infatti, secondo questa tesi il divieto di uso di un prodotto fitosanitario non autorizzato, contenuto all'articolo 28 del regolamento n.1107/2009, sarebbe pleonastico e dunque privo di senso, giacché detto divieto rientrerebbe già nell'articolo 55 del regolamento n.1107/2009. Un'interpretazione letterale del criterio di gestione obbligatorio 10, quale enunciato all'allegato II del regolamento n.1306/2013, comporta dunque che detto criterio di gestione non riguarda la situazione in cui viene utilizzato un prodotto fitosanitario non autorizzato. Siffatta interpretazione ha tuttavia l'effetto singolare e potenzialmente inauspicato che non si possa imporre una riduzione per inosservanza della condizionalità in una situazione in cui un agricoltore ha utilizzato un prodotto fitosanitario non autorizzato, mentre ciò è possibile in caso di uso non corretto di un prodotto fitosanitario autorizzato.

- 11 In considerazione degli obiettivi delle norme per l'uso di prodotti fitosanitari di cui al regolamento n.1107/2009 e degli obiettivi della condizionalità di cui al regolamento n.1306/2013, ossia la tutela dell'ambiente e della salute dell'uomo, degli animali e delle piante, e lo sviluppo di un'agricoltura sostenibile, non è logico che detto sistema di condizionalità riguardi unicamente la situazione in cui venga utilizzato un prodotto fitosanitario autorizzato e non anche la situazione in cui venga utilizzato un prodotto fitosanitario non autorizzato. Un'interpretazione basata sugli obiettivi dei regolamenti nn.1306/2013 e 1107/2009 comporta che il criterio di gestione obbligatorio 10, quale enunciato all'allegato II del regolamento n.1306/2013, riguardi anche la situazione in cui viene utilizzato un prodotto fitosanitario non autorizzato.
- 12 A questo riguardo il College van Beroep voor het bedrijfsleven (Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica, Paesi Bassi), rinvia ancora ai regolamenti nn.1782/2003 e 73/2009, che hanno preceduto il regolamento n.1306/2013, in cui il criterio di gestione obbligatorio 9 (che corrisponde al criterio di gestione obbligatorio 10 del regolamento n.1306/2013) riguarda l'articolo 3 della direttiva 91/414. In tale articolo è stabilito che può essere utilizzato solo un prodotto fitosanitario autorizzato (paragrafo 1) e che i prodotti fitosanitari devono essere utilizzati in modo corretto (paragrafo 3). In mancanza di una spiegazione su un approccio diverso del regolamento n.1107/2009 per il giudice del rinvio non è chiaro se il legislatore dell'Unione intendesse che un rinvio, nel criterio di gestione obbligatorio 10 del regolamento n.1306/2013, all'articolo 55, prima e seconda frase, del regolamento n.1107/2009 sia sufficiente per ricomprendervi anche la situazione in cui si utilizza un prodotto fitosanitario non autorizzato, oppure se il legislatore dell'Unione non abbia invece voluto ricomprendervi tale situazione.
- 13 Infine, il College van Beroep voor het bedrijfsleven rileva che i beneficiari devono poter capire chiaramente i loro obblighi in materia di condizionalità, come emerge dal considerando 59 del regolamento n.1306/2013. La questione è quella di sapere in che misura detti obblighi siano di facile comprensione per un agricoltore se l'interpretazione del criterio di gestione 10 si fonda non tanto sulla formulazione, ma soprattutto sugli obiettivi e sul contesto dei regolamenti nn.1306/2013 e 1107/2009.