

**Causa C-162/21****Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

11 marzo 2021

**Giudice del rinvio:**

Conseil d'État (Consiglio di Stato, Belgio)

**Data della decisione di rinvio:**

16 febbraio 2021

**Ricorrenti:**

Pesticide Action Network Europe ASBL

Nature et Progrès Belgique ASBL

TN

**Resistente:**

État belge

**I. Oggetto e dati della controversia**

- 1 I neonicotinoidi sono sostanze insetticide usate in modo massiccio nell'agricoltura convenzionale, in particolare con il crescente ricorso alla tecnica della copertura del tegumento in cui tali sostanze, anziché essere spruzzate sulla vegetazione, vengono applicate sulle sementi prima della semina.
- 2 Il tiametoxam e il clothianidin sono molecole della categoria dei neonicotinoidi che costituiscono la sostanza attiva di svariati prodotti fitosanitari.
- 3 Inizialmente approvate dalla Commissione europea, dette due sostanze attive sono state successivamente oggetto di severe restrizioni, segnatamente negli ultimi regolamenti di esecuzione 2018/784 («clothianidin») e 2018/785 («tiametoxam»), del 29 maggio 2018, che ne vietano l'impiego salvo che «in serre permanenti». Gli stessi regolamenti di esecuzione hanno peraltro vietato, a partire dal 19 dicembre 2018, l'immissione sul mercato e l'impiego di sementi conciate con

prodotti fitosanitari contenenti clothianidin o tiametoxam, salvo che per le colture in serre permanenti.

- 4 Nell'autunno del 2018, lo Stato belga ha tuttavia concesso sei autorizzazioni all'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari a base di clothianidin (insetticida denominato «Poncho Beta») e di tiametoxam (insetticidi «Cruiser» e «Cruiser 600 FS») per la concia di sementi di determinate colture, tra cui la barbabietola da zucchero, nonché per la loro semina in campo aperto, per un periodo che copriva sostanzialmente la primavera 2019.
- 5 I ricorrenti sono, da una parte, associazioni impegnate nella lotta contro i pesticidi e nella promozione della biodiversità e, dall'altra, un apicoltore. Essi affermano che numerosi studi scientifici hanno dimostrato che l'impiego dei neonicotinoidi, e in particolare del tiametoxam e del clothianidin, comporta seri rischi per taluni animali diversi dai parassiti interessati, in particolare per le api, i bombi e altri insetti bottinatori. Gli stessi fanno segnatamente valere che l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) ritiene, da un lato, che l'impiego di sementi confettate con prodotti contenenti tiametoxam comporti un rischio elevato per le api mellifere e per i bombi, a causa della persistenza di tali sostanze nelle colture praticate successivamente a quella delle sementi, e, dall'altro, che non sia dimostrato che tale impiego rappresenti soltanto un basso rischio per le api solitarie, ragion per cui, in forza del principio di precauzione, si deve presumere un rischio elevato. A loro avviso, tale Autorità trarrebbe la stessa conclusione per quanto riguarda i prodotti contenenti clothianidin.
- 6 I ricorrenti addebitano alle autorizzazioni concesse dallo Stato belga il fatto di prorogare l'immissione sul mercato e l'impiego all'aperto di sementi conciate, vietata dal 19 dicembre 2018, e temono che esse verranno rinnovate per diversi anni. A loro avviso, lo Stato belga cerca a torto di giustificare tali autorizzazioni in forza del regime derogatorio contenuto all'articolo 53 del regolamento n. 1107/2009. Con atto introduttivo del 21 gennaio 2019, gli stessi hanno quindi investito il Conseil d'État (Consiglio di Stato, Belgio) di un ricorso diretto all'annullamento delle suddette autorizzazioni, fondato sulla violazione del diritto dell'Unione, chiedendone l'immediata sospensione.
- 7 Lo Stato belga sottolinea che i prodotti di cui trattasi sono approvati e utilizzati da diversi anni e che il loro impiego è limitato alla coltura in serre solo dal settembre del 2018. Le relative condizioni di impiego consentono di evitare che essi costituiscano un rischio inaccettabile per le api mellifere e impongono, in via generale, di evitare la coltivazione di piante che attirano le api nei cinque anni successivi al raccolto ottenuto dalla semina di sementi conciate. Tali sementi riguardano, inoltre, soltanto colture raccolte prima della fioritura, circostanza che permette di evitare ogni contatto tra la pianta e l'ape. A suo avviso, i ricorrenti non dimostrano la pertinenza degli studi da essi invocati e non forniscono alcun elemento che giustifichi la brusca e totale interruzione dell'impiego di tali prodotti alle condizioni previste dalle autorizzazioni impugnate.

- 8 L'ASBL Confédération des Betteraviers Belges (Confederazione dei bieticoltori belgi; in prosieguo: la «CBB») rappresenta all'incirca 8 200 coltivatori di barbabietole da zucchero belgi. Le società a responsabilità limitata Isera & Scaldis Sugar e Raffinerie Tirlemontoise sono gli unici due membri dell'ASBL Société générale des fabricants de sucre de Belgique (Società generale dei produttori di zucchero del Belgio; in prosieguo: la «SUBEL»), che rappresentano gli interessi di detti produttori. La società a responsabilità limitata Sesvanderhave ha presentato due richieste di autorizzazione per l'uso degli insetticidi di cui trattasi. Tali parti sono intervenute a sostegno delle conclusioni dello Stato belga.
- 9 La CBB spiega che l'annullamento degli atti impugnati causerebbe ai coltivatori che rappresenta un'ingente perdita di introiti. La SUBEL afferma che tale annullamento determinerebbe a breve termine una perdita di redditività dei prodotti a base di zucchero. Entrambe ritengono che un siffatto annullamento potrebbe nel tempo condurre all'estinzione (di una parte) della filiera dello zucchero in Belgio.
- 10 Con sentenza del 5 giugno 2019, il Conseil d'État (Consiglio di Stato) ha respinto la domanda di sospensione che accompagnava il ricorso di annullamento.
- 11 Con sentenza del 16 febbraio 2021, riferendosi espressamente all'esposizione dei fatti di tale prima sentenza, il Conseil d'État (Consiglio di Stato) ha sottoposto alla Corte di giustizia la presente domanda di pronuncia pregiudiziale.

## **II. Diritto dell'Unione**

### ***Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea***

- 12 L'articolo 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») <sup>1</sup>, intitolato «Protezione della salute», dispone quanto segue:
- «Ogni persona ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana».
- 13 In forza del suo articolo 37, intitolato «Tutela dell'ambiente»:
- «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

<sup>1</sup> GU 2007, C 303, pag. 1.

***Direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi***

- 14 L'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2009/128<sup>2</sup>, intitolato «Difesa integrata», così dispone:

«1. Gli Stati membri adottano tutte le necessarie misure appropriate per incentivare una difesa fitosanitaria a basso apporto di pesticidi, privilegiando ogniqualvolta possibile i metodi non chimici, questo affinché gli utilizzatori professionali di pesticidi adottino le pratiche o i prodotti che presentano il minor rischio per la salute umana e l'ambiente tra tutti quelli disponibili per lo stesso scopo. (...)»

***Regolamento 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***

- 15 L'articolo 2 del regolamento n. 1107/2009 ne definisce l'ambito di applicazione:

«1. Il presente regolamento si applica ai prodotti, nella forma in cui sono forniti all'utilizzatore, contenenti o costituiti da sostanze attive, antidoti agronomici o sinergizzanti, destinati ad uno dei seguenti impieghi:

- a) proteggere i vegetali o i prodotti vegetali da tutti gli organismi nocivi o prevenire gli effetti di questi ultimi, a meno che non si ritenga che tali prodotti siano utilizzati principalmente per motivi di igiene, piuttosto che per la protezione dei vegetali o dei prodotti vegetali;
- b) influire sui processi vitali dei vegetali, ad esempio nel caso di sostanze, diverse dai nutrienti o dai biostimolanti delle piante, che influiscono sulla loro crescita;
- c) conservare i prodotti vegetali, sempreché la sostanza o il prodotto non siano disciplinati da disposizioni comunitarie speciali in materia di conservanti;
- d) distruggere vegetali o parti di vegetali indesiderati, eccetto le alghe, a meno che i prodotti non siano adoperati sul suolo o in acqua per proteggere i vegetali;
- e) controllare o evitare una crescita indesiderata dei vegetali, eccetto le alghe, a meno che i prodotti non siano adoperati sul suolo o in acqua per proteggere i vegetali.

<sup>2</sup> GU 2009, L 309, pag. 71.

Tali prodotti sono chiamati “prodotti fitosanitari”».

16 L’articolo 3 stabilisce le definizioni ai fini del regolamento, in particolare quella di «vegetali», costituiti da «piante vive e parti vive di piante, compresi frutti freschi, ortaggi e sementi».

17 L’articolo 4 definisce i criteri di approvazione delle sostanze attive:

«1. Una sostanza attiva è approvata conformemente all’allegato II se, alla luce delle conoscenze scientifiche e tecniche attuali, si può prevedere che, tenuto conto dei criteri di approvazione indicati nei punti 2 e 3 del suddetto allegato, i prodotti fitosanitari contenenti tale sostanza attiva soddisfano i requisiti di cui ai paragrafi 2 e 3.

(...)

3. Un prodotto fitosanitario, in condizioni d’uso conformi alle buone pratiche fitosanitarie e tenuto conto di condizioni realistiche d’impiego, soddisfa i requisiti seguenti:

- a) è sufficientemente efficace;
- b) non ha alcun effetto nocivo, immediato o ritardato, sulla salute umana, compresa quella dei gruppi vulnerabili, o animale, direttamente o attraverso: l’acqua potabile (tenuto conto delle sostanze derivanti dal trattamento dell’acqua potabile), gli alimenti, i mangimi o l’aria; né ha conseguenze sul luogo di lavoro o attraverso altri effetti indiretti, prendendo in considerazione gli effetti cumulativi e sinergici noti, quando siano disponibili i metodi scientifici accettati dall’Autorità per valutarli, né sulle acque sotterranee;
- c) non ha alcun effetto inaccettabile sui vegetali o sui prodotti vegetali;
- d) non provoca ai vertebrati da combattere sofferenze e dolore non necessari;
- e) non ha alcun effetto inaccettabile sull’ambiente, tenendo conto in particolare, quando siano disponibili i metodi scientifici accettati dall’Autorità per valutare detti effetti:
  - i) del suo destino e della sua distribuzione nell’ambiente, in particolare per quanto riguarda la contaminazione delle acque di superficie, ivi comprese le acque degli estuari e costiere, le acque sotterranee, l’aria e il suolo, tenendo conto di luoghi distanti dal luogo di utilizzo a seguito della propagazione ambientale a lunga distanza;

- ii) del suo impatto sulle specie non bersaglio, anche sul loro comportamento corrente;
- iii) del suo impatto sulla biodiversità e sull'ecosistema».

18 A norma dell'articolo 28, paragrafo 1:

«1. Un prodotto fitosanitario non è immesso sul mercato o impiegato a meno che sia stato autorizzato nello Stato membro interessato conformemente al presente regolamento».

19 Ai sensi dell'articolo 29, paragrafo 1, lettera a):

«1. Fatto salvo l'articolo 50, un prodotto fitosanitario è autorizzato soltanto se, in base ai principi uniformi di cui al paragrafo 6, soddisfa i seguenti requisiti:

- a) le sostanze attive, gli antidoti agronomici e i sinergizzanti in esso contenuti sono stati approvati; (...))».

20 L'articolo 53 («Situazioni di emergenza fitosanitaria»), paragrafi 1 e 4, così dispone:

«1. In deroga all'articolo 28, in circostanze particolari uno Stato membro può autorizzare, per non oltre centoventi giorni, l'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari per un uso limitato e controllato, ove tale provvedimento appaia necessario a causa di un pericolo che non può essere contenuto in alcun altro modo ragionevole.

(...)

4. I paragrafi da 1 a 3 non si applicano ai prodotti fitosanitari contenenti o costituiti da organismi geneticamente modificati, salvo ove il relativo rilascio sia stato accettato conformemente alla direttiva 2001/18/CE».

***Regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 della Commissione, del 25 maggio 2011, recante disposizioni di attuazione del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'elenco delle sostanze attive approvate, quale modificato dai regolamenti di esecuzione (UE) 2018/784 e (UE) 2018/785 della Commissione***

21 L'articolo 1 del regolamento n. 540/2011<sup>3</sup>, quale modificato dai regolamenti di esecuzione (UE) 2018/784<sup>4</sup> e (UE) 2018/785<sup>5</sup>, dispone quanto segue:

<sup>3</sup> GU 2011, L 153, pag. 1.

«Le sostanze attive di cui all'allegato del presente regolamento sono considerate approvate a norma del regolamento (CE) n. 1107/2009».

- 22 La parte A della riga 121 dell'allegato di detto regolamento prevede che «[p]ossono essere autorizzati solo gli usi [del clothianidin] come insetticida in serre permanenti o per la concia di sementi destinate a essere utilizzate soltanto in serre permanenti. La coltura così ottenuta deve rimanere all'interno di una serra permanente durante il suo ciclo di vita completo».
- 23 La parte A della riga 140 del medesimo allegato subordina l'impiego del tiametoxam alle stesse restrizioni.

### III. Argomenti delle parti

- 24 I ricorrenti addebitano alle decisioni impugnate di autorizzare l'immissione sul mercato di tiametoxam o di clothianidin per l'impiego in campo aperto, benché il diritto dell'Unione vieti l'uso di tali sostanze nelle coltivazioni all'aria aperta.
- 25 Essi deducono un motivo unico, articolato in tre parti, vertente essenzialmente sulla violazione della Carta, della direttiva 2009/128, del regolamento n. 1107/2009 e del regolamento di esecuzione n. 540/2011.

#### *Prima parte del motivo unico*

##### *Posizione dei ricorrenti*

- 26 I ricorrenti ritengono che l'ambito di applicazione dell'articolo 53 del regolamento n. 1107/2009 non comprenda né l'immissione sul mercato né la semina in campo aperto di sementi conciate con le sostanze di cui trattasi. Essi fondano tale conclusione sui seguenti argomenti:
- Il testo dell'articolo 53 ne circoscrive l'ambito di applicazione «[al]l'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari».
  - L'articolo 53 deroga all'articolo 28, relativo all'immissione sul mercato e all'uso di prodotti fitosanitari, ma non all'articolo 49, relativo all'immissione sul mercato e all'impiego di sementi conciate.

<sup>4</sup> Regolamento di esecuzione del 29 maggio 2018, che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 per quanto riguarda le condizioni di approvazione della sostanza attiva clothianidin (GU 2018, L 132, pag. 35).

<sup>5</sup> Regolamento di esecuzione del 29 maggio 2018, che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 per quanto riguarda le condizioni di approvazione della sostanza attiva tiametoxam (GU 2018, L 132, pag. 40).

- L'articolo 53 è inteso a consentire agli Stati membri di reagire prontamente alla comparsa di un parassita suscettibile di causare gravi danni. La reazione tipica consiste nel trattare le piante colpite o il terreno alla base di tali piante. La concia delle sementi prima ancora della semina, e quindi prima che compaia qualsivoglia pericolo, costituisce una misura preventiva e non una misura di risposta all'emergenza.
  - Il considerando 13 dei regolamenti di esecuzione 2018/784 e 2018/785 prevede che, «[t]enendo conto dei rischi per le api derivanti dalle sementi conciate, l'immissione sul mercato e l'uso di sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti clothianidin [o tiametoxam] dovrebbero essere oggetto delle stesse restrizioni previste per l'uso del clothianidin [e del tiametoxam]». Tale necessità di allineare il regime giuridico relativo all'uso delle sementi a quello riguardante l'impiego delle sostanze attive dimostra che si tratta di due regimi distinti, il che conferma la base giuridica dei suddetti regolamenti, che comprende non solo l'articolo 21, paragrafo 3, del regolamento n. 1107/2009, ma anche il suo articolo 49, paragrafo 2.
  - Il legislatore dell'Unione ha introdotto disposizioni che disciplinano espressamente le sementi conciate essendo consapevole della loro specificità. Tale scelta legislativa conferma che l'articolo 53 non si applica alle sementi conciate, che non sono un «prodotto fitosanitario» bensì «vegetali» ai sensi dell'articolo 3.
- 27 Per il resto, i ricorrenti ritengono che i seguenti elementi non siano rilevanti ai fini dell'analisi:
- L'articolo 53, paragrafo 4, in base alla motivazione che le sementi conciate non sono prodotti fitosanitari contenenti OGM ed esulano dall'ambito di applicazione dell'articolo 53 senza necessità di una deroga espressa.
  - Le prassi di altri Stati membri che hanno già fatto ricorso all'articolo 53 per autorizzare la concia e la semina di sementi confettate.
  - Il fatto che la Commissione abbia asseritamente avallato indirettamente o sia in procinto di avallare espressamente tale prassi, in base alla motivazione che la stessa non è competente a interpretare il diritto dell'Unione in via definitiva.
- 28 In subordine, i ricorrenti chiedono al Conseil d'État (Consiglio di Stato) di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale volta a stabilire se l'articolo 53 consenta a uno Stato membro di concedere un'autorizzazione all'immissione sul mercato e alla semina di sementi confettate con prodotti fitosanitari.

*Posizione dello Stato belga*

- 29 Lo Stato belga ritiene che l'articolo 53 del regolamento n. 1107/2009 consenta di applicare la deroga alle sementi conciate, in quanto il suo paragrafo 4 esclude



soltanto i prodotti contenenti OGM. Tale interpretazione, che sarebbe anche la stessa della Commissione, è conforme alla prassi di diversi Stati membri che hanno applicato l'articolo 53 alla concia di sementi e alle semine.

- 30 In subordine, esso chiede al Conseil d'État (Consiglio di Stato) di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale volta a stabilire se l'articolo 53 consenta a uno Stato membro di concedere un'autorizzazione al trattamento, alla vendita o alla semina di sementi con prodotti fitosanitari, ove tale provvedimento appaia necessario a causa di un pericolo che non può essere contenuto in alcun altro modo ragionevole.

*Posizione degli intervenienti*

- 31 La CBB constata che l'immissione sul mercato di un prodotto fitosanitario ai sensi dell'articolo 53 del regolamento n. 1107/2009 è necessariamente intesa al suo impiego. Dal momento che l'articolo 53 non fa distinzioni tra i diversi usi possibili, esso si applica sia alla concia delle sementi con il prodotto sia alla loro commercializzazione. La CBB fonda tale conclusione sui seguenti argomenti:

- La nozione di «pericolo» enunciata all'articolo 53 comporta necessariamente che un prodotto fitosanitario possa essere utilizzato al fine di prevenire la concretizzazione di una minaccia reale tramite il ricorso a sementi conciate. In caso contrario, tale disposizione non avrebbe alcun senso, poiché bisognerebbe attendere l'infestazione delle colture per chiedere una deroga.
- L'articolo 53, paragrafo 4, stabilisce che i prodotti fitosanitari contenenti OGM non possono beneficiare della deroga. Il legislatore europeo ha quindi voluto che gli altri prodotti non esclusi ne potessero beneficiare.

- 32 La CBB contesta inoltre che il legislatore dell'Unione abbia intenzionalmente assoggettato le sementi conciate a un regime giuridico specifico, non coperto dall'articolo 53. Essa si basa sul considerando 33 del regolamento e fa peraltro valere che l'articolo 49 e l'articolo 53 non fanno parte della stessa sottosezione di quest'ultimo. L'articolo 49 permette a uno Stato membro di imporre divieti, mentre l'articolo 53 gli consente di rilasciare autorizzazioni. La loro coesistenza è imputabile al diverso ambito di applicazione e non all'istituzione intenzionale di regimi giuridici distinti, che verterebbero sullo stesso argomento (vale a dire le autorizzazioni all'immissione sul mercato) ma non sul medesimo oggetto (da una parte, le sementi conciate di cui all'articolo 49 e, dall'altra parte, i prodotti fitosanitari di cui all'articolo 53).

- 33 Gli altri intervenienti fanno essenzialmente riferimento agli argomenti adottati dallo Stato belga.

***Seconda parte del motivo unico****Posizione dei ricorrenti*

- 34 I ricorrenti ritengono che la deroga di cui all'articolo 53 del regolamento n.1107/2009 non consenta di autorizzare impieghi di prodotti fitosanitari espressamente vietati dall'Unione europea. Essa consente esclusivamente di autorizzare temporaneamente, in situazioni di emergenza, prodotti fitosanitari la cui sostanza attiva non sia ancora stata oggetto di una valutazione a livello di Unione europea, o di autorizzare, per usi che non sono stati ancora oggetto di una autorizzazione a livello nazionale, prodotti la cui sostanza attiva è approvata. Essi fondano tale conclusione sui seguenti argomenti:
- Il documento di lavoro SANCO/10087/2013 della Commissione, del 1° febbraio 2013, ai fini dell'applicazione dell'articolo 53, rammenta che il ricorso a tale disposizione non può compromettere l'obiettivo del raggiungimento di un elevato livello di tutela della salute umana e animale e che, per concedere un'autorizzazione per un prodotto la cui sostanza attiva non è stata approvata, gli Stati membri devono tenere conto della necessità di «salvaguardare la tutela della salute umana e dell'ambiente».
  - L'articolo 53 deroga all'articolo 28, ai sensi del quale un prodotto fitosanitario non è immesso sul mercato o impiegato a meno che sia stato autorizzato, ma non all'articolo 29, che subordina tale autorizzazione all'approvazione delle sostanze attive, né all'articolo 4, che stabilisce i requisiti e le condizioni di tale approvazione.
  - L'articolo 53 sostituisce quasi alla lettera l'articolo 8, paragrafo 4, della direttiva 91/414/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari<sup>6</sup>, ma contiene due differenze fondamentali:
    - L'articolo 8, paragrafo 4, della direttiva introduceva una deroga al suo articolo 4, il quale subordinava segnatamente l'autorizzazione all'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari all'approvazione delle loro sostanze attive. L'articolo 53 non contempla alcuna deroga all'articolo 29 del regolamento medesimo, il quale impone la stessa condizione.
    - L'articolo 8, paragrafo 4, della direttiva prevedeva espressamente la possibilità di autorizzare l'immissione sul mercato di prodotti che non soddisfacevano i requisiti del suo articolo 4. L'articolo 53 non prevede una possibilità del genere per i prodotti che non soddisfano le condizioni dell'articolo 29, le quali comprendono l'approvazione delle sostanze attive in conformità con l'articolo 4.

<sup>6</sup> GU 1991, L 230, pag. 1.

- Le prese di posizione del Parlamento europeo, sia a monte che a valle dell'adozione del regolamento, dimostrano che la mancanza nell'articolo 53 di una deroga espressa all'articolo 29 è dovuta alla volontà del legislatore dell'Unione. Il considerando 32 del regolamento, che non ha alcun valore giuridico vincolante e usa termini molto distanti da quelli dell'articolo 53, non consente di concludere che si tratti di una semplice dimenticanza e che tale articolo conterrebbe una deroga implicita all'articolo 29.
  - La portata di un'ipotetica deroga implicita all'articolo 29 sarebbe molto incerta e non potrebbe segnatamente consentire l'impiego di un prodotto manifestamente non conforme a tale disposizione e, pertanto, alle condizioni di approvazione delle sostanze di cui all'articolo 4, paragrafo 3.
  - In ogni caso, l'articolo 53 non consente di derogare agli atti adottati sul fondamento degli articoli 21, paragrafo 3, e 49, paragrafo 2, del regolamento, quali i regolamenti di esecuzione 2018/784 e 2018/785, che vietano gli impieghi oggetto delle decisioni impugnate.
  - Tali divieti sono fondati su una valutazione scientifica rigorosa e sono stati dettati dal principio di precauzione. Uno Stato membro che intendesse derogare a un siffatto divieto dovrebbe comunque basarsi su valutazioni o dati scientifici nuovi, idonei a rimettere in discussione le conclusioni dell'EFSA in merito alla pericolosità della sostanza o dell'impiego sui cui è fondato il suddetto divieto.
- 35 I ricorrenti ritengono che qualsiasi altra interpretazione dell'articolo 53 sarebbe in contrasto con il principio di difesa integrata contro gli organismi nocivi delle colture sancito all'articolo 14 della direttiva 2009/128, che subordina l'uso dei pesticidi al rispetto di un principio di sussidiarietà.
- 36 Più specificamente, un'interpretazione consistente nell'esonerare gli Stati membri dal rispetto delle condizioni dell'articolo 4 del regolamento sarebbe contraria agli articoli 35 e 37 della Carta. Un'interpretazione che consentisse a ogni Stato membro di rimettere unilateralmente in discussione divieti decisi a livello dell'Unione comprometterebbe l'effetto utile del regolamento n. 1107/2009, il cui considerando 9 precisa che lo stesso dovrebbe «stabilire norme armonizzate relative all'approvazione di sostanze attive e all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari».
- 37 In subordine, i ricorrenti chiedono al Conseil d'État (Consiglio di Stato) di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale volta a stabilire se l'articolo 53 consenta a uno Stato membro di autorizzare impieghi di prodotti fitosanitari espressamente vietati dal diritto dell'Unione a causa dei rischi che essi presentano per la salute umana e per l'ambiente.

*Posizione dello Stato belga*

- 38 Lo Stato belga ritiene che occorra operare una distinzione tra le disposizioni dell'articolo 4 e seguenti del regolamento n. 1107/2009, relative all'approvazione di sostanze attive, e quelle degli articoli 28, 29 e seguenti, relative all'autorizzazione all'immissione sul mercato e all'uso di prodotti fitosanitari.
- 39 A suo avviso, l'articolo 53 introduce una deroga espressa al principio generale sancito all'articolo 28, ma anche una deroga implicita alla procedura di autorizzazione ordinaria dei prodotti fitosanitari di cui all'articolo 29.
- 40 Il considerando 32 del regolamento, in cui si enuncia che, «[i]n casi eccezionali, agli Stati membri dovrebbe essere consentito di autorizzare prodotti fitosanitari che non soddisfano le condizioni previste nel presente regolamento, ove ciò sia reso necessario da un pericolo o da una minaccia per la produzione vegetale o per gli ecosistemi che non possano essere contenuti con alcun altro mezzo ragionevole (...)», dimostra che la mancanza di una deroga espressa all'articolo 29 è dovuta a una semplice dimenticanza e non alla volontà del legislatore.
- 41 Tale deroga implicita all'articolo 29 è applicabile a qualsivoglia prodotto fitosanitario le cui sostanze attive non siano state approvate sulla base del regolamento, o perché la procedura di approvazione è ancora pendente, o perché taluni impieghi del suddetto prodotto non sono autorizzati dall'allegato del regolamento di esecuzione n. 540/2011, oppure perché l'approvazione eventualmente concessa a un certo punto è stata revocata.
- 42 Tale interpretazione risulta dalla prassi costante della Commissione, è conforme alla lettera dell'articolo 53 e non contrasta né con la Carta né con il principio di difesa integrata sancito nella direttiva 2009/128 o con l'effetto utile del regolamento n. 1107/2009.
- 43 Lo Stato belga invoca peraltro la sentenza del 17 ottobre 2013, *Sumitomo Chemical*, C-210/12, EU:C:2013:665, da cui evince che il regime derogatorio dell'articolo 53 non impone agli Stati membri di procedere a un esame scientifico dei rischi prima della concessione di un'autorizzazione di tal genere, e sostiene che le richieste di deroga ai sensi dell'articolo 53 che gli sono state sottoposte sono state oggetto di una valutazione e di un esame scientifico molto dettagliato.
- 44 In subordine, lo Stato belga chiede al Conseil d'État (Consiglio di Stato) di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale volta a stabilire se l'articolo 53 consenta a uno Stato membro di autorizzare l'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari per un uso limitato e controllato, destinati a impieghi non approvati, o addirittura vietati, dall'allegato del regolamento n. 540/2011, ove tale provvedimento appaia necessario a causa di un pericolo che non può essere contenuto in alcun altro modo ragionevole.

*Posizione degli intervenienti*

- 45 La CBB ritiene che l'articolo 53 del regolamento n. 1107/2009 deroghi non soltanto all'articolo 28, ma anche alla procedura di autorizzazione ordinaria dei prodotti fitosanitari di cui all'articolo 29 e, di conseguenza, ai requisiti di approvazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3. Esso consente quindi di autorizzare impieghi di prodotti fitosanitari espressamente vietati dall'Unione europea e non solo di prodotti la cui sostanza attiva non è stata valutata, o non lo è ancora stata, a livello dell'Unione europea. Essa fonda la sua conclusione sui seguenti argomenti:
- Il regolamento n. 1107/2009 è l'unico atto del diritto dell'Unione che distingue le nozioni di «sostanza attiva approvata» e di «sostanza attiva non approvata».
  - Le sostanze attive non approvate sono quelle che non soddisfano i requisiti di autorizzazione di cui all'articolo 4, per cui sono comprese ad un tempo le sostanze non ancora valutate e quelle che sono state valutate e vietate.
  - La pericolosità delle sostanze che sono state valutate è nota, mentre quella delle sostanze che non sono state valutate è, per definizione, sconosciuta.
  - Le autorità investite di una richiesta di deroga ai sensi dell'articolo 53 possono esaminare una sostanza valutata e vietata con cognizione di causa, ma non possono fare lo stesso nel caso di una sostanza che non è stata valutata o che non lo è ancora stata.
- 46 Gli altri intervenienti fanno essenzialmente riferimento agli argomenti adottati dallo Stato belga.

***Terza parte del motivo unico****Posizione dei ricorrenti*

- 47 I ricorrenti ritengono che le autorizzazioni impugnate siano state rilasciate in via preventiva, al fine di rispondere a un imperativo di redditività economica, e che non rispettino le condizioni di applicazione di cui all'articolo 53 del regolamento n. 1107/2009 relative all'emergenza, all'esistenza di circostanze particolari e alla mancanza di alternative ragionevoli.
- 48 Per quanto riguarda l'emergenza, essi fanno valere quanto segue:
- L'emergenza è menzionata soltanto nel titolo dell'articolo 53. La Corte ha sempre, tuttavia, attribuito importanza al titolo delle disposizioni per interpretarne il senso e la portata. Nella sentenza del 17 ottobre 2013, Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, la Corte definisce peraltro le autorizzazioni derogatorie «autorizzazioni di immissione in commercio d'emergenza».

- Le decisioni impugnate sono state adottate il 19 ottobre e il 7 dicembre 2018, benché le colture interessate non fossero state ancora seminate. Pertanto, i parassiti oggetto di tali decisioni non erano ancora comparsi.
- Le richieste di autorizzazione relative al Cruiser 600 FS riconoscono che non si possono sapere in anticipo i luoghi in cui si possono verificare gli attacchi di parassiti.

Le decisioni impugnate non sono quindi giustificate da nessuna emergenza.

49 Per quanto riguarda le circostanze particolari, i ricorrenti fanno valere quanto segue:

- Gli attacchi di parassiti sono strettamente collegati alle colture interessate e possono verificarsi ogni anno. I coltivatori devono far fronte costantemente a una moderata presenza dei parassiti oggetto delle decisioni impugnate.
- Il rischio di proliferazione di tali parassiti è la logica e prevedibile conseguenza di pratiche agricole non indispensabili.
- Il fatto che la comparsa di un parassita sia probabile non è sufficiente per provare l'esistenza di un pericolo di ingenti danni per i raccolti. L'entità del danno probabile dipende dal carattere più o meno precoce di tale comparsa e dalla quantità di parassiti osservata o, perlomeno, attesa. Le cifre prodotte al riguardo dagli intervenienti non risultano da studi indipendenti, non sono conclusive ed esagerano la gravità delle conseguenze degli attacchi dei parassiti.

Le decisioni impugnate non sono pertanto giustificate da nessuna circostanza particolare.

50 Per quanto riguarda la mancanza di alternative ragionevoli, i ricorrenti fanno valere quanto segue:

- Nessun paese della stessa zona climatica del Belgio ha concesso deroghe simili alle decisioni impugnate, il che non ha comunque avuto nessun impatto sui raccolti nel 2019.
- Il consulente politico della Vlaams Gewest (Regione fiamminga, Belgio) afferma che in Belgio sono disponibili alternative (chimiche), benché i coltivatori non vi abbiano ancora dimestichezza.
- L'Institut royal belge pour l'amélioration de la betterave (Regio Istituto belga per il miglioramento della barbabietola da zucchero) ha richiamato l'attenzione dei coltivatori di barbabietole sull'esistenza di insetticidi alternativi. I dati disponibili sul suo sito indicano che tra il 70 e l'85% di essi ha deciso di non utilizzare sementi conciate con neonicotinoidi nel 2019 e che tali alternative si sono dimostrate efficaci.

- Le alternative comprendono l'agricoltura biologica, che non utilizza nessun pesticida di sintesi, nonché l'associazione della rotazione delle colture con altri insetticidi efficaci.
  - L'attuazione dell'articolo 53 non può in ogni caso essere giustificata dalla semplice mancanza di alternative ragionevoli o dal carattere economicamente non ottimale delle tecniche alternative. Consentire agli Stati di continuare a utilizzare un prodotto fitosanitario vietato a livello dell'Unione, in base all'unico rilievo che non esiste un'alternativa che possa competere con le sue prestazioni, priverebbe infatti il divieto di ogni significato.
  - Risulta, inoltre, dalla formulazione dell'articolo 53 che la mancanza di un altro modo ragionevole per controllare i parassiti non equivale, di per sé, a dimostrare l'esistenza di circostanze particolari e urgenti.
- 51 Per quanto riguarda, infine, l'importanza relativa degli imperativi di carattere economico, i ricorrenti fanno valere quanto segue:
- Lo Stato belga si è accontentato delle affermazioni non pertinenti contenute nelle richieste di deroga ai sensi dell'articolo 53, benché potesse chiedere ulteriori chiarimenti ai richiedenti o svolgere un proprio esame scientifico indipendente sulla plausibilità delle perdite di rendimento indicate.
  - Come illustra il suo considerando 8, lo «[s]copo del (...) regolamento [n. 1107/2009] è di assicurare un livello elevato di protezione sia della salute umana e animale sia dell'ambiente, salvaguardando nel contempo la competitività dell'agricoltura della Comunità. (...) Il principio di precauzione dovrebbe essere applicato (...)». Il suo articolo 1, paragrafo 4, dispone che «[l]e disposizioni del (...) regolamento si fondano sul principio di precauzione (...)».
  - Il documento di lavoro della Commissione del 1° febbraio 2013 precisa che le richieste di deroga ex articolo 53 «basate unicamente sugli interessi dell'industria dovrebbero essere respinte».
- Per quanto gli imperativi economici siano rilevanti, il legislatore dell'Unione ha quindi scelto di dare più importanza ai valori del rispetto della salute e dell'ambiente. Lo Stato belga ha adottato un approccio opposto.
- 52 In subordine, i ricorrenti chiedono al Conseil d'État (Consiglio di Stato) di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale volta a stabilire se:
- nell'espressione «situazioni di emergenza» ricadano le situazioni in cui un pericolo, il cui verificarsi non è certo, non si è ancora manifestato;
  - nell'espressione «circostanze particolari» rientrano situazioni strettamente collegate a determinate pratiche agricole e a cui i coltivatori che si

avvalgono di tali pratiche sono principalmente esposti, come il rischio di una proliferazione di insetti parassiti in colture alle quali detti insetti sono naturalmente associati;

- nell'espressione «che non può essere contenuto in alcun altro modo ragionevole» rientri la mancanza di modi che garantiscano al coltivatore, in tempi brevi, una produttività, un costo e un tempo di lavoro identici a quelli relativi all'impiego di prodotti fitosanitari per i quali si chiede un'autorizzazione.

#### *Posizione dello Stato belga*

- 53 Lo Stato belga invoca la sentenza del 17 ottobre 2013, *Sumitomo Chemical*, C-210/12, EU:C:2013:665, e ritiene che l'applicazione dell'articolo 53 del regolamento n. 1107/2009 non sia subordinata né a una situazione di emergenza né all'esistenza di circostanze particolari o all'assenza di alternative ragionevoli.
- 54 La deroga mira a rispondere a un pericolo che non può essere contenuto in alcun altro modo ragionevole. Non è quindi rilevante esaminare se il pericolo individuato sia prevedibile o non lo sia, né sapere se il verificarsi di attacchi di parassiti sia strettamente collegato alle colture in questione.
- 55 Lo Stato belga fa valere che il comitato per l'approvazione ha sistematicamente preso in considerazione le misure alternative all'impiego delle sostanze di cui trattasi e che si è basato sui pareri degli esperti per ritenere che non sussistessero alternative ragionevoli per la difesa dai parassiti individuati nelle decisioni impugnate.
- 56 In subordine, lo Stato belga chiede al Conseil d'État (Consiglio di Stato) di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale volta a stabilire, da una parte, se l'articolo 53 sia applicabile soltanto alle situazioni in cui il pericolo era imprevedibile al momento dell'adozione di un provvedimento derogatorio e, dall'altra parte, se l'espressione «che non può essere contenuto in alcun altro modo ragionevole» consenta di salvaguardare la competitività dell'agricoltura della Comunità ai sensi del considerando 8 del regolamento.

#### *Posizione degli intervenienti*

- 57 La CBB sostiene che l'articolo 53 del regolamento n. 1107/2009 non richiede la dimostrazione dell'esistenza di un'emergenza né di casi eccezionali. Tali nozioni si identificano con la dimostrazione dell'esistenza «d[i] un pericolo o d[i] una minaccia per la produzione vegetale o per gli ecosistemi che non possano essere contenuti con alcun altro mezzo ragionevole». Nella fattispecie, l'esistenza di circostanze particolari, che giustificano un provvedimento derogatorio a causa di un pericolo che non può essere contenuto in alcun altro modo ragionevole, è stata dimostrata.



- 58 Gli altri intervenienti ritengono che i ricorrenti si basino sull'agricoltura biologica per dimostrare l'esistenza di alternative, ma che tale metodo non proponga rimedi efficaci nel caso di specie.

#### **IV. Valutazione del Conseil d'État (Consiglio di Stato)**

- 59 Le parti interpretano l'ambito di applicazione e le condizioni di attuazione dell'articolo 53 del regolamento n. 1107/2009 in modo opposto.
- 60 L'ambito di applicazione dell'articolo 53 non emerge con un'evidenza tale da non lasciare spazio ad alcun dubbio ragionevole.
- 61 I ricorrenti, in particolare, invitano il Conseil d'État (Consiglio di Stato) a sottoporre alla Corte questioni pregiudiziali che sembrano pertinenti e vertenti sull'interpretazione di diverse nozioni che figurano in tale disposizione.
- 62 La Corte non ha ancora interpretato dette nozioni. Occorre quindi chiederle di pronunciarsi nell'ambito di un rinvio pregiudiziale.

#### **V. Questioni pregiudiziali**

1. Se l'articolo 53 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 consente a uno Stato membro di concedere, a determinate condizioni, un'autorizzazione al trattamento, alla vendita o alla semina di sementi conciate con prodotti fitosanitari.
2. In caso di risposta affermativa alla prima questione, se l'articolo 53 succitato possa applicarsi, a determinate condizioni, ai prodotti fitosanitari che contengono sostanze attive la cui messa in vendita o il cui impiego sono limitati o vietati nel territorio dell'Unione europea.
3. Se nelle «circostanze particolari» richieste dall'articolo 53 del regolamento succitato ricadano le situazioni in cui il sopraggiungere di un pericolo non è certo ma soltanto plausibile.
4. Se nelle «circostanze particolari» richieste dall'articolo 53 del regolamento succitato ricadano le situazioni in cui il sopraggiungere di un pericolo è prevedibile, normale se non ciclico.
5. Se l'espressione «che non può essere contenuto in alcun altro modo ragionevole» utilizzata all'articolo 53 del regolamento debba essere interpretata nel senso che, tenuto conto della lettera del considerando 8 del regolamento, essa attribuisce eguale importanza, da una parte, alla garanzia di un elevato livello elevato di protezione sia della salute umana e animale sia dell'ambiente e,

dall'altra parte, alla salvaguardia della competitività dell'agricoltura della Comunità.

DOCUMENTO DI LAVORO