

Divieto di immissione sul mercato e di uso di sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti neonicotinoidi

Corte di giustizia UE, Sez. I 19 gennaio 2023, in causa C-162/21 - Arabadjiev, pres.; Bay Larsen, est.; Kokott; avv. gen. - Pesticide Action Network Europe ASBL ed a. c. État belge ed a.

Ambiente - Regolamento (CE) n. 1107/2009 - Immissione sul mercato di prodotti fitosanitari - Articolo 53, paragrafo 1 - Situazioni di emergenza fitosanitaria - Deroga - Ambito di applicazione - Sementi conciate con prodotti fitosanitari - Neonicotinoidi - Sostanze attive che comportano rischi elevati per le api - Divieto di immissione sul mercato e di uso all'esterno delle sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti siffatte sostanze attive - Regolamento di esecuzione (UE) 2018/784 e regolamento di esecuzione (UE) 2018/785 - Inapplicabilità della deroga - Protezione della salute umana e animale e dell'ambiente - Principio di precauzione.

(Omissis)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'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 (GU 2009, L 309, pag. 1).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, due associazioni impegnate nella lotta contro i pesticidi e nella promozione della biodiversità, la Pesticide Action Network Europe ASBL e la Nature et Progrès Belgique ASBL, nonché un apicoltore, TN, e, dall'altro, l'État belge (Stato belga), rappresentato dal ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale, chargé des Grandes villes (Ministro delle classi medie, del lavoro autonomo, delle PMI, dell'agricoltura e dell'integrazione sociale, incaricato delle grandi aree urbane), in merito a decisioni nazionali che hanno autorizzato, da un lato, l'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari a base di sostanze attive vietate nell'Unione europea per la concia delle sementi e, dall'altro, la vendita e la semina di sementi conciate con tali prodotti.

Contesto normativo

Direttiva 2009/128/CE

3 La 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 (GU 2009, L 309, pag. 71), al suo articolo 14, paragrafo 1, prevede quanto segue:

«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. La difesa fitosanitaria a basso apporto di pesticidi include sia la difesa integrata sia l'agricoltura biologica (...)».

Regolamento n. 1107/2009

4 I considerando 8, 24, 32 e 33 del regolamento n. 1107/2009 sono così formulati:

«(8) Scopo del presente regolamento 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 e il presente regolamento dovrebbe assicurare che l'industria dimostri che le sostanze o i prodotti fabbricati o immessi sul mercato non hanno alcun effetto nocivo sulla salute umana o degli animali o alcun impatto inaccettabile sull'ambiente.

(...)

(24) Le disposizioni che disciplinano l'autorizzazione devono assicurare un livello elevato di protezione. In particolare, nel rilasciare le autorizzazioni di prodotti fitosanitari, è opportuno dare priorità all'obiettivo di proteggere la salute umana e animale e l'ambiente rispetto all'obiettivo di migliorare la produzione vegetale. Pertanto, prima d'immettere sul mercato i prodotti fitosanitari, è opportuno dimostrare che essi sono chiaramente utili per la produzione vegetale, non hanno alcun effetto nocivo sulla salute umana o degli animali, inclusi i gruppi vulnerabili, o alcun effetto inaccettabile sull'ambiente.

(...)

(32) In 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. Tali autorizzazioni temporanee dovrebbero essere esaminate a livello comunitario.

(33) La legislazione comunitaria sulle sementi prevede la libera circolazione delle sementi all'interno della Comunità, ma non contiene disposizioni specifiche riguardo alle sementi conciate coi prodotti fitosanitari. È pertanto opportuno includere una disposizione siffatta nel presente regolamento. Se le sementi conciate costituiscono un grave rischio per la salute umana o animale o per l'ambiente, gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di adottare misure di protezione».

5 L'articolo 1, paragrafi 3 e 4, di tale regolamento prevede quanto segue:

«3. Scopo del presente regolamento è di assicurare un elevato livello di protezione della salute umana e animale e dell'ambiente e di migliorare il funzionamento del mercato interno attraverso l'armonizzazione delle norme relative all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari, stimolando nel contempo la produzione agricola.

4. Le disposizioni del presente regolamento si fondano sul principio di precauzione al fine di garantire che le sostanze attive o i prodotti immessi sul mercato non abbiano effetti nocivi per la salute umana o animale o l'ambiente. (...)».

6 L'articolo 2, paragrafo 1, di detto regolamento così dispone:

«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;

(...)

Tali prodotti sono chiamati "prodotti fitosanitari"».

7 L'articolo 3, punti 5, 9, 10 e 17, del medesimo regolamento così recita:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

(...)

5) "Vegetali" piante vive e parti vive di piante, compresi frutti freschi, ortaggi e sementi.

(...)

9) "Immissione sul mercato" la detenzione a scopo di vendita all'interno della Comunità, comprese l'offerta in vendita o qualsiasi altra forma di cessione, a titolo oneroso o gratuito, nonché la stessa vendita, distribuzione o altra forma di cessione, salvo la restituzione al venditore precedente. L'immissione in libera pratica nel territorio della Comunità costituisce immissione sul mercato ai fini del presente regolamento.

10) "Autorizzazione di un prodotto fitosanitario" atto amministrativo mediante il quale l'autorità competente di uno Stato membro autorizza l'immissione sul mercato di un prodotto fitosanitario nel suo territorio.

(...)

17) (...)

Nel caso d'impiego in serra, trattamento post-raccolta, trattamento di magazzini vuoti e concia delle sementi, per zona s'intendono tutte le zone definite all'allegato I».

8 L'articolo 28 del regolamento n. 1107/2009, intitolato «Autorizzazione d'immissione sul mercato e uso», al suo paragrafo 1 prevede quanto segue:

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

9 L'articolo 29 di tale regolamento, intitolato «Requisiti per l'autorizzazione all'immissione sul mercato», al suo paragrafo 1, lettera a), così dispone:

«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».

10 Sotto il titolo «Domanda di autorizzazione o di modifica di un'autorizzazione», l'articolo 33 di detto regolamento fa riferimento, al suo paragrafo 2, lettera b), alla concia delle sementi.

11 L'articolo 40 del medesimo regolamento, relativo al riconoscimento reciproco delle autorizzazioni, fa riferimento, al suo paragrafo 1, lettera c), alla concia delle sementi.

12 Ai sensi dell'articolo 49 del regolamento n. 1107/2009, intitolato «Immissione sul mercato di sementi conciate»:

«1. Gli Stati membri non vietano l'immissione sul mercato e l'impiego di sementi conciate con prodotti fitosanitari autorizzati per tale uso in almeno uno Stato membro.

2. Qualora sussistano fondati motivi per temere che le sementi di cui al paragrafo 1 comportino verosimilmente un rischio grave per la salute umana o degli animali o per l'ambiente e che tale rischio non possa essere contenuto in modo soddisfacente mediante provvedimenti presi dallo o dagli Stati membri interessati, sono immediatamente adottate misure per limitare o vietare l'uso e/o la vendita di tali sementi conciate, secondo la procedura di regolamentazione di cui all'articolo 79, paragrafo 3. Prima di adottare tali misure, la Commissione [europea] esamina le prove addotte e può chiedere il parere dell'Autorità [europea per la sicurezza alimentare (EFSA)]. La Commissione può fissare un termine

entro il quale deve essere reso il parere.

3. Si applicano gli articoli 70 e 71.

4. Senza pregiudizio degli altri atti normativi comunitari, disciplinanti l'etichettatura delle sementi, l'etichetta e i documenti di accompagnamento delle sementi conciate comprendono la denominazione del prodotto fitosanitario con il quale le sementi sono state conciate, la o le denominazioni della o delle sostanze attive presenti nel prodotto, le frasi tipo per le precauzioni (...) e le misure di mitigazione del rischio indicate nell'autorizzazione per tale prodotto, se del caso».

13 L'articolo 53 di tale regolamento, intitolato «Situazioni di emergenza fitosanitaria», è così formulato:

«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.

Lo Stato membro interessato informa immediatamente gli altri Stati membri e la Commissione del provvedimento adottato, fornendo informazioni dettagliate sulla situazione e sulle misure prese per garantire la sicurezza dei consumatori. (...)

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 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio (GU 2001, L 106, pag. 1)]».

14 L'articolo 66, paragrafo 1, di detto regolamento precisa che i termini «prodotti fitosanitari» possono essere sostituiti da una descrizione più precisa del tipo di prodotto, come, in particolare, «insetticida».

Regolamento di esecuzione (UE) 2018/784

15 I considerando 6, 11 e 13 del regolamento di esecuzione (UE) 2018/784 della Commissione, 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), sono così formulati:

«6) La Commissione ha consultato l'[EFSA], che il 13 ottobre 2016 ha presentato le sue conclusioni sulla valutazione del rischio del clothianidin (...). In relazione alla maggior parte delle colture l'[EFSA] ha individuato l'esistenza di un rischio acuto elevato per le api, rappresentato dai prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva clothianidin. In particolare, per quanto riguarda l'esposizione alle polveri, l'[EFSA] ha individuato l'esistenza di un rischio acuto elevato per le api in relazione ai cereali invernali e non è possibile escludere rischi cronici elevati per le api in relazione alle barbabietole da zucchero. Per quanto riguarda il consumo di residui presenti in pollini e nettare contaminati, sono stati individuati rischi acuti e cronici elevati o non è possibile escludere un rischio elevato [in] relazione alla maggior parte degli usi in campo aperto. Sono stati altresì individuati rischi acuti e cronici per le api nelle colture successive in relazione a tutti gli usi in campo aperto. Per quanto riguarda i vivai forestali, i richiedenti non hanno fornito alcun dato; i rischi per le api non possono pertanto essere esclusi. L'[EFSA] ha inoltre individuato varie lacune nei dati.

11) (...) Tenendo presente la necessità di assicurare un livello di sicurezza e di protezione coerente con l'elevato livello di protezione della salute animale perseguito all'interno dell'Unione [europea], è opportuno vietare tutti gli usi all'esterno. È quindi opportuno limitare l'uso del clothianidin alle serre permanenti e disporre che la coltura così ottenuta rimanga all'interno di una serra permanente durante il suo ciclo di vita completo, in modo che non venga reimpiantata all'esterno. (...)

13) Tenendo 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 dovrebbero essere oggetto delle stesse restrizioni previste per l'uso del clothianidin. È quindi opportuno disporre che le sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti clothianidin non possano essere immesse sul mercato o utilizzate, salvo nei casi in cui le sementi siano destinate a essere utilizzate unicamente in serre permanenti e la coltura così ottenuta rimanga all'interno di una serra permanente durante il suo ciclo di vita completo».

16 Ai sensi dell'articolo 2 di tale regolamento di esecuzione, intitolato «Divieto di immissione sul mercato e di uso di sementi conciate»:

«Le sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti clothianidin non possono essere immesse sul mercato né utilizzate, salvo nel caso in cui:

- a) le sementi siano destinate a essere utilizzate soltanto in serre permanenti, e
- b) la coltura così ottenuta rimanga all'interno di una serra permanente durante il suo ciclo di vita completo».

Regolamento di esecuzione (UE) 2018/785

17 I considerando 11 e 13 e l'articolo 2 del regolamento di esecuzione (UE) 2018/785 della Commissione, 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), sono redatti in termini identici ai considerando 11 e 13 e all'articolo 2 del regolamento di esecuzione 2018/784, a eccezione del riferimento alla sostanza attiva tiametoxam, anziché alla sostanza attiva clothianidin, in queste ultime disposizioni.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

18 Come risulta dalla decisione di rinvio, il clothianidin e il tiametoxam sono sostanze attive della famiglia dei neonicotinoidi, utilizzati come insetticidi in agricoltura, ai fini della copertura del tegumento.

19 Approvate dalla Commissione nel 1991, tali sostanze, a causa dei rischi per le api e tenendo conto della necessità di assicurare un livello di sicurezza e di protezione coerente con l'elevato livello di protezione della salute animale perseguito all'interno dell'Unione, sono state oggetto di restrizioni a partire dall'anno 2013, anzitutto attraverso il regolamento di esecuzione (UE) n. 485/2013 della Commissione, del 24 maggio 2013, che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 per quanto riguarda le condizioni di approvazione delle sostanze attive clothianidin, tiametoxam e imidacloprid, e che vieta l'uso e la vendita di sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti tali sostanze attive (GU 2013, L 139, pag. 12), poi attraverso i regolamenti di esecuzione 2018/784 e 2018/785. Questi ultimi prevedono, in particolare, il divieto di immissione sul mercato e di uso di sementi conciate con le sostanze attive clothianidin e tiametoxam, salvo che per le colture in serre permanenti, durante il loro ciclo di vita completo, in modo che la coltura ottenuta non venga reimpiantata all'esterno.

20 Dal fascicolo a disposizione della Corte risulta che l'approvazione del clothianidin è scaduta il 31 gennaio 2019, mentre quella del tiametoxam è scaduta il 30 aprile 2019, dal momento che i richiedenti hanno ritirato le loro rispettive domande di rinnovo dell'approvazione di tali sostanze attive, sicché l'uso di queste ultime è ormai vietato nell'Unione.

21 Il 19 ottobre 2018 le autorità belghe, invocando il regime derogatorio e temporaneo previsto all'articolo 53, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009, hanno autorizzato, temporaneamente, l'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari contenenti clothianidin («Poncho Beta» prodotto dalla Bayer AG) e tiametoxam («Cruiser 600 FS» prodotto dalla Syngenta) per la concia delle sementi di barbabietole da zucchero.

22 Con lettere del 7 dicembre 2018 sono state concesse altre quattro autorizzazioni temporanee di immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari contenenti tali sostanze attive, ai fini della semina delle sementi conciate con tali prodotti, ossia le sementi di barbabietole da zucchero, di carote, di lattuga, di indivia, di radicchio rosso e di pan di zucchero.

23 Il 21 gennaio 2019 i ricorrenti nel procedimento principale hanno proposto dinanzi al giudice del rinvio un ricorso diretto alla sospensione e all'annullamento di tali autorizzazioni.

24 I ricorrenti nel procedimento principale affermano, in sostanza, che i neonicotinoidi hanno iniziato a essere impiegati in modo crescente attraverso la tecnica della copertura del tegumento, nel senso che essi, invece di essere spruzzati sulle colture, vengono preventivamente applicati sulle sementi prima della semina. Così, gli agricoltori acquisterebbero sementi già conciate con prodotti fitosanitari contenenti tali sostanze attive, a prescindere che sia accertata o meno la presenza degli insetti che tali prodotti mirano a eliminare.

25 Secondo i ricorrenti nel procedimento principale, sia il Parlamento europeo che la Commissione hanno espresso preoccupazioni riguardo all'uso crescente della deroga prevista all'articolo 53, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009 da parte degli Stati membri, i quali concederebbero autorizzazioni di emergenza in modo abusivo, per diversi anni di fila, in assenza di qualsiasi pericolo accertato per le colture, e ciò allo scopo di regolare la crescita delle piante o di facilitarne la raccolta o l'immagazzinamento. Alla luce di nuovi dati scientifici relativi agli effetti tossici del clothianidin e del tiametoxam per le api, la Commissione avrebbe vietato la vendita e l'uso all'esterno delle sementi confettate con prodotti fitosanitari contenenti tali sostanze attive.

26 Dinanzi al giudice del rinvio il Ministro delle classi medie, del lavoro autonomo, delle PMI, dell'agricoltura e dell'integrazione sociale, incaricato delle grandi aree urbane, sostiene, in particolare, che i ricorrenti nel procedimento principale non hanno dimostrato la pertinenza dei dati da essi invocati e non hanno, inoltre, fornito alcun elemento che giustifichi il divieto di utilizzare tali prodotti alle condizioni previste dalle autorizzazioni di cui trattasi.

27 Il giudice del rinvio nutre dubbi sia per quanto riguarda l'ambito di applicazione dell'articolo 53 del regolamento n. 1107/2009, che per quanto concerne la portata della deroga da esso prevista.

28 In tali circostanze il Conseil d'État (Consiglio di Stato, Belgio) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 53 del regolamento [n. 1107/2009] 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 [del regolamento n. 1107/2009] 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 (...).

3) Se nelle «circostanze particolari» richieste dall'articolo 53 del regolamento [n. 1107/2009] 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 [n. 1107/2009] 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 [n. 1107/2009] debba essere interpretata nel senso che, tenuto conto della lettera dell'ottavo considerando [di tale] regolamento, essa attribuisce eguale importanza, da una parte, alla garanzia di un elevato livello di protezione sia

della salute umana e animale sia dell'ambiente e, dall'altra parte, alla salvaguardia della competitività dell'agricoltura della Comunità».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulle questioni prima e seconda

29 Con le sue questioni prima e seconda, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 53, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009 debba essere interpretato nel senso che esso consente a uno Stato membro, fatto salvo il rispetto delle condizioni da esso previste, di autorizzare l'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari ai fini della concia delle sementi, nonché l'immissione sul mercato e l'uso di sementi conciate con tali prodotti, benché l'immissione sul mercato e l'uso di sementi conciate con i medesimi prodotti siano stati espressamente vietati da un regolamento di esecuzione.

30 È opportuno ricordare che, come precisato ai punti 19 e 20 della presente sentenza, l'immissione sul mercato e l'uso all'esterno di sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti, in particolare, le sostanze attive clothianidin e tiametoxam, che sono oggetto delle autorizzazioni di cui trattasi nel procedimento principale, sono stati vietati, rispettivamente, dal regolamento di esecuzione 2018/784 e dal regolamento di esecuzione 2018/785.

31 Più precisamente, tali regolamenti di esecuzione prevedono, al rispettivo articolo 2, che le sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti siffatte sostanze attive non possono essere immesse sul mercato né utilizzate, salvo qualora le sementi siano destinate a essere utilizzate soltanto in serre permanenti e qualora la coltura così ottenuta rimanga all'interno di una serra permanente durante il suo ciclo di vita completo.

32 Una simile limitazione dell'uso di tali sostanze attive alle serre permanenti, che ha la conseguenza che la coltura ottenuta non venga reimpiantata all'esterno, è motivata, come si evince dai considerando 11 e 13 di detti regolamenti di esecuzione, dai rischi per le api che pongono le sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti le citate sostanze attive e dalla necessità di assicurare un livello di sicurezza e di protezione coerente con l'elevato livello di protezione della salute animale perseguito all'interno dell'Unione.

33 I quesiti posti dal giudice del rinvio si riferiscono, quindi, alla possibilità di autorizzare l'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari ai fini della concia delle sementi, nonché l'immissione sul mercato e l'uso di sementi conciate con tali prodotti, derogando a una misura esplicita di divieto, adottata sulla base dell'articolo 49, paragrafo 2, del regolamento n. 1107/2009.

34 Occorre sottolineare, anzitutto, che l'articolo 53, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009 costituisce una deroga alla regola generale, sancita all'articolo 28, paragrafo 1, di tale regolamento, in forza della quale un prodotto fitosanitario può essere immesso in commercio o utilizzato solo se è stato autorizzato nello Stato membro interessato in conformità a detto regolamento. Orbene, secondo una giurisprudenza consolidata, trattandosi di una deroga, essa deve essere interpretata restrittivamente (v., in tal senso, sentenza del 4 marzo 2021, Agrimotion, C-912/19, EU:C:2021:173, punto 28).

35 Inoltre, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, ai fini dell'interpretazione di una norma del diritto dell'Unione si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi della normativa di cui essa fa parte (sentenza del 25 luglio 2018, Confédération paysanne e a., C-528/16, EU:C:2018:583, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

36 Per quanto riguarda, anzitutto, il tenore letterale dell'articolo 53, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009, si deve necessariamente constatare che da esso risulta che tale disposizione si applica «[i]n deroga all'articolo 28» del medesimo regolamento.

37 A questo proposito, occorre rilevare che l'articolo 28, paragrafo 1, di tale regolamento precisa che un prodotto fitosanitario non è immesso sul mercato o impiegato a meno che sia stato autorizzato nello Stato membro interessato, conformemente a detto regolamento, mentre l'articolo 28, paragrafo 2, dello stesso indica i casi in cui non è richiesta alcuna autorizzazione.

38 Ai sensi dell'articolo 29, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1107/2009, l'autorizzazione di un prodotto fitosanitario, prevista all'articolo 28, paragrafo 1, di tale regolamento, è subordinata, in particolare, all'approvazione delle sostanze attive che lo compongono.

39 Ne consegue che l'articolo 53, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009 consente agli Stati membri di autorizzare, fatto salvo il rispetto delle condizioni da esso previste, l'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari contenenti sostanze che non siano oggetto di un regolamento di approvazione. Per contro, il tenore letterale della disposizione in parola non consente di concludere che tali Stati membri possano derogare, in tal modo, alle normative dell'Unione dirette espressamente a vietare l'immissione sul mercato e l'uso di sementi conciate con prodotti fitosanitari.

40 A tal riguardo, occorre evidenziare che, in conformità al considerando 33 del regolamento n. 1107/2009, il legislatore dell'Unione ha dedicato una disposizione specifica di tale regolamento alle sementi conciate con prodotti fitosanitari, vale a dire l'articolo 49 di detto regolamento. Ai sensi del paragrafo 2 di tale articolo, qualora sussistano fondati motivi per temere che le sementi conciate con prodotti fitosanitari autorizzati per tale uso in uno Stato membro



comportino verosimilmente un rischio grave per la salute umana o degli animali o per l'ambiente e che tale rischio non possa essere contenuto in modo soddisfacente mediante provvedimenti presi dallo Stato membro o dagli Stati membri interessati, sono immediatamente adottate misure per limitare o vietare l'uso e/o la vendita di tali sementi conciate.

41 Le misure adottate ai sensi dell'articolo 49 del regolamento n. 1107/2009 sono, pertanto, misure specifiche relative alle sementi conciate con prodotti fitosanitari. Orbene, si deve necessariamente constatare che dal tenore letterale dell'articolo 53, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009 non risulta che esso deroghi all'articolo 49, paragrafo 2, di tale regolamento o alle misure adottate in applicazione di quest'ultima disposizione, dal momento che la prima disposizione in parola fa unicamente riferimento all'articolo 28 di detto regolamento.

42 Per quanto riguarda, poi, il contesto in cui si colloca l'articolo 53, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009, occorre rilevare che il legislatore dell'Unione ha fatto riferimento, al considerando 32 di tale regolamento, alla possibilità per gli Stati membri di autorizzare, in casi eccezionali, prodotti fitosanitari che non soddisfano le condizioni previste in detto regolamento.

43 Benché dal considerando in parola si evinca che tale legislatore ha inteso consentire agli Stati membri di autorizzare prodotti fitosanitari o, nel caso di specie, sementi conciate con siffatti prodotti, senza rispettare le condizioni previste dal medesimo regolamento, il citato considerando non menziona affatto la volontà di tale legislatore di consentire loro di derogare a un divieto esplicito di siffatte sementi.

44 Inoltre, è opportuno osservare che l'interpretazione dell'articolo 53, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009, accolta al punto 39 della presente sentenza, è supportata dall'obbligo degli Stati membri, in forza dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2009/128, di adottare tutte le necessarie misure appropriate, al fine di incentivare la 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.

45 Infine, occorre rilevare che le misure di divieto previste dai regolamenti di esecuzione 2018/784 e 2018/785 sono state adottate tenendo presente la necessità di assicurare un livello di sicurezza e di protezione coerente con l'elevato livello di protezione della salute animale perseguito all'interno dell'Unione, come indicato ai considerando 11 di tali regolamenti di esecuzione.

46 Siffatti divieti rispondono, quindi, all'obiettivo del regolamento n. 1107/2009 che, come precisato all'articolo 1, paragrafi 3 e 4, di tale regolamento e come si evince dal considerando 8 dello stesso, è segnatamente quello di assicurare un elevato livello di protezione della salute umana e animale, nonché dell'ambiente.

47 A questo proposito, occorre ricordare che tali disposizioni si fondano sul principio di precauzione, che è uno dei fondamenti della politica di tutela di livello elevato perseguita dall'Unione in materia ambientale, in conformità all'articolo 191, paragrafo 2, primo comma, TFUE, al fine di garantire che le sostanze attive o i prodotti immessi sul mercato non abbiano effetti nocivi per la salute umana o animale o l'ambiente.

48 Inoltre, si deve necessariamente constatare che, come enunciato al considerando 24 del regolamento n. 1107/2009, le disposizioni che disciplinano il rilascio delle autorizzazioni devono garantire un elevato livello di protezione e che, nel rilasciare le autorizzazioni di prodotti fitosanitari, è opportuno «dare priorità» all'obiettivo di proteggere la salute umana e animale nonché l'ambiente rispetto all'obiettivo di migliorare la produzione vegetale [v., per analogia, sentenza del 5 maggio 2022, R. en R. (Uso agricolo di un prodotto non autorizzato), C-189/21, EU:C:2022:360, punti 42 e 43].

49 Pertanto, come precisato da tale considerando, prima d'immettere sul mercato i prodotti fitosanitari, è opportuno non solo dimostrare che essi sono chiaramente utili per la produzione vegetale, ma anche, inoltre, che essi non hanno alcun effetto nocivo sulla salute umana o degli animali.

50 Orbene, se l'articolo 53, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009 dovesse essere interpretato nel senso di autorizzare l'immissione sul mercato e l'uso di sementi conciate con prodotti fitosanitari, benché tale immissione sul mercato e tale uso siano stati oggetto, previa valutazione da parte dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, di una misura espressa di divieto, una siffatta interpretazione equivarrebbe, da un lato, a contravvenire all'obiettivo di detto regolamento, come ricordato ai punti 46 e 47 della presente sentenza. D'altro lato, tale interpretazione equivarrebbe a dare priorità al miglioramento della produzione vegetale rispetto alla prevenzione dei rischi per la salute umana e animale nonché per l'ambiente che potrebbero derivare dall'uso delle sementi conciate con prodotti fitosanitari, la cui nocività sia stata accertata, e ciò in violazione delle considerazioni esposte al punto 48 della presente sentenza.

51 A tal riguardo, occorre sottolineare che le misure di divieto, come quelle previste dai regolamenti di esecuzione 2018/784 e 2018/785, sono adottate dalla Commissione nel rispetto di condizioni rigorose, dal momento che le sementi conciate con siffatti prodotti fitosanitari possono comportare un grave rischio per l'ambiente e la salute umana o animale.

52 Infatti, come indicato al considerando 6 del regolamento di esecuzione 2018/784, in relazione alla maggior parte delle colture l'Autorità europea per la sicurezza alimentare ha individuato, in particolare, l'esistenza di rischi acuti e cronici elevati per le api, rappresentati dai prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva clothianidin, in particolare attraverso l'esposizione alle polveri e il consumo di residui presenti in pollini e nettare contaminati. Il considerando 13 del regolamento di esecuzione 2018/785 evidenzia altresì i rischi per le api derivanti dalle sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti tiametoxam.

53 Occorre peraltro aggiungere che l'interpretazione accolta dell'articolo 53, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009 è valevole non solo per l'immissione sul mercato e l'uso di sementi conciate con prodotti fitosanitari che sono stati espressamente vietati da regolamenti di esecuzione, nella fattispecie per la semina di tali sementi, ma anche per l'immissione sul mercato di siffatti prodotti fitosanitari ai fini della concia di dette sementi.

54 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni prima e seconda dichiarando che l'articolo 53, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009 deve essere interpretato nel senso che esso non consente a uno Stato membro di autorizzare l'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari ai fini della concia delle sementi, nonché l'immissione sul mercato e l'uso di sementi conciate con tali prodotti, qualora l'immissione sul mercato e l'uso di sementi conciate con i medesimi prodotti siano stati espressamente vietati da un regolamento di esecuzione.

Sulle questioni dalla terza alla quinta

55 Tenuto conto della risposta fornita alle questioni prima e seconda, non occorre rispondere alle questioni dalla terza alla quinta.

Sulle spese

56 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

L'articolo 53, paragrafo 1, 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, deve essere interpretato nel senso che:

esso non consente a uno Stato membro di autorizzare l'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari ai fini della concia delle sementi, nonché l'immissione sul mercato e l'uso di sementi conciate con tali prodotti, qualora l'immissione sul mercato e l'uso di sementi conciate con i medesimi prodotti siano stati espressamente vietati da un regolamento di esecuzione.

(Omissis)