

Piante ornamentali: per la CGUE la commercializzazione inizia dopo la raccolta, non con l'impianto

Corte di giustizia UE, Sez. III 22 ottobre 2026, in causa C-33/25 - Lycourgos, pres.; Piçarra, est.; Szpunar, avv. gen. - T V.O.F. c. Stichting Bloembollenkeuringsdienst.

Agricoltura e foreste – Piante vive e prodotti della floricoltura – Direttiva 98/56/CE – Commercializzazione di materiali di moltiplicazione delle piante ornamentali – Articolo 2, punto 3 – Nozioni di “commercializzazione” e di “merce disponibile o in giacenza” – Esclusione dell'impianto e della crescita – Articolo 3, paragrafo 1 – Divieto di commercializzare materiali di moltiplicazione che non soddisfano i requisiti di tale direttiva – Articolo 3, paragrafo 2, lettera c) – Deroga ai fini della salvaguardia della diversità genetica – Portata – Articolo 3, paragrafo 3 – Modalità di applicazione di tale deroga – Natura facoltativa – Mancanza di siffatte modalità a livello dell'Unione europea.

(Omissis)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 2, punto 3, dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), dell'articolo 3, paragrafo 3, e del considerando 10 della direttiva 98/56/CE del Consiglio, del 20 luglio 1998, relativa alla commercializzazione dei materiali di moltiplicazione delle piante ornamentali (GU 1998, L 226, pag. 16), come modificata dal regolamento (UE) n. 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014 (GU 2014, L 189, pag. 1, e rettifica GU 2026, L 90760, pag. 1) (in prosieguo: la «direttiva 98/56»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la T V.O.F., una società in nome collettivo con sede nei Paesi Bassi, e la Stichting Bloembollenkeuringsdienst (Fondazione del servizio di ispezione dei bulbi da fiore, Paesi Bassi) (in prosieguo: il «BKD») relativamente alla legittimità di una decisione del Tuchtgerecht voor de Bloembollensector (tribunale disciplinare per il settore dei bulbi da fiore, Paesi Bassi) (in prosieguo: il «tribunale disciplinare») che constataba che tale società aveva violato, in particolare, l'articolo 3, paragrafo 1, e l'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva 98/56 piantando talune partite di bulbi di tulipani parzialmente infette da un virus e le infliggeva, a tale titolo, un'amenda.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 I considerando 3 e da 8 a 10 della direttiva 98/56 enunciano quanto segue:

«(3) considerando che l'adozione di requisiti armonizzati a livello comunitario consentirà agli acquirenti di procurarsi in tutta la Comunità [europea] materiali di moltiplicazione sani e di buona qualità;

(...)

(8) considerando che spetta anzitutto ai fornitori di materiali di moltiplicazione garantire che i loro prodotti rispondono alle condizioni fissate dalla presente direttiva;

(9) considerando che le autorità competenti degli Stati membri devono garantire, con controlli ed ispezioni, che i fornitori soddisfano le suddette condizioni;

(10) considerando che, per garantire un'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri delle norme stabilite nella presente direttiva, dovrebbero essere istituite misure comunitarie di controllo;

(...)).

4 L'articolo 1 di tale direttiva, al paragrafo 1 dispone quanto segue:

«La presente direttiva si applica alla commercializzazione dei materiali di moltiplicazione di piante ornamentali all'interno della Comunità (...)).

5 L'articolo 2 di detta direttiva contiene le definizioni seguenti:

«(...)

1) “Materiali di moltiplicazione”: i materiali di piante destinati alla:

– moltiplicazione di piante ornamentali; o alla

– produzione di piante ornamentali; tuttavia, in caso di produzione da piante intere, la presente definizione si applica soltanto nella misura in cui la pianta ornamentale risultante è destinata ad un'ulteriore commercializzazione.

“Moltiplicazione”: riproduzione vegetativa o con altri mezzi;

2) “Fornitore”: qualsiasi persona fisica o giuridica impegnata professionalmente nella commercializzazione o nell'importazione di materiali di moltiplicazione;

3) “Commercializzazione”: vendita o consegna ad un'altra persona da parte di un fornitore. La vendita comprende la merce disponibile o in giacenza, l'esposizione per la vendita, l'offerta alla vendita;

(...)



5) “Partita”: un certo numero di elementi di un prodotto unico, che può essere identificato grazie all’omogeneità della sua composizione e della sua origine».

6 L’articolo 3 della medesima direttiva è formulato come segue:

«1. I fornitori possono commercializzare materiali di moltiplicazione solamente se soddisfano i requisiti fissati dalla presente direttiva.

2. Il paragrafo 1 non si applica ai materiali di moltiplicazione destinati a:

- a) prove o scopi scientifici;
- b) lavori di selezione, oppure
- c) la salvaguardia della diversità genetica.

3. Le modalità dettagliate di applicazione del paragrafo 2 possono essere adottate secondo la procedura di cui all’articolo 17».

7 L’articolo 5 della direttiva 98/56 prevede quanto segue:

«1. Fatte salve le disposizioni di cui agli articoli 1 e 4, i materiali di moltiplicazione, allorché sono commercializzati, devono:

- essere sostanzialmente esenti, perlomeno all’ispezione visiva, da organismi nocivi tali da comprometterne la qualità, come pure da relativi indizi e sintomi tali da ridurne l’utilità;

(...)

2. Ogni materiale di moltiplicazione che in base a indizi o sintomi apparenti non sia sostanzialmente esente da organismi nocivi, deve essere immediatamente sottoposto ad un trattamento appropriato o, se del caso, essere eliminato.

(...)

4. Per i bulbi di fiori si applicano inoltre le seguenti disposizioni:

- i materiali di moltiplicazione sono derivati direttamente da materiali che, controllati nella fase di crescita, sono risultati sostanzialmente esenti da organismi nocivi e malattie, nonché dai relativi indizi e sintomi.

(...))».

8 L’articolo 7 di tale direttiva dispone quanto segue:

«1. I fornitori che hanno intrapreso un’attività di produzione dei materiali di moltiplicazione devono:

- identificare e controllare i punti critici del loro processo di produzione che influenzano la qualità dei materiali;
- conservare, per esame su richiesta dell’organismo ufficiale responsabile, le informazioni sui controlli di cui al primo trattino;
- prelevare, se necessario, campioni da analizzare in un laboratorio con impianti e conoscenze specialistiche adeguati;
- assicurare che, durante la produzione, le partite di materiali di moltiplicazione siano identificabili separatamente.

2. Qualora, nei locali di un fornitore che ha intrapreso un’attività di produzione dei materiali di moltiplicazione, si manifestasse uno degli organismi nocivi [identificati sulla base del regolamento (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, relativo alle misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante, che modifica i regolamenti (UE) n. 228/2013, (UE) n. 652/2014 e (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga le direttive 69/464/CEE, 74/647/CEE, 93/85/CEE, 98/57/CE, 2000/29/CE, 2006/91/CE e 2007/33/CE del Consiglio (GU 2016, L 317, pag. 4),] o [elencati] in qualsiasi altra disposizione adottata a norma dell’articolo 5, paragrafo 5, il fornitore riferisce all’organismo ufficiale responsabile e adotta tutte le misure stabilite da detto organismo.

(...))».

9 L’articolo 8, paragrafo 3, di detta direttiva è formulato come segue:

«Le modalità relative all’etichetta o al documento di cui al paragrafo 2 sono stabilite secondo la procedura di cui all’articolo 17. (...) I requisiti relativi all’imballaggio dei materiali di moltiplicazione possono essere stabiliti secondo la medesima procedura».

10 L’articolo 12, paragrafo 1, della medesima direttiva prevede quanto segue:

«Gli Stati membri esigono che i fornitori adottino tutte le disposizioni necessarie per garantire l’osservanza dei requisiti previsti dalla presente direttiva. A tal fine gli Stati membri provvedono affinché i materiali di moltiplicazione siano oggetto di un controllo ufficiale effettuato:

- almeno per sondaggio; e
- almeno con riferimento alla commercializzazione rivolta a persone impegnate professionalmente nella produzione o nella vendita delle piante ornamentali o dei materiali di moltiplicazione

destinato ad accertare che siano rispettate le prescrizioni della presente direttiva. Gli Stati membri possono altresì prelevare campioni al fine di verificarne la conformità. Nell’effettuare la supervisione e il controllo gli organismi ufficiali responsabili devono poter accedere liberamente, a qualsiasi ora ragionevole, a tutti i locali degli stabilimenti dei fornitori.

(...))».

11 Ai sensi dell’articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 98/56:

«Qualora si constati che i materiali di moltiplicazione commercializzati da un determinato fornitore non rispondono ai requisiti di cui alla presente direttiva, lo Stato membro interessato provvede affinché nei confronti di tale fornitore siano adottati provvedimenti adeguati.

(...)).

12 L'articolo 14, paragrafo 4, di tale direttiva è formulato come segue:

«La Commissione [europea] adotta, secondo la procedura prevista dall'articolo 17, le disposizioni necessarie affinché si effettuino le prove e le analisi comparative. (...)».

13 L'articolo 15 di detta direttiva dispone quanto segue:

«I materiali di moltiplicazione conformi alle prescrizioni della presente direttiva non sono soggetti ad alcuna restrizione di commercializzazione per quanto riguarda il fornitore, la qualità, gli aspetti fitosanitari, l'etichettatura e l'imballaggio, oltre a quelle previste nella presente direttiva».

14 L'articolo 17 della medesima direttiva, inserito nel titolo IX di quest'ultima, intitolato «Procedure dei comitati», al paragrafo 1, prevede che, ai fini dell'applicazione della direttiva 98/56, la Commissione sia assistita da un comitato ai sensi del regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (GU 2011, L 55, pag. 13).

Diritto dei Paesi Bassi

15 L'articolo 1 del Landbouwkwaliteitsbesluit 2007 (decreto del 2007 sulla qualità dell'agricoltura), del 19 settembre 2007 (Stb. 2007, n. 344), nella versione applicabile alla controversia principale (in prosieguo: il «decreto sulla qualità dei prodotti agricoli»), è formulato come segue:

«Nel presente decreto e nelle disposizioni che ne derivano si intende per:

(...)

– commercializzazione: il fatto di avere a disposizione o in giacenza, di esporre o offrire in vendita, di vendere, detenere al fine di vendere, nonché di mettere a disposizione, fornire o trasferire a terzi, con o senza retribuzione, nell'ambito di un'attività commerciale;

(...)).

16 L'articolo 9 di tale decreto dispone quanto segue:

«I materiali di moltiplicazione di bulbi da fiore sono commercializzati soltanto se sono soddisfatti gli articoli da 3 a 9 della direttiva 98/56 e le regole stabilite da o in forza del presente decreto».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

17 La ricorrente nel procedimento principale coltiva e commercializza bulbi di tulipani nei Paesi Bassi ed è affiliata al BKD, incaricato di controllare la commercializzazione dei bulbi a titolo professionale.

18 Con cinque decisioni adottate tra il 20 aprile e il 15 giugno 2020, il BKD ha dichiarato non conformi cinque partite di tulipani piantate dalla ricorrente nel procedimento principale, poiché tali partite erano parzialmente contaminate dal virus del mosaico del tulipano.

19 Con lettera del 21 gennaio 2021, la ricorrente nel procedimento principale ha chiesto una deroga al BKD al fine di essere autorizzata a piantare tali cinque partite.

20 Con lettera del 25 gennaio 2021, quest'ultimo ha intimato alla ricorrente nel procedimento principale di procedere alla distruzione di tre delle suddette partite entro un termine di quattordici giorni, indicando che, in caso contrario, avrebbe adito il tribunale disciplinare. Le ha, invece, accordato una deroga subordinata a determinate condizioni per le due partite restanti, indicando al contempo che il tribunale disciplinare sarebbe stato adito in ogni caso, poiché tali partite erano state piantate prima della concessione della deroga e la relativa domanda era stata presentata tardivamente.

21 Dinanzi al tribunale disciplinare il BKD ha contestato alla ricorrente nel procedimento principale di aver violato l'articolo 9 del decreto sulla qualità dei prodotti agricoli, letto in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 1, e l'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva 98/56, per aver piantato o coltivato, a scopo commerciale, bulbi di tulipani che non derivavano direttamente da materiali controllati nella fase di crescita e sostanzialmente esenti da organismi nocivi e malattie nonché dai relativi indizi e sintomi.

22 Con una decisione del 13 gennaio 2022, il tribunale disciplinare ha ritenuto che i fatti contestati alla ricorrente nel procedimento principale fossero dimostrati e costituissero infrazioni alle sopracitate disposizioni della presente sentenza e le ha inflitto un'ammenda di EUR 12 500. A tal riguardo, esso ha rilevato che la ricorrente nel procedimento principale aveva deciso di piantare le partite in questione nonostante avesse ricevuto dichiarazioni di non conformità di tali partite e provvedimenti adottati nei suoi confronti da parte del BKD. Esso ha, inoltre, considerato come circostanza aggravante il fatto che la ricorrente nel procedimento principale fosse già stata condannata diverse volte per infrazioni simili.

23 Quest'ultima ha adito il College van Beroep voor het bedrijfsleven (Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica, Paesi Bassi), giudice del rinvio, con un ricorso volto all'annullamento di tale decisione.

24 A sostegno del ricorso, la ricorrente nel procedimento principale afferma, da un lato, di gestire un'impresa di coltivazione e commercializzazione di tulipani da giardino, fondata nel 1951, che, al momento dei fatti di cui si tratta nel procedimento principale, aveva un assortimento di 455 varietà, e, dall'altro, di essere l'unica a coltivare talune di dette varietà per salvarle e non commercializzarle. Se si manifestasse una malattia o un virus, preferirebbe il risanamento mediante eliminazione dei bulbi contaminati per evitare l'estinzione della varietà in questione, pur essendo tale procedimento più costoso rispetto alla distruzione di tutti i bulbi.

25 Nel caso di specie, la ricorrente nel procedimento principale avrebbe piantato le cinque partite controverse nel 2020 senza intenzione di commercializzarle e ne sarebbe restata proprietaria per tutto il periodo della loro crescita. Dopo la raccolta dei bulbi nel 2021, avrebbe eliminato quelli contaminati in due delle cinque partite e distrutto interamente le altre tre partite. A suo dire, queste attività non rientrano affatto nella nozione di «commercializzazione», poiché tale nozione riguarda soltanto le attività successive alla raccolta.

26 Il BKD sostiene, invece, che l'impianto di partite di bulbi dichiarate non conformi viola l'articolo 3, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva 98/56, e che si ha «commercializzazione», ai sensi dell'articolo 1 del decreto sulla qualità dei prodotti agricoli e dell'articolo 2, punto 3, di tale direttiva, a partire dall'impianto dei bulbi, essendo questi ultimi «a disposizione» da tale momento. Secondo il BKD, la nozione di «commercializzazione» comprende quella di «avere a disposizione».

27 Inoltre, esso sostiene che la nozione di «salvaguardia della diversità genetica», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), di detta direttiva, in quanto obiettivo che può giustificare una deroga alla regola generale di cui al paragrafo 1 di tale articolo, non comprende la «salvaguardia di una varietà specifica» di tulipani, bensì comprende soltanto «i tulipani in qualità di specie vegetale specifica». In ogni caso, secondo il BKD, la ricorrente nel procedimento principale non può avvalersi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), della medesima direttiva in assenza di modalità dettagliate di applicazione previste all'articolo 3, paragrafo 3, della stessa. L'opposta interpretazione consentirebbe a «qualsiasi coltivatore» di eludere il controllo del rispetto dei requisiti della direttiva 98/56 destinando taluni materiali di moltiplicazione a fini di salvaguardia.

28 Secondo le spiegazioni del giudice del rinvio, al fine di valutare se il tribunale disciplinare abbia correttamente stabilito che la ricorrente nel procedimento principale ha violato l'articolo 3, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva 98/56, ripiantando cinque partite di bulbi che erano state dichiarate non conformi a causa di contaminazione parziale dal virus del mosaico del tulipano, detto giudice deve determinare, in primo luogo, se, ripiantando tali partite, la ricorrente nel procedimento principale li abbia tenuti a disposizione e, di conseguenza, commercializzati, ai sensi dell'articolo 2, punto 3, della direttiva, e, in secondo luogo, se tale reimpianto, al fine di salvaguardare una varietà specifica di tulipani, rientri nella nozione di «salvaguardia della diversità genetica», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), di detta direttiva. In caso di risposta affermativa, il giudice si chiede se il reimpianto possa essere autorizzato ai sensi di detta ultima disposizione in assenza di «modalità dettagliate di applicazione [di tale] paragrafo 2», previste al paragrafo 3.

29 Per quanto riguarda la prima questione, il giudice del rinvio privilegia un'interpretazione della nozione di «vendita», contenuta nella seconda frase dell'articolo 2, punto 3, della direttiva 98/56, conforme alla nozione più ampia di «commercializzazione» di cui alla prima frase di tale disposizione, escludendo dai loro ambiti di applicazione i bulbi da fiori che si trovano ancora nella fase di crescita e che, pertanto, non costituiscono ancora un prodotto finito. Tale giudice ritiene che una siffatta interpretazione sia corroborata dall'articolo 12, paragrafo 1, di tale direttiva, secondo il quale i materiali di moltiplicazione devono essere oggetto di controlli ufficiali «almeno con riferimento alla commercializzazione», il che suppone, a suo parere, l'esistenza di una fase precedente, che logicamente include la fase dell'impianto.

30 Supponendo che la nozione di «commercializzazione» contenuta nell'articolo 2, punto 3, della direttiva 98/56 debba essere interpretata nel senso di non comprendere la fase dell'impianto di tali materiali, il medesimo giudice si interroga sul punto se sia possibile per uno Stato membro includere l'impianto di detti materiali nell'ambito di applicazione di tale nozione, in sede di recepimento di tale direttiva nel proprio ordinamento giuridico interno. Si chiede, infine, se gli Stati membri possano prevedere l'imposizione di ammende ai fornitori in caso di violazione delle disposizioni della suddetta direttiva.

31 Per quanto riguarda la seconda questione, il giudice del rinvio rileva che la direttiva 98/56 non definisce la nozione di «diversità genetica» e non consente quindi di determinare se quest'ultima concerna unicamente le specie vegetali o anche le varietà specifiche all'interno di una specie. È tuttavia favorevole a un'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), di tale direttiva nel senso che la salvaguardia della «diversità genetica» comprende non soltanto la salvaguardia di una specie vegetale, bensì anche quella di una varietà specifica di una specie vegetale.

32 Diversamente dal BKD, il giudice del rinvio ritiene che dalla direttiva 98/56 non sia possibile dedurre che il suo articolo 3, paragrafo 2, possa essere invocato da un fornitore unicamente solo se preliminarmente sono già state adottate le «modalità dettagliate di applicazione del paragrafo 2», previste al paragrafo 3 di tale articolo.

33 Date tali circostanze, il College van Beroep voor het bedrijfsleven (Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'espressione “merce disponibile o in giacenza” di cui all'articolo 2, paragrafo 3, della direttiva 98/56/CE debba essere interpretata nel senso che essa comprende anche il caso in cui i materiali di moltiplicazione sotto forma di bulbi da fiore siano impiantati ma non ancora raccolti, cosicché anche l'impianto di bulbi da fiore costituisce una commercializzazione di detti bulbi, ai sensi della disposizione in parola.

2) Se la deroga di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 98/56/CE, riguardi anche la situazione in cui un coltivatore di bulbi da fiore impianti bulbi da fiore ai fini della salvaguardia di una [varietà specifica].

- 3) Se si possa invocare la deroga prevista all'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 98/56/CE, anche se non state adottate modalità dettagliate ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 98/56/CE.
- 4) Se la direttiva 98/56/CE, anche in considerazione del considerando 10, consenta agli Stati membri, in disposizioni di diritto nazionale intese a dare attuazione alla direttiva 98/56/CE e che rinviino agli articoli da 3 a 9 della direttiva 98/56/CE, di dare al termine "commercializzazione" un significato più ampio rispetto alla definizione di cui all'articolo 2, paragrafo 3, della direttiva 98/56/CE, cosicché anche l'impianto di bulbi da fiore venga considerato come "commercializzazione" e la violazione di dette norme sia sanzionata con ammende di diritto nazionale».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima e quarta questione

34 Con le questioni prima e quarta, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2, punto 3, della direttiva 98/56, in combinato disposto con l'articolo 1, paragrafo 1, della stessa debba essere interpretato nel senso che la nozione di «commercializzazione», definita in tale disposizione, e, in particolare, la sua componente relativa alla «merce disponibile o in giacenza» comprendano l'impianto di materiali di moltiplicazione di piante ornamentali prima della loro raccolta e, in caso contrario, se gli Stati membri, nel recepire la direttiva nel proprio ordinamento giuridico interno, possano attribuire una simile portata a tali nozioni e prevedere l'imposizione di ammende ai fornitori di tali materiali che violano le prescrizioni della medesima direttiva.

35 Come risulta dal titolo e dall'articolo 1, la direttiva 98/56 ha lo scopo di disciplinare la «commercializzazione» all'interno dell'Unione europea dei «materiali di moltiplicazione», come definiti dall'articolo 2, punto 1, della stessa, vale a dire materiali di piante destinati alla moltiplicazione o alla produzione di piante ornamentali. La nozione di «moltiplicazione» vi è definita come «la riproduzione vegetativa o con altri mezzi».

36 La nozione di «commercializzazione» è definita al punto 3 di tale articolo 2 come relativa alla «vendita o [alla] consegna ad un'altra persona da parte di un fornitore»; la vendita comprende in particolare «la merce disponibile o in giacenza».

37 Secondo costante giurisprudenza, i termini di una disposizione del diritto dell'Unione che non contenga alcun rinvio espresso al diritto degli Stati membri ai fini della determinazione del suo significato e della sua portata devono di norma essere oggetto, nell'intera Unione, di un'interpretazione autonoma e uniforme, conformemente ai requisiti derivanti sia dall'applicazione uniforme del diritto dell'Unione sia dal principio di uguaglianza, interpretazione da effettuarsi conformemente al loro significato abituale nel linguaggio corrente, tenendo conto del contesto in cui sono utilizzati e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui fanno parte (v., in tal senso, sentenze del 29 luglio 2024, LivaNova, C-713/22, EU:C:2024:642, punto 61, e del 10 luglio 2025, Farmacija, C-715/23, EU:C:2025:548, punto 47).

38 Per quanto riguarda, in primo luogo, i termini della definizione di «commercializzazione» che figurano all'articolo 2, punto 3, della direttiva 98/56, occorre rilevare, da un lato, che essi non riguardano esplicitamente né l'attività di «impianto» né nessun'altra attività equivalente. Dall'altro, il significato abituale delle nozioni di «commercializzazione» e di «vendita» nel linguaggio corrente non comprende l'attività di «impianto», nel caso di specie di materiali di moltiplicazione di piante ornamentali, bensì riguarda piuttosto prodotti finiti, nel caso di specie quelli che risultano da una successiva raccolta.

39 Per quanto riguarda più specificatamente la nozione di «merce disponibile o in giacenza», occorre sottolineare che essa è esplicitamente connessa, all'articolo 2, punto 3, di tale direttiva, alla nozione di «vendita», di cui è stato rilevato, al precedente punto della presente sentenza, che non comprende l'attività di «impianto».

40 Da quanto precede risulta che, secondo un'interpretazione letterale dell'articolo 2, punto 3, di detta direttiva, la nozione di «commercializzazione», ai sensi di tale disposizione, non comprende l'impianto di materiali di moltiplicazione.

41 In secondo luogo, tale interpretazione è corroborata dal contesto in cui si inserisce detta disposizione. Infatti, quando il legislatore dell'Unione ha voluto riferirsi alla fase dell'impianto o della crescita, lo ha fatto in modo esplicito, senza tuttavia estendere la nozione di «commercializzazione» alle attività che rientrano in tale fase.

42 Perciò, l'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva 98/56 prevede che, nel caso dei bulbi di fiori, i materiali di moltiplicazione debbano essere derivati direttamente da materiali che, controllati «nella fase di crescita», sono risultati sostanzialmente esenti da organismi nocivi e malattie, nonché dai loro indizi e dai loro sintomi. Come precisato dall'avvocato generale al paragrafo 80 delle sue conclusioni, è il materiale parentale (o di partenza) che deve essere controllato nella fase di crescita e risultare sostanzialmente esente da tali organismi, malattie, indizi e sintomi, indipendentemente dal fatto che tale materiale parentale sarà commercializzato o meno, mentre i materiali di moltiplicazione risultanti destinati alla commercializzazione devono essere derivati da materiale parentale conforme a tale condizione fitosanitaria.

43 Inoltre, come osserva il giudice del rinvio, dall'articolo 12, paragrafo 1, di tale direttiva – ai sensi del quale i materiali di moltiplicazione devono essere oggetto di un controllo ufficiale effettuato «almeno con riferimento alla commercializzazione» –, letto alla luce del considerando 9, risulta che tale disposizione presuppone una fase precedente alla «commercializzazione». Tale «tappa precedente» non può dunque essere confusa con quella, successiva, della «commercializzazione».

44 Per di più, l'articolo 7, paragrafi 1 e 2, della medesima direttiva riguarda proprio il caso specifico dei «fornitori»,



come definiti dall'articolo 2, punto 2, della stessa, i quali, oltre ad essere impegnati «professionalmente nella commercializzazione o nell'importazione di materiali di moltiplicazione», nel senso di cui al punto 1, di tale articolo 2, hanno anche intrapreso un'attività di produzione dei predetti materiali. L'articolo 7, paragrafi 1 e 2, impone a tali bulbicoltori vari obblighi fitosanitari che non rientrano nella nozione di «commercializzazione», quale precisata ai punti da 38 a 40 della presente sentenza.

45 Tra tali obblighi figurano in particolare quelli di identificare e controllare i punti critici del processo di produzione che influenzano la qualità dei materiali, di assicurare che, durante la produzione, le partite di materiali di moltiplicazione, nel senso di cui all'articolo 2, punto 5, della direttiva 98/56, siano identificabili separatamente, o, qualora, «nei locali di un fornitore che ha intrapreso un'attività di produzione dei materiali di moltiplicazione», si manifestasse uno degli organismi nocivi, di riferire tale fatto all'organismo ufficiale responsabile e di adottare tutte le misure stabilite da detto organismo.

46 In terzo luogo, l'interpretazione secondo la quale la nozione di «commercializzazione», ai sensi dell'articolo 2, punto 3, della direttiva 98/56, non comprende l'impianto di materiali di moltiplicazione delle piante ornamentali è altresì corroborata dagli obiettivi perseguiti da tale direttiva.

47 Infatti, il considerando 3 di quest'ultima, ai sensi del quale l'adozione di requisiti armonizzati consentirà agli «acquirenti» in tutta l'Unione di procurarsi materiali di moltiplicazione sani e di buona qualità, conferma che, sebbene la direttiva 98/56 debba essere applicata ai materiali di moltiplicazione destinati a esservi commercializzati, essa contiene altresì disposizioni, quali quelle esaminate ai punti da 42 a 45 della presente sentenza, che vertono sulla fase dell'impianto o della crescita di tali materiali, senza tuttavia confonderla con la fase di «commercializzazione», nel senso di cui all'articolo 2, punto 3, di tale direttiva.

48 Da quanto precede risulta che l'articolo 2, punto 3, della direttiva 98/56 deve essere interpretato nel senso che la nozione di «commercializzazione» ivi definita e in particolare, la sua componente relativa alla «merce disponibile o in giacenza», non comprendono l'impianto di materiali di moltiplicazione di piante ornamentali prima della loro raccolta.

49 Quanto alla questione se gli Stati membri possano estendere tali nozioni a quella di impianto o di crescita di tali materiali di moltiplicazione, quando recepiscono tale direttiva nel loro diritto nazionale, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 15 di quest'ultima, i materiali di moltiplicazione conformi alle prescrizioni di detta direttiva non sono soggetti ad alcuna restrizione per quanto riguarda il fornitore, la qualità, gli aspetti fitosanitari, l'etichettatura e l'imballaggio, oltre a quelle previste dalla medesima direttiva. Inoltre, dall'articolo 1 della direttiva 98/56, letto alla luce del considerando 3, discende che l'ambito di applicazione di tale direttiva è limitato alla commercializzazione nell'Unione dei materiali di moltiplicazione di piante ornamentali.

50 Da tali disposizioni emerge quindi che la direttiva 98/56 procede a un'armonizzazione completa soltanto per quanto riguarda la commercializzazione nell'Unione di materiali di moltiplicazione di piante ornamentali.

51 Ne consegue, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 98 delle sue conclusioni, che la determinazione dei requisiti fitosanitari e qualitativi che devono essere soddisfatti dai materiali di moltiplicazione non destinati alla commercializzazione rientra nelle competenze riservate agli Stati membri, poiché tali requisiti non sono disciplinati dalla direttiva 98/56 (v., per analogia, sentenza del 19 marzo 2026, *Almirall*, C-589/24, EU:C:2026:217, punto 40 e giurisprudenza citata).

52 Gli Stati membri possono, pertanto, adottare norme nazionali che impongono requisiti fitosanitari e qualitativi applicabili ai materiali di moltiplicazione non commercializzati, se del caso identici o analoghi ai requisiti previsti dalla direttiva 98/56, al fine di disciplinare i materiali di moltiplicazione delle piante ornamentali destinati a essere commercializzati. Tali norme nazionali non possono, invece, ampliare la nozione di «commercializzazione», nel senso di cui all'articolo 2, punto 3, di tale direttiva, al fine di includere l'impianto e la crescita di materiali di moltiplicazione. Infatti, riconoscere agli Stati membri la facoltà di modificare la portata di tale nozione armonizzata pregiudicherebbe i requisiti derivanti dall'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, ai sensi della giurisprudenza citata al punto 37 della presente sentenza.

53 Infine, quanto alla questione se la violazione delle disposizioni di diritto nazionale che recepiscono la direttiva 98/56 possa essere sanzionata mediante l'imposizione di ammende, dall'articolo 13, paragrafo 2, di tale direttiva risulta che gli Stati membri devono adottare «provvedimenti adeguati» nei confronti dei fornitori che commercializzano materiali di moltiplicazione che non sono conformi alle prescrizioni di detta direttiva. Tra tali misure possono figurare ammende, a condizione che la loro imposizione, in mancanza di un'armonizzazione della normativa dell'Unione nel settore delle sanzioni applicabili in caso di inosservanza del regime giuridico considerato avvenga nel rispetto del diritto dell'Unione e dei suoi principi generali e, di conseguenza, nel rispetto del principio di proporzionalità [v., in tal senso, sentenze del 9 febbraio 2012, *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64, punto 23; del 21 novembre 2024, *Ekostroy*, C-61/23, EU:C:2024:974, punto 41, e dell'11 dicembre 2025, *Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport (Sigarette elettroniche)*, C-665/24, EU:C:2025:960, punto 42].

54 Per quanto riguarda, invece, i materiali di moltiplicazione che non sono destinati a essere commercializzati e che siano soggetti nello Stato membro interessato a norme nazionali che stabiliscono determinati requisiti fitosanitari e qualitativi, le eventuali sanzioni applicabili in caso di mancato rispetto di tali requisiti non possono che essere fondate sul

diritto nazionale.

55 Tenuto conto di quanto precede, occorre rispondere alla prima e alla quarta questione dichiarando che l'articolo 2, punto 3, della direttiva 98/56, letto in combinato disposto con l'articolo 1, paragrafo 1, di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che la nozione di «commercializzazione», definita in tale disposizione, e, in particolare, la sua componente relativa alla «merce disponibile o in giacenza» non comprendono l'impianto di materiali di moltiplicazione di piante ornamentali prima della loro raccolta. Sebbene gli Stati membri non possano estendere tale nozione di «commercializzazione» al fine di includervi l'impianto di materiali di moltiplicazione, essi possono tuttavia adottare norme nazionali, se del caso identiche o analoghe a quelle previste da detta direttiva, imponendo requisiti fitosanitari e qualitativi applicabili ai materiali di moltiplicazione non commercializzati. Le eventuali sanzioni che siano previste al fine di garantire il rispetto di tali norme applicabili ai materiali di moltiplicazione non commercializzati rientrano esclusivamente nell'ambito del diritto nazionale.

Sulla seconda e terza questione

56 Con la seconda e terza questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 98/56 debba essere interpretato nel senso che un fornitore può avvalersi di tale disposizione per commercializzare materiali di moltiplicazione di piante ornamentali che non soddisfano i requisiti di tale direttiva qualora detti materiali siano destinati alla salvaguardia della diversità genetica, anche in assenza di modalità dettagliate di applicazione di detta disposizione adottate o a livello dell'Unione, quali quelle di cui all'articolo 3, paragrafo 3, di detta direttiva, o a livello nazionale.

57 Conformemente all'oggetto della direttiva 98/56, che consiste nel disciplinare la commercializzazione di materiali di moltiplicazione di piante ornamentali all'interno dell'Unione, l'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva prevede che i fornitori possano commercializzare siffatti materiali soltanto se soddisfano i requisiti di detta direttiva. Come enunciato dal considerando 8 di quest'ultima, in primo luogo, spetta ai fornitori di materiali di moltiplicazione garantire che i loro prodotti soddisfino le condizioni stabilite dalla medesima direttiva.

58 L'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 98/56 richiede in particolare che, al momento della loro commercializzazione, i materiali di moltiplicazione siano, per lo meno all'ispezione visiva, sostanzialmente esenti da organismi nocivi tali da comprometterne la qualità, come pure da relativi indizi e sintomi tali da ridurre l'utilità e sostanzialmente esenti da difetti tali da comprometterne la qualità come materiali di moltiplicazione. Il paragrafo 2 di tale articolo richiede che ogni materiale di moltiplicazione che in base a indizi o sintomi apparenti non sia sostanzialmente esente da organismi nocivi, deve essere sottoposto ad un trattamento appropriato o, se del caso, essere eliminato.

59 In deroga all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 98/56, il paragrafo 2, lettera c), di tale articolo consente ai fornitori di commercializzare materiali di moltiplicazione che non soddisfano tali requisiti qualora detti materiali siano destinati alla salvaguardia della diversità genetica.

60 Tenuto conto dei dubbi espressi dal giudice del rinvio, occorre anzitutto sottolineare che, conformemente al significato abituale di tali termini nel linguaggio corrente, la nozione di «diversità genetica» comprende l'insieme delle varianti ereditarie esistenti in una determinata specie, in particolare quelle che si manifestano mediante le diverse varietà che compongono tale specie. Ne consegue che, contrariamente a quanto sostiene il BKD, la nozione di «salvaguardia della diversità genetica», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 98/56, non riguarda soltanto la salvaguardia di una specie vegetale, ma anche la salvaguardia di una varietà specifica di una specie vegetale.

61 Ciò precisato, occorre sottolineare, in primo luogo, che, in qualità di deroga alla regola generale stabilita all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 98/56, l'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), di quest'ultima deve essere interpretato restrittivamente (v., in tal senso, sentenze del 4 ottobre 2011, Football Association Premier League e a., C-403/08 e C-429/08, EU:C:2011:631, punto 162, e del 29 luglio 2019, Spiegel Online, C-516/17, EU:C:2019:625, punto 53).

62 A tal riguardo, come rilevato dalla Commissione nelle osservazioni scritte, la salvaguardia di una varietà che non è a rischio di estinzione non può essere ritenuta necessaria alla salvaguardia della diversità genetica della pianta ornamentale in questione, ai sensi di tale articolo 3, paragrafo 2, lettera c). Infatti, un'interpretazione secondo la quale la deroga prevista da tale disposizione potrebbe essere invocata ai fini della salvaguardia di qualsiasi varietà di una pianta ornamentale, a prescindere dal rischio di estinzione di quest'ultima, sarebbe tale da privare di efficacia pratica la norma generale enunciata all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 98/56, consentendo ai fornitori di avvalersi di tale deroga per qualsiasi materiale di moltiplicazione.

63 Come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai punti 105 e 116 delle sue conclusioni, dall'articolo 3, paragrafo 2, di tale direttiva emerge che quest'ultimo, analogamente al paragrafo 1 di tale articolo, disciplina la commercializzazione di materiali di moltiplicazione e consente ai fornitori di commercializzare materiali di moltiplicazione senza soddisfare i requisiti previsti da detta direttiva, a condizione che tali materiali siano destinati a uno dei fini ivi elencati, vale a dire a prove o scopi scientifici, a lavori di selezione oppure alla salvaguardia della diversità genetica. Tale deroga può essere invocata da un fornitore soltanto per quanto riguarda i materiali di moltiplicazione destinati alla commercializzazione.

64 Nelle osservazioni scritte, il governo dei Paesi Bassi ha affermato che una delle cinque partite controverse nel procedimento principale era stata commercializzata, fatto che spetta al giudice del rinvio verificare. È soltanto nell'ipotesi

di una tale commercializzazione, che le disposizioni dell'articolo 3 della direttiva 98/56 trovano applicazione nelle circostanze di cui al procedimento principale.

65 In secondo luogo, conformemente all'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 98/56, le modalità dettagliate di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, di tale direttiva, come interpretato al punto 63 della presente sentenza, «possono essere adottate» conformemente alle cosiddette «procedure dei comitati» previste all'articolo 17 di detta direttiva.

66 Né dalla formulazione dell'articolo 3, paragrafo 2, della medesima direttiva né da quella dell'articolo 3, paragrafo 3, di quest'ultima discende che l'applicabilità della deroga prevista dalla prima di tali disposizioni è subordinata all'adozione delle modalità dettagliate di applicazione di cui alla seconda di dette disposizioni. In particolare, l'impiego, al paragrafo 3, di tale articolo 3, dei termini «possono essere adottate» indica, in modo univoco, che l'adozione di siffatte modalità di applicazione ha natura facoltativa.

67 Tale interpretazione è corroborata dal paragone della formulazione di tale articolo 3, paragrafo 3, con quella dell'articolo 8, paragrafo 3, e dell'articolo 14, paragrafo 4, della direttiva 98/56. Infatti, tali due ultime disposizioni ricorrono, a differenza della prima, a formulazioni che esprimono un obbligo di azione. Esse prevedono, rispettivamente, che «[l]e modalità relative all'etichetta o al documento di cui al[l']articolo 8, paragrafo 2, s[ia]no stabilite secondo la procedura di cui all'articolo 17», ma non per quanto riguarda l'imballaggio di materiali di moltiplicazione, per il quale dei requisiti «possono essere stabiliti secondo la medesima procedura», e che «[l]a Commissione adott[i], secondo la procedura prevista dall'articolo 17, le disposizioni necessarie affinché si effettuino le prove e le analisi comparative», confermando così, per contrapposizione, l'intenzione del legislatore dell'Unione di conferire natura facoltativa all'adozione delle modalità dettagliate di applicazione di cui a tale articolo 3, paragrafo 3, mediante l'impiego dei termini «possono essere adottate».

68 Il governo dei Paesi Bassi e il governo ellenico hanno sostenuto che, in assenza di modalità dettagliate di applicazione adottate a livello dell'Unione, l'applicabilità della deroga prevista dall'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 98/56 sarebbe subordinata all'adozione di siffatte modalità a livello nazionale, in particolare al fine di disciplinare l'inserimento delle partite che beneficino di tale deroga e le modalità di separazione tra tali partite e le partite vicine soggette ai requisiti di tale direttiva. Durante l'udienza, il governo dei Paesi Bassi ha affermato che siffatte modalità erano state adottate a livello nazionale, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

69 Sebbene l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 98/56 si riferisca alle procedure dei comitati previste dall'articolo 17 di tale direttiva, è altresì possibile per gli Stati membri adottare modalità dettagliate di applicazione della deroga prevista dall'articolo 3, paragrafo 2, di detta direttiva. Infatti, tale articolo 3, paragrafo 3, sebbene identifichi il procedimento di adozione a livello dell'Unione, non esclude che gli Stati membri possano adottare siffatte modalità se l'Unione non si è servita della facoltà attribuitale in detto articolo 3, paragrafo 3.

70 Tuttavia, l'applicazione di tale deroga non può dipendere dall'adozione di siffatte modalità dettagliate di applicazione, né a livello dell'Unione né a livello nazionale.

71 A tal riguardo, occorre ricordare che l'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione non può avere come risultato quello di privare di ogni effetto utile la formulazione chiara e precisa di tale disposizione. Pertanto, allorché il significato di una siffatta disposizione risulta senza ambiguità dalla sua formulazione stessa, la Corte non può discostarsi da tale interpretazione (sentenza del 1° agosto 2025, Banca Mediolanum, da C-92/24 a C-94/24, EU:C:2025:599, punto 31).

72 Ebbene, nella misura in cui l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 98/56 prevede, in modo chiaro e preciso, una semplice facoltà, l'applicazione della deroga prevista dall'articolo 3, paragrafo 2, di tale direttiva non può dipendere dall'esistenza di modalità dettagliate di applicazione.

73 Peraltro, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai punti 116 e 125 delle sue conclusioni, uno Stato membro non può impedire l'applicazione di tale deroga astenendosi dall'adottare siffatte modalità. A tal riguardo, occorre sottolineare che l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 98/56 è sufficientemente preciso e incondizionato da essere ritenuto come dotato di un effetto diretto. Ne consegue che, nonostante l'assenza di modalità di applicazione adottate a livello nazionale, la deroga prevista da tale disposizione può essere invocata da un fornitore e deve essere applicata dalle autorità amministrative così come dagli organi giurisdizionali degli Stati membri.

74 Tenuto conto dei motivi che precedono, occorre rispondere alla seconda e alla terza questione dichiarando che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 98/56 deve essere interpretato nel senso che un fornitore può avvalersi di tale disposizione per commercializzare materiali di moltiplicazione di piante ornamentali che non soddisfano i requisiti di tale direttiva qualora tali materiali siano destinati alla salvaguardia della diversità genetica, anche in assenza di modalità dettagliate di applicazione di detta disposizione adottate o a livello dell'Unione, quali quelle di cui all'articolo 3, paragrafo 3, di detta direttiva, o a livello nazionale.

Sulle spese

75 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 (Terza Sezione) dichiara:

1) L'articolo 2, punto 3, della direttiva 98/56/CE del Consiglio, del 20 luglio 1998, relativa alla commercializzazione dei materiali di moltiplicazione delle piante ornamentali, come modificata dal regolamento (UE) n. 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, letto in combinato disposto con l'articolo 1, paragrafo 1, di tale direttiva, come modificata,

deve essere interpretato nel senso che:

la nozione di «commercializzazione», definita in tale disposizione, e, in particolare, la sua componente relativa alla «merce disponibile o in giacenza» non comprendono l'impianto di materiali di moltiplicazione di piante ornamentali prima della loro raccolta. Sebbene gli Stati membri non possano estendere tale nozione di «commercializzazione» al fine di includervi l'impianto di materiali di moltiplicazione, essi possono tuttavia adottare norme nazionali, se del caso identiche o analoghe a quelle previste da detta direttiva, come modificata, imponendo requisiti fitosanitari e qualitativi applicabili ai materiali di moltiplicazione non commercializzati. Le eventuali sanzioni che siano previste al fine di garantire il rispetto di tali norme applicabili ai materiali di moltiplicazione non commercializzati rientrano esclusivamente nell'ambito del diritto nazionale.

2) L'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 98/56, come modificata dal regolamento n. 652/2014, deve essere interpretato nel senso che:

un fornitore può avvalersi di tale disposizione per commercializzare materiali di moltiplicazione di piante ornamentali che non soddisfano i requisiti di tale direttiva, come modificata, qualora tali materiali siano destinati alla salvaguardia della diversità genetica, anche in assenza di modalità dettagliate di applicazione di detta disposizione adottate o a livello dell'Unione europea, quali quelle di cui all'articolo 3, paragrafo 3, di detta direttiva, come modificata, o a livello nazionale.

(Omissis)