SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

9 marzo 2006 *

Nel procedimento C-174/05,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal College van Beroep voor het bedrijfsleven (Paesi Bassi) con decisione 19 aprile 2005, pervenuta in cancelleria il giorno stesso, nella causa

Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie,

Stichting Natuur en Milieu

contro

College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen,

con l'intervento di:

Bayer CropScience BV,

* Lingua processuale: l'olandese.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C. W. A. Timmermans, presidente di sezione, dai sigg. J. Makarczyk, R. Schintgen, P. Kūris e J. Klučka (relatore), giudici,

avvocato generale: sig.ra E. Sharpston
cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, dal sig. J. Rutteman, in qualità di agente;

— per il College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen, dal sig. R. J. M. van den Tweel, advocaat;

— per la Bayer CropScience BV, dal sig. D. Waelbroeck, avocat;

— per il governo dei Paesi Bassi, dalla sig.ra H. G. Sevenster, in qualità di agente;

— per il governo belga, dal sig. M. Wimmer, in qualità di agente;

— per il governo ellenico, dal sig. G. Kanellopoulos e dalla sig.ra S. Papaïoannou, in qualità di agenti;

— per il Consiglio dell'Unione europea, dal sig. F. P. Ruggeri Laderchi, dalla sig.ra Z. Kupčová e dal sig. B. Driessen, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. B. Doherty e dalla sig.ra M. van Heezik, in qualità di agenti;

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda la validità dell'art. 2, primo comma, punto 3, della decisione del Consiglio 18 marzo 2003, 2003/199/CE, relativa alla non iscrizione dell'aldicarb nell'allegato I della direttiva 91/414/CEE del Consiglio e alla revoca delle autorizzazioni di prodotti fitosanitari contenenti detta sostanza attiva (GU L 76, pag. 21).

2 Tale domanda è stata sollevata nell'ambito di una controversia tra la Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie e la Stichting Natuur en Milieu (in prosieguo, congiuntamente: le «fondazioni»), da un lato, e il College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (in prosieguo: il «College»), dall'altro, relativamente alla decisione emessa da quest'ultimo in data 20 febbraio 2004.

3 Con tale decisione, il College ha dichiarato infondato il reclamo contro la propria decisione 11 luglio 2003, come modificata dalla decisione 1° agosto 2003, con la quale esso, in applicazione della decisione 2003/199, ha revocato l'autorizzazione all'immissione in commercio di tutti i prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva «aldicarb», fatta eccezione per le autorizzazioni concesse per gli usi essenziali di tali prodotti.

Contesto normativo

La direttiva 91/414

4 L'art. 8, n. 2, primo e quarto comma, della direttiva del Consiglio 15 luglio 1991, 91/414/CEE, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari (GU L 230, pag. 1), è redatto come segue:

«In deroga all'articolo 4 e fatte salve le disposizioni del terzo comma nonché della direttiva 79/117/CEE, uno Stato membro può, durante un periodo di dodici anni a decorrere dalla notifica della presente direttiva, autorizzare l'immissione in commercio nel proprio territorio di prodotti fitosanitari contenenti sostanze attive

non elencate nell'allegato I e che si trovano già sul mercato due anni dopo la data della notifica della medesima.

(...)

Nel corso del periodo di dodici anni di cui al primo comma, previo esame da parte del Comitato di cui all'articolo 19 e secondo la procedura istituita dallo stesso articolo, è possibile decidere se e a quali condizioni la sostanza attiva può essere iscritta nell'allegato I o nei casi in cui i requisiti di cui all'articolo 5 non sono soddisfatti o l'informazione e i dati prescritti non sono stati presentati entro il termine prescritto, che tale sostanza attiva non venga inserita in tale allegato. Gli Stati membri devono stabilire, a seconda dei casi, il rilascio, la revoca o la modifica delle relative autorizzazioni entro un termine prescritto».

5 Ai sensi del detto art. 8, n. 4, e «in ulteriore deroga all'articolo 4, uno Stato membro può, in circostanze eccezionali, autorizzare l'immissione in commercio, per un periodo massimo di 120 giorni, di prodotti fitosanitari non conformi alle disposizioni dell'articolo 4, per un'utilizzazione limitata e controllata, qualora ciò sia reso necessario da un pericolo imprevedibile che non può essere combattuto con altri mezzi. In tal caso lo Stato membro interessato informa immediatamente del provvedimento preso gli altri Stati membri e la Commissione. Conformemente alla procedura istituita dall'articolo 19, viene deciso senza indugio se e a quali condizioni il provvedimento preso dallo Stato membro possa essere esteso per un periodo da stabilire, rinnovato o revocato».

La decisione 2003/199

6 Il nono 'considerando' della decisione 2003/199 recita:

«Occorrerebbe adottare misure atte a garantire che le autorizzazioni esistenti di prodotti fitosanitari contenenti aldicarb siano revocate entro un termine prescritto, non siano ulteriormente rinnovate, né siano concesse nuove autorizzazioni per tali prodotti».

7 A tenore del decimo 'considerando' della medesima decisione:

«Alla luce delle informazioni di cui il Consiglio dispone, in mancanza di una valida soluzione alternativa per taluni usi limitati in alcuni Stati membri, appare necessario l'ulteriore impiego della sostanza attiva al fine di consentire lo sviluppo di soluzioni alternative. Nelle attuali circostanze è pertanto giustificato fissare, a condizioni rigorose volte a ridurre il rischio al minimo (...), un periodo più lungo per la revoca delle autorizzazioni in essere per gli usi limitati considerati essenziali per i quali non sembra esistere attualmente una valida alternativa per il controllo degli organismi nocivi».

8 Ai sensi dell'art. 1 della medesima decisione, la sostanza attiva «aldicarb» non è iscritta nell'allegato I alla direttiva 91/414.

9 Ai sensi dell'art. 2 della medesima decisione:

«Gli Stati membri provvedono affinché:

1) le autorizzazioni di prodotti fitosanitari contenenti aldicarb siano revocate entro il 18 settembre 2003;

2) a decorrere dalla data del 18 marzo 2003 non siano concesse o rinnovate, in virtù della deroga di cui all'art. 8, paragrafo 2, della direttiva 91/414/CEE, autorizzazioni di prodotti fitosanitari contenenti aldicarb;

3) per gli usi elencati nella colonna B dell'allegato, uno Stato membro indicato nella colonna A può mantenere in vigore sino al 30 giugno 2007 le autorizzazioni di prodotti fitosanitari contenenti aldicarb purché:

a) garantisca che l'etichettatura di tali prodotti fitosanitari rimanenti sul mercato sia riformulata in conformità delle condizioni di limitazione d'impiego;

b) imponga tutte le opportune misure (...) per ridurre ogni eventuale rischio e [al fine di] di garantire la protezione della salute umana e animale e dell'ambiente; e

c) si accerti che si stanno realmente ricercando prodotti o metodi alternativi a tali impieghi, in particolare mediante piani d'azione.

Lo Stato membro interessato informa la Commissione al più tardi il 31 dicembre 2004 circa l'applicazione del presente articolo e, in particolare, circa le azioni avviate a norma delle lettere a), b) e c) e fornisce annualmente le stime dei quantitativi di aldicarb impiegato per usi essenziali a norma del presente articolo».

Causa principale e questione pregiudiziale

10 In data 9 aprile 2004, le fondazioni hanno proposto ricorso contro la decisione 20 febbraio 2004 dinanzi al College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunale commerciale dei Paesi Bassi). Esse hanno sostanzialmente affermato che la decisione 2003/199 è incompatibile con la direttiva 91/414, poiché tale direttiva avrebbe vietato ogni utilizzo di un prodotto fitosanitario qualora non sia stato accertato che lo stesso è conforme alle norme ambientali fissate dalla citata direttiva.

11 La Bayer CropScience è intervenuta nella causa principale a sostegno del College.

12 Il giudice della causa principale osserva che la decisione 2003/199 si riferisce in particolare all'art. 8, n. 2, terzo e quarto comma, della direttiva 91/414, mentre tale disposizione non prevede alcuna possibilità di autorizzare l'immissione in commercio di prodotti fitosanitari contenenti una sostanza attiva la cui iscrizione nell'allegato I alla citata direttiva sia stata espressamente rifiutata.

13 Tale giudice osserva che soltanto l'art. 8, n. 4, della direttiva 91/414 consente agli Stati membri di autorizzare, in circostanze eccezionali e per un periodo non superiore a 120 giorni, l'immissione in commercio di prodotti fitosanitari non conformi ai requisiti di cui all'art. 4 della medesima direttiva, qualora tale misura appaia necessaria a causa di un pericolo imprevedibile che non può essere combattuto con altri mezzi.

14 Ebbene, alcune di queste condizioni non sarebbero evidentemente soddisfatte relativamente alla sostanza attiva «aldicarb». In particolare, non vi sarebbe un pericolo imprevedibile, e il periodo previsto dall'art. 2, primo comma, punto 3, della decisione 2003/199 eccederebbe i 120 giorni.

15 Di conseguenza, il giudice della causa principale ritiene che il citato art. 2, primo comma, punto 3, non possa basarsi sull'art. 8 della direttiva 91/414, e sia dunque incompatibile con essa.

16 Alla luce di tali elementi il College van Beroep voor het bedrijfsleven ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 2, inizio e punto 3, della decisione 2003/199/CE (...) sia valido».

Sulla questione pregiudiziale

17 Con la propria questione il giudice della causa principale chiede in sostanza se l'art. 2, primo comma, punto 3, della decisione 2003/199 sia compatibile con l'art. 8 della direttiva 91/414.

18 Per risolvere tale questione è necessario anzitutto interpretare l'art. 2, primo comma, punto 3, della decisione 2003/199, quindi verificare la compatibilità di tale disposizione con l'art. 8, n. 2, della direttiva 91/414 e, infine, in caso di compatibilità, effettuare una valutazione in concreto dei modi e dei termini previsti in tale disposizione.

19 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'interpretazione dell'art. 2, primo comma, punto 3, della decisione 2003/199, va preliminarmente osservato che la controversia principale deriva essenzialmente da divergenze tra le varie versioni linguistiche di tale norma. Infatti, in base alla versione olandese, gli Stati membri interessati possono «rilasciare» («verstrekken») autorizzazioni per l'immissione in commercio di prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva «aldicarb», mentre, in base alle altre versioni linguistiche di tale norma, gli stessi Stati membri possono soltanto «mantenere in vigore» tali autorizzazioni.

20 A tale proposito, secondo costante giurisprudenza, quando una norma di diritto comunitario è suscettibile di più interpretazioni, occorre dare priorità a quella idonea a salvaguardare il suo effetto utile (v. sentenze 22 settembre 1988, causa 187/87, Saarland e a., Racc. pag. 5013, punto 19, e 4 ottobre 2001, causa C-403/99, Italia/Commissione, Racc. pag. I-6883, punto 28), e che non ne mette a rischio la validità (v. sentenza Italia/Commissione, cit., punto 37). D'altra parte, la necessità di interpretare il diritto comunitario in modo uniforme esclude che, in caso di dubbio, il testo di una disposizione possa essere considerato isolatamente: esso deve invece essere interpretato alla luce dei testi redatti nelle altre lingue ufficiali (v. sentenze 12 luglio 1979, causa 9/79, Koschniske, Racc. pag. 2717, punto 6, e 2 aprile 1998, causa C-296/95, EMU Tabac e a., Racc. pag. I-1605, punto 36).

21 Quanto alla decisione 2003/199, va osservato che, ai sensi del suo nono 'considerando', «occorrerebbe adottare misure atte a garantire che le autorizzazioni esistenti di prodotti fitosanitari contenenti aldicarb siano revocate entro un termine prescritto, non siano ulteriormente rinnovate, né siano concesse nuove auto-

rizzazioni per tali prodotti». Inoltre, il decimo 'considerando' di tale decisione aggiunge che, «in mancanza di una valida soluzione alternativa per taluni usi limitati in alcuni Stati membri, appare necessario l'ulteriore impiego della sostanza attiva al fine di consentire lo sviluppo di soluzioni alternative» e, quindi, la concessione di «un periodo più lungo per la revoca delle autorizzazioni in essere per gli usi limitati considerati essenziali».

22 Ebbene, una lettura dell'art. 2, primo comma, punto 3, della citata decisione la quale consentisse agli Stati membri di rilasciare nuove autorizzazioni per l'immissione in commercio di tali prodotti, nonostante il rifiuto d'iscrizione della sostanza attiva «aldicarb» nell'allegato I alla direttiva 91/414, sarebbe al tempo stesso incompatibile con la ratio e con lo scopo di tale direttiva e contraria al suo art. 8, n. 2, quarto comma, il quale, nel caso di decisione di non includere una sostanza attiva in tale ultimo allegato, impone agli Stati membri di adoperarsi affinché le relative autorizzazioni siano revocate o modificate nel corso del periodo previsto.

23 Inoltre, come è stato osservato al punto 19 della presente sentenza, una tale lettura dell'art. 2, primo comma, punto 3, della decisione 2003/199 è contraddetta dalle altre versioni linguistiche di tale norma, tra cui in particolare la versione tedesca («weiter gelten lassen darf»), quella inglese («may maintain in force»), quella polacca («może utrzymać w mocy») e quella slovacca («môže zachovať v účinnosti»).

24 L'art. 2, primo comma, punto 3, della decisione 2003/199 va dunque interpretato nel senso che esso permette agli Stati membri indicati nella colonna A dell'allegato a tale decisione, a talune condizioni, di mantenere in vigore fino al 30 giugno 2007 le autorizzazioni di immissione in commercio dei prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva «aldicarb» per usi essenziali.

25 In secondo luogo, per quanto concerne la questione se l'art. 8, n. 2, della direttiva 91/414 impedisca che il Consiglio consenta agli Stati membri di mantenere in vigore autorizzazioni di immissione in commercio di prodotti fitosanitari contenenti una sostanza attiva la cui iscrizione nell'allegato I alla citata direttiva sia stata rifiutata, va ricordato che tale direttiva prevede, al suo art. 8, n. 2, quarto comma, che «gli Stati membri devono stabilire, a seconda dei casi, il rilascio, la revoca o la modifica delle relative autorizzazioni entro un termine prescritto». Essa non indica quindi direttamente il termine entro il quale gli Stati membri devono fare in modo che le citate autorizzazioni siano revocate o modificate, ma si richiama sul punto a un «termine prescritto», cioè a un termine da fissare, se necessario, mediante una disposizione di attuazione.

26 È dunque in base alla competenza per l'attuazione che deriva da tale disposizione che l'art. 2, primo comma, punto 3, della decisione 2003/199 fissa il termine per la revoca delle autorizzazioni all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva «aldicarb».

27 Inoltre, poiché la direttiva 91/414 non contiene alcun limite sul punto, il principio della fissazione di termini diversi per la revoca delle autorizzazioni all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari contenenti una sostanza attiva la cui iscrizione nell'allegato I alla citata direttiva sia stata rifiutata, in funzione degli usi ai quali tali prodotti sono destinati, non può essere considerato incompatibile con le disposizioni della direttiva stessa.

28 Per quanto infine riguarda la valutazione concreta dei modi e dei termini prescritti per la revoca delle autorizzazioni all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva «aldicarb», va ricordato che il principio generale di proporzionalità richiede che gli atti delle istituzioni comunitarie non superino i limiti di quanto sia idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti dalla normativa in questione, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva,

e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (v. sentenze 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder, Racc. pag. 2237, punto 21; 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a., Racc. pag. I-4023, punto 13; 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Crispoltoni e a., Racc. pag. I-4863, punto 41, e 12 luglio 2001, causa C-189/01, Jippes e a., Racc. pag. I-5689, punto 81).

29 Ne consegue che, per quanto riguarda il sindacato giurisdizionale sulle condizioni di attuazione di un tale principio, alla luce dell'ampio potere discrezionale di cui disponeva il Consiglio nell'adottare la decisione 2003/199, solo il carattere manifestamente sproporzionato di una misura, in relazione allo scopo che intende perseguire, può inficiare la validità di tale misura (v., in tal senso, le citate sentenze Schräder, punto 22; Fedesa e a., punto 14; Crispoltoni e a., punto 42, e Jippes e a., punto 82).

30 Nella fattispecie, dalla motivazione della direttiva 91/414 risulta che questa ha l'obiettivo, da un lato, di eliminare gli ostacoli agli scambi intracomunitari di prodotti vegetali e di migliorare la produzione vegetale e, dall'altro, di tutelare la salute umana e animale e di proteggere l'ambiente.

31 Risulta inoltre dal settimo e dal decimo 'considerando' della decisione 2003/199 che le informazioni di cui disponeva il Consiglio non erano sufficienti per dimostrare che, nelle condizioni di utilizzo previste, i prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva «aldicarb» rispondono, in generale, ai requisiti indicati all'art. 5, n. 1, lett. a) e b), della direttiva 91/414, in particolare per quanto riguarda i loro possibili effetti su organismi non bersaglio, come i piccoli uccelli e i lombrichi, ma che, in mancanza di

soluzioni alternative efficaci per taluni utilizzi limitati in determinati Stati membri, è parso necessario consentire, per un periodo limitato e sulla base di condizioni restrittive finalizzate a minimizzare i rischi, il proseguimento degli usi essenziali di tali prodotti.

32 Pertanto, la fissazione di termini differenti per la revoca delle autorizzazioni all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva «aldicarb», in funzione dell'utilizzo che di tali prodotti è fatto, il contenuto limitato dell'elenco degli usi essenziali, l'applicazione di tale deroga solo ad alcuni Stati membri e la subordinazione di tali usi ad un programma rigoroso di controllo e supporto, coerentemente con il decimo 'considerando' della decisione 2003/199, sono altrettanti elementi che dimostrano che il Consiglio ha proceduto ad una valutazione globale dei vantaggi e degli inconvenienti del sistema che si doveva attuare, e che quest'ultimo non era ad ogni modo manifestamente inadeguato rispetto agli obiettivi perseguiti.

33 Dalle precedenti considerazioni emerge che l'esame della questione sollevata non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità dell'art. 2, primo comma, punto 3, della decisione 2003/199.

Sulle spese

34 Nei confronti delle parti della causa principale il presente procedimento 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 (Seconda Sezione) dichiara:

L'esame della questione sollevata non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità dell'art. 2, primo comma, punto 3, della decisione del Consiglio 18 marzo 2003, 2003/199/CE, relativa alla non iscrizione dell'aldicarb nell'allegato I della direttiva 91/414/CEE del Consiglio e alla revoca delle autorizzazioni di prodotti fitosanitari contenenti detta sostanza attiva.

Firme