Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 4 giugno 2020[1]

Causa C-514/19

Union des industries de la protection des plantes
contro
Premier ministre e a.

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Agricoltura – Ambiente – Regolamento (UE) n. 1107/2009 – Immissione sul mercato di prodotti fitosanitari – Legittimità di una misura di emergenza adottata da uno Stato membro – Neonicotinoidi – Protezione delle api – Informazione ufficiale su preoccupazioni – Direttiva (UE) 2015/1535 – Procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione – Cooperazione leale – Misure cautelari della Commissione»

I. Introduzione

1. Il regolamento sui prodotti fitosanitari[2] armonizza l'autorizzazione delle sostanze attive e dei prodotti fitosanitari nell'Unione europea. Nondimeno, gli Stati membri possono adottare misure cautelari unilaterali qualora abbiano precedentemente espresso alla Commissione preoccupazioni in merito a una sostanza attiva e quest'ultima non adotti misure cautelari proprie.

2. Nel presente procedimento occorre chiarire quando una comunicazione alla Commissione in tal senso sia da considerarsi espressione di preoccupazione. Nella fattispecie, la Francia ha formalmente inviato una comunicazione alla Commissione ai sensi della direttiva sulle notifiche[3], senza tuttavia invocare esplicitamente la clausola di salvaguardia di cui al regolamento sui prodotti fitosanitari. Occorre altresì esaminare a quali requisiti debbano rispondere le misure adottate dalla Commissione, per escludere le misure cautelari degli Stati membri.

1 Lingua originale: il tedesco.

2 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). Le modifiche intervenute nel frattempo non sono rilevanti ai fini della domanda di pronuncia pregiudiziale.

3 Direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (GU 2015, L 241, pag. 1).

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Regolamento sui prodotti fitosanitari

3. Il regolamento sui prodotti fitosanitari è stato adottato sulla base dell'articolo 37, paragrafo 2, dell'articolo 95 e dell'articolo 152, paragrafo 4, lettera b), CE. Si tratta delle basi giuridiche della politica agricola comune e della politica della pesca (ora articolo 41 TFUE), del mercato interno (ora articolo 114 TFUE) e delle misure nei settori veterinario e fitosanitario che derogano alla politica agricola comune e il cui obiettivo primario è la protezione della sanità pubblica [ora articolo 168, paragrafo 4, lettera b) TFUE].

4. L'articolo 114, paragrafo 10, TFUE stabilisce che le misure di cui a tale articolo «comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri ad adottare, per uno o più dei motivi di carattere non economico di cui all'articolo 36, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione».

5. Ai sensi degli articoli 13 e 79 del regolamento sui prodotti fitosanitari, *la Commissione*, con la collaborazione di un comitato in cui sono rappresentati gli Stati membri, decide in merito all'approvazione delle *sostanze attive*.

6. L'articolo 4 del regolamento sui prodotti fitosanitari contiene i criteri di approvazione delle sostanze attive, che stabiliscono, in particolare, che le sostanze attive che possono essere approvate non devono avere effetti nocivi sulla salute umana, né avere effetti inaccettabili sull'ambiente.

7. L'articolo 6 del regolamento sui prodotti fitosanitari stabilisce che l'approvazione delle sostanze attive può essere soggetta a condizioni e restrizioni. Gli articoli 14 e seguenti di detto regolamento disciplinano il rinnovo dell'approvazione di una sostanza attiva, mentre l'articolo 21 ne regolamenta il riesame.

8. Ai sensi dell'articolo 28 e seguenti del regolamento sui prodotti fitosanitari, gli *Stati membri autorizzano i prodotti fitosanitari* sulla base delle sostanze attive approvate nei rispettivi territori. Al fine di mitigare i rischi, l'articolo 36, paragrafo 3, di detto regolamento, consente agli Stati membri di limitare l'uso di prodotti fitosanitari o di rifiutare l'autorizzazione, in particolare, con riferimento a preoccupazioni in relazione alla salute umana o degli animali o all'ambiente.

9. L'articolo 49 del regolamento sui prodotti fitosanitari prevede un regime particolare per l'immissione sul mercato di sementi conciate. Ai sensi del paragrafo 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. In presenza di fondati motivi, la Commissione può stabilire deroghe in tal senso nell'ambito di una procedura a norma dell'articolo 69. Restano nondimeno d'applicazione anche gli articoli 70 e 71.

10. Indipendentemente da tale rinvio, gli articoli da 69 a 71 del regolamento sui prodotti fitosanitari consentono alla Commissione e agli Stati membri di adottare misure di emergenza.

11. L'articolo 69 del regolamento sui prodotti fitosanitari disciplina l'adozione di misure d'emergenza da parte della Commissione:

«Qualora esista chiaramente la probabilità che una sostanza attiva, un antidoto agronomico, un sinergizzante o un coformulante approvati, o un prodotto fitosanitario autorizzato conformemente al presente regolamento, comportino un rischio grave per la salute umana o degli animali o per l'ambiente, e qualora tale rischio non possa essere contenuto, in modo soddisfacente, mediante provvedimenti presi dallo Stato membro interessato o dagli Stati membri interessati, o sono immediatamente adottate misure per limitare o vietare l'uso e/o la vendita di tale sostanza o prodotto secondo la procedura di regolamentazione di cui all'articolo 79, paragrafo 3, su iniziativa della Commissione o a richiesta di uno Stato membro. Prima di adottare tali misure, la Commissione esamina le prove addotte e può chiedere il parere dell'Autorità. La Commissione può fissare un termine entro il quale deve essere reso il parere».

12. Ai sensi dell'articolo 70 del regolamento sui prodotti fitosanitari, la Commissione può, in casi di estrema urgenza, adottare misure d'emergenza in via accelerata.

13. L'articolo 71 del medesimo regolamento riguarda la competenza degli Stati membri ad adottare misure di emergenza:

«(1) Qualora uno Stato membro informi ufficialmente la Commissione della necessità di adottare misure di emergenza e non sia stato preso alcun provvedimento a norma dell'articolo 69 o dell'articolo 70, lo Stato membro può adottare misure cautelari provvisorie. In tale evenienza, informa immediatamente gli altri Stati membri e la Commissione

(2) Entro trenta giorni lavorativi, la Commissione, secondo la procedura di regolamentazione di cui all'articolo 79, paragrafo 3, sottopone la questione al comitato di cui all'articolo 79, paragrafo 1, ai fini della proroga, modifica o abrogazione delle misure cautelari provvisorie nazionali.

(3) Lo Stato membro può mantenere le sue misure cautelari provvisorie nazionali, finché siano state adottate misure comunitarie».

2. La direttiva sulle notifiche

14. L'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva sulle notifiche, contiene l'obbligo di notifica di base per le regole tecniche:

«Fatto salvo l'articolo 7, gli Stati membri comunicano immediatamente alla Commissione ogni progetto di regola tecnica (...) Essi le comunicano brevemente anche i motivi che rendono necessario adottare tale regola tecnica a meno che non risultino già dal progetto.

(...)

Quando il progetto di regola tecnica mira in particolare a limitare la commercializzazione o l'utilizzazione di una sostanza, di un preparato o di un prodotto chimico, segnatamente per motivi di salute pubblica o di tutela dei consumatori o dell'ambiente, gli Stati membri comunicano anche un riassunto oppure gli estremi dei dati pertinenti relativi alla sostanza, al preparato o al prodotto in questione e di quelli relativi ai prodotti di sostituzione conosciuti e disponibili, se tali informazioni sono disponibili, nonché le conseguenze previste delle misure per quanto riguarda la salute pubblica o la tutela del consumatore e dell'ambiente, con un'analisi dei rischi effettuata, all'occorrenza, secondo i principi previsti nella parte corrispondente della sezione II.3 dell'allegato XV del regolamento

[REACH] [4]

(...)».

15. L'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva sulle notifiche concerne il rapporto con la comunicazione delle regole tecniche in forza di altre norme dell'Unione:

«Se un progetto di regola tecnica fa parte di una misura la cui comunicazione in fase di progetto è prevista da un altro atto dell'Unione, gli Stati membri possono effettuare la comunicazione di cui al paragrafo 1 in forza di tale altro atto, a condizione di indicare formalmente che essa vale anche ai fini della presente direttiva.

La mancanza di reazione della Commissione nel quadro della presente direttiva in merito ad un progetto di regola tecnica non pregiudica la decisione che potrebbe essere presa nel quadro di altri atti dell'Unione».

16. L'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva sulle notifiche prevede eccezioni all'obbligo di notifica:

«Gli articoli 5 e 6 non si applicano a tali disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative o agli accordi facoltativi con i quali gli Stati membri:

a) (...)

b) (...)

c) fanno uso di clausole di salvaguardia previste in atti vincolanti dell'Unione;

d) (...)».

B. Il diritto francese

17. L'articolo L. 253-8, punto II, del Code rural et de la pêche maritime (codice dell'agricoltura e della pesca marittima), come modificato dall'articolo 125 della legge dell'8 agosto 2016 per il recupero della biodiversità, della natura e dei paesaggi, vieta l'uso di neonicotinoidi:

«L'uso di prodotti fitosanitari contenenti una o più sostanze attive della famiglia dei neonicotinoidi e di sementi trattate con tali prodotti è vietato a decorrere dal 1º settembre 2018.

(...)

Deroghe al divieto di cui al primo e al secondo comma del presente punto II possono essere concesse fino al 1º luglio 2020 con decreto interministeriale adottato dai Ministri competenti in materia di agricoltura, ambiente e sanità.

(...)».

4 Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE (GU 2006, L 396, pag. 1).

18. Il decreto n. 2018-675 del 30 luglio 2018, relativo alla definizione delle sostanze attive della famiglia dei neonicotinoidi presenti nei prodotti fitosanitari (in prosieguo: il «decreto controverso»), adottato sulla base dell'articolo L. 253-8, punto II, del Code rural et de la pêche maritime (codice dell'agricoltura e della pesca marittima), ha introdotto in detto codice l'articolo D. 253-46-1, che elenca i neonicotinoidi vietati:

«Le sostanze della famiglia dei neonicotinoidi elencate all'articolo L. 253-8 sono le seguenti: acetamiprid;/ clothianidin;/ imidacloprid;/ thiacloprid;/ tiametoxam».

III. Fatti e domanda di pronuncia pregiudiziale

19. Diversi principi attivi della famiglia dei neonicotinoidi vengono impiegati per scopi fitosanitari. Tra il 2004 e il 2008 la Commissione ha autorizzato a tal fine i neonicotinoidi acetamiprid, thiacloprid, clothianidin, tiametoxam e imidacloprid. Almeno due altri neonicotinoidi, il Dinotefuran e il Nitenpyram, vengono parimenti utilizzati come prodotti fitosanitari che però non sono ancora stati notificati e autorizzati nell'Unione [5].

20. A causa dei rischi che il clothianidin, il tiametoxam e l'imidacloprid comportano per le api, la Commissione ne ha già limitato l'uso mediante il regolamento di esecuzione (UE) n. 485/2013 del 24 maggio 2013 [6], sebbene alcuni utilizzi sul campo restino possibili [7].

21. Nel 2016 la Francia ha adottato la summenzionata legge per il recupero della biodiversità, della natura e dei paesaggi, vietando così, a decorrere dal 1º settembre 2018, l'uso di prodotti fitosanitari contenenti una o più sostanze attive della famiglia dei neonicotinoidi e di sementi trattate con tali prodotti.

22. In data 2 febbraio 2017, il governo francese ha notificato alla Commissione un progetto del summenzionato decreto controverso, fondandosi sull'articolo 5 della direttiva sulle notifiche [8], ma non sull'articolo 71 del regolamento sui prodotti fitosanitari. In tale notifica, il governo francese ha giustificato il divieto di utilizzare prodotti fitosanitari contenenti una o più sostanze attive della famiglia dei neonicotinoidi e delle sementi conciate con tali prodotti facendo riferimento a vari studi scientifici che «[suggeriscono] un impatto notevole dei neonicotinoidi (...) su organismi non bersaglio come le api, i macroinvertebrati o ancora gli uccelli». Il governo francese, inoltre, ha fatto riferimento a uno studio dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) che «accerta un rischio per la salute umana (incidenza sullo sviluppo del sistema nervoso)».

23. Nella sua risposta del 3 agosto 2017 la Commissione, facendo riferimento al regolamento sui prodotti fitosanitari, ha dichiarato di «condividere le preoccupazioni della Francia su talune sostanze della famiglia dei neonicotinoidi e sui rischi che tali sostanze comportano per le api». Essa ha inoltre rammentato che «l'EFSA ha pubblicato conclusioni relative a queste tre sostanze richiamando l'attenzione su ulteriori possibili rischi, inducendo così la Commissione a valutare la necessità di adottare ulteriori restrizioni». La Commissione ha fatto riferimento alle procedure di riesame allora in corso per le autorizzazioni di clothianidin, tiametoxam e imidacloprid.

5 EU – Pesticides database (https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/public/?event=homepage&language=EN, consultato il 27. maggio 2020).

6 Regolamento di esecuzione 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).

7 L'adozione di tale norma è oggetto della sentenza del Tribunale del 17 maggio 2018, Bayer CropScience e. a./Commissione (T-429/13 e T-451/13, EU:T:2018:280), nonché del ricorso pendente Bayer CropScience e Bayer/Commissione, C-499/18 P, GU. 2018 C 381, pag. 12).

8 Procedimento 2017/39/F (Francia).

24. Nondimeno, all'inizio del 2018, la Commissione ha rinnovato l'approvazione del neonicotinoide acetamiprid per un periodo di 15 anni ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 1, del regolamento sui prodotti fitosanitari [9]. Nei considerando, la Commissione ha affermato in proposito quanto segue:

«(10) In merito a uno o più impieghi rappresentativi di almeno un prodotto fitosanitario contenente l'acetamiprid è stato accertato che sono soddisfatti i criteri di approvazione di cui all'articolo 4 del regolamento [sui prodotti fitosanitari] (CE) n. 1107/2009. È pertanto opportuno rinnovare l'approvazione dell'acetamiprid.

(11) La valutazione dei rischi per il rinnovo dell'approvazione dell'acetamiprid si basa su un numero limitato di impieghi rappresentativi, che tuttavia non limitano gli usi per i quali i prodotti fitosanitari contenenti acetamiprid possono essere autorizzati. È pertanto opportuno sopprimere la restrizione al solo impiego come insetticida».

25. Successivamente, la Commissione ha prorogato l'approvazione del thiacloprid ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento sui prodotti fitosanitari, sulla base di una procedura di rinnovo in corso, inizialmente per un anno [10] e in seguito per un ulteriore anno [11], prima di decidere recentemente di non rinnovare più l'approvazione [12].

26. Per contro, il 29 maggio 2018 la Commissione ha vietato, sulla base dell'articolo 21, paragrafo 3, dell'articolo 49, paragrafo 2, e dell'articolo 78, paragrafo 2, del regolamento sui prodotti fitosanitari, l'uso di imidacloprid [13], clothianidin [14] e tiametoxam [15] a decorrere dal 19 dicembre 2018, ad eccezione dei trattamenti destinati alle colture che rimangono all'interno di serre permanenti durante il loro ciclo di vita completo.

27. Nel considerando 11 di ciascun regolamento di esecuzione, la Commissione ha affermato che «non è possibile escludere ulteriori rischi per le api senza imporre ulteriori restrizioni. 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, è opportuno vietare tutti gli usi all'esterno».

9 Regolamento di esecuzione (UE) 2018/113 della Commissione, del 24 gennaio 2018, che rinnova l'approvazione della sostanza acetamiprid, in conformità al regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari, e che modifica l'allegato del regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 della Commissione (GU 2018, L 20, pag. 7).

10 Regolamento di esecuzione (UE) 2018/524 della Commissione, del 28 marzo 2018, recante modifica del regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 per quanto riguarda la proroga dei periodi di approvazione delle sostanze attive Bacillus subtilis (Cohn 1872) ceppo QST 713, identico al ceppo AQ 713, clodinafop, clopiralid, ciprodinil, diclorprop-P, fosetil, mepanipyrim, metconazolo, metrafenone, pirimicarb, Pseudomonas chlororaphis ceppo: MA 342, pirimetanil, quinoxifen, rimsulfuron, spinosad, thiacloprid, tiametoxam, tiram, tolclofos-metile, triclopir, trinexapac, triticonazolo e ziram (GU 2018, L 88, pag. 4).

11 Regolamento di esecuzione (UE) 2019/168 della Commissione, del 31 gennaio 2019, che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 per quanto riguarda la proroga dei periodi di approvazione delle sostanze attive abamectina, Bacillus subtilis (Cohn 1872) ceppo QST 713, Bacillus thuringiensis sottospecie aizawai, Bacillus thuringiensis sottospecie israeliensis, Bacillus thuringiensis sottospecie kurstaki, Beauveria bassiana, benfluralin, clodinafop, clopiralid, Cydia pomonella Granulovirus (CpGV), ciprodinil, diclorprop-P, epossiconazolo, fenpirossimato, fluazinam, flutolanil, fosetil, Lecanicillium muscarium, mepanipyrim, mepiquat, Metarhizium anisopliae var. anisopliae, metconazolo, metrafenone, Phlebiopsis gigantea, pirimicarb, Pseudomonas chlororaphis ceppo: MA 342, pirimetanil, Pythium oligandrum, rimsulfuron, spinosad, Streptomyces K61, thiacloprid, tolclofos-metile, Trichoderma asperellum, Trichoderma atroviride, Trichoderma gamsii, Trichoderma harzianum, triclopir, trinexapac, triticonazolo, Verticillium albo-atrum e ziram (GU 2019, L 33, pag. 1).

12 Regolamento di esecuzione (UE) 2020/23 della Commissione, del 13 gennaio 2020, concernente il mancato rinnovo dell'approvazione della sostanza attiva thiacloprid, in conformità al regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari, e che modifica l'allegato del regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 della Commissione (GU 2020, L 8, pag. 8).

13 Regolamento di esecuzione (UE) 2018/783 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 imidacloprid (GU 2018, L 132, pag. 31).

14 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).

15 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).

28. Le approvazioni per il clothianidin e il tiametoxam risultano essere nel frattempo scadute [16].

29. Nondimeno, il 30 luglio 2018 la Francia ha adottato il decreto controverso, che ha avuto l'effetto di vietare, a decorrere dal 1º settembre 2018, qualsiasi utilizzo sul proprio territorio dei cinque neonicotinoidi autorizzati nell'Unione a tale data. Nella banca dati della Commissione per l'attuazione della direttiva sulle notifiche, il testo di tale decreto è reperibile alla data del 31 agosto 2018 [17].

30. L'Union des industries de la protection des plantes (Unione delle industrie della protezione delle piante) ha proposto ricorso avverso tale misura dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia). In particolare, essa sostiene che l'articolo L. 253-8 del Code rural et de la pêche maritime (codice dell'agricoltura e della pesca marittima), per l'applicazione del quale sarebbe stato adottato il decreto, violerebbe le disposizioni del regolamento sui prodotti fitosanitari.

31. Il Consiglio di Stato sottopone alla Corte, nell'ambito del presente procedimento, le seguenti questioni pregiudiziali:

1) Se, qualora una misura nazionale volta a limitare l'uso di sostanze attive sia stata formalmente notificata alla Commissione sulla base dell'articolo 5 della direttiva relativa alle notifiche, accompagnata tuttavia da una presentazione degli elementi che inducono lo Stato membro a ritenere che la sostanza possa costituire un rischio grave per la salute umana o degli animali o per l'ambiente, e che tale rischio possa essere contenuto in modo soddisfacente, allo stato attuale della normativa, solo mediante provvedimenti presi dallo Stato membro – presentazione sufficientemente chiara perché la Commissione non possa sbagliarsi nel ravvisare il fondamento di tale notifica nel regolamento sui prodotti fitosanitari, spetti alla Commissione europea considerare detta notifica come se fosse stata presentata secondo la procedura di cui agli articoli 69 e 71 di quest'ultimo regolamento e adottare, se del caso, ulteriori misure istruttorie o provvedimenti che rispondano sia ai requisiti di detta normativa sia alle preoccupazioni espresse dallo Stato membro.

2) In caso di risposta affermativa alla suddetta questione, se i regolamenti di esecuzione 2018/783, 2018/784 e 2018/785, che vietano l'uso delle sostanze tiametoxam, clothianidin e imidacloprid a decorrere dal 19 dicembre 2018, ad eccezione dei trattamenti destinati alle colture che rimangono all'interno di serre permanenti durante il loro ciclo di vita completo, debbano essere considerati provvedimenti adottati in risposta alla richiesta, presentata dalla Francia il 2 febbraio 2017, di un divieto generale dell'uso dei prodotti fitosanitari contenenti una o più sostanze della famiglia dei neonicotinoidi e delle sementi conciate con tali prodotti.

3) In caso di risposta affermativa a quest'ultima questione, quali azioni possa intraprendere lo Stato membro che ha chiesto alla Commissione, sulla base dell'articolo 69 del regolamento sui prodotti fitosanitari, di adottare misure per limitare o vietare l'uso dei prodotti fitosanitari contenenti una o più sostanze della famiglia dei neonicotinoidi e delle sementi conciate con tali prodotti, qualora la Commissione soddisfi solo parzialmente la sua richiesta limitando l'uso non di tutte le sostanze della famiglia dei neonicotinoidi, ma di tre di esse.

32. Su tali questioni hanno presentato osservazioni scritte l'Union des industries de la protection des plantes (in prosieguo: l'«UIPP»), l'Union nationale de l'apiculture française (Unione nazionale dell'apicoltura francese), il Syndicat national de l'apiculture (Sindacato nazionale dell'apicoltura), la Repubblica francese e la Commissione europea. La Corte ha rinunciato ad un'udienza orale, ritenendo di essere sufficientemente informata attraverso tale argomentazione.

16 EU – Pesticides database (https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/public/?event=homepage&language=EN, consultato il 27 maggio 2020).

17 https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/index.cfm/search/?trisaction=search.detail&year= 2017&num= 39&fLang=FR&dNum= 1.

IV. Valutazione giuridica

33. Prima di considerare la qualificazione giuridica della comunicazione della Francia del 2 febbraio 2017 e la rilevanza delle diverse misure adottate dalla Commissione all'inizio del 2018, occorre anzitutto interpretare la domanda di pronuncia pregiudiziale del Consiglio di Stato.

A. Interpretazione e ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

34. Le prime due questioni riguardano gli obblighi e le misure della Commissione, mentre la terza questione riguarda le opzioni di azione di uno Stato membro successivamente all'adozione delle misure da parte della Commissione. Tuttavia, nessuno di questi punti è oggetto del procedimento dinanzi al Consiglio di Stato. In tale procedimento si tratta piuttosto di accertare se i divieti generalizzati imposti dalla Francia all'uso dei prodotti fitosanitari a base di neonicotinoidi e delle sementi conciate con tali prodotti siano validi. È quindi necessario individuare il nucleo essenziale delle questioni, rilevante ai fini del procedimento dinanzi al Consiglio di Stato[18]. A tal fine è opportuno anzitutto precisare il quadro normativo che emerge dal regolamento sui prodotti fitosanitari. In seguito, potranno essere valutate le censure dell'UIPP circa la ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale.

1. Il quadro normativo per le misure cautelari adottate dagli Stati membri in relazione all'uso di prodotti fitosanitari

35. Ai sensi degli articoli 13 e 79 del regolamento sui prodotti fitosanitari, la Commissione, in collaborazione con un comitato in cui sono rappresentati gli Stati membri, decide in merito all'approvazione delle sostanze attive. Al momento dell'adozione dei divieti controversi, tutte e cinque le sostanze attive della famiglia dei neonicotinoidi di cui trattasi rimanevano approvate, con rilevanti restrizioni d'uso per tre di esse.

36. Dal momento che l'Unione non ha fondato il decreto fitosanitario sulla competenza in materia ambientale dell'articolo 192 TFUE, la Francia non può giustificare i divieti in questione quali provvedimenti di protezione più rigorosi ai sensi dell'articolo 193.

37. Un prodotto fitosanitario contenente sostanze attive approvate necessita tuttavia ancora di un'autorizzazione dello Stato membro interessato ai sensi dell'articolo 28 e seguenti del regolamento sui prodotti fitosanitari, prima di poter essere immesso sul mercato e impiegato sul territorio di tale Stato membro. In tale contesto, al fine di mitigare i rischi, l'articolo 36, paragrafo 3, consente agli Stati membri di limitare l'uso di prodotti fitosanitari o di rifiutare l'autorizzazione nel proprio territorio, in particolare, con riferimento a preoccupazioni in relazione alla salute umana o degli animali o all'ambiente.

38. Nella misura in cui la legislazione francese vieta i prodotti fitosanitari contenenti neonicotinoidi, prima facie potrebbe trattarsi di una norma ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 3, del regolamento sui prodotti fitosanitari. Tuttavia, tale disposizione non consente di vietare l'immissione sul mercato di sementi conciate con prodotti fitosanitari autorizzati in altri Stati membri. Dagli argomenti invocati dall'UIPP risulta inoltre che l'autorità francese competente per il rilascio delle autorizzazioni continua ad adeguare le autorizzazioni dei prodotti fitosanitari contenenti neonicotinoidi alla luce delle disposizioni del diritto dell'Unione, limitandosi a fornire alle imprese interessate informazioni supplementari sul divieto nazionale di impiego di tali prodotti. Il significato di questa pratica alla luce del primato del diritto dell'Unione rimane poco chiaro.

18 V. ad esempio, sentenza del 2 aprile 2020, I.N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punto 43).

39. Questo potrebbe essere il motivo per cui il Consiglio di Stato si limita a sollevare questioni riguardanti l'articolo 71, paragrafo 1, del regolamento sui prodotti fitosanitari. In base a tale articolo, uno Stato membro può adottare misure cautelari provvisorie dopo avere ufficialmente informato la Commissione della necessità di adottare misure di emergenza e se quest'ultima non ha adottato essa stessa tali misure sulla base degli articoli 69 o 70. In tal caso, informa immediatamente gli altri Stati membri e la Commissione.

40. L'articolo 71, paragrafo 2, del regolamento sui prodotti fitosanitari, prevede in questo caso che, entro trenta giorni lavorativi, la Commissione sottoponga la questione al comitato di regolamentazione competente per la proroga, la modifica o l'abrogazione delle misure cautelari provvisorie nazionali.

41. Infine, l'articolo 71, paragrafo 3, del regolamento sui prodotti fitosanitari consente allo Stato membro di mantenere le proprie misure cautelari provvisorie nazionali finché siano state adottate misure dell'Unione.

42. L'articolo 71 del regolamento sui prodotti fitosanitari prevede quindi diverse fasi. Se uno Stato membro ritiene necessario un intervento, deve anzitutto contattare la Commissione e dare alla stessa l'opportunità di dissipare le preoccupazioni di tale Stato. Solo ove la Commissione non intervenga, lo Stato può adottare misure e informarne la Commissione e tutti gli altri Stati membri. Su iniziativa della Commissione, questi ultimi devono quindi decidere congiuntamente e in modo vincolante, in un comitato, se le misure adottate dallo Stato membro siano giustificate [19].

43. Inoltre, il riferimento nell'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento sui prodotti fitosanitari, alle misure di cui all'articolo 69, del medesimo regolamento, dimostra che la necessità dello Stato membro di adottare misure di emergenza deve fondarsi sul requisito di applicazione della prima disposizione. In base a tale requisito la Commissione adotta misure qualora esista chiaramente la probabilità che una sostanza attiva approvata comporti un rischio grave per la salute umana o degli animali o per l'ambiente e qualora tale rischio non possa essere contenuto, in modo soddisfacente, mediante provvedimenti presi dallo Stato membro o dagli Stati membri interessati (nell'ambito dell'autorizzazione di prodotti fitosanitari). Di conseguenza, lo Stato membro può adottare misure cautelari provvisorie solo se tali requisiti sono soddisfatti [20]. La domanda di pronuncia pregiudiziale non concerne tuttavia tali requisiti, limitandosi a questioni procedurali. Nondimeno, dopo aver ricevuto risposta alla sua domanda, il Consiglio di Stato potrebbe ancora dover valutare i citati requisiti giuridico sostanziali stabiliti per le misure nazionali di cui sopra [21].

2. Interpretazione delle questioni sollevate dal Consiglio di Stato

44. È in tale contesto che, con la prima questione, il Consiglio di Stato chiede se la notifica francese del progetto di divieto di neonicotinoidi risponda ai requisiti procedurali di informazione ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento sui prodotti fitosanitari (al riguardo sub B).

19 Cfr. sentenze dell'8 settembre 2011, Monsanto e a. (da C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553, punto 80), e del 13 settembre 2017, Fidenato e a. (C-111/16, EU:C:2017:676, punto 41).

20 Cfr. in proposito, sentenze del 9 settembre 2003, Monsanto Agricoltura Italia e a. (C-236/01, EU:C:2003:431, punto 106 e segg.), dell'8 settembre 2011, Monsanto e a. (da C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553, punti 76 e 77), nonché del 13 settembre 2017, Fidenato e a. (C-111/16, EU:C:2017:676, punti da 51 a 53).

21 Cfr. sentenze dell'8 settembre 2011, Monsanto e a. (da C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553, punto 79), nonché del 13 settembre 2017, Fidenato e a. (C-111/16, EU:C:2017:676, punto 38).

45. La seconda questione è volta ad accertare se i regolamenti di esecuzione della Commissione relativi ai diversi neonicotinoidi siano misure dell'Unione ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, che escludono l'introduzione delle misure cautelari nazionali notificate. Infine, la terza questione approfondisce la seconda questione, per accertare se le misure cautelari nazionali possano continuare ad essere mantenute *in parte*, qualora le misure della Commissione dissipino solo parzialmente le preoccupazioni espresse dallo Stato membro, limitando l'uso di sole tre sostanze attive su cinque (per entrambe le questioni sub C).

3. Ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

46. L'UIPP esprime dubbi sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale in quanto la normativa francese non sarebbe una misura cautelare provvisoria, ma avrebbe natura permanente. La normativa sarebbe inoltre manifestamente non urgente, dal momento che il divieto è entrato in vigore solo due anni dopo l'adozione della legge. Pertanto, l'applicazione dell'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento sui prodotti fitosanitari sarebbe esclusa.

47. Tale argomento porterebbe a considerare le questioni manifestamente ipotetiche e quindi irricevibili, poiché la qualificazione del divieto come misura cautelare provvisoria ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento sui prodotti fitosanitari, non sarebbe in alcun modo in discussione. Questa obiezione, tuttavia, non convince.

48. La nozione di misure cautelari di cui all'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, di detto regolamento, non limita la forma della misura adottata. La natura provvisoria della misura cautelare nazionale consiste, piuttosto, nel fatto che deve essere immediatamente riesaminata dalla Commissione a norma dell'articolo 71, paragrafo 2, ed eventualmente sostituita da una misura dell'Unione a norma dell'articolo 71, paragrafo 3.

49. Né dall'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento sui prodotti fitosanitari, risulta che tale competenza non sia applicabile a causa di ritardi nell'adozione di misure cautelari. È vero che, in particolare, nella versione francese viene utilizzato il termine urgenza («mesures d'urgence») e che anche il termine tedesco «Notfallmaßnahmen» o il termine inglese «emergency measures» implichino un certo grado di urgenza; tuttavia, anche nel caso di urgente necessità di azione, le misure tardive non sono inammissibili per il solo fatto che avrebbero dovuto essere adottate prima.

50. La domanda di pronuncia pregiudiziale è, pertanto, ricevibile.

B. Sui requisiti procedurali per il ricorso all'articolo 71 del regolamento sui prodotti fitosanitari da parte di uno Stato membro

51. La prima questione è volta ad accertare se la Francia abbia compiuto gli atti procedurali necessari per avvalersi dell'articolo 71 del regolamento sui prodotti fitosanitari, ossia, in particolare, se la Francia abbia informato ufficialmente la Commissione.

1. Nozione di informazione ufficiale ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento sui prodotti fitosanitari

52. L'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento sui prodotti fitosanitari impone anzitutto allo Stato membro di informare ufficialmente la Commissione della necessità di adottare misure di emergenza. Certamente, alcuni argomenti inducono a ritenere che la comunicazione dello Stato membro debba fare riferimento, nella sua forma esterna, ad una misura di emergenza ai sensi di tale disposizione. Di seguito si dimostrerà tuttavia che, tenendo conto del principio di leale cooperazione, è determinante che gli interessati possano presumere che le parti con cui comunicano intendano correttamente il contenuto delle rispettive comunicazioni.

53. Il 2 febbraio 2017 la Francia ha trasmesso alla Commissione un progetto di regime di divieto, notificando tuttavia la sua comunicazione secondo la procedura prevista dalla direttiva sulle notifiche.

54. La Commissione ritiene che siffatta comunicazione possa essere considerata un'informazione ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 1, del regolamento sui prodotti fitosanitari, solo qualora lo Stato membro faccia esplicito riferimento a tali disposizioni, o cerchi quantomeno di dimostrare che sussistono i requisiti per l'adozione di una misura di emergenza europea. Inoltre, la comunicazione dovrebbe esplicitamente prospettare un'azione unilaterale da parte dello Stato membro, nel caso in cui non sia adottata una misura europea. La comunicazione francese non risponderebbe a tali requisiti.

55. La Commissione non giustifica come sia giunta a tali requisiti rigorosi, che vanno oltre la semplice notifica. Tuttavia, diverse indicazioni in merito emergono dai regolamenti di cui trattasi.

56. In primo luogo, ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento sui prodotti fitosanitari, è necessario che l'informazione avvenga «ufficialmente»

57. In secondo luogo, l'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), della direttiva sulle notifiche stabilisce che l'obbligo di notifica di cui all'articolo 5 non si applica alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che fanno uso di clausole di salvaguardia previste in atti vincolanti dell'Unione.

58. È vero che l'articolo 71 del regolamento sui prodotti fitosanitari, a differenza di alcune norme comparabili, non reca il titolo «clausola di salvaguardia», tuttavia, il contenuto di questa disposizione corrisponde alla definizione di clausola di salvaguardia di cui all'articolo 114, paragrafo 10, TFUE. Pertanto, deve essere considerata clausola di salvaguardia anche ai fini dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), della direttiva sulle notifiche.

59. Questa disposizione potrebbe pertanto essere intesa nel senso che gli Stati membri possono informare la Commissione non solo sotto forma di notifica ai sensi della direttiva sulle notifiche, a norma dell'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento sui prodotti fitosanitari.

60. In terzo luogo, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva sulle notifiche, una notifica ai sensi di detta direttiva può altresì essere sostituita dalla comunicazione di un progetto in forza dell'obbligo di informazione previsto da altri atti legislativi dell'Unione. In base ad un'interpretazione restrittiva, una notifica non potrebbe quindi sostituire l'altra comunicazione, in questo caso l'informazione ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento sui prodotti fitosanitari. Viceversa, un'informazione ai sensi del regolamento potrebbe piuttosto sostituire la notifica ai sensi della direttiva.

61. Infine, l'argomento principale a favore di tale interpretazione restrittiva delle suddette disposizioni è che le misure cautelari unilaterali di cui all'articolo 71 del regolamento sui prodotti fitosanitari distorce il mercato interno. Nell'avvalersi di clausole di salvaguardia occorre pertanto, per quanto possibile, evitare malintesi. Come giustamente rilevato dall'UIPP, la Corte sottolinea quindi

regolarmente che avvalersi delle clausole di salvaguardia presuppone l'osservanza della procedura prevista a tal fine [22].

62. In ultima istanza, queste considerazioni non possono tuttavia essere accolte.

63. Punto di partenza per l'interpretazione del carattere di informazione ufficiale deve essere che né l'articolo 71 né le altre disposizioni del regolamento sui prodotti fitosanitari contengono norme procedurali specifiche per l'informazione della Commissione.

64. L'articolo 71 del regolamento sui prodotti fitosanitari è, piuttosto, una concretizzazione del principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, per sostenere gli interessi legittimi in relazione ai prodotti fitosanitari, [23]. L'articolo 71 deve quindi essere interpretato anche alla luce di questo principio.

65. L'articolo 4, paragrafo 3, prima frase, TUE, stabilisce espressamente che, in conformità al principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono *reciprocamente* nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Sebbene la Corte di giustizia sottolinei spesso gli obblighi di leale cooperazione degli Stati membri [24], essi si applicano anche alle istituzioni dell'Unione [25].

66. Pertanto, se da un lato quando gli Stati membri si avvalgono di questa procedura devono cooperare lealmente con la Commissione, dall'altro lo stesso vale per la Commissione (e gli altri Stati membri). Ciò significa anche che i requisiti formali di entrambe le parti devono limitarsi a quanto necessario ai fini di una cooperazione efficace.

67. Determinante per l'applicazione procedurale dell'articolo 71, del regolamento sui prodotti fitosanitari, non è quindi la forma esterna della rispettiva comunicazione, ma il fatto che gli interessati possano presumere che le parti con cui comunicano intendano correttamente il loro contenuto.

68. Anche le disposizioni della direttiva sulle notifiche devono essere interpretate di conseguenza. Già in base alla ratio legis di tale direttiva, esse non sono intese a stabilire requisiti per l'informazione ufficiale di cui all'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento sui prodotti fitosanitari. L'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), della direttiva sulle notifiche significa piuttosto, semplicemente, che, non sussiste l'obbligo di informazione di cui all'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento sui prodotti fitosanitari, ai sensi della direttiva. Nondimeno, una comunicazione ai sensi della direttiva può essere un'informazione ai sensi del regolamento, e l'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva sulle notifiche, conferma l'interpretazione che tiene conto dell'obbligo di leale cooperazione. Tale disposizione si prefigge in via prioritaria lo scopo di chiarire che comunicazioni multiple sono superflue, a condizione che tutti gli interessati siano consapevoli delle funzioni di una comunicazione.

69. È pertanto responsabilità di tutti gli interessati chiarire eventuali dubbi o sollevare domande per risolverli.

22 V., ad esempio, sentenze del 25 marzo 1999, Commissione/Italia (C-112/97, EU:C:1999:168, punto 62), del 22 ottobre 2002, National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, punto 60), del 10 marzo 2005, Tempelman e van Schaijk (C-96/03 e C-97/03, EU:C:2005:145, punto 50), del 17 aprile 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, punti 62 e 63), dell'8 settembre 2011, Monsanto e a. (da C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553, punto 69), nonché del 13 settembre 2017, Fidenato e a. (C-111/16, EU:C:2017:676, punto 32).

23 Cfr. sentenza dell'8 gennaio 2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, punto 47).

24 V., ad esempio, sentenze del 16 giugno 2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, punto 42), e del 31 ottobre 2019, Commissione/Paesi Bassi (C-395/17, EU:C:2019:918, punto 102).

25 Decisione del 13 luglio 1990, Zwartveld e a. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punto 17), nonché sentenze del 22 ottobre 2002, Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, punto 93), del 21 ottobre 2008, Marra (C-200/07 e C-201/07, EU:C:2008:579, punto 41), nonché del 5 dicembre 2017, Germania/Consiglio (C-600/14, EU:C:2017:935, punto 106).

70. Certamente la Commissione e gli altri Stati membri non possono richiamarsi ad eventuali dubbi residui se non sollevano le questioni pertinenti.

71. È tuttavia in primo luogo lo Stato membro che invoca l'articolo 71, paragrafo 1, del regolamento sui prodotti fitosanitari, a dover intervenire per chiarire la situazione qualora vi siano indicazioni che gli altri interessati valutino erroneamente la sua volontà di agire o le rispettive ragioni. Se in un caso del genere omette di fornire tali chiarimenti, manca un'informazione ufficiale.

72. Di conseguenza, la comunicazione di una misura ai sensi dell'articolo 5 della direttiva sulle notifiche deve essere equiparata ad un'informazione ufficiale ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento sui prodotti fitosanitari, se lo Stato membro può presumere che la Commissione l'abbia intesa in tal senso.

2. Sulle circostanze della fattispecie

73. Per consentire alla Corte di precisare ulteriormente tali criteri con riferimento alla fattispecie, sarebbe stato utile se il Consiglio di Stato, o almeno la Francia e la Commissione, avessero fornito nel presente procedimento informazioni più precise sulla loro comunicazione. In particolare, sarebbe stato opportuno presentare il testo integrale della comunicazione della Francia del 2 febbraio 2017 e la risposta della Commissione del 3 agosto 2017. Sarebbe stato del pari interessante sapere se la Francia abbia chiarito, nel procedimento di adozione delle disposizioni della Commissione nel 2018, che considerava insufficienti le restrizioni previste e che avrebbe, pertanto, adottato restrizioni di più ampia portata.

74. Dal momento che la Corte non dispone di tali informazioni, il Consiglio di Stato deve chiarire ulteriormente tali questioni e valutare, alla luce delle stesse, se la Francia abbia potuto interpretare il comportamento della Commissione, in particolare la sua risposta del 3 agosto 2017, nel senso che ha considerato la comunicazione della Francia un'informazione ufficiale ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento sui prodotti fitosanitari. Nell'eventualità di dubbi al riguardo, la Francia avrebbe dovuto chiarirli nei confronti della Commissione prima di poter adottare, in base alla propria comunicazione, misure a norma della citata disposizione.

75. Le informazioni a disposizione della Corte danno nondimeno luogo alle seguenti considerazioni.

76. Nella misura in cui la domanda di pronuncia pregiudiziale rappresenta la risposta della Commissione del 3 agosto 2017, è chiaro che quest'ultima ha ben compreso le preoccupazioni espresse dalla Francia e che le ha associate al regolamento sui prodotti fitosanitari. La Commissione avrebbe altresì dovuto capire che la notifica di un progetto normativo che avrebbe comportato l'applicabilità di un preesistente divieto nazionale di neonicotinoidi andava interpretata nel senso che la Francia intendeva effettivamente adottare una normativa corrispondente.

77. Le informazioni disponibili non contengono peraltro alcuna indicazione da cui possa evincersi che la Commissione abbia ritenuto applicabile l'articolo 71 del regolamento sui prodotti fitosanitari. In particolare, non vi è alcun riferimento ad un riesame delle misure francesi ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 2, sebbene dall'inserimento nella banca dati per la direttiva sulle notifiche risulti che la Commissione è stata informata dopo l'approvazione del divieto, ma possibilmente prima della sua entrata in vigore.

78. In tale contesto, può essere rilevante anche l'argomento avanzato dall'UIPP e dalla Commissione, secondo cui la Francia non avrebbe sottolineato alla Commissione l'urgenza delle misure. Se questo è il caso, la Commissione era lungi dal considerare la comunicazione della Francia un'informazione sulla necessità di misure di emergenza.

79. Inoltre, la Commissione lamenta che la Francia non avrebbe considerato, nella sua notifica, le restrizioni esistenti e future sull'uso di tre neonicotinoidi. Poiché l'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento sui prodotti fitosanitari, impone allo Stato membro di informare la Commissione della *necessità* di adottare misure di emergenza, ci si potrebbe attendere che esso illustri la ragione per cui le rispettive misure dell'Unione non sono sufficienti.

80. Anche in questo caso, peraltro, i requisiti di informazione devono essere adeguati. Dovrebbe essere sufficiente che lo Stato membro giustifichi le proprie preoccupazioni e specifichi le misure cautelari di più ampia portata perseguite. D'altro canto, non occorre un'analisi approfondita di eventuali lacune delle misure esistenti.

81. In particolare, non è necessario, in questa fase, fornire una giustificazione esaustiva che reggerebbe al riesame ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 2, del regolamento sui prodotti fitosanitari. Questo perché, al momento dell'informazione ufficiale, la definizione precisa delle misure dello Stato membro e il loro riesame devono ancora aver luogo ed è pertanto ancora possibile integrare le motivazioni nella procedura dinanzi al comitato competente.

82. Sarebbe peraltro conforme allo spirito di leale cooperazione se la Commissione esprimesse i propri dubbi eventuali già nella sua reazione all'informazione dello Stato membro. Tale reazione, di norma, dovrebbe condurre a un dialogo sulla necessità delle misure cautelari desiderate che, sebbene non espressamente previsto dall'articolo 71 del regolamento sui prodotti fitosanitari, non può che essere utile ai fini di un approccio coordinato.

3. Notifica delle misure cautelari francesi

83. A titolo complementare occorre sottolineare che l'articolo 71, paragrafo 1, seconda frase, del regolamento sui prodotti fitosanitari, prevede altresì che, quando adotta misure, lo Stato membro informi immediatamente gli altri Stati membri e la Commissione. Tale notifica è essenziale, in quanto determina il riesame della misura ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 2 e occorre, pertanto, partire dal presupposto che si tratti di una condizione per l'applicazione delle misure cautelari nazionali [26].

84. Dal momento che la domanda di pronuncia pregiudiziale non contiene alcuna indicazione su questo punto, il Consiglio di Stato deve eventualmente verificare se la Francia abbia adeguatamente informato, ai sensi della direttiva sulle notifiche, la Commissione e gli Stati membri delle misure cautelari adottate [27].

4. Conclusione intermedia

85. In sintesi, si deve rispondere alla prima questione dichiarando che la comunicazione di una misura ai sensi dell'articolo 5 della direttiva sulle notifiche deve essere equiparata ad un'informazione ufficiale ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento sui prodotti fitosanitari, se lo Stato membro può presumere che la Commissione l'abbia intesa in tal senso. Se ciò si possa presumere nel procedimento principale è una questione che deve essere accertata dal giudice competente, tenendo pienamente conto della comunicazione tra lo Stato membro e la Commissione.

26 V., in particolare, sentenza dell'8 settembre 2011, Monsanto e a. (da C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553, punti 72 e 73), nonché dell'8 gennaio 2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, punti da 45 a 47), del 22 ottobre 2002, National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, punto 60), del 10 marzo 2005, Tempelman e van Schaijk (C-96/03 e C-97/03, EU:C:2005:145, punto 50), e del 17 aprile 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, punti 62 e 63).

27 Cfr. supra, paragrafo 29.

C. Sulle misure adottate dalla Commissione

86. La seconda e la terza questione sono volte ad accertare se i regolamenti di esecuzione della Commissione relativi ai diversi neonicotinoidi siano misure dell'Unione ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento sui prodotti fitosanitari, che escludono l'introduzione delle misure cautelari nazionali notificate.

87. È vero che tali questioni vengono sollevate solo nel caso in cui si possa partire dal presupposto che la Commissione sia stata ufficialmente informata. Tuttavia, poiché il Consiglio di Stato deve ancora chiarire tale punto, appare opportuno discuterne a titolo precauzionale.

88. In virtù di tale disposizione, lo Stato membro può adottare misure cautelari provvisorie qualora la Commissione non abbia agito conformemente agli articoli 69 o 70.

89. È pacifico che la Commissione non ha adottato misure sulla base degli articoli 69 o 70 del regolamento sui prodotti fitosanitari. Tuttavia, nel periodo intercorso tra la notifica francese del 2 febbraio 2017 e l'adozione del decreto controverso il 30 luglio 2018, la Commissione, sulla base di altre disposizioni del regolamento sui prodotti fitosanitari, ha sostanzialmente limitato l'uso di tre neonicotinoidi, rinnovato l'approvazione per un neonicotinoide per ulteriori 15 anni e prorogato di un anno in via provvisoria l'autorizzazione del restante neonicotinoide [28].

90. Se l'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento fitosanitario fosse interpretato restrittivamente, tali misure non avrebbero alcuna incidenza sulle competenze della Francia ai sensi di tale disposizione, la quale prevede che solo le misure di emergenza di cui agli articoli 69 e 70 ostano all'adozione di misure cautelari da parte degli Stati membri.

91. Peraltro, anche l'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento sui prodotti fitosanitari, deve essere interpretato in modo conforme al principio di leale cooperazione. Inoltre, occorre tenere conto della finalità di armonizzazione del regolamento. Non rileva quindi con quale modalità la Commissione agisca, ma unicamente se essa adotti misure per rispondere alle preoccupazioni espresse dallo Stato membro. Pertanto, misure a lungo termine dell'Unione relative al rischio in questione ostano a maggior ragione alle misure nazionali.

92. Alla luce di quanto precede, le restrizioni all'uso di imidacloprid, clothianidin e tiametoxam, devono essere riconosciute come misure adottate dalla Commissione ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento sui prodotti fitosanitari, Questo perché, secondo il considerando 11 di ciascuno dei tre regolamenti di esecuzione, le restrizioni si basano sulle preoccupazioni relative alla sicurezza di tali sostanze attive.

93. Di conseguenza, anche se la notifica francese del 2 febbraio 2017 dovesse essere riconosciuta quale informazione ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento sui prodotti fitosanitari, non potrebbe giustificare una deroga alle tre misure successive adottate dalla Commissione.

94. Se la Francia ritiene che anche tali restrizioni non siano sufficienti, tale Stato membro deve avviare nuovamente la procedura ivi prevista, mediante una nuova informazione ufficiale ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento sui prodotti fitosanitari. In questo modo la Commissione avrebbe la possibilità di evitare distorsioni nel mercato interno attraverso misure unilaterali francesi, inasprendo le proprie misure, o confutando la tesi francese.

28 V. supra, paragrafo 24 e segg..

95. Le considerazioni sull'urgenza delle misure francesi non possono essere opposte a tale requisito, in quanto tali misure sono state adottate solo nel luglio 2018, quindi due mesi dopo l'adozione delle norme della Commissione. Durante tale periodo sarebbe stato agevole informare ufficialmente la Commissione.

96. D'altro canto, la proroga definitiva dell'approvazione dell'acetamiprid e il rinnovo provvisorio dell'approvazione del thiacloprid dimostrano che la Commissione non ha adottato misure equivalenti ad un'azione ai sensi degli articoli 69 e 70 del regolamento sui prodotti fitosanitari con riferimento a tali sostanze attive.

97. Per quanto riguarda il thiacloprid, la proroga provvisoria dell'approvazione non contiene indicazioni circa la valutazione dei rischi associati a tale sostanza attiva. Ciò è anche logico, dal momento che la proroga è stata concessa sulla base della procedura di rinnovo in corso, nell'ambito della quale tali rischi sono stati valutati.

98. Inoltre, secondo il considerando 10 del regolamento di esecuzione (UE) n. 2018/113, il rinnovo dell'approvazione dell'acetamiprid si fonda sull'accertamento che i criteri di approvazione di cui all'articolo 4, del regolamento sui prodotti fitosanitari siano soddisfatti. La Commissione ritiene dunque che tale sostanza attiva non comporti effetti nocivi sulla salute umana né effetti negativi inaccettabili sull'ambiente. Tale decisione non affronta invece le preoccupazioni della Francia.

99. Occorre pertanto rispondere alla seconda e alla terza questione dichiarando che le misure unilaterali adottate dagli Stati membri ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento sui prodotti fitosanitari, sono ammissibili solo nella misura in cui la Commissione, dopo essere stata ufficialmente informata, non adotti misure per rispondere alle preoccupazioni espresse dallo Stato membro. Se la comunicazione della Francia del 2 febbraio 2017 è da considerarsi un'informazione ufficiale, le restrizioni all'uso delle sostanze attive imidacloprid, clothianidin e tiametoxam devono essere considerate misure di questo tipo. Per contro, il rinnovo dell'approvazione dell'acetamiprid e la proroga provvisoria dell'approvazione del thiacloprid non producono questo effetto.

V. Conclusione

100. Di conseguenza, propongo alla Corte di statuire come segue:

1) La comunicazione di una misura ai sensi dell'articolo 5 della direttiva (UE) 2015/1535 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione deve essere equiparata ad un'informazione ufficiale ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento (CE) n. 1107/2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari, se lo Stato membro può ritenere che la Commissione l'abbia intesa in tal senso. Se ciò si possa presumere nel procedimento principale è una questione che deve essere accertata dal giudice competente, tenendo pienamente conto della comunicazione tra lo Stato membro e la Commissione.

2) Le misure unilaterali adottate dagli Stati membri ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 1, prima frase, del regolamento (CE) n. 1107/2009, sono ammissibili solo nella misura in cui la Commissione, dopo essere stata ufficialmente informata, non adotti misure per rispondere alle preoccupazioni espresse dallo Stato membro. Se la comunicazione della Francia del 2 febbraio 2017 è da considerarsi un'informazione ufficiale, le restrizioni all'uso delle sostanze attive imidacloprid, clothianidin e tiametoxam previste dai regolamenti di esecuzione (UE) nn. 2018/783, 2018/784 e 2018/785 devono essere considerate misure di questo tipo. Per contro, ciò non si applica al

rinnovo dell'approvazione dell'acetamipride mediante il regolamento di esecuzione (UE) 2018/113 e alla proroga provvisoria dell'autorizzazione del thiacloprid mediante il regolamento di esecuzione (UE) 2018/524.