

SENTENZA DELLA CORTE

18 giugno 1996 *

Nella causa C-303/94,

Parlamento europeo, rappresentato dal signor Gregorio Garzón Clariana, giureconsulto, assistito dai signori Johann Schoo e Kieran Bradley, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il segretariato generale del Parlamento europeo, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai signori Ramon Torrent, direttore del servizio giuridico, e Diego Canga Fano, dello stesso servizio, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Bruno Eynard, direttore della direzione degli affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuto,

* Lingua processuale: il francese.

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della direttiva del Consiglio 27 luglio 1994, 94/43/CE, che definisce l'allegato VI della direttiva 91/414/CEE relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari (GU L 227, pag. 31),

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward e J.-P. Puissochet (relatore), presidenti di sezione, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, L. Sevón e M. Wathelet, giudici,

avvocato generale: G. Tesauro

cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 19 marzo 1996,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 aprile 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 14 novembre 1994, il Parlamento europeo ha proposto, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE, un

ricorso diretto all'annullamento della direttiva del Consiglio 27 luglio 1994, 94/43/CE, che definisce l'allegato VI della direttiva 91/414/CEE relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari (GU L 227, pag. 31; in prosieguo: la «direttiva controversa»).

- 2 La direttiva del Consiglio 15 luglio 1991, 91/414/CEE, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari (GU L 230, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva base»), adottata in base all'art. 43 del Trattato, ha lo scopo di definire le norme applicabili dagli Stati membri per quanto riguarda l'autorizzazione, la messa in commercio, l'utilizzazione e il controllo dei prodotti fitosanitari.
- 3 L'art. 4, n. 1, di questa direttiva fa obbligo agli Stati membri di vigilare affinché un prodotto fitosanitario venga autorizzato solo se sono soddisfatte determinate condizioni. Tra queste ultime figura, in particolare, quella secondo cui, in applicazione dei principi uniformi di cui all'allegato VI, dev'essere dimostrato che il prodotto non ha effetti nocivi, in maniera diretta o indiretta, sulla salute dell'uomo o degli animali o sulle acque sotterranee e non ha ripercussioni inaccettabili sull'ambiente, in particolare per quanto riguarda la contaminazione delle acque, ivi comprese quelle potabili e sotterranee. L'art. 10, n. 1, della medesima direttiva stabilisce le regole che discendono dal principio del riconoscimento reciproco delle autorizzazioni rilasciate dagli Stati membri. Infine, l'art. 18, n. 1, prevede che «il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, adotta i "principi uniformi" di cui all'allegato VI».
- 4 La direttiva controversa, adottata in base a quest'ultima disposizione, definisce il contenuto dell'allegato VI della direttiva base stabilendo i «principi uniformi per la valutazione e l'autorizzazione dei prodotti fitosanitari».
- 5 In forza del quinto 'considerando' di questa direttiva, le disposizioni dalla stessa dettate in tema di protezione delle acque «non pregiudicano gli obblighi che incombono agli Stati membri ai sensi delle direttive in materia e in particolare le

direttive 75/440/CEE, 80/68/CEE e 80/778/CEE». Nei 'considerando' successivi si precisa che è necessario il riesame di queste ultime direttive e che, in attesa di questo riesame, le disposizioni della direttiva controversa concernenti la protezione delle acque hanno carattere transitorio. In particolare, sarà necessario riesaminare le disposizioni del punto C 2.5.1.2, lett. b), dell'allegato VI non appena modelli riconosciuti a livello comunitario permetteranno una precisa valutazione della concentrazione prevedibile nelle acque sotterranee in seguito all'utilizzazione dei prodotti fitosanitari.

- 6 L'allegato VI, il cui contenuto è stato definito dalla direttiva controversa, consta di una introduzione (parte A), di una parte relativa alla valutazione delle informazioni trasmesse assieme alle domande di autorizzazione (parte B) e, infine, di una parte dedicata al processo decisionale (parte C).

- 7 Nella parte B, il punto 2.5.1.2 recita quanto segue: «Gli Stati membri valutano la possibilità che il prodotto fitosanitario raggiunga le acque sotterranee destinate alla produzione di acqua potabile nelle condizioni d'uso proposte». Se esiste questa possibilità, gli Stati membri devono valutarne le conseguenze, tenendo conto di un determinato numero di elementi di informazione, vuoi ricorrendo ad un modello adatto di calcolo convalidato a livello comunitario, vuoi, in mancanza, fondando la loro valutazione sui risultati degli studi di mobilità e di persistenza nel suolo previsti negli allegati II e III.

- 8 Nella parte C, il punto 2.5.1.2 consta di quattro paragrafi, rispettivamente riguardanti le condizioni prescritte per il rilascio di un'autorizzazione (a), la possibilità di rilascio di un'autorizzazione sottoposta a condizione e limitata a una durata massima di cinque anni (b), la possibilità di rilascio di una nuova autorizzazione sottoposta a condizione (c) e, infine, la possibilità di istituire in ogni momento condizioni o restrizioni appropriate, tenendo conto della situazione locale (d).

- 9 In forza del paragrafo a) di questo punto, un'autorizzazione può essere accordata soltanto quando risulta che, dopo l'uso del prodotto fitosanitario, la concentrazione prevedibile della sostanza attiva o dei relativi metaboliti e prodotti di degradazione o reazione nelle acque sotterranee destinate alla produzione di acqua potabile non supera la più bassa delle concentrazioni seguenti: da un lato, la concentrazione massima ammessa fissata dalla direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, 80/778/CEE, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (GU L 229, pag. 11); dall'altro, la concentrazione massima stabilita dalla Commissione al momento di iscrivere la sostanza attiva nell'allegato I (o, in mancanza, la concentrazione equivalente a un decimo della dose giornaliera ammessa stabilita all'atto dell'inclusione in parola).
- 10 Dispone tuttavia il paragrafo b) che, allorché quest'ultima concentrazione è superiore alla concentrazione massima ammessa fissata dalla direttiva 80/778, può essere rilasciata un'autorizzazione sottoposta a condizione, diversa dall'autorizzazione ai sensi dell'art. 10, n. 1, della direttiva base e limitata a una durata massima di cinque anni, purché siano soddisfatte determinate condizioni. Tali condizioni variano in relazione al fatto che non siano disponibili dati di controllo o che invece lo siano.
- 11 Nella prima ipotesi, la valutazione deve far apparire che la concentrazione prevedibile non supera i valori massimi stabiliti dalla Commissione all'atto dell'inclusione della sostanza attiva nell'allegato I (o quelli equivalenti a un decimo della dose giornaliera ammessa stabilita all'atto di tale inclusione) e dev'essere garantita l'istituzione o la proroga nello Stato membro di un programma di controllo adeguato, che permetta di valutare un eventuale superamento della concentrazione massima ammessa fissata dalla direttiva 80/778. Se del caso, devono essere imposte restrizioni per quanto riguarda l'uso del prodotto, tenendo conto della situazione fitosanitaria, agronomica e ambientale nonché climatica nella regione in cui è prevista l'utilizzazione. Se necessario, l'autorizzazione soggetta a condizione viene modificata o revocata allorché i risultati del controllo dimostrano che, malgrado l'imposizione delle condizioni o restrizioni menzionate, la concentrazione supera i valori massimi fissati dalla direttiva 80/778.

- 12 Nella seconda ipotesi, quando sono disponibili i dati di controllo adeguati da cui risulti che non sussiste alcun rischio che la concentrazione superi i valori massimi fissati dalla Commissione all'atto dell'inclusione della sostanza attiva nell'allegato I, occorre svolgere un'indagine preliminare sull'entità del rischio di un superamento della concentrazione massima di cui alla direttiva 80/778 e garantire che venga istituito o prorogato nello Stato membro un programma adeguato onde assicurare che tale concentrazione massima non venga superata.
- 13 Il paragrafo c) prevede che una nuova autorizzazione soggetta a condizione può essere concessa per un solo periodo non superiore a cinque anni, se i risultati del controllo dimostrano che la concentrazione è stata ridotta a un livello vicino alla concentrazione massima ammessa di cui alla direttiva 80/778 e se si prevede che altre modifiche possano garantire una riduzione della concentrazione prevedibile al di sotto di tale valore massimo.
- 14 Infine, in forza del paragrafo d), uno Stato membro può in qualsiasi momento istituire condizioni o restrizioni appropriate per quanto riguarda l'uso del prodotto, tenendo conto della locale situazione fitosanitaria, agronomica, ambientale nonché climatica, al fine di rispettare la concentrazione massima di cui alla direttiva 80/778.
- 15 Allegando una lesione delle sue prerogative, il Parlamento deduce, a sostegno del proprio ricorso, tre motivi relativi, rispettivamente, all'illegittima modificazione, da parte della direttiva controversa, di taluni obblighi prescritti agli Stati membri dalla direttiva base, all'illegittima modificazione di altri obblighi prescritti dalla direttiva 80/778 e, infine, alla motivazione insufficiente o inadeguata.
- 16 Il Consiglio, che manifesta alcune riserve in ordine alla ricevibilità del ricorso, ritiene che l'argomentazione svolta dal Parlamento vada respinta.

Sulla ricevibilità del ricorso

- 17 Ai sensi dell'art. 173, terzo comma, del Trattato, il Parlamento è legittimato a proporre dinanzi alla Corte un ricorso di annullamento contro un atto di un'altra istituzione, sempre che tale ricorso tenda alla tutela delle sue prerogative. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, questa condizione è soddisfatta quando il Parlamento indica in modo pertinente l'oggetto della sua prerogativa che dev'essere salvaguardata e la pretesa violazione di quest'ultima (v. sentenza 2 marzo 1994, causa C-316/91, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-625, punto 13).
- 18 In conformità di questi criteri, il ricorso dev'essere dichiarato irricevibile nella parte in cui in esso si fa valere la violazione dell'art. 190 del Trattato. Invero, adducendo che le disposizioni controverse sono insufficientemente o inadeguatamente motivate alla luce di quanto disposto da tale articolo, il Parlamento non indica in modo pertinente in che cosa una violazione siffatta, ammesso che sussista, sia idonea a ledere le sue prerogative (v. sentenza 13 luglio 1995, causa C-156/93, Parlamento/Commissione, Racc. pag. I-2019, punto 11).
- 19 Viceversa, il diritto ad essere consultato ai sensi di una disposizione del Trattato costituisce una prerogativa del Parlamento (v. sentenza Parlamento/Consiglio, citata, punto 16). Orbene, quest'ultimo sostiene che talune disposizioni della direttiva controversa hanno modificato gli obblighi imposti agli Stati membri dalla direttiva base e dalla direttiva 80/778, rispettivamente fondate sull'art. 43 e sugli artt. 100 e 235 del Trattato, che prevedono l'obbligo di consultare il Parlamento.
- 20 Ne deriva che, nella parte in cui viene contestato al Consiglio di aver adottato le suddette disposizioni senza rispettare quest'obbligo, il ricorso è inteso a dimostrare una lesione delle prerogative del Parlamento ed è, pertanto, ricevibile.

Nel merito

- 21 Il Parlamento sostiene in particolare che l'allegato VI stabilito dalla direttiva controversa, menzionando al punto 2.5.1.2 della parte B e al punto 2.5.1.2 della parte C soltanto le «acque sotterranee destinate alla produzione di acqua potabile» e permettendo inoltre il rilascio di un'autorizzazione sottoposta a condizione per un prodotto fitosanitario la cui concentrazione prevedibile superi la concentrazione massima ammessa, ha modificato il grado di protezione delle acque sotterranee fissato dalla direttiva base. A suo parere, siffatta modifica non poteva legittimamente compiersi senza attenersi al procedimento di cui all'art. 43 del Trattato, in forza del quale è stata emanata quest'ultima direttiva e che prevede la consultazione obbligatoria del Parlamento.
- 22 Il Consiglio ribatte che, pur avendo ritenuto necessario adottare criteri molto particolareggiati per le acque sotterranee destinate alla produzione di acqua potabile, esso non ha reputato indispensabile un'armonizzazione dei criteri da applicare in relazione agli effetti sulle altre acque sotterranee. A suo parere, la semplice circostanza che una direttiva di esecuzione non sia esauriente non vale ad inficiarne la legittimità. La direttiva controversa sarebbe illegittima soltanto nel caso in cui eccedesse l'ambito di esecuzione fissato dalla direttiva base o contraddicesse le disposizioni di quest'ultima.
- 23 Come la Corte ha già dichiarato (v., segnatamente, sentenze 16 giugno 1987, causa 46/86, Romkes, Racc. pag. 2671, punto 16, e 13 luglio 1995, Parlamento/Commissione, citata, punto 18), non si può pretendere che tutti i particolari dei regolamenti o delle direttive relativi alla politica agricola comune siano fissati dal Consiglio mediante il procedimento di cui all'art. 43 del Trattato. Quest'ultimo si deve ritenere osservato qualora i punti essenziali dell'emananda disciplina siano stati stabiliti in modo conforme alla procedura ivi contemplata, mentre le disposizioni di attuazione dei regolamenti e delle direttive di base possono essere adottate dal Consiglio secondo una procedura diversa, stabilita da questi regolamenti o queste direttive. Tuttavia, una direttiva di esecuzione, quale è la direttiva controversa, adottata senza consultazione del Parlamento, deve rispettare le norme sancite nella direttiva base previa siffatta consultazione.

- 24 Nel caso di specie, la direttiva base, pur enunciando al terzo 'considerando' che il ricorso ai prodotti fitosanitari costituisce uno dei principali mezzi per proteggere i vegetali e i prodotti vegetali e per migliorare la produzione dell'agricoltura, aggiunge, al quarto 'considerando', che l'utilizzazione di tali prodotti può comportare anche rischi per l'uomo, gli animali e l'ambiente e, in considerazione di questi pericoli, intende stabilire, come risulta dai 'considerando' successivi, norme uniformi per quanto riguarda le condizioni e le procedure di autorizzazione di questi prodotti.
- 25 Ai sensi del nono 'considerando' della direttiva base, tali procedure «debbono garantire un elevato livello di protezione onde evitare soprattutto che vengano autorizzati prodotti fitosanitari i cui rischi per la salute, le acque sotterranee e l'ambiente non siano stati adeguatamente studiati»; e inoltre «la protezione della salute dell'uomo e degli animali e la protezione dell'ambiente sono prioritarie rispetto all'obiettivo di migliorare la produzione vegetale». Si aggiunge nel decimo 'considerando' che occorre accertare che i prodotti in questione «non abbiano (...) effetti inaccettabili sull'ambiente in generale e, in particolare, effetti nocivi sulla salute dell'uomo e degli animali o sulle acque sotterranee».
- 26 Le norme che disciplinano l'autorizzazione sono dettate, in particolare, all'art. 4, n. 1, della direttiva base, che, come si è rilevato al precedente punto 3, impone agli Stati membri l'obbligo di vigilare affinché un prodotto farmaceutico venga autorizzato solo se sono soddisfatte determinate condizioni, rinviando al riguardo ai «principi uniformi» di cui all'allegato VI, il contenuto dei quali va stabilito dal Consiglio in base al procedimento previsto dall'art. 18.
- 27 Per quanto riguarda più in particolare la protezione della salute, delle acque sotterranee e dell'ambiente, l'art. 4, n. 1, lett. b), della direttiva base prevede che gli Stati membri autorizzano un prodotto fitosanitario soltanto se, alla luce dei principi uniformi sopra menzionati, è accertato che tale prodotto non ha effetti nocivi, in maniera diretta o indiretta, sulla salute dell'uomo o degli animali o sulle acque

sotterranee e se non determina alcuna ripercussione inaccettabile sull'ambiente, in particolare per quanto riguarda la contaminazione delle acque. Come si evince chiaramente dalla formulazione dei punti iv) e v) di tale paragrafo b), l'obbligo in questione riguarda sia le acque potabili sia le acque sotterranee, senza limitazione di queste ultime a quelle destinate al consumo umano.

- 28 Risulta dal complesso di queste disposizioni che la direttiva base, pur perseguendo un obiettivo di miglioramento della produzione agricola mediante il ricorso a prodotti fitosanitari, impone del pari il rispetto dell'ambiente in generale, e delle acque sotterranee in particolare, come una delle condizioni essenziali alle quali l'autorizzazione di questi prodotti dev'essere subordinata.
- 29 Quanto alla direttiva controversa, in essa si enuncia, al terzo 'considerando', che i principi uniformi per la valutazione e l'autorizzazione dei prodotti fitosanitari «devono essere stabiliti per ogni requisito previsto nell'art. 4, n. 1, lett. b), c), d) e e)», della direttiva base. Tuttavia, nell'allegato VI che enuncia tali principi uniformi, le disposizioni dei punti 2.5.1.2 della parte B e 2.5.1.2 della parte C, riguardanti le acque sotterranee, fanno riferimento soltanto alle acque destinate alla produzione di acqua potabile. Inoltre, queste disposizioni, pur non pregiudicando, come si è rilevato al precedente punto 5, gli obblighi derivanti in particolare dalla direttiva 80/778 e pur riferendosi del resto espressamente alla concentrazione massima ammessa fissata da questa direttiva, permettono nondimeno, alle condizioni stabilite al punto 2.5.1.2, lett. b) e c), della parte C, il rilascio di un'autorizzazione sottoposta a condizione per un prodotto fitosanitario la cui concentrazione prevedibile superi la detta concentrazione massima.
- 30 Contrariamente a quanto sostiene il Consiglio, la circostanza che la direttiva controversa sia semplicemente incompleta in ordine a uno dei punti relativi ai principi definiti dalla direttiva base, senza per questo trascendere l'ambito dell'attuazione di questi principi, non è sufficiente ad escludere il motivo secondo cui essa è illegit-

tima con riguardo a quest'ultima direttiva. Inoltre, occorrerebbe per questo che la direttiva di esecuzione rispettasse, come si è ricordato supra, al punto 23, le norme della direttiva base emanate previa consultazione del Parlamento europeo e non alterasse la portata degli obblighi in essa definiti.

31 Orbene, la direttiva controversa, omettendo di prendere in considerazione gli effetti che possono avere i prodotti fitosanitari sul complesso delle acque sotterranee, non ha per l'appunto rispettato uno degli elementi essenziali della materia, espressamente stabiliti dalla direttiva base. È sufficiente, a questo riguardo, ricordare che, come si è rilevato al precedente punto 25, quest'ultima direttiva intende segnatamente garantire un livello elevato di protezione per evitare qualsiasi ripercussione inaccettabile dei prodotti di cui trattasi sull'ambiente in generale e, in particolare, qualsiasi effetto nocivo sulla salute umana o degli animali o sulle acque sotterranee.

32 Inoltre, il procedimento previsto dal punto 2.5.1.2, lett. b) e c), della parte C dell'allegato della direttiva controversa consente il rilascio di un'autorizzazione sottoposta a condizione per una durata che può raggiungere un totale di dieci anni, per i prodotti fitosanitari la cui concentrazione prevedibile nelle acque sotterranee destinate alla produzione di acqua potabile superi la concentrazione massima ammessa fissata in una norma di riferimento. Ancorché queste disposizioni siano presentate come transitorie, esse incidono in modo palese, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 20 delle sue conclusioni, sulla portata dei principi definiti dall'art. 4, n. 1, lett. b), punti iv) e v), della direttiva base, secondo i quali un prodotto fitosanitario dev'essere autorizzato soltanto se sia accertato che esso non ha effetti nocivi sulla salute dell'uomo o degli animali o sulle acque sotterranee e non ha ripercussioni inaccettabili sull'ambiente, in particolare per quanto riguarda la contaminazione delle acque.

33 Stando così le cose, è fondata la tesi del Parlamento secondo cui la direttiva controversa ha modificato la portata degli obblighi imposti agli Stati membri dalla direttiva base, senza che sia stato espletato il procedimento normativo prescritto dal Trattato, che implica la sua consultazione. L'atto impugnato va conseguentemente annullato.

Sulle spese

- 34 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Il Consiglio è rimasto soccombente e va quindi condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) La direttiva del Consiglio 27 luglio 1994, 94/43/CE, che definisce l'allegato VI della direttiva 91/414/CEE relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari, è annullata.
- 2) Il Consiglio è condannato alle spese.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Puissochet

Mancini

Kapteyn

Gulmann

Murray

Jann

Sevón

Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 giugno 1996.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias