



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MICHAL BOBEK
presentate il 16 luglio 2020¹

Causa C-352/19 P

**Région de Bruxelles-Capitale
contro**

Commissione europea

«Impugnazione – Regolamento (CE) n. 1107/2009 – Prodotti fitosanitari – Regolamento di esecuzione (UE) 2017/2324 – Sostanza attiva glifosato – Articolo 263 TFUE – Legittimazione ad agire dei ricorrenti privati – Incidenza diretta – Articolo 4, paragrafo 2, TUE – Regioni degli Stati membri – Articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus – Interpretazione conforme – Incidenza individuale – Atti regolamentari che non comportano alcuna misura d'esecuzione»

I. Introduzione

1. Ci si chiede se l'ente federato di uno Stato membro che, ai sensi della Costituzione di tale Stato, abbia competenza in materia di protezione dell'ambiente e, nell'esercizio di tale competenza, vieti l'uso del glifosato sul suo territorio, ritenendolo una sostanza attiva pericolosa, sia *direttamente interessato* dal regolamento di esecuzione (UE) 2017/2324 della Commissione² che rinnova l'approvazione di detta sostanza attiva, dichiarandola, a tutti gli effetti, sicura.

2. Il Tribunale è giunto alla conclusione che tale regione, nella fattispecie la Région de Bruxelles-Capitale (regione di Bruxelles-Capitale, Belgio) non è direttamente interessata da un siffatto atto dell'Unione. Esso ha pertanto dichiarato irricevibile il ricorso di annullamento proposto da tale regione³. Ritengo che, negando la legittimazione ad agire alla regione di Bruxelles-Capitale, il Tribunale abbia commesso un errore di diritto, interpretando erroneamente l'articolo 263, quarto comma, TFUE, nonché una serie di disposizioni di diritto derivato applicabili.

¹ Lingua originale: l'inglese.

² Regolamento di esecuzione del 12 dicembre 2017 che rinnova l'approvazione della sostanza attiva glifosato, 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 2017, L 333, pag. 10) (in prosieguo: il «regolamento impugnato»).

³ Ordinanza del 28 febbraio 2019, Région de Bruxelles-Capitale/Commissione (T-178/18, non pubblicata, EU:T:2019:130) (in prosieguo: l'«ordinanza impugnata»).

II. Contesto normativo

A. Diritto internazionale

3. L'articolo 2, punti 2 e 4 della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, approvata a nome della Comunità europea mediante la decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005⁴ (in prosieguo: la «convenzione di Aarhus»), che si occupa delle definizioni, prevede quanto segue:

«Ai fini della presente convenzione, si intende per:

(...)

2) “autorità pubblica”:

- a) l'amministrazione pubblica a livello nazionale, regionale o ad altro livello;
- b) le persone fisiche o giuridiche che, in base al diritto nazionale, esercitano funzioni amministrative pubbliche, ivi compresi compiti, attività o servizi specifici aventi attinenza con l'ambiente;
- c) qualsiasi altra persona fisica o giuridica che abbia responsabilità o funzioni pubbliche o presti servizi pubblici aventi attinenza con l'ambiente sotto il controllo degli organi o delle persone di cui alla lettera a) o b);

(...)

4) “pubblico”, una o più persone fisiche o giuridiche e, ai sensi della legislazione o della prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone».

4. L'articolo 9, paragrafi 3 e 4 della convenzione di Aarhus, in materia di accesso alla giustizia, così dispone:

«3. (...) ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale.

4. (...) le procedure di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 devono offrire rimedi adeguati ed effettivi, ivi compresi, eventualmente, provvedimenti ingiuntivi, e devono essere obiettive, eque, rapide e non eccessivamente onerose (...).».

⁴ GU 2005, L 124, pag. 1.

B. Diritto dell'Unione

5. Con la direttiva 2001/99/CE della Commissione, del 20 novembre 2001, che modifica l'allegato I della direttiva 91/414/CEE del Consiglio, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari, con l'iscrizione delle sostanze attive glifosato e tifensulfuron metile⁵, la sostanza attiva glifosato è stata iscritta nell'allegato I della direttiva 91/414/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari⁶, ed è dunque stata approvata in forza di tale direttiva, con effetto a partire dal 1° luglio 2002.

6. La direttiva 91/414 è stata abrogata, con effetto dal 14 giugno 2011, con l'adozione di talune misure transitorie, dal 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 91/414⁷.

7. I considerando 10, 23 e 29 del regolamento n. 1107/2009 prevedono quanto segue:

«(10) Le sostanze dovrebbero essere incluse nei prodotti fitosanitari soltanto ove sia stato dimostrato che presentano un chiaro beneficio per la produzione vegetale e che non si prevede abbiano alcun effetto nocivo sulla salute umana o degli animali o alcun impatto inaccettabile sull'ambiente. Per conseguire lo stesso livello di protezione in tutti gli Stati membri, la decisione circa l'accettabilità o meno di tali sostanze dovrebbe essere presa a livello comunitario, in base a criteri armonizzati. Tali criteri dovrebbero applicarsi alla prima approvazione di una sostanza attiva ai sensi del presente regolamento. Per le sostanze attive già approvate, i criteri dovrebbero essere applicati all'atto del rinnovo o del riesame dell'approvazione.

(...)

(23) (...) Le autorizzazioni relative ai prodotti fitosanitari, dunque, dovrebbero essere rilasciate dagli Stati membri.

(...)

(29) Il principio del riconoscimento reciproco è uno degli strumenti atti a garantire la libera circolazione delle merci all'interno della Comunità. Al fine di evitare qualsiasi duplicazione di lavoro, ridurre il carico amministrativo per l'industria e per gli Stati membri e offrire una disponibilità di prodotti fitosanitari più armonizzata, le autorizzazioni rilasciate da uno Stato membro dovrebbero essere accettate dagli altri Stati membri aventi condizioni agricole, fitosanitarie e ambientali (comprese quelle climatiche) comparabili. Per facilitare tale riconoscimento reciproco è dunque opportuno dividere la Comunità in zone caratterizzate da tali condizioni comparabili. Tuttavia, le condizioni ambientali o agricole specifiche del territorio di uno o più Stati membri potrebbero richiedere che, al momento dell'attuazione, gli Stati membri riconoscano o modifichino un'autorizzazione rilasciata da un altro Stato membro, o rifiutino di autorizzare il prodotto fitosanitario nel loro territorio, se le condizioni ambientali o agricole specifiche lo giustificano (...).

8. L'articolo 20, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento n. 1107/2009 statuisce, nella parte pertinente, che «[q]ualora l'approvazione sia revocata, oppure non sia rinnovata a causa di preoccupazioni immediate per la salute umana o animale o per l'ambiente, i prodotti fitosanitari in questione sono immediatamente ritirati dal mercato».

⁵ GU 2001, L 304, pag. 14.

⁶ GU 1991, L 230, pag. 1.

⁷ GU 2009, L 309, pag. 1

9. L'articolo 36, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento 1107/2009 prevede, nella parte pertinente, quanto segue:

«Qualora le preoccupazioni di uno Stato membro in relazione alla salute umana o degli animali o all'ambiente non possano essere dissipate con l'introduzione delle misure nazionali di mitigazione del rischio di cui al primo comma, uno Stato membro può rifiutare l'autorizzazione del prodotto fitosanitario nel suo territorio se, a motivo delle sue condizioni ambientali o agricole specifiche, ha fondate ragioni per ritenere che il prodotto in questione comporti ancora un rischio inaccettabile per la salute umana o degli animali o per l'ambiente».

10. L'articolo 40, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009 così dispone:

«Il titolare di un'autorizzazione rilasciata a norma dell'articolo 29 può domandare l'autorizzazione per lo stesso prodotto fitosanitario, lo stesso uso e in base a pratiche agricole comparabili in un altro Stato membro, secondo la procedura del riconoscimento reciproco prevista nella presente sottosezione, se ricorre uno dei casi seguenti:

a) l'autorizzazione è stata rilasciata da uno Stato membro (Stato membro di riferimento) appartenente alla stessa zona;

(...)».

11. L'articolo 41, paragrafo 1, del medesimo regolamento prevede quanto segue:

«Lo Stato membro al quale è presentata una domanda a norma dell'articolo 40 (...) se del caso in relazione alla situazione nel suo territorio, autorizza il prodotto fitosanitario in questione alle stesse condizioni dello Stato membro che esamina la domanda, fatti salvi i casi in cui si applichi l'articolo 36, paragrafo 3».

12. L'articolo 43 del regolamento 1107/2009 così recita:

«1. Un'autorizzazione è rinnovata, su richiesta del suo titolare, purché continuino ad essere rispettati i requisiti di cui all'articolo 29.

(...)

5. Gli Stati membri decidono in merito al rinnovo dell'autorizzazione di un prodotto fitosanitario al più tardi dodici mesi dopo il rinnovo dell'approvazione della sostanza attiva, dell'antidoto agronomico o del sinergizzante in esso contenuti.

6. Qualora, per motivi che sfuggono al controllo del titolare dell'autorizzazione, non sia presa alcuna decisione in merito al rinnovo dell'autorizzazione prima della sua scadenza, lo Stato membro interessato proroga l'autorizzazione per il periodo necessario a completare l'esame e adottare una decisione sul rinnovo».

13. L'articolo 78, paragrafo 3, del regolamento n. 1107/2009 prevedeva l'adozione di un regolamento contenente l'elenco delle sostanze attive figuranti nell'allegato I della direttiva 91/414, che sarebbero state considerate approvate a norma del regolamento n. 1107/2009.

14. Il regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 della Commissione, del 25 maggio 2011, recante disposizioni di attuazione del regolamento (CE) n. 1107/2009 per quanto riguarda l'elenco delle sostanze attive approvate⁸, ha adottato l'elenco previsto dall'articolo 78, paragrafo 3, del regolamento n. 1107/2009. Il glifosato è stato incluso in detto elenco, con scadenza del periodo di approvazione al 31 dicembre 2015.

15. Entro i termini prescritti, è stata presentata una domanda di rinnovo di tale approvazione. Successivamente, la Commissione ha prorogato per due volte il periodo di approvazione del glifosato, in base all'articolo 17, primo comma, del regolamento n. 1107/2009, poiché la procedura di rinnovo aveva subito un ritardo⁹.

16. Il 12 dicembre 2017 la Commissione ha adottato il regolamento impugnato, rinnovando l'approvazione della sostanza attiva glifosato, a determinate condizioni, fino al 15 dicembre 2022.

C. Diritto belga

17. Ai sensi dell'articolo 1 della Costituzione del Regno del Belgio, «[i]l Belgio è uno Stato federale composto da comunità e da regioni». A norma dell'articolo 3 della Costituzione, «[i]l Belgio comprende tre regioni: la regione fiamminga, la regione vallona e la regione di Bruxelles».

18. Ai sensi dell'articolo 39 della Costituzione, «[l]a legge attribuisce agli organi regionali da essa istituiti, e che sono composti da mandatari eletti, la competenza di disciplinare le materie dalla legge medesima individuate (...) nell'ambito e secondo le modalità da essa stabilite (...)».

19. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, II, punto 1, della Loi spéciale de réformes institutionnelles (legge speciale sulle riforme istituzionali dell'8 agosto 1980; in prosieguo: la «legge speciale»)¹⁰, le materie gestite dalle regioni comprendono «la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, del sottosuolo, dell'acqua e dell'aria contro l'inquinamento e le aggressioni (...)». In base a tale disposizione, le regioni sono competenti a disciplinare l'uso dei prodotti fitosanitari nel loro rispettivo territorio.

20. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, II, punto 1, della legge speciale, l'autorità federale è competente a «stabilire le norme di prodotto». È quindi l'autorità federale che esamina le domande di autorizzazione all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari e rilascia tali autorizzazioni in Belgio, conformemente all'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, punto 1, della legge speciale, le regioni sono coinvolte nell'esercizio di tale competenza.

21. L'articolo 7 dell'Arrêté royal relative à la conservation, à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides à usage agricole (regio decreto belga del 28 febbraio 1994 sulla conservazione, l'immissione in commercio e l'uso di pesticidi per uso agricolo; in prosieguo: il «regio decreto»)¹¹ stabilisce che è vietato immettere nel mercato, preparare, trasportare, importare, offrire, esporre, mettere in vendita, detenere, acquistare o utilizzare un pesticida per uso agricolo che non sia stato previamente approvato dal Ministro. Ai sensi dell'articolo 8 di tale decreto, «il Ministro o un funzionario da esso designato a

⁸ GU 2011, L 153, pag. 1.

⁹ Regolamento di esecuzione (UE) 2015/1885 della Commissione, del 20 ottobre 2015, che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 per quanto riguarda la proroga dei periodi di approvazione delle sostanze attive (...) glifosate (...) (GU 2015, L 276, pag. 48); e regolamento di esecuzione (UE) 2016/1056 della Commissione, del 29 giugno 2016, che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 per quanto riguarda la proroga del periodo di approvazione della sostanza attiva glifosato (GU 2016, L 173, pag. 52).

¹⁰ *Moniteur Belge* del 15 agosto 1980, pag. 9434.

¹¹ *Moniteur Belge* dell'11 maggio 1994, pag. 12504.

tal fine concede l'approvazione, sentito il parere del [comitato per l'approvazione di cui all'articolo 9]». A norma dell'articolo 9 del regio decreto, il comitato per l'approvazione è composto da 12 membri nominati dal Ministro, fra i quali «un esperto della regione di Bruxelles, presentato dal Ministro-Presidente della regione di Bruxelles-Capitale».

22. Il 20 giugno 2013, la regione di Bruxelles-Capitale ha adottato una legge regionale sull'uso sostenibile dei pesticidi nella regione di Bruxelles-Capitale (in prosieguo: la «legge regionale del 2013»)¹². Ai sensi del suo articolo 1, primo comma, tale legge recepisce la direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi¹³. A norma dell'articolo 1, terzo comma, la regione di Bruxelles-Capitale «può individuare i pesticidi il cui uso è vietato a causa dei rischi che essi comportano per la salute umana o per l'ambiente».

23. Il 10 novembre 2016, la regione di Bruxelles-Capitale ha adottato, sulla base della legge regionale del 2013, una legge regionale che vieta l'uso di pesticidi contenenti glifosato nella regione di Bruxelles-Capitale (in prosieguo: la «legge regionale del 2016»)¹⁴. L'articolo 1 della legge regionale del 2016 stabilisce che «[è] vietato l'uso di qualsiasi pesticida contenente glifosato nel territorio della regione di Bruxelles-Capitale».

III. Procedimento dinanzi al Tribunale e ordinanza impugnata

24. L'8 marzo 2018 la regione di Bruxelles-Capitale ha proposto presso il Tribunale un ricorso di annullamento del regolamento impugnato. A sostegno del suo ricorso, la regione di Bruxelles-Capitale ha dedotto due motivi.

25. In primo luogo, la regione di Bruxelles-Capitale ha censurato la violazione dell'obbligo di garantire un elevato livello di protezione della salute umana e dell'ambiente. Essa ha sostenuto che il regolamento 2017/2324 si fonda su una valutazione scientifica dei rischi per la salute umana e per l'ambiente che non corrisponde ai requisiti imposti dal principio di precauzione. La Commissione non avrebbe proceduto a una valutazione delle politiche e a una gestione del rischio conformi al principio di precauzione.

26. In secondo luogo, la regione di Bruxelles-Capitale ha rilevato una violazione dell'obbligo di motivazione e del principio di buona amministrazione. Il regolamento impugnato sarebbe intrinsecamente contraddittorio. La regione di Bruxelles-Capitale ha sostenuto che il preambolo e gli articoli di detto regolamento lasciano intendere che il glifosato non abbia alcun effetto nocivo sulla salute umana o animale né alcun effetto inaccettabile sull'ambiente, mentre le disposizioni speciali contenute nel suo allegato I sottendono l'esistenza di effetti di tal genere.

27. Il 28 febbraio 2019, con l'ordinanza impugnata, il Tribunale ha dichiarato il ricorso della regione di Bruxelles-Capitale irricevibile per difetto di legittimazione ad agire. In particolare, tale giudice ha ritenuto che la regione di Bruxelles-Capitale non era *direttamente interessata* dal regolamento impugnato ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

28. Con la sua impugnazione presso la Corte di giustizia, depositata il 1° maggio 2019, la regione di Bruxelles-Capitale chiede alla Corte di dichiarare l'impugnazione ricevibile e fondata, annullare l'ordinanza impugnata, decidere sulla ricevibilità del ricorso di annullamento proposto dalla ricorrente, rinviare la causa al Tribunale e condannare la Commissione alle spese.

¹² *Moniteur Belge* del 21 giugno 2013, pag. 40062.

¹³ GU 2009, L 309, p. 71.

¹⁴ *Moniteur Belge* del 2 dicembre 2016, pag. 79492.

29. Da parte sua, la Commissione chiede alla Corte di respingere il ricorso e condannare la regione di Bruxelles-Capitale alle spese.

IV. Valutazione

30. Ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, un ricorso proposto da una persona fisica o giuridica avverso un atto del quale non è destinataria è ricevibile in due ipotesi. Da un lato, tale ricorso può essere proposto a condizione che l'atto la riguardi direttamente e individualmente. Dall'altro, tale persona può proporre un ricorso contro un atto regolamentare che non comporti misure di esecuzione se quest'ultimo la riguarda direttamente.

31. Nell'ordinanza impugnata il Tribunale non ha esaminato la legittimazione della ricorrente alla luce di nessuna di tali due ipotesi. L'analisi del Tribunale si è conclusa quando esso ha ritenuto che la ricorrente non fosse *direttamente interessata* dal regolamento impugnato, condizione che è comune ad entrambe le situazioni menzionate supra.

32. Nella sua impugnazione, la ricorrente contesta tale conclusione, deducendo un motivo unico di impugnazione consistente in un presunto errore di diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Tale motivo è suddiviso in due parti. In primo luogo, la ricorrente sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nell'interpretazione dell'articolo 9 della convenzione di Aarhus, di cui non avrebbe tenuto conto nel modo dovuto. In secondo luogo, la ricorrente sostiene che il Tribunale ha mal valutato, attraverso un'interpretazione erronea delle disposizioni pertinenti del diritto derivato dell'Unione (in particolare del regolamento n. 1107/2009), la misura in cui il regolamento impugnato ha inciso sugli interessi della ricorrente.

33. Le presenti conclusioni sono articolate come segue: inizierò la mia analisi con il secondo motivo della ricorrente relativo all'asserita errata interpretazione delle pertinenti disposizioni del diritto derivato dell'Unione, sfociata nell'erronea applicazione dell'articolo 263, quarto comma, TFUE (A). Dopo aver concluso che gli argomenti della ricorrente a tale riguardo sono fondati, esaminerò brevemente il primo motivo, per ragioni di completezza (B). In seguito, coglierò l'occasione per aggiungere alcune osservazioni generali sull'interpretazione indebitamente restrittiva delle condizioni di legittimazione, la cui applicazione automatica e alquanto formalistica alla situazione peculiare delle regioni o di altri enti federati degli Stati membri conduce a risultati altamente discutibili, come dimostra chiaramente la presente impugnazione (C). Infine, mi occuperò delle conseguenze della valutazione dell'impugnazione (D).

A. Secondo motivo: erronea interpretazione delle disposizioni pertinenti del diritto derivato dell'Unione

34. Inizierò la valutazione dell'impugnazione esaminando il secondo motivo della ricorrente. Tale parte dell'impugnazione non soltanto è discussa in modo più approfondito dalle parti nelle rispettive memorie, ma solleva, inoltre, talune questioni di rilevanza costituzionale.

35. Dopo aver esposto le argomentazioni delle parti (1), ripercorrerò, anzitutto, la giurisprudenza sul concetto di «incidenza diretta» (2). In seguito, mi occuperò più dettagliatamente del modo in cui tale concetto è stato applicato alle regioni e agli altri enti locali (3). Ciò fornirà il contesto alla luce del quale valuterò la fondatezza degli argomenti della ricorrente (4).

1. Argomenti delle parti

36. Con il suo secondo motivo, la ricorrente sostiene che la conclusione del Tribunale secondo cui essa non era direttamente interessata dal regolamento impugnato discende da un'erronea interpretazione dell'articolo 263, quarto comma, TFUE in combinato disposto con gli articoli 20, paragrafo 2, 32, paragrafo 1, 36, paragrafo 3, 41, paragrafo 1, e 43, paragrafi 5 e 6, del regolamento n. 1107/2009.

37. Una prima generale critica della ricorrente riguarda la presunta mancata considerazione, da parte del Tribunale, di alcuni degli argomenti dedotti per quanto concerne la ricevibilità in primo grado. In sostanza, la ricorrente aveva sostenuto che il regolamento impugnato la riguardava direttamente per due ragioni: i) a causa della sua competenza a regolamentare l'uso di pesticidi sul suo territorio, e ii) per effetto della sua partecipazione ai procedimenti, condotti a livello federale in Belgio, relativi al rinnovo delle autorizzazioni per l'immissione in commercio di prodotti fitosanitari. Tuttavia, nell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha ampiamente trascurato il primo aspetto, concentrandosi soltanto sul secondo. Di conseguenza, alcuni degli argomenti della ricorrente non sono stati esaminati.

38. In secondo luogo, la ricorrente censura i punti da 50 a 55 dell'ordinanza impugnata: il rinnovo dell'approvazione del glifosato ha avuto l'effetto immediato di *prorogare la validità* delle autorizzazioni esistenti per l'immissione in commercio di prodotti contenenti glifosato. Il regolamento impugnato ha permesso che tali autorizzazioni continuassero a produrre effetti, mentre, in assenza di un rinnovo, esse sarebbero ipso facto decadute.

39. In terzo luogo, la ricorrente sostiene che il Tribunale avrebbe erroneamente respinto, ai punti da 56 a 59 dell'ordinanza impugnata, l'argomento secondo cui la ricorrente era direttamente interessata dal regolamento impugnato in quanto essa è tenuta a partecipare alle procedure decisionali nazionali per il rinnovo delle autorizzazioni. La decisione definitiva è adottata dal ministro federale competente dopo aver sentito il parere del comitato per l'approvazione dei pesticidi per uso agricolo (in prosieguo: il «comitato per l'approvazione»), di cui la ricorrente è membro.

40. In quarto luogo, la ricorrente contesta i motivi in base ai quali il Tribunale ha respinto, ai punti da 60 a 63 dell'ordinanza impugnata, il suo argomento secondo cui, tenuto conto della procedura di riconoscimento reciproco prevista dal regolamento n. 1107/2009, il regolamento impugnato avrebbe l'effetto di neutralizzare le prerogative del comitato per l'approvazione e, quindi, la facoltà della ricorrente di opporsi alla commercializzazione di qualsiasi prodotto contenente glifosato, nel caso in cui tale prodotto sia già stato autorizzato in un altro Stato membro. Il regolamento non lascia alcun margine di discrezionalità alle autorità nazionali, disciplinando in modo esaustivo la questione se il glifosato soddisfi i requisiti di cui al regolamento n. 1107/2009. Pertanto, il regolamento impugnato fa sorgere, automaticamente, diritti in capo ai produttori e corrispondenti obblighi in capo alle autorità pubbliche.

41. In quinto luogo, la ricorrente contesta i motivi, esposti ai punti da 66 a 77 dell'ordinanza impugnata, in base ai quali il Tribunale ha respinto il suo argomento vertente sugli effetti del regolamento impugnato sulla legittimità dell'ordinanza del 2016. La ricorrente ritiene che il Tribunale abbia confuso i criteri per l'accertamento dell'«incidenza diretta» con quelli per l'accertamento dell'«incidenza individuale», applicando erroneamente la giurisprudenza dei giudici dell'Unione. La ricorrente sostiene che, a causa di tale errore, il Tribunale non ha riconosciuto che il regolamento impugnato pregiudica la validità e l'efficacia dell'ordinanza del 2016.

42. La Commissione difende l'ordinanza impugnata. Secondo la Commissione, gli effetti prodotti dal regolamento impugnato sulla situazione della ricorrente non sono *diretti*, poiché per autorizzare l'immissione in commercio di prodotti contenenti glifosato è necessaria una decisione dell'autorità federale.

43. La Commissione sostiene che la partecipazione della ricorrente alle procedure decisionali per il rinnovo delle autorizzazioni all'immissione in commercio deriva esclusivamente dal diritto nazionale. Essa è quindi irrilevante ai fini del presente procedimento. In ogni caso, la decisione impugnata non priva in alcun modo la ricorrente del suo diritto di partecipare, a titolo consultivo, alle procedure di autorizzazione belghe.

44. Ad avviso della Commissione, il punto 61 dell'ordinanza impugnata statuisce correttamente che, anche in caso di richiesta di riconoscimento reciproco di un'autorizzazione all'immissione in commercio già rilasciata, uno Stato membro non è automaticamente tenuto a concedere l'autorizzazione e, quindi, non è privato completamente della sua discrezionalità. Anche la censura della ricorrente basata sull'articolo 43 del regolamento n. 1107/2009 sarebbe, secondo la Commissione, fuori luogo. Tale disposizione impone ai titolari di autorizzazioni all'immissione in commercio di richiederne il rinnovo e agli Stati membri di adottare una decisione in merito a tali domande di rinnovo entro un periodo di tempo determinato.

45. La Commissione ritiene, infine, che il Tribunale abbia interpretato correttamente la giurisprudenza dei giudici dell'Unione in materia di legittimazione ad agire e che non abbia confuso i due requisiti dell'incidenza diretta e individuale. Inoltre, le decisioni che i giudici nazionali potrebbero adottare in merito alla legittimità dell'ordinanza del 2016 non sono attribuibili al regolamento impugnato.

2. Osservazioni generali sulla nozione di «incidenza diretta»

46. Al fine di valutare correttamente gli argomenti addotti dalle parti, è utile ricordare che un atto dell'Unione «riguarda» un ricorrente ai sensi dell'articolo 263 TFUE quando incide sulla sua situazione *giuridica*. Ciò accade quanto i diritti e gli obblighi, di natura privata o pubblica, che fanno capo al ricorrente subiscono una modifica¹⁵.

47. Ciò detto, la presente impugnazione riguarda il concetto dell'«incidenza diretta». Secondo una giurisprudenza costante della Corte, «il requisito secondo cui una persona fisica o giuridica dev'essere direttamente interessata dalla decisione oggetto del ricorso, requisito previsto all'articolo 263, quarto comma, TFUE, richiede la compresenza di *due criteri cumulativi*, ossia che la misura contestata, da un lato, *produca direttamente effetti sulla situazione giuridica del singolo* e, dall'altro, non lasci *alcun potere discrezionale* ai destinatari incaricati della sua attuazione, la quale deve avere carattere meramente automatico e derivare dalla sola normativa dell'Unione, senza intervento di altre norme intermedie»¹⁶.

48. Ciò significa, in sostanza, che gli effetti giuridici dell'atto impugnato devono essere prodotti dall'atto stesso, *automaticamente*, senza che sia necessaria a tal fine la successiva adozione di un altro provvedimento, né da parte dell'Unione, né da parte degli Stati membri¹⁷. Di conseguenza, la condizione dell'incidenza diretta è soddisfatta quando è dimostrata la sussistenza di un *nesso di*

15 V., in tal senso, sentenza del 6 novembre 1990, Weddel/Commissione (C-354/87, EU:C:1990:371, punto 23) e ordinanza del 10 settembre 2002, Japan Tobacco e JT International/Parlamento e Consiglio (T-223/01, EU:T:2002:205, punto 50). Per una discussione dottrinale, v., ad esempio, Barents, R., *Remedies and Procedures before the EU Courts*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2016, pag. 238. Di converso, gli effetti di un atto dell'Unione sugli interessi del ricorrente che non beneficiano di una tutela giuridica non rilevano ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE: v., ad esempio, sentenza del 29 giugno 2004, Front national/Parlamento (C-486/01 P, EU:C:2004:394, punti 35 e 36).

16 Sentenza del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci (da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 42 e giurisprudenza ivi citata). Il corsivo è mio.

17 V., ad esempio, sentenza del 5 novembre 2019, BCE e a./Trasta Komerbanka e a. (C-663/17 P, C-665/17 P e C-669/17 P, EU:C:2019:923, punto 103), e del 29 giugno 2004, Front national/Parlamento (C-486/01 P, EU:C:2004:394, punto 34).

causalità diretta tra l'atto dell'Unione impugnato e la modifica della situazione giuridica del ricorrente. La condizione dell'incidenza diretta non è soddisfatta qualora vi sia un intervento aggiuntivo, da parte delle istituzioni dell'Unione o delle autorità nazionali, in grado di spezzare tale nesso¹⁸.

49. Nell'applicazione delle considerazioni di cui sopra, i giudici dell'Unione hanno respinto, occasionalmente, ma non sempre, una lettura eccessivamente rigida dei due criteri dell'incidenza diretta. Essi hanno guardato, talora, oltre il velo delle apparenze, rifiutando i sofismi avanzati dalle istituzioni convenute e valutando concretamente il modo in cui l'atto dell'Unione impugnato ha avuto un impatto sulla situazione giuridica del ricorrente¹⁹. Di conseguenza, la loro analisi si è concentrata sulla questione se l'atto in questione limitasse i diritti sostanziali²⁰ o procedurali²¹ dei ricorrenti o ponesse in capo ad essi determinati obblighi²².

50. Anzitutto, il criterio relativo all'assenza di misure di esecuzione non significa che *qualsiasi* atto di esecuzione escluda immediatamente e necessariamente un'incidenza diretta. In particolare, i giudici dell'Unione hanno ritenuto soddisfatta la condizione dell'incidenza diretta in presenza di una misura di attuazione dell'Unione o nazionale, quando, nella pratica, le autorità dell'Unione o nazionali non godevano di un reale margine di discrezionalità per quanto concerne le modalità di esecuzione dell'atto principale²³.

51. Ad esempio, la Corte ha accertato la sussistenza di incidenza diretta in circostanze in cui l'atto dell'Unione in questione disciplinava in modo esaustivo il modo in cui le autorità nazionali erano tenute ad adottare le loro decisioni²⁴ o il risultato da raggiungere²⁵, nei casi in cui il ruolo delle autorità nazionali era marcatamente secondario e di natura amministrativa²⁶ o puramente meccanica²⁷, e in cui gli Stati membri avevano adottato principalmente misure accessorie aggiuntive all'atto dell'Unione in questione²⁸, anche laddove tali misure erano espressamente previste in quest'ultimo²⁹.

52. Inoltre, i giudici dell'Unione hanno affermato che la questione se un ricorrente sia o meno direttamente interessato da un atto dell'Unione di cui non è destinatario deve essere esaminata anche «in relazione allo scopo di tale atto»³⁰. Ciò significa che è irrilevante che *altri* effetti dell'atto dell'Unione impugnato possano prodursi soltanto attraverso l'adozione di misure di esecuzione, nella misura in cui gli effetti invocati dal ricorrente derivino direttamente e automaticamente da tale atto³¹.

18 V., in tal senso, sentenza del 27 aprile 1995, CCE Vittel/Commissione (T-12/93, EU:T:1995:78, punto 58). Nella dottrina giuridica, v., ad esempio, Schermers, H.G., Waelbroeck, D., *Judicial Protection in the European Union*, 6ª ed., Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2001, pag. 914; Albors Llorens, A., *Private Parties in European Community Law: Challenging Community Measures*, Clarendon Press, Oxford, 1996, pag. 73; e Mariatte, F., Ritleng, D., *Contentieux de l'Union européenne 1: Annulation. Exception d'illégalité*, Lamy, Paris, 2010, pag. 179.

19 V., ad esempio, sentenza del 5 maggio 1998, Glencore Grain/Commissione (C-404/96 P, EU:C:1998:196, punti da 38 a 54).

20 V. sentenze del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci (da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 50), e del 10 marzo 2020, IFSUA/Consiglio (T-251/18, EU:T:2020:89, punto 51).

21 V., in tal senso, sentenze del 24 marzo 1994, Air France/Commissione (T-3/93, EU:T:1994:36, punto 80), e del 3 aprile 2003, Royal Philips Electronics/Commissione (T-119/02, EU:T:2003:101, punti 284 e 285).

22 V., in tal senso, sentenza del 30 aprile 2015, Hitachi Chemical Europe e a./ECHA (T-135/13, EU:T:2015:253, punti da 29 a 38).

23 V., tra le tante, sentenza del 17 settembre 2009, Commissione/Koninklijke FrieslandCampina (C-519/07 P, EU:C:2009:556, punto 49).

24 V. sentenza del 6 novembre 1990, Weddel/Commissione (C-354/87, EU:C:1990:371, punto 19).

25 V., in tal senso, sentenza del 13 marzo 2008, Commissione/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, punto 62).

26 V. sentenza del 13 maggio 1971, International Fruit Company e a./Commissione (da 41/70 a 44/70, EU:C:1971:53, punti da 23 a 26).

27 V., in tal senso, sentenze del 26 settembre 2000, Starway/Consiglio (T-80/97, EU:T:2000:216, punti da 61 a 65), e del 1º luglio 2009, ISD Polska e a./Commissione (T-273/06 e T-297/06, EU:T:2009:233, punto 68).

28 V., in tal senso, sentenza del 29 giugno 1994, Fiskano/Commissione (C-135/92, EU:C:1994:267, punto 27).

29 V., in tal senso, sentenza del 25 ottobre 2011, Microban International e Microban (Europe)/Commissione (T-262/10, EU:T:2011:623, punto 29).

30 Sentenza del 3 aprile 2003, Royal Philips Electronics/Commissione (T-119/02, EU:T:2003:101, punto 276).

31 Ibidem, punti da 277 a 281.

53. Un approccio simile è stato adottato per quanto riguarda il criterio ai sensi del quale le autorità responsabili dell'attuazione non godono di discrezionalità nell'attuazione dell'atto dell'Unione in questione. Anche questo requisito è stato spesso valutato con una sana dose di realismo. Ad esempio, la Corte ha costantemente affermato che l'incidenza diretta sussiste «qualora la possibilità per i destinatari di non dare seguito all'atto [dell'Unione] sia *puramente teorica* perché la loro *volontà* di trarre conseguenze ad esso conformi è indubbia»³². Tale principio richiede, in ogni caso, una valutazione di tutte le circostanze specifiche, al fine di accertare se l'esecuzione dell'atto dell'Unione in questione sia certa³³.

54. In una delle sue decisioni, il Tribunale ha colto perfettamente la logica sottesa a tale giurisprudenza: «nel caso in cui un atto comunitario è rivolto ad uno Stato membro da un'istituzione, se l'azione che lo Stato membro deve intraprendere in seguito all'atto ha un carattere automatico, o se comunque *l'esito non è dubbio*, allora l'atto riguarda direttamente qualsiasi persona interessata da tale azione. Se, al contrario, l'atto lascia allo Stato membro la possibilità di agire o di non agire, sarà l'azione o l'inerzia dello Stato membro a riguardare direttamente la persona interessata e non l'atto in se stesso. In altri termini, il provvedimento di cui trattasi non deve dipendere, quanto ai suoi effetti, dall'esercizio di un *potere discrezionale da parte di un terzo, a meno che sia manifesto che un siffatto potere deve necessariamente essere esercitato in un determinato modo*»³⁴.

55. Analogamente, i giudici dell'Unione hanno affermato che l'incidenza diretta non è esclusa dal fatto che il ricorrente possa agire dinanzi ai giudici nazionali competenti, laddove l'applicazione abbia carattere meramente automatico e non risulti da norme intermedie nazionali, bensì unicamente dalla normativa dell'Unione³⁵. Similmente, la condizione dell'incidenza diretta non è esclusa dal fatto che la situazione giuridica del ricorrente su cui incide l'atto dell'Unione in questione sia anche il risultato di talune scelte operate dal destinatario dell'atto³⁶.

56. Tali principi sono validi, com'è ovvio, per quanto concerne tutte le persone fisiche e giuridiche che, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, sono ricorrenti «non privilegiati». Sono inclusi, pertanto, gli enti regionali o locali, purché possiedano personalità giuridica ai sensi del diritto nazionale³⁷.

57. Al contempo, tuttavia, occorre riconoscere che gli enti federati degli Stati membri non sono, per loro natura, semplici persone fisiche o giuridiche (private) nella loro veste di ricorrenti non privilegiati. In questa fase, quindi, è utile esaminare in che modo tali principi sono stati applicati dai giudici dell'Unione nei confronti delle regioni o di altri enti locali.

32 V., in tal senso, sentenze del 10 settembre 2009, Commissione/Ente per le Ville vesuviane e Ente per le Ville vesuviane/Commissione (C-445/07 P e C-455/07 P, EU:C:2009:52, punto 46), del 5 maggio 1998, Dreyfus/Commissione (C-386/96 P, EU:C:1998:193, punto 44), e del 17 gennaio 1985, Piraiki-Patraiki e a./Commissione (11/82, EU:C:1985:18, punti da 8 a 10). Il corsivo è mio.

33 V., in tal senso, sentenze del 23 novembre 1971, Bock/Commissione (62/70, EU:C:1971:108, punti da 6 a 8), e del 31 marzo 1998, Francia e a./Commissione (C-68/94 e C-30/95, EU:C:1998:148, punto 51).

34 Ordinanza del 10 settembre 2002, Japan Tobacco e JT International/Parlamento e Consiglio (T-223/01, EU:T:2002:205, punto 46). Il corsivo è mio.

35 Ordinanza del 29 marzo 1979, NTN Toyo Bearing/Consiglio (113/77, EU:C:1979:91, punti 11 e 12). Del resto, non spetta ai giudici dell'Unione esaminare e interpretare il diritto processuale nazionale per stabilire se, plausibilmente, il ricorrente abbia a disposizione altri rimedi giuridici al fine di tutelare i suoi diritti ai sensi del diritto nazionale: v. sentenze del 9 giugno 2016, Marquis Energy/Consiglio (T-277/13, non pubblicata, EU:T:2016:343, punto 108), e del 6 giugno 2013, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione (T-279/11, EU:T:2013:299, punti da 70 a 72).

36 V., in tal senso, sentenze del 13 marzo 2008, Commissione/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, punti da 49 a 52), del 15 dicembre 2005, Infront WM/Commissione (T-33/01, EU:T:2005:461, punti da 133 a 135, e 138 e ss.), e del 25 ottobre 2011, Microban International e Microban (Europe)/Commissione (T-262/10, EU:T:2011:623, punto 28).

37 V., in tal senso, sentenza del 2 maggio 2006, Regione Siciliana/Commissione (C-417/04 P, EU:C:2006:282, punto 24).

3. Incidenza diretta nel caso di regioni e altri enti locali

58. Nella causa Vlaams Gewest, il Tribunale ha ritenuto che una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato aveva inciso *direttamente e individualmente* sulla posizione giuridica della regione fiamminga. Siffatta decisione aveva impedito direttamente a tale regione di esercitare come essa intendeva le sue competenze, consistenti nella concessione dell'aiuto controverso, e l'aveva obbligata a modificare un contratto concluso con il beneficiario dell'aiuto³⁸. Analoghe dichiarazioni si rinvencono in altre pronunce dei giudici dell'Unione, come nella causa Diputación Foral de Guipúzcoa: «le decisioni [della Commissione] impugnate riguardano direttamente ed individualmente i ricorrenti [nella misura in cui] si riferiscono a misure fiscali di cui i ricorrenti sono gli autori, ma impediscono inoltre ai medesimi di esercitare come essi intendono le loro competenze rispettive di cui godono direttamente a norma del diritto nazionale spagnolo»³⁹.

59. Nella causa Freistaat Sachsen, il Tribunale ha statuito che il Freistaat Sachsen era direttamente interessato da una decisione della Commissione, adottata nei confronti della Repubblica federale di Germania, nella misura in cui quest'ultima non aveva esercitato alcun potere discrezionale al momento della comunicazione al primo⁴⁰. Analogamente, nella causa Regione Friuli-Venezia Giulia, il Tribunale ha osservato che una decisione della Commissione aveva impedito alla regione ricorrente di continuare ad applicare la normativa in questione, annullato gli effetti di tale normativa e imposto alla ricorrente di avviare un procedimento amministrativo per garantire l'osservanza della decisione della Commissione. La regione ricorrente godeva quindi di legittimazione ad agire dinanzi ai giudici dell'Unione⁴¹. Analogamente, nella causa Nederlandse Antillen, il Tribunale ha statuito che due regolamenti della Commissione relativi all'importazione di riso originario dei paesi e territori d'oltremare riguardavano direttamente la ricorrente, principalmente a motivo del fatto che tali regolamenti contenevano una disciplina completa e vincolante, che non lasciava spazio alle valutazioni discrezionali delle autorità degli Stati membri⁴².

60. Il filone giurisprudenziale appena descritto suggerisce che un ente regionale o locale è interessato da un atto dell'Unione quando a esso sono attribuite competenze esercitate in modo autonomo, nei limiti dell'ordinamento costituzionale nazionale dello Stato membro interessato, e l'atto dell'Unione impedisce a tale ente di esercitare tali competenze come intende⁴³. I giudici dell'Unione sembrano aver impiegato questo criterio (spesso denominato «criterio Vlaams Gewest») per accertare sia l'interesse diretto, *sia* l'interesse individuale delle regioni e di altri enti locali.

61. Sebbene le due condizioni debbano, in teoria, essere mantenute distinte, il criterio Vlaams Gewest non sembra distinguere tra le misure che incidono *direttamente* su un ente regionale (modificando automaticamente la sua situazione giuridica) e *individualmente* (a causa di circostanze specifiche che distinguono tale ente da tutte le altre persone fisiche e giuridiche). Entrambe tali condizioni sembrano

38 Sentenza del 30 aprile 1998, Vlaams Gewest/Commissione (T-214/95, EU:T:1998:77, punto 29).

39 Sentenza del 23 ottobre 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa/Commissione (T-269/99, T-271/99 e T-272/99, EU:T:2002:258, punto 41).

40 Sentenza del 15 dicembre 1999, Freistaat Sachsen e a./Commissione (T-132/96 e T-143/96, EU:T:1999:326, punti 89 e 90). Analogamente, sentenza del 5 ottobre 2005, Land Oberösterreich/Commissione (T-366/03 e T-235/04, EU:T:2005:347, punto 29).

41 Sentenza del 15 giugno 1999, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissione (T-288/97, EU:T:1999:125, punto 32).

42 Sentenza del 10 febbraio 2000, Nederlandse Antillen/Commissione (T-32/98 e T-41/98, EU:T:2000:36, punti 60 e 61).

43 Analogamente, Barents, R., op. cit., pag. 275; Lenaerts, K., Maselis, I., Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pag. 330; e Lenaerts, K., Cambien, N., «Regions and the European Courts: Giving Shape to the Regional Dimension of Member State», *European Law Review*, 2010, vol. 35, pagg. da 609 a 635.

collocarsi all'interno dello stesso canone: l'impossibilità, per l'ente regionale, di esercitare le competenze specifiche a esso attribuite dal diritto nazionale. Così, in pratica, anche se ciò non è forse apertamente riconosciuto, gli enti regionali e locali che soddisfano il criterio Vlaams Gewest non vengono, di fatto, trattati come qualsiasi altro ricorrente privato non privilegiato⁴⁴.

62. Ciò detto, il semplice fatto che una regione possieda *alcune competenze* – in quanto organo responsabile, sul suo territorio, per questioni economiche, sociali o ambientali – per quanto concerne la materia disciplinata da un atto dell'Unione avente portata generale non può essere di per sé sufficiente affinché tale atto la «riguard[i]» ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE⁴⁵. In altri termini, le regioni non possono impugnare gli atti dell'Unione che ledono i loro interessi in modo generale⁴⁶. È necessario qualcosa di più: una limitazione diretta all'esercizio di una *competenza specifica* attribuita alla regione dallo Stato membro, a livello costituzionale⁴⁷.

63. È alla luce di tali principi che mi accingo a valutare gli argomenti avanzati dalle parti nella presente causa.

4. Sulla presente causa

64. Vari argomenti addotti dalla ricorrente sono, a mio avviso, fondati. Esiste, infatti, un nesso automatico e diretto, di natura causale, tra il regolamento impugnato e le modifiche della situazione giuridica della ricorrente.

a) Limitazione diretta all'esercizio delle competenze specifiche attribuite alla regione a livello costituzionale

65. In primo luogo, ritengo che la critica generale mossa dalla ricorrente all'ordinanza impugnata, concernente il fatto che alcuni dei suoi argomenti sulla ricevibilità del ricorso sarebbero stati interpretati erroneamente, sia fondata.

66. Infatti, dinanzi al Tribunale, la ricorrente ha presentato *due serie di argomenti* a sostegno della tesi secondo cui era direttamente interessata dal regolamento impugnato. Da un lato, la ricorrente ha sottolineato gli effetti del regolamento impugnato sulla sua competenza a disciplinare l'uso di pesticidi sul suo territorio. Dall'altro lato, la ricorrente ha evidenziato gli effetti prodotti dal regolamento impugnato sulle competenze che essa esercita nell'ambito delle procedure di autorizzazione all'immissione in commercio di pesticidi.

44 Ciò si percepisce chiaramente nel momento in cui si applica il medesimo criterio a un ricorrente privato ordinario. Ad esempio, qualsiasi impresa potrebbe sostenere che una determinata normativa europea le impedisce di esercitare, nel modo che ritiene opportuno, le proprie facoltà, di cui gode ai sensi del diritto nazionale. Essa non può concludere contratti, effettuare operazioni commerciali o esercitare attività che altrimenti le sarebbero permesse. Tuttavia, tali argomenti, nel caso di un ricorrente «ordinario» non privilegiato, non consentirebbero neanche lontanamente di soddisfare le condizioni dell'incidenza diretta e individuale.

45 V. ordinanza del 19 settembre 2006, Benkő e a./Commissione (T-122/05, EU:T:2006:262 punto 64).

46 V. anche Van Nuffel, P., «What's in a Member State? Central and Decentralised Authorities before the Community Courts», *Common Market Law Review*, vol. 38, 2001, pag. 871, in particolare pag. 887.

47 Ciò è esemplificato nella sentenza del 2 maggio 2006, Regione Siciliana/Commissione (C-417/04 P, EU:C:2006:282). In tale sentenza, la Corte ha statuito che la regione non era direttamente interessata da una decisione della Commissione di ritirare il contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FERS) a un progetto in Sicilia, poiché non vi era un *nesso diretto* tra il contributo finanziario (formalmente concesso allo Stato membro) e la designazione di un ente regionale (quale la regione Sicilia) quale autorità responsabile della realizzazione di un progetto FERS. Tale designazione non implicava che la regione fosse essa stessa titolare del diritto al contributo: non si era verificata una limitazione diretta all'esercizio di talune competenze specifiche attribuite alla regione a livello costituzionale.

67. Alla luce della prima serie di argomenti, e conformemente a un filone giurisprudenziale costante⁴⁸, il Tribunale avrebbe dovuto esaminare se il regolamento impugnato, a causa dei suoi effetti giuridici, avesse impedito alla ricorrente di esercitare, come intendesse, talune competenze specifiche a essa attribuite a livello costituzionale.

68. Tuttavia, il Tribunale non ha proceduto in tal senso. Esso ha sottovalutato, se non completamente ignorato, la prima serie di argomenti (quelli concernenti la competenza della ricorrente a disciplinare l'uso di pesticidi nel suo territorio ai fini della protezione dell'ambiente) e ha quindi rapidamente rivolto la sua analisi all'esame della questione se la partecipazione della ricorrente alle procedure di autorizzazione potesse essere considerata sufficiente ai fini dell'accertamento di un'incidenza diretta. Pertanto, in tale contesto, il Tribunale ha ommesso di applicare il criterio giuridico corretto. Inoltre, a mio avviso, se esso avesse applicato tale criterio, lo avrebbe ritenuto soddisfatto, per le ragioni esposte nel prosieguo.

69. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, II, punto 1, della legge speciale, interpretato in combinato disposto con l'articolo 39 della Costituzione belga, la ricorrente possiede una competenza *generale* e *autonoma* nel settore della *protezione dell'ambiente*. Siffatta competenza comprende il potere di *disciplinare l'uso dei prodotti* fitosanitari nel suo territorio. L'esistenza di tale competenza, derivante dalla Costituzione federale, è stata recentemente confermata come appartenente alle regioni del Regno del Belgio in due sentenze della Cour Constitutionnelle (Corte costituzionale, Belgio)⁴⁹.

70. Ci si chiede se il regolamento impugnato limiti la possibilità della ricorrente di esercitare tali competenze.

71. La risposta è, senza dubbio, affermativa. Nell'esercizio di tali competenze, la ricorrente intendeva vietare l'uso, nel suo territorio, di *tutti i prodotti fitosanitari* contenenti una specifica sostanza attiva: il glifosato. A tale riguardo, la ricorrente considera il glifosato una sostanza nociva, non rispondente ai requisiti di cui al regolamento n. 1107/2009.

72. Orbene, il regolamento impugnato limita manifestamente il potere della ricorrente di adottare siffatta decisione. Infatti, tale regolamento è, in primo luogo, un atto che certifica il fatto che la *sostanza* glifosato soddisfa i requisiti di cui all'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1107/2009: tale sostanza è considerata, alla luce delle attuali conoscenze scientifiche e tecniche, priva di effetti nocivi sulla salute umana e di un impatto inaccettabile sull'ambiente⁵⁰. Non vi è alcun dubbio che tale aspetto sia definitivamente ed esaustivamente disciplinato dal regolamento impugnato.

73. Ci si chiede se vi possa essere un contrasto più diretto ed evidente tra la possibilità, per la ricorrente, di disciplinare l'uso dei pesticidi sul suo territorio e gli effetti giuridici derivanti da un regolamento come quello impugnato nella presente causa, considerato che a livello dell'Unione si ritiene che il «glifosato è sicuro», mentre a livello locale si sostiene che il «glifosato non è sicuro». In assenza del regolamento impugnato, la ricorrente avrebbe potuto legittimamente avvalersi delle sue competenze specifiche per vietare qualsiasi prodotto contenente glifosato sul suo territorio.

⁴⁸ V. supra, paragrafi da 58 a 62 delle presenti conclusioni.

⁴⁹ V. sentenza del 28 febbraio 2019, causa n. 32/2019, punti da B.16. a B.19.1. (concernente il divieto di pesticidi adottato dalla regione vallona sul suo territorio), e del 28 febbraio 2019, causa n. 38/2019, punti da B.13.1 a B.14. (concernente il divieto adottato dalla regione fiamminga sul suo territorio).

⁵⁰ V., in particolare, il considerando 17 del regolamento impugnato: «Per quanto riguarda uno o più impieghi rappresentativi di almeno un prodotto fitosanitario contenente la sostanza attiva glifosato è stato accertato che i criteri di approvazione stabiliti all'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1107/2009 sono soddisfatti. Tali criteri di approvazione sono quindi considerati soddisfatti».

74. Il ragionamento del Tribunale si è concentrato sul ruolo della ricorrente nelle *procedure di autorizzazione* dei prodotti fitosanitari, tralasciando così *l'aspetto ambientale* della questione. Sulla base di una determinata interpretazione, alquanto discutibile, si potrebbe effettivamente suggerire che il regolamento n. 1107/2009 sia una misura concernente il mercato interno, che riguarda esclusivamente le autorizzazioni di merci e prodotti, ma non l'ambiente. Così, la circostanza che la ricorrente possieda una competenza specifica e autonoma nel settore della protezione dell'ambiente sarebbe irrilevante ai fini della sua legittimazione ad agire dinanzi ai giudici dell'Unione.

75. Devo ammettere che, a mio avviso, il grado di formalismo strumentale contenuto in tale tesi è realmente sorprendente.

76. In primo luogo, per quanto riguarda il settore giuridico interessato, il regolamento n. 1107/2009 non costituisce, evidentemente, una mera misura di autorizzazione di prodotti che concerne esclusivamente la disciplina del mercato interno. Esso è permeato di riferimenti alla salute pubblica e alla protezione dell'ambiente, non soltanto a livello di obiettivi e considerazioni⁵¹, ma anche per quanto concerne le basi giuridiche⁵². Le ripercussioni del sistema di autorizzazione delle sostanze attive sulla protezione della salute pubblica e dell'ambiente sono evidenti.

77. In secondo luogo, per quanto riguarda il meccanismo specifico, l'autorizzazione delle sostanze attive costituisce, nella logica del regolamento n. 1107/2009, una fase preliminare della procedura di autorizzazione dei prodotti. Tuttavia, com'è ovvio, essa produce effetti giuridici di per sé significativi, indipendentemente da qualsiasi decisione nazionale che autorizzi prodotti specifici. Il fatto che le decisioni sul *rinnovo* delle specifiche autorizzazioni per i prodotti contenenti glifosato non siano automatiche, e sono adottate dalle autorità federali, nulla toglie al fatto che l'accertamento della sicurezza di tale sostanza non necessita di alcuna misura d'esecuzione per produrre effetti giuridici⁵³.

78. La distinzione tra questi due aspetti si riflette espressamente anche nel testo del regolamento n. 1107/2009. L'articolo 1, paragrafi 1 e 2, chiarisce che il regolamento stabilisce *sia* «norme riguardanti l'autorizzazione, l'immissione sul mercato, l'impiego e il controllo all'interno della Comunità dei prodotti fitosanitari, così come sono presentati nella loro forma commerciale», *sia* «norme relative all'approvazione delle sostanze attive (...) che sono contenut[e] nei prodotti fitosanitari o che li costituiscono». Similmente, per quanto riguarda il livello di regolamentazione, il considerando 10 del regolamento n. 1107/2009 stabilisce che «la decisione circa l'accettabilità o meno di tali *sostanze* dovrebbe essere presa a *livello comunitario*, in base a criteri armonizzati» mentre il considerando 23 indica che «[l]e autorizzazioni relative ai *prodotti* fitosanitari (...) dovrebbero essere rilasciate dagli *Stati membri*»⁵⁴. Ribadisco, pertanto, che le diverse procedure non si riflettono soltanto in criteri diversi, ma sono anche condotte a livelli distinti di governance.

51 V., in particolare, l'articolo 1, paragrafo 3: «Scopo del presente regolamento è di assicurare un elevato livello di *protezione della salute umana e animale e dell'ambiente* e di migliorare il funzionamento del mercato interno attraverso l'armonizzazione delle norme relative all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari, stimolando nel contempo la produzione agricola»; v. anche, ad esempio, i considerando 7, 8, 10, 23, 24, 29 e altri. Il corsivo è mio.

52 Le basi giuridiche dichiarate del regolamento n. 1107/2009 non erano soltanto l'allora articolo 95 TCE (attuale articolo 114 TFUE – ravvicinamento delle legislazioni nel mercato interno), ma anche l'articolo 37, paragrafo 2, TCE (attuale articolo 43, paragrafo 2, TFUE – agricoltura e pesca) e l'articolo 152, paragrafo 4, lettera b), TCE (attuale articolo 168, paragrafo 4, lettera b), TFUE – sanità pubblica).

53 Per analogia v., ad esempio, sentenza dell'11 maggio 2017, Deza/ECHA (T-115/15, EU:T:2017:329, punti 30 e 31).

54 Il corsivo è mio.

79. In terzo luogo, l'evoluzione storica della legge regionale del 2016, con due cause vertenti sulla legittimità di tale legge promosse da società attive nella commercializzazione di prodotti correlati dinanzi al Consiglio di Stato belga⁵⁵, le ripetute controversie dinanzi alla Corte costituzionale belga avverso leggi regionali analoghe adottate, rispettivamente, dalla regione vallona e fiamminga⁵⁶, nonché l'opposizione formale della Commissione a un equivalente progetto di legge regionale inteso ad abrogare la legge regionale del 2016⁵⁷, sono tutti elementi che illustrano l'impatto immediato, rilevante e indipendente che il regolamento impugnato produce sui poteri normativi della ricorrente⁵⁸. Essi illustrano altresì, assai efficacemente, che non è possibile dissociare la dimensione relativa al «mercato interno» del sistema introdotto dal regolamento n. 1107/2009 dalla sua dimensione agricola, ambientale e della salute pubblica e animale, nonché dalle relative implicazioni.

80. Per tali motivi, ritengo che la struttura complessiva dell'argomentazione del Tribunale, che si è limitato a trascurare le altre dimensioni del regolamento impugnato e del regolamento n. 1107/2009 e a porre l'accento sulla procedura di autorizzazione dei prodotti fitosanitari, al fine di negare la legittimazione ad agire della ricorrente, sia altamente discutibile e, in una certa misura, strumentale. La cooperazione leale e sincera richiesta agli Stati membri e a tutte le loro componenti, ivi compresi gli enti federati, al fine di assicurare che il diritto dell'Unione sia correttamente applicato e rispettato, deve valere in entrambi i sensi. Non può esistere soltanto al fine di imporre limitazioni e obblighi, per poi scomparire, inspiegabilmente, quando si tratta di questioni concernenti la legittimazione ad agire e l'accesso ai giudici dell'Unione.

81. In conclusione, è corretta l'affermazione della ricorrente secondo cui il Tribunale non ha preso in considerazione i suoi argomenti concernenti il fatto che il regolamento impugnato, di per sé, le ha impedito di esercitare, come intendeva, le sue competenze autonome. La ricorrente ha ragione anche per quanto concerne il merito di tali argomenti.

82. Tali errori di diritto sono di per sé sufficienti per annullare l'ordinanza impugnata. Tuttavia, per motivi di completezza e al fine di assistere pienamente la Corte nella presente impugnazione, tratterò anche altri argomenti avanzati dalla ricorrente nell'ambito del secondo motivo.

55 Sulla base delle informazioni contenute nel fascicolo, tale ordinanza è oggetto di due ricorsi di annullamento proposti dinanzi al Consiglio di Stato belga. I ricorsi vertono, inter alia, su un'asserita violazione di talune disposizioni del regolamento n. 1107/2009 e degli articoli 34, 35 e 36 TFUE. In tali cause, le ricorrenti (società attive nella commercializzazione di prodotti a base di glifosato) ritengono che l'approvazione del glifosato a livello dell'Unione e l'autorizzazione di determinati prodotti fitosanitari contenenti tale sostanza da parte dell'autorità federale belga non possano essere annullate da un divieto totale dell'uso di tali prodotti nel territorio della regione di Bruxelles-Capitale. Per quanto a mia conoscenza, tali cause sono ancora pendenti.

56 Menzionate supra, alla nota 49. In tali sentenze, la Corte costituzionale belga ha statuito, in sostanza, che la competenza in materia di protezione dell'ambiente include la competenza ad adottare misure atte a prevenire e limitare i rischi connessi all'uso di pesticidi. Poiché la normativa delle differenti regioni non prevede i criteri che i pesticidi devono soddisfare ai fini della loro immissione sul mercato, ma si limita a disciplinarne l'uso, non si ritiene che tale normativa preveda norme di prodotto. Pertanto, le regioni sono competenti. Tuttavia, tale normativa non può procedere (di fatto) all'autorizzazione di prodotti o alla fissazione di norme di prodotto. Ciò violerebbe il principio di lealtà a livello federale.

57 Osservazioni presentate nel contesto delle procedure per la notificazione delle norme tecniche – Comunicazione della Commissione del 29 agosto 2018, TRIS/(2018) 02325. Curiosamente, in tali osservazioni la Commissione ha ritenuto, in sostanza, che un atto che introduca un divieto assoluto di prodotti contenenti glifosato contrasterebbe con il sistema istituito dal regolamento n. 1107/2009. È alquanto sorprendente, dunque, che gli argomenti della Commissione nell'ambito del presente procedimento suggeriscano, essenzialmente, che siffatto divieto territoriale assoluto non abbia nulla a che vedere con tale sistema, non permettendo, quindi, il riconoscimento della legittimazione ad agire della regione in questione.

58 È interessante osservare, in tale contesto, che il Tribunale ha costantemente affermato che un interesse ad agire ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE può discendere da un rischio reale che il procedimento giurisdizionale esistente possa incidere sulla situazione giuridica del ricorrente o persino dal fatto che il rischio di un procedimento giurisdizionale sia esistente ed effettivo nel momento in cui è stato proposto il ricorso dinanzi ai giudici dell'Unione: v., ad esempio, ordinanza del 25 marzo 2019, Solwindet las Lomas/Commissione (T-190/18, non pubblicata, EU:T:2019:205, punto 44 e giurisprudenza ivi citata). Ritengo che circostanze analoghe possano, mutatis mutandis, assumere una certa rilevanza anche nella valutazione della questione se un atto dell'Unione impugnato ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE riguardi individualmente il ricorrente.

b) Mantenimento pro tempore della validità delle autorizzazioni esistenti

83. Ai punti da 50 a 55 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha escluso qualsiasi effetto automatico del regolamento di esecuzione impugnato sulle autorizzazioni esistenti. In sostanza, il Tribunale ha affermato che le autorizzazioni esistenti non sono rinnovate automaticamente, in virtù del regolamento impugnato. Infatti, il rinnovo può essere concesso dalle autorità nazionali soltanto a seguito di una specifica richiesta del titolare dell'autorizzazione. In Belgio, tali autorità sono le autorità federali.

84. Tuttavia, la ricorrente non ha mai sostenuto che le autorizzazioni esistenti sarebbero state automaticamente rinnovate o confermate per effetto del regolamento impugnato⁵⁹. La ricorrente si è limitata a rilevare che la validità delle autorizzazioni esistenti sarebbe stata automaticamente *mantenuta* durante il periodo in cui lo Stato membro era tenuto a completare le procedure nazionali relative al rinnovo di tali autorizzazioni.

85. A tale riguardo, la ricorrente ha ragione. A norma dell'articolo 43, paragrafo 6, del regolamento n. 1107/2009, lo Stato membro «*proroga* l'autorizzazione per il periodo necessario a completare l'esame e adottare una decisione sul rinnovo»⁶⁰. In assenza del regolamento impugnato, le autorizzazioni esistenti sarebbero immediatamente decadute. Infatti, come recita l'articolo 20, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento n. 1107/2009, «[q]ualora l'approvazione sia revocata, oppure *non sia rinnovata* a causa di preoccupazioni immediate per la salute umana o animale o per l'ambiente, i prodotti fitosanitari in questione sono *immediatamente ritirati dal mercato*»⁶¹.

86. Dunque, gli effetti del mantenimento pro tempore della validità delle autorizzazioni esistenti derivano direttamente dal regolamento impugnato. Qualsiasi atto che gli Stati membri sono tenuti ad adottare a tal fine è puramente automatico, poiché essi non godono di alcun margine di manovra al riguardo. Pertanto, il ragionamento del Tribunale, oltre ad aver frainteso l'argomento addotto dalla ricorrente, è anche viziato da un errore di non sequitur: il fatto che le autorizzazioni non siano *rinnovate* automaticamente non implica affatto che la loro validità non sia automaticamente mantenuta pro tempore.

87. Di conseguenza, il Tribunale ha commesso un errore di diritto interpretando erroneamente l'articolo 20, paragrafo 2, e l'articolo 43, paragrafo 6, del regolamento n. 1107/2009.

c) Partecipazione della ricorrente alle procedure federali per il rinnovo delle autorizzazioni

88. Ai punti da 56 a 59 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha ritenuto irrilevante la partecipazione obbligatoria della ricorrente alle procedure nazionali per il rinnovo delle autorizzazioni. Il Tribunale ha sottolineato che il comitato per l'approvazione, del quale la ricorrente è membro, adotta soltanto un parere non vincolante, poiché la decisione finale spetta alla federazione. In secondo luogo, esso ha affermato che, in pratica, l'argomento della ricorrente mette in discussione la validità del regolamento n. 1107/2009, e non quella del regolamento impugnato.

89. Pur non ritenendo che la partecipazione al comitato per l'approvazione sia, di per sé, un argomento decisivo, non posso che concordare con alcune delle critiche mosse dalla ricorrente all'ordinanza impugnata.

⁵⁹ Ai sensi dell'articolo 43, paragrafi da 1 a 5, del regolamento n. 1107/2009, un'autorizzazione è rinnovata dalle autorità dello Stato membro su richiesta del suo titolare.

⁶⁰ Il corsivo è mio.

⁶¹ Il corsivo è mio.

90. In primo luogo, non vedo per quale motivo, in questo contesto, sarebbe decisivo il fatto che il parere del comitato per l'approvazione non ha carattere *vincolante*. Le parti non contestano che l'adozione di tale parere sia un *requisito procedurale essenziale* ai sensi del diritto costituzionale belga. Infatti, semplicemente, senza il parere di tale comitato, la federazione non può procedere, in una direzione o nell'altra. La natura non vincolante del parere non significa, quindi, che tale parere sia privo di rilevanza⁶².

91. Il ragionamento del Tribunale su tale punto è ancora più disorientante se si considera che difficilmente si concilia con la giurisprudenza della Corte di giustizia concernente procedure analoghe a livello dell'Unione. Secondo tale giurisprudenza, se l'intervento di una determinata istituzione o di un determinato organo è richiesto dalla normativa, la sua partecipazione è essenziale per il legittimo svolgimento del procedimento. Il fatto che tale istituzione o organo abbia, per sua stessa natura o per le caratteristiche specifiche della procedura in questione, un ruolo puramente consultivo o di supporto è irrilevante. L'approccio della Corte è coerente, indipendentemente dal tipo di istituzione o organo tenuto a partecipare alla procedura⁶³.

92. L'adozione del regolamento impugnato determina l'avvio, a livello nazionale, di un procedimento per il rinnovo delle autorizzazioni negli Stati membri. In Belgio, tale procedimento esige la partecipazione della ricorrente. Pertanto, il regolamento impugnato genera in capo alla ricorrente un obbligo di natura procedurale e di rilevanza costituzionale.

93. Inoltre, tale obbligo va oltre il mero dovere della ricorrente di sedere nel comitato per l'approvazione. È certamente vero, come sostiene la Commissione, che il regolamento impugnato non priva la ricorrente del suo diritto di partecipare a tale comitato. Tuttavia, questa obiezione non affronta il vero problema. A tale riguardo, l'elemento decisivo è il fatto che il regolamento impugnato limita fortemente l'esercizio delle prerogative della ricorrente in seno al comitato per l'approvazione.

94. La ricorrente, una regione del Regno del Belgio, è tenuta, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, ad adottare ogni misura idonea ad assicurare l'adempimento degli obblighi derivanti dal regolamento impugnato e ad astenersi da qualsiasi misura che possa compromettere la realizzazione dell'obiettivo perseguito da tale regolamento.

95. Di conseguenza, il comitato per l'approvazione e i suoi membri non godono di un reale margine di manovra per quanto riguarda le decisioni da adottare a seguito dell'adozione del regolamento impugnato. Nella misura in cui il regolamento impugnato ha dichiarato il glifosato una sostanza «sicura», l'esito di tali procedimenti nazionali non è affatto *dubbio*⁶⁴ e su di esso la partecipazione della ricorrente non può avere alcuna reale influenza. Qualsiasi opposizione o obiezione in tale contesto potrebbe costituire una violazione dell'articolo 4, paragrafo 3, TFUE, che potrebbe condurre, tra l'altro, a un procedimento di infrazione nei confronti del Belgio ai sensi degli articoli 258 e 259 TFUE⁶⁵, e/o a ricorsi per responsabilità dello Stato da parte dei titolari delle autorizzazioni ai sensi della giurisprudenza Francovich⁶⁶.

96. Ciononostante, la Commissione sostiene altresì che la partecipazione della ricorrente al comitato è irrilevante ai fini della presente causa poiché deriva esclusivamente dal diritto nazionale.

62 V., inter alia, articoli 8, 19, 24, paragrafo 1, 25, 27, paragrafo 2 e 29, paragrafi 1 e 2, del regio decreto.

63 Tale è il caso del Parlamento [v., ad esempio, sentenza del 10 maggio 1995, Parlamento/Consiglio (C-417/93, EU:C:1995:127, punto 9)] così come di altri organi che intervengono nel procedimento legislativo, quali il Comitato economico e sociale europeo [v., in tal senso, sentenza del 9 luglio 1987, Germania e a./Commissione (281/85, da 283/85 a 285/85 e 287/85, EU:C:1987:351, punti da 37 a 39)]. Lo stesso principio è stato applicato in cause concernenti organi consultivi che intervengono in procedimenti amministrativi, ad esempio nei settori del diritto della concorrenza [v. sentenza del 21 settembre 2017, Feralpi/Commissione, (C-85/15 P, EU:C:2017:709, punti da 23 a 48)], o nel caso di questioni relative al personale [v., ad esempio, sentenza del 21 aprile 1983, Ragusa/Commissione (282/81, EU:C:1983:105, punto 18)].

64 Nel senso di cui alla giurisprudenza citata supra, al punto 54.

65 V., ad esempio, sentenza del 16 gennaio 2003, Commissione/Italia (C-388/01, EU:C:2003:30, punti 26 e 27).

66 Sentenza del 19 novembre 1991, Francovich e a. (C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428)

97. Tale obiezione non può essere accolta. Il diritto dell'Unione non disciplina, né può disciplinare la ripartizione interna delle competenze operata da uno Stato membro nel proprio seno, in particolare tra le autorità centrali, regionali o locali⁶⁷. Qualora il diritto dell'Unione riconosca poteri o imponga obblighi agli Stati membri ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione, il modo in cui l'esercizio di detti poteri e l'adempimento di detti obblighi possono essere affidati dagli Stati membri a determinati organi interni dipende unicamente dal sistema costituzionale dei singoli Stati⁶⁸. L'articolo 4, paragrafo 2, TUE obbliga l'Unione a rispettare, fra l'altro, l'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali⁶⁹. Nella presente causa, la Commissione pare dunque soffrire di «cecità regionale»⁷⁰: la sua obiezione implica una noncuranza per la struttura costituzionale belga e si pone quindi in contrasto con l'articolo 4, paragrafo 2, TUE.

98. Infine, devo aggiungere che il punto 58 dell'ordinanza impugnata è, come sottolinea la ricorrente, errato. Nel presente procedimento, la ricorrente non contesta in alcun modo il quadro normativo previsto dal regolamento n. 1107/2009. La ricorrente non sostiene, ad esempio, che il procedimento previsto da tale regolamento sia illegittimo o inapplicabile nel caso di specie. Infatti, la ricorrente contesta il risultato a cui tale procedimento ha condotto in *un caso specifico*, per effetto di alcuni presunti errori, derivanti da un'applicazione erranea delle disposizioni del regolamento n. 1107/2009.

d) Riconoscimento reciproco

99. Trovo inoltre convincenti le argomentazioni della ricorrente in merito ai punti da 60 a 64 dell'ordinanza impugnata. In sostanza, in tali passaggi il Tribunale non ha tenuto conto dell'automaticità intrinseca nella procedura di riconoscimento reciproco di cui agli articoli da 40 a 42 del regolamento n. 1107/2009. L'interpretazione data a tali disposizioni dal Tribunale è, a mio avviso, erranea.

100. A norma dell'articolo 40, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009, uno Stato membro può rifiutare di riconoscere l'autorizzazione concessa da un altro Stato membro ma, se quest'ultimo appartiene alla stessa zona⁷¹, lo Stato membro *autorizza* (in termini imperativi) il prodotto alle stesse condizioni dello Stato membro di riferimento.

101. È vero che, ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 3, di detto regolamento, lo Stato membro ha la possibilità di rifiutare di riconoscere l'autorizzazione di Stati membri appartenenti alla stessa zona. Tuttavia, ciò è possibile *soltanto se*: i) altre misure sono inefficaci e ii) «se, a motivo delle *sue condizioni ambientali o agricole specifiche*, ha fondate ragioni per ritenere che il prodotto in questione comporti ancora un rischio inaccettabile per la salute umana o degli animali o per l'ambiente»⁷².

102. Pertanto, il regolamento n. 1107/2009 non autorizza le autorità belghe, siano esse centrali o regionali, a opporsi all'applicazione del sistema del riconoscimento reciproco in casi, come quello di specie, in cui esse ritengano che il prodotto in questione sia *intrinsecamente* nocivo per la salute umana o animale o per l'ambiente (anziché a causa delle specifiche circostanze ambientali o agricole

67 V., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2010, Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505, punti 69 e 70).

68 V. sentenza del 12 giugno 2014, Digibet e Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, punto 33).

69 V., in tal senso, sentenze del 21 dicembre 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985, punto 40), e del 12 giugno 2014, Digibet e Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, punto 34).

70 Prendo in prestito l'espressione da Weatherill, S., «The Challenge of the Regional Dimension in the European Union», in Weatherill and Bernitz (a cura di), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Hart, Oxford, 2005, pag. 1.

71 Al fine di agevolare il riconoscimento reciproco delle autorizzazioni, l'Unione è stata suddivisa in varie zone in cui le condizioni agricole, fitosanitarie e ambientali (comprese quelle climatiche) sono considerate comparabili. V., in particolare, considerando 29, articolo 3, n. 17) e allegato I del regolamento n. 1107/2009.

72 Il corsivo è mio. V. anche considerando 29 del regolamento n. 1107/2009.

esistenti nel loro territorio). Ai sensi dell'allegato I del regolamento n. 1107/2009, il Belgio appartiene alla «Zona B – Centro», che non sembra particolarmente circoscritta, comprendendo anche Repubblica ceca, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Ungheria, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Romania, Slovenia e Slovacchia (inoltre, fino al 31 gennaio 2020, tale zona comprendeva anche il Regno Unito).

103. Pertanto, per opporsi al riconoscimento reciproco quando uno Stato membro appartenente alla stessa zona ha concesso un'autorizzazione, le autorità belghe dovrebbero effettivamente eludere le disposizioni del regolamento n. 1107/2009. Esse dovrebbero escogitare un argomento fittizio e sostenere che il glifosato non è sicuro a causa di talune particolari circostanze agricole o ambientali in Belgio, nella consapevolezza della falsità e del carattere artificioso di tale argomento. In sostanza, tali autorità dovrebbero violare il diritto dell'Unione affinché le parti interessate avviino un procedimento dinanzi ai giudici nazionali⁷³ e questi ultimi possano, a loro volta, proporre un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE sulla validità del regolamento n. 1107/2009. Trattasi esattamente della situazione che i redattori dei Trattati hanno inteso evitare quando hanno deciso di modificare (l'attuale) articolo 263 TFUE, specificamente per quanto concerne i ricorrenti non privilegiati⁷⁴. Pare lecito supporre che, se la violazione della legge non è stata ritenuta una buona soluzione per le persone fisiche o giuridiche private, essa lo è ancor meno per le autorità pubbliche degli Stati membri.

104. L'importanza delle conseguenze giuridiche della condotta delle autorità degli Stati membri, derivanti dai meccanismi di riconoscimento reciproco previsti dalla normativa dell'Unione, non può essere trascurata, come ha fatto il Tribunale nell'ordinanza impugnata. Dinanzi a simili meccanismi di riconoscimento reciproco, infatti, i giudici dell'Unione hanno tenuto debitamente conto di tali conseguenze nel valutare se un ricorrente fosse direttamente interessato da un atto dell'Unione che determina l'applicazione di tali meccanismi⁷⁵.

e) Conclusione provvisoria

105. Alla luce di quanto precede, ritengo che il Tribunale abbia interpretato e applicato erroneamente l'articolo 263, quarto comma, TFUE nel valutare la condizione dell'incidenza diretta.

106. In sintesi, il regolamento impugnato ha prodotto effetti giuridici che hanno modificato la situazione giuridica della ricorrente almeno per quanto riguarda quattro aspetti. *In primo luogo*, la ricorrente non ha potuto esercitare, come intendeva, le sue competenze autonome in materia di disciplina dell'uso di prodotti fitosanitari nel suo territorio. *In secondo luogo*, il regolamento impugnato ha obbligato le autorità belghe, ivi compresa la ricorrente, a mantenere la validità delle autorizzazioni esistenti per l'intero periodo di tempo richiesto ai fini del completamento dei procedimenti di rinnovo di tali autorizzazioni. *In terzo luogo*, il regolamento impugnato ha determinato l'avvio di una procedura alla quale la ricorrente era tenuta a partecipare e in cui non ha potuto, né de jure, né de facto, avvalersi delle prerogative a essa conferite dalla Costituzione belga. *In quarto luogo*, il regolamento impugnato ha altresì imposto alla ricorrente di riconoscere, per effetto del sistema di riconoscimento reciproco, le autorizzazioni concesse dagli Stati membri appartenenti alla stessa zona. Nonostante i dubbi che la ricorrente nutre in merito alla natura dannosa del glifosato, in generale, essa non è legittimata a rifiutare il riconoscimento, salvo che agisca in violazione dei suoi obblighi derivanti dal diritto dell'Unione.

107. È importante sottolineare che tutti questi effetti sono imputabili al regolamento impugnato. Non vi è alcuna misura d'esecuzione «intermedia» che spezzi il nesso di causalità tra il regolamento impugnato e la modifica della situazione giuridica della ricorrente.

⁷³ L'articolo 36, paragrafo 3, quarto comma, così dispone: «Gli Stati membri prevedono la possibilità d'impugnare la decisione di rifiuto dell'autorizzazione di tali prodotti dinanzi ai giudici nazionali o ad altri organi di ricorso».

⁷⁴ V. *infra*, paragrafo 168 delle presenti conclusioni.

⁷⁵ V., in tal senso, sentenza del 13 marzo 2008, Commissione/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, punto 51), e del 17 febbraio 2011, FIFA/Commissione (T-385/07, EU:T:2011:42, punti 40 e 41).

B. Primo motivo: erronea interpretazione della convenzione di Aarhus

108. Essendo giunto alla conclusione che il Tribunale abbia commesso un errore nell'interpretazione dell'articolo 263, quarto comma, TFUE e delle disposizioni del regolamento n. 1107/2009, non sarebbe necessario approfondire le questioni sollevate dal primo motivo della ricorrente. Tuttavia, nell'ipotesi in cui la Corte non condivida la mia opinione sul punto, svolgerò alcune brevi considerazioni concernenti gli argomenti della ricorrente fondati sulla convenzione di Aarhus.

1. Argomenti delle parti

109. Con il suo primo motivo, la ricorrente contesta al Tribunale di non aver tenuto conto, ai punti da 34 a 37 dell'ordinanza impugnata, dell'articolo 9 della convenzione di Aarhus nell'esaminare la ricevibilità del ricorso. La ricorrente ritiene che, poiché il suo ricorso rientra nell'ambito di applicazione di tale convenzione, le condizioni di ricevibilità previste dall'articolo 263, quarto comma, TFUE *devono* essere interpretate alla luce dell'articolo 9 della convenzione di Aarhus, relativo all'accesso alla giustizia. A tale riguardo, la ricorrente invoca due relazioni adottate nel 2011 e nel 2017 dal Compliance Committee (comitato di controllo, un comitato delle Nazioni Unite incaricato di verificare il rispetto di tale convenzione), ai sensi delle quali la giurisprudenza della Corte in materia di legittimazione ad agire non sarebbe conforme all'articolo 9, paragrafi 3 e 4, della convenzione⁷⁶.

110. Ad avviso della ricorrente, il Tribunale ha commesso un errore nel ritenere che le due nozioni di «pubblico» e «autorità pubblica» di cui all'articolo 2, punti 2) e 4), della convenzione siano mutualmente esclusive e che la ricorrente rientri in quest'ultima. La ricorrente ritiene che una distinzione così rigida sia contraria alla formulazione e allo spirito della convenzione. Tale interpretazione sarebbe inoltre confermata, indirettamente, dall'articolo 2, paragrafo 2, lettere b) e c), che estende la nozione di autorità pubblica a taluni soggetti privati: la ricorrente sostiene, pertanto, che debba valere anche il contrario.

111. Infine, la ricorrente sostiene che, contrariamente a quanto affermato nell'ordinanza impugnata, essa aveva sufficientemente spiegato in che modo un'interpretazione dell'articolo 263, quarto comma, TFUE alla luce della convenzione di Aarhus poteva, nella presente causa, incidere sulla questione se la ricorrente fosse direttamente interessata dal regolamento impugnato.

112. La Commissione, dal canto suo, ritiene che le condizioni di ricevibilità di un ricorso di annullamento non possono dipendere dalla loro interpretazione alla luce delle disposizioni della convenzione di Aarhus. In ogni caso, la Commissione concorda con il Tribunale sul fatto che, in primo grado, la ricorrente non ha spiegato in maniera adeguata e concreta in che modo le disposizioni della convenzione di Aarhus potevano incidere sulla valutazione della ricevibilità del ricorso nella presente causa.

113. Inoltre, secondo la Commissione, il riferimento alle due relazioni del comitato di controllo è fuori luogo. In primo luogo, tali relazioni non sono mai state formalmente adottate dalle Parti della convenzione. In secondo luogo, la loro portata *ratione materiae* è più circoscritta rispetto a quanto sostenuto dalla ricorrente. In terzo luogo, le relazioni non menzionano alcun obbligo specifico di estendere alle autorità locali le prerogative da concedere alle organizzazioni non governative (ONG) e ad altre associazioni.

⁷⁶ Relazione del comitato di controllo, Addendum, Conclusioni e raccomandazioni relative alla comunicazione ACCC/C/2008/32 (parte I) concernente l'osservanza da parte dell'Unione europea, adottate il 14 aprile 2011; e Conclusioni e raccomandazioni del comitato di controllo relative alla comunicazione ACCC/C/2008/32 (parte II) concernente l'osservanza da parte dell'Unione europea, adottate dal comitato di controllo il 1° marzo 2017.

2. Analisi

114. La Corte ha costantemente affermato che l'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus non è dotato di effetto diretto⁷⁷. Tuttavia, nella presente causa, ai giudici dell'Unione non è stato chiesto di verificare la validità di un atto dell'Unione rispetto alla convenzione di Aarhus, bensì, semplicemente, di interpretare le norme del trattato FUE sulla legittimazione ad agire *alla luce* di tale convenzione. Pertanto, il dovere di interpretazione conforme non è subordinato al fatto che la disposizione in questione abbia effetto diretto.

115. La Corte ha statuito che i *giudici nazionali* sono tenuti a «interpretare, nei limiti del possibile, le norme processuali concernenti le condizioni che devono essere soddisfatte per proporre un ricorso amministrativo o giurisdizionale in conformità sia degli scopi dell'[articolo 9, paragrafo 3], della convenzione di Aarhus sia dell'obiettivo di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione, al fine di permettere [alle organizzazioni per la tutela dell'ambiente] di contestare in giudizio una decisione adottata a seguito di un procedimento amministrativo eventualmente contrario al diritto ambientale dell'Unione»⁷⁸. In talune cause, la Corte si è spinta sino a dichiarare contrari alle disposizioni del diritto dell'Unione, interpretate alla luce della convenzione di Aarhus, taluni requisiti del diritto nazionale che limitavano l'accesso alla giustizia⁷⁹.

116. Sebbene la Corte non abbia ancora avuto l'opportunità di statuire in senso analogo per quanto concerne i procedimenti giurisdizionali dell'Unione, non vedo per quale motivo tali principi non dovrebbero essere ugualmente validi. La Commissione sostiene, correttamente, che i trattati internazionali non possono derogare o prevalere sul diritto primario dell'Unione. Tuttavia, il diritto primario può e deve essere interpretato, ove opportuno e per quanto possibile, in conformità al diritto internazionale⁸⁰.

117. Non posso quindi che concordare con la posizione espressa dall'avvocato generale Jääskinen, il quale ha sottolineato la necessità di un approccio coerente in materia⁸¹. Ciò che si richiede ai giudici nazionali si deve esigere anche dai giudici dell'Unione. L'articolo 263 TFUE è una manifestazione del principio del controllo giurisdizionale effettivo sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»). Anche l'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus è, nel suo settore specifico, un'espressione dello stesso principio. La Corte ha espressamente stabilito un nesso tra tali disposizioni nella sua giurisprudenza⁸².

118. Tuttavia, non vedo come ciò possa produrre conseguenze nella presente causa, per un motivo piuttosto semplice.

119. La convenzione di Aarhus opera una chiara distinzione tra i titolari dei diritti («pubblico» o «pubblico interessato», come definiti all'articolo 2, punti 4 e 5, della convenzione) e l'«autorità pubblica» (definita all'articolo 2, punto 2, della convenzione) sulla quale incombono obblighi corrispondenti.

⁷⁷ V., ad esempio, sentenza del 13 gennaio 2015, Consiglio e a./Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (da C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2015:4, punto 55 e giurisprudenza ivi citata).

⁷⁸ Sentenze dell'8 marzo 2011, Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punti 50 e 51), e del 15 marzo 2018, North East Pylon Pressure Campaign e Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, punto 57).

⁷⁹ V., ad esempio, sentenza del 12 maggio 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289).

⁸⁰ V., ad esempio, sentenze del 4 dicembre 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punto 22); del 6 settembre 2017, Intel/Commissione (C-413/14 P, EU:C:2017:632, punto 49); e del 10 dicembre 2018, Wightman e a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punti 70 e 71).

⁸¹ Cause riunite Consiglio e Parlamento/Commissione e Commissione/Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (da C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2014:310, paragrafo 132).

⁸² V., ad esempio, sentenza del 3 ottobre 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e a. (C-197/18, EU:C:2019:824, punto 33).

120. È possibile, di fatto, che alcuni membri del «pubblico» *transitivo* occasionalmente dall'una all'altra definizione e siano considerati, in situazioni specifiche, «autorità pubblica» ai fini dell'articolo 2, punto 2, lettere b) o c) della convenzione. Si può immaginare, ad esempio, la situazione di una persona (fisica) alla quale un'agenzia per la tutela dell'ambiente abbia delegato determinati compiti. Tale persona potrebbe essere, al contempo: i) un'«autorità pubblica», allorché svolga professionalmente i compiti delegati dai poteri pubblici e ii) un membro del «pubblico interessato» allorché agisca in veste di privato nel quadro di questioni ambientali non connesse alle sue funzioni ufficiali.

121. Tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, ciò non significa che lo scenario inverso sia ugualmente possibile. Non rinvento alcuna base, nella convenzione di Aarhus, per ritenere che, in talune situazioni specifiche, un'autorità pubblica, o tantomeno un governo a livello regionale, che rientra chiaramente nell'articolo 2, punto 2, lettera a), della convenzione, possa diventare anche «pubblico interessato».

122. Ciò vale in particolare per le materie in cui l'autorità agisce in qualità di persona di diritto pubblico, come chiaramente avviene nel presente procedimento, adottando divieti e imponendo obblighi ad altre persone in relazione al medesimo oggetto. Tralascero il dibattito, indubbiamente intrigante, concernente la questione se una persona giuridica di diritto pubblico possa, per definizione, essere «pubblico (interessato)» per quanto concerne settori nei quali non può agire con le prerogative dei poteri pubblici⁸³. Ciò che, a mio avviso, è in ogni caso assiomaticamente escluso è che un'autorità pubblica, quando agisca in qualità di potere pubblico, possa essere al contempo «pubblico interessato» per quanto concerne materie che rientrano nella sua competenza.

123. Quest'ultimo è esattamente il caso della regione di Bruxelles-Capitale per quanto concerne la protezione dell'ambiente, la disciplina dell'uso di pesticidi e il divieto dei glifosati sul suo territorio. In tali materie, come è stato rilevato nella sezione precedente, la regione è l'autorità pubblica competente. Essa non può quindi essere, al contempo «pubblico interessato».

124. Pertanto, sebbene non vi siano dubbi sul fatto che i redattori della convenzione di Aarhus avessero effettivamente in mente la più ampia partecipazione al processo decisionale e il più ampio accesso alla giustizia in materia ambientale, non credo che tale obiettivo fosse inteso a comprendere anche l'instaurazione di procedimenti giudiziari da parte di autorità pubbliche nei confronti di altre autorità pubbliche o addirittura di loro stesse.

125. In conclusione, ritengo che, a differenza del secondo motivo della ricorrente, il primo motivo debba essere respinto.

C. Un intermezzo, un passo indietro e il quadro d'insieme (insoddisfacente)

126. Ritengo che il primo motivo della ricorrente non possa chiaramente essere accolto. Tuttavia, tale argomento è indicativo di una difficoltà maggiore. Infatti, a prima vista, è bizzarro il tentativo di un'autorità pubblica (cioè di un potere pubblico) che ha il compito di attuare e applicare il diritto dell'Unione al suo livello di governance, di invocare improvvisamente uno strumento progettato per i singoli e le ONG (segnatamente coloro che, in un certo senso, desiderano proteggersi da quel potere).

⁸³ In particolare negli Stati membri in cui il *principio di legalità* nell'esercizio di tutti i poteri pubblici è applicato rigorosamente, nel senso che lo Stato e le autorità pubbliche possono agire soltanto sulla base e nel rispetto della legge.

127. Dopo una seconda riflessione più attenta, tale idea cessa di essere curiosa e diviene alquanto preoccupante. Infatti, a fronte di un'applicazione meccanica e formalistica delle regole di legittimazione concepite parecchi anni orsono per le persone fisiche e giuridiche (principalmente private) tale regione si trova, in sostanza, in un vicolo cieco: essa non è, stricto sensu, uno Stato membro, che ai fini dell'accesso ai giudici dell'Unione, è sempre stato concepito come il governo centrale, e non appartiene neppure al pubblico (interessato).

128. Approfitto di questa opportunità per una pausa e una breve riflessione sulle questioni più ampie emergenti dalla presente impugnazione. Gli argomenti tecnici discussi nelle precedenti sezioni non dovrebbero distogliere questioni di più ampia portata, che meritano un'analisi: quali dovrebbero essere le norme corrette in materia di accesso ai giudici dell'Unione delle regioni e di altri enti federati degli Stati membri (1) e in che modo tale accesso, presumibilmente più ampio, si collocherebbe all'interno della struttura giurisdizionale attuale dell'Unione (2).

1. Regioni e altri enti federati come parti in causa dinanzi ai giudici dell'Unione

129. L'articolo 4, paragrafo 2, TUE dichiara solennemente che «[l']Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali».

130. Non sorprende quindi che, ai sensi di una serie di altre specifiche disposizioni di diritto primario, le particolari caratteristiche delle varie regioni europee, oltre ad essere al centro della politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione⁸⁴, debbano essere prese in considerazione dalle istituzioni dell'Unione in un'ampia gamma di politiche dell'Unione, ivi compresa quella ambientale⁸⁵. Le regioni europee hanno un ruolo importante da svolgere all'interno del progetto europeo. La loro partecipazione al processo legislativo dell'Unione attraverso il Comitato delle regioni non ne è che un esempio. Inoltre, le regioni o qualsiasi altro ente federato degli Stati membri possono essere responsabili per l'attuazione del diritto dell'Unione nei settori di loro competenza.

131. Non intendo suggerire che, per questo motivo, le regioni o altri enti substatuali nazionali dovrebbero essere automaticamente equiparati a uno Stato membro. Agli occhi dei Trattati, essi non sono Stati membri. Rimane, tuttavia, la questione di quegli enti di uno Stato membro che, ai sensi della Costituzione nazionale, rappresentano effettivamente lo Stato membro, a tutti i fini pratici e per quanto riguarda l'esercizio di determinate competenze. Trattasi del caso di competenze specifiche, concrete, delegate a tali enti, che essi esercitano in modo autonomo e attraverso le quali tali enti esercitano poteri pubblici dell'Unione. Ci si chiede se una simile scelta costituzionale possa trovare spazio all'interno dei Trattati per quanto concerne l'accesso ai giudici dell'Unione.

132. La risposta è indubbiamente affermativa. Infatti, in una certa misura, tale scelta è stata già accettata. La risposta è, a mio avviso, decisamente semplice: il criterio Vlaams Gewest⁸⁶, applicato in uno spirito aperto di cooperazione leale e sincera. Ogniquale, a prima vista, a un ente federato di uno Stato membro siano attribuite, in base alla Costituzione nazionale, competenze autonome specifiche in una determinata materia, competenze che tale ente non può esercitare come intende come conseguenza diretta di un atto dell'Unione, lo stesso dovrebbe essere legittimato a impugnare l'atto in questione.

133. Vi sono due elementi che è opportuno evidenziare chiaramente: l'utilizzo dell'espressione «a prima vista» e il riferimento a «uno spirito aperto di cooperazione leale e sincera».

⁸⁴ Parte terza, titolo XVIII, TFUE.

⁸⁵ V., in particolare, articolo 39, paragrafo 2, TFUE (politica agricola comune), articolo 46 (mercato interno), articolo 91, paragrafo 2 e articolo 96, paragrafo 2, TFUE (trasporti), articolo 107, paragrafo 3, TFUE (aiuti di Stato), articolo 167, paragrafo 1, TFUE (cultura), articolo 170, paragrafo 2, TFUE (reti transeuropee), e articolo 191, paragrafi 2 e 3, TFUE (ambiente).

⁸⁶ Descritto supra, ai paragrafi da 58 a 62 delle presenti conclusioni.

134. L'espressione «a prima vista» indica, semplicemente, l'accertamento dell'esistenza di una competenza in materia, il cui esercizio è direttamente ostacolato: ci si deve chiedere se l'ente federato possa validamente legiferare nella materia in questione. Non è necessario, né opportuno, che i giudici dell'Unione avviino una discussione dettagliata sulla ripartizione delle competenze all'interno di uno Stato membro, impegnandosi in una minuziosa dissezione di questioni la cui soluzione spetta, di fatto, al giudice (costituzionale) nazionale. Inoltre, in termini comparativi e strutturali, vi è sempre qualcosa di anomalo in un sistema di controllo giurisdizionale in cui si spende molta più energia su questioni di ricevibilità anziché di merito.

135. Il riferimento a uno «spirito aperto» indica che questo genere di situazioni devono essere apprezzate per ciò che realmente sono: un tipo di «Organstreitigkeiten» (contenzioso istituzionale) intraeuropeo sui generis, in cui un'unità del potere pubblico dello Stato membro, incaricato del recepimento e dell'attuazione del diritto dell'Unione, ossia l'effettivo organo di regolamentazione, e non (semplicemente) un (altro) destinatario della normativa dell'Unione, intende manifestare il proprio scontento. Pertanto, l'applicazione meccanica e formale (o formalistica) a tali enti della restrittiva giurisprudenza in materia di legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati è concettualmente errata.

136. In sintesi, applicando i principali concetti di un'opera di teoria sociale ben nota, se si esige *lealtà* (o, più concretamente, azione), deve essere data *voce*, o è probabile che si considererà *l'uscita*⁸⁷.

2. Incidenza diretta e individuale e l'arte del controllo del traffico

137. Vi è, infine, il quadro globale dell'accesso ai giudici dell'Unione. Sono ben lungi dal suggerire che le categorie dell'interesse diretto e individuale debbano essere radicalmente reinterpretate e i cancelli debbano essere improvvisamente aperti. Infatti, vari sistemi giuridici, compresi quelli degli Stati membri subordinano la possibilità, per i singoli, di impugnare normative di applicazione generale a determinate condizioni che richiedono la dimostrazione di essere interessati dall'atto in questione.

138. Tuttavia, la tendenza a interpretare e applicare tali norme in modo eccessivamente restrittivo è motivo di preoccupazione, soprattutto 10 anni dopo il Trattato di Lisbona, che avrebbe dovuto mitigare almeno in parte tali problemi. Analizzando con occhio critico la giurisprudenza dei giudici dell'Unione, in particolare le numerose ordinanze del Tribunale, non si può non rimanere sorpresi dallo zelo e dalla creatività con cui viene rilevata l'assenza di incidenza diretta o, addirittura, di interesse ad agire. La presente impugnazione offre un ulteriore esempio di tale approccio e spirito generale. Essa induce a chiedersi quali soggetti potrebbero mai essere interessati dagli atti dell'Unione se non sono considerate interessate neppure le regioni degli Stati membri chiamate ad attuarli e farli rispettare.

139. Certamente, la risposta tradizionale è che l'ordinamento giuridico dell'Unione offre un sistema completo di rimedi. Pertanto, l'assenza di legittimazione ad agire ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE non impedisce che la questione sia sottoposta, in ultima istanza, alla Corte, attraverso un rinvio pregiudiziale di validità proposto da un giudice nazionale⁸⁸.

⁸⁷ Hirschman, A.O., *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1970.

⁸⁸ V. recentemente, ad esempio, sentenze del 28 marzo 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punti da 66 a 68 e giurisprudenza ivi citata), e del 13 marzo 2018, European Union Copper Task Force/Commissione (C-384/16 P, EU:C:2018:176, punti da 112 a 114 e giurisprudenza ivi citata).

140. Non intendo riproporre le argomentazioni concernenti il motivo per cui ciò non è concettualmente del tutto giustificato⁸⁹. Inoltre, non individuerò i singoli casi in cui questo dogma è solito rivelarsi errato. Parimenti, non intendo riaprire il dibattito sul doppio criterio di giudizio e sulla misura in cui tale interpretazione dell'articolo 263, quarto comma, del TFUE sia conforme al diritto di accesso a un giudice ai sensi dell'articolo 47 della Carta e al principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE.

141. Mi limiterò invece a concludere con due elementi strutturali che depongono a favore di un'interpretazione più ampia dei criteri di incidenza diretta e individuale, almeno per quanto concerne alcune categorie di ricorrenti non privilegiati *atipici*, come le regioni in cause come la presente.

142. In primo luogo, vi è la nuova architettura giurisdizionale dell'Unione. Probabilmente, la limitazione in via giurisprudenziale dell'accesso diretto, compensata da un generoso riconoscimento dell'accesso indiretto attraverso il procedimento di rinvio pregiudiziale era una buona ricetta nei primi anni 2000. Tuttavia, a distanza di circa 20 anni, con una struttura della giurisdizione dell'Unione drasticamente mutata⁹⁰, continuare a insistere su un accesso limitato attraverso una porta sufficientemente grande e, al contempo, consentire un accesso libero, per le medesime questioni, attraverso un'altra porta che, ormai, è divenuta più stretta, non può che condurre a una congestione e a un evidente abbassamento della qualità del traffico.

143. In secondo luogo, ciò dovrebbe valere, in particolare, per questioni complesse, normative e tecniche che richiedono una raccolta piuttosto ampia di prove, pareri di esperti o dati (scientifici). La questione della sicurezza di alcuni pesticidi è un ottimo esempio all'interno di questa categoria. Mi chiedo se non sarebbe più opportuno che tale questione fosse inizialmente oggetto di un contenzioso di merito approfondito dinanzi a una giurisdizione di primo grado, il Tribunale, in cui possano essere raccolte tutte le prove e i dati e in cui possano essere sentiti gli intervenienti interessati, per poi procedere, eventualmente, a un'impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia, e se tale via non sia preferibile rispetto ad affrontare simili questioni che, in fin dei conti, vertono sulla validità di atti regolamentari dell'Unione, nel quadro di un procedimento di rinvio pregiudiziale.

144. È soprattutto in casi così complessi che il consueto dogma della via alternativa pienamente operativa, sotto forma di domanda di pronuncia pregiudiziale, si scontra con gravi difficoltà. Ricordo che, in sede pregiudiziale, la Corte non raccoglie alcuna prova, non ascolta praticamente mai periti, e l'accertamento dei fatti (o più frequentemente, purtroppo, in cause tecniche così complesse, il non accertamento dei fatti) è rimesso in via esclusiva al giudice del rinvio. Per effetto dei limiti al numero di potenziali intervenienti, la Corte è spesso costretta a decidere su questioni profondamente scientifiche e di fatto sulla base di scarsi dati provenienti dalle parti intervenienti o dal giudice del rinvio.

145. Mi chiedo se non sarebbe quindi più ragionevole permettere che cause di questo tipo vengano avviate dinanzi al Tribunale, presso il quale è possibile presentare e dibattere in modo adeguato tutte le prove e i dati scientifici necessari, anziché trattare indirettamente la questione del glifosato in sede di pronuncia pregiudiziale⁹¹. Al di là del problema delle conoscenze tecniche e del necessario livello di

89 Ricordo la serie di convincenti argomenti avanzati nelle conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa *Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio* (C-50/00 P, EU:C:2002:197), tuttora validi.

90 A seguito dell'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2015, recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (GU 2015, L 341, pag. 14).

91 V., a tale riguardo, l'ordinanza di rinvio (alquanto concisa) del Tribunal correctionnelle de Foix (Tribunale penale di Foix, Francia), che ha dato origine alla sentenza del 1° ottobre 2019, *Blaise e a.* (C-616/17, EU:C:2019:800). In tale causa, il fatto che il sig. Blaise e altri soggetti avessero fatto irruzione in negozi nel dipartimento di Ariège (Francia) e danneggiato alcuni bidoni di diserbanti contenenti glifosato nonché alcune vetrine, ha condotto all'instaurazione di un procedimento penale per deterioramento e degradazione di beni altrui nei loro confronti. Su tale base, la Corte ha valutato una serie di questioni piuttosto complesse concernenti la validità del regolamento n. 1107/2009 nel contesto dell'autorizzazione del glifosato come sostanza attiva.

dettaglio degli argomenti, vi è anche la questione più ampia dell'accesso e della legittimazione: mi chiedo come sia possibile che una regione dotata di competenze in materia ambientale non goda di legittimazione ad agire per contestare l'autorizzazione dell'Unione ai glifosati, mentre privati che distruggono vetrine ed espositori possiedono sia un interesse, sia una legittimazione ad agire⁹².

146. Certamente, si tratta di due tipi diversi di procedimenti. Tuttavia, è proprio questo quadro generale, ivi compresa l'interazione tra i tipi di procedimenti dinanzi a questa Corte e l'accesso alla stessa, che appare problematico. Mi chiedo (ovviamente in via del tutto ipotetica) se non sarebbe più utile, per la regione di Bruxelles-Capitale, anziché instaurare regolarmente un ricorso dinanzi al Tribunale, chiedere ai suoi dipendenti di vandalizzare alcuni negozi a Bruxelles⁹³.

147. In conclusione, collegando i due punti generali esposti in questa sezione, anziché attendere la realizzazione della possibilità prevista dall'articolo 256, paragrafo 3, TFUE, la cui complessità la rende uno scenario improbabile in un futuro prossimo⁹⁴, l'alternativa praticabile a breve e medio termine è quella di incanalare questo tipo di cause dinanzi al Tribunale, attraverso un'interpretazione più ragionevole dei criteri di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE, almeno per quanto concerne alcuni ricorrenti non privilegiati, come la ricorrente di cui al presente procedimento.

D. Conseguenze della valutazione: decisione della presente causa

148. Sono giunto alla conclusione che il Tribunale abbia erroneamente dichiarato il ricorso in primo grado irricevibile per il motivo che il ricorrente non era *direttamente interessato*. Qualora la Corte giungesse alla medesima conclusione, dovrebbe esaminare se siano soddisfatte le altre condizioni per la legittimazione ad agire della ricorrente ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Infatti, se non fossero soddisfatte le altre condizioni di legittimazione previste da tale disposizione, l'ordinanza impugnata dovrebbe essere confermata e il ricorso respinto, nonostante gli errori di diritto commessi dal Tribunale⁹⁵.

1. Sulla ricevibilità del ricorso di primo grado

149. La ricorrente ritiene di essere direttamente ed individualmente interessata dal regolamento impugnato. Essa sostiene, inoltre, che siffatto regolamento costituisce un atto regolamentare che non comporta alcuna misura d'esecuzione. Da parte sua, la Commissione contesta entrambi gli argomenti.

150. Esaminerò queste due ipotesi nel prosieguo.

92 Non è forse immediatamente evidente l'effetto che un controllo della validità del regolamento n. 1107/2009 può produrre su un *procedimento penale nazionale per distruzione intenzionale di beni altrui*, in particolare considerando che l'autorizzazione dei prodotti fitosanitari in questione, contenenti glifosato, è stata concessa dalla Repubblica francese e, chiaramente, non discende direttamente da un atto dell'Unione. Cfr. sentenza del 1° ottobre 2019, Blaise e a. (C-616/17, EU:C:2019:800, punti da 31 a 39).

93 A tale riguardo, l'argomento secondo cui «non si può chiedere ai singoli di violare la legge per avere accesso alla giustizia», discusso nelle citate conclusioni dell'avvocato generale nella causa Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio (C-50/00 P, EU:C:2002:197, punto 43) chiude, inaspettatamente, il cerchio.

94 V. Corte di giustizia dell'Unione europea, Relazione elaborata ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2015, recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, pagg. da 4 a 7 (disponibile online sul sito: <https://curia.europa.eu>).

95 V. ad esempio, in tal senso, sentenza del 26 gennaio 2017, Mamoli Robinetteria/Commissione (C-619/13 P, EU:C:2017:50, punto 107 e giurisprudenza ivi citata).

a) Atti che riguardano il ricorrente direttamente e individualmente

151. Ho già ricordato la giurisprudenza ai sensi della quale un ente regionale o locale è interessato, direttamente e individualmente, da un atto dell'Unione quando esso gode di competenze che esercita autonomamente, entro i limiti dell'ordinamento costituzionale nazionale dello Stato membro interessato, e l'atto dell'Unione impedisce a tale ente di esercitare tali competenze come intenda (in prosieguo: il criterio «Vlaams Gewest»)⁹⁶.

152. Ho altresì illustrato il motivo per cui siffatto criterio sembra soddisfatto nella presente causa. Ho quindi evidenziato come il regolamento impugnato abbia *automaticamente* inciso sulle prerogative della ricorrente⁹⁷.

153. Se ciò non fosse sufficiente ai fini del criterio Vlaams Gewest, come invece ritengo che sia, l'unico elemento potenzialmente in sospeso sarebbe il modo in cui il regolamento impugnato modifica la situazione giuridica della ricorrente *a causa della situazione specifica* di quest'ultima (segnatamente il criterio dell'incidenza *individuale*).

154. I poteri concessi alle regioni del Belgio per disciplinare l'uso dei pesticidi nei loro rispettivi territori sono, ovviamente, caratteristici dell'ordinamento costituzionale belga. La situazione è diversa in altri Stati membri (perlomeno alcuni). Non tutte le regioni o altri enti locali degli Stati membri godono di poteri autonomi comparabili. Gli enti regionali o locali dotati di competenze specifiche in materia di disciplina dei pesticidi nei loro rispettivi territori costituiscono un gruppo chiuso, predeterminato e, certamente, alquanto ristretto di persone (giuridiche).

155. La stessa logica vale per gli altri tipi di effetti prodotti dal regolamento impugnato sulla situazione della ricorrente. In particolare, la situazione giuridica della ricorrente è parimenti modificata dal fatto che il regolamento impugnato attribuisce determinati diritti a società o individui (fra i quali i produttori e le associazioni di produttori della sostanza attiva, nonché i titolari di autorizzazioni). Ad esempio, i titolari di autorizzazioni che richiedono il rinnovo delle loro autorizzazioni hanno il diritto di ottenere una decisione dalle autorità entro 12 mesi e, se necessario, la proroga della validità delle loro autorizzazioni per il periodo necessario tal fine⁹⁸. Tali diritti possono, evidentemente, essere fatti valere nei confronti delle autorità belghe competenti che, a differenza di quanto avviene in altri Stati membri, includono gli enti regionali, a motivo della loro competenza specifica in materia di disciplina dei pesticidi.

156. Inoltre, il regolamento impugnato determina il sorgere di un obbligo procedurale in capo alla ricorrente. Il governo federale *non può* decidere su un'autorizzazione senza sentire il comitato per l'approvazione, di cui la ricorrente è membro. Anche in questo caso, la necessità che le autorità della regione di Bruxelles-Capitale, tra l'altro, avviino un'azione di follow-up, istruiscano i relativi fascicoli e partecipino alle procedure decisionali è il risultato della struttura costituzionale belga.

157. Nella misura in cui quest'intera struttura e questa logica possono, di fatto, essere applicate a un ente regolatore, anziché ai destinatari della disciplina, per i quali sono state concepite⁹⁹, siffatti elementi, sia considerati singolarmente, sia (in misura ancora maggiore) nel loro insieme, distinguono chiaramente la ricorrente da tutte le altre autorità regionali o locali dell'Unione che possono essere interessate solo indirettamente, essendo incaricate della missione di prendersi cura del benessere generale dei loro cittadini o dell'integrità del loro territorio. A fortiori, tali elementi distinguono la ricorrente dalle altre persone fisiche o giuridiche che operano nel settore ambientale o sulle quali il regolamento impugnato può eventualmente incidere (come i cittadini esposti alla sostanza).

⁹⁶ V. supra, paragrafi da 58 a 62.

⁹⁷ V. supra, paragrafi da 65 a 81.

⁹⁸ Articolo 43, paragrafo 6, del regolamento n. 1107/2009, discusso in dettaglio supra, ai paragrafi da 83 a 87.

⁹⁹ Come sottolineato supra, ai paragrafi da 129 a 136.

158. Di conseguenza, ritengo che la ricorrente sia direttamente e individualmente interessata dal regolamento impugnato e che, pertanto, sia legittimata a contestare il regolamento impugnato ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Ciò detto, per ragioni di completezza, valuterò anche la sua legittimazione ad agire per quanto concerne la situazione prevista dall'articolo 263, quarto comma, terza parte, TFUE.

b) Atti regolamentari che non comportano alcuna misura d'esecuzione

159. In primo luogo, è piuttosto evidente che il regolamento impugnato costituisce un «atto regolamentare» ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

160. Conformemente a una giurisprudenza costante, tale nozione «comprend[e] tutti gli atti non legislativi di portata generale»¹⁰⁰. Il regolamento impugnato soddisfa chiaramente tale requisito. Non si tratta di un atto legislativo, bensì di un atto di esecuzione ai sensi dell'articolo 291 TFUE, adottato dalla Commissione al fine di dare esecuzione al regolamento n. 1107/2009. Inoltre, il regolamento impugnato disciplina situazioni determinate in modo oggettivo e produce effetti giuridici nei confronti di una categoria di persone contemplate in modo generale e astratto¹⁰¹.

161. In secondo luogo, ritengo altresì che il regolamento impugnato non «comport[i] alcuna misura d'esecuzione» ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

162. La Corte ha chiarito che, per valutare se un atto regolamentare comporti misure di esecuzione, occorre fare riferimento alla *posizione della persona* che propone il ricorso e all'*oggetto* di tale ricorso¹⁰². Ciò significa che è irrilevante accertare se l'atto di cui trattasi comporti misure di esecuzione per quanto concerne *altri soggetti*¹⁰³ o se *altre parti* dell'atto impugnato, non contestate dal ricorrente, comportino misure di esecuzione¹⁰⁴. Ciò che è decisivo, in tale contesto, è se gli effetti giuridici specifici che modificano la situazione del ricorrente si concretizzano, nei suoi confronti, in conseguenza dell'atto dell'Unione impugnato oppure di qualsiasi altro atto adottato dall'Unione o dallo Stato membro in questione¹⁰⁵.

163. In tale contesto, tenuto conto della *situazione* della ricorrente e dell'*oggetto* del presente procedimento, il regolamento impugnato non comporta alcuna misura d'esecuzione ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, terza parte, TFUE. Come più volte ricordato nelle presenti conclusioni, la ricorrente non contesta alcuna specifica autorizzazione che potrebbe essere concessa (o rinnovata) a uno o più prodotti contenenti glifosato. La ricorrente contesta la sicurezza della sostanza ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1107/2009, aspetto sul quale il regolamento impugnato adotta una posizione definitiva. Non è necessaria o prevista alcuna misura d'esecuzione a tale riguardo.

¹⁰⁰ V., inter alia, sentenze del 3 ottobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 60) e del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci (da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 28).

¹⁰¹ V., ad esempio, sentenze dell'11 maggio 2017, Deza/ECHA (T-115/15, EU:T:2017:329, punti da 32 a 34), e del 13 marzo 2018, European Union Copper Task Force/Commissione (C-384/16 P, EU:C:2018:176, punto 95).

¹⁰² Sentenza del 19 dicembre 2013, Telefónica/Commissione (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punti 30 e 31).

¹⁰³ V. sentenze del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci (da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punti da 63 a 65), e del 13 dicembre 2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles e Ayuntamiento de Madrid/Commissione (T-339/16, T-352/16 e T-391/16, EU:T:2018:927, punto 40).

¹⁰⁴ V., ad esempio, sentenza del 19 dicembre 2013, Telefónica/Commissione (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punto 31).

¹⁰⁵ Sentenza del 13 marzo 2018, European Union Copper Task Force/Commissione (C-384/16 P, EU:C:2018:176, punti 43 e 45), e del 18 ottobre 2018, Internacional de Productos Metálicos/Commissione (C-145/17 P, EU:C:2018:839, punti 56 e 57).

164. Il fatto che debbano essere adottate misure di esecuzione del regolamento impugnato nei confronti di altre persone (ad esempio, i titolari di autorizzazioni e i produttori di glifosato) o per quanto riguarda altri aspetti del regolamento impugnato (in particolare, la sicurezza dei prodotti specifici contenenti glifosato) è, secondo la giurisprudenza menzionata supra, irrilevante.

165. La Commissione contesta i suddetti argomenti. Essa sostiene che la giurisprudenza più recente suffraga un'interpretazione particolarmente restrittiva dell'espressione «non comportano alcuna misura d'esecuzione».

166. Concordo con la premessa della Commissione, ma non interpreto la giurisprudenza citata dalla Commissione nello stesso modo e, dunque, non concordo con le conseguenze che la Commissione ne trae ai fini della presente causa.

167. In primo luogo, sono d'accordo che la condizione secondo cui l'atto impugnato non deve «comporta[re] alcuna misura d'esecuzione» non deve essere confusa con quella di «incidenza diretta»¹⁰⁶. Le due condizioni condividono, infatti, lo stesso obiettivo: evitare inutili controversie dinanzi ai giudici dell'Unione, garantendo al contempo una tutela giurisdizionale effettiva a tutte le persone direttamente interessate da un atto dell'Unione¹⁰⁷. Tuttavia, la loro portata e il loro significato non sono identici.

168. Secondo costante giurisprudenza della Corte, l'espressione «che non comportano alcuna misura d'esecuzione» dev'essere interpretata *alla luce dell'obiettivo di detta disposizione* consistente, come emerge dalla sua genesi, nell'evitare che un singolo sia costretto a violare la legge per poter accedere al giudice. Orbene, qualora un atto regolamentare produca direttamente effetti sulla situazione giuridica di una persona fisica o giuridica senza richiedere misure di esecuzione, quest'ultima rischierebbe di essere privata di tutela giurisdizionale effettiva se non disponesse di un rimedio diretto dinanzi al giudice dell'Unione al fine di contestare la legittimità di detto atto regolamentare. Infatti, in mancanza di misure di esecuzione, una persona fisica o giuridica, ancorché direttamente interessata dall'atto in questione, non sarebbe in grado di ottenere un controllo giurisdizionale dell'atto se non dopo aver violato le disposizioni dell'atto medesimo facendone valere l'illegittimità nell'ambito dei procedimenti avviati nei suoi confronti dinanzi ai giudici nazionali¹⁰⁸.

169. Concordo con la Commissione anche sul fatto che la differenza principale tra i due concetti sia la seguente: a differenza di quanto avviene nel caso dell'incidenza diretta, la mera esistenza di misure di esecuzione dell'atto dell'Unione, anche quando tali misure sono di natura puramente meccanica e non è lasciato alcun margine di discrezionalità ai destinatari dell'atto dell'Unione, è sufficiente per concludere che la condizione di cui all'articolo 263, quarto comma, terza parte, TFUE non è soddisfatta¹⁰⁹. In altri termini, l'atto dell'Unione impugnato deve, di per sé, produrre gli effetti giuridici oggetto di contestazione¹¹⁰. Di conseguenza, la condizione relativa all'assenza di misure di esecuzione segue la logica sottesa alla condizione dell'incidenza diretta, ma rende tale condizione, in una certa misura, più stringente¹¹¹.

106 Ordinanza del 14 luglio 2015, *Forgital Italy/Consiglio* (C-84/14 P, non pubblicata, EU:C:2015:517, punto 43).

107 V., in tal senso, sentenza del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 93).

108 V., ad esempio, sentenza del 6 novembre 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci* (da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 58 e giurisprudenza ivi citata).

109 V. sentenza del 13 marzo 2018, *Industrias Químicas del Vallés/Commissione* (C-244/16 P, EU:C:2018:177, punto 47 e giurisprudenza ivi citata), e ordinanza del 4 giugno 2012, *Eurofer/Commissione* (T-381/11, EU:T:2012:273, punto 59).

110 V., in tal senso, sentenza del 10 dicembre 2015, *Canon Europa/Commissione* (C-552/14 P, non pubblicata, EU:C:2015:804, punto 48).

111 Sentenza del 7 luglio 2015, *Federcoopesca e a./Commissione* (T-312/14, EU:T:2015:472, punti da 34 a 37).

170. Il motivo alla base della scelta costituzionale di includere siffatta condizione nella terza parte del quarto comma dell'articolo 263 TFUE consiste, probabilmente, nella necessità di bilanciare il fatto che i) il ricorso diretto dinanzi ai giudici dell'Unione è divenuto ricevibile contro tutti gli *atti di portata generale* (ossia che incidono potenzialmente su un numero molto elevato di persone) e ii) la legittimazione ad agire è stata estesa a *qualsiasi* persona direttamente interessata da tali atti (poiché in tali situazioni è stata eliminata la condizione dell'interesse individuale). La necessità di evitare un'actio popularis dinanzi ai giudici dell'Unione ha quindi indotto i redattori del Trattato di Lisbona a rafforzare il requisito ai sensi del quale gli effetti giuridici dell'atto impugnato da un ricorrente devono discendere esattamente e immediatamente da tale atto.

171. Tuttavia, tale condizione non può ora essere invertita e (re)interpretata in modo da determinare, di fatto, un accesso ancora più ristretto rispetto al passato, privando così questa esplicita modifica del Trattato di qualsiasi contenuto. Ciò sarebbe in contrasto con la chiara volontà del legislatore costituzionale dell'Unione¹¹².

172. Non concordo, quindi, con l'interpretazione della recente giurisprudenza della Corte proposta dalla Commissione. Condivido invece pienamente la posizione dell'avvocato generale Cruz Villalón, il quale ha sostenuto che gli «atti (...) non sostanziali, per così dire ancillari» non costituiscono misure di esecuzione. I giudici dell'Unione dovrebbero invece valutare se l'atto impugnato è «pienamente e autonomamente operativ[o]» alla luce del suo scopo, del contenuto e dei suoi effetti sulla situazione giuridica del ricorrente¹¹³.

173. Ritengo che la giurisprudenza rifletta ampiamente tale posizione. La Corte ha chiarito che è irrilevante se l'atto impugnato in questione comporti misure di esecuzione per quanto concerne altre persone, e se altre parti dell'atto impugnato, che non sono contestate dalla ricorrente, comportino misure di esecuzione¹¹⁴. Inoltre, nella causa Montessori, la Corte ha ritenuto che i ricorrenti fossero legittimati ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, terza parte, TFUE, nella misura in cui non si poteva loro esigere di instaurare un contenzioso artificioso per contestare atti nazionali che, in assenza di una violazione di legge, non sarebbero mai esistiti, al fine di promuovere un rinvio pregiudiziale di validità dell'atto di base dell'Unione¹¹⁵.

174. La stessa logica è stata accolta dal Tribunale in una serie di cause recenti. Nella causa Gazprom Neft, il Tribunale ha statuito che sarebbe artificioso o eccessivo esigere che un operatore chieda un atto di esecuzione al solo fine di poterlo impugnare dinanzi ai giudici nazionali, quando è evidente che una simile domanda avrebbe necessariamente quale esito un diniego, di modo che essa non sarebbe stata depositata nel corso normale delle attività¹¹⁶. Inoltre, nelle cause Tilly-Sabco e Doux, il Tribunale ha constatato che possono configurarsi quali misure di esecuzione ai sensi dell'articolo 263,

112 V., in particolare, Nota di trasmissione del Praesidium alla Convenzione europea (CONV 734/03), del 12 maggio 2003, pag. 20: «(...) il Praesidium raccomanda l'apertura delle condizioni d'introduzione di ricorsi diretti». Il corsivo è mio. V. anche sentenza del 13 dicembre 2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles e Ayuntamiento de Madrid/Commissione (T-339/16, T-352/16 e T-391/16, EU:T:2018:927, punto 40). Nella dottrina giuridica, fra i vari ammonimenti contro un'interpretazione eccessivamente restrittiva delle modifiche al Trattato, v., ad esempio, Wildemeersch, J., «Standing Requirements of Private Parties in Actions for Annulment Concerning Regulatory Acts: The State of Affairs 10 Years After the Entry into Force of the Lisbon Treaty», in Sarmiento e a. (a cura di), *Yearbook on Procedural Law of the Court of Justice of the European Union: First Edition* – 2019, MPILux Research Paper 2020, pagg. da 49 a 73, in particolare da 62 a 64; o Rhimes, M., «The EU Courts stand their ground: why are the standing rules for direct actions still so restrictive?», *European Journal of Legal Studies*, vol. 9, n. 1, 2016, pagg. da 103 a 172, in particolare pag. 116.

113 Conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nella causa T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione (C-456/13 P, EU:C:2014:2283, paragrafo 32). V. anche sentenza del 25 ottobre 2011, Microban International e Microban (Europe)/Commissione (T-262/10, EU:T:2011:623, punto 29).

114 V. supra, paragrafi da 162 a 164.

115 Sentenza del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci (da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 66). V. anche conclusioni dell'avvocato generale Wathelet nelle stesse cause (EU:C:2018:229, paragrafo 71).

116 Sentenza del 13 settembre 2018, Gazprom Neft/Consiglio (T-735/14 e T-799/14, EU:T:2018:548, punto 102).

quarto comma, terza parte, TFUE soltanto misure che gli organi dell'Unione o le autorità nazionali adottino nel *normale svolgimento dell'attività*. Se, nel normale svolgimento dell'attività, tali organi o autorità non adottano alcuna misura volta a dare esecuzione all'atto regolamentare e a concretizzare i suoi effetti nei confronti del ricorrente, l'atto non comporta alcuna misura d'esecuzione¹¹⁷.

175. In sintesi, la terza parte dell'articolo 263, quarto comma, TFUE è stata inserita nel Trattato al fine di colmare la lacuna del sistema dei rimedi giuridici per quanto concerne tutti i casi in cui il controllo indiretto degli atti dell'Unione (cioè attraverso il procedimento pregiudiziale) è: i) impossibile, poiché l'atto dell'Unione non esige alcuna misura d'esecuzione (come nella causa *Microban*)¹¹⁸; oppure ii) puramente artificiale e irragionevole, poiché non sono state adottate misure di esecuzione nei confronti del ricorrente (come nelle cause *Montessori*, *Gazprom*, *Tilly-Sabco and Doux*)¹¹⁹ e/o per quanto concerne gli effetti contestati dal ricorrente (situazione verificatasi nella causa *Telefónica*)¹²⁰.

176. In sostanza, la presente causa rientra nel primo gruppo descritto al paragrafo precedente (non vi è alcuna misura d'esecuzione per quanto riguarda la decisione sulla sicurezza del glifosato) o, in ogni caso, nel secondo gruppo (la ricorrente dovrebbe impugnare artificiosamente decisioni della federazione adottate in tale contesto al fine di avere la possibilità di sollevare la questione della validità del regolamento impugnato in un procedimento nazionale, nella speranza che il giudice proponga un rinvio pregiudiziale vertente su tale questione ai sensi dell'articolo 267 TFUE).

177. Per tali motivi, ritengo che la ricorrente sia legittimata a impugnare il regolamento controverso anche ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, terza parte, TFUE: il regolamento impugnato è un atto regolamentare che non comporta alcuna misura d'esecuzione.

E. Rinvio al Tribunale

178. Avendo concluso per la ricevibilità del ricorso, e nella misura in cui il merito di tale ricorso non è stato esaminato in primo grado, la causa deve essere rinviata al Tribunale ai sensi dell'articolo 61 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, con riserva delle spese.

179. Tuttavia, ritengo che la Corte disponga di tutti gli elementi necessari per poter respingere l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione in primo grado. Nell'interesse dell'efficienza e dell'economia processuale, propongo che la Corte si pronunci in tal senso.

V. Conclusione

180. Propongo alla Corte di:

- annullare l'ordinanza del 28 febbraio 2019, Région de Bruxelles-Capitale/Commissione (T-178/18, non pubblicata, EU:T:2019:130);
- dichiarare ricevibile il ricorso di annullamento della ricorrente;
- rinviare la causa al Tribunale affinché statuisca nel merito; e

¹¹⁷ Sentenze del 14 gennaio 2016, *Tilly-Sabco/Commissione* (T-397/13, EU:T:2016:8, punto 43), e *Doux/Commissione* (T-434/13, non pubblicata, EU:T:2016:7, punto 44).

¹¹⁸ Sentenza del 25 ottobre 2011, *Microban International e Microban (Europe)/Commissione* (T-262/10, EU:T:2011:623). V. anche sentenze del 27 febbraio 2013, *Bloufin Touna Ellas Naftiki Etairia e a./Commissione* (T-367/10, non pubblicata, EU:T:2013:97), e del 12 giugno 2015, *Health Food Manufacturers' Association e a./Commissione* (T-296/12, EU:T:2015:375).

¹¹⁹ V. supra, paragrafi 173 e 174 delle presenti conclusioni.

¹²⁰ V. supra, paragrafo 162 delle presenti conclusioni.

- ordinare che le spese siano riservate.