

# **ECC.MO CONSIGLIO DI STATO**

*in sede giurisdizionale- sez. VI<sup>^</sup>*

## **Atto di costituzione in giudizio con deduzioni**

*(nel Ricorso n. 9460/08)*

Il **CONAPI Soc. Coop – Consorzio Apicoltori e Agricoltori Biologici Italiani – Società Cooperativa Agricola**, cod. fisc. 03486390374, in persona del Vicepresidente-legale rappresentante *pro-tempore* Sig. Giorgio Baracani, con sede in Monterenzio (BO), Via Idice, n.299 e l'**U.N.A.API – Unione Nazionale Associazioni Apicoltori Italiani**, cod. fisc. 03981040375 in persona del Vicepresidente-legale rappresentante *pro-tempore* Sig. Andrea Terreni, con sede legale in Castel San Pietro Terme (BO), Via San Carlo, n.526 entrambi rappresentati e difesi giusta procura a margine del presente atto, dall'Avv. Alberto Costantini, presso il cui Studio in Roma, Corso d'Italia, n. 19, sono elettivamente domiciliati

### a favore di

- **Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali - Direzione Generale della Sicurezza degli Alimenti e della Nutrizione**, con l'Avvocatura Generale dello Stato.
- **Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali**

### contro

- **Soc. Bayer CropScience s.r.l.** con gli Avv.ti Antonio Lirosi, Ilaria Monorchio e Marco Martinelli
- **Agrofarma Associazione Nazionale Imprese Agrofarmaci**, con Avv. Prof. Giuseppe Franco Ferrari

### nonché nei confronti di

Noi sottoscritti Giorgio Baracani, nella qualità di Vicepresidente-legale rappresentante *pro-tempore* della CONAPI Soc. Coop – Consorzio Apicoltori e Agricoltori Biologici Italiani – Società Cooperativa Agricola e Andrea Terreni, nella qualità di Vicepresidente-legale rappresentante *pro-tempore* della U.N.A.API – Unione Nazionale Associazioni Apicoltori Italiani, deleghiamo l'Avv. Alberto Costantini a rappresentarci e difenderci in ogni stato e grado del presente giudizio, conferendogli ogni più ampia facoltà di legge, compresa quella di incassare, quietanzare, conciliare, transigere, farsi sostituire in giudizio, chiamare terzi in causa, proporre motivi aggiunti e citare testimoni. Dichiariamo di aver ricevuto, letto e sottoscritto per il consenso l'informativa prevista dal D.Lgs. 196/2003. Eleggiamo domicilio presso lo studio dell'Avv. Alberto Costantini in Roma, Corso d'Italia n. 19 Roma, li

Sono autentiche

- **Regione Lombardia**
- **Regione Piemonte**
- **Coldiretti**
- **Confagricoltura**
- **Federchimica**
- **AIS Associazione Italiana Sementi**

Per resistere alla richiesta di annullamento

Dell'ordinanza del 19 novembre 2008 n. 5397/2008 del TAR del Lazio – Sez. 3<sup>a</sup> quater.

**(doc. 1)**

### **PREMESSO IN FATTO**

#### **1.**

CONAPI ed UNAPI, come in epigrafe meglio identificati, rappresentati e difesi, sono intervenuti, ai sensi e per gli effetti dell'art.38 del r.d. 17 agosto 1907, n.642, nel giudizio pendente innanzi al TAR del Lazio per opporsi all'accoglimento del ricorso ivi proposto dalla Bayer CropScience s.r.l. (più semplicemente nel prosieguo anche "Bayer ") avverso il decreto dirigenziale del 17 settembre 2008 del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali – Direzione Generale della sicurezza degli alimenti e della nutrizione - (in G.U. n.221 del 20 settembre 2008) che ha sospeso "*in via precauzionale a far data dal presente decreto l'autorizzazione di impiego per la concia di sementi dei prodotti fitosanitari contenenti le sostanze attive clothianidin, thiamethoxam, imidacloprid e fipronil da sole o in miscela con altre sostanze attive*" nonché l'impiego di sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti le suddette sostanze attive.

Con distinti e speculari atti CONAPI e UNAPI sono intervenuti ad *opponendum* negli altri due giudizi attualmente pendenti innanzi al TAR del Lazio ed ivi promossi da SYNGENTA e BASF.

In tale veste processuale, assunta dalle Organizzazioni apistiche odierne esponenti in ragione del fatto che nessuna delle tre società ricorrenti sopra indicate ha ritenuto di evocarle in giudizio quali controinteressate, le stesse Organizzazioni sono oggi parti del giudizio e intendono quindi opporsi all'*ex adverso* invocato annullamento e/o riforma dell'ordinanza del 19 novembre 2008.n. 5397/2008 del TAR del Lazio – sez 3<sup>a</sup> *quater*.

## 2.

Al fine di meglio comprendere l'origine del provvedimento del Ministero della Salute contestato dalla odierna appellante occorre ripercorrere sinteticamente gli accadimenti che lo hanno preceduto, anche per correggere alcune inesattezze contenute nel ricorso in appello.

Negli ultimi anni si è registrato un elevato tasso di mortalità fra le api d'allevamento. Il dato riguarda, peraltro, anche le api selvatiche, come studi recenti hanno dimostrato. Risulta infatti che rispetto al 1980 vi sia stata una perdita di api selvatiche del 52% in Gran Bretagna e del 67% nei Paesi Bassi (Science, vol. 7, 2006).

La produzione dell'84 % delle specie vegetali coltivate in Europa dipende direttamente dall'impollinazione degli insetti. Infatti, oltre alle moltissime specie spontanee e forestali (diverse rosacee, ericacee ...), che dipendono esclusivamente dalle api per l'impollinazione, anche numerose colture (albicocco, mandorlo, ciliegio, fragola, pesco, pero, melo, prugna, zuccina, melone, anguria, kiwi, girasole, colza ecc ...) sono possibili solo grazie al lavoro invisibile delle api. Dagli insetti impollinatori dipendono strettamente le produzioni di seme di numerose piante coltivate (come carciofo, finocchio, cavolo, cipolle, basilico, porro ecc.) come d'altronde senza le api

non vi sarebbero neppure i semi di quasi tutte le leguminose foraggere (trifoglio, sulla, lupinella, erba medica). Se l'ape domestica è accudita e allevata dagli apicoltori, che ricostruiscono pazientemente i loro apiari dalle perdite subite, gli insetti selvatici sono soggetti ad una ancor più forte difficoltà, se non al rischio di estinzione.

Per quanto riguarda l'utile economico complessivo, attribuibile a questo lavoro incessante delle api, considerando le colture industriali, le leguminose da granella, le ortive, i fruttiferi, gli agrumi e il settore zootecnico, esso è stimabile, per il solo territorio italiano, in circa 1400 milioni di euro. Tale valutazione è largamente sottostimata in quanto include esclusivamente le colture per le quali è possibile una misura di valore di incremento produttivo obiettivo (**doc. 2**).

Le api dimostrano una particolare fragilità in un contesto di grave crisi di sopravvivenza dell'intero mondo degli insetti ed in particolare di quelli utili ed indispensabili.

La moria delle api, verificatasi in questi anni e **testimoniata dalla diminuzione di produzione di miele (doc. 3) pressoché dimezzata nel 2008 rispetto ai due anni precedenti**, ha destato una forte preoccupazione fra gli apicoltori in particolare ma anche fra vaste categorie di agricoltori, come dimostra il documento della Confederazione Italiana Agricoltori allegato *sub 4*.

Dai primi anni novanta le associazioni degli apicoltori hanno cercato di individuare la causa di tale terribile moria, affrontando grosse difficoltà. Poi, con il tempo, si è cominciato a comprendere che potessero essere taluni prodotti fitosanitari, più specificatamente i neonicotinoidi, a causare la morte di questi insetti.

I neonicotinoidi vengono utilizzati nella concia del seme, che consiste nell'avvolgere il seme con la sostanza tossica, in particolare il seme del mais, così da proteggerlo dall'aggressione degli insetti nocivi. Il seme viene inserito nel suolo per

mezzo di una macchina pneumatica forte pressione che produce però delle polveri altamente tossiche dovute al distacco di parte del fitofarmaco dal seme.

Lo studio degli apicoltori non dovette attendere molto per vedere attuati interventi autoritativi a tutela delle api, ma non in Italia: in Francia, nel 1999 si arriva al ritiro dell'autorizzazione per il Gaucho, prodotto la cui sostanza attiva è il neonicotinoide imidacloprid, per la produzione di girasole e nel 2004 per la produzione di mais. Nello stesso anno un altro prodotto altamente nocivo per le api, non appartenente alla categoria dei neonicotinoidi, il Fipronil, subiva la stessa sorte.

Tuttavia in Italia doveva passare ancora del tempo prima che si arrivasse ad un provvedimento. Intanto gli apicoltori vedevano aumentare la moria delle api presso gli alveari collocati nelle vicinanze dei campi seminati a mais; constatavano che le morie si verificavano al momento della semina, cioè quando i fitofarmaci polverizzati entravano nell'aria; e rilevavano come le api non facessero ritorno agli alveari, avendo completamente perso le capacità di orientamento.

Nel luglio del 2003 le associazioni nazionali degli apicoltori Associazioni Apicoltori Professionisti italiani (AAPI), Consorzio Nazionali Apicoltori (CONAPI) e l'Unione Nazionale Associazioni Apicoltori Italiani (UNAAPI) segnalano al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali la problematica relativa al fenomeno degli spopolamenti degli alveari e della moria delle api ed all'impiego in agricoltura di prodotti fitosanitari a base di neonicotinoidi.

Nel luglio 2007 il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali ritiene utile costituire un gruppo *ad hoc* nell'ambito della Commissione consultiva per i prodotti fitosanitari e promuove un incontro tecnico sui diversi elementi della vasta questione.

Comincia così una fitta corrispondenza fra l'Amministrazione e le imprese autorizzate a produrre i neonicotinoidi nonché con le loro associazioni di categoria (Agrofarma in particolare).

Che i rapporti fra le imprese e il Ministero della Salute fossero ricorrenti è dimostrato da vari elementi: ad esempio, il 2 ottobre 2007, il ministero, anche “al fine di un eventuale riesame delle attuali condizioni di impiego delle sostanze attive fipronil, imidaclopril, thiamethoxan e clothianidin”, (**doc. 5**) invita le ditte interessate (BASF, Bayer e Syngenta comprese) “a voler fornire in tempi brevi le informazioni tecnico-scientifiche richieste, relative allo sviluppo di nuove metodiche di trattamento e distribuzione delle sementi”. In particolare la Bayer risponde con una memoria sulle sostanze attive imidacloprid e clothianidin. (**doc. 6**).

Ma il rapporto con il Ministero della salute si era già istaurato.

La stessa Bayer il 19 giugno 2007 trasmette documentazione al ministero riguardante la sostanza “clothianidin” dichiarando che “il Rapporteur Member State” Belgio, già nel 2003 aveva concluso che l'impiego di clothianidin per la concia di sementi di barbabietola e mais è sicuro per le api (...)” (**doc. 7**). Il 20 giugno 2007 il Ministero della Salute chiede ancora informazioni alla Bayer sulla sostanza “imidacloprid” in relazione a episodi di morie di api in Italia (**doc. 8**).

La partecipazione delle ditte interessate al procedimento finalizzato alla continua verifica del permanere delle condizioni per il mantenimento delle autorizzazioni per la produzione di tali fitofarmaci appare abbastanza evidente.

Nel frattempo, il 6 agosto 2008 la CIA, Conferenza Italiana Agricoltori, in risposta alla nota con la quale il Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali, faceva richiesta ad Associazioni, Organizzazioni, ed enti di elementi tecnico scientifici e di pareri in merito alla procedura di sospensione delle autorizzazioni per le

conce di sementi di mais con insetticidi della famiglia dei neurotossici, esprimeva “*parere favorevole alla attuazione di una sospensione cautelare delle autorizzazioni delle conce per tutte le sementi con insetticidi appartenenti alla famiglia dei neurotossici. Tale sospensione dovrà essere attuata in tempi celeri al fine di consentire l’adeguamento delle industrie sementiere a partire dalle produzioni di sementi per la campagna 2009. La sospensione delle conce dovrà consentire, inoltre, un riesame scientifico circa gli effetti delle molecole neurotossiche sulle api e sugli altri insetti pronubi*”(cfr. doc. 4)

Ma prima ancora della risposta della CIA, su richiesta delle associazioni degli apicoltori la regione Lombardia (docc. 9 e 10) e la regione Piemonte avevano proceduto ad un monitoraggio sugli alveari colpiti da moria delle api.

Dal monitoraggio complessivo compiuto in Lombardia emerse:

- a) una evidente connessione spazio temporale tra l’effettuazione della semina di mais ed il rilevamento di mortalità e/o spopolamento negli alveari
- b) le analisi virologiche eseguite dall’IZSZLER di Brescia escludevano che la mortalità fosse attribuibile per questo periodo dell’anno, ad agenti infettivi.

Il 17 settembre 2008 il Direttore Generale della Sicurezza degli alimenti e della Nutrizione del Ministero - dopo aver considerato e scartato la possibilità di misure mitigatrici – disponeva la sospensione in via cautelativa dell’autorizzazione di impiego per la concia di sementi dei prodotti fitosanitari contenenti le sostanze clothianidin, thiamethoxan, imidacloprid e fipronil, ai sensi dell’art. 13 comma 1, del D.P.R. 23 aprile 2001 n. 290.

La decisione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali veniva così commentata dalla Direzione Agricoltura della regione Piemonte, cioè da una delle regioni che avevano eseguito il monitoraggio sugli alveari: “... *Si ritiene che*

*la temporanea sospensione sull'impiego di concianti per le sementi di mais non avrà effetti sensibilmente negativi sulle produzioni di mais della prossima campagna, ma consentirà di fare chiarezza sul grave problema delle morie di api in concomitanza alle semine del mais. Tali chiarimenti saranno possibili se proseguiranno le verifiche sperimentali sulle macchine seminatrici di tipo pneumatico per valutare l'effettiva dispersione delle polveri durante le operazioni di semina e collaudare i dispositivi di abbattimento delle stesse.”. (doc. 12).*

Ma il provvedimento della Direzione generale del Ministero della salute non viene accolto favorevolmente dalle ditte autorizzate a produrre e commercializzare quei fitofarmaci, che ne hanno fatto oggetto di gravame dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio.

Nella ricostruzione dei fatti le ditte farmaceutiche danno particolare enfasi alla circostanza che i loro fitofarmaci sono commercializzati in più di 80, 100 Paesi (per uno di essi, per la verità, la commercializzazione è ammessa solo in 28 Paesi), salvo peraltro ammettere, subito dopo, che:

- a) in Francia è stata disposta la sospensione cautelativa di prodotti concianti a base di imidacloprid su girasole (1999) e mais (2004), a seguito di mortalità di alveari su colture di girasole in fioritura. Nel 2004 il ministero dell'agricoltura francese ha disposto il ritiro del prodotto conciante a base di fipronil, su tutte le colture. All'inizio del 2008 è stato autorizzato , per un anno e con condizioni d'uso specifiche , un prodotto per la concia su mais a base di thiamethoxan, l'unico attualmente ammesso per questo tipo di impiego. Si sottolinea , infine, che in Francia le sementi conciate con prodotti fitosanitari possono



essere commercializzate solo se la polverosità non supera il valore soglia di 4g/11 kg seme

- b) il Consiglio di Stato francese ha, in una nota sentenza (**doc. 13**), disatteso le decisioni della tanto citata, da parte dei ricorrenti, Agenzia francese, “AFSSA” affermando che “Considerando che dalla relazione del comitato scientifico e tecnico di studio multifattoriale sulle api che è servito da base di riferimento al comitato di studio sulla tossicità emerge che il “Gaucho” presenta per l’utilizzo relativo al mais un quoziente di pericolo orale di 18.900 e un quoziente di pericolo per contatto di 11.283; che il comitato ha ritenuto che nessuna sperimentazione permetteva di individuare delle condizioni accettabili di utilizzo del prodotto conformemente alla direttiva 91/414; che esso, in particolare, ha scartato le conclusioni di uno studio in campo condotto su questo tema da un laboratorio dipendente dall’Agenzia francese di sicurezza sanitaria degli alimenti (AFSSA) a causa del carattere limitato delle sperimentazioni condotte per la sua realizzazione; che dal momento che l’innocuità del “Gaucho” non è stata provata, il ministro era tenuto a revocare l’autorizzazione precedentemente concessa”.
- c) in Germania, a seguito di una improvvisa moria di api avvenuta nel sud-ovest del Paese in concomitanza con la semina di mais conciato, il Ministero federale dell’Alimentazione, dell’Agricoltura e della Tutela del Consumatore ha emanato un decreto d’urgenza che vieta la semina di mais conciato con prodotti fitosanitari contenenti le sostanze attive *de quibus*; sebbene si sia poi dimostrato che l’evento ebbe come causa

o l'uso di seminatrici automatiche non adeguate o l'impiego eccessivo di fitofarmaci, tuttavia esso è stato una chiara dimostrazione della estrema nocività di tali sostanze per le api (**doc. 14**).

- d) In Slovenia, a seguito di episodi di morie di api in concomitanza con le semine di mais conciato, il Ministero dell'Agricoltura ha pubblicato un provvedimento di sospensione di tutti i prodotti concianti a base di clothianidin, thiamethoxan e imidacloprid. Il Ministero dell'Agricoltura sloveno con decreto 4 agosto 2008 ha riammesso l'uso dei prodotti concianti su colza.

Quindi, allo stato, i fitofarmaci contenenti le sostanze attive imidacloprid thiamethoxan clothianidin e fipronil almeno per quanto attiene ai Paesi europei confinanti con l'Italia **non possono essere commercializzate e utilizzate nella concia dei semi di mais e barbabietola**, fatta eccezione per la Francia dove, dall'inizio di quest'anno è consentito solo l'uso del thiamethoxan, con modalità di semina di assoluto rigore e, comunque, in percentuali assolutamente minoritarie rispetto al totale delle sementi introdotte in commercio.

A tale ultimo proposito deve considerarsi, per collocare nella giusta prospettiva l'impatto che **la concia del seme di mais** ha in Italia rispetto ad altri Paesi, che l'utilizzo di tale tecnica di contrasto ai parassiti nocivi per la pianta ha raggiunto, in Italia, percentuali molto alte, pari, negli ultimi anni **a circa il 90% del totale delle sementi distribuite sul nostro territorio**, contro percentuali molto più basse fatte registrare in altri Paesi (si è visto che in Francia, anche dopo la reintroduzione del thiamethoxan, la percentuale di utilizzo di semi conciate con il detto fitofarmaco si attesta intorno al 10%); e ciò anche perché, laddove – come in Spagna - sono ammessi

l'impianto e la coltivazione di piante geneticamente modificate (OGM), immuni dai parassiti combattuti dai fitofarmaci, l'uso di questi ultimi non è necessario (**doc. 15**).

### 3.

La normativa che regola l'immissione in commercio di prodotti fitosanitari ha il suo architrave nella Direttiva del Consiglio delle Comunità Europee del 15 luglio 1991 (91/414/CEE).

In particolare, per quello che interessa in questa sede, l'articolo 4 della Direttiva prevede che “ *1. Gli Stati membri prescrivono che un prodotto fitosanitario possa essere autorizzato soltanto se:*

*a) le sue sostanze attive sono elencate nell'allegato I e sono soddisfatte le condizioni ivi stabilite e, per quanto concerne le lettere b), c), d) ed e), in applicazione dei principi uniformi di cui all'allegato VI;*

*b) è accertato, alla luce delle attuali conoscenze scientifiche e tecniche, e dimostrato dalla valutazione del fascicolo di cui all'allegato III, che se è utilizzato in conformità dell'articolo 3, paragrafo 3 e tenuto conto di tutte le condizioni normali d'impiego e delle conseguenze del suo uso, tale prodotto:*

- i. è sufficientemente efficace,*
- ii. non ha effetti inaccettabili sui vegetali o sui prodotti vegetali,*
- iii. non provoca sofferenze e dolori inaccettabili ai vertebrati da combattere,*
- iv. non ha effetti nocivi, in maniera diretta o indiretta, sulla salute dell'uomo o degli animali (ad esempio attraverso l'acqua potabile, il cibo o i mangimi) o sulle acque sotterranee;*
- v. non ha nessun influsso inaccettabile sull'ambiente, per quanto riguarda, in particolare:*

- *il suo destino e la distribuzione nell'ambiente, con riferimento particolare alla contaminazione delle acque, ivi comprese quelle potabili e sotterranee,*

**- *l'impatto sulle specie non bersaglio;***

*c) la natura e la quantità delle sostanze attive in esso contenute e, se del caso, delle sue impurezze e degli altri componenti significativi dal punto di vista tossicologico ed ecotossicologico, possono essere determinate con metodi adeguati, armonizzati secondo la procedura prevista all'articolo 21 o, in caso contrario, riconosciuti dalle autorità incaricate del rilascio dell'autorizzazione;*

*d) i suoi residui, provenienti da un impiego autorizzato e che assumono un significato tossicologico o ambientale, possono essere determinati con metodi adeguati di uso corrente;*

*e) le sue proprietà fisico-chimiche sono state determinate e giudicate accettabili per garantire una utilizzazione e un magazzinaggio adeguati;*

*f) se, per i prodotti agricoli contemplati dall'autorizzazione, lo Stato membro ha determinato provvisoriamente limiti massimi di residui e li ha notificati alla Commissione conformemente all'articolo 12; entro un termine di tre mesi dalla suddetta notifica la Commissione esamina se i limiti massimi provvisori determinati dallo Stato membro sono accettabili e, conformemente alla procedura di cui all'articolo 19, stabilisce limiti massimi provvisori comunitari che restano in vigore fino all'adozione dei limiti massimi corrispondenti, conformemente alla procedura prevista all'articolo 1, paragrafo 1, secondo comma della direttiva 90/642/CEE e all'articolo 11 della direttiva 86/362/CEE, modificata dalla direttiva 88/298/CEE”*

Pertanto, salve ipotesi particolari, l'autorizzazione alla commercializzazione dei fitofarmaci, riservata alle competenti autorità nazionali, può essere rilasciata a

condizione che la sostanza attiva del fitofarmaco sia inserita, a cura degli uffici della Comunità, nell'allegato I della direttiva comunitaria.

I paragrafi 4,5 e 6 del medesimo articolo 4 prescrivono che “[4] *Fatte salve le disposizioni dei paragrafi 5 e 6, tali autorizzazioni [quelle statali, n.d.r.] sono concesse solo per una durata determinata non superiore a 10 anni, stabilita dagli Stati membri; esse possono essere rinnovate dopo aver verificato che le condizioni di cui al paragrafo 1 continuano ad essere soddisfatte. I rinnovi possono essere accordati per il periodo necessario alle autorità competenti dello Stato membro per procedere a tale verifica, in caso di richiesta di rinnovo. [5]. Le autorizzazioni possono essere **riesaminate in qualsiasi momento** se risulta che i requisiti di cui al paragrafo 1 non sono più soddisfatti. In tal caso gli Stati membri possono esigere che il richiedente l'autorizzazione, o la parte a cui è stato accordato ai sensi dell'articolo 9 un ampliamento del campo di applicazione, fornisca ulteriori informazioni necessarie ai fini del riesame. Le autorizzazioni, ove occorra, possono essere mantenute per il periodo necessario a completare il riesame e a fornire tali ulteriori informazioni. [6]. Fatte salve le decisioni già prese ai sensi dell'articolo 10, l'autorizzazione viene annullata se risulta che:*

a) *le condizioni per ottenere l'autorizzazione non sono o non sono più soddisfatte;*

b) *l'autorizzazione è stata concessa sulla base di dati per i quali sono state fornite indicazioni false o ingannevoli, oppure viene modificata se risulta che:*

c) *in base all'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecniche i modi di utilizzazione e i quantitativi impiegati possono essere mutati.*

*Il titolare stesso, indicandone le ragioni, può chiedere l'annullamento o la modifica dell'autorizzazione: le modifiche potranno essere accordate soltanto se si constata che i requisiti dell'articolo 4, paragrafo 1 continuano ad essere soddisfatti.”*

Altrettanto rilevante è l'articolo 11, a termini del quale “[1]. Se uno Stato membro ha un motivo valido di ritenere che un prodotto da esso autorizzato o che è tenuto ad autorizzare conformemente all'articolo 10 costituisca un **rischio per la salute umana o degli animali o per l'ambiente, può limitarne o proibirne provvisoriamente l'uso e/o la vendita nel proprio territorio.** Esso informa immediatamente la Commissione e gli altri Stati membri di tale decisione e ne indica i motivi. [2]. Una decisione in merito viene presa entro tre mesi, secondo la procedura prevista all'articolo 19. 1

In questo contesto, il nostro Legislatore – che ha recepito la direttiva 91/414 con il d.Lgs. n. 17 marzo 1995, n.194, poi parzialmente abrogato e sostituito dal regolamento di semplificazione e delegificazione adottato con d.P.R. 23 aprile 2001, n.290 -, ha stabilito che “L'autorizzazione di un prodotto fitosanitario è rilasciata dal Dipartimento [Dipartimento alimenti, nutrizione e sanità pubblica veterinaria del Ministero della sanità, n.d.r.] per un periodo di tempo non superiore a dieci anni e

---

1 Articolo 19 “Nei casi in cui è fatto riferimento alla procedura definita nel presente articolo, il comitato fitosanitario permanente, istituito con decisione 76/894/CEE (7), in appresso denominato «Comitato», è chiamato a pronunciarsi senza indugio dal suo presidente, sia su iniziativa di quest'ultimo, sia su richiesta del rappresentante di uno Stato membro.

Il rappresentante della Commissione sottopone al comitato un progetto delle misure da adottare. Il comitato formula il suo parere sul progetto entro un termine che il presidente può fissare in funzione dell'urgenza della questione in esame.

Il parere è formulato alla maggioranza prevista dall'articolo 148, paragrafo 2 del trattato. Nelle votazioni in sede di comitato, viene attribuita ai voti dei rappresentanti degli Stati membri la ponderazione definita all'articolo precitato. Il presidente non partecipa alla votazione.

La Commissione adotta le misure previste qualora siano conformi al parere del comitato. Se le misure previste non sono conformi al parere del comitato, o in mancanza di parere, la Commissione sottopone senza indugio al Consiglio una proposta in merito alle misure da prendere.

Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata. Se il Consiglio non ha deliberato entro un termine di tre mesi a decorrere dalla data in cui gli è stata sottoposta la proposta, la Commissione adotta le misure proposte”.

*prescrive i requisiti di commercializzazione e di utilizzazione, nonché quelli necessari per essere in regola con le disposizioni di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 194 (art. 9 del d.P.R. n. 290/2001 cit).*

In ragione della loro intrinseca pericolosità i fitofarmaci devono, tra l'altro, “...c) essere conservati ed impiegati correttamente dagli utilizzatori in conformità a tutte le indicazioni e le prescrizioni riportate nell'etichetta” (art.3, comma 3, d.lgs. n.194 cit.)”.

Per la stessa ragione “I titolari delle autorizzazioni dei prodotti fitosanitari devono comunicare immediatamente al Ministero della sanità, agli altri Stati membri e alla Commissione europea, ogni nuova informazione sugli effetti di un prodotto fitosanitario o dei residui di una sostanza attiva in esso contenuta potenzialmente pericolosa per la salute dell'uomo o degli animali o per le acque sotterranee nonché sugli effetti potenzialmente pericolosi per l'ambiente” (art. 7 del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 194)

L'autorizzazione all'immissione in commercio dei fitofarmaci si delinea quindi chiaramente come provvedimento non solo a tempo determinato, ma anche di carattere essenzialmente precario, perché è soggetta ad una continua verifica “sul campo” che ne può giustificare, in qualsiasi momento, il riesame e la sospensione quando emergano “rischi” – ossia pericoli anche solo potenziali – per la salute dell'uomo o degli animali.

Di tanto è espressione l'art.13 (Riesame e ritiro dell'autorizzazione) del d.P.R. 23 aprile 2001, n.290, che rappresenta il principale fondamento normativo del provvedimento impugnato, a termini del quale “[1]. *Le autorizzazioni dei prodotti fitosanitari sono riesaminate qualora, alla luce di nuovi fatti o di nuove conoscenze, risulti necessario verificare la sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 4, comma 1, lettere b), c), d), e) e f), del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 194, richiedendo al*

titolare dell'autorizzazione le informazioni necessarie. [2]. Il Dipartimento, con provvedimento motivato, può sospendere l'autorizzazione per il periodo necessario al completamento dell'esame, indicando il relativo termine, ove l'utilizzazione del prodotto possa comportare rischi per la salute dell'uomo o degli animali o per l'ambiente. [3]. L'autorizzazione di un prodotto fitosanitario è ritirata, anche su motivata richiesta del titolare, se:

a) non sono più soddisfatte le condizioni di autorizzazione;

b) sono state fornite indicazioni false o ingannevoli in merito ai dati valutati al momento del rilascio dell'autorizzazione.

[4]. Il Dipartimento, con proprio provvedimento, dispone il ritiro dell'autorizzazione di prodotti fitosanitari, stabilendo un termine per l'eliminazione e lo smaltimento delle giacenze.[5]. Il Dipartimento dà la più ampia pubblicità ai provvedimenti di cui ai commi 1 e 3, informando immediatamente il titolare dell'autorizzazione, la regione, i competenti organi di vigilanza e le organizzazioni professionali di rivenditori e di agricoltori.

Il quadro appena tracciato fa emergere tre elementi che meritano immediato rilievo e che saranno ripresi nelle pagine che seguono: *(i)* l'autorizzazione riguarda sostanze per definizione nocive e, più in particolare, tossiche per uomini e animali e inquinanti per l'ambiente; la loro commercializzazione viene quindi subordinata ad una stringente serie di verifiche che assicurino che il fitofarmaco non sia nocivo per specie animali (oltre che per l'uomo e per l'ambiente) diverse da quelle bersaglio; *(ii)* l'autorizzazione ha una durata limitata nel tempo e deve essere periodicamente rinnovata, se il titolare vi abbia interesse, al fine di consentire la verifica del permanere delle condizioni che ne avevano consentito il rilascio originario; *(iii)* l'autorizzazione non assicura al titolare il diritto di commercializzare il fitofarmaco per tutta la durata



dell'autorizzazione stessa, potendo questa essere riesaminata in qualsiasi momento qualora emergano circostanze fattuali o sperimentali che non erano state previste, considerate e/o adeguatamente esaminate al momento del rilascio.

\*\*\*\*\*

Così delineato il contesto – fattuale e normativo – nel quale è scaturito il provvedimento ministeriale impugnato, può ora passarsi all'esame delle censure mosse all'ordinanza del TAR del Lazio oggi appellata, che ripropongono in buona sostanza le censure mosse in primo grado al decreto del Ministero della Salute, comunque anch'esse riproposte in questa sede dall'appellante.

#### 4.

Viene innanzitutto messo in discussione il nesso di causalità fra uso dei fitofarmaci nella concia dei semi di mais e barbabietola e moria delle api, ben lontano dall'aver raggiunto la dignità di “prova scientifica” che, a dire dell'appellante, costituirebbe unico presupposto legittimante l'adozione di provvedimenti di sospensione temporanea dell'autorizzazione alla commercializzazione dei fitofarmaci.

La censura risulta del tutto infondata.

Come ampiamente dimostrato dalla ricostruzione normativa offerta nel § 3, il procedimento di riesame dell'autorizzazione all'immissione in commercio di fitofarmaci non richiede una “prova scientifica” della pericolosità per le api dei medesimi fitofarmaci.

**D'altronde, se la “prova scientifica” della diretta ed univoca capacità letale del fitofarmaco per le api fosse già acquisita, l'autorizzazione dovrebbe essere senz'altro revocata, ai sensi del combinato disposto dell'art. 4, paragrafo 6, della direttiva 91/414/CE e dell'art.13, comma 3, del d.P.R. n. 290/2001.**

Non è questa la sede per affrontare il complesso e da sempre dibattuto “problema della demarcazione” tra conoscenze scientifiche e conoscenze che scientifiche non sono, anche perché, con grande saggezza, il nostro Legislatore lo ha opportunamente evitato, ancorando la possibilità di sospensione e/o riesame delle autorizzazioni alla commercializzazione di fitofarmaci a “nuovi fatti”, oltre che a nuove conoscenze, e non già, come l’appellante vorrebbe con una certa disinvoltura far credere, a nuove “prove scientifiche”.

Nel caso di specie nessuno può dubitare che vi sia un “fatto nuovo” che è costituito dall’impressionante e repentino aumento della mortalità delle api in Italia, che si riflette in un dato altrettanto nuovo e, se vogliamo, ancor più oggettivo ed inconfutabile, consistente nel vero e proprio tracollo della produzione di miele in Italia nell’ultimo anno (*cf.* doc.3) .

Allo stesso modo i dati, tutti risalenti allo stesso 2008, raccolti dai competenti uffici delle Regioni Piemonte e Lombardia – e quindi da uffici pubblici per definizione indipendenti – attestano che in più della metà delle api morte sono presenti alte concentrazioni di metaboliti delle sostanze attive dei fitofarmaci in questione (*cf.* docc. 9, 12 cit. e **doc.16**); anche questo è un “fatto nuovo” assolutamente inconfutabile.

Oietta sul punto la Società appellante che tanto non basta per assicurare la “prova scientifica” che la causa della morte delle api debba identificarsi nel contatto delle stesse con i fitofarmaci dalla stessa prodotti, così come, per riprendere un esempio formulato da uno dei Difensori delle tre società chimiche nel corso della camera di consiglio del 19 novembre 2008 innanzi al TAR Lazio, il rinvenimento di consistenti tracce di nicotina in un cadavere non fornisce prova che il soggetto sia morto di cancro ai polmoni, potendo il suo decesso essere determinato da tutta un’altra serie di cause, vuoi violente, vuoi naturali. E ciò a maggior ragione nel caso delle api, per le quali

quasi tutti ammettono un certo grado di “multifattorialità” delle morie, dovuto alla contemporanea azione di fattori patogeni, ciclici e umani, questi ultimi identificati in cattive pratiche di allevamento.

Tale ragionamento continua a risentire del vizio d’origine da cui è affetto e cioè che per sospendere l’autorizzazione occorrerebbe il raggiungimento, in positivo, della “prova scientifica” del nesso di causalità tra uso dei semi concianti e moria delle api, quando, al contrario, in presenza di fatti obiettivi come quelli testè ricordati (moria delle api e rinvenimento di tracce evidenti di fitofarmaci nei resti) è sufficiente, ai fini della sospensione temporanea dell’autorizzazione, il mancato raggiungimento della prova, di carattere negativo “*..che la moria delle api – che pure costituisce un fatto notorio comune a molte regioni italiane – non abbia sicuramente tra le possibili cause anche le sementi conciate con i prodotti della ricorrente*” (cfr. ordinanza TAR impugnata)

Tale affermazione del TAR è innanzitutto perfettamente aderente alla lettera della legge secondo cui, tra le condizioni del rilascio dell’autorizzazione vi è la prova – a carico del richiedente - che la sostanza non produca effetti inaccettabili “*....sulle specie non bersaglio*” (cfr. art. 4, comma 1, lett. f) del d.lgs. 194/1995), cosicché, ove detti effetti inaccettabili sopravvengano al rilascio dell’autorizzazione occorre dare nuovamente prova che essi non siano causati dal fitofarmaco.

Con il che cadono anche le censure relative al preteso sovvertimento del principio dell’onere della prova del mancato nesso tra moria e uso dei concianti – proposte sia in primo grado contro il provvedimento ministeriale che in appello contro l’ordinanza cautelare – che grava innanzitutto e principalmente sul titolare dell’autorizzazione e non sul Ministero o su altri soggetti. Militano in tal senso oltre che la norma testè citata, anche l’altrettanto citato paragrafo 5 dell’art.4 della direttiva 91/414/CE (“*Le autorizzazioni possono essere riesaminate in qualsiasi momento se*

*risulta che i requisiti di cui al paragrafo 1 non sono più soddisfatti. In tal caso gli Stati membri possono esigere che il richiedente l'autorizzazione, o la parte a cui è stato accordato ai sensi dell'articolo 9 un ampliamento del campo di applicazione, fornisca ulteriori informazioni necessarie ai fini del riesame. Le autorizzazioni, ove occorra, possono essere mantenute per il periodo necessario a completare il riesame e a fornire tali ulteriori informazioni”).*

Inoltre non va dimenticato, sotto altro profilo, che indipendentemente dall'individuazione del soggetto su cui grava l'onere di provare la persistenza dei requisiti e delle circostanze che avevano giustificato il rilascio dell'autorizzazione, la misura cautelare adottata dal Ministero trova valido e legittimo fondamento non già nella sopravvenienza di circostanze o conoscenze che smentiscano con certezza e definitività la verità dei fatti che avevano sorretto l'autorizzazione, ma nel semplice pericolo che detta verità non sia più attuale. **In altre parole, l'art.11 della direttiva 414 cit. consente la proibizione temporanea della vendita dei fitofarmaci allorchè sussista un “rischio per la salute umana o per l'ambiente” senza pretendere che per disporre tale misura cautelare si arrivi alla vera e propria certezza che vi sia un danno alla salute umana e animale e/o all'ambiente. Se così non fosse, del resto e come già evidenziato, perderebbe ogni senso logico-giuridico la distinzione tra sospensione provvisoria da un lato e revoca dell'autorizzazione, dall'altro.**

A questo punto pare quasi superfluo tornare a sottolineare i nuovi fatti che costituiscono grave indizio di pericolo per l'ambiente e che avvalorano la legittimità del provvedimento amministrativo impugnato.

Basti pensare alle concomitanza/correlazione positiva fra semina del mais conciato e moria delle api. Correlazione a cui alcuni autorevoli ricercatori danno già il valore di prova scientifica, affermando che la moria primaverile delle api dipende dagli

insetticidi mentre quella autunnale-invernale da elementi patogeni. Nel documento di tali ricercatori (cfr. doc. 16) si legge che *“Fra le cause dei danni al patrimonio apistico, registrati in questi ultimi anni, predominano i patogeni e gli agrofarmaci, vi sono però numerose importanti concause che possono agire in sinergia con i fattori principali. Al fine di comprendere ed affrontare il problema è importante, a questo riguardo, suddividere nel tempo e nello spazio l’area di indagine per individuare le cause che insistono sulle varie zone nelle diverse epoche. Per ora solo nel nord Italia, a seguito delle segnalazioni inviate dagli apicoltori nel corso degli ultimi anni, si è potuto distinguere in base alla stagionalità le principali cause della morte delle api e dello spopolamento degli alveari (fig. 1). Nel periodo primaverile – estivo, nelle aree intensamente coltivate, le api subiscono perdite ingenti soprattutto a causa degli agrofarmaci, mentre i danni rilevabili nella tarda estate e fino al termine dell’inverno successivo sono perlopiù di ordine patologico”*.

Si considerino inoltre le già citate note della regione Piemonte, con le quali sono stati trasmessi i risultati dei monitoraggi relativi ad episodi di spopolamento degli alveari nella primavera del corrente anno e viene richiesta la sospensione dell’impiego di prodotti fitosanitari contenenti clothianidin, thiamethoxam, imidacloprid come concianti di sementi.

Il CRA- Api, nella Valutazione documentazione fenomeni moria delle api inviata al MiPAF, scrive: *“ Per quanto riguarda i dati relativi all’Italia, le conclusioni riportate da Agrofarma circa il monitoraggio svolto nella primavera- estate 2005 e 2006 in Veneto ed Emilia-Romagna tralasciano dati importanti come la positiva correlazione della mortalità relativa con la percentuale della superficie seminata a mais e la correlazione negativa con quella coltivata a vite (periodo marzo-maggio). (...) Pertanto l’affermazione (“Non è stata ancora rilevata alcuna correlazione*

*statistica tra perdita di colonie e l'impiego di neonicotinoidi") non è inerente all'indagine che invece ha messo in evidenza alcuni fattori che possono indurre mortalità nelle api come la semina di campi di mais", (doc.17).*

La dispersione di insetticidi nell'aria durante la semina del mais è stata dimostrata anche da appositi esperimenti: secondo un ricercatore dell'università di Udine *"Per verificare se al momento della semina del mais voi fosse una dispersione di insetticida nell'ambiente, sono state effettuate apposite sperimentazioni che hanno previsto l'impiego di seme di mais conciato con il neonicotnoide imidacloprid (Gaucho 350FS). I risultati ottenuti hanno messo in luce che dalle moderne seminatrici pneumatiche da mais, attraverso il foro di scarico dell'aria di aspirazione dei semi, si verifica una fuoriuscita di sostanza attiva, che si disperde depositandosi sulla flora circostante i seminativi. Pertanto, per le api e per i pronubi selvatici è possibile venire in contatto con l'insetticida durante la loro consueta attività di raccolta di nettare, polline e acqua.*

*Sulla base di ciò si possono fare alcune considerazioni. Innanzitutto anche la semina del mais è un'operazione che può causare una dispersione nell'ambiente di sostanze pericolose per le api e per gli insetti impollinatori selvatici" (doc.18).*

Un argomento che le ditte produttrici dei fitofarmaci utilizzano per dimostrare la non significatività delle rilevazioni condotte in Lombardia ed in Piemonte sta nel fatto che in Lombardia, nel 50% dei campioni colpiti da moria, non si sono rinvenuti insetticidi nei corpi delle api.

Questa osservazione non è decisiva. Come viene rilevato in studi scientifici, i fitofarmaci in questione si degradano velocemente e possono scomparire dall'organismo dell'insetto pur avendone causato la morte. In questi casi "le analisi chimiche non sono esaustive. E' indispensabile arrivare alla diagnosi con l'aiuto dei

dati di campo. Le osservazioni devono essere condotte sia sugli alveari colpiti (mortalità, comportamento delle api, attività di volo, spopolamento, stato sanitario della famiglia ecc.) che nell'ambiente circostante l'apiario (tipo di zona, colture presenti, trattamenti fitosanitari eseguiti, condizioni meteorologiche ecc.”: (*cf.* doc.16).

## 5.

L'ordinanza del TAR viene inoltre impugnata per non avere accolto le censure relative alla mancata comunicazione dell'avvio del procedimento volto alla sospensione temporanea dell'autorizzazione, che renderebbe illegittimo il provvedimento per violazione dell'art. 13 del d.P.R. n.290/01 e dell'art. 7 della legge n.241/1990 e s.m.i.. **Sul punto si deve innanzitutto ribadire con assoluta chiarezza che le imprese titolari delle autorizzazioni hanno sempre partecipato all'attività del Ministero diretta a monitorare il fenomeno della moria delle api e le sue relazione con l'uso dei fitormaci di cui è causa.**

Ed infatti si è già mostrato nel §2 come esisteva una fitta corrispondenza fra imprese titolari delle autorizzazioni e Ministero della Salute fin dal 2007, corrispondenza che può considerarsi indicativa, come risulta dai contenuti dei documenti allegati, di un procedimento a carattere per così dire “continuo” ed “immanente” di riesame delle autorizzazioni stesse (*cf.* doc.5, in particolare). E ciò in linea con l'impianto della normativa di settore, ricostruito nel § 3, che muove dal carattere dichiaratamente **nocivo delle sostanze autorizzate** e, conseguentemente, dal carattere in qualche modo “precario” – perché sempre ed in qualsiasi momento soggetto a verifica - delle autorizzazioni ad immetterle in commercio.

Rimane così smentita anche la pretesa violazione dell'art.13 del d.P.R. n.290 cit. laddove prevede che nell'ambito del procedimento di riesame devono essere chieste le necessarie informazioni ai titolari delle autorizzazioni, sia perché tali informazioni

furono effettivamente chieste (*cf.* doc. 5 cit.), sia perché la norma non autorizza certo a sostenere che la sospensione non possa, in casi di oggettiva urgenza come il presente, essere assunta contestualmente o addirittura prima della richiesta di informazioni; con il che emerge la assoluta fallacia della assimilazione della richiesta di informazioni prevista dall'art. 13 alla comunicazione di avvio del procedimento di cui all'art. 7.

Peraltro, anche ammettendo per pura ipotesi difensiva che qui manchi la comunicazione di avvio del procedimento, troverebbe comunque applicazione l'art. 21-*octies* della legge n.241/90 e s.m.i.. Ed infatti, alla luce di quanto sin qui detto e di quanto si dirà ancora nei §§ successivi (soprattutto nel successivo § 6), quale altro contenuto avrebbe potuto assumere il provvedimento impugnato se, ancora oggi e in questo giudizio, le società farmaceutiche odierne appellanti sono in grado di proporre misure mitigatrici attuabili in tempi molto lunghi e quindi solo apparentemente e astrattamente alternative alla sospensione temporanea dell'autorizzazione, che si pone quindi, in concreto, come l'unica misura adottabile ?

## 6.

L'appello cui oggi si resiste ripropone la questione relativa alla pretesa violazione del principio di proporzionalità, che si sarebbe concretizzato, in sede amministrativa, nel fatto che non sarebbero state prese in considerazione, al posto della sospensione radicale dell'autorizzazione, le misure di mitigazione sia in fase di concia del seme che in fase di semina vera e propria nonchè, in sede processuale, nel fatto che il TAR non avrebbe adeguatamente ponderato gli interessi specifici dell'apicoltura con quelli, asseritamente più importanti, dell'agricoltura in generale e della filiera produttiva del mais in particolare (destinato, come è noto, in massima parte alla produzione di foraggio per animali da allevamento).

Le questioni meritano trattazione distinta.



Nella sede amministrativa le misure di mitigazione che non sarebbero state prese in considerazione attengono principalmente alla fase della concia del seme, nella quale le imprese sementiere potrebbero, a dire delle appellanti, applicare adesivi più tenaci che riducono la polverizzazione del fitofarmaco, e alla fase della semina, nella quale potrebbe intervenire con dispositivi applicati alle macchine seminatrici, asseritamente capaci di ridurre la polverizzazione nell'aria del seme e delle sostanze chimiche che lo avvolgono.

Si tratterebbe, in entrambi i casi, di particolari condizioni di impiego delle sostanze nocive, da prescriversi a carico di soggetti diversi dalle società farmaceutiche; le suddette condizioni di impiego dovrebbero trovare sede nei foglietti illustrativi e nelle etichette che accompagnano il prodotto, ai sensi dell'art. 9, comma 8, ultimo periodo, del d.P.R. n.290/2001.

E' pacifico che nessuna delle due misure di mitigazione ipotizzate dall'odierna appellante (così come dalle sue omologhe negli altri giudizi) è oggi contenuta nei foglietti illustrativi e nelle etichette che accompagnano i prodotti oggetto della sospensione temporanea disposta dal Ministero; si renderebbe quindi necessario avviare un nuovo procedimento istruttorio atto a verificare l'idoneità delle dette misure di mitigazione a risolvere effettivamente il problema della dispersione dei fitofarmaci, così da farne oggetto, eventualmente, di una modifica dell'autorizzazione, ai sensi dell'art. 12 del d.P.R. n.290/2001<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Art. 12. (Modifiche di autorizzazioni) *1. Il Dipartimento modifica l'autorizzazione di un prodotto fitosanitario, anche su richiesta documentata del titolare, sentito l'istituto convenzionato di cui all'articolo 3.2. Il Dipartimento modifica l'autorizzazione, senza avvalersi dell'istituto convenzionato di cui all'articolo 3, se le modifiche di prodotti fitosanitari autorizzati riguardano: a) aspetti ininfluenti sulle caratteristiche agronomiche, sanitarie ed ambientali. Sono considerate tali le seguenti modifiche: 1) variazione di più o meno il 5 per cento del contenuto percentuale di uno o più coformulanti presenti nella formulazione autorizzata, con corrispondente variazione di altro coformulante non classificato; 2) sostituzione di un componente inerte o coformulante con un componente o coformulante alternativo che abbia*

Il detto articolo 12 prevede che a tanto si possa pervenire sia su istanza delle ditte interessate, sia d'ufficio. Innanzitutto, al di là delle declamatorie dichiarazioni di intenti – sia della odierna appellante sia delle altre società farmaceutiche, appellanti negli altri giudizi omologhi al presente – non sono documentate istanze di alcun tipo volte a sollecitare al Ministero della Salute una modifica delle autorizzazioni nel senso dell'inserimento, tra le condizioni d'uso dei prodotti, di adesivi particolarmente tenaci nella fase della concia e di macchine dotate di dispositivi “antidispersione” durante la semina.

In secondo luogo, anche ammesso che il detto procedimento di modifica potesse iniziare d'ufficio, cionondimeno esso assumerebbe a fondamento l'esigenza di evitare, proprio attraverso la modifica delle prescrizioni d'uso, il pericolo di contaminazione delle api mediante contatto con i fitofarmaci, che è esattamente il medesimo presupposto del provvedimento cautelare adottato dal Ministero ai sensi del successivo art. 13 del medesimo d.P.R. n.290 cit..

In altre e più sintetiche parole: **se, come l'appellante sostiene, vi fossero qui i presupposti per una modifica dell'autorizzazione in senso limitativo dell'uso dei fitofarmaci, tanto nella fase della concia che in quella della semina, allora trova**

---

*proprietà chimico-fisiche del tutto comparabili; 3) aggiunta di modeste quantità di un ulteriore coformulante (antischiuma, antimpaccante, colorante), con corrispondente variazione di altro coformulante; 4) eliminazione dalle etichette di impieghi già autorizzati, per motivi esclusivamente commerciali; b) la denominazione o il marchio del preparato o del titolare; c) il nome o la ragione sociale o la sede del titolare dell'autorizzazione; d) il trasferimento dell'attività produttiva del preparato in altro stabilimento autorizzato; e) le variazioni di peso o di volume o di tipo delle confezioni che siano ininfluenti sulla stabilità e sulle modalità di uso del preparato autorizzato; f) i materiali di confezionamento, nel rispetto delle norme vigenti; g) i cambiamenti formali delle etichette; h) l'adeguamento delle etichette a prescrizioni di carattere generale, disposte con provvedimento del Ministero in attuazione di norme comunitarie; i) l'indicazione o la variazione del distributore. 3. Il Dipartimento rilascia l'autorizzazione dei prodotti di cui al comma 2, entro sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza. 4. Il termine di cui al comma 3 è sospeso, in caso di incompletezza della documentazione presentata, fino alla data di deposito della documentazione richiesta dal Dipartimento. 5. Il Dipartimento modifica l'autorizzazione, nei tempi e con le modalità previste ai commi 2, 3 e 4, qualora si tratti delle modifiche indicate nel comma 2, lettera a).*

**sicuro fondamento di legittimità anche il provvedimento di sospensione cautelare adottato dal Ministero, che trae origine dalla medesima necessità di scongiurare il rischio di contaminazione delle api con i fitofarmaci.**

Del resto, anche sul piano del buon senso, ognuno vede che le tanto invocate misure di mitigazione non sono certo di applicazione e realizzazione immediata, come invece quelle relative, ad esempio, all'uso della maschera protettiva durante la semina, che già troviamo nei fogli illustrativi e nelle etichette dei fitofarmaci in commercio (almeno prima della sospensione); qui si tratterebbe di approntare complessi e sicuramente costosi processi industriali di concia del seme diversi da quelli correnti e di rendere disponibili dispositivi tecnici aggiuntivi su un parco di macchine seminatrici formato da circa 30.000 unità, distribuite tra circa 30 modelli diversi, mentre i prototipi del dispositivo "antidispersione" sono stati sviluppati, finora, per solì due modelli.

**Quindi, nel presupposto che se c'è bisogno di misure di mitigazione il nesso tra semina e moria sussiste, tali misure non sarebbero in concreto attuabili se non dopo lungo tempo e quindi non possono essere oggi proposte come valida alternativa alla sospensione integrale dell'autorizzazione.**

Più in generale va poi rimarcato come la stessa giurisprudenza comunitaria citata dall'odierna appellante sul principio di proporzionalità (Trib. I grado Comunità Europee, sez. II, 26 novembre 2002, cause riunite T-74/00 e altre) afferma esplicitamente che *"Nel caso in cui la valutazione scientifica non consenta di stabilire con sufficiente certezza l'esistenza del rischio, la scelta di ricorrere o di non ricorrere al principio di precauzione dipende generalmente dal livello di protezione scelto dall'autorità competente nell'esercizio del suo potere discrezionale (sulla distinzione fra, da una parte, il parere scientifico e, dall'altra, tale potere discrezionale*

*dell'autorità competente, v. sentenza della Corte 24 novembre 1993, causa C-405/92, Mondiet, Racc. pag. I-6133, punto 31, e le conclusioni dell'avvocato generale Gulmann in tale causa, paragrafo 28). Tale scelta deve tuttavia essere conforme al principio della preminenza della tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente sugli interessi economici, nonché ai principi di proporzionalità e di non discriminazione.*

Emerge quindi chiara la preminenza del potere discrezionale dello Stato membro nel valutare la necessità di una misura precauzionale – **quando siano in gioco valori ed interessi come la salute e l'ambiente** – anche in difetto di “certezze scientifiche” sulla sua effettiva ed oggettiva necessità.

Venendo al piano processuale, si obietta che il TAR, laddove ha dato prevalente rilievo alla funzione essenziale svolta dalle api nel ciclo riproduttivo delle piante rispetto all'interesse meramente economico dei ricorrenti, avrebbe confuso tra legittimazione al ricorso avverso un provvedimento e valutazione dei presupposti per l'emissione del provvedimento stesso, tra i quali vi è il contemperamento tra i diversi interessi coinvolti.

In realtà il TAR ha ragionato in maniera cristallina, poiché nella sede processuale nella quale ci troviamo e soprattutto nella fase cautelare, il Giudice deve mettere a confronto il danno che il provvedimento impugnato arreca ai diritti e agli interessi di cui è portatore il ricorrente con il danno che gli interessi pubblici e generali che stanno in capo all'Amministrazione subirebbero per effetto della sospensione del provvedimento impugnato. Nel caso di specie, benché l'odierna appellante, al pari degli altre appellanti negli omologhi ricorsi, abbia lamentato pretesi danni di carattere generale all'agricoltura, alla zootecnia e all'ambiente cui il provvedimento impugnato darebbe origine, non è in realtà portatrice di nessuno degli interessi sottesi ai suddetti settori economici e della vita umana, mentre è portatrice di un puro e semplice interesse

economico alla molto redditizia commercializzazione di fitofarmaci destinati alla concia dei semi di mais e/o barbabietola.

In questa prospettiva – correttamente seguita dal TAR – non vi possono essere dubbi che l'interesse economico, pur legittimo e fonte di sicura ed incontestata legittimazione al ricorso, è assolutamente imparagonabile, sia sotto il profilo della riparabilità, sia sotto quello del rilievo nella gerarchia dei valori sottesi al nostro ordinamento, all'interesse alla preservazione dei cicli riproduttivi di gran parte delle piante, commestibili e non, e quindi, dell'ambiente, della salute, della stessa agricoltura e economia nazionale, di cui il provvedimento impugnato è chiara e legittima espressione.

#### 7.

Si sostiene infine che il provvedimento del Ministero sarebbe illegittimo in quanto non fisserebbe un termine finale di efficacia della sospensione, come invece richiesto dall'art.13 del d.P.R. 290/01 e dall'art. 21-quater, comma 2, della legge n. 241/1990 e s.m.i..

La censura è del tutto infondata.

Come infatti chiaramente e correttamente osserva il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, e qui non è necessario aggiungere altro, il termine di un anno risulta dal parere della Commissione consultiva per i prodotti fitosanitari del 16 settembre 2008 che “*costituiva la motivazione per relationem del provvedimento impugnato*”.

La possibilità di una motivazione *per relationem* è pacificamente ammessa, e la motivazione costituisce un importante elemento essenziale del provvedimento. Non si comprende perché appaia ai ricorrenti inammissibile che il termine di efficacia di un

provvedimento sia contenuto in un atto distinto da quello finale ma a cui questo rinvia, così da renderlo parte integrante e sostanziale dell'atto conclusivo del procedimento.

D'altronde deve considerarsi che il termine di cui si tratta ha, a ben vedere, carattere eminentemente formale se non formalistico, in quanto è pur sempre funzionale ad un procedimento di riesame che presenta spiccati margini di discrezionalità.

Ed infatti, atteso che il riesame è volto a fornire la prova che non sussistono pericoli per la salute umana e animale, nell'ipotesi, peraltro, in cui questi siano effettivamente emersi, almeno in via potenziale, durante il periodo di efficacia dell'autorizzazione, non può sottrarsi al Ministero il potere-dovere di prolungare l'esame fino al punto e per tutto il tempo che si renda necessario per raggiungere la detta prova.

Sarebbe infatti assurdo che, laddove allo spirare del termine di efficacia della sospensione provvisoria permanesse lo stato di obiettivo pericolo ed incertezza che ne aveva giustificato l'adozione, il Ministero non potesse disporre la proroga per tutto l'ulteriore tempo necessario per fugare ogni rischio per la salute umana e animale.

## **8.**

L' invocata sospensione del decreto dirigenziale impugnato in primo grado non merita accoglimento.

Ancora una volta deve infatti rimarcarsi l'assoluta correttezza dell'ordinanza appellata, che ha dato assoluto rilievo, prima ancora che ai profili di diritto, pur sinteticamente ma efficacemente affrontati, all'assoluta imparagonabilità tra il possibile danno lamentato dalla odierna appellante – e dalle sue omologhe negli altri giudizi – che è di natura squisitamente economico-patrimoniale, con i ben più rilevanti interessi, sul piano generale, della salute umana e animale e della tutela dei cicli riproduttivi di buona parte del mondo vegetale.

Sul punto, nel rinviare a quanto già dedotto al § 6, si aggiunge solamente che la geodisinfezione, tanto deprecata dall'appellante quale tecnica che riporterebbe l'agricoltura indietro di 10 anni, è pur sempre una tecnica di lotto antiparassitaria mirata, che consiste nel versare direttamente sul terreno i fitofarmaci, senza bisogno di mezzi aerei e/o ad ampio spargimento. Essa, pur comportando l'uso di maggiori quantità di antiparassitario per ettaro, non ha bisogno di pressioni elevate come quelle che occorrono nella semina meccanizzata e quindi genera minore dispersione nell'ambiente del fitofarmaco.

\*\*\*\*\*

Premesso quanto sopra in ordine alla piena legittimità dell'ordinanza impugnata, si riportano qui di seguito, a fini devolutivi, le deduzioni, le istanze ed eccezioni formulate nell'atto di intervento *ad opponendum* spiegato in primo grado.

#### **“CONSIDERATO IN DIRITTO**

##### **1.**

Si è già visto che con la nota del 31 luglio 2008 il Ministero delle Politiche agricole, oltre a chiedere a tutti i soggetti coinvolti, a vario titolo, nei processi produttivi dei semi concitati con fitofarmaci e interessati dai loro effetti, elementi di conoscenza e approfondimento di carattere tecnico-scientifico, dava formale comunicazione dell'inizio del procedimento volto all'acquisizione di tali elementi sia (tra gli altri) all'associazione rappresentativa delle imprese del comparto degli agrofarmaci (AGROFARMA, interveniente nel presente giudizio a sostegno dei ricorrenti) sia a tutte le maggiori organizzazioni apistiche, tra le quali le odierne esponenti.

Pertanto le stesse esponenti non solo hanno in astratto interesse alla conservazione del provvedimento impugnato, essendo le promotrici del

procedimento avviato dai Ministeri odierni resistenti e essendo portatrici degli interessi collettivi della categoria degli apicoltori, ma hanno comunque acquisito, in concreto, un interesse al mantenimento e alla riaffermazione della legittimità dei presupposti di fatto del medesimo provvedimento, avendo attivamente partecipato al procedimento istruttorio mediante trasmissione al Ministero dell'agricoltura di dati sulla moria di api e studi scientifici sulle relative cause.

A dispetto di queste chiare evidenze documentali, che le odierne ricorrenti, tutte aderenti ad AGROFARMA, non potevano non conoscere, nessuno dei ricorsi sopra indicati è stato notificato ad alcuna delle organizzazioni apistiche coinvolte nel procedimento ministeriale, con conseguente radicale inammissibilità degli stessi ricorsi, che non si ritiene sanabile neppure mediante autorizzazione giudiziale all'integrazione del contraddittorio, essendo le organizzazioni apistiche un contraddittorio necessari nel presente giudizio e non avendo alcuna di esse, neppure una, la notifica del ricorso stesso.

## **2.**

Le note trasmesse dalla Regione Lombardia e dalla Regione Piemonte sulle sostanze attive clothianidin, thiamethoxam e imidacloprid denotano entrambe una stretta correlazione fra l'uso di queste sostanze e lo spopolamento degli alveari di api. Sebbene correlazione, nel linguaggio statistico, non significhi nesso di causalità, tuttavia vi sono elementi che ciò fanno supporre, in primo luogo l'elemento temporale e le modalità in cui operano queste sostanze ( che si legano a livello nervoso con le cellule del cervello delle api facendogli perdere l'orientamento ed impedendogli di tornare



agli alveari e morire lontano da essi) . Ma ciò che qui conta sta nel fatto che una forte correlazione come questa sussistente fra sostanze in esame e spopolamento degli alveari non può non far scattare quel principio di precauzione che è sancito dall'art. 7 Reg. Ce 178/2002, art. 7 , il quale statuisce che *“qualora in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione di incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessario per garantire il livello elevato di salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio”*.

Innanzitutto deve notarsi che il riferimento alla “salute” non è qui solo rivolto alla “salute umana”, e ciò si deduce dal fatto che il legislatore quando ha voluto fare tale riferimento lo ha specificato, come nel precedente art. 6 del regolamento stesso. Nell'art 7 si fa riferimento, come giustamente ha rilevato il direttore generale della sicurezza degli alimenti e della nutrizione, alla salute pubblica, dell'ambiente e degli animali.

Deve inoltre rilevarsi come la forte correlazione fra i due fenomeni, in assenza di una diversa spiegazione, è il fattore che maggiormente si deve prendere in considerazione per valutare una situazione di incertezza scientifica. Anche se deve osservarsi che nel nostro caso non si è più nell'ipotesi della totale incertezza scientifica, visto che lo Stato francese ha sospeso l'uso di queste sostanze già da alcuni anni sulla base di evidenze scientifiche e sulle colture di immediato contenuto apistico.

La sospensione da parte dello Stato francese è avvenuta senza andare incontro a conseguenze irreparabili sul piano della produttività delle imprese coltivatrici di mais e di barbabietole.

E qui veniamo al punto della non proporzionalità del provvedimento. Secondo parti ricorrenti non si sarebbe compiuta una esatta analisi costi-benefici. Si deve in primo luogo osservare quanto avvenuto in Francia, nazione che è rimasta al primo posto in Europa nel campo della produzione di mais anche dopo i provvedimenti sospensivi; ma non si può escludere il drammatico effetto sull'economia dell'apicoltura che si stava avendo in questi ultimi due o tre anni. Sul piano della proporzionalità si è proposto di fare ricorso ad apposite modifiche delle macchine seminatrici che diminuirebbero l'effetto di dispersione delle polveri nelle operazioni di semina. Ebbene tali modifiche costituiscono a tutt'oggi dei prototipi che sono stati sperimentati su circa un paio delle due dozzine delle tipologie di macchine seminatrici presenti sul mercato.

Il principio di proporzionalità emerge invece dalla ricca istruttoria compiuta dal direttore generale che ha raccolto una mole di dati, prima di decidere, da cui si evidenzia la proporzionalità. Si pensi alle note della Regione Piemonte, con le quali sono stati trasmessi i risultati dei monitoraggi relativi a episodi di spopolamento degli alveari verificatisi nelle primavera del corrente anno sul territorio piemontese e veniva richiesta la sospensione dell'impiego di prodotti fitosanitari contenenti clothianidin, thiamethoxam e imidacloprid come concianti di sementi.

Si pensi al parere della Commissione consultiva per i prodotti fitosanitari, espresso nella riunione del settembre 2008, favorevole alla sospensione cautelativa dell'impiego per la concia dei prodotti suddetti e del

prodotto fitoterapico fipronil “che pone analoghi problemi di tossicità per le api e di dispersione ambientale al momento della semina”.

Nel provvedimento il direttore generale si è preoccupato anche di andare verificare la possibilità dell'esistenza di macchine da semina che misurassero il grado di dispersione di tali sostanze nell'ambiente, al fine di compiere una valutazione più certa sulla dannosità di esse, concludendo per un esito negativo.

Si muove il rilievo che l'Italia non ha adottato provvedimenti tali da mettere in moto le Autorità comunitarie in maniera da avere una decisione univoca sulla questione: ma in questo caso proprio la gravità della situazione, cioè la moria delle api, impediva una politica di coordinamento con gli altri Stati, senza contare che le leggi in materia di fitofarmaci, comprese quelle di ispirazione comunitaria, attribuiscono a ciascuno Stato il potere di decidere che la necessità o meno di sospendere l'uso di quella sostanza.”

P.Q.M.

Si chiede il rigetto dell'appello cautelare, con ogni conseguente pronuncia, anche sulle spese.

Roma, lì 18 dicembre 2008

**Avv. Alberto Costantini**