Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

23 novembre 2017 *

«Impugnazione – Sanità pubblica – Tutela dei consumatori – Regolamento (CE) n. 1924/2006 – Indicazioni sulla salute fornite sui prodotti alimentari – Articolo 13, paragrafo 3 – Elenco delle indicazioni sulla salute consentite sui prodotti alimentari – Sostanze botaniche – Indicazioni sulla salute in sospeso – Ricorso per carenza – Articolo 265 TFUE – Presa di posizione da parte della Commissione europea – Interesse ad agire – Legittimazione ad agire»

Nelle cause riunite C-596/15 P e C-597/15 P,

aventi ad oggetto due impugnazioni ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposte il 13 novembre 2015,

Bionorica SE, con sede in Neumarkt (Germania) (C-596/15 P),

e

Diapharm GmbH & Co. KG, con sede in Münster (Germania) (C-597/15 P),

rappresentate da M. Weidner, T. Guttau e N. Hußmann, Rechtsanwälte,

ricorrenti,

procedimento in cui l'altra parte è:

Commissione europea, rappresentata da S. Grünheid e M. Wilderspin, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da L. Bay Larsen, presidente di sezione, J. Malenovský, M. Safjan (relatore), D. Šváby e M. Vilaras, giudici,

avvocato generale: M. Bobek

cancelliere: M. Aleksejev, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 19 gennaio 2017,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 25 aprile 2017,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il tedesco.

Sentenza

1 Con le loro impugnazioni, la Bionorica SE e la Diapharm GmbH & Co. KG chiedono l'annullamento delle ordinanze del Tribunale dell'Unione europea del 16 settembre 2015, Bionorica/Commissione (T-619/14, non pubblicata; in prosieguo: l'«ordinanza nella causa T-619/14», EU:T:2015:723), e del 16 settembre 2015, Diapharm/Commissione (T-620/14, non pubblicata; in prosieguo: l'«ordinanza nella causa T-620/14», EU:T:2015:714), mediante le quali detto giudice ha respinto i loro ricorsi volti a far constatare l'inerzia della Commissione europea, consistente nel fatto che quest'ultima avrebbe illegittimamente omesso di chiedere all'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) di valutare le indicazioni sulla salute riguardanti le sostanze botaniche ai fini dell'adozione dell'elenco definitivo delle indicazioni sulla salute consentite, conformemente all'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari (GU 2006, L 404, pag. 9, e, per rettifica, GU 2007, L 12, pag. 3), come modificato dal regolamento (CE) n. 109/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008 (GU 2008, L 39, pag. 14) (in prosieguo: il «regolamento n. 1924/2006»).

Contesto normativo

Decisione 1999/468

2 L'articolo 5 bis della decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU 1999, L 184, pag. 23), come modificata dalla decisione 2006/512/CE del Consiglio, del 17 luglio 2006 (GU 2006, L 200, pag. 11) (in prosieguo: la «decisione 1999/468»), disciplina la procedura di regolamentazione con controllo.

3 La decisione 1999/468 è stata abrogata ai sensi dell'articolo 12, primo comma, del regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (GU 2011, L 55, pag. 13). Tuttavia, conformemente all'articolo 12, secondo comma, di tale regolamento, gli effetti dell'articolo 5 bis della decisione 1999/468 sono mantenuti ai fini degli atti di base esistenti che vi fanno riferimento.

Regolamento (UE) n. 178/2002

4 L'articolo 3 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU 2002, L 31, pag. 1), intitolato «Altre definizioni», prevede quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

(…)

2) "impresa alimentare", ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti;

3) "operatore del settore alimentare", la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo;

(…)».

Regolamento n. 1924/2006

5 A mente del considerando 23 del regolamento n. 1924/2006, «[l]e indicazioni sulla salute dovrebbero essere autorizzate nella Comunità soltanto dopo una valutazione scientifica del più alto livello possibile. Per garantire una valutazione scientifica armonizzata delle indicazioni, l'[EFSA] dovrebbe effettuare tali valutazioni».

6 L'articolo 2 di tale regolamento, rubricato «Definizioni», stabilisce, al paragrafo 1, lettera a), e al paragrafo 2, punto 5, quanto segue:

«1. Ai fini del presente regolamento si applicano le seguenti definizioni:

a) le definizioni di (…) "operatore del settore alimentare", (…) di cui (…) all'articolo 3, [punto 3, del regolamento n. 178/2002];

(…).

2. Si applicano inoltre le seguenti definizioni:

(…)

5) "indicazioni sulla salute": qualunque indicazione che affermi, suggerisca o sottintenda l'esistenza di un rapporto tra una categoria di alimenti, un alimento o uno dei suoi componenti e la salute;

(…)».

7 L'articolo 3 del regolamento n. 1924/2006, intitolato «Principi generali per tutte le indicazioni», prevede, al suo secondo comma, lettera a), che le indicazioni nutrizionali e sulla salute non devono, in particolare, essere «fals[e], ambigu[e] o fuorviant[i]».

8 L'articolo 6 del regolamento in parola, intitolato «Fondatezza scientifica delle indicazioni», dispone, al paragrafo 1, quanto segue:

«Le indicazioni nutrizionali e sulla salute sono basate su prove scientifiche generalmente accettate».

9 L'articolo 10 di detto regolamento, rubricato «Condizioni specifiche», prevede, al paragrafo 1, quanto segue:

«Le indicazioni sulla salute sono vietate, a meno che non siano conformi ai requisiti generali del capo II e ai requisiti specifici del presente capo e non siano autorizzate a norma del presente regolamento e incluse nell'elenco delle indicazioni autorizzate di cui agli articoli 13 e 14».

10 L'articolo 13 del medesimo regolamento, intitolato «Indicazioni sulla salute diverse da quelle che si riferiscono alla riduzione del rischio di malattia e allo sviluppo e alla salute dei bambini», dispone quanto segue:

«1. Le indicazioni sulla salute che descrivono o fanno riferimento ai seguenti elementi:

a) il ruolo di una sostanza nutritiva o di altro tipo per la crescita, lo sviluppo e le funzioni dell'organismo, o

b) funzioni psicologiche e comportamentali, o

c) fatta salva la direttiva 96/8/CE [della Commissione, del 26 febbraio 1996, sugli alimenti destinati a diete ipocaloriche volte alla riduzione del peso (GU 1996, L 55, pag. 22)], il dimagrimento o il controllo del peso oppure la riduzione dello stimolo della fame o un maggiore senso di sazietà o la riduzione dell'energia apportata dal regime alimentare,

che sono indicate nell'elenco di cui al paragrafo 3 possono essere fornite senza essere oggetto delle procedure di cui agli articoli da 15 a 19, purché siano:

i) basate su prove scientifiche generalmente accettate e

ii) ben comprese dal consumatore medio.

2. Gli Stati membri forniscono alla Commissione gli elenchi delle indicazioni di cui al paragrafo 1 entro il 31 gennaio 2008, corredati delle relative condizioni applicabili e dei riferimenti alla fondatezza scientifica pertinente.

3. Previa consultazione dell'[EFSA], entro il 31 gennaio 2010 la Commissione adotta (…) un elenco comunitario, inteso a modificare elementi non essenziali del presente regolamento, integrandolo, delle indicazioni consentite di cui al paragrafo 1 e tutte le condizioni necessarie per il loro impiego.

4. Qualsiasi modifica apportata all'elenco di cui al paragrafo 3, basata su prove scientifiche generalmente accettate e intesa a modificare elementi non essenziali del presente regolamento, integrandolo, è adottata (…) previa consultazione dell'[EFSA], su iniziativa della Commissione o a richiesta di uno Stato membro.

5. Qualsiasi inserimento di indicazioni nell'elenco di cui al paragrafo 3, basate su prove scientifiche recenti (…) è adottato secondo la procedura di cui all'articolo 18, fatte salve le indicazioni riguardanti lo sviluppo e la salute dei bambini (…)».

11 L'articolo 17 del regolamento n. 1924/2006, rubricato «Autorizzazione comunitaria», stabilisce, al paragrafo 5, quanto segue:

«Le indicazioni sulla salute incluse negli elenchi di cui agli articoli 13 e 14 possono essere utilizzate in osservanza delle condizioni ad esse applicabili da qualsiasi operatore del settore alimentare (…)».

12 L'articolo 25 di tale regolamento, dal titolo «Procedura di comitato», stabilisce, al paragrafo 3, quanto segue:

«Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano l'articolo 5 bis, paragrafi da 1 a 4, e l'articolo 7 della decisione [1999/468], tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 della stessa».

13 L'articolo 28 di detto regolamento, intitolato «Misure transitorie», ai paragrafi 5 e 6 così dispone:

«5. Le indicazioni sulla salute di cui all'articolo 13, paragrafo 1, lettera a), possono essere fornite dalla data di entrata in vigore del presente regolamento fino all'adozione dell'elenco di cui all'articolo 13, paragrafo 3, sotto la responsabilità degli operatori economici del settore alimentare, purché siano conformi al presente regolamento e alle vigenti disposizioni nazionali applicabili e fatta salva l'adozione delle misure di salvaguardia di cui all'articolo 24.

6. Le indicazioni sulla salute diverse da quelle di cui all'articolo 13, paragrafo 1, lettera a), e all'articolo 14, paragrafo 1, lettera a), impiegate in ottemperanza alle disposizioni nazionali prima dell'entrata in vigore del presente regolamento, sono soggette alle seguenti modalità:

a) le indicazioni sulla salute sottoposte a valutazione e autorizzazione in uno Stato membro sono autorizzate come segue:
   i) gli Stati membri comunicano alla Commissione, entro il 31 gennaio 2008, dette indicazioni unitamente [a una] relazione di valutazione dei dati scientifici a sostegno dell'indicazione;
   ii) previa consultazione dell'[EFSA], la Commissione adotta (…) una decisione relativa alle indicazioni sulla salute così autorizzate e intesa a modificare elementi non essenziali del presente regolamento, integrandolo.

   Le indicazioni sulla salute non autorizzate secondo questa procedura possono continuare ad essere impiegate per un periodo di sei mesi dall'adozione della decisione;

b) indicazioni sulla salute non sottoposte a valutazione e autorizzazione in uno Stato membro: possono continuare ad essere impiegate purché sia presentata, anteriormente al 19 gennaio 2008, una domanda a norma del presente regolamento; le indicazioni sulla salute non autorizzate secondo questa procedura possono continuare ad essere impiegate per un periodo di sei mesi dall'adozione della decisione di cui all'articolo 17, paragrafo 3».

Regolamento (UE) n. 432/2012

14 I considerando 10 e 11 del regolamento (UE) n. 432/2012 della Commissione, del 16 maggio 2012, relativo alla compilazione di un elenco di indicazioni sulla salute consentite sui prodotti alimentari, diverse da quelle facenti riferimento alla riduzione dei rischi di malattia e allo sviluppo e alla salute dei bambini (GU 2012, L 136, pag. 1), sono così formulati:

«(10) Tra le indicazioni presentate per essere sottoposte a valutazione la Commissione ne ha individuate diverse riguardanti gli effetti delle sostanze provenienti da piante o da erbe, comunemente denominate sostanze "botaniche", la cui valutazione scientifica non è stata ancora completata dall'[EFSA]. Vi sono inoltre diverse indicazioni sulla salute per le quali si rende necessaria una ulteriore valutazione prima che la Commissione possa vagliarne l'inclusione o meno nell'elenco delle indicazioni consentite, così come vi sono indicazioni, già valutate, per le quali, a causa di altri fattori, il relativo esame non può essere completato dalla Commissione in questo momento.

(11) Le indicazioni la cui valutazione da parte dell'[EFSA] o il cui esame da parte della Commissione non sono stati ancora completati saranno pubblicate sul sito della Commissione (…) e possono continuare a essere utilizzate a norma delle disposizioni di cui all'articolo 28, paragrafi 5 e 6, del regolamento [n. 1924/2006]».

15 L'articolo 2 di tale regolamento, intitolato «Entrata in vigore e applicazione», stabilisce, al terzo comma, che il regolamento stesso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatti all'origine delle controversie

16 I fatti rilevanti all'origine delle controversie, come esposti nelle ordinanze nelle cause T-619/14 e T-620/14, possono riassumersi come segue.

17 La Bionorica è un'impresa che fabbrica e commercializza prodotti farmaceutici e integratori alimentari sul mercato europeo e che, a tale proposito, utilizza indicazioni sulla salute apposte sui suoi prodotti e nella pubblicità dei medesimi.

18 La Diapharm è un'impresa che fornisce, su scala internazionale, una gamma integrata di servizi alle industrie del settore sanitario. Una parte significativa della sua attività consiste nel prestare consulenza a imprese in materia di indicazioni sulla salute fornite su prodotti alimentari, in particolare per quanto concerne gli integratori alimentari.

19 A seguito dell'adozione del regolamento n. 1924/2006, la Commissione ha ricevuto, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, di tale regolamento, un totale di circa 44 000 indicazioni sulla salute da parte degli Stati membri. Sulla base di tali elenchi nazionali di indicazioni sulla salute, la Commissione ha predisposto un elenco consolidato delle stesse.

20 Il 24 luglio 2008, la Commissione ha formalmente trasmesso all'EFSA una domanda di parere scientifico riguardante dette indicazioni, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento n. 1924/2006. In tale occasione, la Commissione ha comunicato all'EFSA una prima parte dell'elenco consolidato delle indicazioni sulla salute. Le restanti parti di tale elenco sono state trasmesse all'EFSA nei mesi di novembre e di dicembre 2008, nonché, mediante un addendum, nel marzo 2010, portando a 4 637 il numero definitivo delle indicazioni sulla salute da esaminare. Tra i mesi di ottobre 2009 e luglio 2011, l'EFSA ha eseguito la valutazione scientifica delle indicazioni sulla salute trasmesse dalla Commissione.

21 Il 27 settembre 2010, la Commissione ha pubblicato sul suo sito Internet un comunicato stampa in cui ha annunciato che, in considerazione del numero elevato di indicazioni sulla salute e del ritardo nell'esame di queste ultime, essa era favorevole a istituire un processo che permettesse un'adozione graduale dell'elenco delle indicazioni sulla salute consentite nell'Unione europea. Inoltre, ad avviso della Commissione, la ridefinizione delle priorità del processo di adozione di tale elenco era motivata in particolare da tensioni segnalate quanto al trattamento degli ingredienti vegetali ai sensi della normativa in materia di indicazioni sulla salute e di quella sui medicinali erboristici tradizionali, nonché dalla necessità di proseguire la riflessione sul trattamento coerente di tali ingredienti. La Commissione ha dunque invitato l'EFSA a sospendere provvisoriamente la valutazione delle indicazioni sulla salute concernenti le sostanze botaniche e a focalizzare la sua analisi su tutte le altre indicazioni trasmesse al fine di adottare quanto prima un elenco che le ricomprendesse. In tale contesto, la Commissione ha indicato che sarebbe stata dapprima affrontata l'analisi delle indicazioni sulla salute relative alle sostanze diverse da quelle botaniche, mentre quella delle indicazioni riguardanti le sostanze botaniche sarebbe stata esaminata in un secondo momento.

22 Il 16 maggio 2012, la Commissione ha adottato il regolamento n. 432/2012. In tale regolamento, la Commissione ha autorizzato un elenco parziale di 222 indicazioni sulla salute, corrispondenti a 497 voci iscritte nell'elenco consolidato delle indicazioni sulla salute, riguardo alle quali l'EFSA aveva concluso che i dati presentati consentivano di stabilire un rapporto di causa ed effetto tra una categoria di prodotti alimentari, un alimento o uno dei suoi componenti e l'effetto indicato.

23 In pari data, la Commissione ha individuato un elenco di oltre 2 000 indicazioni sulla salute delle quali l'EFSA non aveva terminato la valutazione o sulle quali la Commissione stessa non si era ancora pronunciata, e ha pubblicato tale elenco sul suo sito Internet. Secondo la Commissione, tali indicazioni, che vertevano principalmente sugli effetti delle sostanze botaniche, restavano in sospeso e potevano pertanto continuare a essere impiegate conformemente al regime transitorio di cui all'articolo 28, paragrafi 5 e 6, del regolamento n. 1924/2006. Mentre l'elenco parziale delle indicazioni sulla salute consentite di cui al regolamento n. 432/2012 è stato successivamente aggiornato dalla Commissione, le indicazioni sulla salute riguardanti le sostanze botaniche sono rimaste in sospeso.

24 Con lettere rispettivamente datate 22 e 24 aprile 2014, la Bionorica e la Diapharm hanno nell'ordine invitato la Commissione a riprendere la valutazione delle indicazioni sulla salute relative alle sostanze botaniche e, segnatamente, a chiedere all'EFSA di proseguire senza ritardo tale valutazione affinché potesse essere adottato l'elenco completo delle indicazioni sulla salute, quale richiesto dall'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento n. 1924/2006. Dette società hanno altresì dichiarato la loro intenzione di adire il Tribunale in caso di inerzia della Commissione.

25 Con lettere del 19 giugno 2014 (in prosieguo: le «lettere del 19 giugno 2014»), la Commissione ha replicato ai suddetti inviti ad agire della Bionorica e della Diapharm, indicando in particolare quanto segue:

«Come a voi noto, la Commissione ha avviato una riflessione in merito alle indicazioni sulla salute relative alle cosiddette "sostanze botaniche" dopo che alcuni Stati membri e talune parti interessate avevano espresso preoccupazioni circa il trattamento differenziato riservato ai prodotti contenenti dette sostanze conformemente alla normativa riguardante le indicazioni sulla salute e a quella sui medicinali erboristici tradizionali.

In attesa dei risultati di tale riflessione, la Commissione ha chiesto all'[EFSA] di interrompere la sua valutazione scientifica delle indicazioni sulla salute relative alle sostanze botaniche. La Commissione riconosce l'importanza che tale problema complesso riveste tanto per i consumatori quanto per gli operatori economici. Tuttavia, per definire la linea d'azione più appropriata, la Commissione dovrebbe disporre del tempo e del contesto necessari a tale scopo».

Procedimento dinanzi al Tribunale e ordinanze nelle cause T-619/14 e T-620/14

26 Con ricorsi depositati presso la cancelleria del Tribunale il 19 agosto 2014, la Bionorica e la Diapharm hanno chiesto al Tribunale di constatare l'inattività della Commissione, poiché quest'ultima avrebbe illegittimamente omesso di ordinare all'EFSA di procedere alla valutazione delle indicazioni sulla salute relative alle sostanze botaniche ai fini dell'adozione dell'elenco definitivo delle indicazioni sulla salute consentite conformemente alla procedura prevista dall'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento n. 1924/2006.

27 Con atti separati, depositati presso la cancelleria del Tribunale il 20 novembre 2014, la Commissione ha sollevato eccezioni di irricevibilità, sulle quali la Bionorica e la Diapharm hanno presentato le loro osservazioni il 19 dicembre 2014, chiedendo al Tribunale di respingere dette eccezioni e di statuire sul merito.

28 Con l'ordinanza nella causa T-619/14 e con l'ordinanza nella causa T-620/14, il Tribunale ha respinto, rispettivamente, il ricorso della Bionorica e quello della Diapharm e ha condannato tali società alle spese.

29 In primo luogo, il Tribunale ha esaminato se i ricorsi per carenza della Bionorica e della Diapharm rispettassero le condizioni previste dall'articolo 265 TFUE e, al punto 26 sia dell'ordinanza nella causa T-619/14 sia dell'ordinanza nella causa T-620/14, ha dichiarato tali ricorsi irricevibili in ragione del mancato rispetto di dette condizioni.

30 Più precisamente, dopo avere rammentato, ai punti 19 e 20 di tali ordinanze, che le condizioni di ricevibilità di un ricorso per carenza, fissate all'articolo 265 TFUE, non sono soddisfatte qualora l'istituzione invitata ad agire abbia preso posizione su tale invito prima della proposizione del ricorso, il Tribunale ha considerato, ai punti 23 di dette ordinanze, che le lettere del 19 giugno 2014, lette nel loro insieme, poiché avevano indicato la ragione per la quale si era convenuto di interrompere la procedura di valutazione delle indicazioni in discussione e avevano informato la Bionorica e la Diapharm che, per l'esame di tale ultima questione, la Commissione necessitava di più tempo e di un

contesto più definito, erano sufficientemente chiare e precise per consentire a queste società di conoscere la posizione della Commissione in merito alle loro richieste, e cioè che quest'ultima non avrebbe ordinato all'EFSA di procedere alla valutazione sollecitata.

31 Di conseguenza, ai punti 24 delle medesime ordinanze, il Tribunale ha qualificato dette lettere come integranti una presa di posizione ai sensi dell'articolo 265, secondo comma, TFUE, che pone fine alla carenza di attività della Commissione.

32 Il Tribunale ha rilevato in tale occasione, al punto 25 sia dell'ordinanza nella causa T-619/14 sia dell'ordinanza nella causa T-620/14, che il fatto che la risposta della Commissione non soddisfacesse la Bionorica e la Diapharm era, a tale riguardo, irrilevante. Infatti, l'articolo 265 TFUE riguarderebbe un'inattività consistente in una mancata pronuncia o in una mancata presa di posizione, e non derivante dall'adozione di un atto diverso da quello che gli interessati avrebbero auspicato.

33 In secondo luogo, il Tribunale ha esaminato, ad abundantiam, l'eccezione di irricevibilità invocata dalla Commissione, vertente sulla mancanza di interesse ad agire della Bionorica e della Diapharm, e, al punto 56 dell'ordinanza nella causa T-619/14 e al punto 55 dell'ordinanza nella causa T-620/14, ha dichiarato i loro ricorsi per carenza irricevibili anche per difetto di interesse ad agire.

34 A tale proposito, il Tribunale è pervenuto alla conclusione, esposta ai punti 39 e 55 dell'ordinanza nella causa T-619/14 e ai punti 39 e 54 dell'ordinanza nella causa T-620/14, secondo cui né la Bionorica né la Diapharm avevano fornito elementi sufficienti a dimostrare in che modo la ripresa, da parte dell'EFSA, delle valutazioni riguardo alle indicazioni sulla salute relative alle sostanze botaniche e l'adozione dell'elenco definitivo delle indicazioni sulla salute consentite avrebbero potuto procurare loro un beneficio certo.

35 In prima battuta, il Tribunale ha considerato, ai punti 38, 42 e 43 dell'ordinanza nella causa T-619/14 e ai punti 38, 41 e 42 dell'ordinanza nella causa T-620/14, che dalla formulazione dell'articolo 28, paragrafi 5 e 6, del regolamento n. 1924/2006 risulta che l'applicazione delle misure transitorie è prevista, a partire dall'adozione di tale regolamento, per le indicazioni sulla salute in corso di valutazione e per le quali non è stata adottata alcuna decisione da parte della Commissione. In tali circostanze, le imprese interessate da indicazioni sulla salute in sospeso potrebbero continuare a utilizzare queste ultime conformemente al regime transitorio di cui all'articolo 28, paragrafi 5 e 6, di detto regolamento. Pertanto, a giudizio del Tribunale, l'articolo 17, paragrafo 5, del regolamento n. 1924/2006, che autorizza, in via di principio, qualsiasi operatore del settore alimentare a utilizzare le indicazioni sulla salute consentite che figurano in detto elenco definitivo, pone tali indicazioni in una situazione identica a quella delle indicazioni sulla salute in sospeso, vale a dire in una situazione tale per cui esse possono essere utilizzate per la commercializzazione dei prodotti alimentari.

36 Per giunta, il Tribunale ha constatato, ai punti 44 e 45 dell'ordinanza nella causa T-619/14 e ai punti 43 e 44 dell'ordinanza nella causa T-620/14, che, in ogni caso, anche qualora si potessero individuare conseguenze pregiudicanti la situazione giuridica della Bionorica e degli altri operatori del settore alimentare ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 5, del regolamento n. 1924/2006, segnatamente in rapporto al regime transitorio previsto dall'articolo 28, paragrafi 5 e 6, di tale regolamento, un vantaggio di tal genere si fonderebbe, per definizione, sulla premessa secondo cui le indicazioni sulla salute in sospeso che li riguardano verrebbero autorizzate a seguito alla valutazione dell'EFSA e alla decisione definitiva della Commissione. Tuttavia, il Tribunale ha rilevato che tale premessa non era in quel momento concreta e, per tale ragione, non poteva soddisfare i requisiti della sua giurisprudenza, secondo cui, qualora l'interesse sul quale si fonda una parte ricorrente riguardi una situazione giuridica futura, essa deve dimostrare che il pregiudizio incidente su tale situazione è comunque già certo. A tal riguardo, il Tribunale ha rammentato che, con il regolamento n. 432/2012, che ha introdotto un elenco parziale delle indicazioni sulla salute consentite, la Commissione aveva autorizzato solo 222 indicazioni

su un totale di oltre 2 000 indicazioni esaminate, con la conseguenza che il regime transitorio avrebbe potuto rivelarsi più vantaggioso per gli operatori rispetto all'elenco definitivo delle indicazioni sulla salute consentite.

37 In seconda battuta, il Tribunale, ai punti 47 e 48 dell'ordinanza nella causa T-619/14 e ai punti 46 e 47 dell'ordinanza nella causa T-620/14, ha respinto gli argomenti della Bionorica e della Diapharm secondo cui il fatto che talune indicazioni sulla salute fossero state oggetto di valutazione da parte dell'EFSA e che altre indicazioni restassero in sospeso creava condizioni di concorrenza ineguali sul mercato, affermando che una siffatta situazione di disuguaglianza era idonea a incidere solo sugli interessi dei produttori le cui indicazioni sulla salute erano state respinte in seguito all'adozione del regolamento n. 432/2012, e non su quelli dei produttori le cui indicazioni sulla salute rimanevano in sospeso.

38 In terza battuta, il Tribunale non ha accolto le affermazioni della Bionorica e della Diapharm secondo cui queste ultime erano fortemente pregiudicate dall'incertezza giuridica che regnava sul mercato a causa dell'assenza di una decisione definitiva e completa della Commissione sull'autorizzazione delle indicazioni sulla salute. Il Tribunale, a tal riguardo, ha sottolineato, ai punti 51 e 52 dell'ordinanza nella causa T-619/14 e ai punti 50 e 51 dell'ordinanza nella causa T-620/14, che il principio della certezza del diritto richiede che le norme giuridiche siano chiare e precise e che le loro conseguenze siano prevedibili. Orbene, secondo il Tribunale, le norme applicabili sia, da un lato, alle indicazioni sulla salute autorizzate o respinte, sia, dall'altro, alle indicazioni sulla salute in sospeso, soddisfacevano siffatti requisiti. In particolare, le norme a cui erano soggette le indicazioni sulla salute in sospeso sarebbero derivate espressamente dal regolamento n. 1924/2006 e, segnatamente, dal suo articolo 28, paragrafi 5 e 6, che conterrebbe il regime applicabile, a partire dall'adozione di tale regolamento, alle indicazioni sulla salute in attesa di valutazione e di decisione definitiva.

39 In quarta battuta, al punto 54 dell'ordinanza nella causa T-619/14 e al punto 53 dell'ordinanza nella causa T-620/14, il Tribunale ha respinto le allegazioni della Bionorica e della Diapharm riguardanti i pregiudizi economici che queste ultime avrebbero subito a causa dell'inattività della Commissione, sulla base del rilievo che esse non avevano spiegato né come detti danni si sarebbero prodotti, né come gli stessi sarebbero potuti venire meno se la Commissione avesse accettato di ordinare all'EFSA di proseguire la valutazione delle indicazioni sulla salute in sospeso.

40 Infine, in terzo luogo, il Tribunale ha vagliato e accolto, unicamente nella causa T-620/14, l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione, vertente sul difetto di legittimazione ad agire della Bionorica e della Diapharm. Il Tribunale ha ritenuto, a tal proposito, al punto 56 dell'ordinanza nella causa T-620/14, che la Diapharm, società fornitrice di servizi di consulenza e assistenza alle imprese del settore sanitario, anche in materia di indicazioni sulla salute riguardanti i prodotti alimentari, non producesse né commercializzasse tale tipologia di prodotti sul mercato dell'Unione. Pertanto, secondo il Tribunale, l'attività della Diapharm non era sufficientemente collegata con siffatte attività di produzione e commercializzazione perché essa potesse essere considerata direttamente interessata dall'atto che la Commissione avrebbe dovuto adottare in seguito all'eventuale constatazione di una sua colpevole inerzia.

Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte

41 Con le loro rispettive impugnazioni, la Bionorica e la Diapharm chiedono che la Corte voglia:

– annullare, rispettivamente, l'ordinanza nella causa T-619/14 e l'ordinanza nella causa T-620/14 e

– condannare la Commissione alle spese.

42 La Commissione chiede alla Corte di respingere le impugnazioni in quanto manifestamente infondate e di condannare le ricorrenti alle spese.

43 Con decisione del presidente della Corte del 21 gennaio 2016, le cause C-596/15 P e C-597/15 P sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento nonché della sentenza, a norma dell'articolo 54 del regolamento di procedura della Corte.

Sulle impugnazioni

44 A sostegno delle loro impugnazioni, la Bionorica e la Diapharm invocano ognuna tre motivi, i quali sono in parte coincidenti.

Sul secondo motivo nella causa C-596/15 P e sul primo motivo nella causa C-597/15 P

Argomenti delle parti

45 Rispettivamente mediante il secondo motivo e il primo motivo da esse dedotto, la Bionorica e la Diapharm imputano al Tribunale, in sostanza, di essere incorso in un errore di diritto, per aver giudicato, al punto 24 sia dell'ordinanza nella causa T-619/14 sia dell'ordinanza nella causa T-620/14, che le lettere del 19 giugno 2014 costituivano una presa di posizione ai sensi dell'articolo 265, secondo comma, TFUE, che poneva fine all'inattività della Commissione.

46 A parere delle ricorrenti, la constatazione operata dal Tribunale al punto 23 sia dell'ordinanza nella causa T-619/14 sia dell'ordinanza nella causa T-620/14, secondo cui le lettere del 19 giugno 2014, «lett[e] nel [loro] insieme, era[no] sufficientemente chiar[e] e precis[e] per consentire [alla Bionorica e alla Diapharm] di venire a conoscere la posizione della Commissione in merito [alle loro richieste], e in particolare, il fatto che tale istituzione non avrebbe ordinato all'EFSA di procedere alla valutazione sollecitata, nonché le ragioni alla base di tale posizione», dimostra segnatamente che il Tribunale non ha effettuato un esame preciso del tenore delle lettere di cui sopra.

47 A tale riguardo, la Bionorica e la Diapharm adducono che, nelle prime due frasi di tali lettere, la Commissione si è limitata a esporre lo status quo esistente riguardo alla valutazione delle indicazioni sulla salute relative alle sostanze botaniche. Le stesse ricorrenti avrebbero già riassunto tale situazione nelle loro lettere che invitavano la Commissione ad agire. Inoltre, esse sostengono che il processo di riflessione a cui la Commissione fa riferimento nelle lettere del 19 giugno 2014 – nell'ambito del quale un documento consultivo relativo al proseguimento della valutazione di tali indicazioni è stato inviato agli Stati membri – è stato avviato da tale istituzione nel mese di luglio 2012 e si è concluso alla fine del 2012 con la pronuncia della maggioranza degli Stati membri a favore del proseguimento della valutazione secondo l'approccio scientifico fino a quel momento applicato, anche riguardo alle indicazioni sulla salute in sospeso. Secondo la Bionorica e la Diapharm, le lettere del 19 giugno 2014 sono quanto meno ambigue, nei limiti in cui esse si riferiscono potenzialmente a un nuovo processo di riflessione.

48 La Bionorica e la Diapharm affermano altresì che, nella terza frase delle lettere del 19 giugno 2014, la Commissione ha semplicemente riconosciuto, quanto alla valutazione delle indicazioni sulla salute riguardanti le sostanze botaniche, l'importanza di «tale problema complesso» sia per i consumatori che per gli operatori economici. Nella quarta e ultima frase, la Commissione si sarebbe limitata a indicare che essa doveva disporre del tempo e del contesto necessari al fine di determinare la «linea d'azione più appropriata», senza tuttavia spiegare ciò che essa considerava come necessario nel caso di specie.

49 Di conseguenza, sarebbe impossibile dedurre dalle lettere del 19 giugno 2014 la posizione che la Commissione aveva adottato riguardo agli inviti ad agire che le erano stati rivolti, e in particolare se e, eventualmente, quando essa intendesse chiedere all'EFSA di proseguire la propria valutazione delle indicazioni sulla salute relative alle sostanze botaniche. Conformemente alla sentenza della Corte del 22 maggio 1985, Parlamento/Consiglio (13/83, EU:C:1985:220, punto 25), una simile risposta evasiva non sarebbe idonea a costituire una presa di posizione sufficiente per porre fine all'inattività.

50 La Commissione sostiene che il Tribunale ha correttamente dichiarato che le lettere del 19 giugno 2014 consentivano alla Bionorica e alla Diapharm di comprendere che tale istituzione non avrebbe accolto la loro richiesta di porre fine alla sospensione della valutazione delle indicazioni sulla salute riguardanti le sostanze botaniche. Infatti, secondo la Commissione, il contesto in cui tali lettere si iscrivevano informava le ricorrenti del fatto che essa aveva riconsiderato le proprie priorità e tenuto in sospeso la valutazione delle indicazioni sulla salute relative a tali sostanze per esaminare dapprima le indicazioni sulla salute riguardanti sostanze diverse da quelle botaniche. Pertanto, dalle lettere del 19 giugno 2014 e dal loro contesto risulterebbe che la Commissione riteneva, nel momento in cui aveva inviato tali lettere alla Bionorica e alla Diapharm, che le circostanze non giustificassero l'accoglimento dei loro inviti ad agire.

Giudizio della Corte

51 Ai sensi dell'articolo 265, secondo comma, TFUE, il ricorso per carenza è ricevibile solo quando l'istituzione, l'organo o l'organismo in causa sia stato preventivamente richiesto di agire. Se, allo scadere di un termine di due mesi da tale richiesta, l'istituzione, l'organo o l'organismo non ha preso posizione, tale ricorso può essere proposto entro un nuovo termine di due mesi.

52 Conformemente alla giurisprudenza della Corte, l'articolo 265 TFUE riguarda l'inattività consistente in una mancata pronuncia o in una mancata presa di posizione (sentenze del 13 luglio 1971, Deutscher Komponistenverband/Commissione, 8/71, EU:C:1971:82, punto 2, e del 19 novembre 2013, Commissione/Consiglio, C-196/12, EU:C:2013:753, punto 22 e la giurisprudenza ivi citata).

53 A tal riguardo, il ricorso per carenza può essere proposto non solo contro l'omessa adozione di un atto che produce effetti giuridici vincolanti idonei a incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di quest'ultimo, ma anche avverso l'omessa adozione di un atto preparatorio, qualora questo costituisca il presupposto necessario per lo svolgimento di un procedimento destinato a concludersi con un atto produttivo di effetti giuridici vincolanti (v., in tal senso, sentenza del 27 settembre 1988, Parlamento/Consiglio, 302/87, EU:C:1988:461, punto 16).

54 Quanto all'invito ad agire rivolto ad un'istituzione, è necessario che esso sia sufficientemente chiaro e preciso per consentire a quest'ultima di conoscere in maniera concreta il contenuto della decisione che le si chiede di adottare, e deve inoltre evidenziare che esso è volto a costringere tale istituzione a prendere posizione (v., per analogia, sentenza del 10 giugno 1986, Usinor/Commissione, 81/85 e 119/85, EU:C:1986:234, punto 15, e ordinanza del 18 novembre 1999, Pescados Congelados Jogamar/Commissione, C-249/99 P, EU:C:1999:571, punto 18).

55 Inoltre, occorre rammentare che la qualificazione giuridica di un fatto o di un atto, come una lettera, effettuata dal Tribunale, è una questione di diritto che può essere sollevata nell'ambito di un'impugnazione [v., in tal senso, sentenza del 1º giugno 2006, P & O European Ferries (Vizcaya) e Diputación Foral de Vizcaya/Commissione, C-442/03 P e C-471/03 P, EU:C:2006:356, punto 90 e la giurisprudenza ivi citata]. Pertanto, la questione se una lettera inviata da un'istituzione in risposta a un invito ad agire abbia posto fine o no all'asserita inattività di tale istituzione è una questione di diritto che può essere esaminata in sede di impugnazione.

56 Nel caso di specie, è pacifico che, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento n. 1924/2006, la Commissione era tenuta a consultare l'EFSA al fine di adottare poi l'elenco definitivo delle indicazioni sulla salute consentite nel termine stabilito dalla norma suddetta, ossia non oltre il 31 gennaio 2010, e che tale elenco è stato adottato solo parzialmente con il regolamento n. 432/2012, in data 16 maggio 2012. È altresì indiscusso che la Bionorica e la Diapharm, con le loro lettere rispettivamente del 22 e del 24 aprile 2014, indicate al punto 24 della presente sentenza, hanno debitamente invitato la Commissione ad agire, vale a dire a chiedere all'EFSA di riprendere senza ritardo la valutazione delle indicazioni sulla salute riguardanti le sostanze botaniche ai fini dell'adozione dell'elenco definitivo delle indicazioni sulla salute consentite, e che, in risposta a tali lettere, la Commissione si è limitata a concludere, nelle lettere del 19 giugno 2014, di cui al punto 25 della presente sentenza, che, «per definire la linea d'azione più appropriata, [essa] dovrebbe disporre del tempo e del contesto necessari a tale scopo».

57 A tale riguardo, occorre rilevare che, descrivendo anzitutto lo status quo esistente riguardo alla valutazione delle indicazioni sulla salute relative alle sostanze botaniche a far data dal suo comunicato del 27 settembre 2010, di cui al punto 21 della presente sentenza, e riferendosi poi al tempo e al contesto necessari, senza tuttavia precisare che cosa essa ritenesse necessario per proseguire il processo di valutazione in questione, la Commissione non ha indicato, in maniera priva di ambiguità, la propria intenzione quanto al fatto di incaricare o meno l'EFSA del proseguimento di detta valutazione.

58 Detto altrimenti, la Commissione non ha né proceduto alla consultazione dell'EFSA, come le chiedevano la Bionorica e la Diapharm, né indicato nelle proprie lettere del 19 giugno 2014, in modo univoco, se e quando essa avrebbe proceduto a tale consultazione, il che corrisponde alle fattispecie evocate al punto 52 della presente sentenza.

59 Da quanto sopra esposto risulta che il Tribunale ha commesso un errore di diritto statuendo, al punto 24 sia dell'ordinanza nella causa T-619/14 sia dell'ordinanza nella causa T-620/14, che le lettere del 19 giugno 2014 avevano posto fine all'inattività della Commissione.

60 Di conseguenza, il secondo motivo nella causa C-596/15 P e il primo motivo nella causa C-597/15 P devono essere accolti.

61 Tuttavia, occorre ricordare che il Tribunale ha esaminato, ad abundantiam, la sussistenza di un interesse ad agire della Bionorica e della Diapharm e, avendo ritenuto che quest'ultimo non sussistesse in relazione a tali due imprese, ha concluso che i loro rispettivi ricorsi dovevano essere respinti in quanto irricevibili anche per tale ragione. Pertanto, prima di poter procedere, eventualmente, all'annullamento delle ordinanze nelle cause T-619/14 e T-620/14, è necessario esaminare i rispettivi motivi dedotti nelle cause C-596/15 P e C-597/15 P che vertono sulla parte di tali ordinanze riguardante l'interesse ad agire.

Sul primo e sul terzo motivo nella causa C-596/15 P e sul secondo motivo nella causa C-597/15 P

62 Nella misura in cui, rispettivamente, il primo e il terzo motivo nella causa C-596/15 P e il secondo motivo nella causa C-597/15 P sono diretti, in sostanza, avverso la constatazione, effettuata dal Tribunale, di un difetto di interesse ad agire della Bionorica e della Diapharm, è necessario esaminare tali motivi congiuntamente.

Argomenti delle parti

– Quanto al primo motivo nella causa C-596/15 P

63 Con il suo primo motivo, la Bionorica imputa al Tribunale di essere incorso in un errore di procedura, per essersi parzialmente basato su fatti inesatti e per averla così erroneamente qualificata, ai punti 1 e 48 dell'ordinanza nella causa T-619/14, come impresa che produceva e commercializzava integratori alimentari o prodotti alimentari sul mercato europeo. Di conseguenza, secondo la Bionorica, il Tribunale è pervenuto a una decisione erronea a suo sfavore, statuendo che essa non era interessata dalle indicazioni sulla salute in sospeso e che dunque l'esistenza di condizioni di concorrenza ineguali non avrebbe potuto fondare il suo interesse ad agire nel caso di specie.

64 Orbene, risulterebbe dal suo ricorso dinanzi al Tribunale che la Bionorica era uno dei primi produttori mondiali di medicinali erboristici, tra cui quelli citati a titolo di esempio nel ricorso contenevano sostanze con effetti terapeutici per le quali erano state richieste indicazioni sulla salute in sospeso.

65 La Commissione contesta gli argomenti della Bionorica.

66 Come risulterebbe da un raffronto dei documenti del fascicolo con l'ordinanza nella causa T-619/14, le constatazioni in punto di fatto contestate dalla Bionorica, che compaiono ai punti 1 e 48 dell'ordinanza impugnata, non sono affatto erronee, ed anzi sono piuttosto favorevoli per quest'ultima, poiché il Tribunale ha accolto, senza metterla in dubbio, la semplice affermazione di tale società secondo cui essa era intenzionata a utilizzare indicazioni sulla salute riguardanti le sostanze botaniche in quanto operatore del settore alimentare. La Commissione precisa che tale constatazione è conforme agli elementi contenuti nel ricorso.

– Quanto al terzo motivo nella causa C-596/15 P e al secondo motivo nella causa C-597/15 P

67 Rispettivamente mediante il terzo motivo e il secondo motivo da esse dedotto, la Bionorica e la Diapharm imputano al Tribunale di essere incorso in un errore di diritto, per aver dichiarato, ad abundantiam, ai punti 55 e 56 dell'ordinanza nella causa T-619/14 e ai punti 54 e 55 dell'ordinanza nella causa T-620/14, che i loro ricorsi per carenza erano irricevibili per difetto di interesse ad agire, a motivo del fatto che esse non avrebbero potuto trarre alcun beneficio certo dall'adozione dell'elenco definitivo delle indicazioni sulla salute consentite.

68 La Bionorica e la Diapharm rilevano, in primo luogo, che l'utilizzazione delle indicazioni sulla salute consentite e l'utilizzazione delle indicazioni sulla salute in sospeso sono soggette a requisiti differenti e, pertanto, non possono essere messe sullo stesso piano. Dette società precisano, a tal riguardo, che i paragrafi 5 e 6 dell'articolo 28 del regolamento n. 1924/2006 non consentono di utilizzare incondizionatamente le indicazioni sulla salute in sospeso, bensì assoggettano la loro utilizzazione a dei requisiti, dovendo tali indicazioni essere, segnatamente, «conformi [a tale] regolamento e alle vigenti disposizioni nazionali applicabili».

69 Ciò comporterebbe in particolare che, ai sensi del regolamento n. 1924/2006, le indicazioni sulla salute in sospeso non devono essere fuorvianti e devono basarsi su dati scientifici generalmente accettati. A tale riguardo, la questione se tali requisiti siano soddisfatti o se gli acquirenti siano indotti in errore sarebbe soggetta, oltre alla verifica svolta dalle autorità statali competenti in materia di controllo dei prodotti alimentari, all'esame caso per caso da parte dei giudici nazionali, aditi dagli altri operatori del mercato. Orbene, nella prassi tedesca, tale controllo giurisdizionale, che può portare all'immediata interruzione delle vendite sul territorio della Germania, sarebbe effettuato nell'ambito di un esame sommario, che non porta sempre a risultati oggettivamente sostenibili, i quali, inoltre, potrebbero

differire radicalmente da un giudice all'altro per una medesima indicazione sulla salute, soprattutto nel contesto del criterio giuridico impreciso dei dati scientifici generalmente accettati, che offre un considerevole margine di interpretazione.

70 Pertanto, non esisterebbe in nessuna circostanza una qualsivoglia certezza giuridica, né per la Bionorica e la Diapharm, né per altre imprese, quanto al fatto che le indicazioni sulla salute rimaste in sospeso possano essere legittimamente utilizzate. Per converso, ciò non varrebbe per le indicazioni sulla salute consentite comprese in un elenco positivo ed esaustivo che ponga fine alle valutazioni caso per caso. Inoltre, la Bionorica e la Diapharm sostengono, a tal proposito, che il legislatore dell'Unione non ha espressamente previsto misure transitorie per il periodo successivo al 31 gennaio 2010, vale a dire dopo il termine stabilito all'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento n. 1924/2006 per l'adozione dell'elenco delle indicazioni sulla salute consentite.

71 In risposta alla constatazione del Tribunale, operata al punto 45 dell'ordinanza nella causa T-619/14 e al punto 44 dell'ordinanza nella causa T-620/14, secondo cui l'applicazione di misure transitorie potrebbe essere più vantaggiosa rispetto al rigetto delle indicazioni sulla salute, la Bionorica e la Diapharm affermano che, in termini di certezza del diritto a cui esse ambiscono in sede di utilizzo delle indicazioni sulla salute, e dunque di beneficio che ne deriva, le indicazioni sulla salute consentite in via definitiva costituiscono un parametro di riferimento affidabile tanto quanto quelle definitivamente respinte.

72 In secondo luogo, la Bionorica e la Diapharm sostengono che, avendo giudicato, ai punti 47 e 48 dell'ordinanza nella causa T-619/14 e ai punti 46 e 47 dell'ordinanza nella causa T-620/14, che un'ineguaglianza delle condizioni di concorrenza poteva sussistere, in rapporto ai produttori le cui indicazioni sulla salute erano state autorizzate ai sensi del regolamento n. 432/2012, soltanto per i produttori le cui indicazioni sulla salute erano state rigettate in seguito all'adozione di tale regolamento e non per i produttori le cui indicazioni sulla salute erano rimaste in sospeso, il Tribunale ha preso le mosse dall'erronea interpretazione secondo cui le indicazioni sulla salute consentite e quelle in sospeso dovrebbero godere di un identico trattamento. Ora, mentre nel caso delle indicazioni sulla salute consentite e in quello delle indicazioni sulla salute rigettate sarebbe chiaro, rispettivamente, che esse possono ovvero non possono essere utilizzate, la medesima certezza giuridica non sussisterebbe nel caso delle indicazioni sulla salute in sospeso.

73 Infine, in terzo luogo, la Bionorica e la Diapharm rilevano, facendo riferimento ai punti da 51 a 53 dell'ordinanza nella causa T-619/14 e ai punti da 50 a 52 dell'ordinanza nella causa T-620/14, che il Tribunale ha erroneamente affermato che le norme applicabili sia alle indicazioni sulla salute consentite e a quelle respinte, sia alle indicazioni sulla salute in sospeso, sono sufficientemente chiare e precise e che le conseguenze che ne derivano sono sufficientemente prevedibili. Infatti, le misure transitorie applicabili alle indicazioni sulla salute in sospeso, le quali, da un lato, implicano, per ogni caso, una nuova analisi beneficiante, quanto alla valutazione di prove scientifiche, di un considerevole margine di discrezionalità, e che, dall'altro, possono condurre a risultati molto differenti, o addirittura contraddittori, in particolare nella prassi giurisdizionale tedesca, non produrrebbero effetti giuridici sufficientemente prevedibili.

74 La Commissione sostiene che, poiché né la Bionorica né la Diapharm esercitavano un'attività produttiva quali imprese del settore alimentare al momento della proposizione dei ricorsi, nessuna di tali due imprese potrebbe trarre un beneficio certo dall'autorizzazione definitiva di indicazioni sulla salute relative ai prodotti alimentari riguardanti sostanze botaniche, considerato che esse non sarebbero coinvolte in prima persona nella produzione o nella commercializzazione di prodotti alimentari idonei a essere promossi mediante indicazioni di tal genere.

75 Innanzitutto, all'argomento della Bionorica e della Diapharm, secondo cui il Tribunale aveva, a torto, equiparato le indicazioni sulla salute consentite e quelle rimaste in sospeso, la Commissione obietta che il Tribunale si è limitato a rilevare, rispettivamente ai punti 43 e 42 delle ordinanze nelle cause

T-619/14 e T-620/14, che l'utilizzo delle indicazioni sulla salute era consentito in entrambi i casi. Ad avviso della Commissione, tale constatazione è giuridicamente corretta alla luce delle disposizioni dell'articolo 28, paragrafi 5 e 6, del regolamento n. 1924/2006. Al contrario, andrebbe da sé che l'utilizzo legittimo di indicazioni sulla salute, siano esse consentite o in sospeso, presuppone che i requisiti previsti a tal fine dal legislatore dell'Unione siano soddisfatti in ogni singolo caso di specie. Inoltre, le considerazioni delle ricorrenti in merito agli asseriti effetti negativi del mantenimento dell'applicazione del diritto nazionale vigente sarebbero dirette, nel merito, non avverso il Tribunale, ma, da un lato, contro il legislatore tedesco e i giudici tedeschi e, dall'altro, contro il legislatore dell'Unione che ha adottato le disposizioni transitorie interessate.

76 Poi, in risposta all'argomento delle ricorrenti, secondo cui erroneamente il Tribunale avrebbe affermato che esse potevano trarre solo un beneficio futuro e incerto dall'autorizzazione delle indicazioni sulla salute in sospeso, la Commissione rileva che le ricorrenti non contestano, in tale quadro, la correttezza della statuizione del Tribunale secondo cui l'autorizzazione di allegazioni sulla salute riguardanti sostanze botaniche era una circostanza che non si era ancora concretizzata e che non poteva quindi soddisfare i criteri risultanti da una costante giurisprudenza, in virtù della quale spetta alla parte ricorrente, qualora l'interesse che fa valere riguardi una situazione giuridica futura, fornire la prova che il pregiudizio a tale situazione è comunque già certo.

77 Orbene, la Bionorica e la Diapharm riterrebbero che anche un rifiuto di autorizzazione delle indicazioni sulla salute relative a sostanze botaniche potrebbe conferire loro un vantaggio. A parere della Commissione, tale argomento, che in nessun caso potrebbe essere fatto valere da un'impresa del settore alimentare che intende utilizzare un'indicazione sulla salute, mostra per l'appunto che le ricorrenti attribuiscono importanza non già all'autorizzazione delle indicazioni sulla salute riguardanti sostanze botaniche, bensì unicamente all'esistenza di un elenco qualsiasi, che potrebbe certo produrre effetti sulla situazione giuridica di altre imprese, ma che, in rapporto alle attività commerciali delle ricorrenti, può interessare solo la loro situazione di fatto.

78 Nel caso della Bionorica, un tale rifiuto significherebbe che le imprese del settore alimentare non avrebbero più il diritto di utilizzare tali indicazioni, il che consentirebbe alla Bionorica, quale produttrice di medicinali erboristici, di allontanare concorrenti indesiderati del settore alimentare. Quanto alla Diapharm, il rifiuto o l'autorizzazione od anche il mantenimento della sospensione delle indicazioni sulla salute riguardanti sostanze botaniche sarebbe privo di effetti anche sulla situazione giuridica di detta società, atteso che essa può in ogni caso esercitare le sue attività di consulenza.

79 Da ultimo, la Commissione chiede che siano respinti gli argomenti delle ricorrenti vertenti su un'asserita incertezza giuridica dovuta all'applicazione di disposizioni transitorie, sostenendo che la validità delle constatazioni del Tribunale riguardanti la certezza del diritto, contestate dalle ricorrenti, è pienamente confermata dalla giurisprudenza in materia.

Giudizio della Corte

– Quanto al primo motivo nella causa C-596/15 P

80 Risulta dall'ordinanza nella causa T-619/14 che, anche se, nella sua valutazione dell'interesse ad agire della Bionorica, il Tribunale è partito dal presupposto secondo cui quest'ultima era un produttore di prodotti alimentari, esso non si è fondato su tale asserita qualità della Bionorica per concludere che questa non aveva interesse ad agire.

81 Date tali circostanze, occorre constatare che, poiché le conseguenze che la Bionorica trae dallo snaturamento, da parte del Tribunale, dei fatti che la riguardano discendono da un'erronea lettura dell'ordinanza nella causa T-619/14, gli argomenti da essa presentati al riguardo devono essere respinti come inoperanti in quanto non possono condurre all'annullamento di tale ordinanza (v., in tal

senso, sentenze del 9 settembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punti 87 e 88, e del 26 luglio 2017, AGC Glass Europe e a./Commissione, C-517/15 P, non pubblicata, EU:C:2017:598, punti da 63 a 65).

82 Occorre pertanto respingere il primo motivo nella causa C-596/15 P.

– Quanto al terzo motivo nella causa C-596/15 P e al secondo motivo nella causa C-597/15 P

83 In limine, giova rammentare che spetta al ricorrente fornire la prova del proprio interesse ad agire, il quale costituisce il presupposto primo ed essenziale di qualsiasi azione giurisdizionale (v., in tal senso, ordinanza del 31 luglio 1989, S./Commissione, 206/89 R, EU:C:1989:333, punto 8, e sentenza del 4 giugno 2015, Andechser Molkerei Scheitz/Commissione, C-682/13 P, non pubblicata, EU:C:2015:356, punto 27).

84 L'interesse ad agire di un ricorrente deve essere concreto e attuale e non può riguardare una situazione futura ed ipotetica. Tale interesse deve sussistere, alla luce dell'oggetto del ricorso, al momento della presentazione di quest'ultimo, a pena di irricevibilità, e deve perdurare fino alla pronuncia della decisione del giudice, pena il non luogo a statuire (sentenza del 17 settembre 2015, Mory e a./Commissione, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punti 56 e 57 e la giurisprudenza ivi citata).

85 L'esistenza di un interesse ad agire del ricorrente presuppone che il ricorso possa, con il suo risultato, procurare un beneficio personale alla parte che l'ha proposto (sentenze del 7 giugno 2007, Wunenburger/Commissione, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punto 42 e la giurisprudenza ivi citata; del 17 aprile 2008, Flaherty e a./Commissione, C-373/06 P, C-379/06 P e C-382/06 P, EU:C:2008:230, punto 25, e del 4 giugno 2015, Andechser Molkerei Scheitz/Commissione, C-682/13 P, non pubblicata, EU:C:2015:356, punto 25). Al contrario, non sussiste interesse ad agire qualora l'esito favorevole di un ricorso non sia comunque idoneo a dare soddisfazione al ricorrente (v., per analogia, sentenza del 9 giugno 2011, Evropaïki Dynamiki/BCE, C-401/09 P, EU:C:2011:370, punto 49 e la giurisprudenza ivi citata).

86 Nel caso di specie, in primo luogo, ai punti da 38 a 43 e 45 dell'ordinanza nella causa T-619/14 e ai punti da 38 a 42 e 44 dell'ordinanza nella causa T-620/14, il Tribunale ha accolto l'argomento della Commissione secondo cui la Bionorica e la Diapharm non avrebbero potuto trarre alcun beneficio certo dall'adozione dell'elenco definitivo delle indicazioni sulla salute consentite, dal momento che, in sostanza, il regime transitorio applicabile colloca già le indicazioni sulla salute in sospeso in una situazione altrettanto vantaggiosa di quella delle indicazioni sulla salute consentite.

87 Orbene, una siffatta constatazione di equivalenza del regime transitorio e di quello definitivo non può essere condivisa. A tal riguardo, se è vero che, come statuito dal Tribunale rispettivamente al punto 43 dell'ordinanza nella causa T-619/14 e al punto 42 dell'ordinanza nella causa T-620/14, le indicazioni sulla salute consentite e le indicazioni sulla salute in sospeso possono, in linea di principio, essere utilizzate per la commercializzazione dei prodotti alimentari, ciò non toglie che tali due categorie di indicazioni sulla salute sono soggette a requisiti differenti e non godono delle medesime condizioni.

88 Infatti, mentre l'articolo 17, paragrafo 5, del regolamento n. 1924/2006 autorizza, in via di principio, ciascun operatore del settore alimentare a utilizzare le indicazioni sulla salute consentite, incluse nell'elenco definitivo e unico per l'Unione sopra menzionato, le indicazioni sulla salute in sospeso soggette al regime transitorio devono segnatamente essere conformi, ai sensi dell'articolo 28, paragrafi 5 e 6 di detto regolamento, a quest'ultimo nonché alle disposizioni nazionali che sono ad esse applicabili.

89 Ciò comporta, in particolare, da un lato, che, conformemente all'articolo 3, secondo comma, lettera a), e all'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1924/2006, ogni indicazione sulla salute non deve essere ambigua o fuorviante e deve basarsi su prove scientifiche generalmente accettate. Dall'altro lato, le indicazioni sulla salute in sospeso devono altresì soddisfare, in ogni Stato membro, i requisiti della propria disciplina nazionale. Di conseguenza, il loro esame caso per caso comporta il rischio di dare luogo, al termine dei procedimenti amministrativi e giurisdizionali nazionali concernenti l'autorizzazione di tali indicazioni, a risultati divergenti non solo da uno Stato membro all'altro, ma anche all'interno del medesimo Stato membro.

90 A tal riguardo, la Commissione ha specificato, all'udienza dinanzi alla Corte, che le disposizioni nazionali degli Stati membri divergono in particolare sulla questione se una sostanza botanica sia sicura.

91 Orbene, occorre osservare che una tale situazione transitoria, prolungata in maniera indefinita al di là del periodo che avrebbe dovuto concludersi, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento n. 1924/2006, al più tardi il 31 gennaio 2010, non soddisfa i requisiti di quest'ultimo regolamento, formulati al considerando 23 dello stesso, secondo cui, per garantire una valutazione scientifica delle indicazioni sulla salute armonizzata e del più alto livello possibile, occorrerebbe che tale valutazione sia effettuata dall'EFSA (v., in tal senso, sentenza del 14 luglio 2016, Verband Sozialer Wettbewerb, C-19/15, EU:C:2016:563, punto 41).

92 Alla luce delle considerazioni esposte ai punti da 87 a 91 della presente sentenza, è necessario rilevare che, ai punti 47 e 48 dell'ordinanza nella causa T-619/14 e ai punti 46 e 47 dell'ordinanza nella causa T-620/14, il Tribunale ha basato il suo ragionamento sull'erronea premessa dell'equivalenza del regime transitorio e di quello definitivo ed è giunto, a torto, alla conclusione che un'eventuale ineguaglianza delle condizioni di concorrenza, rispetto ai produttori le cui indicazioni sulla salute sono state autorizzate ai sensi del regolamento n. 432/2012, può essere creata soltanto nei confronti dei produttori le cui indicazioni sulla salute sono state respinte in seguito all'adozione di detto regolamento, e non nei confronti dei produttori le cui indicazioni sulla salute sono rimaste in sospeso.

93 Quanto alla constatazione operata dal Tribunale al punto 45 dell'ordinanza nella causa T-619/14 e al punto 44 dell'ordinanza nella causa T-620/14, secondo cui contro il riconoscimento dell'interesse ad agire della Bionorica e della Diapharm depone la circostanza che il regime transitorio può essere più vantaggioso del rigetto definitivo di un'indicazione sulla salute tenuto conto del fatto che, con il regolamento n. 432/2012, che ha istituito un elenco parziale delle indicazioni sulla salute consentite, la Commissione aveva autorizzato solo 222 indicazioni su un totale di oltre 2 000 indicazioni valutate, è necessario osservare che tale constatazione è viziata da errori.

94 Infatti, accogliere un approccio siffatto equivarrebbe ad accettare, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 67 delle sue conclusioni, che un ricorrente avrebbe interesse a proporre un ricorso per carenza solo nel caso in cui il peggior esito possibile di detto ricorso fosse migliore dello status quo.

95 Ora, si deve ricordare che, conformemente alla giurisprudenza citata al punto 85 della presente sentenza, l'interesse ad agire manca solo qualora l'esito favorevole di un ricorso non sia comunque idoneo a dare soddisfazione al ricorrente.

96 A tal riguardo, anche il rigetto di un'indicazione sulla salute può comportare un beneficio, in termini di certezza del diritto, per un operatore economico che progetti di entrare sul mercato dei prodotti alimentari o degli integratori alimentari. Infatti, una determinazione univoca dello status giuridico delle indicazioni sulla salute fino ad oggi in sospeso consentirebbe così a un siffatto operatore di adeguare la propria strategia commerciale.

97 Date tali circostanze, tenuto conto degli errori di diritto in cui è incorso il Tribunale, rilevati ai punti da 87 a 96 della presente sentenza, occorre dichiarare fondato il terzo motivo nella causa C-596/15 P. Pertanto, è necessario accogliere l'impugnazione nella causa C-596/15 P.

98 Per quanto riguarda il secondo motivo nella causa C-597/15 P, come emerge dai documenti depositati dalla Diapharm nell'ambito del procedimento dinanzi al Tribunale, quest'ultima è un'impresa di consulenza, anche in materia di indicazioni sulla salute concernenti integratori alimentari o prodotti alimentari. Nella sua impugnazione, essa sostiene di intervenire già nella fase di elaborazione e creazione dei prodotti in questione, e di fornire in particolare ai suoi clienti ricette di prodotti pronte per essere applicate, proposte di imballaggio e di etichettatura, un supporto sulle questioni di diritto della proprietà intellettuale, nonché strategie commerciali e promozionali complete.

99 Per converso, come confermato dalla Diapharm dinanzi alla Corte, la sua attività non include né la produzione né la commercializzazione di integratori alimentari o di prodotti alimentari.

100 Nella sua impugnazione, la Diapharm afferma che la mancata adozione, da parte della Commissione, dell'elenco definitivo delle indicazioni sulla salute relative alle sostanze botaniche le arreca pregiudizio in quanto riduce la domanda dei suoi servizi, il che si traduce in una consistente perdita di entrate. Infatti, in assenza di tale elenco, la Diapharm non potrebbe fornire una consulenza affidabile su eventuali possibilità di commercializzazione di integratori alimentari o di prodotti alimentari.

101 Nella fattispecie, non vi sono i presupposti per riconoscere che la Diapharm abbia dimostrato il proprio interesse ad agire, dato che essa non può trarre, conformemente alla giurisprudenza citata al punto 85 della presente sentenza, alcun beneficio personale dalla ripresa, da parte dell'EFSA, della valutazione delle indicazioni sulla salute riguardanti le sostanze botaniche e dalla conseguente adozione di un elenco definitivo delle indicazioni sulla salute autorizzate.

102 Infatti, in qualità di operatore economico che si colloca a monte del processo di produzione o di commercializzazione di integratori alimentari o di prodotti alimentari, la Diapharm non sarà in grado di utilizzare in prima persona le indicazioni in questione, e neppure si troverà in concorrenza diretta con operatori che utilizzano tali indicazioni.

103 Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre constatare che il Tribunale, statuendo, al punto 55 dell'ordinanza nella causa T-620/14, che il ricorso per carenza della Diapharm doveva essere rigettato anche per mancanza di interesse ad agire, non è incorso in alcun errore di diritto.

104 Date tali circostanze, occorre dichiarare infondato il secondo motivo nella causa C-597/15 P.

Sul terzo motivo nella causa C-597/15 P

105 Con il suo terzo motivo, la Diapharm contesta al Tribunale di avere a torto dichiarato che la sua attività quale impresa di consulenza non presentava un nesso sufficiente con la produzione dei prodotti alimentari in questione, sicché essa non soddisfaceva il presupposto del pregiudizio diretto, comportante la sua legittimazione ad agire.

106 A tale riguardo, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'interesse ad agire e la legittimazione ad agire costituiscono presupposti di ricevibilità distinti, che una persona fisica o giuridica deve soddisfare cumulativamente per essere legittimata a proporre un ricorso per carenza a norma dell'articolo 265, terzo comma, TFUE (v., per analogia, sentenza del 17 settembre 2015, Mory e a./Commissione, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punto 62).

107 Orbene, alla luce della risposta fornita al secondo motivo nella causa C-597/15 P, secondo cui il Tribunale non è incorso in alcun errore di diritto statuendo che la Diapharm non aveva interesse ad agire, non occorre esaminare il terzo motivo.

108 Pertanto, è necessario respingere l'impugnazione nella causa C-597/15 P.

Sul ricorso dinanzi al Tribunale

109 Ai sensi dell'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quando l'impugnazione è accolta, la Corte annulla la decisione del Tribunale. In tal caso, essa può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.

110 Nella specie, la Corte ritiene di disporre degli elementi necessari per statuire definitivamente sull'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla Commissione nel giudizio di primo grado nella causa T-619/14.

111 La Commissione ha invocato, in sostanza, tre profili di irricevibilità, vertenti sul fatto che il ricorso non avrebbe un oggetto lecito, sull'assenza di interesse ad agire e sulla mancanza di legittimazione ad agire della Bionorica.

112 Occorre esaminare, in primo luogo, il profilo di irricevibilità sollevato dalla Commissione riguardo all'assenza di interesse ad agire della Bionorica.

113 A tale proposito, come risulta dagli elementi addotti dalla Bionorica dinanzi al Tribunale, e segnatamente dai punti 13 e 29 del suo ricorso nonché dagli allegati 8 e 9 dello stesso, e come essa ha dichiarato dinanzi alla Corte, al momento della proposizione del suo ricorso essa non esercitava alcuna attività di produttore sul mercato dei prodotti alimentari o degli integratori alimentari dell'Unione. Infatti, la Bionorica era un produttore di medicinali erboristici, che non sono interessati dalle disposizioni del regolamento n. 1924/2006, vertente soltanto sulle indicazioni sulla salute riguardanti i prodotti alimentari.

114 Certo, la Bionorica sostiene che, tenuto conto della sua presenza sul mercato dei medicinali erboristici contenenti le medesime sostanze botaniche che sono oggetto delle indicazioni sulla salute in sospeso, essa è pronta a entrare sul mercato degli integratori alimentari qualora le indicazioni sulla salute in questione siano autorizzate.

115 Tuttavia, una mera dichiarazione di intenti, in quanto vertente su una situazione futura e incerta, non può essere sufficiente, conformemente alla giurisprudenza citata al punto 84 della presente sentenza, per dimostrare l'interesse ad agire concreto e attuale della Bionorica (v. anche, in tal senso, sentenza del 20 giugno 2013, Cañas/Commissione, C-269/12 P, non pubblicata, EU:C:2013:415, punto 16 e 17).

116 Pertanto, senza che sia necessario esaminare gli altri profili di irricevibilità sollevati dalla Commissione, occorre respingere il ricorso della Bionorica nella causa T-619/14 in quanto irricevibile.

Sulle spese

117 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è accolta e la Corte statuisce definitivamente sulla controversia, essa statuisce sulle spese. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 2, di tale regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, del medesimo regolamento, quando vi siano più parti soccombenti, la Corte decide sulla ripartizione delle spese.

118 Poiché l'impugnazione della Bionorica è stata accolta, ma il suo ricorso in carenza è stato respinto, la Bionorica e la Commissione sopporteranno ciascuna le proprie spese, sostenute tanto in primo grado che in sede di impugnazione.

119 Poiché la Commissione ha chiesto la condanna della Diapharm e quest'ultima è risultata soccombente, tale società dev'essere condannata alle spese inerenti al giudizio di impugnazione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara e statuisce:

1) L'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 16 settembre 2015, Bionorica/Commissione (T-619/14, non pubblicata, EU:T:2015:723), è annullata.

2) Il ricorso per carenza proposto dalla Bionorica SE nella causa T-619/14 è respinto in quanto irricevibile.

3) L'impugnazione nella causa C-597/15 P è respinta.

4) La Bionorica SE e la Commissione europea sopportano ciascuna le proprie spese, sostenute sia in primo grado nella causa T-619/14 sia in sede di impugnazione nella causa C-596/15 P.

5) La Diapharm GmbH & Co. KG è condannata alle spese relative all'impugnazione nella causa C-597/15 P.

Firme