Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

26 settembre 2013*

«Impugnazione — Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA) — Registrazione, valutazione e autorizzazione delle sostanze chimiche — Regolamento (CE) n. 1907/2006 (regolamento REACH) — Articoli 57 e 59 — Sostanze soggette ad autorizzazione — Identificazione dell'acrilammide come sostanza ad altissimo rischio — Iscrizione nell'elenco delle sostanze candidate — Pubblicazione dell'elenco sul sito web dell'ECHA — Ricorso di annullamento proposto prima di tale pubblicazione — Ricevibilità»

Nella causa C-626/11 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 30 novembre 2011,

Polyelectrolyte Producers Group GEIE (PPG), con sede in Bruxelles (Belgio),

SNF SAS, con sede in Andrézieux-Bouthéon (Francia),

rapresentati da R. Cana e K. Van Maldegem, avocats,

ricorrenti,

procedimento in cui le altre parti sono:

Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA), rappresentata da M. Heikkilä e W. Broere, in qualità di agenti, assistiti da J. Stuyck, advocaat,

convenuta in primo grado,

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato da C. Wissels e B. Koopman, in qualità di agenti,

Commissione europea, rappresentata da P. Oliver e E. Manhaeve, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

intervenienti in primo grado,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da L. Bay Larsen, presidente di sezione, J. Malenovský, U. Lõhmus (relatore), M. Safjan e A. Prechal, giudici,

avvocato generale: P. Cruz Villalón

* Lingua processuale: l'inglese.

cancelliere: L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 14 novembre 2012,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 21 marzo 2013,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con la loro impugnazione, il Polyelectrolyte Producers Group GEIE (PPG) (in prosieguo: il «PPG») e la SNF SAS (in prosieguo: la «SNF») chiedono l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 21 settembre 2011, PPG e SNF/ECHA (T-1/10, Racc. pag. II-6573; in prosieguo: l'«ordinanza impugnata»), con la quale quest'ultimo ha respinto in quanto irricevibile il ricorso volto all'annullamento della decisione dell'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA) che identifica l'acrilammide (CE n. 201-173-7) come sostanza che presenta le caratteristiche di cui all'articolo 57 del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE della Commissione (GU L 396, pag. 1, e — rettifica — GU 2007, L 136, pag. 3; in prosieguo: il «regolamento REACH»), conformemente all'articolo 59 di quest'ultimo (in prosieguo: la «decisione controversa»).

Contesto normativo

Il regolamento REACH

2 L'articolo 57 del regolamento REACH elenca le sostanze che possono essere incluse nell'allegato XIV di quest'ultimo, rubricato «Elenco delle sostanze soggette ad autorizzazione». L'articolo 57, lettere a) e b), del regolamento indica le sostanze che rispondono ai criteri di classificazione come sostanze cancerogene e mutagene, rientranti in varie categorie.

3 Ai sensi dell'articolo 59 di tale regolamento, rubricato «Identificazione delle sostanze di cui all'articolo 57»:

«1. Ai fini dell'identificazione delle sostanze che rispondono ai criteri di cui all'articolo 57 e della definizione di un elenco di sostanze candidate all'eventuale inclusione nell'allegato XIV [(in prosieguo: l'"elenco delle sostanze candidate")], si applica la procedura di cui ai paragrafi da 2 a 10 del presente articolo. (...)

(...)

3. Ogni Stato membro può predisporre un fascicolo a norma dell'allegato XV per le sostanze che, a suo giudizio, rispondono ai criteri di cui all'articolo 57 e trasmetterlo all'[ECHA]. (...) L'[ECHA] mette il fascicolo a disposizione degli altri Stati membri entro trenta giorni dalla ricezione.

4. L'[ECHA] pubblica sul suo sito web un avviso dell'avvenuta predisposizione a norma dell'allegato XV di un fascicolo per una sostanza. L'[ECHA] invita tutte le parti interessate a trasmetterle osservazioni entro un termine stabilito.

5. Entro sessanta giorni dalla messa a disposizione, gli altri Stati membri o l'[ECHA] possono formulare osservazioni sull'identificazione della sostanza in relazione ai criteri di cui all'articolo 57 nel fascicolo trasmesso all'[ECHA].

6. Se non riceve o non formula osservazioni, l'[ECHA] può includere la sostanza nell'elenco di cui al paragrafo 1. (...)

7. Qualora vengano formulate o ricevute osservazioni, l'[ECHA] rinvia il fascicolo al comitato degli Stati membri entro quindici giorni dallo scadere del periodo di sessanta giorni di cui al paragrafo 5.

8. Se, entro trenta giorni da tale rinvio, il comitato degli Stati membri giunge ad un accordo unanime sull'identificazione, l'[ECHA] include la sostanza nell'elenco di cui al paragrafo 1. (...)

(...)

10. Non appena è stata assunta una decisione sull'inclusione di una sostanza l'[ECHA] pubblica e aggiorna senza indugio sul suo sito web l'elenco di cui al paragrafo 1».

Fatti e sentenza impugnata

4 Il PPG è un gruppo europeo di interesse economico che rappresenta gli interessi delle società produttrici e/o importatrici di polielettroliti, di poliacrilammide e/o di altri polimeri contenenti acrilammide. Tra i suoi membri vi è la SNF.

5 Il 25 agosto 2009 il Regno dei Paesi Bassi trasmetteva all'ECHA un fascicolo da esso predisposto, concernente l'identificazione dell'acrilammide come sostanza rispondente ai criteri di cui all'articolo 57, lettere a) e b), del regolamento REACH.

6 Il 31 agosto 2009 l'ECHA pubblicava sul suo sito web un avviso, invitando le parti interessate a presentare proprie osservazioni sul fascicolo predisposto per l'acrilammide. Al contempo, invitava le autorità competenti degli altri Stati membri a presentare osservazioni al riguardo.

7 Dopo aver ricevuto osservazioni sul fascicolo de quo, segnatamente dal PPG, e le risposte del Regno dei Paesi Bassi a dette osservazioni, l'ECHA rimetteva il fascicolo al comitato degli Stati membri, il quale, il 27 novembre 2009, conveniva unanimemente di identificare l'acrilammide come sostanza ad altissimo rischio, considerato che detta sostanza rispondeva ai criteri di cui all'articolo 57, lettere a) e b), del regolamento REACH.

8 Il 7 dicembre 2009 l'ECHA pubblicava un comunicato stampa annunciando, da una parte, che il comitato degli Stati membri aveva raggiunto un accordo unanime sull'identificazione dell'acrilammide e di altre quattordici sostanze come sostanze ad altissimo rischio in quanto rispondevano ai criteri di cui all'articolo 57 del regolamento REACH, e, dall'altra, che l'elenco delle sostanze candidate sarebbe stato formalmente aggiornato nel gennaio 2010.

9 Il 22 dicembre 2009 il direttore esecutivo dell'ECHA adottava la decisione ED/68/2009, la cui entrata in vigore era prevista per il 13 gennaio 2010, di includere, a partire da tale data, queste quindici sostanze nell'elenco delle sostanze candidate.

10 Il 30 marzo 2010 tale elenco, comprendente l'acrilammide, veniva pubblicato sul sito web dell'ECHA.

Procedimento dinanzi al Tribunale e ordinanza impugnata

11 Dall'ordinanza impugnata risulta che, con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 4 gennaio 2010, il PPG e la SNF hanno proposto ricorso volto all'annullamento della decisione controversa.

12 Il 17 marzo 2010, con atto depositato nella cancelleria del Tribunale, l'ECHA ha sollevato un'eccezione di irricevibilità avverso tale ricorso. Essa ha dedotto tre motivi di irricevibilità, vertenti sulla natura della decisione controversa, sulla mancanza di incidenza diretta di quest'ultima nei confronti delle parti ricorrenti nonché sul fatto che detta decisione, che non costituiva un atto regolamentare, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, non riguardava individualmente le parti medesime.

13 Riguardo al motivo di irricevibilità vertente sulla natura della decisione controversa, l'ECHA ha fatto valere, in sostanza, che i ricorrenti, facendo riferimento all'accordo unanime del comitato degli Stati membri dell'ECHA adottato il 27 novembre 2009, avevano impugnato un atto preparatorio non destinato a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi, ai sensi dell'articolo 263, primo comma, seconda frase, TFUE.

14 Il Regno dei Paesi Bassi, ammesso a intervenire a sostegno delle conclusioni dell'ECHA, ha fatto propri i motivi di irricevibilità da quest'ultima dedotti.

15 La Commissione europea, anch'essa ammessa a intervenire, ha sostenuto l'argomentazione dell'ECHA relativa alla natura della decisione controversa ed alla mancanza di incidenza diretta nei confronti dei ricorrenti. Inoltre, essa ha affermato che l'atto introduttivo non rispettava i requisiti previsti all'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura del Tribunale per difetto di chiarezza.

16 Il Tribunale ha esaminato, in limine, quest'ultimo motivo di irricevibilità. Pur ricordando che una parte interveniente non può sollevare un'eccezione di irricevibilità non dedotta dalla parte da essa sostenuta, esso ha rilevato che i requisiti di ricevibilità di un ricorso e delle censure ivi formulate sono di ordine pubblico e che, pertanto, possono essere esaminate d'ufficio.

17 Il Tribunale ha respinto il suddetto motivo di irricevibilità osservando, al punto 34 dell'ordinanza impugnata, che dall'atto introduttivo emergeva con sufficiente chiarezza che l'oggetto del contenzioso era l'atto dell'ECHA emesso in esito al procedimento di cui all'articolo 59 del regolamento REACH, che identificava l'acrilammide come sostanza rispondente ai criteri di cui all'articolo 57 del detto regolamento, il cui contenuto era stato determinato con accordo unanime del comitato degli Stati membri il 27 novembre 2009 e che doveva essere eseguito mediante l'inclusione dell'acrilammide nell'elenco delle sostanze candidate pubblicato sul sito web dell'ECHA, la quale era prevista per il 13 gennaio 2010 ed aveva, infine, avuto luogo il 30 marzo 2010.

18 In secondo luogo, riguardo al motivo di irricevibilità vertente sulla natura della decisione controversa sollevato dall'ECHA, il Tribunale ha dichiarato, al punto 41 dell'ordinanza impugnata, che non era necessario pronunciarsi sull'argomentazione relativa all'asserito carattere preparatorio del suddetto accordo unanime, atteso che la decisione impugnata non mirava a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi nel momento rilevante ai fini della valutazione della ricevibilità del ricorso, ovvero al momento del suo deposito.

19 Al riguardo, il Tribunale ha rilevato, al punto 45 dell'ordinanza impugnata, che il ricorso era stato depositato previo accordo unanime del comitato degli Stati membri sull'identificazione dell'acrilammide come sostanza ad altissimo rischio e dopo la decisione del direttore esecutivo dell'ECHA di includere la sostanza medesima nell'elenco delle sostanze candidate, ma prima del 13 gennaio 2010, data prevista per l'entrata in vigore di tale decisione nonché per l'inclusione dell'acrilammide nel suddetto elenco.

20 Al punto 49 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha osservato che, da un lato, l'atto di identificazione di una sostanza come ad altissimo rischio non è inteso a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi prima dell'inclusione di quest'ultima nell'elenco delle sostanze candidate e che gli obblighi giuridici derivanti da quest'atto possono incombere ai soggetti interessati soltanto dopo la pubblicazione e l'aggiornamento di tale lista contenente la suddetta sostanza sul sito web dell'ECHA, ai sensi dell'articolo 59, paragrafo 10, del regolamento REACH. Dall'altro lato, il Tribunale ha dichiarato che il termine per proporre ricorso contro il suddetto atto ai sensi dell'articolo 263, sesto comma, TFUE può decorrere soltanto a partire da tale pubblicazione.

21 Per tali ragioni, il Tribunale ha respinto il ricorso in quanto irricevibile, senza esaminare le altre eccezioni di irricevibilità sollevate dall'ECHA.

Conclusioni delle parti

22 I ricorrenti chiedono alla Corte di annullare l'ordinanza impugnata nonché la decisione controversa o, in subordine, di rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché statuisca sul ricorso, con condanna dell'ECHA alle spese dei due gradi di giudizio.

23 L'ECHA, nonché il Regno dei Paesi Bassi e la Commissione, intervenuti a sostegno dell'ECHA in primo grado, chiedono alla Corte di dichiarare infondata l'impugnazione e di condannare i ricorrenti alle spese.

Sull'impugnazione

Argomenti delle parti

24 I ricorrenti deducono un unico motivo, vertente su un errore di diritto commesso dal Tribunale nell'interpretazione e nell'applicazione del regolamento REACH, là dove esso ha ritenuto che l'identificazione, da parte del comitato degli Stati membri dell'ECHA, di una sostanza come ad altissimo rischio ai sensi dell'articolo 59, paragrafo 8, di tale regolamento, non costituisce una decisione destinata a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi prima della pubblicazione dell'elenco delle sostanze candidate comprendente tale sostanza.

25 I ricorrenti sostengono che, contrariamente a quanto rilevato dal Tribunale al punto 47 dell'ordinanza impugnata, dai vari riferimenti all'«identificazione» e all'«inclusione» presenti nelle disposizioni del regolamento REACH relative agli obblighi di informazione si evince che il legislatore dell'Unione ha inteso istituire gli obblighi risultanti dall'identificazione di una sostanza in una fase anteriore rispetto a quella della sua inclusione nell'elenco delle sostanze candidate.

26 L'ECHA, sostenuta dal Regno dei Paesi Bassi, ricorda che, nel caso di atti adottati nel corso di una procedura che si articoli su più fasi, costituiscono atti impugnabili soltanto i provvedimenti nei quali venga espressa in modo definitivo la posizione dell'istituzione o dell'organo interessato al termine di tale procedura. Essa deduce che, nel caso di specie, l'inclusione dell'acrilammide nell'elenco delle sostanze candidate, pubblicato il 30 marzo 2010, costituisce l'atto produttivo di effetti giuridici, mentre l'accordo del comitato degli Stati membri è un atto preparatorio che, di per sé, non crea alcun obbligo giuridico.

27 Secondo la Commissione, il fatto che l'accordo unanime del comitato degli Stati membri non lasci alcun margine di discrezionalità circa l'inclusione di una sostanza nell'elenco delle sostanze candidate non significa che tale accordo costituisca l'atto definitivo impugnabile o che esso possa sostituirsi alla decisione dell'ECHA adottata ai sensi dell'articolo 59, paragrafo 8, del regolamento REACH.

28 La Commissione sostiene che nessuna disposizione di tale regolamento consente di ritenere che esista una distinzione fra l'identificazione di una sostanza e la sua inclusione nell'elenco delle sostanze candidate. Al contrario, dall'articolo 59 del suddetto regolamento risulterebbe che le sostanze sono identificate come ad altissimo rischio ai soli fini della loro inclusione in tale lista.

Giudizio della Corte

29 Occorre preliminarmente rilevare che non è stato posto in discussione che l'oggetto del ricorso presentato dal PPG e dalla SNF fosse l'atto dell'ECHA descritto dal Tribunale al punto 34 dell'ordinanza impugnata, vale a dire quello conclusivo della procedura prevista dall'articolo 59 del regolamento REACH, recante l'identificazione dell'acrilammide come sostanza rispondente ai criteri di cui all'articolo 57 del medesimo regolamento.

30 Come indicato dal Tribunale nella suddetta ordinanza, un atto di questo tipo è impugnabile mediante un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263, primo comma, seconda frase, TFUE, essendo stato adottato da un organismo dell'Unione europea, nella specie l'ECHA, ed essendo destinato a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi. Infatti, varie disposizioni del regolamento REACH, come quelle citate, in particolare, al punto 42 della suddetta ordinanza, prevedono obblighi di informazione derivanti dall'atto di identificazione di una sostanza, emesso in esito alla procedura di cui all'articolo 59 di tale regolamento.

31 Correttamente il Tribunale ha inoltre dichiarato, al punto 49 dell'ordinanza impugnata, che gli obblighi giuridici derivanti dall'atto di identificazione di una sostanza come ad altissimo rischio, emesso in esito alla procedura di cui all'articolo 59 di detto regolamento, possono incombere ai soggetti interessati soltanto dopo la pubblicazione dell'elenco delle sostanze candidate contenente detta sostanza, pubblicazione prevista al paragrafo 10 di tale articolo.

32 Infatti, quando la pubblicazione di un atto è prevista dalla normativa dell'Unione, è soltanto a partire dal momento di tale pubblicazione che le suddette persone possono conoscere senza ambiguità i loro diritti e i loro obblighi e regolarsi di conseguenza (v., in tal senso, sentenza del 10 marzo 2009, Heinrich, C-345/06, Racc. pag. I-1659, punto 44).

33 Di conseguenza, al fine di riconoscere ai soggetti interessati un lasso di tempo sufficiente a contestare con cognizione di causa un atto dell'Unione oggetto di pubblicazione, il termine per proporre ricorso contro tale atto inizia a decorrere, ai sensi dell'articolo 263, sesto comma, TFUE, solo a decorrere dalla sua pubblicazione.

34 Tuttavia, contrariamente a quanto osservato dal Tribunale nell'ordinanza impugnata, ciò non comporta che un ricorrente non possa impugnare un atto adottato dall'Unione prima che esso sia pubblicato.

35 Al riguardo, la Corte ha già avuto modo di affermare, al punto 8 della sentenza del 19 settembre 1985, Hoogovens Groep/Commissione (172/83 e 226/83, Racc. pag. 2831), che le disposizioni contenute nell'articolo 33, terzo comma, del Trattato CECA, il quale stabiliva le formalità – notificazione o pubblicazione – dalle quali decorreva il termine del ricorso di annullamento, non ostava a che il ricorrente adisse la Corte non appena la decisione in questione fosse stata adottata, senza attenderne la notifica o la pubblicazione, con la conseguenza che a uno dei ricorsi che avevano dato luogo a tale sentenza non poteva essere opposta alcuna eccezione di irricevibilità per il fatto che lo stesso fosse stato depositato nella cancelleria della Corte prima della pubblicazione della decisione medesima.

36 Orbene, nessuna delle disposizioni contenute nell'articolo 263, sesto comma, TFUE, corrispondente all'articolo 33, terzo comma, del Trattato CECA, impedisce di applicare tale giurisprudenza al caso di specie.

37 Per contro, come ricordato dall'avvocato generale al paragrafo 55 delle sue conclusioni, se, per costante giurisprudenza, soltanto i provvedimenti che producono effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica, costituiscono atti o decisioni che possono essere oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE (v. sentenza del 12 settembre 2006, Reynolds Tobacco e a./Commissione, C-131/03 P, Racc. pag. I-7795, punto 54 e giurisprudenza ivi citata), non risulta da tale articolo che la proposizione di un siffatto ricorso sia subordinata alla pubblicazione o alla notificazione di questi ultimi.

38 Peraltro, la proposizione di un ricorso contro un atto dell'Unione prima della sua pubblicazione e dopo che tale atto sia stato adottato non lede in alcun modo la finalità del termine di impugnazione, che, per costante giurisprudenza, consiste nel preservare la certezza del diritto, evitando che atti dell'Unione produttivi di effetti giuridici vengano rimessi in discussione all'infinito (v. sentenze del 22 ottobre 2002, National Farmers' Union, C-241/01, Racc. pag. I-9079, punto 34, nonché del 23 aprile 2013, Gbagbo e a./Consiglio, da C-478/11 P a C-482/11 P, punto 62).

39 Di conseguenza, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 56 delle conclusioni, la pubblicazione di un atto, pur facendo decorrere i termini di ricorso alla cui scadenza l'atto diviene definitivo, non costituisce un requisito cui sia subordinato il diritto di proporre ricorso contro l'atto medesimo.

40 Nel caso di specie, il Tribunale ha rilevato, al punto 45 dell'ordinanza impugnata, che l'atto introduttivo del ricorso era stato depositato in un momento successivo tanto all'accordo unanime del comitato degli Stati membri sull'identificazione in questione quanto alla decisione del direttore esecutivo dell'ECHA del 22 dicembre 2009, la quale costituisce un provvedimento. Ne consegue che, alla data del deposito di tale atto introduttivo, vale a dire il 4 gennaio 2010, la decisione controversa era stata definitivamente adottata.

41 Pertanto, erroneamente il Tribunale ha dichiarato l'irricevibilità del suddetto ricorso sulla base del rilievo che esso era stato proposto prima della data di pubblicazione della decisione controversa con l'inclusione dell'acrilammide nell'elenco delle sostanze candidate sul sito web dell'ECHA, inizialmente prevista per il 13 gennaio 2010, ma avvenuta infine il 30 marzo 2010.

42 Occorre quindi accogliere il motivo unico dedotto dai ricorrenti e, pertanto, la loro impugnazione, ed annullare l'ordinanza impugnata.

43 Conformemente all'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quest'ultima, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, 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.

44 Nel caso di specie, poiché lo stato degli atti non lo consente, occorre rinviare la causa dinanzi al Tribunale e riservare le spese.

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

1) L'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 21 settembre 2011, PPG e SNF/ECHA (T 1/10), è annullata.

2) La presente causa è rinviata al Tribunale dell'Unione europea.

3) Le spese sono riservate.

Firme