Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
EVGENI TANCHEV
presentate il 21 dicembre 2016 [1]

Causa C-535/15

Freie und Hansestadt Hamburg
contro
Jost Pinckernelle

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania)]

«Registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione di sostanze chimiche (REACH) — Ambito di applicazione **ratione materiae** dell'obbligo di registrazione presso l'Agenzia europea per le sostanze chimiche (in prosieguo: «ECHA») — Autorità di uno Stato membro che vieta l'esportazione dall'Unione europea di solfato di nicotina non registrato al momento dell'importazione — Articolo 5 del regolamento (CE) n. 1907/2006 — Articolo 126 del regolamento n. 1907/2006 concernente le sanzioni in caso di inadempimento»

1. La questione sottoposta alla Corte nella presente causa riguarda il campo di applicazione ratione materiae dei requisiti di registrazione imposti dall'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1907/2006 [2] (in prosieguo: il «regolamento REACH»). Più specificamente, il Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania) chiede se a un operatore economico che ha importato una sostanza chimica all'interno dell'Unione europea, e nel caso specifico solfato di nicotina, senza osservare il requisito di registrazione della stessa presso l'Agenzia europea per le sostanze chimiche (in prosieguo: l'«ECHA») possa essere negata l'autorizzazione da parte dell'autorità di uno Stato membro, come la città di Amburgo, di esportare la sostanza chimica al di fuori dell'Unione europea. La città di Amburgo sta agendo in questo modo in base al rilievo che l'esportazione del solfato di nicotina in questione costituirebbe una violazione autonoma dell'articolo 5 del regolamento REACH.

I – Quadro normativo

A – *Diritto dell'Unione*

2. I considerando 2, 3, 7 e 122 del regolamento REACH dispongono:

«(2) Un funzionamento efficace del mercato interno delle sostanze può essere ottenuto soltanto se le prescrizioni ad esse applicabili non differiscono in modo rilevante da uno Stato membro all'altro.

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — 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 della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE (GU 2006, L 396, pag. 1). La versione del regolamento REACH rilevante ai fini del procedimento principale è stata da ultimo modificata dal regolamento (CE) n. 552/2009 della Commissione del 22 giugno 2009 (GU 2009, L 164, pag. 7).

(3) Nell'attuare il ravvicinamento delle legislazioni riguardanti le sostanze occorrerebbe assicurare un elevato grado di protezione della salute umana e di tutela dell'ambiente, al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile. Tali legislazioni dovrebbero essere applicate in modo non discriminatorio, sia che gli scambi commerciali delle sostanze avvengano nel mercato interno, sia che abbiano luogo a livello internazionale, in conformità agli impegni internazionali della Comunità.

(…)

(7) Al fine di preservare l'integrità del mercato interno e garantire un elevato grado di protezione della salute umana, in particolare di quella dei lavoratori, e di tutela dell'ambiente, è necessario garantire che la fabbricazione delle sostanze nella Comunità sia conforme al diritto comunitario, anche quando dette sostanze sono esportate.

(…)

(122) Per assicurare la trasparenza, l'imparzialità e la coerenza a livello dei provvedimenti di applicazione da parte degli Stati membri, è necessario che questi ultimi stabiliscano un appropriato quadro di sanzioni che permetta di irrogare sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive in caso di mancata ottemperanza, poiché da essa possono derivare danni per la salute umana e per l'ambiente».

3. L'articolo 1 del regolamento REACH è intitolato «Finalità e portata». L'articolo 1, paragrafo 1, dispone:

«Il presente regolamento ha lo scopo di assicurare un elevato livello di protezione della salute umana e dell'ambiente inclusa la promozione di metodi alternativi per la valutazione dei pericoli che le sostanze comportano, nonché la libera circolazione di sostanze nel mercato interno rafforzando nel contempo la competitività e l'innovazione».

4. L'articolo 3 del regolamento REACH è intitolato «Definizioni». Il suddetto articolo 3 dispone:

«Ai fini del presente regolamento, si intende per:

(…)

7) dichiarante: il fabbricante o l'importatore di una sostanza, o il produttore o l'importatore di un articolo che presenta una registrazione per una sostanza;

(…)

9) fabbricante: ogni persona fisica o giuridica stabilita nella Comunità che fabbrica una sostanza all'interno della Comunità;

10) importazione: l'introduzione fisica nel territorio doganale della Comunità;

11) importatore: ogni persona fisica o giuridica stabilita nella Comunità responsabile dell'importazione;

12) immissione sul mercato: l'offerta o la messa a disposizione di terzi, contro pagamento o gratuita. L'importazione è considerata un'immissione sul mercato;

(…)».

5. L'articolo 5 del regolamento REACH è intitolato «Commercializzazione solo previa disponibilità dei dati ("no data, no market")» e dispone:

«Fatti salvi gli articoli 6, 7, 21 e 23, le sostanze in quanto tali o in quanto componenti di una miscela o di un articolo non sono fabbricate nella Comunità o immesse sul mercato a meno che siano state registrate, ove richiesto, a norma delle pertinenti disposizioni del presente titolo».

6. L'articolo 6, paragrafo 1 del regolamento REACH, recante il titolo «Obbligo generale di registrazione delle sostanze in quanto tali o in quanto componenti di miscele», dispone:

«Salvo altrimenti disposto dal presente regolamento, qualsiasi fabbricante o importatore di una sostanza in quanto tale o in quanto componente di una o più miscele in quantitativi pari o superiori a 1 tonnellata all'anno presenta una registrazione all'Agenzia».

7. L'articolo 126 del regolamento REACH è intitolato «Sanzioni in caso di inadempimento» e stabilisce:

«Gli Stati membri emanano le disposizioni relative alle sanzioni da irrogare in caso di violazione delle disposizioni del presente regolamento e adottano tutte le misure necessarie per assicurarne l'applicazione. Le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive. (…)».

B – *Diritto nazionale*

8. Le disposizioni rilevanti del diritto nazionale sono contenute nel Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (legge di tutela contro le sostanze pericolose) (in prosieguo: il «ChemG»), nella versione pubblicata il 28 agosto 2013 (BGBl I, pagg. 3498, 3991)], e nell'Hamburger Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (legge di Amburgo in materia di sicurezza e ordine pubblico; in prosieguo: il «SOG») (HmbGVBI., pag. 77)].

9. Gli articoli 21, 23 e 27b del ChemG prevedono quanto segue:

«Articolo 21 Monitoraggio

(1) Le competenti autorità del Land devono monitorare l'attuazione della presente legge e dei regolamenti adottati per la sua esecuzione, salvo altrimenti disposto dalla presente legge.

(2) Il paragrafo 1 si applica anche ai regolamenti della Comunità europea o dell'Unione europea aventi ad oggetto materie rientranti nell'ambito di applicazione della presente legge, nella misura in cui il monitoraggio della loro attuazione spetti agli Stati membri. (…)

Articolo 23 Provvedimenti amministrativi

(1) La competente autorità del Land può adottare, in singoli casi, i provvedimenti necessari per porre rimedio alle violazioni accertate ovvero per prevenire future violazioni della presente legge o dei regolamenti adottati ai sensi della stessa nonché di uno dei regolamenti della Comunità europea o dell'Unione europea menzionati all'articolo 21, paragrafo 2, primo periodo. (…)

Articolo 27b Violazioni del regolamento (CE) n. 1907/2006

(1) È punito con la reclusione fino a due anni o con una pena pecuniaria chiunque violi il 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), (…), in quanto:

1. contravvenendo all'articolo 5, fabbrica o immette sul mercato una sostanza in quanto tale o in quanto componente di una miscela o di un articolo.

(…)».

10. L'articolo 3, paragrafo 1, del SOG, nella versione rilevante del 16 giugno 2005 (HmbGVBI, pag. 233), così recita:

«*Articolo 3 Competenze*

(1) Le autorità amministrative adottano nell'ambito delle rispettive competenze, nell'esercizio del loro potere discrezionale, le misure necessarie nel caso specifico, per la tutela della collettività o del singolo al fine di prevenire pericoli imminenti per la sicurezza o l'ordine pubblico o porre fine a turbative della sicurezza o dell'ordine pubblico (misure di prevenzione dei rischi).

(…)».

II – Fatti del procedimento principale e questione pregiudiziale

11. Il ricorrente, sig. Pinckernelle, commercia in sostanze chimiche. Egli chiede l'annullamento di una decisione della città di Amburgo del 29 giugno 2009 (in prosieguo: «la decisione»), con la quale gli è stata negata l'autorizzazione di esportare in un paese terzo, in questo caso la Russia, una partita di 19,4 tonnellate di solfato di nicotina (in prosieguo: «la partita»), che egli aveva importato nell'Unione europea dalla Cina dopo il 1°dicembre 2008. Il solfato di nicotina è utilizzato in Russia come disinfettante industriale e come disinfettante nei locali di stabulazione [3]. Esso, tuttavia, non può essere utilizzato all'interno dell'Unione europea a tale scopo ed è soggetto a restrizioni severe [4].

12. In precedenza, nel corso di un'indagine penale, la polizia fluviale di Amburgo e il dipartimento dell'economia e dei lavori della città di Amburgo avevano sequestrato la partita. Essa è stata depositata, e continua a trovarsi, in un deposito ad Amburgo. Con provvedimenti del 23 febbraio e del 18 maggio 2009 la città di Amburgo ha disposto che la partita non doveva lasciare il deposito [5]. Il provvedimento del 18 maggio 2009 ha aggiunto che essa poteva essere rimossa dal deposito soltanto previa autorizzazione della città di Amburgo [6].

13. Il sig. Pinckernelle, prima dell'importazione, non aveva provveduto alla registrazione preliminare della partita ai sensi dell'articolo 28 del regolamento REACH, né era stata effettuata alcuna registrazione ai sensi dell'articolo 6 del medesimo regolamento. La decisione della città di Amburgo ha stabilito che il solfato di nicotina si trovava ad Amburgo illegalmente: la sua esportazione in un paese terzo non poteva servire a rendere lecita tale situazione, ma costituiva essa stessa una violazione della sicurezza e dell'ordine pubblico.

3 — Secondo le osservazioni scritte della Commissione.

4 — Ibidem. La Commissione cita, tra l'altro, il regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2012, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi (GU 2012, L 167, pag. 1).

5 — Secondo le osservazioni scritte della Commissione.

6 — Ibidem.

14. Il sig. Pinckernelle ha impugnato la decisione dinanzi al Verwaltungsgericht (tribunale amministrativo), ma il suo ricorso è stato respinto. A seguito dell'appello interposto dal sig. Pinckernelle, l'Oberverwaltungsgericht (Corte amministrativa d'appello) ha ribaltato la sentenza del Verwaltungsgericht (tribunale amministrativo) con pronuncia del 25 febbraio 2014. Esso ha annullato la decisione ed ha ingiunto alla città di Amburgo di autorizzare l'esportazione della partita. L'Oberverwaltungsgericht (Corte amministrativa d'appello) ha chiarito che la prevista esportazione di una sostanza importata in violazione dell'articolo 5 del regolamento REACH non costituiva una nuova violazione dell'articolo 5 in combinato disposto con l'articolo 3, punto 12, del suddetto regolamento REACH se la sostanza – come nella presente fattispecie – non era disponibile sul mercato europeo a causa di un divieto di commercializzazione.

15. La città di Amburgo ha chiesto il riesame di tale sentenza per una questione di diritto, proponendo ricorso per cassazione («Revision») dinanzi al giudice del rinvio.

16. Tuttavia, indipendentemente dal contenzioso amministrativo oggetto dell'ordinanza di rinvio, il sig. Pinckernelle è stato condannato, in un procedimento penale in Germania, ad una pena detentiva di 18 mesi, con sospensione della pena per tre anni, e al pagamento di un'ammenda di EUR 340 000 per esercizio di attività illecite nella commercializzazione di sostanze chimiche (in prosieguo: il «procedimento penale») [7]. Tale procedimento non è stato promosso dalla città di Amburgo, bensì dall'autorità preposta all'esercizio dell'azione penale [8].

17. Il Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale) ha sollevato la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 5 del regolamento REACH debba essere interpretato nel senso che, fatti salvi gli articoli 6, 7, 21 e 23 del medesimo regolamento, talune sostanze possono essere esportate fuori dal territorio dell'Unione solo qualora siano state registrate, ove richiesto, a norma delle pertinenti disposizioni del titolo II del regolamento REACH».

18. Sono state presentate alla Corte osservazioni scritte da parte della città di Amburgo, dei governi tedesco e italiano e della Commissione europea. Tutti eccetto l'Italia hanno svolto difese orali all'udienza tenutasi il 28 settembre 2016, così come il rappresentante del sig. Pinckernelle.

III – Analisi

A – *Introduzione*

19. Il solfato di nicotina è un prodotto infiammabile che può essere tossico per gli esseri umani se inalato, al contatto con la pelle, o se assorbito in altro modo. Può inoltre avere effetti negativi a lungo termine sull'ambiente acquatico, in quanto è tossico per la vita marina e può danneggiare la biodiversità [9].

20. Il regolamento REACH mira ad assicurare una gestione sicura dei rischi associati alle sostanze chimiche nel corso dell'intera catena di approvvigionamento [10], dalla fabbricazione e l'importazione di sostanze chimiche fino ai consumatori di prodotti contenenti sostanze chimiche e, in una certa misura, fino allo smaltimento delle sostanze chimiche stesse. Di conseguenza, il suo campo di

7 — Il rappresentante del sig. Pinckernelle ha affermato all'udienza che il procedimento penale si era concluso nel gennaio 2012.

8 — Secondo le difese orali della città di Amburgo.

9 — V. allegato III del regolamento REACH, nonché https://echa.europa.eu/substance-information/-/substanceinfo/100.000.551.

10 — Bergkamp, L., e Penman, M., «Introduction» in Bergkamp, L. (ed.) *The European Union Reach Regulation for Chemicals: Law and Practice*, Oxford University Press, 2013, pag. 1, a pag. 2.

applicazione è esteso [11]. Ci si domanda tuttavia se esso si estenda ratione materiae alle esportazioni di sostanze che non sono state fabbricate all'interno dell'Unione europea, ma che non sono state registrate presso l'ECHA al momento della loro importazione, come avrebbero dovuto. Questa è fondamentalmente la questione che viene sottoposta all'esame della Corte nel presente caso.

21. Prima di procedere all'esame della questione posta dal Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale), è importante rilevare che la stessa ha un ambito ristretto.

22. Come sottolineato dalla Commissione all'udienza, alla Corte è stato chiesto di analizzare la questione specifica se l'esportazione dall'Unione europea in un paese terzo di sostanze chimiche non registrate al momento della loro importazione costituisca una violazione dell'articolo 5 del regolamento REACH distinta e separata rispetto all'inosservanza del medesimo articolo 5 del regolamento REACH verificatasi al momento dell'importazione. Ciò premesso, la mia analisi sarà prevalentemente circoscritta a tale questione.

23. Come emerge dalle osservazioni scritte presentate alla Corte, l'esercizio interpretativo tradizionale della normativa è fondamentale per rispondere alle allegazioni delle parti nel presente caso e, più specificamente, per determinare il significato dell'espressione «immesse sul mercato» di cui all'articolo 5 del regolamento REACH.

24. L'espressione «immesse sul mercato» di cui all'articolo 5 significa che essa è limitata alle sostanze chimiche immesse sul mercato interno dell'Unione [12], in tal modo escludendo le sostanze chimiche che non sono state registrate al momento dell'importazione nell'Unione, ma che l'operatore economico desidera esportare, come sostenuto dal sig. Pinckernelle e dalla Commissione, oppure «immesse sul mercato» indica che l'articolo 5 trova applicazione quando le sostanze chimiche sono immesse in qualunque mercato del mondo, così ricomprendendo le sostanze chimiche non registrate al momento dell'importazione che debbano essere esportate in paesi terzi, come sostenuto dalla città di Amburgo, dalla Germania e dall'Italia?

25. Sono giunto alla conclusione che, sulla base del metodo interpretativo consolidato della Corte, l'espressione «immesse sul mercato» di cui all'articolo 5 del regolamento REACH debba essere interpretata come riferita al mercato interno dell'Unione. Le ragioni del mio convincimento saranno esposte infra, nella parte III B.

26. Ciò posto, all'udienza si è messo in dubbio che fosse mai stata comminata una sanzione effettiva, proporzionata e dissuasiva in relazione all'importazione (illecita) della partita, nonostante gli obblighi in tal senso gravanti sulla Germania in virtù dell'articolo 126 del regolamento REACH. Il rappresentante del sig. Pinckernelle ha dichiarato che la mancata registrazione della partita era stata contestata nel procedimento penale (che comprendeva la sanzione per la violazione dell'articolo 5 del regolamento REACH), mentre il rappresentante della città di Amburgo sosteneva che essa non era oggetto del procedimento. Secondo la città di Amburgo, il procedimento penale riguardava piuttosto le false dichiarazioni rese dal sig. Pinckernelle in relazione ad altre sostanze chimiche e un tentativo di vendere, sotto falso nome, sostanze chimiche vietate in Europa. Se così fosse, la violazione del regolamento REACH, commessa quando il sig. Pinckernelle importò la partita all'interno dell'Unione, sarebbe rimasta ad oggi impunita, ad eccezione dell'atto di sequestro della partita.

11 — Ibidem.

12 — Ciò lascia impregiudicato il fatto che il regolamento REACH si applica all'Islanda, al Lichtenstein e alla Norvegia. V. accordo sullo spazio economico europeo, allegato II, parte II (GU 1994, L 1, pag. 3). Inoltre, nelle presenti conclusioni si farà riferimento alla «Comunità europea» quando tale denominazione ricorre nel regolamento REACH.

27. Tali considerazioni, unitamente agli argomenti sollevati dalla Germania e dalla città di Amburgo sulla necessità di interpretare l'articolo 5 del regolamento REACH in modo tale da impedire il sorgere di scappatoie nella sua attuazione, dimostrano che è impossibile interpretare il suddetto articolo 5 del regolamento REACH e determinare in che misura esso si applica alle esportazioni non registrate al momento dell'importazione a prescindere dagli obblighi sanzionatori dello Stato membro ai sensi dell'articolo 126 del medesimo regolamento.

28. Di conseguenza, formulerò alcune osservazioni nella parte III C in relazione al contesto in cui deve essere necessariamente letta la mia risposta alla questione sollevata [13].

29. Infine, all'udienza si è dibattuto se una risposta affermativa alla questione, quale formulata dal giudice del rinvio, comporterebbe una violazione del principio del ne bis in idem, tutelato in diritto dell'Unione dall'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Dato il mancato riferimento al principio del ne bis in idem nell'ordinanza di rinvio [14] e la questione di fatto non risolta circa il rapporto tra il procedimento penale e il contenzioso amministrativo nel caso di specie, la risposta a detta questione spetta al Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale), che ha il diritto di compiere un ulteriore rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE [15].

B – *Interpretazione dell'articolo 5 del regolamento REACH*

1. Approccio

30. Come ha osservato un commentatore [16], il regolamento REACH non contiene un unico programma regolamentare, ma costituisce piuttosto una raccolta di tali programmi riuniti in un unico strumento. Otto dei suoi titoli espongono la maggior parte del diritto sostanziale. Il titolo I disciplina questioni generali. Il titolo II tratta della registrazione di sostanze chimiche. Il titolo III tratta della condivisione di dati e delle disposizioni destinate ad evitare sperimentazioni superflue. Il titolo IV riguarda le informazioni all'interno della catena di approvvigionamento. Il titolo V stabilisce le regole sugli utilizzatori a valle, mentre il titolo VI contiene la valutazione, il titolo VII l'autorizzazione e il titolo VIII le restrizioni.

31. Rilevo innanzitutto che l'impiego dell'espressione «immesse sul mercato», o le variazioni temporali di «immesso» congiuntamente ai termini «sul mercato», non è limitato all'articolo 5 del regolamento REACH, nel titolo II. Esso si rinviene all'articolo 1, paragrafo 2, del capo I del titolo I, la parte del regolamento che definisce le proprie finalità e la propria portata. È ripetuto nel titolo IV sulle informazioni all'interno della catena di approvvigionamento (articolo 31, paragrafo 5), nel titolo VII sull'autorizzazione [articoli 56, paragrafo 1 e 58, paragrafo 1, lettera c)], e nel titolo VIII sulle restrizioni (articolo 67, paragrafi 1 e 3, articolo 68, paragrafo 1 e articolo 69, paragrafi 1 e 4).

32. Inoltre, come evidenziato nelle osservazioni scritte della Germania, il regolamento REACH è innovativo nel creare un sistema globale per la disciplina delle sostanze chimiche all'interno dell'Unione, e gestito da un'autorità pan-europea, vale a dire l'ECHA, che è istituita ai sensi del titolo X del medesimo regolamento REACH.

13 — Sentenza del 27 ottobre 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, punto 81 e giurisprudenza citata).

14 — Le informazioni fornite nell'ordinanza di rinvio servono non soltanto a permettere alla Corte di fornire una risposta utile, ma anche a dare ai governi degli Stati membri e agli altri interessati la possibilità di presentare le proprie osservazioni conformemente all'articolo 23 dello Statuto della Corte. V. conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen nella causa Banif Plus Bank (C-312/14, EU:C:2015:621, paragrafi 20 e 21).

15 — La Corte ha analizzato l'applicazione congiunta di sanzioni penali e amministrative per dare attuazione al diritto dell'Unione e il principio del ne bis in idem di cui all'articolo 50 della Carta nella sentenza del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

16 — Bergkamp, op. cit., pag. 2.

33. Di conseguenza, per ragioni di certezza del diritto e coerenza [17], e alla luce del fatto che la Corte ha rilevato la natura «integrata» del sistema introdotto dal regolamento REACH [18], respingerei un approccio in base al quale il significato di «immesse sul mercato» e delle sue variazioni temporali potrebbe differire a seconda dell'articolo o del titolo del regolamento REACH in cui l'espressione compare. Un tale approccio sarebbe in contrasto con l'articolo 3, punto 12 del regolamento REACH, che fornisce una definizione dell'espressione «immissione sul mercato» applicabile a tutti i suoi titoli, oltre che con la giurisprudenza consolidata della Corte secondo cui la costruzione o il sistema generale della normativa dell'Unione in cui una disposizione è inserita caratterizzano il significato da attribuire ad essa [19].

34. Del pari, il regolamento REACH non fa alcun riferimento alla legge degli Stati membri per determinare il significato e la portata dell'espressione «immesse sul mercato». Pertanto, deve esserne data un'interpretazione autonoma e uniforme in tutta l'Unione [20], ottenuta attraverso metodi interpretativi riconosciuti dal diritto dell'Unione [21].

2. Significato

a) Versioni linguistiche

35. Le osservazioni scritte della città di Amburgo, della Germania, dell'Italia e della Commissione presentano tutte una disquisizione sulle diverse versioni linguistiche dell'articolo 5 del regolamento REACH in relazione al significato dell'espressione «immesse sul mercato». I tratti salienti sono i seguenti.

36. Secondo le osservazioni scritte della Germania, non vi è di fatto alcuna ambiguità nell'articolo 5, nel senso che, in base al suo significato letterale, l'espressione «immesse sul mercato» di cui al suddetto articolo o, all'articolo 3, punto 12 del regolamento REACH non contiene alcuna limitazione territoriale,. Per avvalorare la propria interpretazione dell'espressione «immesse sul mercato» di cui all'articolo 5 del regolamento REACH, la Germania fa riferimento alle versioni linguistiche tedesca, inglese e francese.

37. L'Italia e la città di Amburgo sostengono che il mancato ricorso, nell'articolo 5 del regolamento REACH, a termini specifici che colleghino l'espressione «immesse sul mercato» a «nella Comunità», nello stesso modo in cui lo stesso articolo 5 circoscrive il termine «fabbricazione», comporta che alle sostanze «immesse sul mercato» non si applica alcuna limitazione territoriale all'Unione. La città di Amburgo afferma che, se il legislatore avesse avuto questa intenzione, il semplice ricorso alla parola «interno» accanto a «mercato» avrebbe circoscritto l'articolo 5 del regolamento REACH nella maniera invocata dal sig. Pinckernelle e dalla Commissione. La città di Amburgo e l'Italia sostengono entrambe che non vi è nulla, nell'articolo 3, punto 12 del regolamento REACH, che possa mettere in discussione questa tesi.

17 — Queste preoccupazioni si riflettono nel libro bianco della Commissione che propone il regolamento REACH COM(2003) 644, definitivo – COD 2003/0256, per esempio, pagg. da 2 a 5).

18 — Sentenze del 10 settembre 2015, FCD e FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, punto 32), e del 17 marzo 2016, Canadian Oil Company Sweden e Rantén (C-472/14, EU:C:2016:171 punto 25).

19 — V., ad esempio, sentenza del 31 marzo 1998 Francia e Société commerciale des potasses et de l'azote e Entreprise minière et chimique/Commissione (C-68/94 e C-30/95, EU:C:1998:148, punto 168).

20 — V., ad esempio, sentenza del 9 novembre 2000, Yiadom (C-357/98, EU:C:2000:604, punto 26).

21 — Sui metodi interpretativi utilizzati dalla Corte di giustizia v., ad esempio, Lenaerts, K.., e Gutiérrez-Fons, J., «To Say What the Law of the EU is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice» (2014) 20, Columbia Journal of European Law, pag. 3; Sebastian Martens, A.E., Methodenlehre des Unionsrechts, Max Planck Institut für ausländisches und internationals Privatrecht, 2013; Beck, G., The Legal Reasoning of the Court of Justice, Hart Publishing, 2012, in particolare capitolo 7.

38. La Commissione afferma che in otto versioni linguistiche l'espressione «nella Comunità» di cui all'articolo 5 del regolamento REACH si applica sia alla fabbricazione che all'immissione sul mercato, che tre versioni linguistiche si presentano ambigue e che dieci sembrano collegare la delimitazione territoriale «nella Comunità» solo alla fabbricazione [22]. La Commissione pertanto sostiene che l'unico modo per evitare un'interpretazione contra legem delle otto versioni linguistiche in cui l'espressione «nella Comunità» ricomprende sia l'immissione sul mercato che la fabbricazione è di adottare l'interpretazione dell'articolo 5 del regolamento REACH da essa sostenuta [23].

39. In caso di divergenza tra le diverse versioni linguistiche di un testo normativo dell'Unione europea, la disposizione di cui è causa deve essere interpretata in funzione del sistema generale e del contesto della normativa di cui fa parte, oltre che delle sue finalità [24]. Inoltre, la genesi di una disposizione di diritto dell'Unione può rivelare elementi pertinenti per la sua interpretazione [25]. È alla luce di tali principi che interpreterò l'espressione «immesse sul mercato» di cui all'articolo 5 del regolamento REACH.

b) Sistema generale e contesto

40. Nell'interpretazione delle misure dell'Unione, il contesto copre una serie di aspetti diversi. Esso comprende il confronto con la normativa che ha preceduto la misura in questione, ma che detta misura ha abrogato [26]. Esso include la normativa dell'Unione che è in relazione o in qualche modo materialmente collegata alla misura in questione [27]. E attiene inoltre al contesto della disposizione interessata in relazione alle altre disposizioni dello strumento dell'Unione in cui essa è contenuta e con la struttura generale di quest'ultimo.

41. Con riferimento al primo di essi, non può dedursi nulla di significativo dal fatto che due delle misure che hanno preceduto il regolamento REACH, e che sono state da esso abrogate, contenevano clausole che imponevano un'esplicita limitazione territoriale al mercato interno dell'Unione, mentre lo stesso regolamento REACH così non fa [28]. Quanto al secondo, non mi pare centrale la questione se il

22 — La Commissione nelle sue osservazioni scritte afferma che le versioni linguistiche spagnola, lituana e tedesca possono essere interpretate in due modi. Le versioni bulgara, estone, finlandese, greca, italiana, neerlandese, polacca e portoghese, così come le versioni francese e inglese, danno l'impressione che l'espressione «nella Comunità» si riferisca solo alla fabbricazione. Le versioni danese, lettone, ungherese, rumena, slovacca, svedese, slovena e ceca sono chiare, e collegano l'espressione «nella Comunità» sia alla fabbricazione che all'immissione sul mercato.

23 — Tutte le versioni linguistiche hanno lo stesso peso, il quale non può variare a seconda delle dimensioni dello Stato membro che utilizza la lingua in questione. Sentenza del 2 aprile 1998, EMU Tabac e a. (C-296/95, EU:C:1998:152, punto 36).

24 — Sentenza del 18 settembre 2014, Vueling Airlines (C-487/12, EU:C:2014:2232, punto 31 e giurisprudenza citata). V. anche sentenze del 22 giugno 2016, Thomas Philipps (C-419/15, EU:C:2016:468, punto 18 e giurisprudenza citata), e del 4 febbraio 2016, Hassan (C-163/15, EU:C:2016:71, punto 19 e giurisprudenza citata).

25 — Sentenza del 27 ottobre 2016, Commissione/Germania (C-220/15, EU:C:2016:815, punto 39).

26 — V., ad esempio, conclusioni dell'avvocato generale Saugmandsgaard Øe nella causa Carrefour Hypermarchés (C-562/15, EU:C:2016 781, paragrafo 23) (pendente).

27 — Per una trattazione dettagliata, v. Beck, op. cit., nota 21, pag. 193. V., ad esempio, sentenze del 16 luglio 1998, Gut Springenheide e Tusky/Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt (C-210/96, EU:C:1998:369, punti da 28 a 30), e del 27 settembre 2001, Bacardi (C-253/99, EU:C:2001:490, punto 50).

28 — V. l'articolo 1, paragrafo 1 e l'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 76/769/CEE del Consiglio, del 27 luglio 1976, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi (GU 1976, L 262, pag. 201) e l'articolo 1, paragrafo 1 della direttiva 91/155/CEE della Commissione, del 5 marzo 1991, che definisce e fissa, in applicazione dell'articolo 10 della direttiva 88/379/CEE del Consiglio, le modalità del sistema di informazione specifica concernente i preparati pericolosi (GU 1991, L 76, pag. 35).

regolamento REACH rientri o meno tra le misure adottate dalla Commissione ai sensi della «guida blu» all'attuazione della normativa UE sui prodotti 2016 [29], né l'affermazione contenuta in tale documento secondo cui, ai fini dell'armonizzazione della legislazione dell'Unione, un prodotto è immesso sul mercato quando è messo a disposizione per la prima volta sul mercato dell'Unione [30].

42. Questo perché ritengo che siano entrambi indizi di una presunzione relativa secondo cui la normativa dell'Unione che disciplina espressamente l'immissione di un prodotto sul «mercato interno» ha lo stesso significato quando si fa riferimento, nella stessa normativa, ad una immissione «sul mercato». Tale presunzione è superabile attraverso l'applicazione delle regole interpretative delle misure adottate dall'Unione, cosicché, ad esempio, al riferimento univoco ad uno specifico mercato geografico diverso dal mercato interno verrebbe normalmente attribuito il suo significato letterale [31].

43. Tuttavia, nell'articolo 5 del regolamento REACH non compaiono termini di tal genere, e le disposizioni del medesimo regolamento REACH che suggeriscono che esso sia preordinato a disciplinare unicamente le sostanze chimiche immesse sul mercato interno dell'Unione sono considerevolmente più numerosi rispetto agli indizi circa l'intenzione del legislatore dell'Unione di regolamentare le sostanze chimiche immesse sui mercati di paesi terzi.

44. Ad esempio, il considerando 2 si riferisce a «[u]n funzionamento efficace del *mercato interno* delle sostanze» (il corsivo è mio) come a un obiettivo del regolamento REACH [32], mentre l'articolo 1, intitolato «Finalità e portata», dispone inoltre che assicurare la «libera circolazione di sostanze nel mercato interno» è una delle finalità del regolamento REACH. Significativa è l'assenza, sia nei considerando che nel titolo I, intitolato «Questioni generali», di ogni finalità connessa alla regolamentazione delle sostanze chimiche immesse sul mercato di paesi terzi.

45. Come rilevato supra, oltre all'articolo 5, vi sono altre disposizioni del regolamento REACH che fanno riferimento a sostanze che vengono «immesse sul mercato», in contrapposizione al «mercato interno» [33] e riconosco che tale discordanza nella redazione è infelice. Riconosco anche che la definizione di «immissione sul mercato» di cui all'articolo 3, punto 12) non fa alcun esplicito riferimento al mercato interno. Tuttavia, se si considera il regolamento REACH in una prospettiva globale, si può osservare che quando si fa ricorso all'espressione «immesse sul mercato» o alle sue variazioni temporali, l'espressione è di norma circoscritta dal suo contesto al mercato «interno» dell'Unione, definendo in tal modo il proprio ambito di applicazione ratione materiae escludendo l'esportazione di sostanze chimiche che non siano state registrate al momento dell'importazione.

46. Più specificamente, nell'intero testo del regolamento REACH, la vicinanza dell'espressione «sul mercato» ad un'altra disposizione spesso circoscrive tale espressione al mercato interno dell'Unione [34]. In altri casi, il collegamento dell'espressione «sul mercato» a un articolo del regolamento REACH collocato in un altro titolo conduce al medesimo risultato.

29 — GU 2016, C 272, pag. 1 («la guida blu»). Negli orientamenti ECHA riguardanti l'articolo 5 del regolamento REACH non vi è nulla che suggerisca che l'articolo 5 include le esportazioni non registrate al momento dell'importazione. Rilevo, in ogni caso, che gli orientamenti ECHA non sono giuridicamente vincolanti. V. sentenza del 10 settembre 2015, FCD e FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, punti 28 e 29) e le conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi nelle cause Polynt/ECHA e Hitachi Chemical Europe e Polynt/ECHA (C-323/15 P e C-324/15 P, EU:C:2016:727).

30 — La guida blu, ibidem, pag. 18.

31 — Sul rapporto tra significato letterale, finalità e contesto, v. sentenza del 27 ottobre 2016, Commissione/Germania (C – 220/15, EU:C:2016:815, punti da 37 a 39). Cfr. conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa Commissione/Germania (C – 220/15, EU:C:2016:534, in particolare paragrafo 38). Se il significato letterale di una disposizione conducesse a un risultato privo di senso, detta disposizione dovrebbe essere reinterpretata. V. paragrafo 37 delle conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa European Federation for Cosmetic Ingredients (C – 592/14, EU:C:2016:179) e giurisprudenza citata.

32 — I considerando nel preambolo svolgono un duplice ruolo, di interpretazione delle disposizioni pertinenti e di identificazione delle finalità delle misure in oggetto. V. Beck, op. cit., pag. 191.

33 — V. supra, paragrafo 31.

34 — Per un esempio di ricorso al posizionamento sistematico per determinare il significato di una disposizione, v. le conclusioni dell'avvocato generale Stix-Hackl del 10 maggio 2005, nella causa Transport Maatschappij Traffic (C-247/04, EU:C:2005:277, paragrafi da 20 a 25).

47. Ciò si verifica, infatti, nell'articolo 3, punto 12, che nella seconda frase dispone che l'importazione «è considerata un'immissione sul mercato». Ciò in quanto l'«importazione» è poi definita all'articolo 3, punto 10 come «l'introduzione fisica nel territorio doganale della Comunità».

48. L'articolo 56, paragrafo 1, del titolo VII sulle autorizzazioni dispone che un fabbricante, importatore o utilizzatore a valle si astiene dall'immettere «sul mercato» una sostanza. Tuttavia, esso è immediatamente preceduto dall'articolo 55, che fa riferimento al buon funzionamento del mercato interno come a uno scopo del titolo VII.

49. L'articolo 56, paragrafo 1, lettera e), anch'esso contenuto nel titolo VII, consente che una sostanza sia «immessa sul mercato» qualora sia stata rilasciata un'autorizzazione all'utilizzatore situato immediatamente a valle. Tuttavia, la definizione di utilizzatore a valle di cui all'articolo 3, punto 13 è legata alla persona fisica o giuridica «stabilita nella Comunità».

50. L'articolo 68, nel titolo VIII relativo alle restrizioni, è intitolato «Introduzione di nuove restrizioni e modificazione delle restrizioni esistenti». Esso fa riferimento a un rischio inaccettabile per la salute umana e per l'ambiente scaturente, tra l'altro, dall'«immissione sul mercato», ma rinvia poi immediatamente alla necessità di una risposta «a livello comunitario» [35].

51. Mi riferisco altresì all'articolo 31, paragrafo 5 del titolo IV relativo alle informazioni all'interno della catena di approvvigionamento. Esso lascia intendere che l'«immissione sul mercato» indica il mercato interno dell'Unione, dato che la scheda di dati di sicurezza alla quale si riferisce è fornita nella lingua dello Stato membro di riferimento (salvo qualora lo Stato membro o gli Stati membri in questione dispongano diversamente).

52. Infine, e tale punto è quello di maggiore importanza, lo stesso articolo 5 deve essere interpretato come riferito al mercato «interno» se si tiene debitamente conto dell'articolo 6. L'articolo 5 deve essere necessariamente letto alla luce dell'articolo 6 poiché la prima riga dell'articolo 5 fa salvo, tra l'altro, lo stesso articolo 6. Inoltre l'articolo 5 dispone che la registrazione avviene, ove richiesto, a norma delle pertinenti disposizioni del titolo II. L'articolo 6 del regolamento REACH, che disciplina la registrazione delle sostanze in quanto tali o in quanto componenti di miscele, sembra essere la disposizione pertinente per la registrazione della partita oggetto della presente causa [36].

53. Inoltre l'articolo 6 attribuisce gli obblighi di registrazione previsti a «qualsiasi fabbricante o importatore» e non fa alcun riferimento agli esportatori. Ciò probabilmente non desta sorpresa, dato che la definizione di «dichiarante» di cui all'articolo 3, punto 7) ugualmente non contempla gli esportatori, disponendo che per dichiarante si intende «il fabbricante o l'importatore di una sostanza, o il produttore o l'importatore di un articolo che presenta una registrazione per una sostanza».

54. Infatti il regolamento REACH si rivolge prevalentemente alle attività di importatori e fabbricanti, ai quali viene fatto riferimento oltre quaranta volte nel regolamento [37]. All'articolo 1, paragrafo 3, relativo alle finalità e alla portata del regolamento REACH è disposto che: «[i]l presente regolamento si basa sul principio che ai fabbricanti, agli importatori e agli utilizzatori a valle spetta l'obbligo di fabbricare, immettere sul mercato o utilizzare sostanze che non arrecano danno alla salute umana o all'ambiente. Le sue disposizioni si fondano sul principio di precauzione». Tuttavia, il suddetto articolo 1, paragrafo 3 non impone alcun obbligo agli esportatori.

35 — Pertanto, il riferimento all'espressione «immissione sul mercato» di cui all'articolo 69, paragrafi 1 e 4 del regolamento REACH, che disciplinano l'elaborazione di proposte da parte della Commissione in caso di rischio per la salute o per l'ambiente, deve parimenti essere circoscritto alle proposte che richiedono una risposta a livello comunitario.

36 — Non vi è nulla nel fascicolo che suggerisca che la partita rappresenti una sostanza contenuta in un articolo, come quella disciplinata dall'articolo 7. V. in generale sentenza del 10 settembre 2015, FCD e FMB (C-106/14, EU:C:2015:576).

37 — Anche gli utilizzatori a valle sono disciplinati ampiamente, ma principalmente nel titolo V.

55. Il regolamento REACH contiene relativamente pochi riferimenti all'attività degli esportatori e nessuno di essi avvalora la tesi secondo cui l'esportazione in paesi terzi di sostanze chimiche che non sono state registrate al momento dell'importazione costituirebbe una nuova e autonoma violazione dell'articolo 5.

56. Il considerando 7 tratta della fabbricazione delle sostanze e fa riferimento all'obiettivo di preservare l'integrità del mercato interno. Pertanto, la frase conclusiva di tale considerando, «anche quando dette sostanze sono esportate», mira ad impedire che i fabbricanti con sede nel mercato interno si sottraggano all'ambito di applicazione ratione materiae del regolamento REACH sostenendo che le sostanze chimiche utilizzate in tali processi sono destinate all'esportazione. Sono giunto a tale conclusione in quanto il «fabbricante» è definito all'articolo 3, paragrafo 9 del regolamento REACH come «ogni persona fisica o giuridica stabilita nella Comunità che fabbrica una sostanza all'interno della Comunità».

57. Vi è inoltre all'interno del regolamento REACH una lex specialis riguardante le sostanze chimiche che vengono registrate all'interno dell'Unione, esportate e poi reimportate. L'articolo 2, paragrafo 7, lettera c) nel titolo I introduce un'esenzione all'applicazione del titolo II (registrazione), del titolo V (obblighi degli utilizzatori a valle) e del titolo 6 (valutazione), quando l'esportazione è compiuta da un attore della catena di approvvigionamento e le sostanze sono reimportate nell'Unione dallo stesso o da un altro attore della catena di approvvigionamento. Detta esenzione opera quando tale attore dimostra i) che la sostanza in corso di reimportazione è la stessa sostanza esportata; e ii) che gli sono state comunicate tutte le informazioni pertinenti a norma degli articoli 31 o 32 del regolamento REACH in relazione alla sostanza esportata [38].

58. Pertanto, l'articolo 2, paragrafo 7, lettera c) del regolamento REACH è indicativo di un ambito di applicazione ratione materiae in relazione all'esportazione delle sostanze chimiche che è limitato a quelle che vengono reimportate. La stessa conclusione è suggerita dall'articolo 2, paragrafo 1, lettera b) del regolamento REACH, che esclude dall'ambito di applicazione del regolamento le sostanze che sono assoggettate a controllo doganale, purché, tra l'altro, ne sia prevista la reimportazione o siano in transito [39], e dal fatto che un distinto regolamento dell'Unione, ossia il regolamento (UE) n. 649/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, sull'esportazione e importazione di sostanze chimiche pericolose [40], introduce regole e procedure specifiche per l'esportazione di sostanze chimiche che sono vietate o soggette a rigorose restrizioni all'interno dell'Unione [41].

59. Un commentatore sostiene che, dato che il regolamento «REACH non si applica all'utilizzo di sostanze chimiche al di fuori dell'Unione europea, ha senso interpretare detto termine nel senso di includervi soltanto gli utilizzatori situati all'interno dell'Unione europea. Analogamente, i requisiti che si configurano per l'immissione sul mercato dovrebbero essere interpretati in modo da applicarsi solo all'immissione sul mercato dell'Unione, non ricomprendendovi i mercati extraeuropei» [42]. Sono giunto alla conclusione che l'analisi del contesto dell'articolo 5 del regolamento REACH supporti questa posizione.

38 — L'articolo 31 attiene ai requisiti riguardanti le schede di dati di sicurezza e l'articolo 32 all'obbligo di comunicare informazioni a valle della catena di approvvigionamento per le sostanze in quanto tali o in quanto componenti di miscele per le quali non è prescritta una scheda di dati di sicurezza.

39 — V. anche il considerando 10. Io ritengo che l'allegato XVII del regolamento REACH, modificato dal regolamento n. 552/2009, nei limiti in cui impedisce l'applicazione alle esportazioni ai sensi del regolamento REACH delle restrizioni imposte dalla direttiva 76/769, avvalori questa interpretazione.

40 — GU 2012, L 201, pag. 60.

41 — V. documento della Commissione CA/20/2012 del 9 marzo 2012 sulla decima riunione delle autorità competenti per il regolamento REACH e CLP (CARACAL), pag. 2.

42 — Bergkamp, L. e Herbatschek, K., «Key concepts and Scope» in Bergkamp, L. (ed), op. cit., pag. 40, a pag. 73.

c) Genesi

60. Alla Corte sono stati segnalati pochissimi lavori preparatori al regolamento REACH indicativi dell'intenzione da parte del legislatore dell'Unione di estendere i requisiti di cui all'articolo 5 del suddetto regolamento alle esportazioni non registrate al momento dell'importazione [43]. Certamente, la Germania suggerì una modifica nella redazione dell'articolo 64, paragrafo 1 sui divieti e le restrizioni alle sostanze in modo che esso facesse riferimento a «qualsiasi fornitura o messa a disposizione sul mercato». Tuttavia, tale proposta sembrava riferirsi soltanto alla proposta della Commissione sui divieti e le restrizioni. In più, essa sembrava altresì finalizzata principalmente ad assicurare che le norme sui divieti e le restrizioni si applicassero in tutti i casi in cui una sostanza chimica viene immessa sul mercato, e non soltanto la prima volta, piuttosto che riguardare le esportazioni. Riconosco che lo stesso documento attribuisce alla Germania anche l'opinione secondo cui la definizione di immissione sul mercato include il «fornire una sostanza ad un terzo in un altro paese ("*esportazione*")» (corsivo nell'originale). Tuttavia, esso poi aggiunge che «se non vi è consenso su questo punto, può essere necessario chiarirlo» [44].

61. Quando il chiarimento è intervenuto, si è avuto nella fase post-legislativa, in cui la Commissione ha spiegato per quale motivo era dell'opinione che l'«immissione sul mercato» di cui all'articolo 3, punto 12 del regolamento REACH si riferisse all'immissione delle sostanze chimiche sul mercato dell'Unione [45]. La Germania ha respinto tale impostazione [46].

62. Pertanto, di per sé, tale materiale non è sufficiente per accertare l'intenzione, da parte del legislatore dell'Unione, di includere i mercati di paesi terzi nell'espressione «immesse sul mercato» di cui all'articolo 5 del regolamento REACH [47], né, aggiungo, lo stesso può ricavarsi dal testo della proposta della Commissione.

d) Scopo

63. Di fatto, la Corte recentemente ha statuito, nella sentenza Canadian Oil Company Sweden e Rantén (C-472/14, EU:C:2016:171) che «i principi cardine» che disciplinano il sistema integrato del regolamento REACH per il controllo delle sostanze chimiche sono stati esposti dalla Commissione europea nell'introduzione della proposta di regolamento COM(2003) 644 definitiva, del 29 ottobre 2003». La Corte ha dichiarato quanto segue:

«[Tale proposta] descrive "il sistema REACH" come un sistema che comprende, in primo luogo, la registrazione "che impone all'industria di acquisire adeguate informazioni sulle sostanze e di utilizzarle per garantirne la sicurezza", in seguito "la valutazione, su cui si fonda la presunzione del rispetto dei propri obblighi da parte dell'industria", e l'autorizzazione degli usi di sostanze estremamente preoccupanti i cui "rischi (...) siano tenuti sotto adeguato controllo o [i cui] benefici sociali ed

43 — L'importanza della genesi di una disposizione per la sua interpretazione è stata menzionata di recente dalla Corte nella sentenza del 27 ottobre 2006, Commissione/Germania (C-220/15, EU:C:2016:815, punto 39).

44 — Documento di lavoro 168/05 del Consiglio, del 30 maggio 2005, del gruppo di lavoro ad hoc sulle sostanze chimiche, pag. 3.

45 — Sulla posizione della Commissione, v. documento di lavoro CA/20/2012 del 9 marzo 2012, decima riunione delle autorità competenti per il regolamento REACH e CLP (CARACAL), 21-22-23 marzo 2012.

46 — Prosecuzione della decima riunione delle autorità competenti. Commento della Germania sul documento di lavoro CA/20/2012, «Chiarimenti sulla nozione di immissione sul mercato».

47 — Si sostiene, inoltre, nelle osservazioni scritte della Commissione, che l'espressione «immesse sul mercato» è stata inserita nell'articolo 5 del regolamento REACH a seguito di una proposta di modifica del governo olandese e che essa non riguardava l'inserimento delle esportazioni non registrate al momento dell'importazione all'interno della rubrica del regolamento REACH. La Commissione si riferisce a quanto segue: Consiglio dell'Unione europea DG C I, documento di lavoro 214/05, (gruppo di lavoro ad hoc sulle sostanze chimiche), Bruxelles, 11 luglio 2005.

economici (...) siano considerati prevalenti rispetto a tali rischi e che non esistano idonee sostanze o tecnologie alternative". Infine, "la procedura delle restrizioni (...) offre una garanzia di sicurezza supplementare, in quanto consente di far fronte ai rischi che non siano stati presi in sufficiente considerazione dagli altri elementi del sistema REACH"» [48].

64. L'inserimento delle sostanze chimiche destinate a lasciare il territorio doganale dell'Unione dopo un'iniziale importazione senza registrazione non è, sul piano logico, in armonia con il raggiungimento degli obiettivi del regolamento REACH successivi alla registrazione, di valutazione, autorizzazione e restrizione. Ciò non soltanto a causa delle difficoltà pratiche che l'ECHA, o di fatto qualsiasi altro organo dell'Unione o di uno Stato membro, incontrerebbe nel controllare e gestire le sostanze una volta che queste abbiano lasciato il territorio doganale dell'Unione, ma anche in quanto la Corte ha ritenuto che «l'obiettivo principale» del regolamento REACH è di controllare le sostanze chimiche, in quanto tali o in miscela [49].

65. Come rilevato dalla città di Amburgo all'udienza, una volta che la partita si troverà in Russia, la città di Amburgo non sarà più in condizione di accedervi. In altri termini, manca una disposizione nel regolamento REACH che conferisca all'Unione o alle autorità degli Stati membri il potere e i mezzi per gestire e controllare le sostanza chimiche che sono state immesse su mercati di paesi terzi. Un'interpretazione dell'articolo 5 del regolamento REACH diretta a supportare l'effetto utile di una tale conclusione sembrerebbe pertanto ingiustificata [50].

66. Rilevo, pertanto, che il caso in esame differisce dal problema recentemente esaminato dalla Corte nella sentenza del 21 settembre 2016, European Federation for Cosmetic Ingredients (C-592/14, EU:C:2016:703), in cui è stato dichiarato che la sperimentazione animale relativa ad ingredienti ad uso cosmetico effettuata al di fuori dell'Unione è soggetta all'articolo 18, paragrafo 1, lettera b) del regolamento (CE) n. 1223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, sui prodotti cosmetici (GU 2009, L 342, pag. 59) [51]. Detta statuizione è stata resa nell'ambito di un ricorso presentato da un'associazione di categoria che rappresentava i fabbricanti di ingredienti impiegati nei prodotti cosmetici all'interno dell'Unione europea, volto all'accertamento se i propri membri sarebbero stati passibili di sanzioni penali se avessero immesso sul mercato del Regno Unito prodotti cosmetici contenenti ingredienti sottoposti a sperimentazioni animali al di fuori dell'Unione (punti da 12 a 15 della sentenza). Pertanto, in suddetta causa non si poneva la questione della mancanza, da parte dell'Unione, di misure pratiche dirette a disciplinare la sperimentazione animale degli ingredienti, posto che la regolamentazione doveva intervenire solo all'importazione.

67. È vero che l'articolo 106 del regolamento REACH disciplina la partecipazione di paesi terzi ai lavori dell'ECHA, che l'articolo 107 del medesimo regolamento REACH permette ai rappresentanti delle organizzazioni internazionali di partecipare in veste di osservatori ai lavori dell'ECHA, che l'articolo 120 del regolamento REACH verte sulla cooperazione con paesi terzi e con organizzazioni internazionali e che l'articolo 77, paragrafo 2, lettera a) del regolamento REACH obbliga il segretariato dell'ECHA a facilitare la registrazione delle sostanze importate, a norma del titolo II, in modo conforme agli obblighi assunti dall'Unione nei confronti di paesi terzi.

48 — Punto 25, che cita la sentenza del 10 settembre 2015, FCD e FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, punto 32).

49 — Sentenza del 10 settembre 2015, FCD e FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, punto 49). Nella sentenza del 13 maggio 2014, Google Spagna e Google (C-131/12, EC:C: 2014:317, punto 54) la Corte ha statuito che «il legislatore dell'Unione ha inteso evitare che una persona venga esclusa dalla protezione garantita da tale direttiva e che tale protezione venga elusa, prevedendo a tal fine un ambito di applicazione territoriale particolarmente esteso». L'applicazione delle regole interpretative della normativa dell'Unione dimostra che non può giungersi alla medesima conclusione in relazione al regolamento REACH.

50 — Sul ruolo dell'effetto utile nell'interpretazione delle misure dell'Unione v. conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa Commissione/Germania (C-220/15, EU:C:2016:534, paragrafo 33 e giurisprudenza citata).

51 — GU 2009, L 342, pag. 59.

68. Tengo inoltre conto dei due strumenti ambientali internazionali menzionati nel regolamento REACH, ossia il piano d'attuazione adottato il 4 settembre 2002 dal Vertice mondiale di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile (considerando 4) e l'approccio strategico alla gestione internazionale delle sostanze chimiche (SAICM), adottato a Dubai il 6 febbraio 2006 (considerando 6).

69. Tuttavia, nessuna delle disposizioni sopra menzionate del regolamento REACH, né alcuno strumento concernente la protezione ambientale internazionale perseguita nel caso presente [52], prevede un impegno da parte dell'Unione europea ad assumere il controllo sulle sostanze chimiche esportate al di fuori del proprio territorio doganale [53]. Una volta oltrepassato tale confine, la possibilità per l'Unione di assicurare un livello elevato di protezione della salute umana e dell'ambiente, come disposto all'articolo 1, paragrafo 1 e ai considerando 1 e 3 del regolamento REACH, è necessariamente limitata, almeno sul piano pratico [54].

70. Ciò induce a concludere che, se l'articolo 5 del regolamento REACH, nella sua attuale formulazione, è «poco coerente ed inadeguat[o] rispetto agli obiettivi» che si propone di realizzare, spetta poi al legislatore dell'Unione «intervenire al riguardo ed adottare i provvedimenti appropriati» [55], in particolare in considerazione delle complesse ripercussioni che si avrebbero se il regolamento REACH dovesse estendersi, ratione materiae, alle esportazioni di sostanze non registrate al momento dell'importazione [56].

C – *Articolo 126 del regolamento REACH*

71. Non è in discussione che la città di Amburgo non abbia richiesto un ordine giudiziale che imponesse la registrazione della partita ai sensi degli articoli 5 e 6 del regolamento REACH. In base all'ordinanza di rinvio, ai sensi del diritto amministrativo tedesco è possibile imporre tale registrazione e, già nel 2009, nel primo procedimento di rinvio pregiudiziale riguardante il regolamento REACH, uno degli avvocati generali della Corte ha osservato che «la registrazione delle sostanze è intesa appunto a migliorare le informazioni sui rischi ad esse legati» [57].

52 — La Germania ha inoltre fatto riferimento all'«Agenda 21», un piano di azione delle Nazioni Unite non vincolante, ad esecuzione volontaria, relativo allo sviluppo sostenibile, che fu uno dei risultati del vertice mondiale (Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo), svoltosi a Rio de Janeiro, Brasile, nel 1992 (http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid= 52).

53 — Sul ricorso agli strumenti internazionali adottati dall'Unione come ausilio interpretativo, v., ad esempio, sentenza dell'11 aprile 2013, HK Danmark (C-335/11 e C-337/11, EU:C:2013:222, punti 37 e 39).

54 — La questione delicata della competenza extraterritoriale ai sensi del diritto dell'Unione è attualmente sottoposta all'esame della Corte. V., in materia di diritto della concorrenza, le conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa Intel Corporation/Commissione (C-413/14 P, EU:C:2016:788). V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Wathelet nella causa InnoLux/Commissione (C-231/14 P, EU:C:2015:292).

55 — V. sentenza del 23 marzo 2000, Met-Trans e Sagpol (C-310/98 e C-406/98, EU:C:2000:154, punto 47). Quanto sopra vale anche per le preoccupazioni espresse dal giudice del rinvio in relazione agli articoli 21 e 23 del regolamento REACH.

56 — La Germania e la città di Amburgo hanno espresso preoccupazioni quanto al fatto che il diritto dell'Unione fornisca tutele insufficienti a impedire l'importazione nell'Unione di cibi contaminati al di fuori dell'Unione da sostanze chimiche pericolose. Ciò viene contestato dalla Commissione, che nelle proprie osservazioni scritte fa riferimento al regolamento n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari, al regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche per gli alimenti di origine animale (GU 2004, L 139, pag. 55), e al regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 febbraio 2005, concernente i livelli massimi di residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale e che modifica la direttiva 91/414/CEE del Consiglio (GU 2005, L 70, pag. 1). Questo è il tipo di problema con più sfaccettature, la cui soluzione va lasciata al legislatore dell'Unione, così come la questione complessa della ricerca di un equilibrio tra l'impegno dell'Unione a garantire un elevato grado di protezione della salute umana e di tutela dell'ambiente e i suoi obblighi nei confronti dell'Organizzazione mondiale del commercio, data la delicatezza delle preoccupazioni sui requisiti REACH di registrazione che sono stati sollevati dai partner commerciali internazionali dell'Unione in seno al comitato dell'OMC sugli ostacoli tecnici al commercio. Per un approfondimento recente, v. Korkea-aho, E., «Effects of the EU Chemicals Regulation REACH in a globalized internal market', 53 (2016), Common Market Law Review 764.

57 — Conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa S.P.C.M. e a. (C-558/07, EU:C:2009:142, paragrafo 82). V. anche sentenza del 7 luglio 2009, S.P.C.M. e a. (C-558/07, EU:C:2009:430, punto 52).

72. La presente situazione è resa difficile dal fatto che, come rilevato supra, se il procedimento penale non avesse riguardato la partita oggetto della presente controversia, la violazione dell'articolo 5 del regolamento REACH commessa al momento dell'importazione dovrebbe ancora essere perseguita mediante una sanzione effettiva, proporzionata e dissuasiva, come richiesto dall'articolo 126 del regolamento REACH. Inoltre, come sottolineato dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, è possibile che il sig. Pinckernelle abbia violato il regolamento REACH a vario titolo [58].

73. Alla luce dell'elevato livello di protezione della salute umana e dell'ambiente richiesto dall'articolo 1, paragrafo 1 del regolamento REACH e dai considerando 1 e 3, e della necessità che, in forza dell'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità siano integrati nelle politiche dell'Unione [59], l'articolo 126 del regolamento REACH impone agli Stati membri di assicurare che le sanzioni adottate per dare attuazione al regolamento REACH riflettano la gravità della violazione [60], fatta salva la discrezionalità riconosciuta agli Stati membri in tal senso in mancanza di armonizzazione [61]. Inoltre, le violazioni del regolamento REACH devono essere sanzionate in forme analoghe, sia procedurali che sostanziali, a quelle previste per [le violazioni del]le leggi nazionali simili per natura [62]. Considerato in maniera unitaria, il sistema delle sanzioni deve essere dissuasivo [63].

74. Pertanto, le autorità competenti degli Stati membri possono utilizzare in tutto o in parte i mezzi seguenti per rimediare all'omessa registrazione ai sensi del regolamento REACH [64]. I mezzi impiegati varieranno inevitabilmente a seconda delle circostanze del caso concreto. Tali mezzi includono: i) ordini che impongono la registrazione; ii) eventuali provvedimenti provvisori necessari [65], quali, ad esempio, ordini di sequestro delle sostanze chimiche in attesa della conclusione del procedimento di regolarizzazione, in modo che, in concreto, esse non possano essere esportate; iii) l'irrogazione di ammende, e iv) nei casi più gravi, l'applicazione di sanzioni penali [66].

58 — La Commissione fa riferimento all'importazione senza registrazione in violazione dell'articolo 5; alla mancata compilazione della relazione sulla sicurezza chimica in violazione dell'articolo 14; alla vendita di solfato di nicotina a clienti in Germania, nei Paesi Bassi e in Polonia senza compilare le schede di dati di sicurezza come richiesto dall'articolo 31; e all'uso attraverso immagazzinamento del solfato di nicotina ai sensi dell'articolo 3, punto 24 del regolamento REACH, che non sarebbe dovuto avvenire fino alla registrazione. V. anche i requisiti imposti dal regolamento n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele che modifica e abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento (CE) n. 1907/2006 (GU 2008, L 353, pag. 1).

59 — V. anche l'articolo 191, paragrafo 2, TFUE e l'articolo 3, paragrafo 3, TUE. Per un'analisi recente del significato di «elevato livello di tutela dell'ambiente» nella politica dell'Unione, v. le conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:665, punti da 24 a 35).

60 — Sentenze del 9 novembre 2016, Home Credit Slovakia (C-42/15, EU:C:2016:842, punto 63), e del 9 giugno 2016, Nutrivet (C-69/15, EU:C:2016:425, punti da 48 a 56).

61 — Sentenza del 26 novembre 2015, Total Waste Recycling (C-487/14, EU:C:2015:780, punto 52).

62 — V., ad esempio, sentenze del 27 marzo 2014, LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190, punto 44), e del 13 novembre 2014, Reindl (C-443/13, EU:C:2014:2370, punto 38).

63 — Sentenza del 27 marzo 2014, LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190). Per un commento recente sulle clausole penali, v. Ensig Sorensen, K., «Member States' Implementation of Penalties to Enforce EU Law: Balancing the Avoidance of Enforcement Deficits and the Protection of Individuals», 40 (2015), ELRev 811.

64 — I mezzi utilizzati dagli Stati membri per dare attuazione al regolamento REACH sono esposti in modo dettagliato sul sito internet della Direzione generale IX della Commissione europea. V. http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/pdf/report_reach_penalties.pdf. V. anche Milieu Ltd «Report on penalties applicable for infringement of the provisions of the REACH Regulation in the Member States» http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/enforcement_en.htm#top-page.

65 — Sentenza del 10 settembre 2014, Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, punto 67).

66 — Sulla coesistenza dei requisiti nazionali di registrazione e dei requisiti dell'Unione di registrazione delle sostanze chimiche, v. sentenza del 17 marzo 2016, Canadian Oil Company Sweden e Rantén (C-472/14, EU:C:2016:171) e le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston (EU:C:2015:809, in particolare paragrafo 41). L'avvocato generale qui osserva che «il registro svedese dei prodotti chimici e il registro dell'Unione differisc[o]no tra loro in misura significativa quanto alla loro portata e alle informazioni dettagliate che contengono».

75. L'applicazione dei regimi sanzionatori degli Stati membri al fine di dare attuazione al regolamento REACH avviene, naturalmente, fatto salvo il rispetto dei diritti fondamentali protetti a norma della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [67] e dei principi generali di diritto, quale il principio di proporzionalità. Ciò comporta che la sanzione o le sanzioni individuate debbano essere opportunamente adattate per raggiungere gli scopi del regolamento REACH e non debbano andare oltre quanto necessario per realizzarli [68]. È in questa circostanza che un operatore economico può sostenere, ad esempio, che la registrazione impone dei costi sproporzionati o che la sanzione individuata dall'autorità dello Stato membro è comunque eccessiva.

76. Infine, vorrei sottolineare che i principi che ho qui delineato si applicano sia alle importazioni che saranno contrattate nel mercato interno dell'Unione sia alle importazioni nell'Unione destinate all'esportazione in paesi terzi, come imposto dal principio di non discriminazione sancito nella seconda frase del considerando 3 del regolamento REACH.

77. Di conseguenza, pur comprendendo i timori della Germania e della Città di Amburgo secondo cui un'interpretazione dell'espressione «immesse sul mercato», di cui all'articolo 5 del regolamento REACH, che escludesse l'esportazione delle sostanze chimiche non registrate al momento dell'importazione, potrebbe aprire la strada a importatori disonesti, che violerebbero intenzionalmente i requisiti di registrazione delle sostanze chimiche imposti dall'Unione nella consapevolezza di poter semplicemente esportare, questa eventualità sembrerebbe potersi evitare attraverso un'applicazione rigorosa del combinato disposto degli articoli 5, 6, 7 e 126 del regolamento REACH.

IV – Conclusioni

78. Alla luce delle considerazioni che precedono, ritengo che la Corte dovrebbe rispondere alla questione sollevata dal Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania) nei seguenti termini:

L'articolo 5 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 della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE (GU 2006, L 396, pag. 1), quale modificato dal regolamento (CE) n. 552/2009 della Commissione, del 22 giugno 2009, deve essere interpretato nel senso che, fatti salvi tutti i requisiti di cui agli articoli 6, 7, 21, 23 e 126 del medesimo regolamento, le sostanze che non siano state registrate a norma delle pertinenti disposizioni del titolo II del regolamento REACH, possono essere esportate fuori dal territorio dell'Unione.

67 — V., ad esempio, sentenza del 30 giugno 2016, Toma e Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU: 2016 499, punto 46); sentenza del 30 giugno 2016, Câmpean (C-200/14, EU:C:2016, punto 70); sentenza del 10 settembre 2014, Kušionová (C-34/13 EU:C:2014:2189, punti da 45 a 47).

68 — Per un recente esempio di applicazione del principio di proporzionalità a una sanzione finalizzata alla repressione di un illecito che aveva provocato un danno all'ambiente, v. punto 44 della sentenza del 29 aprile 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287): «spetta alle autorità nazionali competenti considerare l'insieme delle circostanze in fatto o in diritto specifiche a ciascuna fattispecie per stabilire se al gestore debba essere inflitta una sanzione e, se del caso, quale. Tale valutazione richiede, in particolare, di tenere conto del comportamento del gestore, nonché della sua buona fede oppure delle sue intenzioni fraudolente».