



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

28 aprile 2015*

«Impugnazione — Ricorso di annullamento — Articolo 263, quarto comma, TFUE — Diritto di ricorso — Legittimazione ad agire — Persone fisiche o giuridiche — Atto regolamentare che non comporta alcuna misura di esecuzione — Atto riguardante individualmente le ricorrenti — Diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva — Misure eccezionali riguardanti l'immissione sul mercato dell'Unione di zucchero e isoglucosio fuori quota — Campagna di commercializzazione 2010/2011»

Nella causa C-456/13 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 9 agosto 2013,

T & L Sugars Ltd, con sede in Londra (Regno Unito),

Sidul Açúcares Unipessoal Lda, con sede in Santa Iria de Azóia (Portogallo),

rappresentate da D. Waelbroeck, avocat, e D. Slater, solicitor,

ricorrenti,

procedimento in cui le altre parti sono:

Commissione europea, rappresentata da P. Ondrůšek e P. Rossi, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

Repubblica francese, rappresentata da G. de Bergues, D. Colas e C. Candat, in qualità di agenti,

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da É. Sitbon e A. Westerhof Löfflerová, in qualità di agenti,

intervenienti in primo grado,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vicepresidente, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot e S. Rodin (relatore), presidenti di sezione, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, E. Jarašiūnas e C.G. Fernlund, giudici,

avvocato generale: P. Cruz Villalón

cancelliere: L. Hewlett, amministratore principale

* Lingua processuale: l'inglese.

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 20 maggio 2014,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 ottobre 2014,
ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con la loro impugnazione, la T & L Sugars Ltd e la Sidul Açúcares Unipessoal Lda (in prosieguo, rispettivamente: la «T & L Sugars» e la «Sidul Açúcares») chiedono l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione (T-279/11, EU:T:2013:299; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con cui quest'ultimo ha respinto il loro ricorso volto all'annullamento del regolamento (UE) n. 222/2011 della Commissione, del 3 marzo 2011, che istituisce misure eccezionali riguardanti l'immissione sul mercato dell'Unione di zucchero e isoglucosio fuori quota con riduzione del prelievo sulle eccedenze nella campagna di commercializzazione 2010/2011 (GU L 60, pag. 6), del regolamento di esecuzione (UE) n. 293/2011 della Commissione, del 23 marzo 2011, recante fissazione del coefficiente di attribuzione, rigetto di ulteriori domande e chiusura del periodo di presentazione delle domande relative ai quantitativi di zucchero fuori quota disponibili per la vendita sul mercato dell'Unione con beneficio della riduzione del prelievo sulle eccedenze (GU L 79, pag. 8), del regolamento di esecuzione (UE) n. 302/2011 della Commissione, del 28 marzo 2011, recante apertura di un contingente tariffario eccezionale di importazione di determinati quantitativi di zucchero nella campagna di commercializzazione 2010/2011 (GU L 81, pag. 8), e del regolamento di esecuzione (UE) n. 393/2011 della Commissione, del 19 aprile 2011, che fissa i coefficienti di attribuzione per il rilascio di titoli d'importazione richiesti dal 1° al 7 aprile 2011 per i prodotti del settore dello zucchero nell'ambito di taluni contingenti tariffari e sospende la presentazione di domande per tali titoli (GU L 104, pag. 39) (in prosieguo, congiuntamente: i «regolamenti controversi»).

Fatti all'origine della controversia e regolamenti controversi

- 2 I fatti all'origine della controversia sono stati esposti dal Tribunale ai punti da 1 a 5 della sentenza impugnata:
 - «1 Le ricorrenti, T&L Sugars (...) e Sidul Açúcares (...) sono imprese di raffinazione dello zucchero di canna stabilite nell'Unione europea. La loro capacità di produzione cumulata rappresenta la metà circa del fabbisogno tradizionale di approvvigionamento dell'industria di raffinazione dello zucchero di canna dell'Unione.
 - 2 L'offerta di zucchero sul mercato dell'Unione comprende lo zucchero prodotto, da una parte, in occasione della trasformazione di barbabietole da zucchero derivanti dalla produzione interna dell'Unione e, dall'altra, in occasione della raffinazione di zucchero greggio di canna importato da paesi terzi, mentre il prodotto finale è nei due casi chimicamente identico. Lo zucchero greggio di canna proveniente dall'Unione, cioè dai dipartimenti francesi d'oltremare e dalle Azzorre, rappresenta meno del 2% della produzione di zucchero dell'Unione.
 - 3 Tra il 3 marzo ed il 19 aprile 2011, la Commissione europea ha adottato una serie di misure dirette ad aumentare l'offerta di zucchero sul mercato dell'Unione che era afflitto da una penuria.

- 4 Tali misure erano intese, da una parte, a permettere ai produttori dell'Unione di commercializzare un quantitativo limitato di zucchero, nonché di isoglucosio, in aggiunta alla quota di produzione interna e, dall'altra, ad istituire un contingente tariffario che permetta ad ogni operatore economico interessato di importare un quantitativo limitato di zucchero fruendo di una sospensione dei dazi all'importazione.
- 5 Le misure in parola sono state adottate nell'ambito degli atti seguenti (...):
- il regolamento (...) n. 222/2011 (...);
 - il regolamento d'esecuzione (...) n. 293/2011 (...);
 - il regolamento di esecuzione (...) n. 302/2011 (...);
 - il regolamento di esecuzione (...) n. 393/2011 (...).
- 3 Il Tribunale ha illustrato il meccanismo istituito dai regolamenti controversi ai punti da 39 a 45 della sentenza impugnata:
- «39 L'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento n. 222/2011 prevede che, al fine di poter fruire del (...) quantitativo eccezionale [di zucchero e di isoglucosio che può essere commercializzato in aggiunta alle quote di produzione], i produttori debbano richiedere un certificato rivolgendosi alle autorità nazionali competenti dello Stato membro in cui sono riconosciuti. A norma dell'articolo 4 del suddetto regolamento, le autorità in parola si pronunciano sull'ammissibilità delle domande sulla base delle condizioni stabilite nello stesso regolamento e notificano in seguito alla Commissione le domande ammissibili.
- 40 Risulta dagli articoli 5 e 6 del regolamento n. 222/2011 che, una volta superato il quantitativo per lo zucchero previsto fuori quota, la Commissione fissa un coefficiente di attribuzione al fine di ripartire in maniera uniforme il quantitativo disponibile, respinge le domande non ancora notificate e determina la chiusura del periodo di presentazione delle domande. Ogni settimana le autorità nazionali rilasciano certificati che danno diritto ad una riduzione del prelievo, per le domande notificate alla Commissione la settimana precedente, secondo il modello di certificato in allegato al regolamento
- 41 Conformemente all'articolo 1 del regolamento di esecuzione n. 293/2011, la Commissione ha definito il coefficiente di attribuzione, pari al 67,106224%, che le autorità nazionali applicano alle domande presentate tra il 14 ed il 18 marzo 2011 e notificate alla Commissione. Inoltre essa ha respinto le domande ulteriori e ha disposto la chiusura del periodo di presentazione delle domande.
- 42 D'altra parte, per quel che concerne il contingente tariffario d'importazione eccezionale, il regolamento di esecuzione n. 302/2011 prevede che i dazi all'importazione siano sospesi tra il 1° aprile ed il 30 settembre 2011 per un quantitativo di 300 000 tonnellate di zucchero.
- 43 Quanto alla gestione del suddetto contingente, il regolamento di esecuzione n. 302/2011 comporta un rinvio al regolamento (CE) n. 891/2009 della Commissione, del 25 settembre 2009, recante apertura e modalità di gestione di alcuni contingenti tariffari comunitari nel settore dello zucchero (GU L 254, pag. 82), il quale fa riferimento, a sua volta, al regolamento (CE) n. 1301/2006 della Commissione, del 31 agosto 2006, recante norme comuni per la gestione dei contingenti tariffari per l'importazione di prodotti agricoli soggetti a un regime di titoli di importazione (GU L 238, pag. 13), nonché al regolamento (CE) n. 376/2008 della Commissione, del 23 aprile 2008, che stabilisce le modalità comuni d'applicazione del regime dei titoli di importazione, di esportazione e di fissazione anticipata relativi ai prodotti agricoli (versione codificata) (GU L 114, pag. 3).

- 44 Ai sensi degli articoli 5 e 6 del regolamento n. 1301/2006 e dell'articolo 12 del regolamento n. 376/2008, nell'ambito della gestione dei contingenti, le autorità nazionali ricevono le domande di certificati di importazione e provvedono a che le condizioni di ricevibilità siano osservate. Successivamente, a norma degli articoli 7 e 11 del regolamento n. 1301/2006 e degli articoli 8 e 9 del regolamento n. 891/2009, esse notificano alla Commissione le domande ricevute, rilasciano i certificati di importazione agli operatori e comunicano alla Commissione i quantitativi attribuiti.
- 45 Il regolamento di esecuzione n. 393/2011 definisce il coefficiente di attribuzione, che ammonta all'1,8053%, per le domande di titoli d'importazione presentate tra il 1° e il 7 aprile 2011 per le quali è stato superato il quantitativo disponibile, e sospende sino alla fine della campagna di commercializzazione 2010/2011 la presentazione di ulteriori domande».

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

- 4 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 30 maggio 2011, le ricorrenti hanno proposto un ricorso diretto all'annullamento dei regolamenti controversi, nonché al risarcimento del danno che esse avrebbero subito in seguito all'adozione dei suddetti regolamenti. Il 26 ottobre 2011, con atto separato, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità.
- 5 La Commissione, sostenuta dalla Repubblica francese e dal Consiglio dell'Unione europea, ha fatto valere che i regolamenti controversi, pur essendo atti regolamentari, comportavano misure di esecuzione e non riguardavano individualmente né direttamente le ricorrenti.
- 6 Le ricorrenti hanno sostenuto dinanzi al Tribunale che esse erano legittimate ad agire contro i regolamenti controversi in quanto si tratta di atti regolamentari che le riguardano direttamente e che non comportano misure di esecuzione o, in subordine, che tali regolamenti le riguardano direttamente ed individualmente.
- 7 Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha deciso di statuire sull'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla Commissione senza affrontare il dibattito per quanto riguarda il merito. Esso ha respinto il ricorso in quanto irricevibile nei limiti in cui era diretto all'annullamento dei regolamenti controversi.
- 8 In merito al motivo di irricevibilità vertente sul fatto che i regolamenti controversi comportano misure di esecuzione, il Tribunale ha statuito, ai punti da 46 a 73 della sentenza impugnata, che tali regolamenti, sia quelli concernenti la commercializzazione dello zucchero fuori quota che quelli relativi al contingente tariffario, non possono dispiegare i loro effetti giuridici nei confronti degli operatori interessati senza il tramite di decisioni individuali adottate dalle autorità nazionali. Il Tribunale ha ritenuto che siffatte misure costituissero misure di esecuzione ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE e ha respinto gli argomenti delle ricorrenti secondo cui tali misure erano di natura «automatica ed obbligatoria».
- 9 Al punto 60 della sentenza impugnata, il Tribunale ha rilevato che le ricorrenti non hanno sostenuto di dover violare il diritto per avere accesso ad un giudice, ma che esse hanno soltanto indicato che la possibilità di proporre un ricorso avverso le misure nazionali adottate in sede di esecuzione dei regolamenti impugnati rimaneva, per esse, quantomeno incerta. Ai punti 66 e 68 della sentenza di cui trattasi, il Tribunale ha constatato, da un lato, che un siffatto rimedio a livello nazionale non è espressamente previsto dal diritto derivato dell'Unione e, dall'altro, che a norma dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, gli Stati membri stabiliscono i mezzi di ricorso necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione. Al punto 69 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che l'applicazione del presupposto relativo all'assenza di misure d'esecuzione, di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE, non può essere subordinata all'esistenza di un rimedio giurisdizionale effettivo in seno ai sistemi giuridici degli Stati membri, che consenta di rimettere in discussione la validità dell'atto dell'Unione contestato. Al

punto 70 della sentenza in parola, il Tribunale ha statuito che un siffatto regime richiederebbe che, per ogni caso specifico, il giudice dell'Unione esamini ed interpreti il diritto processuale nazionale, il che esulerebbe dalla sua competenza nell'ambito del controllo della legittimità degli atti dell'Unione.

- 10 In merito all'eccezione di irricevibilità vertente sul fatto che le ricorrenti non hanno dimostrato che i regolamenti controversi le riguardano individualmente, al punto 77 della sentenza impugnata il Tribunale ha rilevato che tali regolamenti producevano effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in modo generale ed astratto, poiché si applicano rispettivamente all'insieme dei produttori di zucchero dell'Unione ed all'insieme degli importatori di zucchero, senza individuare in alcun modo le ricorrenti.
- 11 Laddove le ricorrenti hanno sostenuto che le concerne individualmente «perlomeno» il regolamento di esecuzione n. 393/2011, adducendo che quest'ultimo riguarda una categoria ristretta di operatori, dal momento che definisce un coefficiente di attribuzione al fine di permettere la distribuzione del contingente tariffario unicamente tra gli importatori che hanno presentato le loro domande tra il 1° e il 7 aprile 2011, il Tribunale ha constatato, ai punti 84 e 89 della sentenza impugnata, che il regolamento di esecuzione n. 393/2011 incide su ciascuna delle ricorrenti allo stesso modo in ragione della rispettiva qualità oggettiva, quale produttore che aveva presentato una domanda di certificato, e che, di conseguenza, l'appartenenza ad un circolo chiuso, risultante dalla natura stessa della normativa in parola, non individua le ricorrenti.
- 12 Al punto 97 della sentenza impugnata il Tribunale ha statuito che, essendo stato dichiarato irricevibile il ricorso di annullamento, l'eccezione di illegittimità sollevata in ordine agli articoli 186, lettera a), e 187 del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM) (GU L 299, pag. 1), doveva essere a sua volta respinta.

Conclusioni delle parti

- 13 La T & L Sugars e la Sidul Açúcares chiedono alla Corte:
 - di annullare la sentenza impugnata;
 - di rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché si pronunci sul merito della causa, e
 - di condannare la Commissione alle spese.
- 14 La Commissione chiede il rigetto dell'impugnazione e la condanna della T & L Sugars e della Sidul Açúcares alle spese.
- 15 La Repubblica francese e il Consiglio chiedono alla Corte di respingere l'impugnazione e di condannare le ricorrenti alle spese.

Sull'impugnazione

- 16 A sostegno della loro impugnazione, la T & L Sugars e la Sidul Açúcares deducono tre motivi. Con il primo motivo, esse addebitano al Tribunale di avere proceduto ad un'erronea interpretazione della nozione di «atto che non comporta alcuna misura di esecuzione» ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte della frase, TFUE. Con il secondo motivo, le ricorrenti fanno valere che il Tribunale ha interpretato erroneamente l'articolo 263, quarto comma, TFUE nel giudicare che il regolamento di esecuzione n. 393/2011 non le riguardava individualmente. Con il terzo motivo, le

ricorrenti sostengono che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel considerare che, essendo stato dichiarato irricevibile il ricorso di annullamento, occorre respingere l'eccezione di illegittimità sollevata in relazione a tale ricorso.

Sul primo motivo

Argomenti delle parti

- 17 A sostegno del primo motivo, la T & L Sugars e la Sidul Açúcares fanno valere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto considerando che le misure adottate dalle autorità nazionali nell'ambito dei regolamenti controversi costituivano misure di esecuzione ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.
- 18 Esse ritengono che i regolamenti controversi siano stati elaborati nei minimi dettagli dalla Commissione e che l'unica funzione lasciata agli Stati membri sia quella di mera «cassetta della posta». Ciò premesso, le ricorrenti non potrebbero impugnare i regolamenti controversi dinanzi ai giudici nazionali, giacché questi ultimi non sarebbero competenti ad annullare i regolamenti di cui trattasi.
- 19 L'errore in cui sarebbe incorso il Tribunale è quello di avere considerato che qualsiasi misura adottata da uno Stato membro nell'ambito di un regolamento dell'Unione, quand'anche fosse automatica o accessoria, configuri una «decisione di esecuzione» del regolamento di cui trattasi.
- 20 Il Tribunale avrebbe altresì commesso un errore di diritto affermando, al punto 53 della sentenza impugnata, che il margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri non è pertinente per determinare se un atto regolamentare «comporti misure di esecuzione». Per determinare se una misura di uno Stato membro aggiunga effettivamente qualcosa all'atto dell'Unione in forza del quale essa è stata adottata, le ricorrenti considerano che l'esistenza di un potere discrezionale costituisca un criterio pertinente. La definizione stessa del termine «decisione» implicherebbe un atto che richiede una scelta tra varie possibilità e non l'esecuzione meccanica, la trasmissione di ordini di un terzo o un mero atto di conferma.
- 21 Le ricorrenti ritengono che, ai punti da 58 a 60 della sentenza impugnata, il Tribunale abbia operato un'interpretazione restrittiva dell'ultima parte della frase dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Occorrerebbe interpretare tale disposizione alla luce del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva garantito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»). Occorrerebbe altresì interpretare suddetta disposizione tenendo conto dell'efficacia processuale e in modo da conferire un senso alle modifiche apportate al testo del Trattato FUE. Tali obiettivi imporrebbero che i singoli siano in condizione di adire il Tribunale qualora, in mancanza di un rimedio giurisdizionale effettivo, essi non abbiano altra possibilità che trasgredire la legge per poter contestare un atto dell'Unione dinanzi ad un organo giurisdizionale, come avverrebbe nel caso di specie e come la Commissione stessa avrebbe riconosciuto.
- 22 Ad avviso della Commissione, quest'ultima parte della frase dell'articolo 263 TFUE mira a preservare un certo equilibrio tra il ruolo dei giudici nazionali e quello dei giudici dell'Unione nel sistema di controllo giurisdizionale effettivo dell'Unione fondato sull'esistenza di atti adottati dagli Stati membri a livello nazionale per dare attuazione alla normativa di cui trattasi, nonché sulla possibilità di proporre un ricorso giurisdizionale avverso tali atti, in un primo momento, dinanzi ai giudici nazionali e, in seguito, eventualmente dinanzi alla Corte nell'ambito di un procedimento di rinvio pregiudiziale, qualora un siffatto rinvio sia necessario, segnatamente per valutare la validità di un atto adottato dalle istituzioni, dagli organi e dagli organismi dell'Unione, nonché per garantire un'interpretazione e un'applicazione uniformi del diritto dell'Unione da parte dei giudici nazionali, conformemente all'articolo 267 TFUE.

- 23 Dalla circostanza che uno Stato membro disponga di un potere discrezionale limitato quanto alle modalità con cui dare attuazione ad un atto regolamentare dell'Unione non si potrebbe dedurre che qualsiasi annullamento di disposizioni contenute in tale provvedimento di attuazione derivi necessariamente da una presunta illegittimità dell'atto regolamentare dell'Unione stesso.
- 24 A parere della Commissione, il Tribunale ha giustamente ritenuto che le misure nazionali, nel caso di specie, fossero importanti e necessarie. Sebbene i regolamenti controversi siano atti regolamentari, essi potrebbero incidere solo indirettamente sugli operatori interessati, segnatamente tramite indispensabili misure nazionali di esecuzione. Secondo la Commissione è incontestabile che senza tali misure i regolamenti controversi non potevano dispiegare i loro effetti giuridici nei confronti degli operatori interessati.
- 25 Invero, le autorità nazionali competenti rilascerebbero i certificati e i titoli di importazione che autorizzano gli operatori a immettere sul mercato quantitativi supplementari di zucchero fuori quota con riduzione del prelievo o a importare zucchero a dazi ridotti, dopo avere identificato i richiedenti, determinato la veridicità, esaustività ed esattezza delle loro domande, verificato il loro status di operatore effettivo sul mercato, chiesto la costituzione di opportune garanzie, deciso l'accettazione o il rigetto delle domande e trasmesso alla Commissione tutti i dati pertinenti relativi alle domande accolte. Alcuni di questi compiti comporterebbero l'esercizio di un potere discrezionale rilevante da parte degli Stati membri, ai quali spetta anche prevenire qualsiasi irregolarità o abuso.
- 26 Supponendo che non sussista alcun rimedio giurisdizionale per contestare le misure di esecuzione, gioverebbe ricordare che nella sentenza *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punti 97 e 103), la Corte ha confermato che «né il Trattato FUE né l'articolo 19 TUE hanno inteso creare mezzi di ricorso esperibili dinanzi ai giudici nazionali al fine di salvaguardare il diritto dell'Unione che siano diversi da quelli già contemplati dal diritto nazionale» e che l'articolo 47 della Carta non ha lo scopo di modificare il sistema di controllo giurisdizionale previsto dai Trattati, ed in particolare le norme relative alla ricevibilità dei ricorsi proposti direttamente dinanzi al giudice dell'Unione.
- 27 La Repubblica francese sostiene che il primo motivo deve essere respinto. Infatti, in primo luogo, il Tribunale avrebbe correttamente considerato che i regolamenti controversi comportassero misure di esecuzione. In secondo luogo, tale interpretazione non può essere rimessa in discussione dall'argomento delle ricorrenti secondo cui misure nazionali adottate in mancanza di un potere discrezionale non sarebbero impugnabili. In terzo luogo, siffatta interpretazione non può essere rimessa in discussione neppure dall'argomento delle ricorrenti secondo cui, in taluni Stati membri, esse non disporrebbero di alcun rimedio giurisdizionale effettivo contro i regolamenti controversi.
- 28 Il Consiglio sostiene l'argomentazione della Commissione.

Giudizio della Corte

- 29 Occorre interpretare la nozione di «atti regolamentari (...) che non comportano alcuna misura d'esecuzione», ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte della frase, TFUE, alla luce dell'obiettivo di tale disposizione consistente, come emerge dalla sua genesi, nell'evitare che un singolo sia costretto a violare il diritto per poter accedere alla giustizia. Orbene, qualora un atto regolamentare produca direttamente effetti sulla situazione giuridica di una persona fisica o giuridica senza richiedere misure di esecuzione, quest'ultima rischierebbe di essere privata di tutela giurisdizionale effettiva se non disponesse di un rimedio giurisdizionale diretto dinanzi al giudice dell'Unione al fine di contestare la legittimità di detto atto regolamentare. Infatti, in mancanza di misure di esecuzione, una persona fisica o giuridica, ancorché direttamente interessata dall'atto in questione, non sarebbe in grado di ottenere un controllo giurisdizionale di tale atto se non dopo aver violato le disposizioni

dell'atto medesimo facendone valere l'illegittimità nell'ambito dei procedimenti avviati nei suoi confronti dinanzi ai giudici nazionali (sentenza Telefónica/Commissione, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punto 27).

- 30 Per contro, laddove un atto regolamentare comporti misure di esecuzione, il sindacato giurisdizionale sul rispetto dell'ordinamento giuridico dell'Unione è garantito indipendentemente dalla questione se tali misure provengano dall'Unione o dagli Stati membri. Le persone fisiche o giuridiche che non possono, in considerazione dei requisiti di ricevibilità previsti dall'articolo 263, quarto comma, TFUE, impugnare direttamente dinanzi al giudice dell'Unione un atto regolamentare dell'Unione, sono protette contro l'applicazione, nei loro confronti, di un atto di tal genere, dalla possibilità di impugnare le misure di esecuzione che l'atto medesimo comporta (sentenza Telefónica/Commissione, EU:C:2013:852, punto 28).
- 31 Qualora l'attuazione di un siffatto atto spetti alle istituzioni, agli organi o agli organismi dell'Unione, le persone fisiche o giuridiche possono proporre ricorso diretto dinanzi ai giudici dell'Unione contro le misure di attuazione, alle condizioni stabilite all'articolo 263, quarto comma, TFUE e dedurre, a sostegno di tale ricorso, l'illegittimità dell'atto di base in questione, ai sensi dell'articolo 277 TFUE. Laddove detta attuazione spetti agli Stati membri, esse possono far valere l'invalidità dell'atto di base in questione dinanzi ai giudici nazionali e sollecitare questi ultimi a interpellare la Corte mediante la proposizione di questioni pregiudiziali ai sensi dell'articolo 267 TFUE (sentenze Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 93, nonché Telefónica/Commissione, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punto 29).
- 32 Come già statuito dalla Corte, al fine di valutare la questione se un atto regolamentare comporti misure di esecuzione, occorre fare riferimento alla posizione del soggetto che invoca il diritto di ricorso a norma dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte della frase, TFUE. Risulta quindi irrilevante la questione se l'atto di cui trattasi comporti misure di esecuzione nei confronti di altri singoli (sentenze Telefónica/Commissione, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punto 30, nonché Stichting Woonpunt e a./Commissione, C-132/12 P, EU:C:2014:100, punto 50).
- 33 È alla luce delle suesposte precisazioni che occorre esaminare il primo motivo dedotto dalla T & L Sugars e dalla Sidul Açúcares a sostegno della loro impugnazione.
- 34 Come emerge dall'articolo 1 del regolamento n. 222/2011, quest'ultimo ha lo scopo di fissare, per la campagna di commercializzazione 2010/2011, a euro zero per tonnellata l'importo del prelievo sulle eccedenze per un quantitativo massimo di 500 000 tonnellate di zucchero e di 26 000 tonnellate di isoglucosio, prodotti in eccesso rispetto alla quota fissata nell'allegato VI del regolamento n. 1234/2007. Secondo l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 222/2011, possono richiedere un certificato esclusivamente imprese produttrici di zucchero di barbabietola, zucchero di canna o isoglucosio riconosciute a norma dell'articolo 57 del regolamento n. 1234/2007 e alle quali sia stata attribuita una quota di produzione per tale campagna di commercializzazione. In applicazione dell'articolo 6 del regolamento n. 222/2011, in combinato disposto con l'articolo 2, paragrafo 4, del medesimo regolamento, le autorità nazionali rilasciano ai produttori che ne facciano richiesta e nei limiti dei quantitativi massimi fissati i certificati per i quantitativi di zucchero e di isoglucosio che danno diritto all'importo zero.
- 35 Dal canto suo, il regolamento di esecuzione n. 302/2011 apre, per la stessa campagna, un contingente tariffario eccezionale per quanto riguarda un quantitativo di 300 000 tonnellate di zucchero. A norma degli articoli 4, 5 e 8 del regolamento n. 891/2009, cui fa riferimento l'articolo 1 del regolamento di esecuzione n. 302/2011, le autorità nazionali rilasciano agli importatori che ne facciano domanda e nei limiti del quantitativo massimo fissato, i titoli di importazione relativi al suddetto contingente tariffario.

- 36 Poiché i quantitativi coperti, da un lato, dalle domande di certificati per la produzione di zucchero fuori quota presentate a norma del regolamento n. 222/2011 e, dall'altro, dalle domande di titoli di importazione presentate a norma del regolamento di esecuzione n. 302/2011, hanno superato i quantitativi fissati nei suddetti atti sin dalla loro prima settimana di applicazione, nei regolamenti di esecuzione nn. 293/2011 e 393/2011, la Commissione ha fissato coefficienti di attribuzione che dovevano essere attribuiti alle domande di certificati già presentate, rispettivamente, a norma del regolamento n. 222/2011 e del regolamento di esecuzione n. 302/2011.
- 37 Dalle considerazioni che precedono emerge che, per quanto riguarda il regolamento n. 222/2011 e il regolamento di esecuzione n. 293/2011, dato che le ricorrenti non possiedono la qualità di produttrici di zucchero e che, di riflesso, i suddetti regolamenti non incidono direttamente sulla loro situazione giuridica, esse non sono direttamente interessate da questi ultimi ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE (v. sentenze *Glencore Grain/Commissione*, C-404/96 P, EU:C:1998:196, punto 41; *Front national/Parlamento*, C-486/01 P, EU:C:2004:394, punto 34; *Commissione/Ente per le Ville Vesuviane e Ente per le Ville Vesuviane/Commissione*, C-445/07 P e C-455/07 P, EU:C:2009:529, punto 45, nonché *Stichting Woonpunt e a./Commissione*, C-132/12 P, EU:C:2014:100, punto 68).
- 38 Ne consegue che il Tribunale, non avendo esaminato se le ricorrenti fossero direttamente interessate dai regolamenti summenzionati e avendo fondato l'irricevibilità del ricorso sul fatto che i medesimi regolamenti comportavano misure di esecuzione ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE, ha commesso un errore di diritto.
- 39 Tuttavia, occorre rilevare che, nei limiti in cui, come constatato al punto 35 della presente sentenza, il regolamento n. 222/2011 e il regolamento di esecuzione n. 293/2011 non riguardano direttamente le ricorrenti ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE, l'errore di diritto commesso dal Tribunale non può comportare l'annullamento della sentenza impugnata per quanto riguarda l'irricevibilità del ricorso contro i suddetti regolamenti.
- 40 Per contro, per quanto attiene ai regolamenti di esecuzione nn. 302/2011 e 393/2011, essi dispiegano i loro effetti giuridici nei confronti delle ricorrenti unicamente per il tramite di atti adottati dalle autorità nazionali in seguito alla presentazione di domande di certificati in base al regolamento di esecuzione n. 302/2011. Le decisioni delle autorità nazionali di concedere tali certificati, che applicano nei confronti degli operatori interessati i coefficienti fissati dal regolamento di esecuzione n. 393/2011, nonché le decisioni recanti rigetto totale o parziale di tali certificati, costituiscono quindi misure di esecuzione ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE.
- 41 Tale conclusione non è rimessa in discussione dalla presunta meccanicità delle misure adottate a livello nazionale.
- 42 Invero, come giustamente rilevato dal Tribunale al punto 53 della sentenza impugnata, la questione è priva di rilievo al fine di determinare se i medesimi regolamenti comportino misure di esecuzione ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE.
- 43 In merito all'argomento delle ricorrenti basato sull'articolo 47 della Carta, da giurisprudenza costante emerge che tale disposizione non ha lo scopo di modificare il sistema di controllo giurisdizionale previsto dai Trattati, ed in particolare le norme relative alla ricevibilità dei ricorsi proposti direttamente dinanzi al giudice dell'Unione, come si evince altresì dalle spiegazioni relative a tale articolo 47, le quali, conformemente agli articoli 6, paragrafo 1, terzo comma, TUE e 52, paragrafo 7, della Carta, devono essere prese in considerazione ai fini dell'interpretazione di quest'ultima (v. sentenze *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, punto 42; *Alemo-Herron e a.*, C-426/11, EU:C:2013:521, punto 32, nonché *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 97).

- 44 Pertanto, i requisiti di ricevibilità previsti dall'articolo 263, quarto comma, TFUE devono essere interpretati alla luce del diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva, senza tuttavia giungere ad escludere siffatti requisiti, previsti espressamente dal Trattato FUE (v., in tal senso, sentenza *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 98 nonché la giurisprudenza ivi citata).
- 45 Tuttavia, il controllo giurisdizionale del rispetto dell'ordinamento giuridico dell'Unione è garantito, come si evince dall'articolo 19, paragrafo 1, TUE, non soltanto dalla Corte ma anche dagli organi giurisdizionali degli Stati membri. Infatti, mediante gli articoli 263 TFUE e 277 TFUE, da un lato, e l'articolo 267 TFUE, dall'altro, il Trattato FUE ha istituito un sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il controllo della legittimità degli atti dell'Unione, affidandolo al giudice dell'Unione (sentenze *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punti 90 e 92, nonché *Telefónica/Commissione*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punto 57).
- 46 Al riguardo occorre precisare che, nell'ambito di un procedimento nazionale, i singoli hanno il diritto di contestare in sede giudiziale la legittimità di qualsiasi decisione o di qualsiasi altro provvedimento nazionale relativo all'applicazione nei loro confronti di un atto dell'Unione di portata generale, eccettuando l'invalidità di quest'ultimo (v., in tal senso, sentenze E e F, C-550/09, EU:C:2010:382, punto 45, nonché *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 94).
- 47 Ne consegue che il rinvio pregiudiziale per accertamento di validità costituisce, al pari del ricorso d'annullamento, uno strumento del controllo di legittimità degli atti dell'Unione (v. sentenze *Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest*, C-143/88 e C-92/89, EU:C:1991:65, punto 18; *ABNA e a.*, C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, EU:C:2005:741, punto 103, nonché *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 95).
- 48 In proposito occorre ricordare che, quando un giudice nazionale ritiene che uno o più motivi di invalidità di un atto dell'Unione formulati dalle parti o, eventualmente, sollevati d'ufficio siano fondati, esso deve sospendere la decisione e investire la Corte di un procedimento pregiudiziale per accertamento di validità, essendo quest'ultima l'unica competente a dichiarare l'invalidità di un atto dell'Unione (sentenze *IATA e ELFAA*, C-344/04, EU:C:2006:10, punti 27 e 30 e la giurisprudenza ivi citata, nonché *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 96).
- 49 Nei confronti delle persone che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE, per intentare un ricorso dinanzi al giudice dell'Unione, spetta dunque agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il rispetto del diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva (sentenza *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 100 nonché la giurisprudenza ivi citata).
- 50 Siffatto obbligo degli Stati membri è stato ribadito all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, ai sensi del quale essi «stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione» (sentenza *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 101). Un obbligo del genere discende anche dall'articolo 47 della Carta per quanto riguarda le misure adottate dagli Stati membri in attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta.
- 51 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, il primo motivo dev'essere respinto.

Sul secondo motivo

Argomenti delle parti

- 52 La T & L Sugars e la Sidul Açúcares deducono che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel considerare che il regolamento di esecuzione n. 393/2011 non le riguarda individualmente.
- 53 Il regolamento di esecuzione n. 393/2011 non si applicherebbe a produttori di zucchero o a operatori economici in generale, bensì specificamente ad operatori che abbiano scelto di chiedere una licenza di importazione ed abbiano presentato una domanda individuale. Sarebbe costituito da un complesso di decisioni individuali in risposta a domande individuali.
- 54 Ad avviso delle ricorrenti, sebbene il Trattato di Lisbona miri ad ampliare i requisiti di ricevibilità dei ricorsi dei singoli contro i regolamenti, il Tribunale avrebbe adottato un'interpretazione ancora più restrittiva del concetto inerente al fatto di essere «individualmente interessati» rispetto a quella inizialmente adottata nelle sentenze Plaumann/Commissione (25/62, EU:C:1963:17) nonché Toepfer e Getreide-Import Gesellschaft/Commissione (106/63 e 107/63, EU:C:1965:65).
- 55 Secondo la Commissione, sebbene, nel caso di specie, le ricorrenti tentino di limitare la loro argomentazione al regolamento di esecuzione n. 393/2011, va constatato che tale regolamento non è un atto isolato, bensì costituisce il regolamento di chiusura del «regime» posto in essere dal regolamento di esecuzione n. 302/2011.
- 56 La Commissione ricorda che la sentenza Plaumann/Commissione (25/62, EU:C:1963:17) dispone che i soggetti, diversi dal destinatario di un atto, possono affermare di essere interessati individualmente soltanto se in tale atto è stata presa specificamente in considerazione la situazione di un richiedente ai fini della sua adozione.
- 57 I regimi previsti dai regolamenti di esecuzione n. 302/2011 e n. 393/2011 che, in combinato disposto con i regolamenti n. 891/2009 e n. 1301/2006, li integrano, sarebbero misure di applicazione generale rivolte a tutti gli importatori di zucchero, compresi i trasformatori di barbabietole da zucchero importatori e qualsiasi altro operatore commerciale e, in quanto tali, non sarebbero stati adottati prendendo in considerazione una qualsivoglia qualità o condizione specifica dei raffinatori a tempo pieno, di cui fanno parte le ricorrenti.
- 58 Infine, la Commissione fa riferimento alla sentenza Zuckerfabrik Watenstedt/Consiglio (6/68, EU:C:1968:43, 605), in cui la Corte ha statuito che la natura di regolamento di un atto non viene meno ove sia possibile determinare, con maggiore o minore precisione, il numero o anche l'identità dei destinatari in un determinato momento, purché la qualità di destinatario dipenda da una situazione obiettiva di diritto o di fatto, definita dall'atto, in relazione con la sua finalità.
- 59 La Repubblica francese ritiene che il Tribunale non abbia commesso alcun errore di diritto nel giudicare, al punto 93 della sentenza impugnata, che il regolamento di esecuzione n. 393/2011 non può essere considerato un fascio di decisioni individuali, dato che la Commissione ha fissato il coefficiente di attribuzione tenendo conto soltanto del quantitativo totale di zucchero o di isoglucosio risultante dal complesso delle domande presentate alle autorità nazionali. Pertanto, la fissazione del coefficiente di attribuzione consentirebbe unicamente di determinare, secondo una norma oggettiva e indipendentemente dalle domande individuali di ogni operatore, di cui la Commissione d'altronde non verrebbe per nulla a conoscenza, in quali proporzioni le autorità nazionali accoglierebbero le domande loro presentate. L'unico scopo del regolamento di esecuzione n. 393/2011 sarebbe quello di rendere la somma dei quantitativi totali di zucchero e di isoglucosio risultante dal complesso delle domande

sottoposte alle autorità nazionali conforme al volume del contingente aperto dal regolamento di esecuzione n. 302/2011, senza tenere conto di qualsivoglia circostanza specifica di un determinato operatore.

60 Il Consiglio sostiene l'argomentazione della Commissione.

Giudizio della Corte

61 Va ricordato, come emerge dal punto 38 della presente sentenza, che il regolamento di esecuzione n. 393/2011 comporta misure di esecuzione.

62 Ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, una persona fisica o giuridica può proporre un ricorso contro un atto di cui non è destinataria e che comporta misure di esecuzione solamente quando tale atto la riguardi direttamente ed individualmente.

63 Per quanto attiene alla seconda di tali condizioni, ossia il fatto di essere individualmente interessati dall'atto di cui trattasi, da giurisprudenza costante emerge che i soggetti diversi dai destinatari di una decisione possono sostenere che essa li riguardi individualmente solo se detta decisione li concerne a causa di determinate qualità loro personali o di una situazione di fatto che li caratterizza rispetto a chiunque altro e, quindi, li distingue in modo analogo ai destinatari (sentenze Plaumann/Commissione, 25/62, EU:C:1963:17, 220; Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 72, nonché Telefónica/Commissione, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punto 46).

64 Risulta parimenti da giurisprudenza costante che la possibilità di determinare, con maggiore o minore precisione, il numero o anche l'identità dei soggetti di diritto ai quali si applica un provvedimento non comporta affatto che questi soggetti debbano essere considerati individualmente interessati da questo provvedimento, qualora risulti che tale applicazione sia effettuata in virtù di una situazione obiettiva di diritto o di fatto definita dall'atto medesimo (v., in tal senso, sentenze Antillean Rice Mills/Consiglio, C-451/98 P, EU:C:2001:622, punto 52, e Telefónica/Commissione, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punto 47).

65 Va rilevato che ciò è quanto avviene per il regolamento di esecuzione n. 393/2011 di cui la T & L Sugars e la Sidul Açúcares chiedono l'annullamento e rispetto al quale va quindi esaminata la legittimazione ad agire delle medesime. Infatti, poiché tale regolamento, al suo articolo 1, paragrafo 1, fa riferimento «[ai] quantitativi per i quali sono state presentate domande di titoli d'importazione (...) dal 1° al 7 aprile 2011», non si può considerare che la T & L Sugars e la Sidul Açúcares siano state individuate da tale disposizione.

66 Infatti, l'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione n. 393/2011 riguarda tutti i richiedenti di titoli di importazione che abbiano presentato la loro domanda tra il 1° e il 7 aprile 2011 al livello dell'Unione. Come giustamente rilevato dal Tribunale al punto 85 della sentenza impugnata, l'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 1301/2006 prevede la fissazione di un coefficiente di attribuzione calcolato in funzione del quantitativo disponibile e del quantitativo richiesto senza tenere conto del contenuto delle domande individuali o della situazione specifica dei richiedenti. Pertanto, il regolamento di esecuzione n. 393/2011 è stato adottato tenendo conto non già delle qualità particolari delle ricorrenti, bensì esclusivamente del fatto che i quantitativi coperti dalle domande di titoli di importazione presentate presso le autorità competenti dal 1° al 7 aprile 2011 eccedono il quantitativo disponibile, come emerge dal considerando 1 del regolamento in parola. Né la domanda di certificato, né, più in generale, la situazione individuale della T & L Sugars e della Sidul Açúcares sono state prese in considerazione al momento dell'adozione del suddetto regolamento.

67 Né consegue che il Tribunale, al punto 94 della sentenza impugnata, ha statuito a buon diritto che la T & L Sugars e la Sidul Açúcares non sono individualmente interessate dal regolamento di esecuzione n. 393/2011, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

68 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, occorre respingere il secondo motivo.

Sul terzo motivo

Argomenti delle parti

69 Nell'ambito del terzo motivo, le ricorrenti contestano le conclusioni del Tribunale di cui al punto 97 della sentenza impugnata, secondo cui «essendo dichiarato irricevibile il ricorso di annullamento, l'eccezione di illegittimità sollevata in collegamento con tale ricorso (...) deve essere conseguentemente respinta».

70 Secondo le ricorrenti, nell'ipotesi in cui la Corte accogliesse i loro argomenti, secondo cui i regolamenti controversi non comportano misure di esecuzione e le riguardano individualmente, le ragioni addotte dal Tribunale per giustificare il rigetto dell'eccezione di illegittimità sollevata in ordine agli articoli 186, lettera a), e 187 del regolamento n. 1234/2007 perderebbero ogni fondamento.

71 La Commissione osserva che le ricorrenti affermano semplicemente che il Tribunale ha commesso un errore nel respingere suddetta eccezione di illegittimità a causa degli errori da esse esposti nel primo e secondo motivo. Tenuto conto del fatto che il Tribunale non ha commesso alcun errore su tale punto, il terzo motivo dovrebbe essere respinto.

72 La Repubblica francese e il Consiglio sostengono l'argomentazione della Commissione.

Giudizio della Corte

73 Le ricorrenti ritengono, in sostanza, che il Tribunale, avendo commesso gli errori di diritto invocati nell'ambito del loro primo e secondo motivo, non potesse respingere l'eccezione di illegittimità.

74 Orbene, va constatato che, come emerge dai punti 51 e 68 della presente sentenza, il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto nel considerare che i requisiti di ricevibilità, previsti dall'articolo 263, quarto comma, TFUE, non fossero soddisfatti per proporre un ricorso contro i regolamenti controversi che comportavano misure di esecuzione e che il regolamento di esecuzione n. 393/2011 non riguardasse individualmente le ricorrenti. Di conseguenza, poiché il ricorso di annullamento proposto dinanzi al Tribunale è irricevibile, anche l'eccezione di illegittimità sollevata dalle ricorrenti è stata da quest'ultimo respinta senza incorrere in errori di diritto.

75 Ne consegue che il terzo motivo deve essere respinto.

76 Poiché sono stati respinti tutti i motivi dedotti dalla T & L Sugars e dalla Sidul Açúcares a sostegno della loro impugnazione, occorre respingere integralmente quest'ultima.

Sulle spese

- ⁷⁷ A norma dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è respinta, la Corte statuisce sulle spese. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del medesimo regolamento, che si applica al procedimento d'impugnazione ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 1, di detto regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.
- ⁷⁸ Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la T & L Sugars e la Sidul Açúcares, rimaste soccombenti, devono essere condannate alle spese.

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

- 1) L'impugnazione è respinta.**
- 2) La T & L Sugars Ltd e la Sidul Açúcares Unipessoal Lda sono condannate alle spese.**

Firme