



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

22 aprile 2021 *

«Impugnazione – Unione doganale – Regolamento (UE) n. 952/2013 – Articolo 211, paragrafo 6 – Autorizzazione di perfezionamento attivo di taluni prodotti di acciaio elettrico a grani orientati – Rischio di pregiudizio per gli interessi essenziali dei produttori dell’Unione – Esame delle condizioni economiche – Regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447 – Articolo 259 – Conclusioni della Commissione europea sulle condizioni economiche – Articolo 263 TFUE – Atto non impugnabile»

Nella causa C-572/18 P,

avente ad oggetto l’impugnazione, ai sensi dell’articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, proposta il 13 settembre 2018,

thyssenkrupp Electrical Steel GmbH, con sede in Gelsenkirchen (Germania),

thyssenkrupp Electrical Steel Ugo, con sede in Isbergues (Francia),

rappresentate da M. Günes e L. Heinisch, Rechtsanwälte,

ricorrenti,

procedimento in cui l’altra parte è:

Commissione europea, rappresentata da J.-F. Brakeland e F. Clotuche-Duvieusart, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da M. Vilaras, presidente di sezione, N. Piçarra (relatore), D. Šváby, S. Rodin e K. Jürimäe, giudici,

avvocato generale: G. Hogan,

cancelliere: A. Calot Escobar,

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 26 novembre 2020,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l’inglese.

Sentenza

- 1 Con la loro impugnazione, la thyssenkrupp Electrical Steel GmbH e la thyssenkrupp Electrical Steel Ugo chiedono l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 2 luglio 2018, thyssenkrupp Electrical Steel e thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Commissione (T-577/17, non pubblicata, in prosieguo: l'«ordinanza impugnata», EU:T:2018:411), con cui quest'ultimo ha respinto il loro ricorso diretto all'annullamento delle conclusioni della Commissione europea contenute nel resoconto della sesta riunione della sezione «Procedure speciali diverse dal transito» del gruppo di esperti doganali, del 2 maggio 2017, nel senso che gli interessi essenziali dei produttori dell'Unione europea non rischiavano di essere pregiudicati da un'autorizzazione al perfezionamento attivo di taluni prodotti di acciaio elettrico a grani orientati richiesta dalla Euro-Mit Staal BV (in prosieguo: l'«EMS»).

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Regolamento n. 2913/92

- 2 Gli articoli da 130 a 136 del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario (GU 1992, L 302, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) n. 2700/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2000 (GU 2000, L 311, pag. 17) (in prosieguo: il «regolamento n. 2913/92»), riguardavano il regime della trasformazione sotto controllo doganale.
- 3 L'articolo 130 del regolamento n. 2913/92 disponeva quanto segue:

«Il regime della trasformazione sotto controllo doganale consente di utilizzare nel territorio doganale della Comunità merci non comunitarie per sottoporle ad operazioni che ne modificano la specie o lo stato senza che queste siano soggette ai dazi all'importazione e alle misure di politica commerciale e di immettere in libera pratica, dietro pagamento dei relativi dazi all'importazione, i prodotti risultanti da tali operazioni. Questi prodotti sono denominati prodotti trasformati».
- 4 A tenore dell'articolo 132 di tale regolamento:

«L'autorizzazione di trasformazione sotto controllo doganale è rilasciata su richiesta della persona che effettua o fa effettuare la trasformazione per proprio conto».
- 5 L'articolo 133 di detto regolamento prevedeva quanto segue:

«L'autorizzazione è concessa soltanto:

(...)

e) quando sono soddisfatte le condizioni necessarie affinché il regime contribuisca a favorire la creazione o il mantenimento di un'attività di trasformazione di merci nella Comunità, senza che vengano pregiudicati gli interessi essenziali dei produttori comunitari di merci affini (condizioni economiche). I casi in cui le condizioni economiche sono considerate soddisfatte possono essere determinati secondo la procedura del comitato».
- 6 Conformemente agli articoli da 247 a 249 dello stesso regolamento, la Commissione era assistita da un comitato.

- 7 Il regolamento n. 2913/92 è stato abrogato e sostituito dal regolamento (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario (codice doganale aggiornato) (GU 2008, L 145, pag. 1), a sua volta abrogato e sostituito dal regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (GU 2013, L 269, pag. 1; in prosieguo: il «codice doganale»).

Regolamento n. 2454/93

- 8 L'articolo 502, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione, del 2 luglio 1993, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento n. 2913/92 (GU 1993, L 253, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) n. 993/2001 della Commissione, del 4 maggio 2001 (GU 2001, L 141, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento n. 2454/93»), prevedeva quanto segue:

«L'autorizzazione [di trasformazione sotto controllo doganale] può essere concessa solo previo esame delle condizioni economiche salvo quando queste sono considerate soddisfatte a norma dei capitoli 3, 4 o 6».

- 9 L'articolo 503 di tale regolamento così disponeva:

«L'esame delle condizioni economiche può essere eseguito di concerto con la Commissione nei casi seguenti:

- a) se le autorità doganali interessate intendono procedere a una consultazione prima o dopo aver concesso un'autorizzazione;
- b) se un'altra amministrazione doganale solleva un'obiezione su un'autorizzazione già concessa;
- c) su iniziativa della Commissione».

- 10 Ai sensi dell'articolo 504, paragrafi 1 e 4, di tale regolamento:

«1. Qualora venga avviato un esame a norma dell'articolo 503, la pratica viene trasmessa alla Commissione, unitamente ai risultati dell'esame già eseguito.

(...)

4. Le conclusioni del comitato vengono prese in considerazione dalle autorità doganali interessate e da qualsiasi altra autorità doganale che si occupa di autorizzazioni o richieste simili».

- 11 Il regolamento n. 2454/93 è stato abrogato dal regolamento di esecuzione (UE) 2016/481 della Commissione del 1° aprile 2016 (GU 2016, L 87, pag. 24).

Codice doganale

- 12 L'articolo 5 del codice doganale, intitolato «Definizioni», indica, al punto 39, che la nozione di «decisione», ai fini di tale codice, deve essere intesa come riferita a «qualsiasi atto delle autorità doganali, relativo alla normativa doganale, che deliberi su un caso particolare e che abbia effetti giuridici sulla o sulle persone interessate».

- 13 L'articolo 22 di tale codice, intitolato «Decisioni adottate su richiesta», così dispone:

«1. Chiunque chieda che sia presa una decisione riguardante l'applicazione della normativa doganale fornisce alle autorità doganali competenti tutte le informazioni da esse richieste per poter decidere.

(...)

2. Le autorità doganali verificano, senza indugio e comunque entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta di decisione, se sono soddisfatte le condizioni per l'accettazione di tale richiesta.

Se le autorità doganali stabiliscono che la richiesta contiene tutte le informazioni necessarie affinché siano in grado di adottare la decisione, informano il richiedente dell'accettazione entro il termine specificato al primo comma.

3. Le autorità doganali competenti adottano una decisione di cui al paragrafo 1 e notificano al richiedente al più presto e, comunque, entro 120 giorni dalla data di accettazione della richiesta, salvo che sia altrimenti disposto.

(...)

6. Prima di prendere una decisione che abbia conseguenze sfavorevoli per il richiedente, le autorità doganali comunicano le motivazioni su cui intendono basare la decisione al richiedente, cui è data la possibilità di esprimere il proprio punto di vista entro un dato termine a decorrere dalla data in cui il richiedente riceve la comunicazione o si ritiene l'abbia ricevuta. Dopo la scadenza di detto termine, la decisione è notificata nella debita forma al richiedente.

(...)

7. Una decisione che ha conseguenze sfavorevoli per il richiedente è motivata e menziona il diritto di ricorso di cui all'articolo 44».

14 L'articolo 44 di detto codice, intitolato «Diritto di ricorso», stabilisce, ai suoi paragrafi 1 e 3:

«1. Qualsiasi persona ha il diritto di proporre ricorso avverso una decisione in materia di applicazione della normativa doganale presa dalle autorità doganali che la riguardi direttamente e individualmente.

È parimenti legittimata a proporre ricorso la persona che ha chiesto alle autorità doganali una decisione e non l'ha ottenuta entro i termini di cui all'articolo 22, paragrafo 3.

(...)

3. Il ricorso è presentato nello Stato membro in cui la decisione è stata presa o è stata chiesta».

15 L'articolo 211 dello stesso codice così prevede:

«1. È richiesta l'autorizzazione delle autorità doganali per:

a) il ricorso al regime di perfezionamento attivo (...)

(...)

4. Salvo che sia altrimenti disposto e in aggiunta al paragrafo 3, l'autorizzazione di cui al paragrafo 1 è concessa soltanto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) le autorità doganali possono garantire l'esercizio della vigilanza doganale senza dover introdurre misure amministrative sproporzionate rispetto alle esigenze economiche in questione;

b) gli interessi essenziali dei produttori dell'Unione non vengono pregiudicati dall'autorizzazione per il regime di perfezionamento (condizioni economiche).

5. Salvo prova contraria o qualora le condizioni economiche siano da considerare soddisfatte, si considera che non vi sia alcun pregiudizio per gli interessi essenziali dei produttori dell'Unione ai sensi del paragrafo 4, lettera b).

6. Qualora esistano prove di un probabile pregiudizio per gli interessi essenziali dei produttori dell'Unione, viene effettuato un esame delle condizioni economiche a livello dell'Unione».

- 16 L'articolo 213 del codice doganale, intitolato «Conferimento di competenze di esecuzione», al primo comma, prevede quanto segue.

«La Commissione specifica, mediante atti di esecuzione, le norme procedurali relative all'esame delle condizioni economiche di cui all'articolo 211, paragrafo 6».

Regolamento delegato

- 17 L'articolo 166 del regolamento delegato (UE) 2015/2446 della Commissione, del 28 luglio 2015, che integra il regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio in relazione alle modalità che specificano alcune disposizioni del codice doganale dell'Unione (GU 2015, L 343, pag. 1, in prosieguo: il «regolamento delegato») stabilisce, al paragrafo 1, la norma generale secondo cui la condizione di cui all'articolo 211, paragrafo 4, lettera b), del codice doganale non si applica alle autorizzazioni di perfezionamento attivo, prevedendo al contempo tre eccezioni a tale norma.

Regolamento di esecuzione

- 18 L'articolo 259 del regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447 della Commissione, del 24 novembre 2015, recante modalità di applicazione di talune disposizioni del regolamento n. 952/2013 (GU 2015, L 343, pag. 558, in prosieguo: il «regolamento di esecuzione»), intitolato «Esame delle condizioni economiche», è formulato come segue:

«1. Qualora, a seguito di una domanda di autorizzazione di cui all'articolo 211, paragrafo 1, lettera a), del [codice doganale], sia richiesto un esame delle condizioni economiche a norma dell'articolo 211, paragrafo 6, [di tale codice], l'amministrazione doganale dell'autorità doganale competente a prendere la decisione trasmette senza indugio il fascicolo alla Commissione chiedendo di effettuare tale esame.

(...)

4. La Commissione istituisce un gruppo di esperti, composto dai rappresentanti degli Stati membri, che le forniscono consulenza al fine di determinare se le condizioni economiche siano soddisfatte o no.

5. Le conclusioni raggiunte sulle condizioni economiche vengono prese in considerazione dall'autorità doganale interessata e da qualsiasi altra autorità doganale che si occupa di domande o autorizzazioni simili.

Nelle conclusioni raggiunte sulle condizioni economiche può essere specificato che il caso in esame è unico e non può quindi costituire un precedente per altre domande o autorizzazioni.

(...)».

Decisione C(2016) 3301 final

- 19 L'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), della decisione della Commissione, del 30 maggio 2016, recante norme orizzontali sulla creazione e il funzionamento dei gruppi di esperti della Commissione [C(2016) 3301 final], prevede che tali gruppi forniscano consulenza e competenze alla Commissione, per quanto riguarda, tra l'altro, l'attuazione della normativa nonché il coordinamento e la cooperazione con gli Stati membri. Secondo l'articolo 5 di tale decisione, il mandato di un gruppo di esperti deve essere chiaramente definito e i suoi compiti determinati nel modo più preciso possibile.
- 20 Il gruppo di esperti in materia doganale è stato istituito ai sensi dell'articolo 259, paragrafo 4, del regolamento di esecuzione ed è soggetto alle norme orizzontali menzionate al punto precedente. Il ruolo di tale gruppo consiste, conformemente all'articolo 2, lettera g), dei «termini di riferimento» adottati il 3 maggio 2016 [Ares (2016) 2109319], nel fornire consulenza alla Commissione e ai suoi servizi per quanto riguarda l'esame volto a determinare se le condizioni economiche siano soddisfatte.

Fatti

- 21 I fatti all'origine della controversia figurano ai punti da 1 a 8 dell'ordinanza impugnata e, ai fini del presente procedimento, possono essere riassunti come segue.
- 22 Il 21 febbraio 2017 l'EMS ha presentato all'autorità doganale dei Paesi Bassi, ai sensi dell'articolo 211, paragrafo 1, lettera a), del codice doganale, una domanda di autorizzazione di perfezionamento attivo per alcuni prodotti di acciaio elettronico a grani orientati originari del Giappone.
- 23 Il 27 febbraio 2017 tale autorità, ai sensi dell'articolo 259, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione, ha trasmesso il fascicolo alla Commissione, chiedendole di procedere all'esame delle condizioni economiche.
- 24 Il 2 maggio 2017, in occasione della sesta riunione del gruppo di esperti in materia doganale, sezione «Procedure speciali diverse dal transito», la questione delle condizioni economiche è stata oggetto di discussione e successivamente di voto favorevole. Su tale base, la Commissione ha concluso che le condizioni economiche per l'autorizzazione di perfezionamento attivo erano soddisfatte (in prosieguo: «le conclusioni controverse»).
- 25 In pari data, l'autorità doganale dei Paesi Bassi ha rilasciato l'autorizzazione di perfezionamento attivo all'EMS per il periodo compreso tra il 2 maggio 2017 e il 1° maggio 2020.
- 26 Il 12 luglio 2017 le ricorrenti hanno proposto opposizioni dinanzi a tale autorità contro la concessione di detta autorizzazione.
- 27 Nelle sue decisioni preliminari su tali opposizioni, dell'11 dicembre 2017, l'autorità doganale dei Paesi Bassi ha dichiarato che era «obbligata» (*verplicht*) a concedere l'autorizzazione richiesta, perché doveva «prendere in considerazione [le conclusioni controverse]».

Procedimento dinanzi al Tribunale e ordinanza impugnata

- 28 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 25 agosto 2017, le ricorrenti hanno proposto un ricorso diretto all'annullamento delle conclusioni controverse.

- 29 Con atto separato depositato presso la cancelleria del Tribunale il 6 novembre 2017, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità, ai sensi dell'articolo 130 del regolamento di procedura del Tribunale, fondata, in via principale, sull'assenza di un atto impugnabile, ai sensi dell'articolo 263 TFUE e, in subordine, sulla mancanza di incidenza diretta e individuale nei confronti delle ricorrenti, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.
- 30 Pronunciandosi sull'eccezione di irricevibilità, il Tribunale ha ritenuto che le conclusioni controverse non costituissero un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE e, di conseguenza, ha dichiarato il ricorso irricevibile, senza pronunciarsi sulla questione dell'incidenza diretta e individuale nei confronti delle ricorrenti, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti in sede di impugnazione

- 31 Le ricorrenti chiedono che la Corte voglia:
- annullare l'ordinanza impugnata;
 - dichiarare il ricorso ricevibile;
 - rinviare la causa dinanzi al Tribunale per la sua prosecuzione avviando la discussione nel merito, e
 - condannare la Commissione alle spese sostenute nell'ambito del presente giudizio.
- 32 La Commissione chiede che la Corte voglia:
- respingere l'impugnazione in quanto infondata e
 - condannare le ricorrenti alle spese.
- 33 Con ordinanza del 7 marzo 2019, thyssenkrupp Electrical Steel e thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Commissione (C-572/18 P, non pubblicata, EU:C:2019:188), il presidente della Corte ha respinto l'istanza di intervento presentata dalla EMS a sostegno delle conclusioni della Commissione, per il motivo che la EMS non dimostrava di avere un interesse alla soluzione della controversia.

Sull'impugnazione

- 34 A sostegno della loro impugnazione, le ricorrenti deducono cinque motivi. Il primo motivo verte su un errore di diritto commesso dal Tribunale per aver ritenuto che il codice doganale nonché il regolamento delegato e il regolamento di esecuzione non conferiscano alla Commissione il potere di adottare decisioni vincolanti per le autorità doganali nazionali in un procedimento di concessione di un'autorizzazione di perfezionamento attivo. Il secondo motivo verte su un errore di diritto commesso dal Tribunale per aver dichiarato che il ruolo della Commissione nell'ambito dell'esame delle condizioni economiche è di natura meramente procedurale. Il terzo motivo verte su un errore di diritto commesso dal Tribunale per aver ritenuto che la sentenza dell'11 maggio 2006, Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, in prosieguo: la «sentenza Friesland Coberco», EU:C:2006:312) sia giuridicamente vincolante per l'interpretazione dell'articolo 259, paragrafo 5, del regolamento di esecuzione. Il quarto motivo verte su un errore di diritto commesso dal Tribunale per non aver preso in considerazione, come prova del carattere vincolante delle conclusioni controverse, il documento intitolato «Prassi amministrativa riguardante l'esame delle condizioni economiche ai sensi degli articoli 211, paragrafo 6, [del codice doganale] e 259 [del regolamento di esecuzione]» (*Administrative practice regarding the examination of the economic conditions in accordance with Articles 211(6) [Union Customs Code (UCC)] and 259 [UCC Implementing Act (IA UCC)]*), del 5 agosto 2016

[Ares(2016)4155451, in prosieguo: l'«intesa amministrativa»]. Il quinto motivo verte su un errore di diritto commesso dal Tribunale per aver ommesso di considerare che le conclusioni controverse riguardavano direttamente e individualmente le ricorrenti.

- 35 In limine, occorre osservare che, nel suo controricorso, la Commissione, senza sollevare formalmente un'eccezione di irricevibilità, ha indicato che, nel caso in cui le ricorrenti non avessero avviato procedimenti giurisdizionali avverso il rigetto da parte delle autorità doganali dei Paesi Bassi delle loro opposizioni all'autorizzazione di perfezionamento attivo concessa alla EMS, tale autorizzazione sarebbe diventata definitiva, di modo che esse non dimostrerebbero alcun interesse a proseguire l'impugnazione.
- 36 Tuttavia, nella loro replica, le ricorrenti hanno confermato di aver avviato siffatti procedimenti dinanzi ai giudici dei Paesi Bassi, circostanza che la Commissione ha anche ammesso nella sua controreplica.
- 37 Di conseguenza, gli argomenti della Commissione vertenti sulla mancata dimostrazione di un interesse a proseguire l'impugnazione devono essere respinti.

Sui motivi primo, secondo e quarto

Argomenti delle parti

- 38 Con tali motivi di impugnazione, che occorre esaminare congiuntamente alla luce della loro connessione, le ricorrenti contestano al Tribunale di aver commesso, nell'ambito della sua valutazione della questione se le conclusioni controverse costituiscano un atto impugnabile, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, tre errori di diritto vertenti sull'interpretazione e sull'applicazione, da un lato, delle disposizioni del codice doganale, del regolamento delegato e del regolamento di esecuzione riguardanti la procedura di esame delle condizioni economiche e, dall'altro, dell'intesa amministrativa.
- 39 A sostegno del primo motivo di impugnazione, diretto contro il punto 48 dell'ordinanza impugnata, le ricorrenti fanno valere che la Commissione, in forza dei suoi poteri di esecuzione, ha istituito una procedura in cui la questione se le condizioni economiche siano soddisfatte deve essere esaminata a livello dell'Unione, dal momento che alle autorità doganali nazionali non è stata attribuita alcuna competenza per esaminare tali condizioni. L'istituzione di una siffatta procedura marcherebbe una differenza rispetto al regolamento n. 2913/92, come interpretato dalla Corte nella sentenza Friesland Coberco.
- 40 Secondo le ricorrenti, dal momento che la concessione di un'autorizzazione di perfezionamento attivo è subordinata al soddisfacimento delle condizioni economiche e le autorità doganali nazionali non hanno il potere di procedere all'esame di tale questione, le conclusioni della Commissione in materia sono necessariamente vincolanti per tali autorità. Detta conclusione sarebbe avvalorata dall'intesa amministrativa nonché dalle decisioni preliminari dell'autorità doganale dei Paesi Bassi dell'11 dicembre 2017 sulle opposizioni delle ricorrenti.
- 41 Le ricorrenti fanno altresì valere che il potere della Commissione di adottare decisioni vincolanti al termine dell'esame delle condizioni economiche non può essere posto in dubbio né dal fatto che l'articolo 259 del regolamento di esecuzione designa l'atto risultante da tale esame come «conclusioni», né dal fatto che tale istituzione è assistita dal gruppo di esperti in materia doganale. Esse sottolineano, a tale riguardo, che la forma in cui un atto viene adottato non può modificare la natura di quest'ultimo e che i pareri di tale gruppo hanno valore meramente consultivo.

- 42 A sostegno del secondo motivo di impugnazione, diretto contro i punti 49 e 50 dell'ordinanza impugnata, le ricorrenti fanno valere che nessuna disposizione del codice doganale, del regolamento delegato o del regolamento di esecuzione limita il ruolo della Commissione di raccogliere i voti dei rappresentanti degli Stati membri in seno al gruppo di esperti in materia doganale e di procedere al conteggio di tali voti. Secondo le ricorrenti, poiché la Commissione non è tenuta a seguire il parere di tale gruppo di esperti, essa dovrebbe essere «giuridicamente responsabile» delle sue conclusioni sulle condizioni economiche.
- 43 Pertanto, le ricorrenti ritengono che siffatte conclusioni costituiscano un atto diretto a produrre effetti giuridici vincolanti e, di conseguenza, possano essere oggetto di ricorso ai sensi dell'articolo 263 TFUE.
- 44 A sostegno del quarto motivo di impugnazione, diretto contro il punto 66 dell'ordinanza impugnata, le ricorrenti fanno valere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel suo esame della portata delle conclusioni della Commissione sulle condizioni economiche, in quanto non ha preso in considerazione l'intesa amministrativa come prova del carattere vincolante di tali conclusioni, sebbene il punto 3, primo comma, di tale intesa precisi che «[l]e conclusioni della Commissione vincola[no] le autorità doganali competenti e (...) queste ultime non possono quindi discostarsene». Inoltre, l'autorità doganale dei Paesi Bassi avrebbe dichiarato di essere stata «obbligata» (*verplicht*), in forza delle conclusioni controverse, a concedere l'autorizzazione richiesta.
- 45 La Commissione contesta la fondatezza di tali motivi.

Giudizio della Corte

- 46 In limine, occorre ricordare che sono considerati «atti impugnabili» ai sensi dell'articolo 263 TFUE, tutti i provvedimenti adottati dalle istituzioni dell'Unione, a prescindere dalla loro forma, intesi alla produzione di effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica (v., in tal senso, sentenze del 13 ottobre 2011, *Deutsche Post e Germania/Commissione*, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 37, nonché del 20 settembre 2016, *Mallis e a./Commissione e BCE*, da C-105/15 P a C-109/15 P, EU:C:2016:7022, punto 51 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 47 Sono invece, sottratti al controllo giurisdizionale previsto all'articolo 263 TFUE tutti gli atti che non producono effetti giuridici vincolanti, quali gli atti preparatori e gli atti di mera esecuzione, le semplici raccomandazioni e i pareri nonché, in linea di principio, le istruzioni interne (v., in tal senso, sentenze del 12 settembre 2006, *Reynolds Tobacco e a./Commissione*, C-131/03 P, EU:C:2006:541, punto 55 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 20 febbraio 2018, *Belgio/Commissione*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punto 27).
- 48 Secondo la giurisprudenza della Corte, per accertare se l'atto impugnato produca simili effetti, occorre riferirsi alla sua sostanza e valutarne gli effetti in funzione di criteri obiettivi, come il contenuto dell'atto stesso, tenendo conto eventualmente del contesto in cui quest'ultimo è stato adottato nonché dei poteri dell'istituzione da cui esso promana (sentenze del 20 febbraio 2018, *Belgio/Commissione*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punto 32 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 9 luglio 2020, *Repubblica ceca/Commissione*, C-575/18 P, EU:C:2020:530, punto 47).
- 49 La situazione è diversa solo quando atti adottati nel corso del procedimento preparatorio costituiscono essi stessi il momento conclusivo di un procedimento speciale distinto da quello attraverso il quale l'istituzione interessata perviene ad adottare la decisione nel merito (sentenza dell'11 novembre 1981, *IBM/Commissione*, 60/81, EU:C:1981:264, punto 11).

- 50 In ogni caso, benché il provvedimento avente natura meramente preparatoria non sia impugnabile in quanto tale con un'azione di annullamento, i suoi eventuali vizi possono essere fatti valere nel ricorso diretto contro l'atto definitivo, della cui elaborazione esso costituisce un momento preparatorio (sentenza dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 12).
- 51 Nel caso di specie, il Tribunale ha rilevato, anzitutto, al punto 48 dell'ordinanza impugnata, che né il codice doganale, né il regolamento delegato, né il regolamento di esecuzione attribuiscono alla Commissione il potere di adottare decisioni, e ancor meno decisioni vincolanti per le autorità doganali nazionali nell'ambito dell'esame delle condizioni economiche.
- 52 Il Tribunale ha poi indicato, al punto 49 dell'ordinanza impugnata, che il codice doganale non impone assolutamente alla Commissione di procedere essa stessa all'esame delle condizioni economiche, e ha descritto il ruolo di tale istituzione nella cooperazione tra la medesima e gli esperti degli Stati membri, da un lato, e le autorità doganali interessate, dall'altro, come meramente procedurale. Orbene, secondo il Tribunale, tale cooperazione non si confonde con un sistema decisionale a livello dell'Unione, nel quale le conclusioni rese in un contesto informale vincolerebbero gli Stati membri.
- 53 Infine, il Tribunale ha sottolineato, al punto 50 dell'ordinanza impugnata, che dalla procedura istituita dalla Commissione, in forza dei poteri di esecuzione che le derivano dall'articolo 213 del codice doganale, non risultava che tale istituzione debba esprimere la propria opinione o esercitare un potere discrezionale sulla questione se le condizioni economiche siano soddisfatte.
- 54 Peraltro, il Tribunale ha constatato, al punto 66 dell'ordinanza impugnata, da un lato, che l'intesa amministrativa si è limitata a sostituire un precedente documento amministrativo vertente sull'applicazione delle disposizioni pertinenti del regolamento n. 2454/93 e, dall'altro, che, poiché tale documento non aveva tratto le conseguenze della sentenza Friesland Coberco, esso non poteva servire come base valida per l'interpretazione contenuta nell'intesa amministrativa.
- 55 Nell'ambito del primo e del secondo motivo di impugnazione, le ricorrenti considerano, in sostanza, che le disposizioni pertinenti del codice doganale, del regolamento delegato e del regolamento di esecuzione devono essere interpretate nel senso che la procedura di esame delle condizioni economiche, condotta, a livello dell'Unione, dalla Commissione in collaborazione con il gruppo di esperti in materia doganale, sia autonoma e scindibile dalla procedura di autorizzazione del perfezionamento attivo.
- 56 Tuttavia, in primo luogo, le conclusioni della Commissione riguardanti le condizioni economiche, quali le conclusioni controverse, si inseriscono nella procedura di autorizzazione del perfezionamento attivo, nell'ambito della quale, conformemente all'articolo 211, paragrafo 1, lettera a), del codice doganale, l'assoggettamento delle merci al regime di perfezionamento attivo è subordinato ad un'autorizzazione delle autorità doganali nazionali, le quali esercitano pertanto in modo esclusivo, nell'ambito di tale procedura, il potere decisionale finale.
- 57 Tale constatazione è avvalorata dal disposto dell'articolo 22 del codice doganale. Infatti, conformemente al paragrafo 3 di tale articolo, spetta all'autorità doganale competente adottare la decisione a seguito di una richiesta di applicazione della normativa doganale e notificare tale decisione al richiedente nei termini di legge. Dal canto suo, il paragrafo 6 di detto articolo impone alle autorità doganali, prima di adottare una decisione che abbia conseguenze sfavorevoli per il richiedente, di comunicare a quest'ultimo le motivazioni su cui intendono basare la decisione, dando la possibilità al richiedente di esprimere il proprio punto di vista su tali motivazioni. Infine, ai sensi del paragrafo 7 del medesimo articolo, una decisione che ha conseguenze sfavorevoli per il richiedente deve essere motivata e menzionare «il diritto di ricorso di cui all'articolo 44 [del codice doganale]», ricorso che deve essere proposto, conformemente al paragrafo 3 di quest'ultimo articolo, «nello Stato membro in cui la decisione è stata presa o è stata chiesta».

- 58 Quanto all'articolo 5, punto 39, del codice doganale, che definisce la nozione di «decisione» come riferita a «qualsiasi atto delle autorità doganali, relativo alla normativa doganale, che deliberi su un caso particolare e che abbia effetti giuridici sulla o sulle persone interessate», tale disposizione non lascia alcun dubbio riguardo al fatto che sono le autorità doganali nazionali ad avere il potere di adottare atti di natura decisoria in applicazione di tale codice.
- 59 È vero che, tra le condizioni cumulative necessarie per ottenere un'autorizzazione di perfezionamento attivo, l'articolo 211 del codice doganale richiede, al paragrafo 4, lettera b), che le condizioni economiche siano soddisfatte, e prevede, al paragrafo 6, nei casi in cui sia necessario un esame di tali condizioni, che esso sia «effettuato (...) a livello dell'Unione». Tuttavia, dal combinato disposto dell'articolo 211, paragrafo 1, lettera a), dell'articolo 211, paragrafo 4, lettera b), e dell'articolo 211, paragrafo 6, di tale codice risulta che detto esame si inserisce nella procedura che porta all'adozione, a seguito di una domanda di autorizzazione in tal senso, della decisione finale da parte delle autorità doganali nazionali e costituisce soltanto una fase intermedia di tale procedura.
- 60 Pertanto, e mentre l'articolo 211, paragrafo 1, lettera a), del codice doganale conferisce espressamente alle autorità doganali nazionali il potere decisionale in materia di regime di perfezionamento attivo, l'articolo 211, paragrafo 4, lettera b) e paragrafo 6, di tale codice non attribuisce, dal canto suo, alcun potere decisionale proprio a un ente dell'Unione nell'ambito dell'esame delle condizioni economiche.
- 61 Tale constatazione è avvalorata dal fatto che, a differenza di quanto previsto dall'articolo 22 e dall'articolo 44, paragrafo 3, del codice doganale per quanto riguarda le decisioni adottate dall'autorità doganale competente su richiesta, nessuna disposizione di tale codice impone all'ente dell'Unione che deve effettuare l'esame delle condizioni economiche di notificare il risultato di tale esame al richiedente, né tantomeno di trasmettergli le motivazioni che hanno condotto a tale risultato. Inoltre, in tale contesto, nessuna disposizione attribuisce al richiedente un diritto di ricorso contro un siffatto risultato.
- 62 Peraltro, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, dalle disposizioni del codice doganale non risulta che il ruolo dell'autorità doganale competente sia limitato all'attuazione del risultato ottenuto al termine dell'esame delle condizioni economiche a livello dell'Unione. Infatti, tale codice, in particolare il suo articolo 211, non attribuisce all'ente dell'Unione cui spetta effettuare l'esame delle condizioni economiche il potere di adottare una misura che non sia meramente intermedia e preparatoria.
- 63 In secondo luogo, per quanto riguarda le norme procedurali applicabili all'esame delle condizioni economiche effettuato a livello dell'Unione, ai sensi dell'articolo 211, paragrafo 6, del codice doganale, risulta, certamente, da una lettura combinata dell'articolo 259, paragrafi 1 e 4, del regolamento di esecuzione che, qualora un siffatto esame sia necessario, lo stesso deve essere effettuato dalla Commissione di concerto con un gruppo di esperti, composto dai rappresentanti degli Stati membri, a partire dagli elementi messi a sua disposizione dall'autorità doganale competente. Risulta, inoltre, dall'articolo 259, paragrafo 5, del regolamento di esecuzione che la Commissione riporta il risultato dell'esame delle condizioni economiche effettuato a livello dell'Unione in «conclusioni» e che queste vengono «prese in considerazione» dall'autorità doganale competente e da qualsiasi altra autorità doganale che si occupa di domande o autorizzazioni simili.
- 64 Pertanto, l'articolo 259 del regolamento di esecuzione avvalorata la constatazione secondo cui le conclusioni cui perviene la Commissione al termine dell'esame delle condizioni economiche costituiscono un mero provvedimento intermedio, diretto a preparare la decisione finale delle autorità doganali sulla domanda di autorizzazione di perfezionamento attivo.
- 65 Infatti, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 52 delle sue conclusioni, l'espressione «prese in considerazione» contenuta nell'articolo 259, paragrafo 5, primo comma, del regolamento di esecuzione suggerisce, tenuto conto del suo significato abituale nel linguaggio corrente, un certo margine di discrezionalità in capo all'autorità doganale competente riguardo al

modo di dare seguito alle conclusioni della Commissione relative alle condizioni economiche. Tale espressione implica quindi che l'autorità doganale competente esamini le conclusioni presentate dalla Commissione e, in caso di disaccordo con queste ultime, fornisca i motivi della sua decisione di non seguirle (v., per analogia, sentenza Friesland Coberco, punto 27).

- 66 Vero è, come sottolineato dalle ricorrenti, che, conformemente al disposto dell'articolo 259, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione, l'autorità doganale competente cui sia stata presentata una domanda di autorizzazione di perfezionamento attivo è tenuta, qualora sia richiesto un esame delle condizioni economiche effettuato a livello dell'Unione a norma dell'articolo 211, paragrafo 6, del codice doganale, a trasmettere il fascicolo alla Commissione chiedendo di effettuare detto esame.
- 67 Tuttavia, come la Corte ha sostanzialmente dichiarato ai punti 28 e 29 della sentenza Friesland Coberco per quanto riguarda il regolamento n. 2913/92, l'obbligo per l'autorità doganale competente di trasmettere, in talune circostanze, il fascicolo alla Commissione non implica l'obbligo per tale autorità di seguire le conclusioni formulate da detta istituzione. Come giustamente sottolineato dal Tribunale ai punti 53 e 54 dell'ordinanza impugnata, non contestati nell'ambito della presente impugnazione, la circostanza che le conclusioni riguardanti le condizioni economiche siano ora formulate dalla Commissione e non più, come avveniva in vigenza del regolamento n. 2913/92, da un comitato istituito da quest'ultimo regolamento, non può inficiare tale conclusione. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 64 delle sue conclusioni, l'obiettivo perseguito da detto esame rimane identico, dal momento che è cambiato soltanto l'autore dello stesso.
- 68 Inoltre, l'obbligo imposto alle autorità doganali nazionali, quando intendono discostarsi dalle conclusioni della Commissione, di motivare le proprie decisioni al riguardo, avvalorata la constatazione secondo cui dette conclusioni non producono effetti giuridici vincolanti, tali da modificare in misura rilevante la situazione giuridica di un ricorrente. Infatti, come l'avvocato generale ha essenzialmente rilevato al paragrafo 70 delle sue conclusioni, sebbene tale obbligo di motivazione riveli l'esistenza di un certo effetto giuridico prodotto dalle conclusioni della Commissione, tale effetto non può essere sufficiente a conferire a dette conclusioni la natura di atto impugnabile, ai sensi dell'articolo 263 TFUE.
- 69 Per quanto riguarda l'argomento delle ricorrenti fondato sul tenore letterale dell'articolo 259, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento di esecuzione – il quale prevede la possibilità per la Commissione di precisare, nelle sue conclusioni, che il caso in esame è unico e non può quindi costituire un precedente per altre domande o autorizzazioni –, neanche da tale disposizione risulta che la Commissione sia legittimata ad adottare atti che producano effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi di un ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica. Infatti, anche in un caso del genere, le autorità doganali nazionali interessate possono discostarsi da tali conclusioni, purché motivino le loro decisioni in tal senso.
- 70 Infine, nei limiti in cui le ricorrenti invocano l'intesa amministrativa a sostegno della loro posizione secondo cui le conclusioni della Commissione relative alle condizioni economiche costituiscono un atto impugnabile, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, come giustamente ricordato dal Tribunale al punto 67 dell'ordinanza impugnata – punto non contestato nell'ambito della presente impugnazione –, sebbene una prassi amministrativa possa essere considerata un motivo valido per interpretare la natura di siffatte conclusioni, essa non è giuridicamente vincolante e non può quindi modificare la portata dell'atto al quale si riferisce.
- 71 Orbene, alla luce dell'interpretazione dell'articolo 259 del regolamento di esecuzione, quale esposta ai punti da 63 a 69 della presente sentenza, il Tribunale ha altresì correttamente respinto, al punto 68 dell'ordinanza impugnata, l'interpretazione contenuta nell'intesa amministrativa in quanto non conforme alle disposizioni stesse del regolamento di esecuzione.

- 72 In tali circostanze, l'intesa amministrativa non può rimettere in discussione l'interpretazione delle disposizioni del codice doganale e del regolamento di esecuzione che figura ai punti da 56 a 69 della presente sentenza, cosicché l'argomento delle ricorrenti fondato su tale intesa non può essere accolto. La circostanza che, nel caso di specie, l'autorità doganale competente abbia adottato la propria decisione credendosi vincolata dalle conclusioni controverse non ha l'effetto, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 61 delle sue conclusioni, di rendere tali conclusioni un atto giuridicamente vincolante.
- 73 Ne consegue che l'argomentazione delle ricorrenti volta a dimostrare che il Tribunale abbia commesso, nell'ambito della sua valutazione della questione se le conclusioni controverse costituiscano un atto impugnabile, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, tre errori di diritto vertenti sull'interpretazione e sull'applicazione, da un lato, delle disposizioni del codice doganale, del regolamento delegato e del regolamento di esecuzione concernenti la procedura di esame delle condizioni economiche e, dall'altro, dell'intesa amministrativa, non può essere accolta.
- 74 Pertanto, il primo, il secondo e il quarto motivo di impugnazione devono essere respinti in quanto infondati.

Sul terzo motivo

Argomenti delle parti

- 75 Con il terzo motivo di impugnazione, le ricorrenti fanno valere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto ai punti 60 e 61 dell'ordinanza impugnata dichiarando che l'interpretazione dell'articolo 504, paragrafo 4, del regolamento n. 2454/93 accolta dalla Corte nella sentenza Friesland Coberco, restava pertinente ai fini dell'interpretazione dell'articolo 259, paragrafo 5, del regolamento di esecuzione, applicabile nel caso di specie. Esse contestano la conclusione del Tribunale secondo cui queste due disposizioni «possono essere qualificate come equivalenti».
- 76 Avverso tale constatazione, le ricorrenti sostengono che la procedura di trasformazione sotto controllo doganale, che era in discussione nella causa che ha condotto alla sentenza Friesland Coberco, non figura più nel codice doganale. Tale modifica avrebbe peraltro portato ad un cambiamento nella definizione della nozione di «condizioni economiche». Inoltre, il comitato istituito dal regolamento n. 2913/92 non svolgerebbe più alcun ruolo nell'esame delle condizioni economiche, dato che attualmente le conclusioni su tali condizioni sono rese dalla Commissione.
- 77 Le ricorrenti sottolineano altresì la differenza di formulazione tra, da un lato, l'articolo 502, paragrafo 1, del regolamento n. 2454/93 e, dall'altro, l'articolo 211, paragrafo 6, del codice doganale nonché l'articolo 259, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione. I termini «vengono prese in considerazione», di cui all'articolo 259, paragrafo 5, del regolamento di esecuzione dovrebbero pertanto essere intesi nel senso che le conclusioni della Commissione sulle condizioni economiche sono vincolanti per le autorità doganali nazionali.
- 78 La Commissione contesta la fondatezza del presente motivo.

Giudizio della Corte

- 79 Con il presente motivo, diretto contro i punti 60 e 61 dell'ordinanza impugnata, le ricorrenti affermano che, tenuto conto della portata delle modifiche intervenute nella normativa doganale a partire dall'interpretazione, accolta nella sentenza Friesland Coberco, dei regolamenti nn. 2913/92 e 2454/93, il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel considerare che l'articolo 504, paragrafo 4, del regolamento n. 2454/93 e l'articolo 259, paragrafo 5, primo comma, del regolamento di esecuzione

costituiscono disposizioni equivalenti e, in tal modo, nell'accogliere un'interpretazione della seconda disposizione identica a quella che, in tale sentenza, la Corte ha accolto della prima disposizione, nel senso che le conclusioni del comitato istituito dal regolamento n. 2913/92 non avevano carattere vincolante per le autorità doganali nazionali.

- 80 A tale riguardo, è sufficiente rilevare che, alla luce delle considerazioni esposte ai punti da 56 a 69 della presente sentenza, il Tribunale non è incorso in alcun errore di diritto nel dichiarare, ai punti 60 e 61 dell'ordinanza impugnata, che l'interpretazione dell'articolo 504, paragrafo 4, del regolamento n. 2454/93 accolta dalla Corte nella sentenza Friesland Coberco, resta pertinente ai fini dell'interpretazione dell'articolo 259, paragrafo 5, primo comma, del regolamento di esecuzione, dato che la prima e la seconda di tali disposizioni possono essere qualificate come equivalenti.
- 81 In tali circostanze, non può neppure essere accolta l'argomentazione delle ricorrenti volta a dimostrare che il Tribunale sia incorso in un errore di diritto nel dichiarare che l'interpretazione dell'articolo 504, paragrafo 4, del regolamento n. 2454/93, accolta dalla Corte nella sentenza Friesland Coberco, resta pertinente ai fini dell'interpretazione dell'articolo 259, paragrafo 5, del regolamento di esecuzione, applicabile nel caso di specie.
- 82 Ne consegue che il terzo motivo di impugnazione deve essere anch'esso respinto in quanto infondato.

Sul quinto motivo

Argomenti delle parti

- 83 Con il presente motivo di impugnazione, le ricorrenti sostengono che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nell'omettere di constatare che le conclusioni controverse le riguardavano direttamente e individualmente, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.
- 84 La Commissione ritiene che tale motivo sia inoperante e, in ogni caso, infondato.

Giudizio della Corte

- 85 Poiché il Tribunale ha correttamente dichiarato che le conclusioni controverse non costituiscono un atto impugnabile, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, ad esso non può essere contestato di aver commesso un errore di diritto per aver omesso di esaminare se un atto del genere riguardasse direttamente e individualmente le ricorrenti, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Infatti, non essendo diretto contro un atto impugnabile, il ricorso poteva soltanto essere respinto in quanto irricevibile, e ciò anche supponendo che le conclusioni controverse riguardino direttamente e individualmente le ricorrenti, come da esse sostenuto.
- 86 In tali circostanze, il quinto motivo deve essere respinto in quanto infondato.
- 87 Poiché nessuno dei cinque motivi di impugnazione è stato accolto, quest'ultima deve essere integralmente respinta.

Sulle spese

- 88 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è respinta, la Corte statuisce sulle spese.

- 89 Conformemente all'articolo 138, paragrafo 1, del medesimo regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, dello stesso, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.
- 90 Poiché la Commissione ne ha fatto domanda e le ricorrenti sono rimaste soccombenti, queste ultime devono essere condannate a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione.

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

- 1) **L'impugnazione nella causa C-572/18 P è respinta.**
- 2) **La thyssenkrupp Electrical Steel GmbH e la thyssenkrupp Electrical Steel Ugo sopportano, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione europea.**

Firme