Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PEDRO CRUZ VILLALÓN
presentate il 14 ottobre 2014[1]

Causa C-456/13 P

T & L Sugars Ltd,
Sidul Açúcares Unipessoal Lda
contro

Commissione europea

«Impugnazione — Agricoltura — Misure eccezionali riguardanti l'immissione sul mercato dell'Unione di zucchero e isoglucosio fuori quota — Regolamento (UE) n. 222/2011 — Regolamento di esecuzione (UE) n. 293/2011 — Misure recanti apertura di un contingente tariffario eccezionale di importazione di zucchero — Regolamento di esecuzione (UE) n. 302/2011 — Regolamento di esecuzione (UE) n. 393/2011 — Ricorso di annullamento — Ricevibilità — Persone fisiche e giuridiche — Legittimazione ad agire — Articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE — Atti regolamentari che non comportano alcuna misura d'esecuzione — Nozione»

1. La presente impugnazione ha ad oggetto la sentenza del Tribunale dell'Unione europea T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione[2], con cui, in particolare, quest'ultimo ha respinto in quanto irricevibile il ricorso di annullamento proposto dalla T & L Sugars Ltd e dalla Sidul Açúcares Unipessoal Lda – due imprese di raffinazione di zucchero di canna importato stabilite nell'Unione europea – contro vari regolamenti della Commissione europea recanti adozione di misure eccezionali di immissione sul mercato fuori quota di zucchero e isoglucosio[3] e apertura di un contingente tariffario eccezionale di importazione di zucchero nella campagna di commercializzazione 2010/2011[4].

2. Nel caso di specie, innanzi tutto il Tribunale ha dichiarato essenzialmente che, poiché l'attuazione dei regolamenti controversi richiedeva l'adozione da parte degli Stati membri di un certo numero di misure, le ricorrenti non potevano avvalersi delle disposizioni di cui all'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE. Peraltro, esso ha ritenuto che le ricorrenti non fossero individualmente interessate dal regolamento di esecuzione n. 302/2011 e, di conseguenza, ha accolto l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione dichiarando il ricorso irricevibile nella parte in cui mira a chiedere l'annullamento dei regolamenti impugnati.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — T-279/11, EU:T:2013:299; in prosieguo: la «sentenza impugnata».

3 — Si tratta 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) e 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).

4 — Sono interessati i regolamenti 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 2010/11 (GU L 81, pag. 8) e (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 1º 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).

3. Ciò premesso, l'impugnazione delle ricorrenti fornisce alla Corte l'occasione di pronunciarsi sull'interpretazione adottata dal Tribunale delle nuove disposizioni dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, introdotte dal Trattato di Lisbona, e di definire più precisamente gli atti regolamentari «che non comportano alcuna misura d'esecuzione».

I – **Il contesto normativo e i fatti**

4. I fatti sono stati esposti molto succintamente dal Tribunale ai punti da 1 a 5 della sentenza impugnata, a cui si rinvia. Peraltro, gli elementi essenziali dei regolamenti controversi saranno presentati, ove necessario, nel prosieguo.

II – **Il procedimento dinanzi al Tribunale e la sentenza impugnata**

5. Il Tribunale ha accolto l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione, dichiarando, da un lato, che le ricorrenti non potevano invocare l'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE (punti da 36 a 73 della sentenza impugnata) e, dall'altro, che esse non erano individualmente interessate dal regolamento n. 393/2011 (punti da 74 a 94 di tale sentenza). I principali punti controversi della sentenza impugnata saranno citati ove necessario nell'ambito dell'esame dei motivi dedotti dalle ricorrenti.

III – **Sull'impugnazione**

6. Le ricorrenti deducono formalmente tre motivi a sostegno della propria impugnazione. Innanzitutto, sostengono che il Tribunale ha commesso vari errori di diritto nel ritenere che le misure adottate nel caso di specie dalle autorità nazionali costituissero misure di esecuzione ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Esse considerano, poi, che il Tribunale ha commesso un errore di diritto dichiarando che non erano individualmente interessate dal regolamento n. 393/2011. Infine, le ricorrenti ritengono che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto nel dichiarare, al punto 97 della sentenza impugnata, che, in conseguenza della dichiarazione di irricevibilità del loro ricorso di annullamento, l'eccezione di illegittimità degli 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)[5], da esse sollevata in collegamento con detto ricorso doveva quindi essere respinta.

IV – **Sul primo motivo di impugnazione**

A – *Argomenti delle parti*

7. Nell'ambito del primo motivo, essenzialmente le ricorrenti sostengono che il Tribunale ha commesso errori di diritto concludendo che nel caso di specie non ricorrevano le condizioni per l'applicazione dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE.

8. Esse rilevano che l'interpretazione dell'articolo 263, quarto comma, TFUE implica che si distinguano le vere misure di esecuzione dalle altre, il che impone di esaminare il contenuto degli atti regolamentari controversi e la natura specifica delle misure adottate dagli Stati membri, prendendo in considerazione il potere discrezionale degli Stati membri e l'obiettivo di effettiva tutela giurisdizionale dei singoli perseguito dalla disposizione in parola.

5 — GU L 299, pag. 1.

9. Il Tribunale avrebbe commesso un primo errore di diritto dichiarando che qualsiasi misura adottata da uno Stato membro nel quadro di un regolamento, anche qualora abbia natura automatica o sia insignificante, costituisce una decisione di esecuzione di detto regolamento.

10. Il Tribunale sarebbe incorso in un secondo errore di diritto statuendo che le misure adottate nel caso di specie dagli Stati membri erano misure di esecuzione dei regolamenti controversi, mentre erano state adottate in assenza di qualsiasi potere discrezionale in capo agli Stati membri, posto che essi non avevano effettuato alcuna scelta né preso alcuna decisione, ma avevano agito come una semplice casella postale.

11. Il Tribunale avrebbe commesso un terzo 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».

12. Il Tribunale avrebbe, infine, commesso un quarto errore di diritto affermando, ai punti da 69 a 72 della sentenza impugnata, che l'interpretazione della nozione di atto regolamentare che non comporta alcuna misura d'esecuzione alla luce del principio di tutela giurisdizionale effettiva non poteva condurre a dichiarare il loro ricorso ricevibile.

13. A tal proposito, le ricorrenti evidenziano di aver esplicitamente dichiarato che non disponevano di nessun rimedio giurisdizionale dinanzi ai giudici nazionali, cosicché avrebbero dovuto violare la legge ed essere perseguite per poter contestare i regolamenti controversi. In tale ottica, il disposto dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE dovrebbe essere interpretato avendo riguardo alla sua efficacia processuale. Del resto, tale disposto non avrebbe quale unico obiettivo di evitare le situazioni in cui i singoli devono violare la legge per avere accesso alla giustizia.

14. Le ricorrenti rilevano, poi, che la Commissione, così come il Tribunale ai punti 63, 65 e 72 della sentenza impugnata, riconoscono apertamente l'assenza di rimedi giurisdizionali interni. Esse insistono sul fatto che gli atti adottati dalle autorità nazionali in applicazione dei regolamenti controversi non avrebbero potuto essere impugnati in Portogallo, salvo se fossero stati adottati ultra vires, ipotesi che non ricorrerebbe nella fattispecie. In ogni caso, detti atti non erano pubblici, in quanto contenevano segreti commerciali.

15. La Commissione, sostenuta su ogni punto dal Consiglio dell'Unione europea, nonché il governo francese ritengono, per contro, che il Tribunale non abbia commesso alcun errore di diritto nel considerare che i regolamenti controversi comportavano misure di esecuzione.

B – *Analisi*

16. L'argomentazione proposta dalle ricorrenti nell'ambito della presente impugnazione offre alla Corte l'occasione di approfondire la sua interpretazione delle nuove disposizioni dell'articolo 263, quarto comma, TFUE aggiunte dal Trattato di Lisbona. Queste ultime invitano più specificamente la Corte a definire la portata del nuovo regime della legittimazione ad agire delle persone fisiche e giuridiche contro gli atti regolamentari previsto dal trattato di Lisbona e, più precisamente, la duplice condizione da esso introdotta [6].

6 — Sulla genesi dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE, mi permetto di rinviare alle conclusioni dell'avvocato generale Kokott nelle cause Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio (C-583/11 P, EU:C:2013:21, paragrafo 40), e Telefónica/Commissione (C-274/12 P, EU:C:2013:204, paragrafi da 39 a 44) che attribuiscono alle conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio (C-50/00 P, EU:C:2002:197, paragrafo 43) l'identificazione, ante litteram, dell'«atto regolamentare che non comporta alcuna misura d'esecuzione» come categoria giuridica del diritto dell'Unione.

17. Sebbene la Corte abbia, infatti, già definito la nozione di «atto regolamentare» ai sensi della disposizione in parola – in particolare nel senso che da essa esulano gli atti legislativi [7] – per contro, non ha ancora avuto occasione di prendere in esame, perlomeno in termini positivi [8], la duplice condizione che subordina la legittimazione ad agire delle persone fisiche o giuridiche contro tale tipo di atti alla circostanza che questi ultimi le riguardino direttamente e non comportino alcuna misura d'esecuzione al di là dell'incidenza diretta.

18. Conformemente a una giurisprudenza costante, la natura degli «atti regolamentari che (...) riguardano direttamente [il ricorrente] e che non comportano alcuna misura d'esecuzione» deve essere individuata tenendo conto della genesi di questa nuova disposizione, della sua lettera e del contesto in cui si inserisce nonché del complesso delle disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione [9], posto che la funzione svolta dalla nuova disposizione nel sistema dei rimedi giurisdizionali stabiliti dal Trattato riveste particolare importanza in proposito.

19. A tal riguardo, dovrei iniziare la presente indagine ricordando, in generale, che la Corte ha avuto occasione di constatare che le nuove disposizioni dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE hanno attenuato i requisiti di ricevibilità dei ricorsi di annullamento proposti da persone fisiche o giuridiche contro taluni atti regolamentari, ossia quelli che le riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione, eliminando il requisito dell'incidenza individuale [10].

20. Riproducendo in termini identici il contenuto di quello che era l'articolo III-365, paragrafo 4, del progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, il nuovo articolo 263, quarto comma, TFUE intende dunque ampliare i requisiti di ricevibilità dei ricorsi di annullamento delle persone fisiche e giuridiche contro taluni atti regolamentari, pur senza introdurre alcun cambiamento rispetto alle condizioni di ricevibilità dei ricorsi contro gli atti legislativi [11]. Esso ha lo scopo di permettergli di proporre un ricorso di annullamento contro atti di portata generale, ad esclusione degli atti legislativi [12], a condizioni meno restrittive di quelle che vigevano fino ad allora, ossia senza dover dimostrare la loro incidenza individuale. Le due condizioni cumulative stabilite dall'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE – ossia che l'atto regolamentare impugnato riguardi direttamente il ricorrente e che non comporti alcuna misura d'esecuzione – devono essere interpretate prendendo in considerazione tale obiettivo di mitigazione.

21. A questo punto, va subito evidenziato che il testo stesso delle nuove disposizioni dell'articolo 263, quarto comma, TFUE solleva innegabilmente problemi interpretativi [13].

22. È vero che la condizione dell'incidenza diretta in quanto tale esisteva già, unitamente alla condizione dell'incidenza individuale, «prima di Lisbona» e entrambe sono state oggetto della nota interpretazione.

7 — V. sentenza Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punti da 50 a 61).

8 — La Corte si è infatti già pronunciata sull'interpretazione di questa nuova disposizione, ma in termini abbastanza parsimoniosi e soltanto per escluderne l'applicazione; v. sentenze Telefónica/Commissione (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punti 30 e 31); Stichting Woonpunt e a./Commissione (C-132/12 P, EU:C:2014:100, punti 50 e 51), e Stichting Woonlinie e a./Commissione (C-133/12 P, EU:C:2014:105, punti 37 e 38).

9 — V., segnatamente, sentenza Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio (EU:C:2013:625, punto 50).

10 — Ibidem (punto 57).

11 — Ibidem (punto 59).

12 — Ibidem (punto 60).

13 — Taluni dei quali sono già stati rilevati dall'avvocato generale Kokott nelle conclusioni nella causa Telefónica/Commissione (EU:C:2013:204, paragrafi da 36 a 38). V. altresì, in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Wathelet nelle cause Stichting Woonpunt e a./Commissione (C-132/12 P, EU:C:2013:335, paragrafo 74), e Stichting Woonlinie e a./Commissione (C-133/12 P, EU:C:2013:336, paragrafo 47).

23. Per quanto concerne l'incidenza diretta, a prescindere da quale sia l'atto di portata generale oggetto di impugnazione, da una giurisprudenza costante della Corte emerge che essa richiede che tale atto produca direttamente effetti sulla situazione giuridica della persona fisica o giuridica ricorrente e che, qualora comporti l'adozione di misure intermedie, non lasci alcun potere discrezionale alle autorità incaricate della sua applicazione, la quale ha carattere meramente automatico e deriva dalla sola normativa dell'Unione [14]. La semplice esistenza di atti nazionali frapposti tra il ricorrente e un atto di portata generale che lo riguardava individualmente, dunque, di per sé non costituiva necessariamente un ostacolo per il riconoscimento della sua legittimazione ad agire.

24. Si pone pertanto il problema di individuare il significato del nuovo regime relativo agli atti regolamentari che, pur riprendendo la condizione dell'incidenza diretta, aggiunge come condizione ulteriore quella relativa all'assenza di misure di esecuzione. A mio avviso, tale interpretazione non può limitarsi a trasporre la definizione della condizione dell'incidenza diretta elaborata dalla Corte quando essa era accompagnata dalla condizione dell'incidenza individuale.

25. Infatti, la condizione dell'incidenza diretta, come interpretata dalla Corte nel contesto della versione del Trattato anteriore a Lisbona, si fondava già su una lettura secondo cui l'esistenza di un'attività esecutiva meramente automatica non ostava al riconoscimento della legittimazione ad agire. Si potrebbe così sostenere che la condizione relativa all'assenza di misure di esecuzione, ossia l'assenza di atti che vanno oltre un'esecuzione meramente automatica, è già inclusa in detta condizione.

26. Da un certo punto di vista, il Trattato di Lisbona è venuto a complicare la relativa semplicità di tale regime. Da un lato, ha mantenuto il precedente regime per quanto attiene agli «atti» in generale, diversi dalle decisioni individuali, conservando la condizione dell'incidenza diretta e individuale. Dall'altro, esso ha derogato a tale regola per quanto concerne la categoria degli «atti regolamentari», introducendo un'*altra* duplice condizione: l'incidenza diretta «e» l'assenza di misure di esecuzione.

27. Così facendo, il nuovo regime degli atti regolamentari pone di fronte alla necessità di distinguere tra le due condizioni che li riguardano, in altre parole di attribuire un significato a tale dualità concettuale. Infatti, si deve concludere che, secondo la stessa lettera dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE, possono esservi atti regolamentari che, pur riguardando direttamente le persone fisiche o giuridiche, *possono* comportare ancora misure di esecuzione.

28. Si contrapporrebbero, pertanto, due tesi. Secondo la prima, il semplice intervento di un'autorità amministrativa nazionale nel processo di attuazione di un atto regolamentare, per quanto poco incisivo, basterebbe perché la condizione relativa all'assenza di misure di esecuzione non sia soddisfatta. Si tratterebbe, grosso modo, della tesi caldeggiata dal governo francese, dalla Commissione e dal Consiglio.

29. Come mi sforzerò di illustrare, detta tesi confliggerebbe, tuttavia, con una corretta interpretazione della nozione di atto regolamentare che non comporta alcuna misura d'esecuzione, introdotta ex novo dal Trattato di Lisbona.

30. Devo infatti osservare che la nozione di atto regolamentare che non comporta alcuna misura d'esecuzione è semanticamente più ricca rispetto a quanto risulta da questa prima tesi. In particolare, il termine «misura» impiegato all'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE, a prescindere dalla lingua utilizzata, comporta inevitabilmente l'esercizio di un certo «potere», implicando dunque un certo margine di discrezionalità nell'esercizio di prerogative di potestà pubblica. Qualsiasi compito affidato a un'autorità pubblica nazionale non implica che gli atti da

14 — V., in particolare, sentenze Glencore Grain/Commissione (C-404/96 P, EU:C:1998:196, punto 41), nonché le sentenze dello stesso giorno; Front national/Parlamento (C-486/01 P, EU:C:2004:394, punto 34); Commissione/Ente per le Ville Vesuviane ed Ente per le Ville Vesuviane/Commissione (C-445/07 P e C-455/07 P, EU:C:2009:529, punto 45); Stichting Woonpunt e a./Commissione (EU:C:2014:100, punto 68), e Stichting Woonlinie e a./Commissione (EU:C:2014:105, punto 55).

quest'ultima adottati a tale scopo rientrino nella nozione di misure di esecuzione ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE per il sol fatto che essa è tenuta ad espletarlo. È importante tener conto, in concreto e in ogni caso, della natura, ma altresì della forma e dell'intensità della collaborazione richiesta da parte delle autorità nazionali.

31. Salvo vanificare l'obiettivo perseguito di mitigare le condizioni di ricevibilità dei ricorsi delle persone fisiche e giuridiche contro gli atti regolamentari non legislativi, sembra infatti difficile interpretare le nuove disposizioni nel senso che l'esistenza di atti delle autorità nazionali non sostanziali, per così dire ancillari, frutto di una qualsiasi attività o adottati nell'ambito dell'esercizio di una competenza connessa, che vengono ad interporsi tra il ricorrente e l'atto regolamentare impugnato, possa essere considerata come l'elemento che consente di ritenere simultaneamente che la condizione dell'incidenza diretta sia soddisfatta e che la condizione relativa all'assenza di misure di esecuzione non lo sia, soltanto a causa di detta interposizione.

32. Al termine di questa argomentazione, sosterrò la tesi alternativa secondo cui la nuova terminologia con cui il Trattato definisce la legittimazione ad agire delle persone fisiche e giuridiche contro gli atti regolamentari nella forma delle due condizioni de quibus induce a procedere in base a quella che si potrebbe intendere come una «ripartizione funzionale» tra dette condizioni. Secondo quest'ultima, occorrerebbe distinguere, da un lato, la definizione della norma in quanto tale e della cerchia dei suoi destinatari (incidenza diretta) e, dall'altro, la determinazione di un insieme di circostanze specificamente inerenti alla sua applicazione concreta e alla sua esecuzione (modali, quantitative, temporali, tra le altre) che consentono di affermare che detta norma è pienamente e autonomamente *operativa*. È poi possibile sostenere che l'incidenza diretta fa riferimento, contemporaneamente, alla definizione della norma e alla determinazione dei suoi destinatari, mentre le misure di esecuzione garantiscono che tale norma, i cui destinatari sono determinati, sia pienamente operativa.

33. Se tale dovesse essere l'interpretazione adottata, soltanto al termine di un'analisi in concreto dell'oggetto, del contenuto e degli effetti dello stesso atto regolamentare impugnato sulla situazione giuridica del ricorrente [15] si potrebbe quindi eventualmente concludere che esso *comporta* o meno misure di esecuzione ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE.

34. Nel caso di specie, è certamente esatto che l'attuazione operativa dei regolamenti controversi richiedeva l'intervento degli Stati membri e l'adozione da parte di questi ultimi di un certo numero di atti amministrativi, ossia, come rilevato dal Tribunale, essenzialmente la ricezione delle domande degli operatori economici interessati, il controllo della loro ricevibilità in applicazione dei requisiti formali da essi fissati, la loro trasmissione alla Commissione e successivamente la redazione dei titoli in base ai coefficienti di ripartizione stabiliti dalla Commissione. Tuttavia è difficile ritenere che l'attività di mera gestione così espletata dalle amministrazioni nazionali rientri nell'ambito dell'esercizio di un potere di esecuzione.

35. Mi sembra che la funzione di collaborazione amministrativa così assunta dalle autorità nazionali competenti non corrisponda a ciò a cui pensavano i costituenti nel consentire il ricorso di annullamento da parte delle persone fisiche e giuridiche contro gli atti regolamentari in base alla nuova duplice condizione attenuata di ricevibilità.

36. Si deve ricordare innanzitutto che, nel caso di specie, la Commissione, avendo constatato che era necessario limitare la differenza negativa tra la disponibilità e l'utilizzazione dello zucchero sul mercato dell'Unione nel corso della campagna di commercializzazione 2010/2011, ha ritenuto che occorresse, da un lato, immettere sul mercato parte dello zucchero prodotto in eccesso della quota fissata all'articolo 56 del regolamento n. 1234/2007 e, dall'altro, utilizzare appieno tutti i flussi di importazione esistenti. Di conseguenza, essa ha adottato il regolamento n. 222/2011, che istituisce

15 — V. sentenze Telefónica/Commissione (EU:C:2013:852, punto 35); Stichting Woonpunt e a./Commissione (EU:C:2014:100, punto 53), e Stichting Woonlinie e a./Commissione (EU:C:2014:105, punto 40).

misure eccezionali di immissione sul mercato dell'Unione di zucchero e isoglucosio fuori quota con riduzione del prelievo sulle eccedenze, e il regolamento di esecuzione n. 302/2011, recante apertura di un contingente tariffario eccezionale di importazione di determinati quantitativi di zucchero nella campagna di commercializzazione 2010/11.

37. Il regolamento n. 222/2011 e il regolamento di esecuzione n. 302/2011 sono stati integrati da due regolamenti di esecuzione aventi, rispettivamente, quale obiettivo principale la fissazione dei coefficienti di ripartizione dei quantitativi di zucchero fuori quota immessi sul mercato ad un tasso nullo di prelievo sulle eccedenze di produzione (regolamento di esecuzione n. 293/2011) e del contingente di importazione (regolamento di esecuzione n. 393/2011), in base alle domande degli operatori economici interessati trasmesse dagli Stati membri. Peraltro, il regolamento di esecuzione n. 293/2011 respinge le domande di titoli di importazione presentate dal 21 marzo 2011 al 25 marzo 2011 e fissa al 28 marzo 2011 la chiusura del periodo di presentazione di tali domande. Il regolamento di esecuzione n. 393/2011, dal canto suo, sospende la presentazione di ulteriori domande di titoli contemplati nel suo allegato sino alla fine della campagna di commercializzazione.

38. Si deve peraltro ricordare che, in sostanza, le ricorrenti sostengono essenzialmente che i regolamenti controversi pongono le raffinerie di zucchero di canna importatrici in una posizione sfavorevole sotto il profilo della concorrenza rispetto a quella dei produttori e trasformatori di barbabietole interni, in violazione del regolamento di base e dei principi di non discriminazione, di proporzionalità e di tutela del legittimo affidamento. Per contro, esse non mettono affatto in discussione le condizioni di rilascio dei titoli.

39. Nel procedere all'analisi delle due serie di regolamenti [16], il Tribunale ha osservato che, al fine di farsi accordare il diritto di commercializzare o importare zucchero fruendo dei regimi eccezionali da essi previsti, gli operatori economici interessati dovevano preliminarmente presentare una domanda presso le autorità nazionali [17], con la successiva applicazione da parte di queste ultime dei coefficienti di attribuzione fissati dai regolamenti di esecuzione nn. 293/2011 e 393/2011 [18]. Esso ne ha dedotto che i regolamenti controversi non potevano dispiegare i loro effetti giuridici nei confronti degli operatori interessati senza il tramite di misure preliminari adottate dalle autorità nazionali.

40. Avendo poi constatato che dette misure nazionali avevano natura decisionale, dato che le autorità potevano imporre requisiti formali ai richiedenti, pronunciarsi sull'ammissibilità delle domande nonché rilasciare i titoli [19], il Tribunale ha concluso che i regolamenti controversi «poggia[vano]» su singole decisioni prese a livello nazionale, senza le quali essi non potevano incidere sulla posizione giuridica delle persone fisiche e giuridiche interessate [20]. Di conseguenza ha dichiarato che i regolamenti controversi non possono qualificarsi come atti che non comportano alcuna misura d'esecuzione ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE.

41. Tale analisi del Tribunale è viziata da un errore di diritto.

42. Infatti, e innanzi tutto, le misure eccezionali stabilite dal regolamento n. 222/2011 e dal regolamento di esecuzione n. 302/2011 sono state integralmente definite dalla Commissione, fissando i loro rispettivi ambiti di applicazione, ratione materiae, ratione personae e ratione temporis, nonché le condizioni di ammissibilità e di ricevibilità a cui era subordinata la possibilità di beneficiarne [21].

16 — Rispettivamente, punti da 38 a 41 e da 42 a 45 della sentenza impugnata.

17 — Ibidem (punto 46).

18 — Ibidem (punto 47).

19 — Ibidem (punto 49).

20 — Ibidem (punto 50).

21 — V. articolo 2, paragrafi 2 e 4, del regolamento n. 222/2011, e articolo 1 del regolamento di esecuzione n. 302/2011, che rinvia 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).

43. A tal proposito si deve osservare che, sebbene le due serie di regolamenti non abbiano lo stesso ambito di applicazione ratione personae, il Tribunale li ha esaminati senza tener conto in alcun modo di tale differenza. Orbene, mentre è pacifico che le ricorrenti, in qualità di raffinatrici di zucchero di canna importato, sono direttamente interessate dai regolamenti di esecuzione nn. 302/2011 e 393/2011, per contro è assai più difficile ritenerle direttamente interessate dal regolamento n. 222/2011 e dal regolamento di esecuzione n. 293/2011, poiché questi ultimi, a causa del proprio ambito di applicazione, non possono modificare in alcun modo la loro situazione giuridica.

44. Peraltro, i coefficienti di attribuzione dei quantitativi di zucchero destinati all'immissione sul mercato con beneficio della riduzione del prelievo (regolamento di esecuzione n. 293/2011) e dei titoli d'importazione (regolamento di esecuzione n. 393/2011) sono stati parimenti fissati dalla Commissione, in base agli elementi raccolti, selezionati ove necessario e trasmessi dagli Stati membri.

45. Certamente, in entrambi i casi gli operatori economici interessati dovevano trasmettere alle autorità nazionali competenti una domanda di titolo. Tali domande, tuttavia, non avevano in nessun modo carattere costitutivo del diritto al beneficio delle misure eccezionali decise.

46. Certamente, inoltre, erano le autorità nazionali ad essere incaricate di ricevere le domande di titoli, di esaminare ove necessario la loro ricevibilità e, successivamente, di applicare i coefficienti di attribuzione e di rilasciare i titoli. Tuttavia, questi differenti interventi, che rientrano strettamente nell'esercizio di una competenza connessa, non si spingono oltre la semplice collaborazione amministrativa e la mera gestione tecnica delle misure eccezionali decise dalla Commissione.

47. Quindi, considerate nel loro insieme, le misure eccezionali adottate dalla Commissione richiedevano certamente l'adozione di atti amministrativi di gestione, ma non esigevano vere e proprie misure di esecuzione. Nell'ottica che mi sono sforzato di descrivere supra, sono in particolare i regolamenti di esecuzione nn. 293/2011 e 393/2011 che contenevano senza il minimo dubbio le «misure di esecuzione» corrispondenti alla necessità di attuare il regolamento n. 222/2011 e il regolamento di esecuzione n. 302/2011. Essi costituivano, in qualche modo, *il momento* dell'esecuzione, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE, del regolamento n. 222/2011 e del regolamento di esecuzione n. 302/2011. Non può dirsi altrettanto, per contro, a proposito degli atti amministrativi di gestione compiuti dalle autorità competenti degli Stati membri.

48. Ritengo, di conseguenza, che il primo motivo dedotto dalle ricorrenti debba essere accolto e che pertanto occorra annullare la sentenza impugnata, nella parte in cui il Tribunale ha dichiarato che i regolamenti di esecuzione nn.°302/2011 e 393/2011 comportavano misure di esecuzione ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE.

V – **Sulla ricevibilità del ricorso delle ricorrenti e sul rinvio al Tribunale**

49. Conformemente all'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, essa può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.

50. Nel caso di specie, benché la Corte, in questa fase del procedimento, non sia in grado di decidere sul merito del ricorso proposto dinanzi al Tribunale, essa dispone per contro degli elementi necessari per statuire definitivamente sull'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla Commissione nel giudizio di primo grado, laddove questa verte sul ricorso contro i regolamenti di esecuzione nn. 302/2011 e 393/2011, relativi al contingente tariffario eccezionale di importazione [22].

22 — Per un precedente, v. sentenza 3F/Commissione (C-319/07 P, EU:C:2009:435, punto 98).

51. Dalle suesposte considerazioni risulta, infatti, che non è possibile ritenere che i due regolamenti di esecuzione in parola comportino misure di esecuzione, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE. Peraltro, non è oggetto di contestazione che, in qualità di raffinatrici di zucchero di canna importato, le ricorrenti hanno un interesse ad agire contro di essi e sono direttamente interessate dagli stessi.

52. In tali circostanze, occorre rinviare la causa al Tribunale affinché si pronunci sulle conclusioni delle ricorrenti volte all'annullamento dei regolamenti di esecuzione nn. 302/2011 e 393/2011.

VI – **Conclusione**

53. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di dichiarare:

1) La sentenza del Tribunale dell'Unione europea T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione (T-279/11 EU:T:2013:299) è annullata.

2) Il ricorso proposto dalla T & L Sugars Ltd e dalla Sidul Açúcares Unipessoal Lda contro i regolamenti 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 2010/11, e (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 1º 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 è ricevibile.

3) La causa è rinviata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea affinché si pronunci sul merito.

4) Le spese sono riservate.