Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GERARD HOGAN
presentate il 26 novembre 2020[1]

Causa C-572/18 P

thyssenKrupp Electrical Steel GmbH,
thyssenKrupp Electrical Steel Ugo
contro

Commissione europea

«Impugnazione – Unione doganale – Conclusioni del gruppo di esperti in materia doganale – Regolamento (UE) n. 952/2013 – Articolo 211, paragrafo 6 – Autorizzazione per il perfezionamento attivo di taluni prodotti di acciaio magnetico a grani orientati – Esame delle condizioni economiche – Carattere vincolante delle conclusioni del gruppo di esperti in materia doganale – Atto non impugnabile»

I. Introduzione

1. Con la presente impugnazione, le ricorrenti chiedono alla Corte l'annullamento dell'ordinanza del 2 luglio 2018, thyssenkrupp Electrical Steel e thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Commissione[2] (in prosieguo: l'«ordinanza impugnata»), con la quale il Tribunale ha dichiarato irricevibile il ricorso delle ricorrenti. Tale ricorso era diretto contro alcune cosiddette «conclusioni» formulate dalla Commissione.

2. La presente controversia è incentrata sulla questione se la conclusione cui è pervenuta la Commissione, secondo la quale «le condizioni economiche sono rispettate»[3] nell'ambito di un regime doganale relativo all'autorizzazione del cosiddetto «perfezionamento attivo», costituisca un atto destinato a produrre effetti giuridici, impugnabile ai sensi dell'articolo 263, paragrafo 1, TFUE.

3. Il «regime di perfezionamento attivo» è oggetto degli articoli da 256 a 258 del codice doganale e comporta un regime che consente di sospendere i dazi all'importazione, l'IVA e le altre imposizioni o misure di politica commerciale in occasione dell'importazione di merci nell'Unione da paesi terzi. I prodotti risultanti da tale trasformazione sono poi riesportati o immessi in libera pratica nell'Unione, in quest'ultimo caso con dazi pagati sulle materie prime inizialmente importate o sui prodotti trasformati. L'applicazione del suddetto regime è subordinata all'autorizzazione da parte delle autorità doganali.

1 Lingua originale: l'inglese.

2 T-577/17, non pubblicata, EU:T:2018:411.

3 V. articolo 211, paragrafo 4, lettera b), e paragrafo 6, del 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»).

4. Nell'ambito del presente procedimento è stata presentata una domanda di autorizzazione di perfezionamento attivo per alcuni tipi di acciaio elettrico a grani orientati (in prosieguo: «GOES») di origine giapponese che sono stati oggetto di misure antidumping istituite dalla Commissione europea [4]. Le misure antidumping riguardavano l'importazione di tali materiali a un prezzo inferiore al prezzo minimo all'importazione che era stato fissato. La concessione dell'autorizzazione di perfezionamento attivo nel caso di specie avrebbe avuto come conseguenza che l'importatore non avrebbe dovuto versare dazi antidumping né fornire la prova che il dumping fosse stato eliminato.

5. Pertanto, forse non sorprende affatto che alla concessione di tale autorizzazione si siano opposti strenuamente i concorrenti europei produttori di GOES. Essi sostengono che una siffatta autorizzazione equivarrebbe a eludere le procedure previste dal regolamento di esecuzione che prevede tali misure antidumping. Tuttavia, la questione che si pone nell'ambito della presente impugnazione è se tali concorrenti possano continuare a contestare la validità delle suddette conclusioni della Commissione nel presente procedimento o se essi debbano limitarsi piuttosto a impugnare l'autorizzazione di perfezionamento attivo concessa dall'autorità doganale nazionale dinanzi ai giudici nazionali del proprio paese [5]. Ciò dipende dalla questione se le conclusioni della Commissione fossero destinate a produrre effetti giuridici e, in caso affermativo, rimane aperta l'ulteriore questione se l'atto riguardasse direttamente e individualmente le ricorrenti ai sensi dell'articolo 263, primo comma, TFUE.

6. I criteri che occorre applicare per stabilire se un atto miri a produrre effetti giuridici non sono affatto nuovi e figurano al punto 28 dell'ordinanza impugnata. Tuttavia, e nonostante il fatto che la Corte, nella sua sentenza Friesland Coberco Dairy Foods [6], abbia interpretato una disposizione [7] che è quasi identica a quella dell'articolo 259, paragrafo 5, del regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447 della Commissione, del 24 novembre 2015 [8], disposizione in discussione nella presente causa, sussistono dubbi sulla questione se le conclusioni sulle condizioni economiche costituiscano un atto giuridico vincolante, non da ultimo a causa di una prassi amministrativa della Commissione e degli Stati membri che stabilisce l'esatto contrario della posizione assunta attualmente dalla Commissione. Si osserverà al riguardo che, nella sentenza Friesland Coberco, la Corte ha dichiarato che la formula secondo cui le autorità doganali nazionali dovevano «prendere in considerazione» le conclusioni del comitato del codice doganale non comportava che le conclusioni di quest'ultimo avessero carattere vincolante per le autorità doganali nazionali [9]. Nel caso di specie si pone una questione di interpretazione legislativa molto simile.

4 Regolamento di esecuzione (UE) 2015/1953 della Commissione, del 29 ottobre 2015, che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di determinati prodotti laminati piatti di acciai al silicio detti «magnetici» a grani orientati originari della Repubblica popolare cinese, del Giappone, della Repubblica di Corea, della Federazione russa e degli Stati Uniti d'America (GU 2015, L 284, pag. 109).

5 Secondo la domanda di autorizzazione a presentare una replica delle ricorrenti, queste hanno presentato ricorso dinanzi al Rechtbank Noord-Holland (Tribunale dell'Olanda settentrionale, Paesi Bassi) al fine di contestare il rigetto delle loro obiezioni alla concessione dell'autorizzazione di perfezionamento attivo da parte dell'autorità doganale dei Paesi Bassi.

6 Punti da 25 a 33 della sentenza dell'11 maggio 2006, Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312) (in prosieguo: la «sentenza Friesland Coberco»). La sentenza riguarda un caso di trasformazione sotto controllo doganale e non di perfezionamento attivo. La fusione di tali procedure era già stata avviata nel quadro del 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), v. considerando 33 di detto regolamento, ed è proseguita nell'ambito del codice doganale, v. considerando 50 di tale codice.

7 Articolo 504, paragrafo 4, del regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione, del 2 luglio 1993, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario (GU 1993, L 253, pag. 1).

8 Regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447 della Commissione, del 24 novembre 2015, recante modalità di applicazione di talune disposizioni del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice doganale dell'Unione (GU 2015, L 343, pag. 558).

9 Sentenza Friesland Coberco, cit., punti 26 e 27.

7. Di fatto, pertanto, la presente impugnazione fornirà alla Corte l'occasione di riconsiderare nuovamente la sua posizione su ciò che costituisce un atto vincolante ai fini di qualsiasi ricorso proposto ai sensi dell'articolo 263 TFUE. Prima di esaminare tali questioni è tuttavia necessario, anzitutto, illustrare le disposizioni giuridiche pertinenti. Poiché le ricorrenti si basano sulla modifica legislativa intervenuta dopo la sentenza Friesland Coberco, occorre fare riferimento al contesto normativo esistente al momento della soluzione di tale causa, nonché agli ulteriori sviluppi rilevanti per la presente causa.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Normativa vigente all'atto della decisione della causa Friesland Coberco

a) Regolamento n. 2913/92

8. L'articolo 130 del regolamento n. 2913/92 [10] descriveva il regime della trasformazione sotto controllo doganale, che consentiva di immettere in libera pratica i prodotti risultanti da tali operazioni all'aliquota dei dazi all'importazione loro propri. Conformemente all'articolo 132, doveva essere richiesta un'autorizzazione.

9. L'articolo 133 del regolamento n. 2913/92 [11] enunciava le condizioni richieste per la concessione di una siffatta autorizzazione:

«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».

10. Gli articoli da 247 a 249 del regolamento n. 2913/92 descrivevano il ruolo del comitato del codice doganale assistendo la Commissione ai sensi del regolamento. L'articolo 249 del regolamento n. 2913/92 così dispone:

«Il comitato può esaminare qualsiasi questione attinente alla normativa doganale che sia sollevata dal presidente su iniziativa di questi oppure su richiesta del rappresentante di uno Stato membro».

10 Il regolamento (CEE) n. 2913/92 del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario (GU 1992, L 302, pag. 1) è stato da ultimo abrogato dal regolamento n. 952/2013. Il codice doganale aggiornato secondo il regolamento (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, che istituisce un codice doganale comunitario (codice doganale aggiornato) (GU 2008, L 145, pag. 1) che avrebbe dovuto prenderne il posto, è stato sostituito dal codice doganale dell'Unione in forza del regolamento n. 952/2013 ancor prima che il codice doganale aggiornato entrasse pienamente in vigore.

11 Come modificato dal regolamento (CE) n. 2700/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2000, che modifica il regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce un codice doganale comunitario (GU 2000, L 311, pag. 17).

b) Regolamento n. 2454/93

11. L'articolo 502 e l'articolo 504 del regolamento n. 2454/93 [12] facevano parte della sezione «Condizioni economiche». Entrambi riguardavano il ruolo delle autorità doganali nazionali in sede di esame delle condizioni economiche da parte del comitato del codice doganale. L'articolo 502, paragrafo 1, del regolamento n. 2454/93 sanciva:

«L'autorizzazione può essere concessa solo previo esame delle condizioni economiche salvo quando queste sono considerate soddisfatte a norma del capitolo 3, 4 o 6».

12. L'articolo 504, paragrafi 1 e 4, del regolamento n. 2454/93 prevedeva quanto segue:

«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.

(...)».

2. Diritto applicabile al caso di specie

a) Codice doganale

13. Occorre poi esaminare le disposizioni della rifusione del codice doganale. Ai sensi dell'articolo 210 del codice doganale, le merci possono essere vincolate a regimi speciali, tra i quali quello di perfezionamento attivo.

14. L'articolo 211 del codice doganale elenca, da un lato, al paragrafo 1, i regimi per i quali è richiesta l'autorizzazione e, dall'altro, ai paragrafi da 4 a 6, tratta delle condizioni supplementari che devono essere soddisfatte, in particolare, per la concessione di un'autorizzazione di perfezionamento attivo. Ai sensi di tali disposizioni di legge:

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

a) il ricorso al regime di perfezionamento attivo o passivo, di ammissione temporanea o di uso finale;

(...)

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).

12 GU 1993, L 253, pag. 1, implicitamente abrogato dal regolamento di esecuzione (UE) 2016/481 della Commissione, del 1º aprile 2016, che abroga il regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario (GU 2016, L 87, pag. 24).

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».

15. L'articolo 212 del codice doganale, rubricato «Delega di potere», così dispone:

«Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 284 al fine di stabilire:

a) le condizioni per la concessione dell'autorizzazione per i regimi di cui all'articolo 211, paragrafo 1;

b) le deroghe alle condizioni di cui all'articolo 211, paragrafi 3 e 4;

c) i casi in cui le condizioni economiche sono considerate soddisfatte ai sensi dell'articolo 211, paragrafo 5».

16. L'articolo 213 del codice doganale è rubricato «Conferimento di competenze di esecuzione» ed è così formulato:

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

Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 285, paragrafo 4».

b) Regolamento delegato 2015/2446 della Commissione

17. L'articolo 166, paragrafo 1, del regolamento delegato (UE) 2015/2446 della Commissione (in prosieguo: il «regolamento delegato») [13] stabilisce la regola generale secondo cui le condizioni previste all'articolo 211, paragrafo 4, lettera b), del codice doganale non si applicano alle autorizzazioni di perfezionamento attivo e prevede tre eccezioni a tale regola.

18. L'articolo 167 del regolamento delegato elenca 19 casi in cui le condizioni economiche per il perfezionamento attivo, conformemente all'articolo 211, paragrafo 5, del codice doganale, si considerano soddisfatte.

13 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).

c) Regolamento di esecuzione 2015/2447 della Commissione

19. L'articolo 259, paragrafi 1, 4, 5 e 6 del regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447 della Commissione (in prosieguo: il «regolamento di esecuzione») [14], dedicato all'esame delle condizioni economiche ai sensi dell'articolo 211, paragrafo 6, del codice doganale, è formulato nei termini seguenti:

«1. Qualora, a seguito di una domanda di autorizzazione di cui all'articolo 211, paragrafo 1, lettera a), del codice, sia richiesto un esame delle condizioni economiche a norma dell'articolo 211, paragrafo 6, del 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.

6. Se si è concluso che le condizioni economiche non sono più soddisfatte, l'autorità doganale competente revoca l'autorizzazione in questione. La revoca prende effetto entro e non oltre un anno a decorrere dal giorno successivo alla data in cui il titolare dell'autorizzazione ha ricevuto la decisione di revoca».

d) Altre norme relative ai gruppi di esperti

20. Articolo 3, paragrafo 1, lettera c), della decisione della Commissione, del 30 maggio 2016, che stabilisce norme orizzontali per la creazione e il funzionamento di gruppi di esperti della Commissione [15] collegata alla comunicazione alla Commissione «Inquadramento dei gruppi di esperti della Commissione: norme orizzontali e registro pubblico» [16] (in prosieguo: le «norme orizzontali») prevede che i gruppi di esperti forniscano consulenza e competenze alla Commissione. Ai sensi dell'articolo 5 di tale decisione, il loro mandato e i loro compiti devono essere definiti chiaramente.

21. Il gruppo di esperti in materia doganale è costituito secondo i termini di riferimento del gruppo di esperti in materia doganale [17]. Esso è soggetto alle norme orizzontali dei gruppi di esperti della Commissione e, ai sensi dell'articolo 2, lettera g), dei termini di riferimento, fornisce consulenza per quanto riguarda l'esame della questione se le condizioni economiche siano soddisfatte.

14 Regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447 della Commissione del 24 novembre 2015 recante modalità di applicazione di talune disposizioni del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice doganale dell'Unione (GU 2015, L 343, pag. 558).

15 C (2016) 3301.

16 C (2016) 3330.

17 Nota alla Commissione Registro del gruppo di esperti, Ref. Ares (2016) 2109319, del 3 maggio 2016.

22. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento interno del gruppo di esperti in materia doganale [18], ciascuno Stato membro è considerato membro del gruppo di esperti in materia doganale e decide la composizione della sua delegazione. L'articolo 8 di tale regolamento interno descrive la procedura che deve seguire il gruppo di esperti in materia doganale quando fornisce consulenza alla Commissione circa il rispetto delle condizioni economiche. Esso prevede che, se il gruppo non perviene a un consenso unanime, si procede ad una votazione. I membri che hanno votato contro una conferma dell'esistenza delle condizioni economiche devono motivare la loro posizione conformemente all'articolo 8, lettera e), di tale regolamento interno.

III. Fatti all'origine della controversia [19]

23. Il 21 febbraio 2017 la Euro-Mit Staal BV (in prosieguo: l'«EMS») presentava alle autorità doganali dei Paesi Bassi una domanda di autorizzazione di perfezionamento attivo di taluni tipi di GOES di origine giapponese. Tale domanda è stata presentata sulla base dell'articolo 211, paragrafo 1, lettera a), del codice doganale.

24. Il 27 febbraio 2017 le autorità doganali dei Paesi Bassi, in applicazione dell'articolo 259, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione, hanno trasmesso il fascicolo alla Commissione, chiedendo un esame delle condizioni economiche conformemente all'articolo 211, paragrafo 6, del codice doganale e «per concludere che esse [erano] soddisfatte e [che] l'autorizzazione [poteva] essere concessa» [20].

25. La questione è stata trattata in occasione della sesta riunione del gruppo di esperti in materia doganale, sezione «Procedure speciali diverse dal transito», del 2 maggio 2017, nel corso della quale il voto dei membri, su richiesta di indicare alla Commissione se le condizioni economiche fossero o meno soddisfatte, conduceva ad un risultato favorevole. Su tale base, la Commissione ha concluso che le condizioni economiche erano soddisfatte. Tale risultato è stato riportato nel verbale di tale riunione (in prosieguo: la «conclusione contestata»).

26. Lo stesso giorno, l'autorità doganale dei Paesi Bassi rilasciava l'autorizzazione di perfezionamento attivo all'EMS per il periodo compreso tra il 2 maggio 2017 e il 1º maggio 2020. Il 12 luglio 2017 le ricorrenti hanno proposto opposizione contro la concessione di tale autorizzazione all'EMS dinanzi all'autorità doganale dei Paesi Bassi. Nelle decisioni preliminari dell'11 dicembre 2017 su tali opposizioni, l'autorità doganale dei Paesi Bassi si è dichiarata «obbligata» («verplicht») a concedere le autorizzazioni richieste, poiché doveva «prendere in considerazione la conclusione sulle condizioni economiche» [21].

IV. Procedimento dinanzi al Tribunale e ordinanza impugnata

27. Con ricorso depositato nella cancelleria del Tribunale il 25 agosto 2017, le ricorrenti hanno chiesto l'annullamento della conclusione contestata.

18 Rif. Ares (2016) 2616740, del 6 giugno 2016.

19 Punti da 1 a 8 dell'ordinanza impugnata.

20 Punto 2 dell'ordinanza impugnata.

21 Come rilevato dalle ricorrenti nella loro impugnazione, la decisione definitiva dell'autorità doganale dei Paesi Bassi dell'8 gennaio 2018 ha respinto le obiezioni in quanto i produttori dell'Unione non erano direttamente e individualmente interessati dall'autorizzazione ai sensi dell'articolo 44 del codice doganale e ha fatto riferimento a ciò che essa considerava un obbligo di concedere l'autorizzazione richiesta come argomento supplementare di diniego.

28. La Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità [22] fondata sull'assenza di un atto idoneo a formare oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE e, in subordine, sull'assenza di incidenza diretta e individuale sulle ricorrenti ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. L'EMS ha chiesto di essere ammessa a intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione.

29. Il Tribunale ha respinto il ricorso delle ricorrenti negando la natura di atto impugnabile della conclusione impugnata [23], senza necessità di esaminare la seconda eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione e senza avviare la discussione nel merito. Tuttavia, conformemente all'articolo 135, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, la Commissione è stata condannata a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dalle ricorrenti. Poiché il ricorso delle ricorrenti è stato dichiarato irricevibile, non occorreva statuire sulla domanda di intervento presentata dall'EMS.

V. Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

30. Il 13 settembre 2018 le ricorrenti hanno proposto impugnazione avverso l'ordinanza impugnata. Le ricorrenti chiedono alla Corte di annullare l'ordinanza impugnata, di statuire essa stessa sulla ricevibilità, compresa la seconda eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione, di rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché statuisca sul merito dei ricorsi e di condannare la Commissione alle spese.

31. La Commissione chiede alla Corte di respingere l'impugnazione e di condannare le ricorrenti alle spese.

32. Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 27 dicembre 2018, l'EMS ha chiesto di intervenire nella presente causa a sostegno delle conclusioni della Commissione [24]. Questa richiesta è stata respinta con ordinanza del presidente della Corte del 7 marzo 2019 [25], in quanto l'EMS non aveva dimostrato di avere un interesse alla soluzione della controversia.

VI. Impugnazione

33. Le ricorrenti deducono cinque motivi. Nel primo motivo esse sostengono che il Tribunale ha errato nel dichiarare che il Codice doganale dell'Unione e i relativi regolamenti delegati e di esecuzione non conferiscono alla Commissione il potere di adottare decisioni vincolanti per le autorità doganali nazionali in sede di esame delle condizioni economiche. Nel secondo motivo esse sostengono che il Tribunale ha errato nel ritenere che il ruolo della Commissione in sede di esame delle condizioni economiche abbia carattere meramente formale. Nel terzo motivo esse deducono che il Tribunale ha errato nel considerare la sentenza Friesland Coberco come un precedente giurisprudenziale vincolante ai fini dell'interpretazione dell'articolo 259, paragrafo 5, del regolamento di esecuzione. Nel quarto motivo, secondo le ricorrenti il Tribunale ha errato nel considerare la «prassi amministrativa riguardante l'esame delle condizioni economiche ai sensi degli articoli 211, paragrafo 6, UCC e 259 IA UCC» [26] (in prosieguo: la «prassi amministrativa»), applicabile dal 1º settembre 2016, quale dimostrazione della natura vincolante delle conclusioni sulle condizioni economiche contestate. Nel quinto e ultimo motivo, le ricorrenti deducono che il Tribunale ha errato quando ha omesso di dichiarare che le ricorrenti erano direttamente ed individualmente interessate dalla conclusione contestata.

22 Ai sensi dell'articolo 130 del regolamento di procedura del Tribunale.

23 Punto 70 dell'ordinanza impugnata.

24 Ai sensi dell'articolo 40 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

25 Sentenza thyssenKrupp Electrical Steel e thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Commissione (C-572/18 P, non pubblicata, EU:C:2019:188).

26 Rif. Ares (2016) 4155451 – 05/08/2016.

34. I primi quattro motivi riguardano errori di diritto che il Tribunale avrebbe commesso nel valutare se la conclusione contestata costituisca un atto impugnabile. Benché solo il terzo motivo si focalizzi sulle differenze rispetto alle disposizioni esaminate dalla Corte nella sentenza Friesland Coberco, risulta chiaramente dall'impugnazione che la maggior parte degli argomenti a sostegno dei primi tre motivi si basa sulla differenza tra il contesto normativo precedente e quello successivo all'entrata in vigore del codice doganale. È quindi opportuno analizzare congiuntamente i primi tre motivi. Infatti, l'eventualità di dovere esaminare o meno il quarto motivo, che solleva la questione degli effetti giuridici di una prassi amministrativa per decidere se le conclusioni controverse costituiscano un atto impugnabile, dipende dalla risposta fornita ai primi tre motivi, mentre il quinto motivo diverrebbe pertinente solo se fosse dimostrato un errore di diritto del Tribunale.

A. Interesse giuridico alla proposizione del ricorso

35. In via preliminare, la Commissione ha ricordato che il giudice dell'Unione può esaminare d'ufficio, in qualsiasi momento, se sia venuto meno l'oggetto del ricorso con la conseguenza che non vi è più luogo a statuire [27]. Secondo giurisprudenza costante della Corte, un ricorso di annullamento proposto da una persona fisica o giuridica è ricevibile solo ove quest'ultima abbia un interesse all'annullamento dell'atto impugnato. Un tale interesse presuppone che l'annullamento di detto atto possa produrre di per sé conseguenze giuridiche e che il ricorso possa pertanto, con il suo esito, procurare un beneficio alla parte che lo ha proposto [28]. Ciò avrebbe potuto non verificarsi se le ricorrenti non avessero proposto ricorso giurisdizionale contro il rigetto, da parte dell'autorità doganale dei Paesi Bassi, delle loro obiezioni all'autorizzazione di perfezionamento attivo concessa all'EMS e avessero così consentito a tale autorizzazione di divenire una decisione vincolante [29]. Dato che le ricorrenti hanno proposto tale ricorso, il che è stato ammesso dalla Commissione, non vi è qui alcun dubbio sulla persistenza dell'interesse ad agire delle ricorrenti.

B. Sui primi tre motivi, relativi all'esistenza di un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE

1. Argomenti delle parti

36. Con il primo motivo, le ricorrenti sostengono che il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto nel ritenere, al punto 48 dell'ordinanza impugnata, che né il codice doganale, né il regolamento delegato, né il regolamento di esecuzione conferiscano alla Commissione il potere di adottare decisioni vincolanti per le autorità nazionali nell'ambito di una procedura di concessione di un'autorizzazione di perfezionamento attivo. Le ricorrenti deducono ciò dal fatto che, nell'ambito delle sue competenze di esecuzione, la Commissione ha istituito un procedimento in cui la questione se le condizioni economiche siano soddisfatte deve essere esaminata a livello dell'Unione, mentre – e a tale proposito ravvisa una differenza rispetto alla precedente versione del codice doganale [30] in vigore e oggetto di esame nella causa Friesland Coberco – alle autorità nazionali non sarebbe stata riconosciuta alcuna competenza di esame delle condizioni economiche.

27 Articolo 149 del regolamento di procedura.

28 V., in tal senso, sentenza del 17 settembre 2015, Mory e a./Commissione (C-33/14 P, EU:C:2015:609, punto 55).

29 V., per analogia, conclusioni presentate dall'avvocato generale Sharpston nella causa Gul Ahmed Textile Mills/Consiglio (C-100/17 P, EU:C:2018:214, paragrafo 99), dedicate alla questione se vi sia «persistenza di un interesse» qualora una domanda di rimborso eventualmente fondata in caso di accoglimento di un ricorso per annullamento non sia stata presentata in tempo utile.

30 Regolamento n. 2913/92.

37. Con il secondo motivo, le ricorrenti sostengono che il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto nel qualificare, al punto 49 dell'ordinanza impugnata, il ruolo della Commissione nell'ambito dell'esame delle condizioni economiche come puramente procedurale. Esse affermano che non vi è nessun elemento del codice doganale o dei regolamenti delegati e di esecuzione che limiti il ruolo della Commissione quanto alla raccolta dei voti dei rappresentanti degli Stati membri in seno al gruppo di esperti in materia doganale e al conteggio dei voti espressi. Poiché la Commissione non è tenuta ad attenersi al parere del gruppo di esperti in materia doganale, le ricorrenti ritengono che la Commissione debba essere «giuridicamente responsabile della conclusione sulle condizioni economiche».

38. Con il terzo motivo, le ricorrenti contestano le affermazioni del Tribunale contenute ai punti 60 e 61 dell'ordinanza impugnata. In detti punti, il Tribunale ha dichiarato che l'interpretazione dell'articolo 504, paragrafo 4, del regolamento n. 2454/93 enunciata dalla Corte nella sentenza Friesland Coberco vale anche per l'articolo 295, paragrafo 5, del regolamento di esecuzione, applicabile nel caso di specie. Esse contestano la conclusione del Tribunale secondo cui queste due disposizioni «possono essere considerate equivalenti».

39. A sostegno del loro motivo, le ricorrenti invocano l'evoluzione legislativa, ad esempio la modifica della definizione della nozione di «condizioni economiche» e il fatto che il comitato del codice doganale non svolge più alcun ruolo in sede di esame delle condizioni economiche, elementi su cui, a loro avviso, la Corte aveva basato in larga misura il proprio ragionamento nella sentenza Friesland Coberco. Peraltro, le ricorrenti rilevano la differenza di formulazione tra l'articolo 502, paragrafo 1, del regolamento n. 2454/93, da un lato, e gli articoli 211, paragrafo 6, del codice doganale e l'articolo 259, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione, dall'altro, con cui si sposta il baricentro dall'esame da parte delle autorità doganali all'esame a livello dell'Unione europea.

40. La Commissione non condivide gli argomenti delle ricorrenti e sottolinea che le istituzioni possono adottare atti vincolanti solo se esiste una base giuridica chiara a tal fine. Ciò non si verifica, secondo la Commissione, nel caso di specie. Essa afferma, inoltre, che il diritto alla tutela giurisdizionale delle ricorrenti è garantito in modo sufficiente, anche se queste ultime non possono impugnare la conclusione contestata, giacché il giudice nazionale può proporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale nell'ambito del procedimento avviato dalle ricorrenti contro la decisione dell'autorità doganale dei Paesi Bassi. La Commissione sostiene altresì che la sentenza Friesland Coberco rappresenta tuttora una giurisprudenza condivisibile. A suo avviso, il fatto che le disposizioni legislative poste alla base della decisione siano state oggetto di rifusione nel 2013 non incide sulla natura giuridica e sugli effetti giuridici della conclusione, né sulla rilevanza della motivazione in tale causa.

2. Analisi

41. Una «conclusione» non figura tra i tipi di atti elencati all'articolo 288 TFUE con i quali le istituzioni esercitano le loro competenze e per i quali è chiaramente indicato se abbiano o meno forza vincolante [31]. Come ricordato dal Tribunale al punto 24 dell'ordinanza impugnata, dalla costante giurisprudenza della Corte risulta che sono considerati atti impugnabili ai sensi dell'articolo 263 TFUE tutti i provvedimenti, a prescindere dalla loro forma, adottati dalle istituzioni dell'Unione e intesi alla

31 Sebbene anche in tale categoria esistano delle eccezioni, segnatamente nel caso di un atto che, in base alla sua denominazione, non è vincolante ma, visto il suo contenuto, non costituisce un vero e proprio atto non vincolante. V., in tal senso, sentenza del 20 febbraio 2018, Belgio/Commissione (C-16/16 P, EU:C:2018:79, punto 29, a proposito di una raccomandazione).

produzione di effetti giuridici vincolanti [32]. Come giustamente rilevato dal Tribunale al punto 28 dell'ordinanza impugnata, la questione se l'atto produca tali effetti dev'essere decisa esaminandone il merito. Esso deve essere valutato in funzione di criteri obiettivi, quali il suo contenuto, tenendo conto del contesto in cui l'atto è stato adottato nonché dei poteri delle istituzioni da cui esso promana [33].

42. I motivi dedotti dalle ricorrenti pongono l'accento sul potere della Commissione di adottare un atto vincolante. Tuttavia, secondo i principi enunciati al punto precedente, la decisione sul carattere vincolante di un atto va adottata alla luce di tutti i criteri, anziché concentrarsi su uno solo [34]. Pertanto, benché le ricorrenti abbiano principalmente diretto le proprie censure alla constatazione del Tribunale secondo cui la Commissione non aveva il potere di adottare misure vincolanti, tenuto conto della posizione della Commissione in tale contesto, la valutazione del Tribunale deve comunque essere esaminata alla luce di tutti gli aspetti.

a) Contenuto dell'atto e contesto della sua adozione

43. Il contenuto della conclusione contestata si limita ad affermare che «[la Commissione] ha concluso che le condizioni economiche sono soddisfatte». Quest'ultima può essere intesa solo nel suo contesto adeguato. Il contesto di diritto e di fatto di tale decisione è stato descritto dal Tribunale ai punti da 31 a 43 dell'ordinanza impugnata. Lo riassumo brevemente per valutare le conclusioni del Tribunale.

44. La conclusione contestata si inserisce nell'ambito di un procedimento avviato dall'EMS e diretto a ottenere un'autorizzazione per l'utilizzazione del regime di perfezionamento attivo. Tale autorizzazione è richiesta, conformemente all'articolo 211, paragrafo 1, lettera a), del codice doganale, quando le merci sono vincolate al regime di perfezionamento attivo conformemente all'articolo 210, lettera d), di detto codice. Le autorità competenti per la concessione di tale autorizzazione sono le autorità doganali dello Stato membro [35]. L'articolo 211, paragrafi 3 e 4, del codice doganale elenca le condizioni richieste per la concessione di una siffatta autorizzazione. Mentre il paragrafo 3 riguarda i requisiti personali che il richiedente deve soddisfare, il paragrafo 4 enuncia altri due criteri, vale a dire, da un lato, la proporzionalità del controllo del regime da parte delle autorità doganali e, dall'altro, il rispetto delle condizioni economiche. Quest'ultimo criterio, che figura all'articolo 211, paragrafo 4, lettera b), del codice doganale, precisa che «gli interessi essenziali dei produttori dell'Unione non vengono pregiudicati dall'autorizzazione»

45. Tuttavia, a causa di un insieme abbastanza complesso di ulteriori condizioni e di finzioni giuridiche, le fattispecie in cui tale requisito deve effettivamente essere esaminato sono in realtà piuttosto limitate [36]. In queste rare ipotesi residuali, l'articolo 211, paragrafo 6, del codice doganale richiede che sia effettuata una verifica in due fasi. In primo luogo, si tratta di verificare che «esistano

32 Sentenze del 13 febbraio 2014, Ungheria/Commissione (C-31/13 P, EU:C:2014:70, punto 54 e giurisprudenza ivi citata), e del 25 ottobre 2017, Romania/Commissione (C-599/15 P, EU:C:2017:801, punto 47). V. anche, tuttavia, l'analisi dell'avvocato generale Bobek nelle conclusioni presentate nella causa Belgio/Commissione (C-16/16 P, EU:C:2017:959), che illustra come nella giurisprudenza si sia avuta un'evoluzione dal richiedere misure produttive di un semplice «effetto giuridico» al richiedere che esse producano un «effetto giuridico vincolante» e la sua critica nei confronti di tale evoluzione con la proposta di tornare al primo criterio.

33 Sentenze del 13 febbraio 2014, Ungheria/Commissione (C-31/13 P, EU:C:2014:70, punto 55 e giurisprudenza ivi citata), e del 25 ottobre 2017, Romania/Commissione (C-599/15 P, EU:C:2017:801, punto 48 e giurisprudenza ivi citata). Ciò è confermato dalle sentenze nelle quali la Corte ha dovuto esaminare in passato la natura del termine «conclusioni». La Corte non ha fatto deduzioni sulla base del titolo dato al provvedimento. Nella sentenza del 25 ottobre 2017, Commissione/Consiglio (CMR-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), la Corte, al punto 45, descrive come «nel caso di specie» l'adozione di una «conclusione» dia luogo a un'incertezza quanto alla natura e alla portata giuridiche di tale atto. La Corte ha poi ritenuto che il Consiglio avrebbe dovuto, nelle circostanze del caso di specie, adottare un atto che fosse chiaramente vincolante, segnatamente una decisione. Nella sentenza Friesland Coberco, sulla quale ritornerò, la Corte, tenendo conto dell'insieme di tali criteri, ha deciso che la conclusione in questione non era vincolante.

34 V., in tal senso, sentenza del 25 ottobre 2017, Romania/Commissione (C-599/15 P, EU:C:2017:801), nonché conclusioni presentate dall'avvocato generale Kokott nella causa Slovacchia/Commissione e Romania/Commissione (C-593/15 P e C-599/15 P, EU:C:2017:441, paragrafo 46).

35 Articolo 211, paragrafo 1. L'articolo 22, paragrafo 1, del codice doganale definisce l'autorità doganale competente.

36 Ai sensi dell'articolo 166, paragrafo 1, del regolamento delegato, le condizioni economiche sono di fatto esaminate solo in tre casi. Inoltre, le condizioni economiche per il perfezionamento attivo si considerano già accettate per 19 operazioni elencate all'articolo 167 del regolamento delegato.

prove di un probabile pregiudizio per gli interessi essenziali dei produttori dell'Unione» [37]. Tale esame sarà effettuato dall'autorità doganale nazionale. È solo una volta che tale nuova soglia è stata superata che si svolge l'esame dettagliato delle condizioni economiche. L'articolo 211, paragrafo 6, del codice doganale precisa poi che tale esame *viene effettuato a livello dell'Unione*.

b) La Commissione è legittimata a trarre una conclusione sulla questione delle condizioni economiche che sia vincolante per le autorità doganali nazionali?

46. L'articolo 259 del regolamento di esecuzione è stato adottato in applicazione delle competenze generali di esecuzione della Commissione previste all'articolo 213 del codice doganale [38]. Come rilevato dal Tribunale al punto 36 dell'ordinanza impugnata, l'articolo 259, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione prevede che «l'amministrazione doganale dell'autorità doganale competente a prendere la decisione trasmette senza indugio il fascicolo alla Commissione chiedendo di effettuare tale esame». L'articolo 259, paragrafo 4, del regolamento di esecuzione precisa poi che il gruppo di esperti che la Commissione ha istituito *fornisce consulenza* al fine di determinare se le condizioni economiche siano soddisfatte o no. Il carattere meramente consultivo di tale ruolo è sottolineato dagli articoli 3 e 5, paragrafo 1, delle norme orizzontali, nell'ambito delle quali è stato istituito il gruppo di esperti in materia doganale, nonché dall'articolo 2, lettera g), del mandato di tale gruppo di esperti [39]. Come rilevato dal Tribunale al punto 38 dell'ordinanza impugnata, «conformemente alle norme orizzontali relative ai gruppi di esperti, tali gruppi hanno il compito di fornire consulenza alla Commissione, in particolare sull'applicazione delle norme, delle politiche e dei programmi dell'Unione, sul coordinamento e sulla cooperazione con gli Stati membri».

47. Il Tribunale ha poi descritto, al punto 39, il ruolo della Commissione, la quale, ai sensi dell'articolo 3, secondo comma, del summenzionato mandato del gruppo di esperti in materia doganale e dell'articolo 3 del suo regolamento interno [40] convoca e presiede le riunioni della sezione «Procedure speciali diverse dal transito» in sede di esame delle condizioni economiche. Tuttavia, se non può essere raggiunto un accordo, la votazione e la decisione sulle condizioni economiche in tale sezione sono prese dai rappresentanti degli Stati membri [41]. Anche se il regolamento interno tace su ciò che si verifica una volta trovato un accordo o effettuata una votazione, dal verbale contenente la conclusione contestata risulta che la Commissione ha recepito tale risultato e ne ha dato atto nel verbale della riunione quale conclusione relativa alle condizioni economiche. Pertanto, il Tribunale ha giustamente rilevato, al punto 50 dell'ordinanza impugnata, che dalla procedura di esame istituita nell'ambito delle competenze di esecuzione della Commissione ai sensi dell'articolo 213 del codice doganale non risulta se, oltre a raccogliere e conteggiare i voti dei rappresentanti degli Stati membri in seno al gruppo di esperti in materia doganale, la Commissione debba esprimere la propria opinione o abbia essa stessa il potere di valutare la questione se le condizioni economiche siano soddisfatte o meno.

37 Secondo talune versioni linguistiche, deve persino essere dimostrata la sussistenza di tale probabilità. V., nella sua versione in lingua francese, articolo 211, paragrafo 6, del codice doganale: «Lorsqu'il est prouvé que les intérêts essentiels des producteurs de l'Union risquent d'être affectés négativement (...)».

38 Secondo il considerando 49 di tale regolamento, quanto sopra ha il fine di stabilire norme chiare e semplici per un'analisi adeguata a livello di Unione qualora esistano prove indicanti che gli interessi essenziali dei produttori dell'Unione rischiano di essere pregiudicati. Benché ciò non mi sembri determinante, vorrei sottolineare che non viene fatta alcuna menzione particolare quanto all'applicazione uniforme delle norme. Il considerando 49 del regolamento delegato enuncia soltanto che «[l]a certezza del diritto e la parità di trattamento fra gli operatori economici rendono necessario *indicare i casi* in cui occorre procedere a un esame delle condizioni economiche per il perfezionamento attivo e passivo». (il corsivo è mio).

39 Mandato del gruppo di esperti in materia doganale, Rif. Ares (2016)2109319 – 03/05/2016.

40 Regolamento del gruppo di esperti in materia doganale, Ref. Ares (2016)2616740 – 06 giugno 2016.

41 Articolo 8 del regolamento del gruppo di esperti.

48. Le ricorrenti non contestano alcuna di tali constatazioni. Esse non contestano neppure il punto 46 dell'ordinanza impugnata, nel quale il Tribunale invoca il principio secondo cui i poteri delle istituzioni dell'Unione esigono una base giuridica specifica che ne delimiti l'esatta portata, per cui le istituzioni sono legittimate ad agire solamente entro tali limiti [42]. Il Tribunale si è basato sulla conclusione che risulta da tale valutazione, vale a dire che un potere non può essere semplicemente implicito.

49. Le ricorrenti non individuano alcuna disposizione che conferisca alla Commissione il potere di adottare decisioni vincolanti per le autorità nazionali quanto al rispetto delle condizioni economiche e, come risulta dalla procedura sopra descritta, il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto laddove ha constatato l'assenza di una siffatta disposizione.

50. Ciò non è messo in discussione dagli argomenti delle ricorrenti. La loro argomentazione è piuttosto fondata sulle modifiche legislative intervenute dopo l'entrata in vigore del codice doganale e del regolamento di esecuzione che lo accompagna. Mentre l'articolo 502, paragrafo 1, del regolamento n. 2454/93 prevedeva che «[l]'autorizzazione può essere concessa solo previo esame delle condizioni economiche [*da parte delle autorità doganali*]» [43], nessuna disposizione analoga figura nel regolamento di esecuzione. Le ricorrenti sostengono la propria tesi per eliminazione. Esse affermano che, se né le autorità nazionali né il gruppo di esperti in materia doganale sono specificamente autorizzati ad adottare decisioni vincolanti sulle condizioni economiche, allora è la Commissione che deve necessariamente essere autorizzata a farlo. A tale argomento risponderò come segue.

51. In primo luogo, non è del tutto corretto affermare che le autorità nazionali non abbiano il potere di esaminare le condizioni economiche. Come descritto al paragrafo 41 delle presenti conclusioni, le autorità nazionali, conformemente all'articolo 211, paragrafo 5, del codice doganale, devono verificare se esista la prova dell'esistenza di un pregiudizio per gli interessi essenziali dei produttori dell'Unione. Per verificare l'esistenza di tale prova, spetterà certamente alle autorità nazionali procedere ad un esame abbastanza approfondito, in particolare in quanto tutta la struttura delle disposizioni tende a deporre contro l'accertamento di tale prova.

52. In secondo luogo, occorre sottolineare che nulla nel testo stesso dell'articolo 259 del regolamento di esecuzione indica che la conclusione cui è giunta la Commissione per quanto riguarda la questione delle condizioni economiche debba essere considerata vincolante. L'articolo 259, paragrafo 5, si limita a indicare che le conclusioni della Commissione sulle condizioni economiche «vengono prese in considerazione dall'autorità doganale interessata», espressione che, come ricordato dalla Corte nella sentenza Friesland Coberco riguardo a una formulazione simile figurante in una versione precedente di tale disposizione, suggerisce a sua volta che la decisione finale incombe all'autorità doganale competente interessata [44].

53. Ciò è quanto sottolineano le disposizioni dell'articolo 259, paragrafo 6, del regolamento di esecuzione, secondo le quali, se la Commissione giunge alla conclusione che le condizioni economiche non sono più soddisfatte, l'«autorità doganale competente *revoca* l'autorizzazione in questione». La parola che mi sono permesso di enfatizzare («revoca») chiaramente impone all'autorità doganale competente di revocare l'autorizzazione qualora la Commissione giunga a una conclusione negativa. Il contrasto tra il testo dell'articolo 259, paragrafo 5 [«(...) vengono prese in considerazione (...)»] e l'articolo 259, paragrafo 6 [«(...) l' autorità doganale competente revoca (...)»] del regolamento di esecuzione è di per sé sufficiente ad illustrare il fatto che, se le conclusioni della Commissione formulate ai sensi dell'articolo 259, paragrafo 6, del medesimo regolamento sono vincolanti, lo stesso non vale per quanto riguarda i poteri che essa detiene in forza dell'articolo 259, paragrafo 5, del

42 V., altresì, sentenze del 14 giugno 2016, Commissione/McBride e a. (C-361/14 P, EU:C:2016:434, punto 36), e del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione (C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 98).

43 Il corsivo è mio.

44 Sentenza Friesland Coberco, punto 27.

regolamento di esecuzione. Ribadisco pertanto che, in quest'ultimo caso, la decisione finale incombe alle autorità doganali competenti, benché queste debbano tener conto delle conclusioni della Commissione. Esse possono discostarsi da tale conclusione «a condizione che a tal riguardo motivino le loro decisioni» [45].

54. In tale contesto, occorre altresì ricordare che, se un siffatto potere non è stato conferito a un'istituzione dell'Unione – anche in settori rientranti nella competenza esclusiva dell'Unione, come la politica doganale – gli Stati membri restano competenti ad attuare tale politica [46]. Pertanto, sebbene l'assenza di una disposizione legislativa che autorizzi la Commissione ad adottare una decisione vincolante per quanto riguarda le condizioni economiche le impedisca di farlo, alle autorità nazionali non occorre una competenza distinta per verificare le condizioni previste dalla legge al momento della sua applicazione.

55. Le ricorrenti sostengono inoltre che i rari casi in cui le condizioni economiche devono effettivamente essere esaminate in dettaglio riguardano tutti situazioni di applicazione uniforme della politica commerciale comune dell'Unione, che è un settore di competenza esclusiva dell'Unione. Per le ragioni sopra esposte, tale argomento non può tuttavia smentire il fatto che la Commissione non ha il potere di adottare tali decisioni.

56. Infatti, è proprio per questo motivo che gli argomenti delle ricorrenti basati sul testo dell'articolo 259, paragrafo 5, secondo comma, e dell'articolo 259, paragrafo 6, del regolamento di esecuzione non possono essere accolti. Sebbene l'articolo 259, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento di esecuzione affermi che nelle conclusioni può essere specificato che il caso in esame è unico – e non può quindi costituire un precedente per altre domande o autorizzazioni – ciò non dimostra di per sé che una siffatta conclusione sia vincolante nel senso che ho descritto.

57. Sebbene l'articolo 259, paragrafo 6, del regolamento di esecuzione preveda, certamente in modo imperativo («revoca»), che l'autorità doganale competente ha l'obbligo di revocare l'autorizzazione qualora sia stato accertato che le condizioni economiche non sono più soddisfatte e fissa addirittura una data entro la quale la revoca deve aver luogo, tale disposizione è comunque limitata a quell'insieme di circostanze.

58. Nondimeno, l'argomento vertente sul tenore letterale dell'articolo 211, paragrafo 6, del codice doganale, secondo il quale, in presenza di tali indizi, l'esame delle condizioni economiche *viene effettuato a livello dell'Unione*, è certamente di rilievo. Tuttavia, come rilevato dal Tribunale al punto 34 dell'ordinanza impugnata, sebbene l'articolo 211, paragrafo 6, del codice doganale precisi che l'esame delle condizioni economiche deve essere effettuato a livello dell'Unione, esso non indica quale sia l'obiettivo perseguito mediante l'effettuazione dell'esame a tale livello, né tale disposizione contiene indicazioni chiare su quale sia effettivamente il ruolo della Commissione in occasione di tale esame. Per contro, l'articolo 211, paragrafo 4, del codice doganale afferma inequivocabilmente che le autorità nazionali concedono un'autorizzazione quando sono soddisfatte le condizioni enunciate in tale disposizione. Tale disposizione indica chiaramente quale autorità adotta la decisione. Forse è deplorevole che nell'articolo 211, paragrafo 6, del codice doganale sia assente la necessaria chiarezza su un punto di tale importanza.

59. Le ricorrenti invocano, inoltre, il cambiamento dell'identità della parte alla quale spetta la conclusione. Contrariamente alla situazione alla luce dell'articolo 504, paragrafo 4, del regolamento n. 2454/93, l'organismo cui attualmente spetta giungere alle conclusioni relative alle condizioni economiche sarebbe la Commissione. Ciò risulta chiaramente dalla funzione meramente consultiva del gruppo di esperti in materia doganale sopra descritta e riconosciuta dal Tribunale al punto 54

45 Sentenza Friesland Coberco, punto 27.

46 V. articolo 2, paragrafo 1, TFUE.

dell'ordinanza impugnata. In vigenza della normativa precedente, era il comitato del codice doganale che giungeva a tale conclusione in forza dell'articolo 504, paragrafo 4, del regolamento n. 2454/93. Tuttavia, il fatto che la Commissione sia attualmente designata come autrice delle conclusioni contestate non significa, di per sé, che le conclusioni da essa raggiunte costituiscano un atto vincolante per l'autorità doganale nazionale.

60. Le ricorrenti sostengono altresì che, sebbene l'esame delle condizioni economiche non fosse obbligatorio in forza della normativa precedente [47], ora lo è in forza dell'articolo 211, paragrafo 6, del codice doganale [«viene effettuato (...) a livello dell'Unione»] [48]. Sebbene questo sia vero, ciò non implica necessariamente che le conclusioni raggiunte vincolino le autorità doganali nazionali. Una conferma è data dalla sentenza della Corte nella causa Friesland Coberco. Benché si trattasse di un insieme di circostanze in cui la consultazione del comitato del codice doganale era obbligatoria, la Corte ha dichiarato, come abbiamo visto in precedenza, che un obbligo di consultazione di detto comitato non può essere assimilato a un obbligo di adottare le sue conclusioni [49]. In assenza di una chiara disposizione contraria, lo stesso potrebbe valere per quanto riguarda un obbligo di esame delle condizioni economiche a livello dell'Unione. Ciò non comporta necessariamente che il risultato di tale esame debba essere ammesso e avallato dall'autorità doganale nazionale.

61. Nulla di diverso discende dal fatto che l'autorità doganale dei Paesi Bassi si sia basata sull'obbligo di conformarsi alle conclusioni di cui trattasi. Le constatazioni della Corte nelle sentenze Bock/Commissione [50], Piraiki-Patraiki e a./Commissione [51] e Dreyfus/Commissione [52], invocate dalle ricorrenti, riguardano la questione distinta se atti indubbiamente impugnabili ai sensi dell'articolo 263 TFUE incidano direttamente sulle ricorrenti. L'esistenza di un atto impugnabile è un presupposto necessario per proporre un ricorso ai sensi dell'articolo 263. Il fatto che uno Stato membro decida di attenersi a una misura che di fatto non è vincolante non la rende obbligatoria e il fatto che una misura non vincolante riguardi direttamente una parte ricorrente non trasforma detta misura in un atto impugnabile.

c) Carattere vincolante delle conclusioni: «vengono prese in considerazione dall'autorità doganale interessata»

62. L'articolo 259, paragrafo 5, del regolamento di esecuzione contiene la disposizione che descrive il seguito dato a tali conclusioni dall'autorità doganale nazionale. Come ho già indicato, l'articolo 259, paragrafo 5, del regolamento di esecuzione prevede semplicemente che «[l]e conclusioni raggiunte sulle condizioni economiche sono prese in considerazione dall'autorità doganale interessata (...)». Come si è visto, nella sentenza Friesland Coberco, la Corte era chiamata a interpretare una disposizione quasi identica, vale a dire l'articolo 504 del regolamento n. 2454/93. L'unica differenza risiede nel fatto che tale disposizione si riferisce alle «conclusioni del comitato» e non si riferisce in quanto tale alle «condizioni economiche». È tuttavia chiaro e non contestato che, in forza della seconda di tali disposizioni, devono essere prese in considerazione anche le «condizioni economiche». Nella sentenza Friesland Coberco, la Corte ha interpretato l'espressione «vengono prese in considerazione» nel senso che «[le autorità doganali nazionali] possono discostarsi dalle conclusioni adottate [dal comitato] a condizione che a tal riguardo motivino le loro decisioni» [53].

47 V. il testo dell'articolo 503 del regolamento n. 2454/93, al quale fanno riferimento le ricorrenti.

48 Come sopra esposto, tuttavia, i casi di applicazione di tale disposizione sono molto limitati.

49 Sentenza Friesland Coberco, punto 31.

50 Sentenza del 23 novembre 1971 (62/70, EU:C:1971:108, punti da 6 a 8).

51 Sentenza del 17 gennaio 1985 (11/82, EU:C:1985:18, punti 8 e 9).

52 Sentenza del 5 maggio 1998 (C-386/96 P, EU:C:1998:193, punti da 43 a 56).

53 Sentenza Friesland Coberco, punto 27.

63. Al punto 60 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale si basa sul punto 45 della sentenza della Corte Nogueira e a.[54], secondo cui l'interpretazione fornita dalla Corte con riferimento a una disposizione di uno strumento legislativo vale anche per le disposizioni di una normativa che sostituisce detto strumento legislativo, a condizione che tali disposizioni possano essere qualificate come equivalenti. Le ricorrenti non contestano tale principio, ma mettono in dubbio piuttosto se il disposto dell'articolo 259, paragrafo 5, del regolamento di esecuzione possa essere considerato equivalente a quello dell'articolo 504 del regolamento n. 2454/93.

64. Il Tribunale si basa, al punto 58 dell'ordinanza impugnata, sul fatto che il testo dell'articolo 259, paragrafo 5, primo comma, del regolamento di esecuzione riprende letteralmente quello dell'articolo 504, paragrafo 4, del regolamento n. 2454/93. Tale conclusione non è stata contestata nell'ambito dell'impugnazione. Le ricorrenti non contestano neppure la statuizione del Tribunale, al punto 54 dell'ordinanza impugnata, secondo cui è cambiato solamente l'autore delle conclusioni, con il risultato che l'obiettivo perseguito dall'esame rimane identico.

65. Anche al di là dei suddetti dubbi circa l'efficacia del terzo motivo, esso non può essere accolto. Le ricorrenti asseriscono che la constatazione effettuata dal Tribunale nella sentenza Friesland Coberco «era fondata proprio sulla funzione del comitato del codice doganale». Tuttavia, la parte di detta sentenza che le ricorrenti invocano a sostegno del loro argomento, ossia il punto 37 della citata sentenza Friesland Coberco, tratta della questione se tali conclusioni costituissero un atto istituzionale ai fini dell'esame ai sensi dell'articolo 234 CE (divenuto articolo 267 TFUE). Il Tribunale ha constatato, in tale contesto, che le conclusioni del comitato del codice doganale non potevano essere considerate un atto della Commissione. Non c'è alcuna relazione con la constatazione effettuata dalla Corte al punto 33 della medesima sentenza, secondo cui le suddette conclusioni non avevano carattere vincolante per le autorità doganali nazionali.

66. Non posso condividere neppure l'argomento delle ricorrenti secondo cui le due situazioni non sono equivalenti. Le ricorrenti sostengono, in particolare, che, sebbene il comitato del codice doganale abbia la funzione di garantire una «stretta ed efficace collaborazione tra gli Stati membri e la Commissione»[55], il ruolo di quest'ultima è, nell'ambito del codice doganale, quello di «garantire condizioni uniformi»[56] di attuazione del codice doganale. Il Tribunale ha considerato tale argomento al punto 52 dell'ordinanza impugnata. Senza incorrere in errori esso ha rilevato che la disposizione dell'articolo 213 del codice doganale si limita a conferire competenze di esecuzione alla Commissione al fine di definire *condizioni uniformi per quanto riguarda le norme di procedura*, come contempla il considerando 5 del codice doganale.

67. Inoltre, in sede di raffronto della necessità di procedere ad un esame delle condizioni economiche nelle due versioni del codice doganale, il Tribunale ha constatato che l'esame era necessario per domande di autorizzazione analoghe. Le ricorrenti non spiegano in che modo le definizioni leggermente diverse della nozione di «condizioni economiche» della trasformazione sotto controllo doganale, ai sensi dell'articolo 133, lettera e), del regolamento n. 2913/92, e quelle di perfezionamento attivo e di perfezionamento passivo, nonché il funzionamento delle strutture di deposito destinate alla custodia temporanea delle merci di cui all'articolo 211, paragrafo 4, lettera b), del codice doganale, differiscano in modo così significativo da non dover essere considerate equivalenti a tal fine. Il Tribunale ha quindi giustamente concluso, al punto 53 dell'ordinanza impugnata, che i casi trattati nell'ambito del regolamento n. 2913/92 e dei regolamenti di esecuzione in vigore alla data della sentenza Friesland Coberco e quelli di cui trattasi nella presente fattispecie costituiscono entrambi una forma di cooperazione stretta ed efficace tra gli Stati membri e la Commissione, e sono certamente destinati ad informare le autorità doganali sulle condizioni economiche.

54 Sentenza del 14 settembre 2017 (C-168/16 e C-169/16, EU:C:2017:688, e giurisprudenza citata).

55 Sentenza Friesland Coberco, punto 40.

56 Considerando 5 del codice doganale.

68. Nessuna delle modifiche legislative invocate dalle ricorrenti farebbe riferimento all'espressione «vengono prese in considerazione». Se la Commissione fosse autorizzata a trarre una conclusione che vincoli poi l'autorità doganale nazionale, ciò sarebbe certamente espresso anche nel testo del regolamento di esecuzione. Il Tribunale ha correttamente dichiarato, al punto 63 dell'ordinanza impugnata, che, se la nuova normativa doganale avesse concepito un sistema nel quale le autorità doganali nazionali dovevano essere vincolate dalle conclusioni relative alle condizioni economiche adottate a livello dell'Unione, il regolamento di esecuzione l'avrebbe espressamente previsto. Il fatto che tale regolamento abbia seguito la formulazione che era stata interpretata nella sentenza Friesland Coberco nel senso che esso non vincola le autorità nazionali costituisce di per sé un argomento forte contro tale cambiamento di interpretazione.

69. Il Tribunale non è quindi incorso in alcun errore di diritto laddove ha dichiarato che l'interpretazione dell'articolo 504, paragrafo 4, del regolamento n. 2454/93 accolta dalla Corte nella sentenza Friesland Coberco vale anche per l'articolo 259, paragrafo 5, del regolamento di esecuzione, dato che, a mio avviso, le disposizioni di cui trattasi sono sufficientemente simili a tal fine. Si deve supporre che il legislatore dell'Unione fosse perfettamente a conoscenza della sentenza Friesland Coberco e che, se avesse avuto intenzione di modificare la situazione per rendere vincolanti le conclusioni della Commissione per le autorità nazionali, lo avrebbe potuto fare facilmente.

d) Ulteriori osservazioni

70. Si potrebbe aggiungere, in questo contesto, che una conclusione tratta ai sensi dell'articolo 259 del regolamento di esecuzione ha, evidentemente, un «effetto giuridico». In applicazione della giurisprudenza della Corte derivante dalla sentenza Friesland Coberco, le autorità doganali nazionali dovranno motivare «a sufficienza la loro decisione» qualora assumano una posizione diversa da quella della conclusione. Si tratta certamente di un effetto giuridico. La difficoltà in questa causa dal punto di vista delle ricorrenti – e questa è una considerazione decisiva ai fini di un'eventuale analisi ai sensi dell'articolo 263 TFUE – è che le autorità doganali non sono tenute a seguire tale conclusione.

71. Inoltre, si può notare che nella specie non vi sono dubbi circa l'assenza di tutela giurisdizionale effettiva per le ricorrenti, non potendo esse contestare la conclusione a norma dell'articolo 263 TFUE. A onore del vero, le ricorrenti non lo hanno nemmeno sostenuto. Ma è importante precisare che le ricorrenti hanno la possibilità (di cui si sono avvalse) di impugnare la decisione delle autorità doganali dei Paesi Bassi. Successivamente, esse hanno presentato un ricorso al giudice competente contestando il rigetto delle loro obiezioni alla concessione dell'autorizzazione di perfezionamento attivo all'EMS da parte delle autorità doganali dei Paesi Bassi. In detto procedimento può essere esaminata la questione se le condizioni economiche siano soddisfatte [57].

72. In tali circostanze, occorre quindi respingere i primi tre motivi in quanto infondati.

57 V., per contro, le osservazioni dell'avvocato generale Bobek nelle conclusioni da lui presentate nella causa Belgio/Commissione (C-16/16 P, EU:C:2017:959, paragrafi da 161 a 163) a proposito della diversa situazione di uno Stato membro destinatario di un provvedimento non qualificabile come atto ai sensi dell'articolo 263 TFUE. Tuttavia, v. altresì sentenza del 25 ottobre 2017, Slovacchia/Commissione (C-593/15 P e C-594/15 P, EU:C:2017:800, punto 66), nella quale, in siffatte circostanze, la Corte ha respinto l'idea di un'interpretazione più ampia della nozione di «atto impugnabile».

C. Sul quarto motivo, vertente sulla prassi amministrativa

1. Argomenti delle parti

73. Le ricorrenti sostengono che il Tribunale ha commesso un errore omettendo di prendere in considerazione la prassi amministrativa come un indizio del carattere vincolante delle conclusioni della Commissione sulle condizioni economiche. Il punto 3, primo comma, di tale prassi amministrativa è così formulato: «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 [articolo 259, paragrafo 5, (del regolamento di esecuzione)]. La decisione doganale si conformerà a tali conclusioni. *Ciò significa che le conclusioni della Commissione vincolano le autorità doganali competenti* e queste, quindi, non possono derogarvi. (...)» [58].

74. La Commissione rileva che non risulta chiaramente se, nell'ambito del suo quarto motivo, le ricorrenti formulino un'affermazione procedurale deducendo uno snaturamento degli elementi di prova o se si tratti di un'affermazione di merito poiché censura la mancata presa in considerazione della prassi amministrativa come fonte di diritto. In entrambi i casi, essa sostiene che la pretesa delle ricorrenti è infondata.

2. Analisi

75. La censura delle ricorrenti riguarda il punto 66 dell'ordinanza impugnata, nel quale il Tribunale ha constatato che la prassi amministrativa si limitava a sostituire una precedente intesa amministrativa riguardante l'applicazione delle disposizioni pertinenti ai sensi del regolamento n. 2913/92. Poiché la suddetta intesa amministrativa non seguiva quanto affermato dalla Corte nella sentenza Friesland Coberco, essa non poteva servire da valido fondamento per l'interpretazione contenuta nella nuova prassi amministrativa. La censura delle ricorrenti non riguarda la conclusione del Tribunale di cui al punto 67 dell'ordinanza impugnata. In quel punto, in una frase che inizia con «inoltre», il Tribunale ha dichiarato che, mentre una prassi amministrativa può essere considerata un aiuto valido per interpretare la natura delle conclusioni formulate sulle condizioni economiche, essa non è giuridicamente vincolante e, pertanto, dovrà essere conforme alle disposizioni stesse del regolamento di esecuzione. Il Tribunale ha altresì dichiarato che detta prassi non altera l'ambito di applicazione del regolamento di esecuzione [59].

76. Il Tribunale ha dichiarato, a mio avviso correttamente, al punto 68 dell'ordinanza impugnata, che l'interpretazione contenuta nella nuova prassi amministrativa non è conforme alle disposizioni stesse del regolamento di esecuzione. Il ragionamento del Tribunale si basa su diversi argomenti e gli argomenti esposti ai punti 67 e 68 dell'ordinanza impugnata sono di per sé sufficienti a confermare tale. Ne consegue, pertanto, che il quarto motivo delle ricorrenti è inconferente e non può essere accolto.

58 Il corsivo è mio.

59 A tal riguardo, il Tribunale si basa correttamente, per analogia, sulla sentenza del 15 febbraio 1977, Dittmeyer (69/76 e 70/76, EU:C:1977:25, punto 4). Sarebbe altresì possibile avvalersi, per analogia, di una corrente giurisprudenziale di cui fa parte la sentenza del 28 giugno 2005, Dansk Rørindustri e a./Commissione (C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, EU:C:2005:408, punto 209), in cui la Corte ha dichiarato che, se i provvedimenti di carattere interno adottati dall'amministrazione enunciano una norma di comportamento indicativa della prassi da seguire dalla quale l'amministrazione non può discostarsi, in un caso specifico, senza fornire ragioni compatibili con il principio di parità di trattamento, tali provvedimenti interni non costituiscono di per sé norme di legge e, pertanto, non possono modificare o integrare gli strumenti giuridicamente vincolanti adottati dalle istituzioni dell'Unione ai sensi delle regole e delle procedure previste dal Trattato.

77. È vero che la prassi amministrativa ha dato – o, quanto meno, tendeva a dare – un'impressione errata sul carattere vincolante delle conclusioni della Commissione sulla questione delle «condizioni economiche». Il regolamento di procedura della Corte nonché quello del Tribunale conferiscono a detti giudici la facoltà di prendere atto di tali fatti, consentendo loro di statuire sulle spese in senso favorevole alle ricorrenti, come ha fatto il Tribunale nel caso di specie [60].

D. Sul quinto motivo, vertente sui requisiti supplementari ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE

78. Con il quinto motivo, le ricorrenti sostengono di soddisfare i requisiti supplementari richiesti dal quarto comma dell'articolo 263 TFUE, ossia di essere direttamente e individualmente interessate.

79. Tuttavia, atteso che il Tribunale ha giustamente accolto l'eccezione di irricevibilità della Commissione in considerazione dell'assenza di un atto impugnabile, esso non ha commesso errori di diritto nell'omettere di esaminare la questione se le ricorrenti fossero direttamente ed individualmente interessate. La constatazione dell'assenza di un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE era sufficiente per respingere il ricorso.

VII. Sulle spese

80. Conformemente all'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è respinta, la Corte statuisce sulle spese. Conformemente all'articolo 138, paragrafo 1, del medesimo regolamento, reso 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.

81. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda e le ricorrenti sono rimaste soccombenti, queste ultime devono essere condannate a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione. Considerazioni come quelle esposte ai punti da 72 a 75 dell'ordinanza impugnata, che consentono una condanna della Commissione alle spese conformemente all'articolo 139 del regolamento di procedura della Corte, non possono applicarsi alla presente impugnazione.

VIII. Conclusione

82. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di:

1) respingere l'impugnazione; e

2) condannare la thyssenkrupp Electrical Steel GmbH e la thyssenkrupp Electrical Steel Ugo alle spese.

60 Punti da 72 a 75 dell'ordinanza impugnata.