



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

MICHAL BOBEK

presentate il 10 giugno 2021¹

Cause riunite C-177/19 P, C-178/19 P e C-179/19 P

Repubblica federale di Germania

contro

Ville de Paris,

Ville de Bruxelles,

Ayuntamiento de Madrid,

Commissione europea (C-177/19 P)

e

Ungheria

contro

Ville de Paris,

Ville de Bruxelles,

Ayuntamiento de Madrid,

Commissione europea (C-178/19 P)

e

Commissione europea

contro

Ville de Paris,

Ville de Bruxelles,

Ayuntamiento de Madrid (C-179/19 P)

«Impugnazione – Ambiente – Regolamento (UE) 2016/646 – Emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 6) – Poteri di un'autorità comunale in materia di tutela dell'ambiente di limitare la circolazione di taluni veicoli – Legittimazione ad agire degli enti locali – Incidenza diretta – Atto regolamentare che non comporta alcuna misura d'esecuzione – Competenze di esecuzione della Commissione – Fissazione, per le emissioni di ossidi di azoto, dei valori limite (NTE), durante le prove relative alle emissioni in condizioni reali di guida (RDE) – Applicazione dei fattori di conformità CF pollutant – Annullamento parziale – Modulazione nel tempo degli effetti di un annullamento»

¹ Lingua originale: l'inglese.

I. Introduzione

1. Nel 2016, in risposta a un noto scandalo concernente il livello reale di emissioni di taluni veicoli con motore diesel, la Commissione europea ha introdotto una procedura di prova delle emissioni in condizioni reali di guida (Real Driving Emissions; in prosieguo: «RDE»), ad integrazione della precedente procedura di laboratorio, vale a dire il nuovo ciclo di guida europeo (New European Driving Cycle; in prosieguo: «NEDC»). Quest'ultima era l'unica procedura di prova utilizzata sino a quel momento per l'«omologazione» dei veicoli passeggeri e commerciali leggeri nuovi. La Commissione ha altresì fissato i valori relativi alle emissioni di massa di ossidi di azoto (in prosieguo: «NO_x») da non superare nell'ambito di tali prove RDE.

2. Nella sua sentenza del 13 dicembre 2018, accogliendo in parte i ricorsi proposti dalla Ville de Paris (città di Parigi), dalla Ville de Bruxelles (città di Bruxelles) e dall'Ayuntamiento de Madrid (città di Madrid) (in prosieguo, collettivamente: le «convenute»), il Tribunale ha parzialmente annullato il regolamento della Commissione che fissa taluni valori per le prove RDE per quanto concerne le emissioni di NO_x². In sostanza, il Tribunale ha constatato che, fissando tali valori a una soglia eccessivamente elevata, la Commissione ha, di fatto, modificato la norma Euro 6, pur non essendo competente a farlo³.

3. Nelle loro impugnazioni, la Repubblica federale di Germania, l'Ungheria e la Commissione europea (in prosieguo, collettivamente: le «ricorrenti») chiedono alla Corte di giustizia di annullare la sentenza del Tribunale. Tali impugnazioni sollevano una serie di questioni, due delle quali sono, probabilmente, più importanti delle altre. La prima è di ordine procedurale. Essa riguarda la nozione di «incidenza diretta» nei confronti dell'ente regionale di uno Stato membro che intenda impugnare un atto dell'Unione. La seconda è di ordine sostanziale. Ci si chiede quale sia la portata del margine di manovra della Commissione quando è autorizzata a modificare elementi non essenziali di un atto di base mediante l'adozione di una normativa di esecuzione.

II. Contesto normativo e di fatto

4. Prima che un nuovo modello di veicolo possa essere commercializzato nell'Unione europea, il costruttore deve sottoporlo a una procedura di omologazione. Tale procedura mira a certificare che il prototipo di veicolo soddisfi tutti i requisiti dell'Unione in materia di sicurezza, ambiente e produzione (quali definiti nella normativa principale e nei pertinenti atti normativi)⁴.

5. Per quanto riguarda le presenti cause, il principale atto normativo in vigore all'epoca dei fatti era la direttiva 2007/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 settembre 2007, che istituisce un quadro per l'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli (direttiva quadro)⁵.

² Regolamento (UE) 2016/646 della Commissione, del 20 aprile 2016, che modifica il regolamento (CE) n. 692/2008 riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 6) (GU 2016, L 109, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento controverso»).

³ Sentenza Ville de Paris, Ville de Bruxelles e Ayuntamiento de Madrid/Commissione (T-339/16, T-352/16 e T-391/16, EU:T:2018:927) (in prosieguo: la «sentenza impugnata»).

⁴ Per un'illustrazione del quadro normativo dell'Unione in materia di omologazione di veicoli, v. anche le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa CLCV e a. (Impianto di manipolazione sui motori diesel) (C-693/18, EU:C:2020:323).

⁵ GU 2007, L 263, pag. 1. Tale direttiva è stata abrogata dal regolamento (UE) 2018/858 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo all'omologazione e alla vigilanza del mercato dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, dei componenti e delle entità tecniche indipendenti destinati a tali veicoli, che modifica i regolamenti (CE) n. 715/2007 e (CE) n. 595/2009 e abroga la direttiva 2007/46/CE (GU 2018, L 151, pag. 1).

6. L'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2007/46 così disponeva:

«Gli Stati membri immatricolano o autorizzano la vendita o la messa in circolazione soltanto dei veicoli, dei componenti e delle entità tecniche conformi alle disposizioni della presente direttiva.

Essi non vietano, limitano o impediscono l'immatricolazione, la vendita o la messa in circolazione su strada di veicoli, componenti o entità tecniche per motivi connessi ad aspetti della costruzione e del funzionamento contemplati dalla presente direttiva, se soddisfano i requisiti previsti da quest'ultima».

7. L'allegato IV della direttiva 2007/46, rubricato «Elenco delle prescrizioni per l'omologazione CE dei veicoli» comprendeva, fra l'altro, un elenco degli atti normativi applicabili.

8. Per quanto riguarda le emissioni inquinanti nel caso dei veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 e Euro 6), l'atto normativo pertinente era il regolamento (CE) n. 715/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all'ottenimento di informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo⁶. Ai sensi del suo articolo 1, paragrafo 1, tale regolamento «fissa i requisiti tecnici comuni per l'omologazione di veicoli a motore (...) e parti di ricambio, come i dispositivi di ricambio di controllo dell'inquinamento, riguardo alle loro emissioni».

9. L'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento n. 715/2007 prevede che i metodi, le prove e i requisiti specifici per l'omologazione intesi a modificare elementi non essenziali di tale regolamento, integrandolo, sono adottati secondo la procedura di regolamentazione con controllo⁷.

10. L'articolo 10 del regolamento n. 715/2007 prevede, in particolare, che, a decorrere dal 1° settembre 2009, si applichino i limiti della norma Euro 5 ai fini dell'omologazione dei veicoli privati e per il trasporto dei passeggeri, e che, a decorrere dal 1° gennaio 2011, i veicoli nuovi non conformi a tale norma non possano più essere immatricolati, posti in vendita o entrare in servizio. Esso prevede altresì che, a decorrere dal 1° settembre 2014, si applichino i limiti della norma Euro 6 ai fini dell'omologazione e che, a partire dal 1° settembre 2015, i veicoli nuovi non conformi a tale norma non possano più essere immatricolati, posti in vendita o entrare in servizio. Le tabelle 1 e 2 dell'allegato I del regolamento n. 715/2007 fissano i limiti di emissioni di NO_x per le categorie di veicoli passeggeri a diesel a 180 mg/km per la norma Euro 5 e a 80 mg/km per la norma Euro 6.

11. L'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento n. 715/2007 impone alla Commissione di verificare le procedure, le prove e i requisiti di cui all'articolo 5, paragrafo 3, dello stesso regolamento, nonché i cicli di prova utilizzati per misurare le emissioni. Nel caso in cui da tale verifica emerga che tali elementi non sono più adeguati o non riflettono più le emissioni reali, tale disposizione impone il loro adattamento, affinché riflettano adeguatamente le emissioni generate dalla reale

⁶ GU 2007, L 171, pag. 1. Tale regolamento, tuttora in vigore, è stato in seguito modificato. Il testo qui riprodotto è quello vigente all'epoca dei fatti.

⁷ La procedura di regolamentazione con controllo è disciplinata dall'articolo 5 bis della decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU 1999, L 184, pag. 23) come modificata dalla decisione 2006/512/ECE del Consiglio del 17 luglio 2006 (GU 2006, L 200, pag. 11). Ai sensi del considerando 7 bis di tale decisione, la procedura di regolamentazione con controllo si applica «per le misure di portata generale intese a modificare elementi non essenziali di un atto adottato secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato, anche sopprimendo taluni di questi elementi, o completandolo con l'aggiunta di nuovi elementi non essenziali. (...) Gli elementi essenziali di un atto legislativo possono essere modificati soltanto dal legislatore in base al trattato».

guida su strada. Le necessarie misure, concepite per modificare elementi non essenziali di tale regolamento, integrandolo, sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo.

12. Il regolamento (CE) n. 692/2008 della Commissione, del 18 luglio 2008, è stato adottato al fine di attuare gli articoli 4 e 5 del regolamento n. 715/2007⁸. Ai sensi del considerando 2 del regolamento n. 692/2008, i veicoli leggeri nuovi devono rispettare nuovi limiti di emissione e tali requisiti tecnici entrano in vigore in due fasi, il 1° settembre 2009 per i veicoli Euro 5 e il 1° settembre 2014 per i veicoli Euro 6. Tale regolamento stabilisce, quindi, i requisiti necessari per l'omologazione dei veicoli conformi alle specifiche Euro 5 ed Euro 6.

13. L'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 692/2008 prevede che l'omologazione CE sia concessa per quanto riguarda, in particolare, le emissioni inquinanti se il costruttore dimostra che i veicoli interessati superano le procedure di prova specificate nei vari allegati di tale regolamento. L'articolo 3, paragrafo 2, dello stesso regolamento precisa, in sostanza, che, in funzione delle loro caratteristiche, i veicoli sono soggetti alle diverse tipologie di prove elencate nella figura I.2.4 dell'allegato I, a loro volta descritte in vari allegati. L'articolo 3, paragrafo 5, di tale regolamento precisa che «[i]l costruttore adotta misure tecniche per garantire che le emissioni dallo scarico e le emissioni per evaporazione risultino effettivamente limitate, conformemente al presente regolamento, per tutta la normale durata di vita del veicolo condizioni normali di utilizzazione».

14. Nel settembre 2015 è scoppiato il cosiddetto scandalo «dieselgate», quando l'Agenzia per la protezione dell'ambiente degli Stati Uniti ha formalmente accusato la Volkswagen AG di violare le norme statunitensi in materia di emissioni. Detto costruttore di automobili ha in seguito ammesso che, di fatto, era stato installato un «impianto di manipolazione» in un certo numero di veicoli a motore diesel in tutto il mondo⁹. Tale dispositivo era in grado di rilevare quando un veicolo era sottoposto a test di laboratorio e di attivare un sistema di controllo delle emissioni per garantire il rispetto delle norme in materia di emissione di NO_x¹⁰. Tuttavia, al di fuori del laboratorio, tale dispositivo disattivava il sistema di controllo delle emissioni, con la conseguenza che il veicolo produceva emissioni superiori al limite legale di emissioni di NO_x fissato dagli Stati Uniti. In seguito, è emerso che anche altri veicoli dello stesso costruttore e di una serie di altri costruttori non erano conformi alle norme previste per il limite di emissioni di NO_x previsti dalla normativa dell'Unione¹¹.

15. A livello dell'Unione, in risposta a tali circostanze, è stato adottato, oltre ad altri atti normativi, il regolamento (UE) 2016/427 della Commissione, del 10 marzo 2016, che modifica il regolamento n. 692/2008 riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 6)¹². Tale

⁸ Regolamento recante attuazione e modifica del regolamento n. 715/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all'ottenimento di informazioni per la riparazione e la manutenzione del veicolo (GU 2008, L 199, pag. 1). Tale regolamento, pur essendo tuttora in vigore, è stato successivamente modificato. Il testo qui riprodotto è quello vigente all'epoca dei fatti.

⁹ V., fra l'altro, Corte dei conti europea, *La risposta dell'UE allo scandalo dieselgate*, Documento di riflessione, febbraio 2019, pag. 13. Per un'ulteriore rassegna, v. anche sentenza del 25 maggio 2020 del Bundesgerichtshof (Corte federale di giustizia, Germania) causa VI ZR 252/19 (DE:BGH:2020:250520UVIZR252.19.0, in particolare punti da 16 a 19).

¹⁰ Sulla nozione di «impianto di manipolazione», v. sentenza del 17 dicembre 2020, X (Impianto di manipolazione sui motori diesel) (C-693/18, EU:C:2020:1040), nonché varie altre cause attualmente pendenti concernenti questioni simili, ad esempio causa C-128/20, GSMB Invest (GU 2020, C 271, pag. 21), causa C-134/20, Volkswagen (GU 2020, C 271, pag. 21), o causa C-145/20, Porsche Inter Auto e Volkswagen (GU 2020, C 279, pag. 20).

¹¹ V. supra, nota 9, Corte dei conti europea, pag. 19. V. anche Commissione europea, Centro comune di ricerca, *Urban NO2 Atlas*, 2019, sezione I.

¹² GU 2016, L 82, pag. 1.

regolamento ha istituito la procedura di prova RDE. Questa nuova procedura di prova mira a riflettere meglio il livello effettivo delle emissioni inquinanti in condizioni reali di guida rispetto alla prova utilizzata in precedenza, il NEDC. Quest'ultimo valutava le emissioni di scarico delle automobili soltanto durante la procedura di omologazione, in condizioni di laboratorio standardizzate.

16. Poco dopo, la Commissione ha adottato il regolamento n. 2016/646, il regolamento controverso, che costituisce uno degli atti normativi nel quadro della procedura di omologazione prevista dalla direttiva 2007/46. Il regolamento controverso integra i requisiti per le prove RDE, fissando valori da non superare (Not-To-Exceed; in prosieguo: «NTE») in relazione alle emissioni di NO_x. Tali valori risultano dall'applicazione di fattori di conformità CF_{pollutant} ai limiti delle emissioni inquinanti fissati per la norma Euro 6 nel regolamento n. 715/2007¹³.

17. Il regolamento controverso modifica sotto vari profili il regolamento n. 692/2008. In particolare, l'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento controverso sostituisce il testo dell'articolo 3, paragrafo 10, terzo comma, del regolamento n. 692/2008 con il seguente: «[f]ino a tre anni dopo le date specificate all'articolo 10, paragrafo 4, e quattro anni dopo le date specificate all'articolo 10, paragrafo 5, del regolamento [n. 715/2007] si applicano le seguenti disposizioni (...)».

18. Inoltre, l'articolo 1, paragrafo 6, del regolamento impugnato e il suo allegato II modificano l'allegato IIIA del regolamento n. 692/2008, in particolare inserendo in detto allegato i punti da 2.1.1 a 2.1.3. Il punto 2.1.1. fissa il fattore di conformità definitivo per la massa dei NO_x a «1 + margin» con margin equivalente a 0,5. Il «margin» è definito come «un parametro che tiene conto delle incertezze aggiuntive di misurazione introdotte dai [sistemi portatili di misura delle emissioni (in prosieguo: “PEMS”)] che devono essere sottoposte a revisione annuale e vanno rivedute a seguito del miglioramento della qualità della procedura PEMS o del progresso tecnico». Ai sensi del punto 2.1.2, in deroga alle disposizioni del punto 2.1.1, per un periodo di 5 anni e 4 mesi a decorrere dalle date specificate all'articolo 10, paragrafi 4 e 5, del regolamento n. 715/2007, e su richiesta del costruttore, può essere applicato un fattore di conformità temporaneo di 2,1 per la massa di NO_x.

III. Sentenza impugnata

19. Con i loro ricorsi ai sensi dell'articolo 263 TFUE, le convenute hanno chiesto al Tribunale di annullare il regolamento controverso. La Ville de Paris ha altresì chiesto al Tribunale di condannare la Commissione al pagamento di un risarcimento simbolico di un euro per gli asseriti danni ad essa causati dall'adozione di tale regolamento.

20. Il 13 dicembre 2018 il Tribunale ha emesso la sentenza impugnata, accogliendo parzialmente i ricorsi.

21. Il Tribunale ha ritenuto il regolamento controverso un atto regolamentare che riguardava direttamente le convenute e non comportava misure di esecuzione ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

¹³ V. punto 1 della sentenza impugnata.

22. Per quanto riguarda la fondatezza dei ricorsi, il Tribunale ha deciso di valutare anzitutto i motivi concernenti l'incompetenza della Commissione ad adottare il regolamento controverso. A tal riguardo, il Tribunale ha dichiarato che i limiti delle emissioni di NO_x per i veicoli Euro 6, quali fissati nell'allegato I del regolamento n. 715/2007, costituivano un *elemento essenziale* di tale regolamento. Pertanto, tale limite non poteva essere modificato dalla Commissione mediante un atto adottato in esito alla procedura di comitatologia di regolamentazione con controllo. Il Tribunale ha ritenuto che, fissando, nel regolamento controverso, i valori NTE delle emissioni di NO_x da rispettare nel corso delle prove in condizioni RDE e stabilendo i fattori di conformità CF pollutant, la Commissione aveva, in pratica, *modificato* il limite di tali emissioni previsto per la norma Euro 6.

23. Il Tribunale ha concluso che, adottando il regolamento controverso, la Commissione aveva ecceduto i poteri ad essa conferiti dall'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento n. 715/2007 e, di conseguenza, aveva violato l'articolo 4, paragrafo 1, di tale regolamento. Per ragioni di economia processuale, il Tribunale non ha esaminato gli altri motivi e argomenti dedotti dalle convenute.

24. Su tale base, il Tribunale ha annullato il punto 2 dell'allegato II del regolamento controverso, a motivo del fatto che gli argomenti dedotti dalle convenute riguardavano soltanto tale parte, che è stata ritenuta scindibile dalle restanti disposizioni dello strumento. Al contempo, al fine di non arrecare pregiudizio a interessi economici legittimi sia del settore automobilistico sia dei consumatori che hanno fatto affidamento sulla normativa in vigore, nonché al fine di evitare una lacuna normativa, il Tribunale ha applicato l'articolo 264 TFUE. Esso ha quindi deciso di mantenere gli effetti della disposizione annullata per il passato e per un periodo futuro, non superiore a 12 mesi, durante il quale modificare la pertinente normativa.

25. Infine, il Tribunale ha respinto il ricorso per risarcimento danni proposto dalla Ville de Paris poiché non era stato dimostrato alcun danno.

IV. Procedimento dinanzi alla Corte

26. Nella sua impugnazione dinanzi alla Corte, depositata il 22 febbraio 2019, la Repubblica federale di Germania chiede che la Corte voglia:

- annullare la sentenza impugnata, respingere i ricorsi e condannare le convenute alle spese;
- in subordine, modificare il punto 3 del dispositivo della sentenza impugnata, mantenendo gli effetti delle disposizioni annullate per un periodo massimo superiore a 12 mesi.

27. Nella sua impugnazione dinanzi alla Corte, depositata il 22 febbraio 2019, l'Ungheria chiede che la Corte voglia:

- annullare la sentenza impugnata, respingere i ricorsi e condannare le convenute alle spese;
- in subordine, annullare il dispositivo della sentenza impugnata nella parte in cui mantiene gli effetti delle disposizioni annullate per un periodo non superiore a 12 mesi, e mantenere in vigore tali disposizioni fino all'adozione di una nuova normativa che sostituisca tali disposizioni.

28. Nella sua impugnazione dinanzi alla Corte, depositata il 23 febbraio 2019, la Commissione chiede che la Corte voglia:

- annullare la sentenza impugnata, respingere i ricorsi e condannare le convenute alle spese; e
- in subordine, annullare la sentenza impugnata, rinviare la causa dinanzi al Tribunale e riservare le spese.

29. Dal canto loro, le convenute chiedono alla Corte di giustizia di respingere le impugnazioni e di condannare le ricorrenti alle spese. In subordine, esse chiedono alla Corte di giustizia di rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché quest'ultimo possa pronunciarsi sui motivi di annullamento non esaminati nell'ambito della prima serie di procedimenti.

30. Nel procedimento nella causa C-177/19 P, l'intervento della Romania, della Repubblica slovacca e dell'European Automobile Manufacturers Association (associazione europea dei costruttori di automobili; in prosieguito: l'«ACEA») è stato ammesso a sostegno delle conclusioni della Repubblica federale di Germania. Nel procedimento nella causa C-178/19 P, è stato ammesso l'intervento dell'ACEA a sostegno delle conclusioni dell'Ungheria. Nel procedimento nella causa C-179/19 P, è stato ammesso l'intervento dell'ACEA a sostegno delle conclusioni della Commissione.

31. Le parti e le intervenienti hanno risposto ai quesiti scritti sottoposti dalla Corte.

32. Con decisione del presidente della Quinta Sezione del 28 gennaio 2021, le tre cause sono state riunite ai fini delle conclusioni e della sentenza.

V. Valutazione

33. Nelle presenti conclusioni mi occuperò di ciascuno dei motivi dedotti dalle tre ricorrenti nel modo esposto nel prosieguito.

34. In primo luogo, saranno esaminati i motivi e gli argomenti concernenti la legittimazione ad agire delle convenute (A): se esse siano direttamente interessate dal regolamento controverso (seconda parte del primo motivo dell'Ungheria e primo e secondo motivo della Germania) (1) e se il regolamento controverso comporti misure di esecuzione nei confronti delle convenute (prima parte del primo motivo dell'Ungheria) (2).

35. In seguito, mi occuperò dei motivi concernenti la valutazione nel merito effettuata dal Tribunale (B), esaminando congiuntamente il motivo unico della Commissione e il terzo motivo della Germania, entrambi vertenti sull'asserita incompetenza della Commissione. Infine, concluderò valutando i motivi con cui si contestano le conseguenze tratte dal Tribunale dalle sue conclusioni nel merito (C): la portata dell'annullamento (quarto motivo della Germania) (1) e gli effetti temporali dell'annullamento (quinto motivo della Germania e secondo motivo dell'Ungheria) (2).

A. Ricevibilità dei ricorsi: legittimazione ad agire delle convenute

1. Se le convenute siano direttamente interessate

a) Argomenti delle parti

36. La seconda parte del primo motivo dell'Ungheria riguarda un asserito errore di diritto commesso Tribunale laddove ha ritenuto che le convenute fossero direttamente interessate dal regolamento controverso. L'Ungheria sostiene che il regolamento controverso riguardava direttamente soltanto i costruttori di automobili e le autorità nazionali incaricate del controllo del rispetto delle disposizioni del regolamento controverso. In particolare, secondo l'Ungheria, il Tribunale ha interpretato erroneamente l'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2007/46, poiché tale disposizione non riguarderebbe le competenze delle autorità nazionali nel settore della disciplina della circolazione o della normativa ambientale né inciderebbe sul loro esercizio. Tale disposizione avrebbe una portata più limitata. Essa mirerebbe a garantire che i veicoli nuovi siano conformi alle specifiche tecniche ivi previste.

37. Argomenti analoghi sono stati sviluppati dalla Germania nell'ambito del primo motivo. Eventuali restrizioni in cui le convenute potrebbero incorrere nell'esercizio dei loro poteri di regolamentazione nel settore del controllo della circolazione deriverebbero da altri strumenti e disposizioni del diritto dell'Unione, ma non dal regolamento controverso. In particolare, la compatibilità con il diritto dell'Unione dell'istituzione di zone a traffico limitato da parte delle autorità locali deve essere valutata alla luce della direttiva 2008/50/CE, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa¹⁴. L'ambito di applicazione e l'effetto del regolamento controverso sarebbero limitati alla fissazione di norme per l'omologazione dei veicoli a motore.

38. Anche il secondo motivo della Germania concerne la valutazione, da parte del Tribunale, della questione se le convenute siano direttamente interessate dal regolamento controverso. Tuttavia, con tale motivo, la Germania contesta al Tribunale un'asserita motivazione insufficiente a tale riguardo. In sostanza, il governo tedesco, sostenuto su tale punto dal governo slovacco e dall'ACEA, contesta al Tribunale di aver basato la sua analisi dei possibili effetti del regolamento controverso nei confronti delle convenute sulle disposizioni della direttiva 2007/46, e non su quelle di tale regolamento.

b) Analisi

39. Secondo una giurisprudenza costante, «il requisito secondo cui una persona fisica o giuridica dev'essere direttamente interessata dalla decisione oggetto del ricorso, requisito previsto all'articolo 263, quarto comma, TFUE, richiede la compresenza di due criteri cumulativi, ossia che la misura contestata, da un lato, produca direttamente effetti sulla situazione giuridica del singolo e, dall'altro, non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari incaricati della sua attuazione, la quale deve avere carattere meramente automatico e derivare dalla sola normativa dell'Unione, senza intervento di altre norme intermedie»¹⁵.

¹⁴ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008 (GU 2008, L 152, pag. 1).

¹⁵ Per un esempio recente, v. sentenza del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci (da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

40. È in tale contesto che analizzerò gli argomenti dedotti dalle ricorrenti. Ritengo che la motivazione della sentenza impugnata concernente l'incidenza diretta nei confronti delle convenute ai fini dell'articolo 263 TFUE sia sufficientemente chiara per poter essere pienamente compresa (1), ma è effettivamente viziata da un errore per quanto attiene all'interpretazione della portata dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2007/46 (2). Ciò premesso, vi sono altre ragioni per cui le convenute sono direttamente interessate ai sensi dell'articolo 263 TFUE (3).

1) Motivazione idonea

41. Secondo una giurisprudenza costante, «la motivazione di una sentenza deve far risultare in modo chiaro e inequivocabile il ragionamento seguito dal Tribunale, in modo da consentire agli interessati di conoscere le giustificazioni della decisione adottata e alla Corte di esercitare il suo sindacato giurisdizionale»¹⁶.

42. A mio avviso, il ragionamento seguito dal Tribunale per giungere alla conclusione secondo cui le convenute sono direttamente interessate dal regolamento controverso è esposto in modo chiaro. L'argomento della Germania vertente sull'asserita insufficiente motivazione della sentenza impugnata deve quindi essere respinto.

43. Il Tribunale ha dedicato una parte considerevole della sentenza impugnata (punti da 41 a 84) alla valutazione della questione se il regolamento controverso avesse inciso direttamente sulla posizione delle convenute. È vero che il ragionamento seguito dal Tribunale in tali passaggi è principalmente incentrato sul significato dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2007/46 e sulle conseguenze da esso derivanti. Tuttavia, è altrettanto vero che gli asseriti effetti derivanti dal regolamento controverso sono una conseguenza della sua interazione con tale disposizione della direttiva 2007/46. In sostanza, il Tribunale ha constatato che, come sostenuto dalle convenute, il regolamento controverso innalza, di fatto, i limiti delle emissioni di NO_x per i veicoli da immatricolare come Euro 6, mentre l'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2007/46 vieta agli Stati membri di limitare la «circolazione» dei veicoli Euro 6 per motivi ambientali.

44. La motivazione è pertanto soddisfacente: il Tribunale ha debitamente spiegato il motivo per cui, a suo avviso, il regolamento controverso ha modificato la situazione giuridica delle convenute e il motivo per cui ciò è avvenuto senza che, a tal fine, fosse necessaria l'adozione di altri atti.

45. Ciò detto, la vera questione è se tale motivazione sia fondata. In altri termini, la questione cruciale concerne la fondatezza di tale argomento: se il Tribunale abbia interpretato e applicato correttamente l'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2007/46.

46. A tal riguardo, non posso concordare con il ragionamento seguito dal Tribunale.

¹⁶ V., fra le tante, sentenza del 4 aprile 2017, Mediatore europeo/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, punto 83 e giurisprudenza ivi citata).

2) *Se l'articolo 4, paragrafo 3, circoscriva il potere delle città di limitare la circolazione di veicoli (Euro 6)*

47. In sintesi, per quanto riguarda l'incidenza diretta nei confronti delle convenute, il Tribunale ha fondato la sua conclusione su un solo elemento: l'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2007/46. Secondo il Tribunale, tale disposizione impedisce alle autorità degli Stati membri di vietare (o limitare) la circolazione di veicoli Euro 6 per motivi ambientali.

48. Non posso concordare con tale interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2007/46. A mio avviso, tale disposizione disciplina unicamente le *norme tecniche di prodotto* da stabilire ai fini dell'omologazione al momento della *prima immissione* sul mercato del veicolo. Essa non ha, né potrebbe avere, lo scopo di impedire agli Stati membri o ai loro enti locali, quali le convenute, di introdurre misure che disciplinano l'*uso successivo* dei veicoli e la loro circolazione nei rispettivi territori, in particolare per *motivi ambientali*.

49. È vero che la lettura dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2007/46 data dal Tribunale risulta, prima facie, fondata sul tenore letterale di tale disposizione. Infatti, il suo secondo comma precisa che gli Stati membri non vietano, in particolare, la «*circolazione su strada di veicoli*» se soddisfano i requisiti previsti dalla direttiva¹⁷. Pertanto, se un veicolo soddisfa le norme Euro 6, gli Stati membri, o una zona geografica di un dato Stato membro quale una regione o una città, non possono vietarne la circolazione. Infatti, se una parte di uno Stato membro vietasse l'ingresso di veicoli conformi alle norme Euro 6 in talune zone di tale Stato, come le città più grandi o aree di esse, ciò equivarrebbe, tecnicamente, a una restrizione o a un ostacolo alla «*circolazione su strada*» nel territorio di tale Stato membro.

50. Tuttavia, se tale disposizione è interpretata nella sua interezza, nel contesto di detta direttiva e alla luce dell'obiettivo perseguito dal legislatore dell'Unione, nonché tenendo conto della sua genesi, il suo significato risulta diverso, e la sua portata molto più limitata rispetto a quanto statuito dal Tribunale.

51. In primo luogo, l'ambito di applicazione limitato di tale disposizione si palesa allorché il riferimento alla circolazione dei veicoli di cui all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2007/46 non è interpretato isolatamente, bensì unitamente al resto di tale disposizione. Ai sensi di tale intero comma, gli Stati membri «non vietano, limitano o impediscono l'immatricolazione, la vendita o la messa in circolazione su strada di veicoli, componenti o entità tecniche *per motivi connessi ad aspetti della costruzione e del funzionamento contemplati dalla presente direttiva*, se soddisfano i requisiti previsti da quest'ultima»¹⁸. Pertanto, i motivi che possono impedire dette azioni degli Stati membri a riguardo sono unicamente quelli *connessi alla costruzione e al funzionamento* dei veicoli (e non motivi principalmente attinenti all'ambiente o alla salute) e *ai fini della* loro prima immissione sul mercato, della loro immatricolazione, vendita o messa in circolazione (e non del loro uso successivo o della relativa disciplina).

52. In secondo luogo, vi è il rapporto sistematico tra i due commi dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2007/46. Nonostante il fatto che soltanto il secondo comma contenga un riferimento alla «*circolazione*», vi è un chiaro parallelismo tra i due. Infatti, la loro formulazione risulta complementare: il primo comma prevede un obbligo *positivo* [gli Stati membri «immatricolano (...)»], mentre il secondo comma prevede un obbligo *negativo* [gli Stati membri «non vietano

¹⁷ Il corsivo è mio.

¹⁸ Il corsivo è mio.

(...)»]¹⁹. Tuttavia, entrambi questi obblighi condividono lo stesso scopo, ossia garantire che gli Stati membri diano attuazione alla procedura dell'Unione di omologazione dei veicoli. Pertanto, questi due commi possono essere paragonati a una fotografia e al suo negativo: ritraggono lo stesso soggetto, ma a colori invertiti. Sarebbe quindi curioso se, in una situazione del genere, l'ambito di applicazione del secondo comma risultasse improvvisamente ben più ampio del primo, il sarebbe la reale conseguenza dell'interpretazione data dal Tribunale alla disposizione di cui trattasi.

53. In terzo luogo, la posizione del Tribunale non risulta suffragata da un'analisi contestuale e teleologica di tale disposizione. Infatti, l'*obiettivo* e l'*ambito di applicazione ratione materiae* della direttiva sono alquanto specifici. Come risulta dai suoi considerando 1, 2 e 22, la direttiva 2007/46 mira a promuovere il mercato interno istituendo una procedura comunitaria di omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi fondata sul principio dell'armonizzazione totale. A tal fine, detta direttiva stabilisce, come previsto dal suo articolo 1, un quadro armonizzato contenente le disposizioni amministrative e i requisiti tecnici generali necessari per l'omologazione di tutti i veicoli nuovi che rientrano nel suo campo d'applicazione e dei sistemi, dei componenti e delle entità tecniche destinati a tali veicoli, al fine di semplificarne l'immatricolazione, la vendita e la messa in circolazione all'interno dell'(attuale) Unione.

54. Sebbene i requisiti tecnici fissati dal legislatore dell'Unione abbiano l'obiettivo, tra l'altro, di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente²⁰, è alquanto evidente che tale strumento non è inteso a disciplinare materie che si collocano al di fuori di quelle previste all'articolo 1 di detta direttiva.

55. Il Tribunale ha ammesso tale circostanza, dichiarando che «l'oggetto sostanziale di tale direttiva è l'immissione nel mercato di veicoli a motore nuovi, vale a dire la libera circolazione di taluni prodotti tra gli Stati membri, che [la direttiva] non mira in generale a delimitare le normative in materia di circolazione su strada di tali veicoli, adottate dalle autorità pubbliche degli Stati membri, e (...) non rientra nella politica dell'Unione dei trasporti o dell'ambiente»²¹.

56. Tuttavia, il Tribunale ha aggiunto, al punto successivo di detta sentenza, che ciò «non significa che qualsiasi disposizione relativa alla circolazione su strada dei veicoli a motore nuovi non trovi una collocazione nella direttiva 2007/46. Accade di frequente che una direttiva, o un'altra direttiva derivante da questa prima direttiva, contenga disposizioni che non rientrano nell'oggetto principale considerato, ma siano dirette a garantire l'effetto utile delle disposizioni adottate al fine di conseguire tale obiettivo». Dopo aver illustrato tale punto con l'ausilio di un esempio (forse non interamente pertinente) tratto dalle direttive in materia di appalti pubblici, il Tribunale ha dichiarato di voler dare priorità all'interpretazione «idonea a salvaguardare l'effetto utile della norma» e ha affermato che «[i]l riferimento alla circolazione su strada sarebbe privo di effetto utile se, come sostiene la Commissione, avesse la stessa portata o lo stesso significato dell'espressione "l'immatricolazione, la vendita o la messa in circolazione" dei veicoli»²².

¹⁹ Ciò è ampiamente vero per la maggior parte delle versioni linguistiche della direttiva, ivi comprese le versioni spagnola, ceca, tedesca, inglese, italiana, portoghese, slovacca e finlandese.

²⁰ V., in particolare, considerando 3 e 4 della direttiva 2007/46.

²¹ Punto 64 della sentenza impugnata.

²² Punto 66 della sentenza impugnata.

57. Sono d'accordo sul fatto che, in linea di principio, la direttiva potrebbe contenere disposizioni dirette ad assicurarne l'effetto utile e, a tal fine, disciplinare materie che non rientrano nel suo oggetto principale. Concordo altresì sul fatto che l'interpretazione della disposizione dell'Unione di cui trattasi non dovrebbe, per quanto possibile, privare del loro effetto utile o rendere superflue parti di tale disposizione.

58. Tuttavia, il modo in cui il Tribunale ha applicato tali principi nel caso di specie è difficile da comprendere. Se ai termini «o (...) circolazione» di cui all'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2007/46 si attribuisce il significato ad essi riconosciuto dal Tribunale, la portata e l'effetto di tale direttiva sarebbero ipso facto notevolmente estesi, ben al di là dell'oggetto e dell'obiettivo enunciati nel titolo, nei considerando e nelle principali disposizioni della direttiva. Improvvisamente, una sola parola in un'unica disposizione trasformerebbe la direttiva 2007/46 in uno strumento molto diverso, che disciplina, in una certa misura, l'uso successivo dei veicoli e che riguarda, anche se indirettamente, la disciplina della circolazione.

59. Inoltre, se l'articolo 4, paragrafo 3, fosse interpretato in tal modo, anche il suo impatto sulla politica in materia ambientale, in particolare sulla capacità degli Stati membri di lottare contro l'inquinamento, sarebbe notevole. Come rilevato dalle ricorrenti, esiste uno strumento specifico dell'Unione che riguarda tale materia: la direttiva 2008/50, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa²³. L'articolo 13 di tale direttiva prevede che gli Stati membri provvedano affinché, nell'insieme delle loro zone e dei loro agglomerati, non siano superati i valori limite di vari inquinanti, fra cui il biossido di azoto. L'articolo 23 precisa che «[s]e in determinate zone o agglomerati i livelli di inquinanti presenti nell'aria ambiente superano un valore limite o un valore-obiettivo qualsiasi (...), gli Stati membri provvedono a predisporre piani per la qualità dell'aria per le zone e gli agglomerati in questione al fine di conseguire il relativo valore limite o valore-obiettivo». Lo stesso articolo precisa che tali piani possono contenere a loro volta piani d'azione a breve termine. A tal riguardo, l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2008/50 prevede che i piani d'azione a breve termine possano, fra l'altro, «prevedere provvedimenti connessi con la circolazione dei veicoli a motore».

60. Tuttavia, se l'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2007/46 dovesse essere interpretato nel senso che introduce limiti alla facoltà per gli Stati membri di disciplinare la circolazione dei veicoli, l'interazione tra i due strumenti sarebbe, usando un eufemismo, assai poco chiara. Infatti, se realmente entrambi tali strumenti fossero connessi alla circolazione e all'uso di veicoli per motivi ambientali e di salute, sarebbe sorprendente constatare come il legislatore dell'Unione, che ha redatto i due strumenti nello stesso periodo, non abbia introdotto disposizioni dirette a disciplinarne l'interazione.

61. Alla luce di quanto precede, mi sembra che, malgrado la sua affermazione in senso contrario²⁴, il Tribunale non abbia effettuato un'analisi contestuale e teleologica della disposizione. Esso non ha interpretato tale disposizione alla luce delle altre disposizioni, dei considerando o del titolo della direttiva, che non riguardano affatto la disciplina della circolazione. Il Tribunale non ha neppure tenuto in debita considerazione il fatto che non è rinvenibile alcun riferimento alla circolazione dei veicoli nelle seguenti disposizioni o atti: i) articolo 10, paragrafo 5, del

²³ V. supra, nota 14.

²⁴ V., in particolare, punti da 67 a 69 della sentenza impugnata.

regolamento n. 715/2007, che si inserisce nello stesso contesto; ii) articolo 6, paragrafo 4, del regolamento 2018/858, che ha abrogato e sostituito la direttiva 2007/46; e, iii) ogni altro strumento analogo, adottato nello stesso contesto e per un obiettivo simile²⁵.

62. In quarto luogo, il Tribunale non ha prestato alcuna attenzione agli argomenti *storici*. Pur non essendo affatto vincolante, tale metodo interpretativo avrebbe potuto apportare un contributo prezioso, in particolare alla luce dell'argomento della Commissione secondo cui il secondo comma della disposizione di cui trattasi (che include i termini «o (...) circolazione») ha rappresentato un'aggiunta successiva nel corso del procedimento legislativo, e non era inteso ad estenderne l'ambito di applicazione²⁶. La Commissione ha spiegato che il secondo comma dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2007/46 è stato concepito come una mera clausola antielusione: una volta legalmente omologati, i veicoli non possono essere esclusi dalla circolazione mediante altre misure che costituiscono restrizioni dissimulate²⁷.

63. Gli elementi che emergono dai lavori preparatori sembrano avvalorare gli argomenti della Commissione per quanto concerne la genesi e la finalità di tale disposizione. La proposta di direttiva della Commissione²⁸ che, infatti, non includeva il secondo comma dell'articolo 4, paragrafo 3²⁹, conferma che lo strumento proposto mirava principalmente a consolidare e aggiornare l'*acquis* in tale settore e ad estenderlo ad altri tipi di veicoli³⁰. Pertanto, il nuovo strumento non era inteso a spingersi oltre l'oggetto degli strumenti precedenti. Tale elemento è importante, poiché la direttiva 70/156/CEE, di cui la direttiva 2007/46 costituisce una rifusione, riguardava unicamente le caratteristiche tecniche di un tipo di veicolo e non conteneva, come la Corte ha avuto occasione di precisare, altre «regole di circolazione stradale che devono essere rispettate dai conducenti di autoveicoli»³¹.

²⁵ V. punto 47 della sentenza impugnata, che richiama, ad esempio, il regolamento (UE) n. 167/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 febbraio 2013, relativo all'omologazione e alla vigilanza del mercato dei veicoli agricoli e forestali (GU 2013, L 60, pag. 1).

²⁶ V. punto 42 della sentenza impugnata.

²⁷ L'aggiunta del termine «circolazione» (accanto a immatricolazione e vendita) alle ipotesi in cui un veicolo può essere validamente immesso sul mercato potrebbe, infatti, essere giustificata per quanto concerne gli Stati membri nei quali un veicolo può essere legalmente messo in circolazione senza che sia stato necessariamente già immatricolato o venduto; per i variegati approcci normativi degli Stati membri nel contesto dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, v. le mie conclusioni nella causa Juliana (C-80/17, EU:C:2018:290).

²⁸ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli [COM(2003) 0418 final].

²⁹ Il contenuto di tale disposizione si limitava all'attuale l'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, ed era così formulato: «Gli Stati membri immatricolano o autorizzano la vendita o la messa in circolazione soltanto dei veicoli, dei componenti e delle entità tecniche conformi alle disposizioni della presente direttiva».

³⁰ V., ad esempio, la relazione alla proposta della Commissione di direttiva (v. supra, nota 28), in particolare pagg. da 2 a 5, da 7 a 9 e 18.

³¹ Sentenza del 13 luglio 2006, Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468, punti da 17 a 20). V. direttiva del Consiglio, del 6 febbraio 1970, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri relative all'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi (GU 1970, L 42, pag. 1).

64. Anche i successivi documenti provenienti dalla stessa istituzione³² o da altre istituzioni dell'Unione³³ confermano che la disposizione è stata modificata in una fase alquanto avanzata del procedimento e che la modifica era limitata all'obiettivo di apportare un chiarimento. Per quanto mi risulta, nei lavori preparatori non vi è traccia di una discussione concernente l'eventuale estensione dell'ambito di applicazione *ratione materiae* della direttiva³⁴.

65. Se, come sostenuto, il secondo comma è diretto a integrare e chiarire il primo comma, non vedo neppure per quale motivo l'interpretazione alternativa di tale disposizione suggerita dalla Commissione, dalla Germania e dall'Ungheria, la priverebbe del suo effetto utile, come affermato dal Tribunale³⁵.

66. In quinto luogo, non ritengo che gli altri argomenti su cui il Tribunale, nella sentenza impugnata, ha fondato la sua interpretazione della disposizione in questione siano più persuasivi. Il Tribunale ha dichiarato che «è intrinseco a una situazione derivante da un'armonizzazione totale, come quella risultante da tale direttiva, che [le autorità degli Stati membri] non possano, salvo casi particolari, opporsi *all'uso al quale è normalmente destinato un prodotto rispondente ai requisiti fissati nello strumento di armonizzazione*, salvo compromettere l'effetto utile di quest'ultimo»³⁶.

67. Certamente, tale affermazione è, in termini astratti, corretta. Tuttavia, lo ribadisco, non posso accettare le conseguenze che, secondo il Tribunale, derivano da tale dichiarazione nel caso di specie. Mi chiedo se ciò significhi che gli Stati membri non possono, in linea di principio, adottare una normativa che limiti l'uso di un veicolo Euro 6 (come veicolo destinato a trasportare passeggeri e/o merci) per motivi ambientali. Ciò non può, evidentemente, essere corretto, come il Tribunale stesso riconosce allorché afferma che gli Stati membri possono comunque organizzare giornate senza auto³⁷. Mi chiedo, quindi, in che modo una stessa misura di armonizzazione possa autorizzare e vietare lo stesso tipo di comportamento. Sembra che il ragionamento del Tribunale sia viziato da una contraddizione intrinseca.

68. All'origine di tale contraddizione sembra esservi una confusione quanto alla logica normativa e agli effetti delle norme dell'Unione in materia di integrazione positiva (armonizzazione) e integrazione negativa (norme sulla libera circolazione). Infatti, nella giurisprudenza della Corte si è posta, in passato, una questione analoga, che è stata esaminata sotto il profilo dell'articolo 34 TFUE. La Corte ha respinto, comprensibilmente, un approccio eccessivamente restrittivo a tale riguardo. Nella sentenza Mickelsson e Roos (in riferimento alle moto d'acqua), la Corte ha dichiarato che soltanto le normative nazionali aventi l'effetto di «impedire agli utilizzatori di [tali veicoli] di farne un uso *appropriato e conforme a tali prodotti o di limitarne fortemente l'uso*» costituiscono misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative all'importazione e, pertanto, devono essere debitamente giustificate³⁸. Analogamente, nella

³² V., ad esempio, comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo del 12.12.2006 [COM(2006) 0809 final], nella quale si legge che la maggior parte degli articoli era stata riformulata soltanto al fine di chiarirne la portata o significato, e che «per non creare incertezze giuridiche, [erano] stati rifiutati gli emendamenti» che estendevano il campo di applicazione della direttiva e quelli «relativi a settori già contemplati da altre legislazioni comunitarie».

³³ V., ad esempio, posizione comune dell'11 dicembre 2006, definita dal Consiglio in vista dell'adozione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli (direttiva quadro) (documento 9911/3/06, REV 3 ADD 1, pag. 7: l'emendamento dell'articolo 4, paragrafo 3 mirava a «defini[re] i limiti dei divieti, delle restrizioni o degli impedimenti [degli Stati membri]».

³⁴ Cfr. le mie conclusioni nella causa *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:319, paragrafi 60 e 61).

³⁵ Punto 66 della sentenza impugnata.

³⁶ Punto 69 della sentenza impugnata (il corsivo è mio).

³⁷ Punto 52 della sentenza impugnata.

³⁸ Sentenza del 4 giugno 2009, (C-142/05, EU:C:2009:336, punto 28).

sentenza Commissione/Italia (Rimorchi di motoveicoli), la Corte ha dichiarato che una legge italiana che vietava il traino di rimorchi da parte di motoveicoli costituiva una misura di effetto equivalente poiché ostacolava l'accesso di tali prodotti al mercato italiano³⁹.

69. In entrambi i casi, le misure nazionali sono state valutate alla luce delle norme sulla libera circolazione e sono state considerate misure di effetto equivalente *soltanto laddove* rendevano impossibile o più difficile l'accesso al mercato nazionale del prodotto in questione, poiché tale prodotto non poteva essere utilizzato o il suo utilizzo era fortemente ridotto. È vero che, in tali cause non entrava in gioco nessuno strumento di armonizzazione. Tuttavia, nelle cause in esame, la situazione non è differente sotto questo profilo: lo strumento o gli strumenti di armonizzazione invocati dalle convenute si limitano ad armonizzare le norme relative all'omologazione dei veicoli ai fini della loro *prima immissione* sul mercato. Essi non disciplinano l'*uso successivo* di veicoli (né tanto meno la loro circolazione locale) né la sua regolamentazione per motivi ambientali o di salute pubblica.

70. In tale contesto, mi sembra abbastanza chiaro che una disposizione come l'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2007/46 non osta a che gli Stati membri decidano, per motivi di interesse pubblico (attinenti, in particolare, alla sicurezza pubblica, alla salute pubblica, alla sicurezza stradale o alla protezione dell'ambiente), che tutti i veicoli o taluni tipi di veicoli (vale a dire i veicoli meno inquinanti o di dimensioni più ridotte, oppure quelli appartenenti ai residenti o alle autorità pubbliche e così via) possano circolare in determinate zone (ad esempio nei centri cittadini, nei parchi nazionali, in percorsi fuori strada, zone militari, cantieri, ecc.), in generale oppure in momenti specifici (di domenica, nel corso di giornate senza auto, durante lo svolgimento di mercati o di altri eventi culturali o sportivi e così via). In particolare, nulla in tale disposizione sembra limitare la competenza giuridica delle convenute a istituire zone di bassa emissione, fenomeno che le istituzioni dell'Unione hanno costantemente considerato in modo favorevole⁴⁰. Analogamente, gli Stati membri possono limitare, per gli stessi motivi, talune modalità di utilizzo dei veicoli (velocità, stazionamento non autorizzato, guida con bambini senza l'uso dell'equipaggiamento adeguato, ecc.)⁴¹.

71. Pertanto, una normativa locale che introduca limiti alla circolazione dei veicoli in talune zone specifiche, anche, eventualmente, mediante l'impiego di parametri di emissione più restrittivi rispetto a quelli utilizzati per la norma Euro 6, non viola la normativa dell'Unione in materia di omologazione. Tutt'al più, la sua compatibilità con il diritto dell'Unione potrebbe essere valutata ai sensi dell'articolo 34 TFUE, sulla base del criterio enunciato nelle cause Mickelsson e Roos o Commissione/Italia. Tuttavia, lo ribadisco, sebbene una determinata misura nazionale relativa all'uso successivo possa costituire una misura di effetto equivalente ai sensi dell'articolo 34 TFUE⁴², ciò non significa affatto che il diritto dell'Unione abbia realizzato un'armonizzazione positiva in tale materia o settore.

³⁹ Sentenza del 10 febbraio 2009, (C-110/05, EU:C:2009:66, punti da 54 a 58). V. anche, analogamente, sentenza del 20 marzo 2014, Commissione/Polonia (C-639/11, EU:C:2014:173, punto 52).

⁴⁰ V., ad esempio, Commissione europea, DG Ambiente, *Feasibility Study: European City Pass For Low Emission Zones* (Studio di fattibilità: City pass per zone a bassa emissione), 30 gennaio 2014; e Parlamento europeo, Dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali, *Study – Air Quality and urban traffic in the EU: best practices and possible solutions* (Studio – Qualità dell'aria e circolazione urbana nell'UE: migliori pratiche e possibili soluzioni), settembre 2018.

⁴¹ V., per analogia, sentenza del 13 luglio 2006, Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468).

⁴² In tal senso, tale misura rientrerebbe *in linea di principio* nell'ambito di applicazione dell'articolo 34 TFUE, potendo certamente essere giustificata, se proporzionata, alla luce dell'esigenza di tutela dell'ambiente e/o della salute pubblica; v. sentenze del 4 giugno 2009, Mickelsson e Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, punti da 31 a 40), e del 10 febbraio 2009, Commissione/Italia (C-110/05, EU:C:2009:66, punti da 59 a 69). V. anche sentenza del 21 dicembre 2011, Commissione/Austria (C-28/09, EU:C:2011:854, punti 125 e 140).

72. In sintesi, ritengo che il Tribunale abbia commesso un errore nel concludere che le convenute erano direttamente interessate dal regolamento controverso a causa della sua interazione con l'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2007/46.

73. Tuttavia, non è necessario annullare la sentenza impugnata poiché vi sono, a mio avviso, altre ragioni per le quali le convenute sono direttamente interessate dal regolamento controverso ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

3) *Sull'incidenza del regolamento controverso sulla situazione giuridica delle convenute*

74. Affinché un atto dell'Unione riguardi direttamente un ricorrente, occorre che esso incida sulla sua *situazione giuridica*. Ciò significa, in sostanza, che l'atto dell'Unione in questione deve modificare i diritti e gli obblighi di natura privata o pubblica che fanno capo al ricorrente⁴³.

75. Per quanto riguarda gli enti locali, la giurisprudenza indica che tali enti sono direttamente interessati da un atto dell'Unione quando sono investiti di competenze da esercitare autonomamente, nei limiti del sistema costituzionale nazionale dello Stato membro interessato, e l'atto dell'Unione impedisce loro di esercitare tali competenze come intendono⁴⁴.

76. In tale contesto, si pone l'interrogativo se il regolamento controverso impedisca alle convenute di esercitare, come intendono, le loro competenze (costituzionali) nei settori della tutela dell'ambiente e della disciplina della circolazione.

77. Confesso che, nel caso di specie, la risposta a tale questione non è agevole.

78. Non vi è dubbio che il regolamento controverso, nella parte in cui autorizza la commercializzazione di veicoli asseriti non conformi a talune norme Euro 6 (che potrebbero essere definiti come «falsi veicoli Euro 6»), possa rendere più difficile, per le convenute, l'adempimento dei loro obblighi giuridici nella lotta contro l'inquinamento. Come sostenuto e dimostrato dalle convenute, di regola, la normativa locale sulla circolazione distingue i veicoli in funzione della loro categoria «Euro»⁴⁵.

79. Tuttavia, come chiarito nella precedente sezione delle presenti conclusioni, nel regolamento controverso (o nella normativa da esso attuata) non vi è alcun elemento che possa essere interpretato nel senso che osta, da un punto di vista giuridico, a che le convenute operino una distinzione tra veicoli meno inquinanti e più inquinanti, a prescindere dalla categoria Euro cui essi appartengono, nel disciplinare la circolazione a livello locale. Certamente, nei limiti in cui le misure nazionali dovrebbero, in tal caso, fondarsi su criteri diversi dalla categoria Euro, tali misure potrebbero essere più difficili da attuare, controllare e far rispettare. Tuttavia, ciò è irrilevante alla luce della restrittiva interpretazione data all'articolo 263 TFUE. Ciò equivale a un'incidenza sulla *situazione fattuale*, e non giuridica, delle convenute, il che è insufficiente a renderle direttamente interessate ai sensi dell'articolo 263 TFUE⁴⁶.

⁴³ V. più in dettaglio e con altri riferimenti, le mie conclusioni nella causa Région de Bruxelles-Capitale/Commissione (C-352/19 P, EU:C:2020:588, paragrafo 46).

⁴⁴ V., in particolare, sentenze del 2 maggio 2006, Regione Siciliana/Commissione (C-417/04 P, EU:C:2006:282, punti da 23 a 32), del 30 aprile 1998, Vlaams Gewest/Commissione (T-214/95, EU:T:1998:77, punto 29), e del 23 ottobre 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa/Commissione (T-269/99, T-271/99 e T-272/99, EU:T:2002:258, punto 41).

⁴⁵ V. punto 82 della sentenza impugnata.

⁴⁶ V., in tal senso, ordinanza del 6 settembre 2011, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio (T-18/10, EU:T:2011:419, punto 75).

80. Ciò detto, non ritengo che l'analisi dell'incidenza diretta possa fermarsi a questo punto. Il criterio giuridico elaborato dalla giurisprudenza per quanto riguarda l'incidenza diretta sugli enti locali o regionali, quali le convenute, consiste nello stabilire se l'atto dell'Unione impugnato impedisca a tali soggetti di esercitare *come intendono* le loro competenze autonome⁴⁷.

81. Mi sembra che vi siano diversi modi per interpretare tale espressione. Da un lato, potrebbe essere suggerita un'interpretazione particolarmente restrittiva, ai sensi della quale si ha «incidenza diretta» soltanto nella misura in cui l'atto dell'Unione impugnato rende *impossibile* a tali enti l'esercizio delle loro competenze. In tal caso, gli enti locali potrebbero impugnare soltanto gli atti dell'Unione che impongono loro di astenersi totalmente dall'esercitare le loro competenze oppure di esercitarle in un modo molto specifico, non lasciando quindi alcuna altra opzione. Dall'altro lato, è possibile anche un'interpretazione generosa, ai sensi della quale un mero *impatto* sulla libertà di tali enti di esercitare le loro competenze autonome sarebbe sufficiente a far sorgere la legittimazione ad agire. In tal caso, gli enti locali potrebbero impugnare gli atti dell'Unione che producono un certo impatto sul margine di discrezionalità di cui essi dispongono in forza del diritto nazionale.

82. Ritengo che la lettura più razionale dell'articolo 263 TFUE si collochi nel mezzo di questi due estremi.

83. È vero che dal testo stesso del criterio concepito dai giudici dell'Unione sembra scaturire un'interpretazione alquanto generosa: impedire a tali enti di esercitare *come intendono* le loro competenze. Il criterio non menziona un'impossibilità assoluta, né una privazione totale di discrezionalità. Sulla base della sua formulazione, *qualsiasi limitazione* all'esercizio dei loro poteri giuridici sembra rientrare nel suo ambito di applicazione.

84. Orbene, una siffatta «ampia» interpretazione di detto criterio sarebbe effettivamente difficile da conciliare con la giurisprudenza generale della Corte in materia di articolo 263 TFUE. Tale giurisprudenza esige, in particolare, che possa essere dimostrato un *nesso causale diretto* tra l'atto dell'Unione impugnato e la modifica della situazione giuridica del ricorrente⁴⁸. Inoltre, i giudici dell'Unione hanno altresì precisato che il semplice fatto che un ente locale possieda *alcune competenze* – in quanto organo responsabile, sul suo territorio, per questioni economiche, sociali o ambientali – per quanto concerne la materia disciplinata da un atto dell'Unione avente portata generale non può essere di per sé sufficiente affinché tale atto lo «riguard[i]» ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE⁴⁹.

85. Pertanto, non credo che l'impossibilità di esercitare le loro competenze «come intendono» possa, in pratica, essere ridotto al non essere del tutto possibile esercitare tali competenze, senza ignorare completamente la giurisprudenza esistente. Inoltre, in tal caso, la giurisprudenza in

⁴⁷ V., supra, paragrafo 75 delle presenti conclusioni.

⁴⁸ V., in tal senso, sentenze dell'11 luglio 1984, *Commune de Differdange e a./Commissione* (222/83, EU:C:1984:266, punti da 10 a 12), e del 27 aprile 1995, *CCE Vittel/Commissione* (T-12/93, EU:T:1995:78, punto 58). V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa A e a. (C-158/14, EU:C:2016:734, paragrafo 78), e le mie conclusioni nella causa *Région de Bruxelles-Capitale/Commissione* (C-352/19 P, EU:C:2020:588, paragrafo 48).

⁴⁹ V. ordinanza del 19 settembre 2006, *Benkö e a./Commissione* (T-122/05, EU:T:2006:262, punto 64).

materia di legittimazione ad agire ai sensi dell'articolo 263 TFUE non sarebbe conforme (ancora una volta) a quella in numerosi altri settori del diritto dell'Unione, che continuano a muoversi in una direzione esattamente opposta⁵⁰.

86. Di conseguenza, ritengo che occorra interpretare il criterio elaborato dalla Corte nel senso che riconosce la legittimazione ad agire agli enti locali o regionali quando è possibile individuare un *rapporto diretto di causa ed effetto* tra l'atto dell'Unione impugnato e l'esercizio di una *competenza giuridica specifica autonoma* di un ente locale. Tale rapporto sussiste quando l'atto dell'Unione costituisce il *fattore determinante* che impedisce alle autorità locali o regionali di esercitare le loro competenze o le obbliga ad agire, modificando notevolmente il modo in cui esse possono esercitare legittimamente tali poteri.

87. Stando così le cose, ci si chiede se le convenute soddisfino tale criterio.

88. Alla luce di tutti gli elementi di diritto e di fatto di cui al fascicolo, tutto sommato, sarei incline, anche se di poco, a fornire una risposta positiva a tale questione. Infatti, il regolamento controverso incide, di fatto, sul modo in cui le convenute possono esercitare legittimamente le loro competenze specifiche nel settore della tutela dell'ambiente e della salute pubblica allorché, come sono giuridicamente tenute a fare, adottano misure per combattere l'inquinamento e garantire di livelli adeguati di qualità dell'aria.

89. Il fatto che le convenute godano, sul piano costituzionale, di *competenze specifiche* nei settori della tutela dell'ambiente e della disciplina della circolazione è già stato accertato dal Tribunale e non risulta essere oggetto di contestazione da parte delle ricorrenti. A tal riguardo, vorrei aggiungere che, nell'ambito dei loro ordinamenti giuridici, sulle convenute gravano persino *obblighi giuridici* in materia. Trattasi di un elemento importante, poiché ciò distingue le convenute dalle altre autorità nazionali nell'Unione, che possono essere interessate dal regolamento controverso soltanto indirettamente, nella misura in cui sono incaricate di garantire il benessere generale dei loro cittadini. A fortiori, tale elemento distingue le convenute da qualsiasi persona fisica residente nell'Unione che potrebbe ritenere di essere interessata dal regolamento controverso per il solo fatto di respirare aria inquinata.

90. La questione cruciale diviene quindi stabilire se il regolamento controverso incida sostanzialmente sull'esercizio di tali competenze da parte delle convenute, al fine di adempiere i loro obblighi giuridici.

91. In primo luogo, le parti concordano sul fatto che, in forza del diritto nazionale, enti locali quali le convenute sono responsabili per l'adozione di varie misure per combattere l'inquinamento e garantire determinati livelli di qualità dell'aria, al fine di preservare la salute e la sicurezza dei cittadini. Tali misure possono essere necessarie, il che è determinante in tale contesto, *al fine di*

⁵⁰ Di *converso*, si consideri, ad esempio, l'insistenza della Corte sul principio di effettività, applicabile per quanto concerne l'accesso ai giudici nazionali degli individui che invocano i loro diritti fondati sul diritto dell'Unione, inizialmente concepito come precludere la mera «impossibilità» – sentenza del 16 dicembre 1976, Rewe-Zentralfinanz e Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, punto 5); e, in seguito, esteso a situazioni nel senso di precludere l'«impossibilità o l'eccessiva difficoltà» – sentenza del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 83); nel tempo, esso è stato ulteriormente ampliato, includendovi altri elementi della tutela giurisdizionale effettiva prevista all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») – sentenza del 12 luglio 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, punto 48); e, da ultimo, tale principio è stato ampliato in misura persino maggiore, unitamente all'articolo 19, paragrafo 1, TUE, dotato dello stesso contenuto dell'articolo 47 della Carta, includendovi altresì situazioni che, in senso stretto, non rientrano neppure nel diritto dell'Unione nella sua accezione tradizionale – sentenza del 2 marzo 2021, A.B. e a. (Nomina dei giudici della Corte suprema – Ricorsi) (C-824/18, EU:C:2021:153, punto 143). Indubbiamente, tuttavia, si tratta di questioni molto diverse, l'una concernente l'accesso effettivo ai giudici nazionali ai fini dell'eventuale tutela dei diritti soggettivi fondati sul diritto dell'Unione, e l'altra relativa all'accesso ai giudici dell'Unione ai sensi dell'articolo 263 TFUE ai fini dell'eventuale tutela dei diritti soggettivi fondati sul diritto dell'Unione.

conformarsi ad obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, come quelli che scaturiscono dalle disposizioni della direttiva 2008/50. Come ricordato supra, al paragrafo 59, tale direttiva impone agli Stati membri di rispettare gli standard europei in materia di qualità dell'aria (in prosieguo: gli «SAQ») e, a tal fine, adottare piani per la qualità dell'aria (ivi compresi piani di azione a breve termine) (in prosieguo: i «PQA»), per zone e agglomerati specifici in cui gli inquinanti superano i limiti.

92. In secondo luogo, è altresì pacifico che le grandi città europee, come le convenute, sono afflitte da un inquinamento derivante, in gran parte, dalle emissioni di veicoli. Ciò è particolarmente vero per quanto riguarda le emissioni di NO_x nelle grandi città, prodotte principalmente dalla circolazione stradale locale e che, in quanto tali, risultano sovente ben oltre i limiti legali applicabili⁵¹.

93. In terzo luogo, le prove realizzate dopo lo scandalo «dieselgate» hanno evidenziato che *quasi tutti* i veicoli leggeri a diesel Euro 5 e Euro 6 superavano ampiamente i limiti applicabili di NO_x⁵². Pertanto, ad oggi, l'introduzione di tali norme non ha migliorato sostanzialmente la situazione in materia di emissioni di NO_x⁵³.

94. In quarto luogo, è difficilmente contestabile anche il fatto che se le istituzioni dell'Unione, come sostengono le convenute, non si sforzano per assicurare il rispetto dei limiti indicati nella «loro stessa normativa» in materia di emissioni inquinanti dei veicoli, l'onere di adottare misure volte a garantire la qualità dell'aria si sposta, logicamente, sulle autorità degli Stati membri. Ciò è particolarmente vero per quanto riguarda le autorità nazionali responsabili per la disciplina della circolazione, in particolare quelle che operano nelle zone più inquinate. Tali autorità sono evidentemente tenute ad agire il prima possibile, tenuto conto del normale ciclo di vita dei veicoli leggeri. Inoltre, e non si può non scorgere una certa ironia in tale fatto, la Commissione sta invitando le autorità nazionali a muoversi *rapidamente e vigorosamente* in tale settore, dopo aver recentemente fatto dell'avvio di procedimenti per inadempimento nei confronti degli Stati membri che non rispettano gli SQA una sua priorità⁵⁴.

95. A tal fine, autorità nazionali quali le convenute sono quindi tenute ad adottare determinate misure, anche nel contesto dei PQA, che, probabilmente, sarebbero state meno restrittive, se non addirittura superflue, se l'Unione avesse vietato l'immatricolazione e la vendita di veicoli non conformi alle proprie norme in materia di emissioni. Pertanto, inevitabilmente, la scelta delle misure che devono essere adottate dalle convenute, nonché le modalità di attuazione delle stesse, subisce una limitazione, come conseguenza diretta del regolamento controverso. Il margine di manovra nell'adempimento dei loro obblighi giuridici, ai sensi tanto del diritto dell'Unione, quanto del diritto nazionale, è notevolmente ridotto, obbligandole pertanto a svolgere in modo diverso i compiti a tal fine richiesti.

⁵¹ V., in particolare, relazione della Commissione – Prime prospettive in materia di aria pulita, COM/2018/446 final/2, pag. 2; e comunicazione della Commissione – Un'Europa che protegge: aria pulita per tutti, COM (2018)330 final, punto 3.1.

⁵² V. supra, nota 11.

⁵³ V., in particolare, Parlamento europeo, Relazione sull'inchiesta sulla misurazione delle emissioni nel settore automobilistico (2016/2215(INI)), del marzo 2017, pag. 28.

⁵⁴ V., ad esempio, per quanto riguarda i limiti delle emissioni di NO₂, sentenze del 24 ottobre 2019, Commissione/Francia (Superamento dei valori limite per il biossido di azoto) (C-636/18, EU:C:2019:900), e del 3 giugno 2021, Commissione/Germania (Valori limite – NO₂) (C-635/18, non pubblicata, EU:C:2021:437). Sulla questione, connessa, dei livelli di PM₁₀, v. sentenze del 22 febbraio 2018, Commissione/Polonia (C-336/16, EU:C:2018:94); del 30 aprile 2020, Commissione/Romania (C-638/18, non pubblicata, EU:C:2020:334); e del 10 novembre 2020, Commissione/Italia (C-644/18, EU:C:2020:895). Non è affatto un caso il fatto che la maggior parte delle cause in questo settore riguardi i più grandi agglomerati dei rispettivi Stati membri.

96. È vero che, come è stato suggerito in precedenza⁵⁵, le città o altri enti regionali conservano, tecnicamente, le loro competenze a disciplinare, ai sensi del diritto nazionale e come esse intendono, la circolazione locale per motivi ambientali o di salute pubblica, indipendentemente dalla questione se siano rispettate le norme Euro 6 «vere» o «false». Se tali autorità lo desiderano, possono adottare divieti relativi ai veicoli Euro 6 o persino introdurre le proprie norme Euro 7 o Euro 8. Esse sono sempre legittimate a stabilire che solo talune auto possono entrare nel centro città o che la circolazione degli autoveicoli è autorizzata soltanto in determinati periodi o giorni, oppure è totalmente vietata.

97. Tuttavia, resta il fatto che l'esercizio delle loro competenze e dei loro obblighi giuridici è stato reso infinitamente più difficile. Una regolamentazione ragionevole della circolazione locale per motivi ambientali e di salute pubblica deve rispettare taluni criteri più ampi e standardizzati. Nessuno può seriamente sostenere che ogni grande città o regione d'Europa dovrebbe ora cominciare a redigere un proprio elenco dei veicoli ammessi nel centro città, con stazioni di misurazione delle emissioni alle porte della città. Tuttavia, l'impossibilità di avvalersi (a tal fine) di categorie e di norme dell'Unione definite significa che le città devono individuare i loro propri criteri, che inevitabilmente susciteranno discordie in termini di costi sociali o finanziari per i residenti locali o taluni gruppi di residenti, potendo infine esporre le città ad eventuali procedimenti giudiziari fondati su discriminazioni e/o sulla limitazione arbitraria dell'accesso o della libera circolazione⁵⁶.

98. Il compito non invidiabile di affrontare tutte queste decisioni (certamente complesse) – e l'eventuale responsabilità ad esse connessa – è semplicemente passato a (gli Stati membri e le loro) autorità locali, alla stregua di una «patata bollente». Tali autorità possono quindi finire per essere costrette ad adottare misure draconiane e impopolari per garantire il rispetto del diritto dell'Unione, per il fatto stesso che la Commissione ha scelto di tollerare altre violazioni del diritto dell'Unione.

99. Sugerire, in una situazione del genere, che la posizione degli enti locali sia pregiudicata soltanto in fatto, e non in diritto, dal regolamento controverso sarebbe una conclusione estremamente formalista⁵⁷, se non totalmente cinica. In realtà, un'asserita omissione da parte della Commissione di vigilare sul rispetto dei limiti di emissioni di NO_x produce necessariamente un impatto diretto e significativo sul modo in cui enti quali le convenute devono esercitare le loro competenze giuridiche autonome nei settori della tutela dell'ambiente e della disciplina della circolazione⁵⁸.

100. Sotto quest'ultimo profilo, l'impatto sulla posizione delle convenute è *giuridico, e non meramente fattuale*. Riconosco senz'altro che tracciare una linea di demarcazione tra elementi di diritto e di fatto in situazioni come quella di cui trattasi è tutt'altro che facile. Certamente, le convenute sono interessate anche sotto un profilo fattuale, come chiunque altro: esse sono tenute

⁵⁵ Come suggerito nella sezione precedente, in particolare al paragrafo 70 delle presenti conclusioni.

⁵⁶ Per un'altra illustrazione del modo in cui taluni criteri di selezione o di accesso a beni pubblici ristretti (che si tratti di politica in materia di alloggio o di accesso delle auto ai centri di città) possano avere notevoli implicazioni sociali per taluni gruppi, v. le mie conclusioni nelle cause riunite *Cali Apartements e HX* (C-724/18 e C-727/18, EU:C:2020:251, paragrafi da 121 a 136).

⁵⁷ V., in tal senso, sentenze del 17 gennaio 1985, *Piraiki-Patraiki e a./Commissione* (11/82, EU:C:1985:18, punti da 6 a 10), e del 13 marzo 2008, *Commissione/Infront WM* (C-125/06 P, EU:C:2008:159).

⁵⁸ È interessante notare che in un recente procedimento per infrazione il governo tedesco ha sostenuto che il superamento dei valori di NO₂ in alcune zone della Germania era essenzialmente imputabile alla Commissione, poiché per diversi anni tale istituzione non aveva agito per garantire il rispetto delle disposizioni del regolamento n. 715/2007 concernente le emissioni in condizioni di guida reali. Il governo tedesco ha sostenuto che l'inerzia della Commissione ha reso più difficile, se non impossibile, rispettare i limiti di NO₂ fissati dalla direttiva 2008/50. V. sentenza del 3 giugno 2021, *Commissione/Germania (valori limite – NO₂)* (C-635/18, non pubblicata, EU:C:2021:437, punti 22, 68, 73, 125 e 126).

ad accettare la normativa dell'Unione come un fatto e come punto di partenza per le loro azioni successive. Tuttavia, *oltre a ciò*, vi è anche un elemento di incidenza di tipo giuridico. Il regolamento controverso produce un impatto diretto sul modo in cui le convenute eserciteranno i loro diritti e obblighi giuridici.

101. Un semplice esperimento mentale può contribuire a illustrare tale aspetto. Supponiamo che le convenute debbano essere considerate interessate in fatto e non in diritto, ci si chiede, in tal caso, chi potrebbe essere giuridicamente interessato da una siffatta normativa. Il governo ungherese ha suggerito che soltanto i costruttori di veicoli e le autorità nazionali incaricate di valutare il rispetto delle disposizioni del regolamento controverso potrebbero essere giuridicamente interessati⁵⁹. Tuttavia, mi chiedo in che modo un costruttore di veicoli possa essere giuridicamente interessato in misura maggiore da una normativa che è tenuto a rispettare nel caso in cui intenda commercializzare i suoi prodotti non ancora fabbricati⁶⁰. Un costruttore non vanta alcun diritto quanto all'adozione di una data normativa, contenente determinate norme o valori. Di conseguenza, una nuova normativa che imponga nuove regole non può, per definizione, incidere sulla sua situazione giuridica (ai fini dei diritti e degli obblighi esistenti), poiché, in primis, esso non possiede alcun diritto (futuro) a tale riguardo. Lo stesso vale, a fortiori, per le autorità nazionali incaricate di verificare il rispetto dei valori delle emissioni previsti dalla normativa dell'Unione. Mi chiedo quali sarebbero i diritti o gli obblighi giuridici di un'istituzione centrale nazionale incaricata dell'omologazione dei veicoli (indipendente dallo Stato membro del quale costituisce, probabilmente, un mero organo). Per entrambi questi tipi di soggetti, i nuovi valori che essi dovranno rispettare in futuro (l'uno fabbricando veicoli conformi a tali specifiche qualora intenda ottenere la loro omologazione, e l'altra controllando tale conformità alle suddette specifiche) costituiscono semplicemente dei punti di partenza fattuali, che, tuttavia, non producono alcuna reale incidenza diretta e immediata sulla loro situazione giuridica.

102. Non intendo affermare che concordo con tale tesi riduttiva. L'argomento appena esposto è inteso semplicemente a mostrare che, accogliendo una visione espansionista di un interesse meramente fattuale, ed escludendo qualsiasi interesse giuridico, nessuno sarebbe mai giuridicamente interessato da un atto di diritto dell'Unione.

103. Infine, vi sono tre ragioni sistematiche più ampie per accogliere un'interpretazione equilibrata dell'articolo 263, quarto comma, TFUE qualora i ricorrenti siano enti regionali degli Stati membri. Poiché esse si sovrappongono in larga misura con gli argomenti già esposti, a tale riguardo, nelle mie conclusioni nella causa Regione di Bruxelles-Capitale⁶¹, posso essere conciso.

104. In primo luogo, un'applicazione *eccessivamente* restrittiva dell'articolo 263 TFUE nei confronti degli enti locali sarebbe, presumibilmente, difficilmente conciliabile con alcuni principi costituzionali di base, segnatamente quelli sanciti all'articolo 4, paragrafi 2 e 3, TUE.

⁵⁹ V., *supra*, paragrafo 36 delle presenti conclusioni.

⁶⁰ Nell'ambito di tale dimensione, che, in primis, si sovrappone potenzialmente all'assenza di interesse ad agire – v., ad esempio, sentenza del 4 giugno 2015, *Andechser Molkerei Scheitz/Commissione* (C-682/13 P, non pubblicata, EU:C:2015:356, punto 25), o del 23 novembre 2017, *Bionorica e Diapharm/Commissione* (C-596/15 P e C-597/15 P, EU:C:2017:886, punto 85). In quest'ultima causa (al punto 115), la Corte ha negato l'esistenza di un interesse ad agire di un ricorrente che, al momento del deposito del ricorso, non aveva ancora fabbricato il prodotto in questione ai sensi del regime giuridico specifico contestato, e ha dichiarato il ricorso irricevibile.

⁶¹ Conclusioni nella causa *Région de Bruxelles-Capitale/Commissione* (C-352/19 P, EU:C:2020:588, paragrafi da 46 a 63 e da 129 a 147). È vero che, evidentemente, tali argomenti non hanno convinto la Corte in termini di esito della causa di cui alla sentenza del 3 dicembre 2020, *Région de Bruxelles-Capitale/Commissione* (C-352/19 P, EU:C:2020:978). Tuttavia, è altresì vero che nessuno degli argomenti è stato ivi contraddetto o respinto dalla Corte in alcun modo, direttamente o indirettamente.

105. Da un lato, un approccio che consideri irrilevante, ai fini del controllo giurisdizionale a livello dell'Unione, il ruolo costituzionale svolto, a livello nazionale, dagli enti regionali e locali, sarebbe difficilmente conforme all'articolo 4, paragrafo 2, TUE che impone all'Unione di rispettare, in particolare, l'identità nazionale degli Stati membri «insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali».

106. Dall'altro lato, un accesso più ampio al foro giudiziario dell'Unione da parte degli enti infrastatali appare come la contropartita logica (e quasi inevitabile) dei numerosi e ampi obblighi che il diritto dell'Unione pone in capo a tali enti. Non si tratta soltanto dell'obbligo generale di adottare tutte le misure necessarie all'attuazione del diritto dell'Unione e di garantirne l'applicazione, nonché di astenersi dall'adottare misure che potrebbero privare il diritto dell'Unione del suo effetto utile, ma anche degli obblighi assai concreti e specifici nei settori delle singole politiche, come dimostrato anche dalla presente causa. Il principio di leale cooperazione, sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, deve evidentemente applicarsi in entrambi i sensi⁶².

107. In secondo luogo, privare enti quali le convenute della possibilità di contestare atti dell'Unione che incidono in modo significativo sull'esercizio di talune competenze ad esse attribuite a livello costituzionale potrebbe condurre a ciò che non posso esimermi dal definire come una «situazione costituzionalmente malsana» in termini di incentivi e controllo. Infatti, non è raro che atti delegati o di esecuzione dell'Unione siano il risultato di un certo tipo di accordo (giuridicamente previsto) raggiunto da un'istituzione dell'Unione con l'industria o con le parti interessate. In tali casi, un approccio restrittivo alla nozione di «incidenza diretta» può significare che l'unica categoria di ricorrenti che (probabilmente) godrà di legittimazione ad agire dinanzi ai giudici dell'Unione è costituita, appunto, dai membri di tale industria. Tuttavia, è poco probabile che ciò costituisca il miglior incentivo per le negoziazioni con le pertinenti parti interessate e per un risultato legislativo equilibrato, se l'assenza effettiva di una contestazione di tale risultato è subordinata alla produzione di una normativa che aggradi l'industria interessata.

108. In terzo luogo, sul piano istituzionale, rimango perplesso di fronte a una struttura giudiziaria, e a una politica giudiziaria in atto che la fossilizza, che, limitando l'accesso diretto ai giudici dell'Unione, affida le cause in cui è in gioco la validità di atti dell'Unione ai giudici nazionali, con la conseguenza che, in definitiva, tali cause giungeranno dinanzi alla Corte di giustizia molti anni più tardi, attraverso il procedimento di rinvio pregiudiziale⁶³. Tale combinazione di procedimenti complessa e onerosa in termini di tempo è semplicemente irragionevole, tenuto conto della più recente riforma della struttura giudiziaria dell'Unione, che ha fornito al Tribunale i mezzi necessari all'adempimento della sua missione costituzionale di organo giurisdizionale di primo grado che, nell'ambito della sua competenza, può esercitare un sindacato giurisdizionale completo, esaminando sia il diritto, sia i fatti pertinenti⁶⁴.

109. Tutto ciò quanto precede si applica, a fortiori, in cause che riguardano settori tecnici complessi, in cui, ai fini della decisione, la ripartizione dei compiti nel quadro del procedimento pregiudiziale potrebbe essere, nella pratica, non ottimale. Da un lato, è poco probabile che un giudice nazionale, talora persino un giudice di primo grado investito di una materia alquanto diversa, proceda a una valutazione preliminare dettagliata, fattuale e tecnica delle questioni

⁶² V., più in dettaglio, le mie conclusioni nella causa Région de Bruxelles-Capitale/Commissione (C-352/19 P, EU:C:2020:588, paragrafo 80).

⁶³ Come evidenziato dalle cause pendenti concernenti lo scandalo «dieselgate» (v. supra, nota 10), è probabile che tale questione, in un modo o nell'altro, occuperà gli organi giurisdizionali (dell'Unione) negli anni a venire.

⁶⁴ V. gli argomenti sviluppati nelle mie conclusioni nella causa Région de Bruxelles-Capitale/Commissione (C-352/19 P, EU:C:2020:588, paragrafi da 137 a 147). Più recentemente, v. anche le mie conclusioni nella causa FBF (C-911/19, EU:C:2020:294, paragrafo 148).

rilevanti ai fini dell'interpretazione del diritto dell'Unione da effettuarsi da parte della Corte⁶⁵. Dall'altro, non spetta alla Corte di giustizia nell'ambito di un procedimento pregiudiziale, valutare i fatti. In tal modo, vi è il rischio che questioni tecniche assai complesse, che sono destinate a influenzare il risultato dell'interpretazione o della validità del diritto dell'Unione, non siano esaminate in entrambi i procedimenti⁶⁶.

110. Alla luce di quanto precede, e nonostante l'errore di diritto commesso a tale riguardo dal Tribunale, suggerisco alla Corte di giustizia di respingere la seconda parte del primo motivo di impugnazione dell'Ungheria, nonché il primo e il secondo motivo di impugnazione della Germania. Le convenute sono direttamente interessate.

2. Se il regolamento controverso comporti misure di esecuzione

a) Argomenti delle parti

111. La prima parte del primo motivo di impugnazione dell'Ungheria riguarda la constatazione del Tribunale, contenuta nel punto 40 della sentenza impugnata, secondo cui il regolamento controverso non comportava *misure di esecuzione* nei confronti delle convenute. In sostanza, l'Ungheria ritiene che il regolamento controverso non produca, di per sé, alcun effetto giuridico ed esiga l'adozione di vari atti a livello nazionale per poter spiegare qualsiasi effetto giuridico.

b) Analisi

112. A mio avviso, tale motivo dovrebbe essere respinto.

113. Dalla giurisprudenza discende che, nella valutazione della questione se un atto regolamentare comporti misure di esecuzione, occorre far riferimento alla posizione del ricorrente e all'oggetto del ricorso⁶⁷. È quindi irrilevante accertare se l'atto di cui trattasi comporti misure di esecuzione nei confronti di altri singoli⁶⁸ e se altre parti dell'atto impugnato, non contestate dal ricorrente, comportino misure di esecuzione⁶⁹. Ciò che è essenziale, in tale

⁶⁵ V., per un esempio, sentenza del 1° ottobre 2019, *Blaise e a.* (C-616/17, EU:C:2019:800). In tale causa, il fatto che il sig. Blaise e altre persone avessero fatto irruzione in negozi situati nel dipartimento dell'Ariège (Francia) e avessero danneggiato alcuni bidoni di diserbanti contenenti glifosato, nonché alcune vetrine, aveva determinato l'avvio di un procedimento penale a carico di dette persone per danneggiamento o deterioramento di beni altrui. Su tale base, e a seguito di un'ordinanza di rinvio adottata (in primo grado) dal Tribunal correctionnel de Foix (Tribunale penale di Foix, Francia) adito in primo grado, concernente le accuse penali formulate nei confronti dei soggetti interessati, la Corte ha valutato diverse questioni tecniche alquanto complesse in merito alla validità del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE (GU 2009, L 309, pag. 1) nell'ambito dell'autorizzazione del glifosato come sostanza attiva. Parallelamente, la medesima questione (ossia la proroga dell'autorizzazione del glifosato come sostanza attiva) non poteva essere esaminata dal Tribunale nell'ambito del ricorso diretto proposto dalla Regione di Bruxelles-Capitale a causa dell'assenza di incidenza diretta nei confronti di quest'ultima – sentenza del 3 dicembre 2020, *Région de Bruxelles-Capitale/Commissione* (C-352/19 P, EU:C:2020:978).

⁶⁶ Per un altro esempio, v. sentenza del 25 luglio 2018, *Confédération paysanne e a.* (C-528/16, EU:C:2018:583), in cui una serie di premesse tecniche di fatto formulate in tale sentenza sono state in seguito contestate dalla comunità scientifica internazionale. Per una sintesi (forse più neutra) di tali contestazioni, v. la dichiarazione del gruppo di consulenti scientifici principali (della Commissione europea), *A scientific perspective on the regulatory status of products derived from gene editing and the implications for the GMO Directive of 13 November 2018* (Un approccio scientifico allo stato della disciplina dei prodotti derivanti dalla modificazione genetica e delle implicazioni per la direttiva OGM, del 13 novembre 2018), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2018 (DOI 10.2777/407732).

⁶⁷ V., in particolare, sentenza del 19 dicembre 2013, *Telefónica/Commissione* (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punti 30 e 31).

⁶⁸ V., in particolare, sentenza del 6 novembre 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci* (da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punti da 63 a 65).

⁶⁹ V., in tal senso, sentenza del 19 dicembre 2013, *Telefónica/Commissione* (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punto 31).

contesto, è stabilire se gli effetti giuridici concreti che modificano la posizione del ricorrente si producano nei confronti di tale persona per effetto dell'atto dell'Unione impugnato o di qualsiasi altro atto adottato dall'Unione o dallo Stato membro in questione⁷⁰.

114. In tale contesto, e tenuto conto della posizione delle convenute e dell'oggetto del presente procedimento, mi sembra che il Tribunale non sia incorso in errore nell'affermare che, per quanto concerne la situazione *specifica* delle convenute, il regolamento controverso non comportava misure di esecuzione ai fini dell'articolo 263, quarto comma, terza frase, TFUE.

115. Qualora si ritenga che il regolamento controverso consenta l'omologazione di «falsi veicoli Euro 6», permettendo in tal modo la commercializzazione di tali veicoli e, di conseguenza, la loro circolazione, l'incidenza sulla capacità giuridica delle convenute di esercitare le loro competenze come intendono, sarebbe diretta e immediata. Nessun altro atto dell'Unione o nazionale è necessario per legare le mani delle convenute (metaforicamente parlando). In altri termini, vi è un rapporto di causa ed effetto tra le norme dell'Unione contestate dalle convenute e la modifica del loro status giuridico.

116. Sarebbe irragionevole e artificioso sostenere che gli enti infrastatali debbano attendere la prima homologazione di un «falso veicolo Euro 6» per contestare tale homologazione dinanzi a un giudice nazionale e, nell'ambito di tale procedimento, eccepire l'invalidità della normativa dell'Unione attuata. Nessuno di tali atti di esecuzione sarebbe, evidentemente, un atto adottato «nei confronti» delle convenute. Dunque, per quanto riguarda gli effetti giuridici contestati dalle convenute (la modifica implicita o occulta delle norme Euro 6), l'atto dell'Unione controverso è chiaramente, prendendo in prestito i termini dell'avvocato generale Cruz Villalón, «pienamente e autonomamente operativ[o]»⁷¹.

117. Di conseguenza, occorre respingere la prima parte del primo motivo di impugnazione dell'Ungheria.

B. Valutazione nel merito: sull'incompetenza della Commissione

a) Argomenti delle parti

118. Con il suo terzo motivo di impugnazione, la Germania sostiene che il Tribunale avrebbe interpretato erroneamente l'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento n. 715/2007 per giungere alla conclusione che la Commissione non era competente ad adottare il regolamento controverso. La Germania afferma che la Commissione gode di un ampio margine di discrezionalità, sia per quanto concerne la qualificazione di una disposizione come «non essenziale», sia in relazione agli effetti concreti di una disposizione. Qualora tale margine di discrezionalità sia tenuto debitamente in considerazione, l'introduzione delle prove RDE in quanto tali, di un fattore di conformità per tali prove e di norme transitorie dovrebbe essere considerata un elemento non essenziale ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, di detto regolamento.

⁷⁰ V., in particolare, sentenze del 13 marzo 2018, European Union Copper Task Force/Commissione (C-384/16 P, EU:C:2018:176, punti da 43 a 45), e del 18 ottobre 2018, Internacional de Productos Metálicos/Commissione (C-145/17 P, EU:C:2018:839, punti 56 e 57).

⁷¹ Conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nella causa T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione (C-456/13 P, EU:C:2014:2283, paragrafo 32).

119. Anche il motivo unico di impugnazione della Commissione verte sulle conclusioni del Tribunale relative alla sua asserita incompetenza ad adottare il regolamento controverso. La Commissione non contesta che, come rilevato dal Tribunale al punto 118 della sentenza impugnata, i limiti di emissione di NO_x costituiscano un elemento essenziale del regolamento n. 715/2007. Tuttavia, la Commissione ritiene che tale elemento non sia stato modificato. Sarebbe significativo, al riguardo, il fatto che il Tribunale faccia riferimento a una modifica «di fatto» del limite (ai punti 128, 137 e 144 della sentenza impugnata), riconoscendo al contempo che tali limiti non sono stati giuridicamente modificati (punto 150 di tale sentenza).

120. La Commissione sottolinea che il regolamento n. 715/2007 non conteneva disposizioni specifiche sul modo in cui le emissioni devono essere verificate. Secondo la Commissione, dunque, il Tribunale confonde il metodo di verifica del limite con la modifica di tale limite. Poiché le precedenti prove di laboratorio, il NEDC, e le nuove prove RDE si applicano cumulativamente, sicché un veicolo, per essere omologato, deve soddisfare contemporaneamente entrambe, il regolamento controverso non può condurre a un *deterioramento* dei metodi di verifica e, di conseguenza, a una modifica di fatto di tale limite.

121. La Commissione sostiene altresì che il Tribunale ha invertito l'onere della prova, chiedendo alla Commissione di giustificare i metodi scelti e annullando l'atto impugnato per non aver ritenuto persuasivi gli argomenti della Commissione. Spetta alle ricorrenti provare l'illegittimità di un atto dell'Unione che, in linea di principio, si presume valido.

122. In tale contesto, l'ACEA sottolinea che i coefficienti introdotti dalla Commissione sono necessari per consentire di comparare diverse serie di dati, alla luce delle incertezze tecniche e statistiche relative alle nuove prove.

b) Analisi

123. In primo luogo, non sono persuaso dagli argomenti relativi all'asserito margine di manovra della Commissione nella determinazione degli elementi essenziali e non essenziali di una normativa. Anzitutto, spetta al legislatore dell'Unione (nel caso di specie, al Consiglio e al Parlamento) determinare gli aspetti in relazione ai quali intende attribuire o meno competenze delegate o di esecuzione alla Commissione⁷². Poi, gli elementi «essenziali» e «non essenziali» sono categorie giuridiche e, quindi, spetta alla Corte, in ultima istanza, interpretarli e verificarne la corretta applicazione in un caso concreto⁷³.

124. In secondo luogo, nello stesso ordine di idee, non ritengo che l'onere della prova sia stato affatto invertito. Il Tribunale si è limitato ad applicare, in una causa complessa dal punto di vista giuridico e fattuale, i consueti principi in materia di onere della prova nei ricorsi diretti. Poiché le convenute avevano dimostrato un *fumus boni iuris*, spettava alla Commissione contraddire e confutare, nel merito e dettagliatamente, le informazioni prodotte dalle convenute nonché le conseguenze da trarne⁷⁴. Dunque, dopo aver ritenuto non convincenti le contro-argomentazioni

⁷² V., in tal senso, sentenza del 18 marzo 2014, Commissione/ Parlamento e Consiglio (C-427/12, EU:C:2014:170, punto 40): «il legislatore dell'Unione, quando decide di attribuire alla Commissione un potere delegato ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE o un potere di esecuzione ai sensi dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE, dispone di un potere discrezionale». V., anche sentenza del 10 settembre 2015, Parlamento/Consiglio (C-363/14, EU:C:2015:579, punto 46).

⁷³ V., in tal senso, sentenze del 5 settembre 2012, Parlamento/Consiglio (C-355/10, EU:C:2012:516, punto 67), e del 10 settembre 2015, Parlamento/Consiglio (C-363/14, EU:C:2015:579, punto 47).

⁷⁴ V., per analogia, sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punto 112 e giurisprudenza ivi citata).

della Commissione, il Tribunale è giunto alla conclusione che essa non poteva, senza modificare di fatto il limite delle emissioni di NO_x previsto dall'allegato I del regolamento n. 715/2007: i) fissare valori NTE per le emissioni di NO_x che, a causa dei fattori di conformità CF pollutant, erano superiori a tale limite e, in ogni caso, ii) adottare fattori di grandezza quale quella dei fattori di conformità CF pollutant.

125. In terzo luogo, premesse tali osservazioni, la questione essenziale sollevata da tali motivi di impugnazione è se il Tribunale abbia commesso un errore di diritto dichiarando che, con il regolamento controverso, la Commissione aveva modificato, di fatto, un elemento essenziale della normativa principale.

126. Alla luce degli argomenti dedotti dalle ricorrenti, non rinvento siffatto errore.

127. In primo luogo, il limite delle emissioni di NO_x previsto dal regolamento n. 715/2007 costituisce, evidentemente, un *elemento essenziale* di tale normativa⁷⁵. Al pari del Tribunale, tenuto conto del tenore letterale, del contesto e soprattutto della finalità di tale atto dell'Unione, non vedo come si possa giungere a una conclusione diversa a tale riguardo. Di conseguenza, la Commissione non era legittimata a modificare tale atto con l'adozione di una normativa di esecuzione quale il regolamento controverso. Le parti sembrano concordare su questo punto.

128. In secondo luogo, si può certamente affermare che, in linea di principio, elementi quali i valori NTE o i fattori di conformità CF pollutant sono, soprattutto se considerati isolatamente, elementi non essenziali del regolamento. Trattasi di elementi tecnici di carattere puramente funzionale e strumentale. Risulta assai chiaramente dal considerando 26, dall'articolo 5, paragrafo 3, e dall'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento n. 715/2007 che le procedure e le prove per l'omologazione costituiscono elementi non essenziali di tale regolamento, che possono quindi essere adottati dalla Commissione mediante la procedura di regolamentazione con controllo.

129. In terzo luogo, alla luce di quanto precede, da ciò non discende tuttavia che, fissando determinati parametri per le prove RDE (quali i valori NTE e/o i fattori di conformità CF pollutant), la Commissione non possa mai incidere su ciò che è, di per sé, un elemento essenziale (il limite delle emissioni di NO_x). È logico che, se il processo di verifica scelto e i valori specifici ivi adottati sono troppo blandi e inefficaci, il limite fissato dal legislatore dell'Unione diviene impossibile da controllare o, di fatto, viene superato, con la conseguenza che spesso non sarà rispettato nella pratica. Non rinvento quindi alcun vizio, perlomeno in teoria, nel ragionamento del Tribunale ai sensi del quale l'adozione di criteri eccessivamente elevati potrebbe, di fatto, condurre a una modifica indiretta od occulta del limite delle emissioni di NO_x.

130. A mio avviso, la questione se i criteri specifici adottati dalla Commissione, alla luce delle circostanze specifiche del caso di specie, abbiano portato a una modifica di fatto del limite delle emissioni di NO_x costituisce una valutazione di fatto complessa. In quanto tale, detta valutazione esula dal controllo della Corte in sede di impugnazione, salvo che le ricorrenti deducano (e provino) uno snaturamento dei fatti o degli elementi di prova dedotti dinanzi al giudice di primo

⁷⁵ Gli elementi essenziali di una normativa di base sono quelli la cui adozione richiede scelte politiche rientranti nelle responsabilità proprie del legislatore dell'Unione. V. sentenza dell'11 maggio 2017, Dyson/Commissione (C-44/16 P, EU:C:2017:357, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).

grado⁷⁶. Secondo una giurisprudenza costante, uno snaturamento deve emergere in modo manifesto dagli atti di causa, senza che sia necessario procedere a una nuova valutazione dei fatti e delle prove⁷⁷.

131. Nella causa in esame, non rinvengo un siffatto snaturamento.

132. Nessuna delle ricorrenti o intervenienti ha dedotto argomenti convincenti diretti a dimostrare che il Tribunale abbia *sostanzialmente* frainteso i fatti o erroneamente interpretato gli elementi di prova dedotti dalle parti. Al contrario, il Tribunale è giunto a una conclusione che non soltanto è possibile, ma risulta anche suffragata da diversi documenti ufficiali pertinenti richiamati dalle parti. Ad esempio, la relazione del Parlamento europeo sull'inchiesta sulla misurazione delle emissioni nel settore automobilistico ha concluso che il fattore di conformità «nella pratica indebolisce le norme in materia di emissioni in vigore», «non [è] giustificabil[e] da un punto di vista tecnico e non rispecchi[a] un'evidente necessità di sviluppare nuove tecnologie» e potrebbe essere considerato «di fatto una deroga generalizzata ai limiti di emissione applicabili per un periodo di tempo considerevole»⁷⁸. Analogamente, un recente documento di riflessione della Corte dei conti europea menziona la posizione di taluni ricercatori secondo cui i limiti di NO_x fissati per le prove RDE sembrano indebolire l'efficacia di tali prove e prende atto dei limiti molto più rigorosi in vigore negli Stati Uniti⁷⁹.

133. Ciò premesso, a mio avviso, un argomento che deve essere considerato, dato che rappresenta una critica del ragionamento giuridico seguito dal Tribunale, e non della sua valutazione degli elementi di fatto pertinenti, è quello concernente la circostanza che il Tribunale avrebbe ignorato il carattere cumulativo delle due prove. Poiché entrambe le prove, le precedenti (prove in laboratorio – NEDC) e le nuove (condizioni reali di guida – RDE) devono essere superate ai fini dell'omologazione di un veicolo, le ricorrenti sostengono che il regolamento controverso *non modifica la situazione preesistente*. Pertanto, non poteva esservi alcuna modifica di fatto della normativa principale.

134. Ciò fa sorgere la questione concernente quale sia, in questo caso, la pertinente «situazione preesistente». Mi sembra che le ricorrenti abbiano ragione nel sostenere che il regolamento controverso non ha condotto, né poteva condurre, a una modifica in peius della situazione preesistente, se come tale si intende la situazione effettivamente esistente nel 2016. Se la mia lettura del sistema delle prove è corretta, tale normativa dovrebbe, logicamente, aver davvero migliorato la verifica della conformità alla norma Euro 6.

135. Tuttavia, il fatto che la situazione, da un punto di vista *fattuale*, non sia cambiata (o eventualmente, soltanto migliorata) non consente di rimettere in discussione la conclusione raggiunta dal Tribunale per quanto concerne la modifica illegittima della situazione *giuridica*, che, logicamente, dovrebbe rappresentare il punto di partenza di tale valutazione.

136. È vero che, molto probabilmente, era necessaria un'azione della Commissione in materia. Ai sensi del considerando 15 e dell'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento n. 715/2007, la Commissione è tenuta a verificare le procedure, le prove e i requisiti di cui all'articolo 5,

⁷⁶ V., di recente, ad esempio sentenza del 28 maggio 2020, Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos/Commissione (C-309/19 P, EU:C:2020:401, punto 10 e giurisprudenza ivi citata).

⁷⁷ V., fra le tante, sentenza del 10 marzo 2021, Ertico – ITS Europe/Commissione (C-572/19 P, EU:C:2021:188, punto 69 e giurisprudenza ivi citata).

⁷⁸ Menzionata supra, alla nota 53, paragrafi 6 e da 9 a 11 delle conclusioni.

⁷⁹ La risposta dell'UE allo scandalo dieseldgate, v. supra, nota 9, pag. 27.

paragrafo 3, di tale regolamento, nonché i cicli di prova utilizzati per misurare le emissioni. Tali disposizioni precisano che, nel caso in cui dalla verifica emerga che tali elementi non sono più adeguati o non riflettono più le emissioni reali, essi *devono* essere adattati affinché possano riflettere adeguatamente le emissioni generate dalla vera guida su strada.

137. Tuttavia, ciò non toglie che, come constatato dal Tribunale, la Commissione abbia adottato una normativa che, per un determinato periodo, *continuava a tollerare scostamenti* dal limite delle emissioni di NO_x previsto dalla normativa principale.

138. In altri termini, il punto in cui, a seguito dell'accertamento di una violazione, la situazione dovrebbe ritornare nella norma corrisponde alla reiterazione del requisito legale in vigore sino a quel momento. L'argomento secondo cui il regolamento controverso della Commissione non avrebbe «peggiolato la situazione» potrebbe senz'altro essere corretto alla luce della *situazione di fatto* all'epoca esistente e rivelatasi dopo lo scandalo «dieselgate». Infatti, se vari costruttori e tipi di veicoli sul mercato non rispettavano di fatto, le norme all'epoca vigenti, alcuni in modo significativo, lo sforzo legislativo teso a garantire progressivamente almeno un certo grado di rispetto nel quadro delle condizioni reali esistenti in quel momento non può che essere considerato uno sforzo diretto a tutelare gli interessi del sistema in quanto tale e la sua funzione futura.

139. Tuttavia, resta il fatto che, quale parte di tale processo, come constatato dal Tribunale, la Commissione ha ammesso ulteriori scostamenti a partire dal momento in cui, *giuridicamente*, la situazione avrebbe dovuto essere *immediatamente* ripristinata: era necessario garantire la piena osservanza delle norme esistenti, quali già adottate dal legislatore dell'Unione, e che avrebbero dovuto essere sostenute e applicate nel corso di tutto tale periodo. Trattasi, infatti, della «situazione preesistente» rilevante dal punto di vista giuridico.

140. Pertanto, non ravviso nulla di errato, di per sé, nella conclusione del Tribunale secondo cui, con l'adozione del regolamento controverso, la Commissione ha modificato la situazione giuridica, tollerando espressamente emissioni superiori ai limiti decisi dal legislatore dell'Unione, poiché tali limiti specifici costituiscono un elemento essenziale che la Commissione non era legittimata a modificare, di fatto, mediante una mera normativa di esecuzione.

141. Pertanto, mi sembra che, anche sotto questo profilo, la sentenza impugnata debba essere confermata.

C. Conseguenze delle conclusioni del Tribunale

1. Sulla portata dell'annullamento

142. Con il suo quarto motivo di impugnazione, la Germania sostiene che il Tribunale ha commesso un errore nel dichiarare che il punto 2 dell'allegato II del regolamento controverso era *separabile* dal resto dello strumento. La Germania sostiene che, secondo il ragionamento seguito nella sentenza impugnata, il Tribunale avrebbe dovuto annullare anche l'articolo 1, punto 2, del regolamento controverso, che modifica l'articolo 3, paragrafo 10, del regolamento n. 692/2008 nella parte in cui, come dichiarato al punto 156 della sentenza impugnata, determina implicitamente il momento a partire dal quale le prove RDE non sono più effettuate soltanto a fini di monitoraggio.

143. La Ville de Bruxelles solleva un'eccezione di irricevibilità di tale motivo di impugnazione, sostenendo che la Germania non ha interesse all'annullamento totale del regolamento controverso.

144. Infatti, non è immediatamente evidente la finalità di un annullamento più ampio se un elemento chiave della struttura è già stato rimosso. Tuttavia, in generale, il governo tedesco potrebbe forse ritenere più vantaggioso o ragionevole un sistema rivisto anziché un sistema asimmetrico (il sistema previgente senza il fattore di conformità CF pollutant o con un fattore meno elevato deciso dalla Commissione). Se così è, essa può avere interesse all'annullamento del regolamento nel suo complesso. Per questa ragione, l'eccezione di irricevibilità dovrebbe essere respinta.

145. Tuttavia, e in ogni caso, quanto al merito dell'argomento, esso non mi sembra fondato.

146. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, l'annullamento parziale di un atto dell'Unione è possibile solo se gli elementi di cui è chiesto l'annullamento siano separabili dal resto dell'atto. La Corte ha altresì dichiarato che tale requisito della separabilità non è soddisfatto quando l'annullamento parziale di un atto avrebbe l'effetto di modificare la sostanza dell'atto medesimo⁸⁰.

147. Nella presente causa, l'elemento problematico identificato dal Tribunale nel regolamento controverso (il fattore di conformità) è molto specifico. Tale coefficiente continuerà ad applicarsi sino a quando il legislatore dell'Unione non deciderà di sostituirlo con un valore che rifletta più adeguatamente la realtà o, semplicemente, di eliminarlo.

148. Il governo tedesco non ha spiegato il motivo per cui l'eliminazione o la sostituzione di tale coefficiente inciderebbe necessariamente sul buon funzionamento del quadro normativo che il regolamento controverso modifica o attua. Infatti, il Tribunale non ha constatato alcun errore fondamentale nella progettazione delle prove, bensì unicamente nei valori NTE fissati a tal fine (a causa del fattore di conformità).

149. Tale governo non ha neppure spiegato che cosa sarebbe cambiato se il Tribunale avesse annullato anche l'articolo 1, punto 2, del regolamento controverso.

150. Di conseguenza, ritengo che anche tale motivo di impugnazione debba essere respinto.

2. Sull'efficacia temporale dell'annullamento

151. Con il suo secondo motivo di impugnazione, l'Ungheria sostiene che il Tribunale ha commesso un errore nel limitare gli effetti nel tempo dell'annullamento per un periodo ragionevole non superiore a 12 mesi. A suo avviso, tale periodo massimo è troppo breve poiché, nella pratica, è impossibile per il legislatore dell'Unione adottare una nuova normativa in tale lasso di tempo.

152. Argomenti molto simili sono stati dedotti dalla Germania nel suo quinto motivo di impugnazione. Il governo tedesco fa riferimento alle stime dell'industria automobilistica tedesca per quanto concerne il numero di auto di costruttori tedeschi e di altri costruttori europei che non potrebbero più essere vendute, suggerendo altresì che l'eventuale asserito vuoto giuridico

⁸⁰ V. sentenza del 18 marzo 2014, Commissione/Parlamento e Consiglio (C-427/12, EU:C:2014:170, punto 16 e giurisprudenza ivi citata).

creato dalla sentenza del Tribunale potrebbe determinare la totale cessazione della produzione, dell'omologazione e dell'immatricolazione di nuove auto, a causa dell'incertezza giuridica che ne scaturisce.

153. Tali motivi di impugnazione non mi convincono.

154. In breve, la questione che le ricorrenti chiedono alla Corte di affrontare è la seguente: se il periodo di 12 mesi sia sufficiente ai fini dell'adozione, da parte delle istituzioni dell'Unione, di nuove misure che, ponendo rimedio all'errore individuato, garantiscano il rispetto delle norme previste dalla normativa principale.

155. Mi sembra che, alla luce degli argomenti sollevati dalle ricorrenti, per rispondere a tale questione la Corte di giustizia dovrebbe procedere ex novo a un esame dei fatti. Infatti, le ricorrenti non invocano un errore nei metodi e nei criteri utilizzati dal Tribunale per compiere tale valutazione (come, ad esempio, l'applicazione di criteri errati, l'omessa valutazione di determinati elementi pertinenti e così via). Le ricorrenti si limitano a sostenere che il Tribunale ha commesso un errore nella sua valutazione complessiva. A tale riguardo, e per questa ragione, dubito persino che tali motivi di impugnazione siano ricevibili.

156. In ogni caso, le ricorrenti non menzionano alcun elemento specifico, di fatto o di diritto, che suffraghi l'affermazione secondo cui un termine di 12 mesi sarebbe insufficiente per permettere alla Commissione di intervenire, nell'esercizio delle sue competenze di esecuzione, per porre rimedio ai problemi individuati nel regolamento controverso.

157. Di conseguenza, a mio avviso, tali motivi di impugnazione sono irricevibili e, in ogni caso, infondati.

VI. Sulle spese

158. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia, applicabile al procedimento d'impugnazione a norma dell'articolo 184, paragrafo 1, del medesimo regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

159. Poiché le convenute ne hanno fatto domanda, le ricorrenti dovrebbero farsi carico delle spese.

160. Conformemente all'articolo 140, paragrafi 1 e 3, del regolamento di procedura della Corte di giustizia, le intervenienti si fanno carico delle proprie spese.

VII. Conclusione

161. Propongo che la Corte voglia:

- respingere le impugnazioni;
- condannare la Repubblica federale di Germania, l'Ungheria e la Commissione europea a farsi carico delle spese sostenute dalla Ville de Paris, dalla Ville de Bruxelles e dall'Ayuntamiento de Madrid nei procedimenti dinanzi al Tribunale e alla Corte di giustizia;

- condannare tutte le parti intervenienti a farsi carico delle proprie spese.