



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Nona Sezione ampliata)

13 dicembre 2018*

«Ambiente – Regolamento (UE) 2016/646 – Emissioni inquinanti dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (EUR 6) – Fissazione, per le emissioni di ossidi di azoto, dei valori limite (NTE), durante le prove relative alle emissioni in condizioni reali di guida (RDE) – Ricorso di annullamento – Poteri di un'autorità comunale in materia di tutela dell'ambiente di limitare la circolazione di taluni veicoli – Incidenza diretta – Ricevibilità – Incompetenza della Commissione – Rispetto delle norme giuridiche di rango superiore – Modulazione nel tempo degli effetti di un annullamento – Responsabilità extracontrattuale – Risarcimento di un asserito danno all'immagine e alla reputazione»

Nelle cause riunite T-339/16, T-352/16 e T-391/16,

Ville de Paris (Francia), rappresentata da J. Assous, avvocato,

ricorrente nella causa T-339/16,

Ville de Bruxelles (Belgio), rappresentata da M. Uyttendaele e S. Kaisergruber, avvocati,

ricorrente nella causa T-352/16,

Ayuntamiento de Madrid (Spagna), rappresentata da F. Zunzunegui Pastor, avvocato,

ricorrente nella causa T-391/16,

contro

Commissione europea, rappresentata da A.C. Becker, E. Sanfrutos Cano e J.-F. Brakeland, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto, da un lato, domande basate sull'articolo 263 TFUE e volte all'annullamento del 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 (EUR 6) (GU 2016, L 109, pag. 1) e, dall'altro, una domanda basata sull'articolo 268 TFUE e diretta a ottenere il risarcimento del danno che la Ville de Paris avrebbe subito a causa dell'adozione del medesimo regolamento,

IL TRIBUNALE (Nona Sezione ampliata),

composto de S. Gervasoni, presidente, L. Madise (relatore), R. da Silva Passos, K. Kowalik-Bańczyk e C. Mac Eochaidh, giudice,

* Lingue processuali: lo spagnolo e il francese.

cancelliere: M. Marescaux, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 17 maggio 2018,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Il 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 (EUR 6) (GU 2016, L 109, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento impugnato»), completa le prescrizioni per le prove delle emissioni in condizioni reali di guida (Real Driving Emissions – RDE) volte a misurare le emissioni inquinanti dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri nell'ambito delle procedure che precedono l'autorizzazione a immettere in commercio i veicoli nuovi. Dette prove sono finalizzate a riflettere meglio il livello delle emissioni inquinanti in condizioni reali di guida rispetto ai test eseguiti in laboratorio. Più in particolare, nel regolamento impugnato, la Commissione ha fissato, per le emissioni di ossidi di azoto, alcuni valori limite da non superare (Not to exceed – NTE) durante le prove RDE, risultanti da fattori di conformità CF pollutant applicati ai limiti delle emissioni inquinanti fissati per la norma EUR 6 nel 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 (EUR 5 ed EUR 6) e all'ottenimento di informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo (GU 2007, L 171, pag. 1). Le parti ricorrenti, ossia la Ville de Paris (città di Parigi), la Ville de Bruxelles (città di Bruxelles) e l'Ayuntamiento de Madrid (città di Madrid), chiedono l'annullamento del regolamento impugnato, in quanto ritengono che la Commissione europea non potesse adottare i valori NTE di emissioni di ossidi di azoto considerati, i quali sono superiori ai limiti di tali emissioni fissati per la norma 6. La Commissione contesta la ricevibilità nonché il merito dei ricorsi di annullamento delle parti ricorrenti. Inoltre, la Ville de Paris chiede un risarcimento simbolico di un euro per il danno che essa subirebbe a causa del regolamento impugnato, domanda che la Commissione ritiene parimenti irricevibile e infondata.

Fatti

- 2 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») (GU 2007, L 263, pag. 1), risultante dall'unificazione di diversi testi, prevede che i requisiti tecnici applicabili ai sistemi, ai componenti, alle entità tecniche e ai veicoli debbano essere armonizzati e specificati in «atti normativi», diretti a garantire un elevato livello di sicurezza stradale, protezione della salute, protezione dell'ambiente, efficienza energetica e protezione contro gli usi non autorizzati. Le disposizioni di tale direttiva predispongono un sistema comunitario di omologazione per tutte le categorie di veicoli. A tal riguardo, come risulta dall'articolo 3 di tale direttiva, quando uno Stato membro concede un'«omologazione CE» a un tipo di veicolo, esso certifica che quest'ultimo è conforme alle disposizioni amministrative e alle prescrizioni tecniche pertinenti di tale direttiva e degli «atti normativi» elencati in un suo allegato. Detti «atti normativi» possono essere, in particolare, ai sensi della medesima direttiva, altre direttive o regolamenti particolari, «atti normativi» vertenti, ognuno, su un aspetto specifico.
- 3 Come risulta dall'allegato IV della direttiva in questione, l'omologazione CE di un tipo di veicolo presuppone la sua conformità alle disposizioni di decine di «atti normativi», riguardanti, ad esempio, la prevenzione dei rischi di incendio, i dispositivi di sterzo, la frenatura o, per quanto concerne le cause in esame, le emissioni inquinanti. L'«atto normativo» di riferimento per quest'ultimo aspetto, per quanto riguarda i veicoli passeggeri e commerciali leggeri, è il regolamento n. 715/2007.

- 4 Secondo l'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2007/46, uno Stato membro non può «vieta[re], limita[re] o impedi[re] l'immatricolazione, la vendita o la messa in circolazione su strada di veicoli (...) per motivi connessi ad aspetti della costruzione e del funzionamento contemplati dalla presente direttiva, se soddisfano i requisiti previsti da quest'ultima».
- 5 I considerando del regolamento n. 715/2007 consentono di comprendere il suo contesto. Infatti, il considerando 2 di detto regolamento, che riguarda la direttiva 70/156/CEE 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), sostituita dalla direttiva 2007/46, ricorda che tale regolamento è uno degli «atti normativi» applicabili nell'ambito della procedura di omologazione prevista da quest'ultima direttiva. Inoltre, secondo il considerando 4 del medesimo regolamento, quest'ultimo partecipa all'attuazione del programma «Clean Air For Europe», varato dalla Commissione nel 2001, la cui «strategia tematica» prevede che ulteriori riduzioni delle emissioni prodotte dal settore dei trasporti (aerei, marittimi e terrestri), dalle famiglie e dal settore energetico, agricolo e industriale sono necessarie per raggiungere gli obiettivi dell'Unione in materia di qualità dell'aria, che, a tal riguardo, le norme EUR 5 e EUR 6 costituiscono una delle misure intese a ridurre le emissioni di particolato e di precursori dell'ozono come l'ossido di azoto e gli idrocarburi. Infine, ai considerando 5 e 6 del regolamento in questione, si precisa che occorre ridurre notevolmente le emissioni di ossidi di azoto dai veicoli con motore diesel, raggiungendo i valori limite ambiziosi della fase EUR 6, senza dover rinunciare ai vantaggi dei motori diesel in termini di consumo di carburanti e di emissioni di idrocarburi e monossido di carbonio, ma che occorre definire una fase intermedia per la riduzione dell'ossido di azoto (fase EUR 5) per consentire ai costruttori di veicoli una sicurezza di programmazione a lungo termine.
- 6 L'articolo 10 del regolamento n. 715/2007, intitolato «Omologazione», prevede segnatamente, per i veicoli passeggeri e per il trasporto di persone, che i limiti della norma EUR 5 si applichino a decorrere dal 1° settembre 2009 per l'omologazione, che a decorrere dal 1° gennaio 2011 i veicoli nuovi che non rispettano tale norma non possano più essere immatricolati, messi in vendita o messi in servizio, che i limiti della norma EUR 6 si applichino a decorrere dal 1° settembre 2014 per l'omologazione e che, a decorrere dal 1° settembre 2015, i veicoli nuovi che non rispettano tale norma non possano più essere immatricolati, messi in vendita o messi in servizio. L'allegato I, tabelle 1 e 2, del regolamento n. 715/2007 fissa, ad esempio, il limite di emissioni di ossidi di azoto per un veicolo diesel passeggeri o adibito al trasporto di persone a 180 mg/km per la norma EUR 5 e a 80 mg/km per la norma EUR 6.
- 7 All'articolo 4 del regolamento n. 715/2007, intitolato «Obblighi dei costruttori», il paragrafo 1 impone alle case automobilistiche di far omologare tutti i veicoli nuovi destinati a essere immatricolati, messi in vendita e messi in servizio nell'Unione conformemente a tale regolamento e ai suoi provvedimenti di attuazione, in particolare nel rispetto dei limiti delle emissioni di cui all'allegato I di tale regolamento. Il paragrafo 2, secondo comma, del medesimo articolo precisa che le case automobilistiche devono garantire una limitazione effettiva delle emissioni dallo scarico e delle emissioni per evaporazione per tutta la durata di vita del veicolo in condizioni normali di utilizzazione. A tal riguardo, si precisa che i controlli della conformità in condizioni d'uso vanno effettuati per cinque anni o 100 000 km. Il terzo comma del medesimo paragrafo specifica che «[i] controllo di conformità in condizioni d'uso verifica, in particolare, le emissioni dello scarico [rispetto ai] limiti di emissione di cui [al suddetto allegato]» e che, «[a] fine di migliorare il controllo delle emissioni per evaporazione e delle emissioni a bassa temperatura ambiente, la Commissione riesamina le procedure di prova». Il paragrafo 4 del medesimo articolo prevede in particolare che i metodi e i requisiti specifici per attuare le disposizioni citate sono stabiliti secondo la procedura di cui all'articolo 15, paragrafo 2, del medesimo regolamento, la quale corrisponde attualmente alla procedura di comitatologia d'«esame» descritta all'articolo 5 del regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (GU 2011, L 55, pag. 13), in forza dell'articolo 13 di quest'ultimo regolamento.

8 All'articolo 5 del regolamento n. 715/2007, intitolato «Requisiti e prove», il paragrafo 1 dispone anzitutto che «[i]l costruttore produce i veicoli [per consentire], nell'uso normale, [di soddisfare] il presente regolamento e i relativi provvedimenti d'attuazione». Il paragrafo 2 di tale articolo prevede inoltre che, salvo situazioni specifiche, l'uso di impianti di manipolazione che riducono l'efficacia di sistemi di controllo delle emissioni è vietato. Infine, il paragrafo 3 precisa quanto segue:

«I metodi, le prove e i requisiti specifici per l'omologazione stabiliti dal presente paragrafo, nonché i requisiti per attuare il paragrafo 2, intesi a modificare elementi non essenziali del presente regolamento, integrandolo, sono adottati secondo la procedura (...) di cui all'articolo 15, paragrafo 3. Essi comprendono i requisiti relativi ai seguenti elementi:

a) emissioni dallo scarico, compresi i cicli di prova, emissioni a bassa temperatura ambiente, emissioni a regime di minimo, opacità del fumo, funzionamento e rigenerazione corretti dei sistemi di post-trattamento;

(...)

c) sistemi OBD e prestazione dei dispositivi di controllo dell'inquinamento in condizioni d'uso;

d) durata dei dispositivi di controllo dell'inquinamento, dispositivi di ricambio di controllo dell'inquinamento, conformità in servizio, conformità della produzione e controlli tecnici;

(...)».

9 La procedura menzionata oggetto dell'articolo 15, paragrafo 3, del regolamento n. 715/2007 corrisponde alla procedura di comitatologia di «regolamentazione con controllo» di cui all'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), i cui effetti sono stati mantenuti ai fini degli atti che vi fanno riferimento, ai sensi dell'articolo 12 del regolamento n. 182/2011.

10 L'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento n. 715/2007 dispone quanto ad esso come segue:

«La Commissione verifica le procedure, le prove e i requisiti di cui all'articolo 5, paragrafo 3, nonché i cicli di prova utilizzati per misurare le emissioni. Qualora tale revisione accerti che queste non sono più adeguate, o non riflettono più le reali emissioni mondiali, sono adattate per dare adeguato riscontro alle emissioni generate dalla vera guida su strada. Le necessarie misure, concepite per modificare elementi non essenziali del presente regolamento, integrandolo, sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 15, paragrafo 3».

11 Il regolamento (CE) n. 692/2008 della Commissione, del 18 luglio 2008, recante attuazione del regolamento n. 715/2007 (GU 2008, L 199, pag. 1), è stato adottato, in particolare, ai fini dell'applicazione degli articoli 4 e 5 di quest'ultimo. Il considerando 2 del regolamento n. 692/2008 ricorda che i nuovi veicoli leggeri devono rispettare nuovi limiti delle emissioni e che per l'attuazione di tali requisiti tecnici sono previste due fasi, EUR 5 dal 1° settembre 2009 ed EUR 6 dal 1° settembre 2014 e che, pertanto, il regolamento intende definire i requisiti necessari per l'omologazione dei veicoli conformi alle specifiche EUR 5 ed EUR 6. Il considerando 9 del medesimo regolamento chiarisce che le misure previste sono conformi al parere del Comitato tecnico per i veicoli a motore menzionato all'articolo 40 della direttiva 2007/46.

12 L'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 692/2008 prevede che l'omologazione CE sia concessa riguardo, in particolare, alle emissioni inquinanti se il costruttore dimostra che i veicoli considerati superano le prove effettuate con le procedure indicate negli allegati da III a VIII, da X a XII, XIV, XVI e XX. L'articolo 3, paragrafo 2, del medesimo regolamento precisa, in sostanza, che in base alle loro

caratteristiche, i veicoli sono soggetti a diversi di tipi di prova elencati nella figura 1.2.4 dell'allegato I, descritti a loro volta in vari allegati. Ad esempio, la prova di tipo 1 rientra nell'allegato III, intitolato «Verifica delle emissioni medie allo scaric[o] in condizioni ambiente», e la prova di tipo 4 rientra nell'allegato VI, intitolato «Determinazione delle emissioni per evaporazione». L'articolo 3, paragrafo 5, di tale regolamento ricorda 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 [e in] condizioni normali di utilizzazione».

- 13 In seguito a vari studi, nonché ad eventi mediatici, da cui è risultato che le prove di tipo 1 praticate non riflettevano il livello effettivo di emissioni inquinanti in condizioni di guida reali su strada, la Commissione ha modificato, integrandolo, il regolamento n. 692/2008, in base all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento n. 715/2007, vale a dire conformemente alla procedura di comitatologia di «regolamentazione con controllo» di cui all'articolo 5 bis della decisione 1999/468 menzionata al precedente punto 9. Essa ha adottato a tal fine il regolamento impugnato. I considerando da 3 a 10 di quest'ultimo precisano in particolare quanto segue:

«La Commissione ha effettuato un'analisi dettagliata delle procedure, delle prove e dei requisiti di omologazione definiti dal [regolamento n. 692/2008] sulla base di ricerche da essa condotte e di informazioni esterne e ha constatato che le emissioni effettivamente generate durante la guida su strada dai veicoli EUR 5 e EUR 6 superano ampiamente le emissioni misurate col nuovo ciclo di guida europeo (New European Driving Cycle – NEDC) di regolamentazione [applicato per le prove di tipo 1], in particolare per quanto riguarda le emissioni di [ossidi di azoto] dei veicoli diesel.

(...)

Gli «impianti di manipolazione», quali definiti all'articolo 3, paragrafo 10, del [regolamento n. 715/2007], che riducono il livello del controllo delle emissioni, sono proibiti. Eventi recenti hanno messo in luce la necessità di rafforzare l'applicazione della normativa in questo senso (...)

(...)

Nel gennaio 2011 la Commissione ha istituito un gruppo di lavoro, con il coinvolgimento di tutte le parti interessate, per sviluppare una procedura di prova delle emissioni reali di guida [RDE] che riflettesse meglio le emissioni misurate su strada. A tal fine, e dopo approfondite discussioni tecniche, è stata seguita la possibilità suggerita nel [regolamento n. 715/2007], ossia l'uso di sistemi portatili di misura delle emissioni (Portable Emission Measuring Systems – PEMS) e l'introduzione di limiti da non superare [NTE].

(...)

Le procedure di prova RDE sono state introdotte dal [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 (EUR 6) (GU 2016, L 82, pag. 1)]. È ora necessario stabilire le prescrizioni RDE quantitative al fine di limitare le emissioni dallo scarico in tutte le condizioni d'uso normali conformemente ai limiti delle emissioni fissati nel [regolamento n. 715/2007]. A tal fine dovrebbero essere prese in considerazione le incertezze statistiche e tecniche delle procedure di misurazione.

Per consentire ai costruttori di adeguarsi gradualmente alle prescrizioni RDE, le prescrizioni RDE quantitative definitive dovrebbero essere introdotte in due fasi successive. Nella prima fase, la cui applicazione dovrebbe iniziare 4 anni dopo le date di applicazione obbligatoria delle norme EUR 6, dovrebbe essere applicato un fattore di conformità di 2,1. Alla prima fase dovrebbe seguire, 1 anno e 4 mesi dopo, una seconda fase, con la quale dovrebbe essere imposta la piena conformità al valore

limite di emissione di 80 mg/km per gli [ossidi di azoto] definiti al regolamento (...) n. 715/2007, incrementato di un certo margine per tenere conto delle incertezze aggiuntive di misurazione dovute all'uso di sistemi portatili di misura delle emissioni (PEMS)».

- 14 Come emerge dai considerando da 3 a 10 del regolamento impugnato, l'introduzione di una procedura di prova per verificare le emissioni dei veicoli in condizioni reali di guida è stata effettuata in precedenza con il regolamento 2016/427. A tal fine, il regolamento n. 692/2008 è stato integrato con l'allegato III A, intitolato «Verifica delle emissioni reali di guida», che descrive la procedura di prova supplementare, cosiddetta di tipo 1 A o RDE, volta a misurare le emissioni allo scarico in condizioni reali di guida con l'utilizzo di un sistema portatile di misura delle emissioni (PEMS). Il regolamento 2016/427 traduce, al punto 2.1. di tale allegato, il principio secondo il quale occorre considerare che il risultato di una prova RDE è conforme alle disposizioni del regolamento n. 715/2007 se le emissioni rilevate nel corso di tale prova non superano i valori NTE per tutta la normale durata di vita del veicolo, calcolati come segue: «NTE pollutant = CF pollutant × EURO-6 NTE, dove EURO-6 è il limite d'emissione [pertinente tenuto conto della natura del veicolo, fissato nel regolamento n. 715/2007 (nella tabella 2 dell'allegato I di detto regolamento, come esposto al precedente punto 6) e dove] CF pollutant è il fattore di conformità [considerato] per il rispettivo inquinante». Le disposizioni del regolamento 2016/427 prevedevano che fino a quando i valori dei fattori di conformità non fossero stati determinati, le prove RDE sarebbero state praticate per le nuove omologazioni, ma unicamente a fini di monitoraggio (articolo 3, paragrafo 10, del regolamento n. 692/2008, quale risultante dal regolamento 2016/427).
- 15 L'adozione del regolamento impugnato, nel presente contesto e per quanto riguarda gli aspetti relativi alle censure dedotte dalle parti ricorrenti, è consistita essenzialmente, da un lato, nel fissare un termine al periodo durante il quale le prove RDE dovevano essere utilizzate solo per fini di monitoraggio, determinando le date di applicazione dei valori NTE nell'ambito di tali prove al fine di concedere o di negare l'omologazione, e successivamente l'immatricolazione, la messa in vendita o la messa in servizio di veicoli nuovi (ad esempio, a decorrere dal 1° settembre 2017, l'omologazione dei veicoli passeggeri e per il trasporto di persone può essere concessa solo se la prova RDE è concludente e a decorrere dal 1° settembre 2019 i veicoli nuovi appartenenti a tali categorie non possono più essere immatricolati, messi in vendita o messi in servizio se il loro tipo non ha superato tale prova) e, dall'altro, nel determinare il fattore di conformità CF pollutant per gli ossidi di azoto (esclusi, in questa fase, gli altri inquinanti). A tal riguardo, il valore di quest'ultimo è fissato a 2,1 come scelta offerta ai costruttori per un periodo transitorio di due anni e quattro mesi a decorrere dalla data in cui la conformità a tali prove è necessaria per l'omologazione e per un periodo transitorio di un anno e quattro mesi a decorrere dalla data in cui la conformità alle medesime prove è necessaria per l'immatricolazione, la messa in vendita o la messa in servizio dei veicoli nuovi. Il valore normale del fattore di conformità CF pollutant per gli ossidi di azoto, cosiddetto «definitivo», è fissato a 1,5.
- 16 Così, ad esempio, per un veicolo diesel passeggeri o adibito al trasporto di persone, il valore NTE di emissione di ossidi di azoto da non superare al momento delle prove RDE per poter beneficiare di un'omologazione è di 168 mg/km dal 1° settembre 2017 al 31 dicembre 2019, e successivamente di 120 mg/km a decorrere dal 1° gennaio 2020, per un limite di emissione fissato a 80 mg/km nella norma EUR 6, come risulta dal combinato disposto dell'articolo 3, paragrafo 10, terzo comma, e dei punti 2.1, 2.1.1 e 2.1.2 dell'allegato III A del regolamento n. 692/2008 come modificato dal regolamento impugnato. Le parti ricorrenti contestano le disposizioni del regolamento impugnato che fissano, per le emissioni di ossidi di azoto, i valori dei fattori di conformità CF pollutant e i valori NTE che ne derivano.
- 17 Occorre altresì tener conto, nel quadro giuridico settoriale, ma a un livello più generale, della direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (GU 2008, L 152, pag. 1). Come esposto all'articolo 1, punto 5), tale direttiva ha in particolare come obiettivo il mantenimento della qualità dell'aria ambiente, laddove sia buona, e il suo miglioramento negli altri casi. In tale direttiva sono definiti valori

limite, valori-obiettivo, livelli critici, soglie di allarme, soglie di informazione o soglie di valutazione e altri dati per i diversi inquinanti che possono incidere sull'aria ambiente, in particolare per il biossido di azoto. È previsto che i territori degli Stati membri siano suddivisi da questi ultimi in zone ai fini della valutazione e della gestione della qualità dell'aria e che un agglomerato possa costituire una zona.

- 18 Tra le altre disposizioni riguardanti la gestione della qualità dell'aria, l'articolo 13 della direttiva 2008/50 prevede che gli Stati membri provvedano affinché, nell'insieme delle loro zone e dei loro agglomerati, non siano superati i valori limite di diversi inquinanti, in particolare per quanto riguarda 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 (...)». Il medesimo 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 medesima direttiva, dispone quanto segue:

«I piani d'azione a breve termine (...) possono, in funzione del caso singolo, contemplare provvedimenti efficaci per limitare e, se necessario, sospendere le attività che contribuiscono al rischio che i rispettivi valori limite, valori-obiettivo o soglie di allarme siano superati. Tali piani d'azione possono prevedere provvedimenti connessi con la circolazione dei veicoli a motore (...)».

Procedimento e conclusioni delle parti

- 19 La Ville de Paris, la Ville de Bruxelles e l'Ayuntamiento de Madrid hanno proposto rispettivamente i loro ricorsi il 26 giugno (causa T-339/16), il 29 giugno (causa T-352/16) e il 19 luglio 2016 (causa T-391/16).
- 20 Con atti separati depositati il 28 settembre, il 23 settembre e il 5 ottobre 2016, la Commissione, in base all'articolo 130, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, ha sollevato eccezioni di irricevibilità contro i ricorsi chiedendo al Tribunale di statuire senza avviare la discussione nel merito.
- 21 La Ville de Paris, la Ville de Bruxelles e l'Ayuntamiento de Madrid hanno depositato le loro osservazioni sulle eccezioni di irricevibilità sollevate dalla Commissione rispettivamente il 15 novembre, il 16 novembre e il 15 novembre 2016.
- 22 Con ordinanze del 20 marzo 2017, il Tribunale ha riunito al merito della causa le eccezioni di irricevibilità sollevate dalla Commissione.
- 23 La Commissione ha depositato i controricorsi il 2 maggio 2017.
- 24 Il 16 maggio 2017 il Tribunale ha invitato le parti a prendere posizione, nelle repliche e nelle controrepliche, sull'impatto che potevano avere le disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2007/46 sulla ricevibilità dei ricorsi di annullamento.
- 25 La Ville de Paris, la Ville de Bruxelles e l'Ayuntamiento de Madrid hanno depositato le repliche, contenenti la presa di posizione richiesta dal Tribunale, il 28 giugno 2017.
- 26 La Commissione ha depositato le controrepliche, contenenti la presa di posizione richiesta dal Tribunale, il 15 settembre 2017.
- 27 Con decisione del 6 marzo 2018, la conferenza plenaria del Tribunale ha rinviato le cause dinanzi alla Nona Sezione ampliata.

- 28 Con decisione del presidente della Nona Sezione ampliata del Tribunale del 10 aprile 2018, le cause T-339/16, T-352/16 e T-391/16 sono state riunite ai fini della fase orale del procedimento e della decisione che definisce il giudizio.
- 29 La Ville de Paris, la Ville de Bruxelles e la Commissione sono state sentite nelle loro difese e nelle risposte ai quesiti scritti e orali posti dal Tribunale all'udienza del 17 maggio 2018. L'Ayuntamiento de Madrid non ha partecipato a tale udienza.
- 30 La Ville de Paris chiede:
- il rigetto dell'eccezione di irricevibilità della Commissione, che il Tribunale dichiari ricevibili la sua domanda di annullamento e la sua domanda di risarcimento e che ordini alla Commissione di concludere nel merito;
 - l'annullamento del regolamento impugnato;
 - la condanna della Commissione al pagamento simbolico di un euro a titolo di risarcimento per il danno arrecato dall'adozione di detto regolamento;
 - la condanna della Commissione alle spese.
- 31 La Ville de Bruxelles chiede:
- che il Tribunale dichiari il suo ricorso ricevibile e fondato;
 - l'annullamento del regolamento impugnato;
 - la condanna della Commissione alle spese.
- 32 L'Ayuntamiento de Madrid chiede che il Tribunale voglia:
- respingere l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione;
 - dichiarare il suo ricorso ricevibile, esaminarlo nel merito, valutare e accogliere i motivi di annullamento dedotti nel suo ricorso;
 - dichiarare nullo il regolamento impugnato per quanto riguarda le emissioni dei veicoli passeggeri e commerciali leggeri (EUR 6);
 - condannare la Commissione alle spese.
- 33 La Commissione chiede:
- il rigetto dei ricorsi nel loro insieme in quanto irricevibili, senza che sia avviata la discussione nel merito;
 - in alternativa, per quanto riguarda i ricorsi della Ville de Paris e della Ville de Bruxelles, il rigetto dei ricorsi di annullamento e del ricorso per risarcimento della Ville de Paris in quanto infondati;
 - in subordine, per quanto riguarda il ricorso dell'Ayuntamiento de Madrid, il suo rigetto in quanto infondato;
 - la condanna delle parti ricorrenti alle spese del procedimento.

In diritto

Sui ricorsi di annullamento

Sulla ricevibilità dei ricorsi di annullamento

- 34 Ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, «[q]ualsiasi persona fisica o giuridica può proporre (...) un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione».
- 35 Nella fattispecie, le parti concordano sul fatto che la ricevibilità dei ricorsi di annullamento deve essere valutata alla luce della terza ipotesi di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE, ossia quella riguardante i ricorsi contro atti regolamentari che riguardano direttamente il ricorrente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione. Le parti sono altresì concordi nel ritenere che il regolamento impugnato costituisca un atto regolamentare e che non comporti alcuna misura di esecuzione, ai sensi, quanto a ciascuno dei due aspetti, di tale disposizione. Il dissenso tra le stesse riguarda unicamente la questione se le parti ricorrenti siano direttamente interessate dal regolamento impugnato, circostanza contestata dalla Commissione, mentre le parti ricorrenti sostengono che la situazione è in questi termini nel caso di specie, dato che tale regolamento limiterebbe i loro poteri di regolamentazione della circolazione dei veicoli nell'ambito delle misure di lotta all'inquinamento atmosferico.
- 36 Tuttavia, poiché la ricevibilità dei ricorsi è una questione di ordine pubblico, sottratta alla disponibilità delle parti, occorre comunque, nel caso di specie, statuire anzitutto espressamente sulla questione se il regolamento impugnato costituisca effettivamente un atto regolamentare che non comporta alcuna misura di esecuzione, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE (v., in tal senso, sentenza del 23 aprile 1986, *Les Verts/Parlamento*, 294/83, EU:C:1986:166, punto 19).
- 37 Si dichiara che rispondono alla definizione di tale atto regolamentare gli atti di portata generale diversi dagli atti legislativi, vale a dire diversi da quelli adottati secondo la procedura legislativa ordinaria descritta all'articolo 294 TFUE o secondo una procedura legislativa speciale, quale definita all'articolo 289, paragrafo 2, TFUE, che fa intervenire il Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio dell'Unione europea o viceversa (v., in tal senso, sentenza del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punti da 51 a 61).
- 38 Il regolamento impugnato è stato adottato dalla Commissione in base all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento n. 715/2007, vale a dire conformemente alla procedura di comitatologia di «regolamentazione con controllo» di cui all'articolo 5 bis della decisione 1999/468, come precisato al precedente punto 9. Non si tratta quindi di un atto legislativo. Peraltro, in quanto regolamento, esso ha una portata generale ai sensi dell'articolo 288 TFUE. Si applica a situazioni determinate obiettivamente e produce effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in modo generale e astratto (v., in tal senso, sentenza del 2 febbraio 1988, *Kwekerij van der Kooy e a./Commissione*, 67/85, 68/85 e 70/85, EU:C:1988:38, punto 15). È quindi certamente un atto regolamentare ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.
- 39 Per quanto riguarda l'esistenza o meno di misure di esecuzione del regolamento impugnato, va ricordato che, per verificare se un atto regolamentare impugnato comporti o meno siffatte misure per valutare la ricevibilità di un ricorso di annullamento proposto contro tale atto in base all'articolo 263, quarto comma, terza parte, TFUE, occorre far riferimento alla posizione della persona che propone il ricorso e all'oggetto di quest'ultimo (v., in tal senso, sentenza del 19 dicembre 2013, *Telefónica/Commissione*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punti 30 e 31).

- 40 Orbene, risulta che il regolamento impugnato non richiede alcuna misura di esecuzione nei confronti delle parti ricorrenti per inserirsi nell'ordinamento giuridico ad esse applicabile, anche se implica nei confronti di altre persone numerose decisioni di attuazione, che sfociano ad esempio in omologazioni o immatricolazioni di veicoli, o in un loro diniego, in base alle sue disposizioni. Queste semplici decisioni di attuazione non devono essere confuse con le misure di esecuzione di cui all'articolo 263, quarto comma, terza parte, TFUE. Infatti, se tutte le decisioni di attuazione, in particolare quelle «repressive» o «negative», volte a sanzionare il mancato rispetto di un atto regolamentare, dovessero essere considerate anche misure di esecuzione, l'introduzione nel Trattato FUE della terza ipotesi dell'articolo 263, quarto comma, sarebbe spesso privata di rilevanza, sebbene essa abbia proprio risposto all'esigenza di evitare che i singoli siano obbligati a causare l'applicazione di misure «repressive» o «negative» nei loro confronti per poter ottenere un controllo della legittimità di tale atto regolamentare in via giurisdizionale, come è sottolineato in particolare nella sentenza del 19 dicembre 2013, Telefónica/Commissione (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punto 27).
- 41 Per quanto riguarda infine la questione se le parti ricorrenti siano direttamente interessate dal regolamento impugnato, da una giurisprudenza costante risulta che, se l'atto contestato produce direttamente effetti sulla situazione giuridica del ricorrente e non lascia alcun potere discrezionale ai suoi destinatari, incaricati della sua attuazione, la quale deve avere carattere meramente automatico e derivare dalla sola normativa dell'Unione, senza intervento di un'altra norma intermedia, il ricorrente è direttamente interessato da tale atto, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE (sentenze del 5 maggio 1998, Dreyfus/Commissione, C-386/96 P, EU:C:1998:193, punto 43, e del 17 settembre 2009, Commissione/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, punto 48; v. anche, in tal senso, sentenza del 13 maggio 1971, International Fruit Company e a./Commissione, da 41/70 a 44/70, EU:C:1971:53, punti da 23 a 29). Tale valutazione non è stata modificata con l'entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, del Trattato di Lisbona che ha introdotto la terza ipotesi stabilendo la legittimazione ad agire delle persone fisiche o giuridiche alle quali si riferisce l'articolo 263, quarto comma, TFUE [v., in tal senso, sentenze del 25 ottobre 2011, Microban International e Microban (Europe)/Commissione, T-262/10, EU:T:2011:623, punto 32, e del 7 luglio 2015, Federcoopesca e a./Commissione, T-312/14, EU:T:2015:472, punto 32].
- 42 Nel caso di specie, la Commissione sostiene in particolare che le competenze delle parti ricorrenti in materia di regolamentazione della circolazione dei veicoli al fine di ridurre l'inquinamento atmosferico non sono affatto pregiudicate dal regolamento impugnato che non avrebbe quindi alcun effetto sulla loro situazione giuridica, contrariamente a quanto dalle stesse affermato. A tal proposito, essa fa valere che i limiti delle emissioni di ossidi di azoto risultanti dalle norme Euro, alle quali le parti ricorrenti fanno riferimento eventualmente sulla base delle normative nazionali che disciplinano le modalità di limitazione della circolazione dei veicoli in base alle loro emissioni inquinanti, non sono affatto modificati da tale regolamento, in particolare quelli derivanti dalla norma EUR 6 attualmente applicata ai veicoli nuovi. L'esistenza di tali normative nazionali e la mancata modifica dei limiti derivanti da detta norma dimostrerebbero, per due ragioni, che le parti ricorrenti non sono direttamente interessate da tale regolamento. Come osserva la Commissione al riguardo, la Ville de Bruxelles ammette che il medesimo regolamento non impedisce che si stabiliscano «giornate senza auto». Le disposizioni di quest'ultimo imporrebbero obblighi relativi alle emissioni inquinanti dallo scarico al momento delle prove RDE solo alle case automobilistiche. Poiché le parti ricorrenti non sarebbero peraltro coinvolte nelle procedure di tali prove, né, più in generale, nelle procedure di omologazione dei veicoli, la loro situazione giuridica non sarebbe in alcun modo pregiudicata dal regolamento in questione.
- 43 Per quanto riguarda l'eventuale impatto, a tal proposito, dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2007/46, in cui si prevede che «[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», sul quale il Tribunale ha chiesto alle parti di esprimersi, la Commissione fa valere quanto segue.

- 44 Presentando anzitutto un'analisi teleologica, la Commissione sottolinea che la direttiva 2007/46, al pari di tutta la normativa europea in materia di omologazione dei veicoli a motore, attuale o precedente, si fonda sulla base giuridica rappresentata dall'articolo 114 TFUE o dagli articoli corrispondenti dei Trattati che hanno preceduto il Trattato FUE. Tale articolo riguarderebbe le «misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno». Siffatta base giuridica non ammetterebbe interferenze nella politica dei trasporti o in quella dell'ambiente e la direttiva 2007/46, come quelle che l'hanno preceduta, mirerebbero essenzialmente ad agevolare l'immissione nel mercato, in ogni Stato membro, dei veicoli provenienti da altri Stati membri, evitando una frammentazione del mercato interno dovuta alle disparità relative ai requisiti e ai controlli cui è subordinata la commercializzazione dei veicoli, che avrebbero continuato a esistere in mancanza di tali strumenti di armonizzazione. Tuttavia, la portata di questi ultimi non andrebbe al di là di tale scopo. In particolare, essi non avrebbero in alcun modo lo scopo di limitare i poteri di polizia delle autorità degli Stati membri riguardanti la circolazione dei veicoli quando sono utilizzati dai conducenti.
- 45 La Commissione fa riferimento, al riguardo, a vari considerando delle direttive 70/156 e 2007/46, nonché della sua proposta di direttiva volta a sostituire la direttiva 2007/46. Essa sottolinea, infatti, che tali strumenti di armonizzazione riguardano unicamente l'omologazione dei nuovi tipi di veicoli e la messa in servizio di veicoli nuovi, ma non la circolazione dei veicoli già in servizio. A suo avviso, se si dovesse ritenere che la direttiva 2007/46 e i suoi «atti regolamentari» derivati limitino i poteri delle autorità degli Stati membri per regolamentare la circolazione, queste ultime non avrebbero più alcun potere in materia, in quanto l'armonizzazione di cui trattasi sarebbe totale, il che dimostrerebbe per assurdo l'erroneità di siffatta interpretazione. Del resto, anche qualora l'Unione dovesse adottare misure di portata generale in materia di traffico stradale, in base agli articoli 91 o 192 TFUE, per migliorare la sicurezza dei trasporti o garantire la qualità dell'ambiente e la protezione della salute umana, ad esempio un limite di velocità urbana uniforme per gli autocarri, tali misure potrebbero essere incompatibili con il principio di sussidiarietà.
- 46 Inoltre, presentando un'analisi che essa qualifica come contestuale, la Commissione sostiene che l'espressione «messa in circolazione su strada», contenuta nell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2007/46, non ha portata autonoma, ma deve essere intesa come rientrante nella «categoria "l'immatricolazione, la vendita o la messa in circolazione"», menzionata in tale disposizione.
- 47 La Commissione rileva che, nel 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), anch'esso basato sull'articolo 114 TFUE, la disposizione corrispondente precisa che «[g]li Stati membri non vietano, limitano o impediscono l'immissione sul mercato, l'immatricolazione o l'entrata in circolazione di veicoli (...) per motivi connessi ad aspetti di costruzione o di funzionamento trattati dal presente regolamento se soddisfano le prescrizioni dello stesso», senza menzionare eventuali divieti, limiti o impedimenti relativi alla messa in circolazione su strada. Essa sottolinea al riguardo che il considerando 7 del medesimo regolamento precisa che «[i]l presente regolamento dovrebbe far salve le misure a livello nazionale o dell'Unione riguardanti l'uso su strada dei veicoli agricoli e forestali, come le prescrizioni specifiche per la patente di guida, i limiti posti alla velocità massima o le misure concernenti l'accesso a determinate strade». Essa formula constatazioni analoghe per quanto riguarda il regolamento (UE) n. 168/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2013, relativo all'omologazione e alla vigilanza del mercato dei veicoli a motore a due o tre ruote e dei quadricicli (GU 2013, L 60, pag. 52), nonché il regolamento (UE) 2016/1628 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alle prescrizioni in materia di limiti di emissione di inquinanti gassosi e particolato inquinante e di omologazione per i motori a combustione interna destinati alle macchine mobili non stradali, e che modifica i regolamenti (UE) n. 1024/2012 e (UE) n. 167/2013 e modifica e abroga la direttiva 97/68/CE (GU 2016, L 252, pag. 53).

- 48 Secondo la Commissione, i lavori preparatori della direttiva 2007/46 confermano la mancanza di autonomia dell'espressione «messa in circolazione su strada», contenuta nel suo articolo 4, paragrafo 3, secondo comma. La versione di tale disposizione, contenuta nella proposta iniziale della Commissione, era la seguente: «[g]li Stati membri immatricolano o autorizzano la vendita o la messa in circolazione soltanto dei veicoli (...) conformi alle disposizioni della presente direttiva». Nel corso della discussione legislativa del testo, tale disposizione sarebbe mutata per le seguenti ragioni, espone in una proposta modificata della Commissione: «[a]l fine di garantire che le disposizioni sull'omologazione dei veicoli a motore stabilite dalla presente direttiva e negli atti normativi non siano pregiudicate dall'imposizione di prescrizioni inerenti la costruzione e il funzionamento successivamente alla vendita, immatricolazione e/o messa in circolazione dei veicoli è stata introdotta una clausola di libera circolazione nel paragrafo 3 dell'articolo 4». Pertanto, l'aggiunta dell'espressione «messa in circolazione su strada» non avrebbe avuto lo scopo di estendere l'ambito di applicazione della normativa in corso di elaborazione, ma lo scopo di evitare l'elusione del divieto, per gli Stati membri, di opporsi all'immissione nel mercato, all'immatricolazione o alla messa in circolazione di veicoli nuovi conformi alle disposizioni di tale normativa. Lo stesso tipo di disposizione «antielusione» sarebbe già stata presente nella direttiva 70/156, riguardante l'«uso» anziché la «messa in circolazione su strada». La Commissione precisa che, al pari delle analoghe disposizioni tedesca e olandese, l'articolo 9 del décret du Premier ministre français n° 2009-497, du 30 avril 2009, relatif aux réceptions et homologations des véhicules et modifiant le code de la route (decreto del Primo Ministro francese n. 2009-497, del 30 aprile 2009, relativo alle omologazioni dei veicoli e recante modifica del codice della strada; JORF del 3 maggio 2009, pag. 7 472), che dà attuazione alla direttiva 2007/46, non fa riferimento alla «messa in circolazione su strada» dei veicoli, ma alla loro «messa in circolazione», espressione che riguarderebbe l'accesso al mercato.
- 49 Inoltre, la direttiva 2008/50, relativa alla qualità dell'aria ambiente, le cui caratteristiche fondamentali sono state ricordate al precedente punto 17, lascerebbe ampia libertà agli Stati membri di adottare misure per combattere l'inquinamento atmosferico. In particolare, i piani d'azione a breve termine previsti da tale direttiva potrebbero contenere misure riguardanti la circolazione dei veicoli a motore, il che dimostrerebbe che la direttiva 2007/46 e i suoi «atti normativi» derivati non limitano in alcun modo l'azione delle autorità degli Stati membri in materia.
- 50 Occorre ricordare, anzitutto, che da una giurisprudenza costante emerge che la circostanza che un atto dell'Unione impedisca a una persona giuridica di diritto pubblico di esercitare, come essa intende fare, le sue competenze incide direttamente sulla sua posizione giuridica e, pertanto, tale atto la riguarda direttamente. Ciò è stato dichiarato, ad esempio, nelle cause riguardanti la concessione di aiuti pubblici da parte di enti infrastatali (v., in tal senso, sentenze dell'8 marzo 1988, Exécutif régional wallon e Glaverbel/Commissione, 62/87 e 72/87, EU:C:1988:132, punti 6 e 8, del 30 aprile 1998, Vlaamse Gewest/Commissione, T-214/95, EU:T:1998:77, punto 29, e del 26 novembre 2015, Comunidad Autónoma del País Vasco e Iteizap/Commissione, T-462/13, EU:T:2015:902, punto 34). Ciò è stato altresì dichiarato in una causa riguardante obblighi in materia agricola e dazi applicabili ai prodotti agricoli, imposti a un futuro Stato membro prima della sua adesione (v., in tal senso, sentenza del 10 giugno 2009, Polonia/Commissione, T-257/04, EU:T:2009:182, punti da 56 a 58). Orbene, un atto dell'Unione riguarderebbe un ente infrastatale più direttamente se incidesse sulle sue competenze normative (nel caso di specie, in materia di regolamentazione della circolazione automobilistica) e non soltanto sul suo potere di adottare decisioni individuali entro un ambito predefinito.
- 51 Risulta inoltre, nella fattispecie, che determinati tipi di disciplina della circolazione automobilistica, che possono essere adottati dalle autorità pubbliche degli Stati membri, in particolare quelli di competenza di enti infrastatali, non possono essere effettivamente pregiudicati dal regolamento impugnato, fatta salva la questione della loro conformità ad altre disposizioni di diritto dell'Unione.
- 52 A tal riguardo, come disposto dall'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2007/46, nel cui ambito si inserisce il regolamento impugnato, «[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». Possono essere quindi contrarie a tale direttiva soltanto le normative che tengano conto, per definire il loro ambito di applicazione, degli aspetti della costruzione o del funzionamento dei veicoli che formano oggetto di disposizioni di tale direttiva, dei suoi «atti normativi» e degli atti derivati da questi ultimi. Così non è nel caso delle normative in materia di circolazione, riguardanti tutti i veicoli, oppure una categoria di veicoli definita in base ad altri criteri (ad esempio, quelli di peso superiore a 3,5 tonnellate in generale), in quanto l'ambito di applicazione di tali normative non è definito in base ad aspetti relativi alla costruzione o al funzionamento dei veicoli considerati, disciplinati dalla direttiva, dai suoi «atti normativi» e dagli atti derivati di questi ultimi. Entro questi limiti, non possono essere pregiudicate, in particolare, da tali atti dell'Unione, la maggior parte delle normative del «codice della strada» o adottate in applicazione di quest'ultimo, nonché le misure restrittive della circolazione, riguardanti tutti i veicoli, come quelle che istituiscono zone pedonali, «giornate senza auto» o una circolazione alternata in caso di picchi di inquinamento. Pertanto, la Commissione ha osservato correttamente che la Ville de Bruxelles poteva liberamente, alla luce del regolamento impugnato, istituire «giornate senza auto».

- 53 Analogamente, un'autorità pubblica di uno Stato membro potrebbe attualmente, senza violare l'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2007/46, imporre limitazioni alla circolazione in base al livello delle emissioni inquinanti per veicoli la cui categoria rientra nell'ambito di applicazione del regolamento n. 715/2007 e che sono conformi, al massimo, soltanto alla norma EUR 5, in quanto tale norma e le precedenti norme Euro non sono più in vigore, per effetto dell'applicazione di tale direttiva. Infatti, come precisato al precedente punto 6, ai sensi dell'articolo 10 di tale regolamento, è la norma EUR 6 ad essere applicata dal 1° settembre 2014 per l'omologazione dei nuovi veicoli passeggeri e per il trasporto di persone e dal 1° settembre 2015 per l'immatricolazione o l'autorizzazione alla vendita o alla messa in circolazione di tali veicoli, date posticipate di un anno per la maggior parte dei veicoli commerciali leggeri, mentre i veicoli commerciali pesanti rientrano nell'ambito di applicazione di un altro regolamento. Si può ricordare al riguardo che, nella sentenza del 21 dicembre 2011, Commissione/Austria (C-28/09, EU:C:2011:854), la Corte ha rilevato che uno Stato membro che aveva già vietato, per combattere l'inquinamento dell'aria ambiente, la circolazione di autocarri rientranti al massimo in una classe Euro precedente avrebbe potuto, anziché imporre un divieto settoriale di circolazione applicabile agli autocarri indipendentemente dalla classe Euro di appartenenza, contrario alle norme del Trattato CE relative alla libera circolazione delle merci, limitarsi, per rispettare tali norme, a estendere il divieto iniziale agli autocarri rientranti nella classe Euro successiva alla classe inizialmente considerata.
- 54 Per contro, per quanto riguarda le normative in materia di circolazione adottate dalle autorità pubbliche degli Stati membri che impongano limiti di circolazione basati sul livello delle emissioni inquinanti a veicoli la cui categoria rientra nell'ambito di applicazione del regolamento n. 715/2007 e che sono conformi alla norma EUR 6 o, al momento delle prove RDE, ai valori NTE, la situazione è diversa, in quanto i limiti delle emissioni di inquinanti definiti per tale norma o per tali valori sono in vigore per effetto dell'applicazione della direttiva 2007/46.
- 55 È vero che l'introduzione di normative in materia di circolazione rientra altresì nelle competenze di diritto nazionale, come sottolineato in sostanza dalla Commissione, sebbene gli Stati membri e le loro autorità pubbliche possano essere indotti ad adottarle anche per adempiere gli obblighi ad essi incombenti ai sensi della direttiva 2008/50 al fine di garantire la qualità dell'aria e sebbene, eventualmente, tali normative utilizzino le norme Euro per determinare l'ambito di applicazione delle limitazioni che impongono.
- 56 Si tratta quindi di accertare se le normative in materia di circolazione adottate da autorità pubbliche degli Stati membri, nei limiti in cui riguardino i veicoli considerati al precedente punto 54, siano contrarie, dal canto loro, alle prescrizioni della direttiva 2007/46, in particolare all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, di quest'ultima.

- 57 A tal riguardo, occorre ricordare che, ai fini dell'interpretazione di una norma del diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (sentenze del 17 novembre 1983, *Merck*, 292/82, EU:C:1983:335, punto 12, e del 19 luglio 2012, *ebookers.com Deutschland*, C-112/11, EU:C:2012:487, punto 12). Si fa riferimento al riguardo, rispettivamente, alle interpretazioni letterale, contestuale (o sistematica) e teleologica.
- 58 Orbene, alla sfera di autonomia del diritto nazionale, menzionata al precedente punto 55, viene certamente assegnato, alla luce del dettato dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva n. 2007/46, un ambito che impedisce alle autorità pubbliche degli Stati membri di limitare, per ragioni inerenti al livello delle emissioni inquinanti, la circolazione dei veicoli che soddisfano i requisiti europei vigenti in materia, in quanto tale disposizione prevede che gli Stati membri «non vietano, limitano o impediscono (...) la messa in circolazione su strada di veicoli (...) per motivi connessi ad aspetti della costruzione e del funzionamento contemplati dalla presente direttiva, se soddisfano i requisiti previsti da quest'ultima».
- 59 Più precisamente, secondo l'interpretazione letterale dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2007/46, un'autorità pubblica di uno Stato membro, in particolare un ente infrastatale, non potrebbe imporre limitazioni di circolazione basate sul livello delle emissioni inquinanti dei veicoli per veicoli la cui categoria rientra nell'ambito di applicazione del regolamento n. 715/2007 e che sono conformi alla norma EUR 6, in quanto tale norma è in vigore e, di conseguenza, tali veicoli soddisfano i requisiti derivanti da tale direttiva. Analogamente, poiché il regolamento impugnato definisce i valori di emissioni inquinanti di ossidi di azoto che non possono essere superati durante le prove RDE, siffatta autorità non potrebbe imporre limitazioni di circolazione basate sul livello delle emissioni inquinanti dei veicoli per quelli la cui categoria rientra nell'ambito di applicazione del regolamento n. 715/2007 e che rispettano tali valori NTE durante siffatte prove. Va ricordato che dette prove e limiti sono applicati con effetti vincolanti dal 1° settembre 2017, come precisato al precedente punto 15.
- 60 Tuttavia, occorre esaminare se gli argomenti presentati dalla Commissione, basati sull'interpretazione contestuale e teleologica dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2007/46, rimettano in discussione tale interpretazione.
- 61 In sostanza, per quanto riguarda l'interpretazione teleologica dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2007/46, la Commissione afferma che tale direttiva nonché i suoi «atti normativi» e gli atti derivati da questi ultimi hanno come unico scopo di garantire che i veicoli nuovi, rispondenti ai requisiti armonizzati di tali testi, possano essere immessi nel mercato senza impedimenti negli Stati membri, conformemente ai principi applicabili al mercato interno.
- 62 Di per sé, l'affermazione di cui trattasi è fondata, ma non è tale da rimettere in discussione l'interpretazione letterale dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2007/46, esposta al precedente punto 59.
- 63 La base giuridica della direttiva 2007/46 è l'articolo 95 CE (le cui disposizioni sostanziali sono state riprese all'articolo 114 TFUE). L'articolo 95 CE riguarda proprio la realizzazione degli obiettivi enunciati all'articolo 14 CE (le cui disposizioni sono state a loro volta riprese, in sostanza, all'articolo 26 TFUE), ossia instaurare il mercato interno (articolo 14, paragrafo 1, CE), il quale «comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni del [Trattato CE]» (articolo 14, paragrafo 2, CE). Inoltre, come sostiene la Commissione, tale base giuridica non consente all'Unione di armonizzare tutto, in materia di merci o di servizi, per realizzare il mercato interno. Infatti, l'articolo 95 CE consentiva di adottare «le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno» e, nella sentenza del 5 ottobre 2000, *Germania/Parlamento*

e Consiglio (C-376/98, EU:C:2000:544, punto 83), fatta valere dalla Commissione, è stato dichiarato che tale disposizione non attribuiva al legislatore dell'Unione una competenza generale a disciplinare il mercato interno. Come viene esposto, in sostanza, ai punti 84 e 85 di tale sentenza, la competenza di cui all'articolo 95 CE si limita alle situazioni nelle quali si deve porre effettivamente rimedio a impedimenti alla libera circolazione tra gli Stati membri dei prodotti, dei servizi o dei capitali considerati.

- ⁶⁴ Nel caso di specie, il considerando 2 della direttiva 2007/46 precisa che, «[a]i fini dell'instaurazione e del funzionamento del mercato interno della Comunità, è opportuno sostituire i sistemi di omologazione degli Stati membri con un'idonea procedura comunitaria basata sul principio dell'armonizzazione totale». L'articolo 1 di tale direttiva, intitolato «Oggetto» dispone che essa «stabilisce 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 (...) al fine di semplificarne l'immatricolazione, la vendita e la messa in circolazione all'interno dell'[l'Unione]». È dunque corretto affermare 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 essa 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 che essa non rientra nella politica dell'Unione dei trasporti o dell'ambiente, anche se deve introdurre al riguardo il requisito del livello di protezione elevato menzionato all'articolo 95 CE.
- ⁶⁵ Tuttavia, 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. Pertanto, l'oggetto delle direttive in materia di aggiudicazione di appalti pubblici è quello di agevolare la libera circolazione delle merci e la libera prestazione dei servizi nell'ambito dell'appalto pubblico. Tuttavia, per garantire detto obiettivo, vale a dire l'effetto utile di tali direttive, sono state adottate alcune disposizioni in direttive specifiche per garantire che le decisioni delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori possano essere oggetto di ricorsi efficaci, in particolare quanto più rapidi possibile, mentre l'oggetto delle direttive in materia di aggiudicazione di appalti pubblici non era affatto l'armonizzazione dei mezzi di ricorso giurisdizionali nei diversi Stati membri (v., in tal senso, sentenza dell'11 giugno 2009, Commissione/Francia, C-327/08, non pubblicata, EU:C:2009:371, punti da 2 a 9). Analogamente, direttive volte a garantire la libera circolazione dei servizi di informazione (stampa scritta, radio, televisione, Internet) contengono, al fine di garantire tale libertà, disposizioni di armonizzazione dei divieti relativi alla pubblicità a favore dei prodotti del tabacco, che rispondono a un obiettivo di tutela della salute (v., in tal senso, sentenza 12 dicembre 2006, Germania/Parlamento e Consiglio, C-380/03, EU:C:2006:772, punti da 3 a 11).
- ⁶⁶ Inoltre, viene dichiarato costantemente che, quando una disposizione di diritto dell'Unione è suscettibile di svariate interpretazioni, occorre dare priorità a quella idonea a salvaguardare l'effetto utile della norma (sentenze del 6 ottobre 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, punti 12 e 13, del 22 settembre 1988, Land de Sarre e a., 187/87, EU:C:1988:439, punto 19, e del 24 febbraio 2000, Commissione/Francia, C-434/97, EU:C:2000:98, punto 21). Il 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.
- ⁶⁷ Per questo motivo la disposizione contenuta nell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2007/46 non può essere interpretata, proprio nell'ambito di un approccio teleologico, nel senso che si limita, in sostanza, a indicare che il nuovo proprietario di un veicolo a motore di nuova produzione, conforme ai requisiti fissati da tale direttiva, ha certamente diritto di acquistarlo, di immatricolarlo, di metterlo in circolazione e di sedersi al volante, salvo quanto avverrà in seguito. L'effetto utile di tale direttiva ne sarebbe pregiudicato, in quanto l'immissione nel mercato dei veicoli potenzialmente

interessati sarebbe ostacolata dal timore che essi non possano essere utilizzati normalmente. Ad esempio, se un conducente che utilizza un veicolo per spostarsi a Parigi (Francia), a Bruxelles (Belgio) o a Madrid (Spagna) presagisse che le parti ricorrenti vietino sul loro territorio, in tutto o in parte, la circolazione dei veicoli che non rispettano i limiti della norma EUR 6 al momento delle prove RDE, anche se tali veicoli rispettano i valori NTE, siffatto conducente potrebbe rinunciare all'acquisto di un veicolo a motore nuovo, a benzina o diesel, che si trovi in tale situazione. Il problema assumerebbe maggiore ampiezza se numerosi enti infrastatali adottassero, in nome della lotta all'inquinamento atmosferico, un'iniziativa simile all'interno dell'Unione, come è stato sottolineato in udienza. Del resto, nel suo argomento contestuale, la Commissione precisa che l'inserimento del riferimento alla circolazione su strada in tale comma corrisponde all'inserimento di una disposizione «antielusione» volta a garantire la libera immissione nel mercato, senza impedimenti, dei veicoli considerati.

- 68 La Commissione ha altresì affermato in udienza che sarebbe incoerente ritenere che le autorità pubbliche degli Stati membri non possano limitare la circolazione dei veicoli conformi ai requisiti più recenti in materia di lotta all'inquinamento atmosferico, per motivi connessi al loro livello di emissioni inquinanti e che esse potrebbero limitare la circolazione dei veicoli in base a considerazioni di cui non si è tenuto conto nella direttiva 2007/46 o limitare la circolazione dei veicoli meno recenti che erano perfettamente conformi ai requisiti in materia di limitazione delle emissioni inquinanti quando sono stati immessi nel mercato. Si deve rispondere a tale argomento dichiarando che è invece coerente, da un punto di vista teleologico, da un lato, che tale direttiva non comprenda la questione dei limiti di circolazione stabiliti in base a criteri indipendenti dagli aspetti tecnici oggetto delle sue disposizioni (v. supra, punto 52) e, dall'altro, che tale direttiva non comprenda neppure la questione della circolazione dei veicoli che non rispettano i requisiti ormai in vigore ai sensi delle sue disposizioni, anche se, eventualmente, essi erano conformi, al momento della loro immissione nel mercato, ai requisiti della stessa natura allora in vigore (v. supra, punto 53). Per definizione, tali veicoli sono o veicoli nuovi, ma che, di norma, non possono più essere immessi nel mercato all'interno dell'Unione, o veicoli usati, ad esempio veicoli nuovi o usati che sarebbero conformi alla norma EUR 5, ma non alla norma EUR 6. Gli uni e gli altri esulano dall'ambito di tutela istituito dalla direttiva, che riguarda i veicoli a motore nuovi che devono essere commercializzati nell'Unione. L'interpretazione teleologica dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2007/46 coincide anche su tale punto con l'interpretazione letterale di tale disposizione.
- 69 Per quanto riguarda l'interpretazione contestuale dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2007/46, la Commissione sostiene che il riferimento, in tale disposizione, al divieto di limitare la circolazione su strada non è rinvenibile in disposizioni analoghe delle normative riguardanti tipi di veicoli o motori diversi da quelli contemplati da tale direttiva ed è stato aggiunto in quest'ultima solo nel corso della discussione legislativa del testo, il che dimostrerebbe che tale riferimento non ha una portata diversa da quelle dell'immatricolazione, della vendita e della messa in circolazione dei veicoli. Tale argomento non sembra, tuttavia, del tutto autonomo rispetto a quanto è stato affermato dalla Commissione riguardo all'interpretazione teleologica di detta disposizione. Il fatto che, in un testo, sia espressamente indicato che, alle condizioni citate, la circolazione su strada dei veicoli conformi ai requisiti derivanti da tale testo non deve essere limitata e che, in un altro testo, sia stato menzionato l'uso anziché la circolazione su strada e che in altri testi ancora non siano state fatte precisazioni non modifica in alcun modo la circostanza che è intrinseco a una situazione derivante da un'armonizzazione totale, come quella risultante da tale direttiva, che gli Stati membri e le loro autorità pubbliche 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.
- 70 È vero che tale principio fa salva la possibilità, per gli Stati membri, di far valere le disposizioni contenute nell'articolo 114, paragrafi 4 e seguenti, TFUE, consentendo a talune condizioni di derogare a una misura di armonizzazione, in particolare per ragioni di tutela della salute e dell'ambiente.

Tuttavia, tale possibilità eccezionale può essere esercitata solo sotto il controllo diretto e rigoroso della Commissione, cosicché non si può ritenere che, a causa di detta possibilità, la misura di armonizzazione non incida sui poteri degli Stati membri e delle loro autorità.

- 71 In udienza, sono stati anche invocati l'articolo 8, paragrafo 3, e l'articolo 29 della stessa direttiva 2007/46, che dispongono rispettivamente quanto segue:

«Uno Stato membro può rifiutare di rilasciare l'omologazione CE se ritiene che un veicolo (...), benché conforme alle pertinenti prescrizioni, rischi di compromettere gravemente la sicurezza stradale, di danneggiare gravemente l'ambiente ovvero la sanità pubblica. In tal caso invia immediatamente agli altri Stati membri e alla Commissione una documentazione dettagliata relativa ai motivi della propria decisione e alle prove a sostegno delle sue conclusioni».

«1. Se uno Stato membro constata che nuovi veicoli, sistemi, componenti o entità tecniche, anche se conformi alle prescrizioni pertinenti o debitamente provvisti di marchio, presentano un grave rischio per la sicurezza stradale o nuocciono gravemente all'ambiente o alla salute pubblica, può rifiutare per un periodo massimo di sei mesi di immatricolare detti veicoli o di autorizzare la vendita o la messa in circolazione sul proprio territorio di detti veicoli, componenti o entità tecniche.

In tali casi, lo Stato membro interessato ne informa immediatamente il costruttore, gli altri Stati membri e la Commissione (...)

[Segue una procedura che può sfociare, in una modifica della normativa o in misure volte a garantire che quest'ultima sia più adeguatamente rispettata]».

- 72 Tuttavia, oltre al fatto che possono essere formulate osservazioni dello stesso tenore di quelle espresse a proposito dell'articolo 114, paragrafi 4 e seguenti, TFUE, l'articolo 8, paragrafo 3, e l'articolo 29 della direttiva 2007/46 consentono di giungere, in sostanza, soltanto a un diniego di omologazione CE, impedendo qualsiasi commercializzazione del tipo di veicolo considerato, o a un riesame della normativa, misure assai diverse dalle limitazioni di circolazione mirate, previste dalle parti ricorrenti nei loro territori.
- 73 Nemmeno gli altri argomenti presentati dalla Commissione consentono di sovvertire le conclusioni riguardanti le interpretazioni letterale e teleologica dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2007/46.
- 74 La circostanza che la direttiva 2008/50 prevede che gli Stati membri debbano adottare misure di lotta all'inquinamento atmosferico, in particolare nell'ambito di piani d'azione a breve termine istituiti in tale direttiva, non esonera gli Stati membri dagli obblighi derivanti da altre norme di diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2011, Commissione/Austria, C-28/09, EU:C:2011:854, punto 111). Pertanto, solo nel caso in cui le interpretazioni letterale e teleologica dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2007/46, rendano impossibile o estremamente difficile l'adozione, in forza della direttiva 2008/50, di qualsiasi misura efficace restrittiva della circolazione automobilistica per combattere l'inquinamento atmosferico dette interpretazioni potrebbero essere rimesse in discussione nell'ambito di un'interpretazione contestuale di tale disposizione. Orbene, come è stato esposto ai precedenti punti 52 e 53, gli Stati membri e le loro autorità pubbliche conservano il potere di adottare misure restrittive della circolazione riguardanti tutti i veicoli o determinate categorie di veicoli in base a criteri assai generali oppure destinate a veicoli che non rientrano più nell'ambito di applicazione delle disposizioni vigenti della direttiva 2007/46, dei suoi «atti normativi» e degli atti derivati da questi ultimi. In particolare, sebbene le interpretazioni letterale e teleologica di tale disposizione limitino effettivamente i poteri delle autorità competenti degli Stati membri di adottare misure restrittive della circolazione mirate che includano veicoli conformi ai requisiti in vigore di quest'ultima direttiva, dei suoi «atti normativi» e degli atti derivati da questi ultimi (ad esempio, una limitazione riguardante i veicoli che superano, al momento delle prove RDE, i limiti della norma EUR

6, ma restano al di sotto dei valori NTE), essa lascia loro comunque un notevole margine di discrezionalità per adottare misure che concorrono alla realizzazione degli obiettivi fissati nella direttiva 2008/50, anche se, dal punto di vista di tali autorità, dette misure non sarebbero forse le più appropriate (ad esempio, una limitazione generale o una limitazione riguardante tutti i veicoli, conformi, al massimo, solo alla norma EUR 5).

- 75 Infine, la circostanza che le misure di attuazione della direttiva 2007/46 in taluni Stati membri menzionino la «messa in circolazione» e non la «circolazione su strada» non può costituire, nella fattispecie, un elemento da prendere in considerazione per interpretare l'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, di tale direttiva. Infatti, come è stato più volte dichiarato, i termini di una disposizione del diritto dell'Unione che non contenga alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri per quanto riguarda la determinazione del suo senso e della sua portata devono normalmente dar luogo, nell'intera Unione, a un'interpretazione autonoma ed uniforme, da effettuarsi tenendo conto del contesto della disposizione e dello scopo perseguito dalla normativa di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, punto 66 e giurisprudenza ivi citata). Sebbene talvolta sia stato altresì dichiarato che, pur in assenza di un espresso richiamo al diritto degli Stati membri, l'applicazione di una norma di diritto dell'Unione può implicare un riferimento al diritto degli Stati membri qualora il giudice non riesca a rinvenire nel diritto dell'Unione o fra i suoi principi generali gli elementi che gli permettano di precisare il contenuto e la portata della disposizione di diritto dell'Unione attraverso un'interpretazione autonoma (sentenza del 18 dicembre 1992, Díaz García/Parlamento, T-43/90, EU:T:1992:120, punto 36), ciò non si verifica nel caso di specie, come risulta dall'analisi che precede.
- 76 Le interpretazioni letterale, teleologica e contestuale della direttiva 2007/46 e, più in particolare, del suo articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, vanno quindi nella stessa direzione, ossia che la medesima impedisce effettivamente alle autorità pubbliche di uno Stato membro, senza lasciar loro alcun potere discrezionale, di vietare, di limitare o di impedire la circolazione su strada di veicoli per motivi connessi ad aspetti della costruzione e del funzionamento contemplati da tale direttiva, se soddisfano i requisiti previsti da quest'ultima, il che implica che, a causa dell'adozione del regolamento impugnato, le parti ricorrenti non possono, come sostengono, limitare effettivamente, nell'ambito di una misura mirata che tiene conto dei livelli di emissioni inquinanti dei veicoli, la circolazione di quelli che non rispettino, al momento delle prove RDE, i limiti delle emissioni di ossidi di azoto fissati nella norma EUR 6, ma che rispettino tuttavia, in tal caso, i valori NTE delle emissioni di ossidi di azoto definiti in tale regolamento, più elevati dei primi.
- 77 La Ville de Paris e la Ville de Bruxelles hanno precisato, a tal riguardo, in udienza, che il giudice amministrativo nazionale che sia investito, ad esempio da un conducente insoddisfatto, di un ricorso contro uno dei loro atti che limitano, alle condizioni menzionate al precedente punto 76, la circolazione di veicoli, annullerebbe senz'altro tale atto in quanto contrario alla direttiva 2007/46 e al regolamento impugnato.
- 78 Senza anticipare eventuali decisioni dei giudici degli Stati membri, occorre, infatti, ricordare che il problema di garantire l'effetto utile delle direttive, essenziale per la costruzione europea, ha dato luogo alla teoria dell'efficacia diretta delle loro disposizioni volte a conferire diritti ai singoli, che questi ultimi possono far valere nei confronti delle autorità pubbliche (sentenza del 4 dicembre 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, punto 12). Orbene, il disposto dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2007/46, secondo il quale uno Stato membro non può «vieta[re], limita[re] o impedi[re] l'immatricolazione, la vendita o la messa in circolazione su strada di veicoli (...) per motivi connessi ad aspetti della costruzione e del funzionamento contemplati dalla presente direttiva, se soddisfano i requisiti previsti da quest'ultima» è tale da conferire diritti ai singoli nei limiti in cui sia incondizionato, chiaro e preciso, anche se la Commissione ha potuto discuterne la portata (v., in tal senso, sentenze del 6 ottobre 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, punto 9, e del 4 dicembre 1974, van

Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, punto 14). Occorre altresì ricordare che, ai sensi dell'articolo 288, comma 2, TFUE, i regolamenti hanno portata generale, sono obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri, e possono essere quindi invocati dai singoli.

- 79 Del resto, nemmeno il Regno del Belgio, il Regno di Spagna e la Repubblica francese sarebbero esenti da un ricorso per inadempimento proposto in base agli articoli 258 o 259 TFUE qualora una delle parti ricorrenti adottasse gli atti menzionati al precedente punto 77. Infatti, gli Stati membri devono rispondere a tale titolo delle violazioni del diritto dell'Unione commesse da tutte le loro autorità pubbliche (sentenza del 5 maggio 1970, Commissione/Belgio, 77/69, EU:C:1970:34, punto 15). In generale, in virtù del principio di leale cooperazione, enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, gli Stati membri adottano ogni misura atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione. Tale principio si applica a tutte le autorità di uno Stato membro, siano esse autorità del potere centrale dello Stato, autorità di uno Stato federale o altre autorità territoriali (v., in tal senso, sentenze del 12 giugno 1990, Germania/Commissione, C-8/88, EU:C:1990:241, punto 13, e del 13 aprile 2010, Wall, C-91/08, EU:C:2010:182, punto 69). In virtù di tale principio, le parti ricorrenti dovrebbero quindi esse stesse astenersi dall'adottare le misure limitative della circolazione descritte al precedente punto 76.
- 80 Inoltre, la limitazione dei poteri anch'essa menzionata al precedente punto 76 è effettiva per le parti ricorrenti.
- 81 A tal riguardo, le ricorrenti hanno non solo dimostrato che esse disponevano, in forza del diritto nazionale, di competenze per tutelare l'ambiente e la salute, in particolare per combattere l'inquinamento atmosferico, compresa la competenza a limitare, a tal fine, la circolazione automobilistica. Ciò non viene contestato dalla Commissione.
- 82 Le ricorrenti hanno anche fornito esempi di misure che esse avevano già adottato. Così, la Ville de Paris ha istituito in particolare, con due decreti successivi del comune e del capo della polizia, un'area di circolazione limitata corrispondente a tutto il suo territorio «intra-muros», vietando successivamente, dal 1° settembre 2015, poi dal 1° luglio 2017, dalle 8:00 alle 20:00 durante la settimana, salvo deroghe particolari, la circolazione di veicoli che non rispettassero almeno una determinata norma Euro, ad esempio, fino ad oggi, la norma EUR 3 per un veicolo passeggeri diesel. Nel 2020 la norma minima da rispettare per poter circolare sarebbe la norma EUR 5 e il «plan climat air énergie» (piano clima, aria, energia) di tale comune prevede di vietare la circolazione dei veicoli diesel nel 2024 e dei veicoli a benzina nel 2030, come emerge dagli atti contenuti nel fascicolo. La Ville de Bruxelles ha creato una zona pedonale particolarmente ampia al centro della città e, come è stato già menzionato, ha istituito «giornate senza auto». L'Ayuntamiento de Madrid ha stabilito, nel 2015 e nel 2016, mediante decreti della Delegada del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad (assessore all'ambiente e alla mobilità), limitazioni di traffico in occasione di episodi di forte inquinamento, come previsto nel piano per la qualità dell'aria 2011-2015 e nel protocollo delle misure da adottare in occasione di episodi di forte inquinamento da biossido di azoto, adottati da tale comune.
- 83 Le ricorrenti hanno anche prodotto diversi documenti o studi relativi alla qualità dell'aria nei loro territori, dimostrando livelli preoccupanti di inquinamento (nonostante una riduzione delle emissioni di ossido di azoto nell'arco di una decina d'anni a Parigi e a Madrid), o hanno menzionato procedimenti per inadempimento avviati dalla Commissione contro il Regno del Belgio, il Regno di Spagna e la Repubblica francese per inosservanza della direttiva 2008/50, anche per quanto concerne il livello degli ossidi di azoto, riguardo al quale la Commissione ha sottolineato, in un comunicato stampa allegato dalla Ville de Bruxelles ai suoi atti, che «la maggior parte delle emissioni [erano] il risultato della circolazione stradale in generale e dei veicoli diesel in particolare». Nel corso dell'udienza dibattimentale nelle cause in esame, il 17 maggio 2018, il rappresentante della Ville de Paris ha aggiunto, senza essere contraddetto, che la Commissione annunciava con un comunicato stampa dello stesso giorno che alla Corte erano stati sottoposti ricorsi per inadempimento contro più

Stati membri per superamento dei valori limite fissati in tale direttiva per la concentrazione di biossido di azoto nell'aria, in particolare di un ricorso riguardante la Repubblica francese, essendo state rilevate concentrazioni troppo elevate, in particolare a Parigi (comunicato IP/18/3450).

- 84 Dagli elementi giuridici e dalle circostanze analizzate nei punti precedenti risulta quindi, per quanto attiene in particolare ai poteri delle ricorrenti di limitare la circolazione automobilistica per tutelare la qualità dell'aria e all'uso che esse ne fanno, che è dimostrata l'incidenza sulla situazione giuridica delle ricorrenti del regolamento impugnato e che quest'ultimo le riguarda pertanto direttamente, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Inoltre, poiché il regolamento impugnato costituisce un atto regolamentare che non comporta alcuna misura d'esecuzione, ai sensi della medesima disposizione, come precisato ai precedenti punti 38 e 40, ne deriva che i ricorsi di annullamento depositati dalla Ville de Paris e dalla Ville de Bruxelles, nonché dall'Ayuntamiento de Madrid sono ricevibili e che le eccezioni di irricevibilità sollevate dalla Commissione devono essere respinte.

Nel merito dei ricorsi di annullamento

- 85 Le ricorrenti deducono motivi vertenti sull'incompetenza della Commissione ad adottare le disposizioni del regolamento impugnato che esse censurano, nonché motivi vertenti sulla violazione sostanziale di varie disposizioni del diritto dell'Unione, che possono essere riunite in tre categorie: disposizioni del regolamento n. 715/2007 e, più in generale, di atti di diritto derivato che contribuiscono a garantire la qualità dell'aria, disposizioni dei Trattati UE e FUE nonché della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e, infine, diversi principi giuridici. Inoltre, esse sostengono che la Commissione, adottando il regolamento impugnato, è incorsa in uno sviamento di potere.

– Sui motivi vertenti sull'incompetenza della Commissione

- 86 Come è stato esposto ai precedenti punti 7 e 8, il regolamento n. 715/2007 dispone che la Commissione è autorizzata ad adottare diverse misure di esecuzione per l'applicazione delle sue disposizioni nell'ambito di procedure ora previste dal regolamento n. 182/2011. Nella fattispecie, il regolamento impugnato fa riferimento espressamente, nel suo preambolo, all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento n. 715/2007, il quale precisa che i metodi, le prove e i requisiti specifici per l'omologazione riguardanti una serie di elementi, in particolare le emissioni dallo scarico, sono definiti dalla Commissione conformemente alla procedura di regolamentazione con controllo, descritta a sua volta all'articolo 5 bis della decisione 1999/468, i cui effetti sono stati mantenuti ai fini degli atti che vi fanno riferimento in forza dell'articolo 12 del regolamento n. 182/2011.
- 87 Le ricorrenti sostengono che non sussistono, nel caso di specie, le condizioni che consentono alla Commissione di integrare le disposizioni del regolamento n. 715/2007 nell'ambito della procedura di regolamentazione con controllo. Esse fanno valere in particolare quanto segue.
- 88 Le ricorrenti sottolineano che il considerando 7 bis della decisione 1999/468 precisa che «[è] necessario ricorrere alla procedura di regolamentazione con controllo per le misure di portata generale intese a modificare elementi non essenziali di un atto adottato [congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio], anche sopprimendo taluni di questi elementi, o completandolo con l'aggiunta di nuovi elementi non essenziali, [ma che gli] elementi essenziali di un atto legislativo possono essere modificati soltanto dal legislatore in base al trattato». La Ville de Bruxelles aggiunge che il considerando 25 del regolamento n. 715/2007 esprime una valutazione analoga precisando che «[i]n particolare, la Commissione ha il potere di introdurre valori limite basati sul numero di particelle di cui all'allegato I, nonché ricalibrare i valori limite basati sulla massa delle particelle enunciati in tale allegato» e che, essendo «[t]ali misure di portata generale e intese a modificare elementi non essenziali del presente regolamento, sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 5 bis [di tale decisione]». L'Ayuntamiento de Madrid menziona, a sua volta, nello stesso senso, il considerando 26 del medesimo regolamento, in cui si

precisa che «[i]n particolare, la Commissione ha anche il potere di stabilire procedure, test e requisiti specifici per l'omologazione, nonché procedure riviste di misurazione per il particolato e un valore limite basato sul numero di particelle, e di adottare misure concernenti l'utilizzazione di impianti di manipolazione, l'accesso alle informazioni sulle riparazioni dei veicoli e la loro manutenzione e i test periodici per misurare le emissioni» e che «[t]ali misure di portata generale e intese a integrare il presente regolamento con l'aggiunta di nuovi elementi non essenziali, sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 5 bis [di tale decisione]».

- 89 Sottolineando le differenze tra la procedura di regolamentazione con controllo e la procedura legislativa che porta a un atto del Parlamento e del Consiglio, le parti ricorrenti sostengono che, introducendo per le prove RDE valori NTE delle emissioni di ossidi di azoto superiori ai limiti di tali emissioni definiti per la norma EUR 6 nell'allegato I del regolamento n. 715/2007, benché, per giunta, tali limiti, fino a quel momento, fossero stati continuamente rivisti al ribasso, la Commissione ha modificato elementi essenziali di tale regolamento senza averne la competenza. La Ville de Bruxelles precisa che essa non contesta il fatto che la Commissione sia autorizzata, in base all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento n. 715/2007, a definire nuove prove. Essa non rimette quindi in discussione i regolamenti n. 692/2008 e 2016/427 prima dell'incorporazione delle disposizioni del regolamento impugnato. Per contro, essa contesta l'introduzione di nuovi limiti quantitativi di emissioni di ossidi di azoto da parte del regolamento impugnato, più tolleranti di quelli contenuti nell'allegato I del regolamento n. 715/2007, adottato dal Parlamento e dal Consiglio. Questi nuovi limiti, derivanti dalla determinazione del fattore di conformità CF pollutant nel regolamento impugnato, priverebbero di ogni effetto utile i limiti fissati nella norma EUR 6 prevista in tale allegato. Poiché la Commissione chiarisce che i fattori di conformità CF pollutant applicati sono giustificati dalle differenze che possono essere rilevate tra i dati risultanti dalle prove RDE e i dati risultanti dalle prove di laboratorio, rendere flessibili i limiti applicati per il primo tipo di prove equivarrebbe proprio a rinunciare ai limiti EUR 6 fissati nell'allegato I del regolamento n. 715/2007.
- 90 La Ville de Paris e l'Ayuntamiento de Madrid aggiungono che, così facendo, la Commissione è incorsa in una violazione delle forme sostanziali. Infatti, a loro avviso, l'intervento normale dei «colegislatori», in particolare quello del Parlamento, avrebbe fornito garanzie procedurali e avrebbe avuto necessariamente un'incidenza sul contenuto dell'atto da adottare, che sarebbe stato quantomeno oggetto di numerosi emendamenti.
- 91 In via preliminare, la Commissione richiama il corpus legislativo e regolamentare in cui si inserisce il regolamento impugnato e intende dimostrare che, contrariamente a quanto sostengono le parti ricorrenti, quest'ultimo contribuisce a una migliore tutela della salute dei cittadini europei e dell'ambiente.
- 92 La Commissione chiarisce che l'omologazione per un nuovo veicolo si effettua come segue. Il costruttore presenta un prototipo alle autorità competenti che devono assicurarsi che quest'ultimo risponda alle condizioni elencate nell'allegato IV della direttiva 2007/46, in particolare quelle risultanti dal regolamento n. 715/2007 per quanto riguarda le emissioni inquinanti. Una volta che il «tipo» sia stato omologato, il costruttore avvia la produzione industriale e ogni veicolo commercializzato deve essere conforme al tipo.
- 93 La Commissione sottolinea che l'allegato I del regolamento n. 715/2007, nel quale sono contenuti i limiti delle emissioni inquinanti definiti per la norma EUR 5 e per la norma EUR 6, in particolare quelli riguardanti gli ossidi di azoto, non è stato mai modificato e che esso «fa sempre parte in quanto tale del diritto dell'Unione».
- 94 La Commissione precisa inoltre che il regolamento n. 715/2007 non definisce esso stesso la procedura per il controllo del rispetto dei limiti delle emissioni inquinanti di cui all'allegato I, sebbene sia contenuta, tuttavia, nell'articolo 5, paragrafo 2, di quest'ultimo la regola del divieto, salvo deroghe ivi elencate, di impianti di manipolazione che possono falsare le emissioni inquinanti.

- 95 Secondo la Commissione, la competenza a definire i metodi, le prove e i requisiti specifici per l'omologazione, integrando il regolamento n. 715/2007 e modificando i suoi elementi non essenziali, rientra essa stessa nel procedimento di regolamentazione con controllo, come viene precisato all'articolo 5, paragrafo 3, del medesimo regolamento. Essa ritiene inoltre che l'articolo 14, paragrafo 3, di tale regolamento la incarichi altresì della verifica successiva di tali procedure, prove e requisiti, nonché dei cicli di prova utilizzati per misurare le emissioni, e le conferirebbe l'incarico, alle stesse condizioni, di adattarli, qualora non siano più adeguati o non riflettano più correttamente le reali emissioni inquinanti, generate dalla guida su strada.
- 96 La Commissione precisa che, in tale ambito, essa ha adottato il regolamento n. 692/2008 al fine di istituire in particolare le procedure di controllo delle emissioni inquinanti dei veicoli passeggeri e commerciali leggeri, applicando un tipo di prova in laboratorio denominata in inglese «New European Driving Cycle» (NEDC), corrispondente alla tecnologia disponibile all'epoca (prova di tipo 1 menzionata al precedente punto 12). Essa ritiene che, come specificato nel considerando 15 del regolamento n. 715/2007, il legislatore dell'Unione fosse consapevole dell'eventuale inadeguatezza di tale tipo di prova a riflettere la realtà delle emissioni inquinanti e l'ha espressamente incaricata di verificare se occorresse aggiornarlo o sostituirlo.
- 97 La Commissione sostiene di aver quindi portato avanti la sua azione su due fronti, come viene esposto al punto 10 della sua comunicazione relativa all'applicazione e ai futuri sviluppi della legislazione comunitaria riguardante le emissioni dei veicoli commerciali leggeri e l'accesso a informazioni per la riparazione e la manutenzione (EUR 5 e 6) (GU 2008, C 182, pag. 17).
- 98 Da un lato, la Commissione avrebbe partecipato, nell'ambito dei lavori del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, alla progettazione di un nuovo tipo di prova in laboratorio, denominato «ciclo di prova per veicoli leggeri armonizzato a livello mondiale», in inglese «Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure» (WLTP), che rifletterebbe in modo assai più adeguato la realtà delle emissioni inquinanti rispetto alla prova NEDC. A tal riguardo, la sostituzione della prova NEDC con la prova WLTP è stata effettuata con l'adozione del regolamento (UE) 2017/1151 della Commissione, del 1° giugno 2017, che integra il regolamento n. 715/2007, modifica la direttiva 2007/46, il regolamento n. 692/2008 e il regolamento (UE) n. 1230/2012 della Commissione e abroga il regolamento n. 692/2008 (GU 2017, L 175, pag. 1).
- 99 D'altro lato, la Commissione avrebbe elaborato una procedura per misurare le emissioni inquinanti in condizioni reali di guida (RDE), coinvolgendo nei propri lavori tutte le parti interessate, comprese talune organizzazioni di protezione dell'ambiente. Tale procedura sarebbe stata introdotta nella normativa dell'Unione nel marzo 2016 per i veicoli passeggeri e commerciali leggeri con l'adozione, da parte della Commissione, del regolamento 2016/427, recante modifica del regolamento n. 692/2008. È il regolamento 2016/427, e non il regolamento impugnato, ad aver introdotto la nozione di valori NTE. Un'iniziativa della stessa natura era stata adottata fin dal 2011 per i veicoli commerciali pesanti.
- 100 La Commissione chiarisce che le prove di laboratorio e le prove RDE sono complementari. Le prime fornirebbero un maggior numero di informazioni, mentre le seconde avrebbero il vantaggio di consentire, in particolare per la loro durata e per la varietà delle loro condizioni di realizzazione, l'individuazione di eventuali reiterate discordanze con i risultati delle prove di laboratorio che possono rivelare l'uso, da parte delle case automobilistiche, di impianti di manipolazione per queste ultime prove, che ne falsano i risultati rispetto a quelli che deriverebbero da una situazione di uso normale del veicolo. Per questo motivo sarebbe stato previsto nel regolamento 2016/427 che, anche per il periodo transitorio precedente alla determinazione dei valori NTE, decorrente dal 20 aprile 2016, le prove RDE dovessero essere realizzate ai «fini del monitoraggio».
- 101 La Commissione spiega poi, in sostanza, che le diverse condizioni dei percorsi su strada che devono essere realizzati per convalidare una prova RDE comportano, al pari dell'uso dei PEMS, incertezze statistiche e tecniche che giustificano l'introduzione dei fattori di conformità CF pollutant da applicare

ai limiti delle emissioni di ossidi di azoto EUR 6, per evitare risultati non validi quanto al rispetto di tali limiti nello svolgimento di dette prove, e conseguenti illegittimi dinieghi di omologazione. In udienza la Commissione ha quindi chiarito che una prova RDE effettuata in Estonia in un pomeriggio d'estate e una prova RDE effettuata in Lussemburgo all'inizio di una mattina d'inverno con lo stesso veicolo potrebbero dar luogo a risultati notevolmente diversi tenuto conto della particolare diversità delle condizioni. Analogamente, poiché le prove RDE hanno una durata compresa tra un'ora e mezza e due ore, la loro durata variabile potrebbe influire sui risultati. I PEMS stessi misurerebbero tre dati da combinare per determinare la massa degli ossidi di azoto emessi per chilometro, e ciascuna di tali tre misure presenta il proprio grado di incertezza. Inoltre, i PEMS potrebbero guastarsi nel corso della prova. I fattori di conformità CF pollutant sarebbero stati previsti nel regolamento 2016/427, per tener conto di tali incertezze, anche se non si era ancora provveduto a una determinazione dei loro valori in tale regolamento. Per i veicoli commerciali pesanti, tali fattori erano già stati previsti in normative precedenti.

- 102 L'adozione del regolamento impugnato, entrato in vigore il 15 maggio 2016, avrebbe comportato la modifica della portata giuridica delle prove RDE, in quanto siffatta prova non concludente alla luce dei valori NTE, ormai fissati con la determinazione di fattori di conformità CF pollutant, comporta, a decorrere dalle date di applicazione di tali limiti, il diniego puro e semplice di omologazione del tipo di veicolo considerato. La Commissione ricorda che, conformemente a quanto risulterebbe dalle consultazioni effettuate da diversi anni con le parti interessate e a quanto è stato affermato nel considerando 5 del regolamento 2016/427, sono state stabilite due fasi successive per i valori NTE e per i fattori di conformità CF pollutant relativi agli ossidi di azoto. Così, per quanto riguarda l'omologazione dei veicoli passeggeri, durante il periodo compreso tra il 1° settembre 2017 e il 31 dicembre 2019, un fattore di conformità CF pollutant temporaneo, applicabile su richiesta del costruttore, è stato fissato a 2,1. Il fattore di conformità CF pollutant normale, cosiddetto «definitivo», obbligatorio per tutti a decorrere dal 1° gennaio 2020, è stato fissato quanto ad esso a 1,5.
- 103 La Commissione precisa che il fattore di conformità CF pollutant normale, cosiddetto «definitivo», è di 1, aumentato di un margine di incertezza tecnica di 0,5, giustificato in considerazione delle prestazioni dei PEMS attuali. A suo avviso, tale margine di incertezza sarà sottoposto a un riesame annuo e sarà riveduto in funzione del miglioramento della qualità delle misure. Essa chiarisce che il fattore di conformità CF pollutant temporaneo di 2,1, utilizzabile su richiesta, è giustificato non solo da tale margine di incertezza tecnica, ma anche dall'incertezza statistica connessa ai vari percorsi possibili che possono essere seguiti nell'ambito di prove RDE. Esso sarebbe stato determinato all'interno di un intervallo compreso fra 1,6 e 2,2 individuato dal Centro comune di ricerca (JRC) in base a una modellizzazione, dato che non vi era ancora un riscontro esperienziale sufficiente al momento della redazione del regolamento impugnato. Secondo la Commissione, tale incertezza statistica dovrebbe «decretere in quanto i nuovi tipi di veicoli includeranno il passaggio obbligatorio attraverso [le prove] RDE», al pari dell'incertezza tecnica dovuta al perfezionamento dei PEM. A tal riguardo, un progetto di regolamento modificativo in corso di esame prevedrebbe un margine di incertezza tecnica ridotto a 0,43 e quindi un fattore di conformità CF pollutant normale, cosiddetto «definitivo», di 1,43.
- 104 La Commissione deduce dalle circostanze giuridiche e storiche dell'adozione del regolamento impugnato che quest'ultimo non costituisce in alcun modo un'«autorizzazione a inquinare» o una regressione del livello di tutela dell'ambiente, ma che esso rafforza, al contrario, il corpus normativo in materia di lotta all'inquinamento atmosferico impedendo l'omologazione di tipologie di veicoli dotati di impianti di manipolazione vietati.
- 105 Per rispondere in modo più preciso ai motivi dedotti dalle ricorrenti riguardo alla sua incompetenza ad adottare il regolamento impugnato, la Commissione chiarisce anzitutto che i considerando degli atti non costituiscono disposizioni alla luce delle quali è possibile esercitare il controllo di legittimità di tale regolamento.

- 106 La Commissione ricorda poi che il regolamento impugnato è stato adottato in base all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento n. 715/2007. Essa ripercorre l'iter della sua procedura di adozione, nell'ambito della procedura di comitatologia di regolamentazione con controllo, e sottolinea che né il Parlamento né il Consiglio si sono opposti al progetto.
- 107 La Commissione nega di aver modificato, con il regolamento impugnato, un elemento essenziale del regolamento n. 715/2007, nel caso di specie i limiti delle emissioni inquinanti fissati nella norma EUR 6 contenuti nell'allegato I di detto regolamento, come sostengono le parti ricorrenti. Essa concorda, a tal proposito, sul fatto che l'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento n. 715/2007 non le consente di modificare o di sostituire i limiti contenuti nell'allegato I di quest'ultimo.
- 108 Tuttavia, da un lato, i limiti contenuti nell'allegato I del regolamento n. 715/2007 continuerebbero ad essere pienamente applicabili per le prove di laboratorio, che costituirebbero la «pietra angolare» del sistema di omologazione dei veicoli considerati e che non potrebbero essere sostituite dalle prove RDE «meno stabili, meno complete e basate su una diversa tecnologia».
- 109 D'altro lato, i limiti contenuti nell'allegato I del regolamento n. 715/2007 sarebbero parimenti applicabili per le prove RDE e i fattori di conformità CF pollutant non li modificherebbero, consentendo soltanto una comparabilità, per le ragioni connesse alle incertezze statistica e tecnica esposte ai precedenti punti 101 e 102, con i risultati delle prove di laboratorio al fine di individuare gli impianti di manipolazione. La procedura di prova RDE, che sarebbe ulteriore rispetto alle prove di laboratorio, organizzata secondo le modalità esposte, non avrebbe quindi come effetto di modificare elementi essenziali di tale regolamento, ma al contrario di garantirne un maggiore rispetto. Tenuto conto delle osservazioni che precedono, la Commissione contesta in particolare l'argomento dedotto dalla Ville de Bruxelles nella sua replica secondo il quale i valori NTE derivanti dall'applicazione dei fattori di conformità CF pollutant priverebbero di effetto utile i limiti delle emissioni inquinanti EUR 6 contenuti in tale allegato.
- 110 Per quanto attiene più in particolare agli argomenti della Ville de Paris e dell'Ayuntamiento de Madrid, volti a dimostrare che essa avrebbe violato le forme sostanziali, la Commissione ritiene che, poiché era competente ad adottare il regolamento impugnato, e ha rispettato la procedura prevista a tal fine, ossia la procedura di comitatologia della regolamentazione con controllo, la stessa abbia necessariamente rispettato le forme sostanziali. Essa ricorda a tal riguardo lo svolgimento della procedura sfociata nell'adozione del regolamento impugnato e sottolinea che il Parlamento ha deciso a maggioranza di non opporsi al progetto, il che era sufficiente, tenuto conto delle norme applicabili, per proseguire la procedura, a prescindere dal fatto che tale maggioranza fosse scarsa.
- 111 Infine, per quanto riguarda le affermazioni relative alla mancanza di trasparenza della procedura seguita, la Commissione chiarisce che la facoltà, per il legislatore, di autorizzare la Commissione a modificare o a integrare le disposizioni di un atto di base con disposizioni di esecuzione che non vertono su elementi essenziali è stata riconosciuta dal giudice dell'Unione (sentenza del 17 dicembre 1970, Köster, Berodt & Co., 25/70, EU:C:1970:115) e che tale facoltà è ora sancita agli articoli 290 e 291 TFUE. Nel caso di specie, per l'introduzione di prove RDE si sarebbe tenuto conto, in ogni caso, di consultazioni pubbliche e del parere di esperti.
- 112 Occorre rilevare che, come conferma il suo preambolo, il regolamento impugnato è stato adottato dalla Commissione in base all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento n. 715/2007. Tale disposizione consente alla Commissione, come è stato esposto al precedente punto 8, di stabilire i metodi, le prove e i requisiti specifici per l'omologazione dei veicoli, in particolare per quanto riguarda le emissioni dallo scarico e gli impianti di manipolazione, modificando il regolamento n. 715/2007 su elementi non essenziali, e se del caso integrandolo.

- 113 Sebbene non sia citato nel preambolo del regolamento impugnato, anche l'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento n. 715/2007, menzionato al precedente punto 10, che verte in sostanza sull'evoluzione degli elementi oggetto dell'articolo 5, paragrafo 3, del medesimo regolamento, deve essere preso in considerazione. Infatti, il regolamento impugnato induce a fare del superamento delle prove RDE un nuovo requisito per l'omologazione del veicolo, vale a dire che esso mira a conseguire l'obiettivo di adattare le prove che precedono tale omologazione «per dare adeguato riscontro alle emissioni generate dalla vera guida su strada», come è previsto all'articolo 14, paragrafo 3, di tale regolamento.
- 114 In base a entrambe le disposizioni, sia l'articolo 5, paragrafo 3, che l'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento n. 715/2007, la Commissione deve agire nel quadro della procedura di regolamentazione con controllo definita all'articolo 5 bis della decisione 1999/468, come esposto al precedente punto 9. Il considerando 7 bis di tale decisione, fatto valere dalle parti ricorrenti, che precisa la portata del suo articolo 5 bis, rileva a sua volta, come puntualizzato al precedente punto 88, che la procedura di regolamentazione con controllo deve essere seguita «per le misure di portata generale intese a modificare elementi non essenziali di un atto adottato secondo la procedura di cui all'[articolo 251 CE], anche sopprimendo taluni di questi elementi, o completandolo con l'aggiunta di nuovi elementi non essenziali.[, ma che gli] elementi essenziali di un atto legislativo possono essere modificati soltanto dal legislatore in base al trattato».
- 115 Poiché le parti ricorrenti sostengono che la Commissione ha modificato, con il regolamento impugnato, un elemento essenziale del regolamento n. 715/2007, ossia i limiti delle emissioni di ossidi di azoto fissati per la norma EUR 6 di cui all'allegato I di tale regolamento, la prima questione da risolvere è se tali limiti costituiscano o meno un elemento essenziale di detto regolamento che la Commissione non può modificare in base agli articoli 5, paragrafo 3, e 14, paragrafo 3, del medesimo regolamento, in combinato disposto con l'articolo 5 bis della decisione 1999/468. Se così avviene nel caso di specie, occorrerà esaminare la seconda questione, ossia se, definendo, nel regolamento impugnato, i valori NTE di emissioni di ossidi di azoto da rispettare al momento delle prove RDE e stabilendo fattori di conformità CF pollutant, la Commissione abbia modificato i limiti di tali emissioni fissati per la norma EUR 6.
- 116 Per quanto riguarda la prima questione, si può rilevare, da un punto di vista contestuale e teleologico, che il considerando 3 del regolamento n. 715/2007 precisa che «[i]l presente regolamento fissa (...) le norme fondamentali sulle emissioni dei veicoli, mentre le caratteristiche tecniche saranno indicate dalle misure di esecuzione adottate secondo le procedure di comitato». Il considerando 4 di tale regolamento precisa inoltre che «ulteriori riduzioni delle emissioni prodotte dal settore dei trasporti (...), dalle famiglie e dal settore energetico, agricolo e industriale [sono necessarie] per raggiungere gli obiettivi dell'Unione europea di qualità dell'aria», che «[i]n tale contesto, il compito di ridurre le emissioni dei veicoli dovrebbe essere affrontato nell'ambito di una strategia globale» e che «[l]e norme EUR 5 e EUR 6 costituiscono una delle misure intese a ridurre le emissioni di particolato e di precursori dell'ozono come gli ossidi di azoto e gli idrocarburi». Il considerando 5 di tale regolamento precisa che «[p]er conseguire gli obiettivi di qualità dell'aria perseguiti dall'Unione europea, occorre uno sforzo costante per ridurre le emissioni dei veicoli», che «[p]er tale motivo, occorrerebbe fornire all'industria informazioni chiare sui futuri valori limite delle emissioni» e che «[q]uesto è il motivo per cui il regolamento, oltre ad EUR 5, include la fase EUR 6 dei valori limite delle emissioni». Il considerando 6 del medesimo regolamento aggiunge che, «[i]n particolare, per migliorare la qualità dell'aria e rispettare i valori limite riguardanti l'inquinamento occorre ridurre notevolmente le emissioni di ossido di azoto provocato dai veicoli con motore diesel» e che «[c]iò implica la necessità di raggiungere valori limite ambiziosi della fase EUR 6 (...)».
- 117 Devono essere prese inoltre in considerazione le seguenti disposizioni del regolamento n. 715/2007. L'articolo 1 precisa che «[i]l presente regolamento fissa i requisiti tecnici comuni per l'omologazione di veicoli a motore (...) riguardo alle loro emissioni». L'articolo 4, paragrafo 1, dispone che «[i] costruttori dimostrano che tutti i veicoli nuovi venduti, immatricolati o messi in servizio nella Comunità sono stati omologati conformemente al presente regolamento e ai relativi provvedimenti

d'attuazione» e che «[t]ali obblighi comprendono il rispetto dei limiti delle emissioni di cui all'allegato I e dei provvedimenti d'attuazione di cui all'articolo 5». L'articolo 4, paragrafo 2, precisa che «[l]e misure tecniche adottate dal costruttore devono inoltre essere tali da 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 dei veicoli in condizioni normali di utilizzazione» e che «[i]l controllo di conformità in condizioni d'uso verifica, in particolare, le emissioni dello scarico quali misurate sulla base dei limiti di emissione di cui all'allegato I». L'articolo 10 impone agli Stati membri, secondo le scadenze fissate in tale disposizione tenendo conto delle diverse categorie di veicoli, di negare l'omologazione o l'immatricolazione, la vendita e la messa in servizio di veicoli nuovi qualora «non siano conformi al presente regolamento e ai relativi provvedimenti di attuazione, nella fattispecie ai valori limite [EUR 5 o EUR 6] (...) dell'allegato I».

- 118 Dai considerando e dalle disposizioni citati ai precedenti punti 116 e 117 emerge che i limiti delle emissioni di ossidi di azoto fissati per la norma EUR 6, indicati nell'allegato I del regolamento n. 715/2007, costituiscono certamente un elemento essenziale di quest'ultimo, se non addirittura l'elemento centrale, in quanto tutte le disposizioni di detto regolamento sono solo finalizzate a far rispettare tali limiti, insieme ad altri riguardanti altre emissioni inquinanti, per tutta la normale durata di vita dei veicoli in condizioni normali di utilizzazione e che i limiti delle emissioni di ossidi di azoto sono definiti nel regolamento stesso (nell'allegato I, che ne costituisce parte integrante), che essi sono stati definiti anzitutto dal Parlamento e dal Consiglio, e che nessuna disposizione del regolamento autorizza espressamente la Commissione a modificarli nell'esercizio delle competenze di esecuzione.
- 119 A tal proposito, ragionando a contrario, per quanto riguarda il particolato, consistente, in base alla definizione contenuta all'articolo 3, punto 5, del regolamento n. 715/2007, nei componenti non gassosi presenti nei gas di scarico, l'articolo 14, paragrafo 2, del medesimo regolamento precisa che la Commissione, al termine di un programma sulla misurazione del particolato, effettuato dalla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite e al più tardi al momento dell'entrata in vigore della norma EUR 6, dovrà «ricalibrare» i valori limite indicati nell'allegato I in base alla massa di particolato e introdurre in tale allegato valori limite basati sul numero di particelle. La mancanza di disposizioni analoghe riguardo ai valori limite delle emissioni di ossidi di azoto conferma che il Parlamento e il Consiglio non hanno inteso conferire alla Commissione il potere di modificarli. La natura eccezionale della disposizione concernente il particolato è del resto confermata da altre disposizioni dell'articolo 14 di tale regolamento, ossia i paragrafi 4 e 5, secondo i quali l'eventuale fissazione di limiti delle emissioni per ulteriori agenti inquinanti o la modifica dei limiti delle emissioni dallo scarico di monossido di carbonio e di idrocarburi dopo una prova di partenza a freddo deve dar luogo a proposte della Commissione al Parlamento e al Consiglio. Pertanto, salvo per quanto riguarda il particolato, la fissazione o la modifica dei valori limite di emissioni di agenti inquinanti, tra i quali gli ossidi di azoto, provenienti dai veicoli oggetto di tale regolamento rientra nella sfera di competenza del Parlamento e del Consiglio.
- 120 I limiti delle emissioni di ossidi di azoto fissati per la norma EUR 6, contenuti nell'allegato I del regolamento n. 715/2007, costituiscono pertanto un elemento essenziale di quest'ultimo, non modificabile dalla Commissione nell'ambito della procedura di comitatologia di regolamentazione con controllo, circostanza riconosciuta del resto dalla stessa Commissione, come rilevato al precedente punto 107.
- 121 Per quanto riguarda la seconda questione, la Commissione sostiene che, avendo definito, nel regolamento impugnato, i valori NTE delle emissioni di ossidi di azoto da rispettare al momento delle prove RDE mediante la determinazione dei fattori di conformità CF pollutant, essa non ha modificato i limiti delle emissioni di ossidi di azoto fissati per la norma EUR 6, contenuti nell'allegato I del regolamento n. 715/2007. Si rammenta che i fattori di conformità CF pollutant adottati nel regolamento impugnato per gli ossidi di azoto sono pari a 2,1, su richiesta della casa automobilistica interessata, per un periodo transitorio che si concluderà, a seconda delle categorie di veicoli, e della natura degli atti richiesti, fra il 31 dicembre 2019 e il 31 dicembre 2021, e, di norma, pari a 1,5.

Utilizzati come fattori di moltiplicazione dei limiti delle emissioni EUR 6, essi consentono di ottenere i valori di emissione NTE. In sostanza, la Commissione afferma che i limiti delle emissioni di ossidi di azoto fissati nella norma EUR 6 si applicano sempre, non solo per le prove di laboratorio, ma anche ormai per le prove RDE, in quanto i fattori di conformità CF pollutant sono solo elementi di correzione statistica e tecnica.

- 122 A tal riguardo, va rilevato, anzitutto, che dall'articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento n. 715/2007 secondo il quale «le misure tecniche adottate dal costruttore devono (...) essere tali da 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 dei veicoli in condizioni normali di utilizzazione», risulta che i limiti delle emissioni di ossidi di azoto fissati nella norma EUR 6, contenuti nell'allegato I di tale regolamento, devono essere rispettati in condizioni di guida reali e, pertanto, durante le prove ufficiali in condizioni di guida reali, che precedono l'omologazione. Ciò non viene contestato dalla Commissione, in quanto essa sostiene che così avviene nel caso di specie.
- 123 In tal senso, l'argomento della Commissione secondo il quale i limiti delle emissioni di ossidi di azoto fissati nella norma 6, contenuti nell'allegato I del regolamento n. 715/2007, continuano ad essere pienamente applicabili per le prove di laboratorio, seppur corretto, non è pertinente, in quanto tali limiti devono essere rispettati anche al momento delle prove RDE. Quanto all'argomento secondo il quale le prove di laboratorio costituirebbero la «pietra angolare» del controllo delle emissioni inquinanti dei veicoli, menzionato al precedente punto 108, esso è contrario al fatto che proprio le condizioni in cui si svolgono tali prove sono troppo lontane dalle condizioni di guida reali per permettere di garantire, di per sé sole, il rispetto delle norme sulle emissioni inquinanti dei veicoli stabilite nel regolamento, come lasciava già intendere il considerando 15 di tale regolamento e come rilevano espressamente i considerando 1, 2 e 4 del regolamento 2016/427, che ha introdotto le prove RDE nella normativa, al pari dei considerando 3 e 7 del regolamento impugnato. Pur fornendo informazioni assai dettagliate e utili sul «comportamento» dei veicoli, in particolare a partire dalla sostituzione delle prove NEDC con le prove WLTP, le prove di laboratorio non relegano le prove RDE a un rango secondario.
- 124 A tal riguardo, anche se le prove RDE presentano limiti particolari, segnatamente di gestione di taluni margini di incertezza, come chiarito dalla Commissione, esse sono concepite per comprendere meglio le condizioni di utilizzo normali dei veicoli rispetto a quanto consentano le prove di laboratorio, come illustrato dai considerando del regolamento 2016/427 e del regolamento impugnato, menzionati al precedente punto 123. In particolare, il considerando 4 del regolamento 2016/427 precisa che l'obiettivo dei lavori che hanno portato alle prove RDE, definite in tale regolamento, era di «sviluppare una procedura di prova (...) RDE che riflettesse meglio le emissioni misurate su strada».
- 125 L'importanza delle prove RDE è stata del resto rafforzata da quando la portata giuridica di tali prove è stata modificata dal regolamento impugnato a norma del quale, come illustrato dalla Commissione, a partire dalle date di applicazione dei valori NTE delle emissioni di ossidi di azoto, che esso definisce, tali prove non sono più applicate solo a «fini di monitoraggio», ma ai loro risultati è subordinata la possibilità di ottenere un'omologazione e, in seguito, la possibilità di immatricolare, di vendere, di mettere in servizio e di far circolare su strada i veicoli considerati.
- 126 Pertanto, l'esistenza parallela delle prove di laboratorio e delle prove RDE non ha alcun impatto sull'obbligo di rispettare i limiti delle emissioni di ossidi di azoto fissati per la norma EUR 6 contenuti nell'allegato I del regolamento n. 715/2007 in condizioni reali di guida e, di conseguenza, durante le prove RDE.

- 127 In tali circostanze, la fissazione, da parte della stessa Commissione, mediante fattori di conformità CF pollutant, di valori NTE delle emissioni di ossidi di azoto da non superare al momento delle prove RDE, superiori ai limiti di tali emissioni fissati per la norma EUR 6 contenuti nell'allegato I del regolamento n. 715/2007, non può essere ammessa allo stato del diritto applicabile.
- 128 Infatti, ciò porta di fatto a modificare i limiti delle emissioni di ossidi di azoto fissati per la norma EUR 6, contenuti nell'allegato I del regolamento n. 715/2007, per le prove RDE, sebbene siano tali limiti a dover essere applicati, come emerge dal precedente punto 122.
- 129 Si deve sottolineare al riguardo che il sistema inteso ad applicare un coefficiente (il fattore di conformità CF pollutant), moltiplicatore dei limiti delle emissioni di ossidi di azoto fissati per la norma EUR 6, conduce necessariamente a modificare la norma stessa, contrariamente a un sistema che tenga conto delle prestazioni e dei possibili errori degli apparecchi di misurazione, apportando correzioni alle misure stesse, ma non ai limiti che devono essere rispettati. Infatti, se i margini di errore sulle misure considerate restano entro limiti sufficientemente ristretti, il secondo tipo di sistema consente di verificare con un ragionevole grado di affidabilità che i limiti siano rispettati.
- 130 Orbene, poiché la modifica dei limiti delle emissioni di ossidi di azoto fissati per la norma EUR 6 contenuti nell'allegato I del regolamento n. 715/2007 costituisce, come precisato al precedente punto 120, la modifica di un elemento essenziale di tale regolamento, la Commissione non era competente a procedere a siffatta modifica in base alle competenze di esecuzione esercitate nell'ambito della procedura di comitatologia di regolamentazione con controllo che le sono attribuite dall'articolo 5, paragrafo 3, e dall'articolo 14, paragrafo 3, di tale regolamento.
- 131 Tale conclusione non è rimessa in discussione dal fatto che l'esistenza dei fattori di conformità CF pollutant e dei valori NTE delle emissioni di ossidi di azoto è stata prevista nel regolamento 2016/427, che non è stato oggetto di un ricorso di annullamento. Da un lato, tale regolamento, che è anch'esso un regolamento della Commissione, non può «fare da schermo» all'applicazione delle disposizioni del regolamento n. 715/2007, esaminate ai precedenti punti da 112 a 120, che stabiliscono, in materia, la portata delle competenze di esecuzione della Commissione e, dall'altro, è proprio lo stesso regolamento impugnato che porta a far applicare per le emissioni di ossidi di azoto, in occasione delle prove RDE, valori NTE superiori ai limiti fissati per la norma EUR 6, in sostituzione di questi ultimi, rendendo tali valori vincolanti per stabilire il successo o il fallimento di dette prove.
- 132 I motivi di annullamento delle parti ricorrenti vertenti sull'incompetenza della Commissione devono essere quindi accolti, purché riguardino i fattori di conformità CF pollutant previsti nel regolamento impugnato, da cui derivano i valori NTE delle emissioni di ossidi di azoto.
- 133 Ad abundantiam, anche supponendo che, contrariamente a quanto viene dichiarato nei punti precedenti, la Commissione possa fissare comunque fattori di conformità CF pollutant per tener conto di talune incertezze, va precisato che essa non poteva in ogni caso considerare i livelli previsti nel regolamento impugnato rispettando la portata delle sue competenze di esecuzione. Tali livelli non consentono, con un grado di ragionevole affidabilità, di verificare il rispetto dei limiti delle emissioni di ossidi di azoto fissati per la norma EUR 6 nell'allegato I del regolamento n. 715/2007 al momento delle prove RDE, sebbene siano i suoi limiti a dover essere applicati, tenuto conto di quanto viene affermato al precedente punto 122.
- 134 Infatti, dato il valore assai rilevante dei fattori di conformità CF pollutant considerati, di 2,1 e di 1,5, i livelli delle emissioni di ossidi di azoto misurati durante le prove RDE possono essere, rispettivamente, fino a più di due volte superiori e fino a una volta e mezzo superiori ai limiti di tali emissioni fissati per la norma EUR 6 contenuti nell'allegato I del regolamento n. 715/2007 senza che una prova sia considerata negativa. Per riprendere un esempio fornito dalle parti ricorrenti, ciò consente a un veicolo passeggeri diesel, le cui emissioni di ossidi di azoto sono limitate in base alla norma EUR 6 a 80

mg/km, di superare con successo la prova RDE se resta al di sotto di 168 mg/km durante la fase transitoria e se resta al di sotto di 120 mg/km dopo tale fase. Si ricorda che il limite fissato per la norma EUR 5 era di 180 mg/km per lo stesso tipo di veicolo.

- 135 Orbene, anche volendo considerare esatte tutte le spiegazioni fornite dalla Commissione riguardo ai margini di incertezza tecnica e statistica che avrebbero giustificato i fattori di conformità CF pollutant previsti nel regolamento impugnato, i valori NTE delle emissioni di ossidi di azoto che ne derivano non consentono di verificare, con un ragionevole grado di affidabilità, se i limiti di tali emissioni fissati per la norma EUR 6 contenuti nell'allegato I del regolamento n. 715/2007 siano o meno rispettati da un veicolo al momento di una prova RDE.
- 136 Effettivamente, anche limitandosi alla sola applicazione del fattore di conformità CF pollutant normale, cosiddetto «definitivo» di 1,5, giustificato dall'esistenza di un margine di incertezza tecnica di 0,5, ossia del 50%, è giocoforza constatare che un margine di errore del 50% rappresenta la metà di quanto si dovrebbe misurare e che, se tale margine viene convertito in un vero e proprio margine di errore rispetto alla misura dell'apparecchio, esso diventa un margine del 33% (si ammette che una misura a 120 mg/km possa corrispondere in realtà a emissioni di 80 mg/km, ossia un terzo in meno della misura). Ciò significa che non si può stabilire al termine di una prova RDE se il veicolo oggetto della prova rispetti o meno tali limiti, oppure si avvicini ad essi. Pertanto, prendendo in considerazione tale fattore, se un PEMS mostra, in esito a una prova RDE di un veicolo passeggeri diesel, un livello di emissioni di ossidi di azoto di 120 mg/km, ciò può avere i tre seguenti significati: l'apparecchio fornisce misure esatte e il veicolo emette proprio 120 mg/km di ossidi di azoto, vale a dire una volta e mezzo in più di quanto autorizzi la norma EUR 6, l'apparecchio può determinare effettivamente errori di misurazione di ampiezza corrispondente al margine di incertezza tecnica affermato dalla Commissione e ciò può voler dire che il veicolo emette, in realtà, soltanto 80 mg/km di ossidi di azoto, vale a dire che rispetta esattamente la norma, o, al contrario, se l'apparecchio ha commesso errori nell'altro senso, che il veicolo emette in realtà 160 mg/km di ossidi di azoto, vale a dire due volte di più di quanto autorizzato da tale norma. Orbene, contrariamente a quanto precisato, in sostanza, dalla Commissione in udienza in risposta a un quesito scritto del Tribunale, niente garantisce che la prova di laboratorio «recuperi» necessariamente il veicolo troppo inquinante che abbia superato con successo la fase della prova RDE grazie al margine di incertezza tecnica. Niente garantisce, ad esempio, che un veicolo passeggeri diesel «misurato» a 100 mg/km durante la prova RDE e che abbia effettivamente emesso ossidi di azoto a tale livello o a un livello superiore durante tale prova mostri più di 80 mg/km di emissioni di ossidi di azoto al momento della prova di laboratorio. Se le prove di laboratorio fossero così affidabili, le prove RDE non sarebbero del resto necessarie. A fortiori, i problemi individuati nei punti precedenti sussistono se viene utilizzato il fattore di conformità CF pollutant provvisorio di 2,1.
- 137 Pertanto, la portata dell'incertezza derivante dal valore dei fattori di conformità CF pollutant contenuti nel regolamento impugnato non consente in ogni caso, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, di far applicare i limiti delle emissioni di ossidi di azoto fissati per la norma EUR 6 contenuti nell'allegato I del regolamento n. 715/2007 al momento delle prove RDE, tenuto conto delle notevolissime differenze possibili tra tali limiti e la realtà dei volumi di ossidi di azoto emessi durante le prove, sebbene i valori NTE di tali emissioni non siano superati secondo le misurazioni effettuate dai PEMS. La portata dell'incertezza induce anche de facto a modificare tali limiti per dette prove, sebbene gli stessi, secondo le disposizioni del regolamento n. 715/2007, debbano essere rispettati in condizioni di guida reali e, pertanto, al momento delle prove ufficiali in condizioni di guida reali che precedono l'omologazione, come precisato al precedente punto 122. Pertanto, la Commissione, per tali ragioni, ha anche violato i limiti della sua competenza a tal riguardo, come esposto al precedente punto 132.
- 138 Ancor più ad abundantiam, è possibile rilevare, per quanto riguarda le spiegazioni fornite dalla Commissione per giustificare specificamente il fattore di conformità CF pollutant provvisorio di 2,1 con un margine di incertezza statistica di 0,6 che si aggiunge al margine di incertezza tecnica di 0,5

considerato per il fattore di conformità CF pollutant normale, cosiddetto «definitivo», che tali spiegazioni non sono convincenti alla luce dell'obiettivo, che la Commissione dichiara di perseguire, di far rispettare i limiti delle emissioni di ossidi di azoto fissati per la norma EUR 6 contenuti nell'allegato I del regolamento n. 715/2007 durante le prove RDE.

139 A tal proposito, secondo la Commissione, il margine di incertezza statistica provvisoria del 60% sarebbe collegato ai diversi percorsi possibili che possono essere effettuati dai conducenti che eseguono le prove. È vero che, senza particolari istruzioni, diversi conducenti cui fosse affidato lo stesso veicolo per una guida su strada di una determinata durata tornerebbero con risultati assai diversi a seconda del loro stile di guida, delle strade che abbiano effettivamente percorso, e delle condizioni di traffico. Tuttavia, in generale, eventuali distorsioni o incertezze statistiche (rischio di non rappresentatività dei risultati rispetto alla realtà nel suo complesso) si correggono lavorando sulla rappresentatività del campione o dell'esperienza (nel caso di specie la rappresentatività della prova) o con il numero di esperienze (nel caso di specie il numero di prove) effettuate, e non rilevando che i risultati possono essere inficiati da un margine di errore del 60%. Nella fattispecie, imponendo un percorso sufficientemente rappresentativo dell'uso medio reale di un veicolo (tipi d'uso – strada-città-autostrada – e condizioni di traffico) e imponendo uno stile di condotta «medio» è possibile evitare errori rilevanti rispetto a tale uso. In udienza, la Commissione ha del resto menzionato essa stessa vari elementi risultanti dall'allegato III A del regolamento n. 692/2008, in cui sono definite le condizioni delle prove RDE, che vanno in tal senso: i tre tipi di percorso – strada-città-autostrada – devono essere quindi grosso modo equilibrati quanto alla durata, le prove devono svolgersi in un giorno lavorativo a meno di 700 metri di altitudine e devono essere previsti limiti di velocità. In tali circostanze, la variazione aleatoria del tempo totale di percorso tra un'ora e mezza e due ore, che ha come obiettivo di sventare l'intervento o la messa fuori servizio in un momento preciso di un eventuale impianto di manipolazione, non dovrebbe dar luogo a risultati particolarmente diversi a seconda della durata effettiva delle prove.

140 Peraltro, anche se è possibile, come ha precisato la Commissione in udienza, che un percorso in Estonia in un pomeriggio d'estate dia «migliori» risultati di un percorso in Lussemburgo d'inverno, durante le ore mattutine, da un lato, il contenuto dell'allegato III A dovrebbe garantire che non possano sussistere troppe differenze tra le caratteristiche dei due percorsi (una prova troppo estrema – troppo freddo, troppi ingorghi stradali – sarebbe esclusa) e, dall'altro, il regolamento n. 715/2007, che fissa i valori limite delle emissioni di ossidi di azoto per la norma EUR 6, non prevede che tali limiti siano più elevati in Lussemburgo che in Estonia. Tali valori devono essere rispettati ovunque nell'Unione, quali «limiti massimi». Le prove RDE hanno proprio lo scopo di garantire che così avvenga in condizioni che, senza essere estreme, devono essere rappresentative dell'uso reale dell'autoveicolo, anche in Lussemburgo.

141 Inoltre, come ha confermato la Commissione in udienza in risposta a un quesito scritto del Tribunale, uno stesso tipo di veicolo non deve essere sottoposto a tutta una serie di prove RDE i cui risultati siano amalgamati nella speranza che risultino statisticamente rappresentativi. Può certo esistere una seconda prova qualora si sia verificata una particolare circostanza nel corso della prima prova e può esistere una prova RDE per l'omologazione, e successivamente prove ulteriori volte a verificare la persistenza, durante la vita del veicolo, del rispetto dei limiti delle emissioni di ossidi di azoto (tali prove di conformità in servizio non vengono ancora effettuate). Le prove RDE sono altresì effettuate, in quanto abbastanza complicate e costose, per «famiglie di prove», che possono raggruppare vari tipi di veicoli simili, inseriti nella stessa «famiglia» dal costruttore e di cui solo una selezione dei tipi viene realmente sottoposta a prove, come previsto dall'articolo 3, paragrafo 10, secondo comma, del regolamento n. 692/2008, in combinato disposto con il suo allegato III A, appendice 7. In concreto, in tali circostanze, al massimo qualche veicolo di una stessa «famiglia» è oggetto contemporaneamente di prove RDE, ma non si procede a tutta una serie di prove RDE per uno stesso veicolo, per un tipo di veicolo o anche per una «famiglia» di tipi di veicoli da cui sarebbe tratta, in qualche modo, una «media» statistica. Ogni veicolo sottoposto alla prova, quale rappresentante unico di un diverso tipo di «famiglia», deve soddisfare la prova RDE affinché si ritenga che tutta la «famiglia» cui esso appartiene

abbia effettuato la prova RDE con successo, come risulta dai punti 4.1.1 e 4.1.2 dell'appendice 7 summenzionata. Ciò conferma del resto il fatto che i limiti delle emissioni di inquinanti definiti per le norme Euro non sono valori che dovrebbero essere ottenuti attraverso nell'ambito di un approccio globale, ma che si tratta di limiti che devono essere rispettati da ciascun veicolo.

¹⁴² Tutto ciò induce il Tribunale a dubitare della fondatezza dell'invocazione, da parte della Commissione, di possibili errori di natura statistica. Gli elementi presentati dalla Commissione sembrano rimettere in discussione l'idoneità di una prova RDE a riflettere la realtà della guida su strada. Orbene, senza ergersi a esperto tecnico, il Tribunale osserva che le prove RDE hanno «maturato» a lungo, in quanto la Commissione fa presente, nei suoi atti, che i lavori che le riguardavano sono iniziati nel gennaio 2011, che prove della stessa natura sono effettuate in modo operativo a partire da quello stesso anno per i veicoli commerciali pesanti e che esse sono state effettuate solo a «fini di monitoraggio» per i veicoli oggetto del regolamento n. 715/2007 soltanto per un breve periodo, tra il 20 aprile 2016, data di entrata in vigore del regolamento 2016/427, e, per taluni veicoli, il 1° settembre 2017, prima data di applicazione effettiva dei valori NTE delle emissioni di ossidi di azoto nell'ambito delle omologazioni. Sarebbe sorprendente, in tali circostanze, che la Commissione non abbia avuto il tempo di precisare e di standardizzare a sufficienza le prove RDE affinché fossero rappresentative delle reali condizioni di guida su strada al fine di evitare, al riguardo, un'incertezza di portata pari al 60% sui loro risultati. La parte essenziale del regolamento 2016/427, che ha introdotto l'allegato III A del regolamento n. 692/2008, in particolare i suoi punti 4 e seguenti e le sue undici appendici, che rappresentano circa 120 pagine in versione consolidata pubblicata online nella banca dati EUR-Lex, consiste del resto nel descrivere in modo assai dettagliato l'oggetto di una prova RDE e le modalità della sua esecuzione. Del resto, anche se persiste qualche variazione nei risultati al termine di prove RDE di diversi tipi di veicoli appartenenti a una stessa «famiglia», o se siffatte variazioni esistessero fra due prove dello stesso veicolo, ciò è intrinseco al concetto stesso di una prova di tal genere.

¹⁴³ Poiché il margine di incertezza del 60%, connesso al fattore di conformità CF pollutant provvisorio di 2,1, non sembra giustificato dai problemi statistici fatti valere dalla Commissione, quest'ultima non ha quindi, in ogni caso, dimostrato che tale fattore provvisorio consentisse di verificare il rispetto dei limiti delle emissioni di ossidi di azoto fissati per la norma EUR 6 contenuti nell'allegato I del regolamento n. 715/2007 al momento delle prove RDE.

¹⁴⁴ Si deve quindi confermare ampiamente ad abundantiam, per le ragioni esposte ai precedenti punti da 138 a 143, che l'istituzione del fattore di conformità CF pollutant provvisorio di 2,1 porta di fatto a modificare tali limiti per le prove RDE, mentre siffatti limiti devono essere rispettati, secondo le disposizioni del regolamento n. 715/2007, in condizioni reali di guida e, pertanto, durante le prove ufficiali in condizioni reali di guida che precedono l'omologazione, come precisato al precedente punto 122. La Commissione, pertanto, ha anche violato, per tali ragioni, i limiti della propria competenza al riguardo, come esposto al precedente punto 132.

¹⁴⁵ Per contro, i motivi vertenti sull'incompetenza della Commissione non sono stati argomentati riguardo ad altri aspetti del regolamento impugnato che non sono, del resto, in generale, censurati dalle parti ricorrenti. Essi potrebbero essere quindi accolti per quanto riguarda tali altri aspetti solo nel caso in cui questi ultimi non siano separabili dai fattori di conformità CF pollutant previsti nel regolamento impugnato. Tale questione sarà esaminata di seguito nell'ambito dell'esame relativo alla portata dell'annullamento che dovrà essere pronunciato.

– *Sugli altri motivi dedotti dalle parti ricorrenti*

¹⁴⁶ Come precisato al precedente punto 85, le parti ricorrenti hanno altresì dedotto motivi vertenti sulla violazione sostanziale di varie disposizioni del diritto dell'Unione e hanno affermato che la Commissione era incorsa in uno sviamento di potere.

- 147 Tutti questi motivi sono diretti soltanto, come quelli vertenti sull'incompetenza della Commissione, a rimettere in discussione i fattori di conformità CF pollutant previsti nel regolamento impugnato e i valori NTE delle emissioni di ossidi di azoto che ne derivano. Per quanto riguarda gli altri aspetti del regolamento impugnato, la loro fondatezza dipende quindi anche dalla separabilità o meno delle diverse disposizioni.
- 148 Per quanto riguarda la contestazione dei fattori di conformità CF pollutant previsti nel regolamento impugnato e dei valori NTE delle emissioni di ossidi di azoto che ne derivano, è possibile rilevare che l'incompetenza constatata della Commissione a prevedere tali fattori, tenuto conto dei limiti dei poteri di esecuzione di cui essa è titolare in forza del regolamento n. 715/2007, comporta necessariamente, da parte sua, una violazione di quest'ultimo.
- 149 A tal riguardo, tutte e tre le parti ricorrenti sostengono la violazione dell'allegato I del regolamento n. 715/2007. Tale allegato è menzionato all'articolo 4, paragrafo 1, di detto regolamento, in cui si precisa che il rispetto dei limiti delle emissioni contenuti in tale allegato è obbligatorio. Esse sostengono che, definendo nel regolamento impugnato fattori di conformità CF pollutant che hanno come risultato valori NTE delle emissioni di ossidi di azoto nel corso delle prove RDE superiori ai limiti di tali emissioni fissati per la norma EUR 6 in tale allegato, la Commissione ha violato l'articolo 4, paragrafo 1, di tale regolamento. L'analisi effettuata ai precedenti punti da 122 a 144, nell'ambito dell'esame dei motivi vertenti sull'incompetenza della Commissione, ha portato alla conclusione che quest'ultima ha effettivamente modificato i limiti delle emissioni di ossidi di azoto per le prove RDE, mentre tali limiti dovevano essere applicati in condizioni reali di guida, in particolare in occasione di tali prove. In tal senso, la Commissione ha necessariamente violato i limiti delle emissioni di ossidi di azoto fissati per la norma EUR 6 contenuti nell'allegato I del regolamento n. 715/2007 e, pertanto, il disposto dell'articolo 4, paragrafo 1, del medesimo regolamento che prevede che il rispetto di tali limiti è obbligatorio.
- 150 La Commissione ha certamente dedotto, nello svolgimento della sua difesa nel merito, anche l'argomento secondo il quale non è stata apportata alcuna modifica giuridica dei limiti delle emissioni di ossidi di azoto fissati per la norma EUR 6 contenuti nell'allegato I del regolamento n. 715/2007, mentre le parti ricorrenti hanno menzionato soltanto modifiche «concrete» o «pratiche». In effetti, tali limiti non sono giuridicamente modificati in tale allegato, ma è proprio per questo motivo che è illegittima la loro violazione per le prove RDE, derivante, in concreto o in pratica, dall'applicazione al loro posto di valori NTE superiori delle emissioni di ossidi di azoto, derivanti dai fattori di conformità CF pollutant previsti nel regolamento impugnato.
- 151 Può essere quindi dichiarata anche la violazione del regolamento n. 715/2007.
- 152 Quanto al resto, tenuto conto delle conclusioni a cui giunge il Tribunale ai precedenti punti 132, 137, 144 e 151, non è necessario esaminare gli altri motivi e argomenti dedotti.

– Sulla portata dell'annullamento

- 153 La Commissione eccepisce il fatto che le parti ricorrenti hanno presentato argomenti solo riguardo al punto 2 dell'allegato II del regolamento impugnato, che determina il valore dei fattori di conformità CF pollutant definitivi e temporanei per gli ossidi di azoto. Tale allegato modificherebbe a sua volta l'allegato III A del regolamento n. 692/2008, che definisce le modalità delle prove RDE. Secondo la Commissione, i ricorsi di annullamento dovrebbero essere quindi dichiarati irricevibili in base all'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura, che richiede la presentazione di argomenti a sostegno dei motivi, nei limiti in cui i ricorsi sono diretti contro altre disposizioni del regolamento impugnato, che sarebbero separabili da quelle rimesse in discussione. A tale argomentazione la Ville

de Paris e l'Ayuntamiento de Madrid rispondono che l'annullamento del punto 2 dell'allegato II del regolamento impugnato farebbe perdere qualsiasi causa giuridica o ratio a tale regolamento nel suo insieme, circostanza che ne giustificerebbe l'annullamento globale.

- 154 Occorre, nella fattispecie, pronunciarsi direttamente sulla questione della separabilità delle varie disposizioni del regolamento impugnato, vale a dire verificare se l'illegittimità dei fattori di conformità CF pollutant per gli ossidi di azoto previsti nel regolamento impugnato debba comportare automaticamente l'annullamento di altre disposizioni di quest'ultimo che non siano separabili (v., in tal senso, sentenza dell'11 dicembre 2008, Commissione/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, punti 104 e 105). La Commissione sostiene, a sua volta, che le disposizioni del regolamento impugnato diverse da quelle che fissano tali fattori sono separabili da queste ultime.
- 155 La disposizione che stabilisce i fattori di cui trattasi, che deve essere annullata, è contenuta, come precisa la Commissione, al punto 2 dell'allegato II del regolamento impugnato, che modifica l'allegato III A del regolamento n. 692/2008 introducendovi, in particolare, dopo il punto 2.1, nuovi punti 2.1.1 e 2.1.2 nei quali il valore del fattore di conformità definitivo e il valore del fattore di conformità temporaneo riguardante la massa degli ossidi di azoto sono indicati, rispettivamente, in «1 + margin con margin = 0,5» e «2,1» e nei quali è definito l'eventuale periodo di utilizzo del fattore di conformità temporaneo. Tuttavia, il punto 2 dell'allegato II del regolamento impugnato introduce altresì nell'allegato III A del regolamento n. 692/2008 un nuovo punto 2.1.3, riguardante una «funzione di trasferimento», che contribuisce al calcolo del valore NTE, fissato per ora a 1, e non avente quindi per il momento alcun impatto su tale calcolo, e che non è stata censurata dalle parti ricorrenti. Il punto 2.1.3 dell'allegato III A del regolamento n. 692/2008 è quindi separabile dai punti 2.1.1 e 2.1.2 del medesimo regolamento, in particolare dal valore dei fattori di conformità CF pollutant per gli ossidi di azoto ivi menzionato, e non si deve annullare il punto 2 dell'allegato II del regolamento impugnato in quanto introduce tale disposizione.
- 156 Peraltro, è sicuramente collegato alla determinazione dei fattori di conformità CF pollutant per gli ossidi di azoto l'articolo 1, punti 2 e 3, del regolamento impugnato, che modifica l'articolo 3, paragrafo 10, terzo comma, del regolamento n. 692/2008. La versione modificata di quest'ultimo dispone infatti quanto segue: «[fino 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] [ossia, ad esempio, fino al 31 agosto 2017, per l'omologazione dei veicoli passeggeri e fino al 31 agosto 2019 per la loro messa in circolazione individuale], si applicano le seguenti disposizioni: a) Le prescrizioni di cui all'allegato IIIA, punto 2.1, non si applicano [si tratta di quelle che indicano la formula per il calcolo del valore NTE e che impongono di non superare quest'ultimo al momento delle prove RDE]». Tale disposizione fissa a contrario il momento a partire dal quale i fattori di conformità CF pollutant, in particolare quelli censurati dalle parti ricorrenti, trovano applicazione per le prove RDE, in altri termini a partire dal momento in cui tali prove non sono più effettuate solo a fini di monitoraggio. Tuttavia, tale disposizione può riguardare anche inquinanti diversi dagli ossidi di azoto per i quali i fattori di conformità CF pollutant saranno stati determinati dopo quelli di tali ossidi, come è avvenuto per le particelle sottili. Inoltre, il suo annullamento non è necessario affinché i fattori di conformità CF pollutant per gli ossidi di azoto censurati non si applichino più. La mancanza di valori nelle tabelle dei fattori di conformità definitivi e temporanei CF pollutant, contenuti nei punti 2.1.1 e 2.1.2 dell'allegato III A del regolamento n. 692/2008, è di per sé sufficiente a tal fine. L'articolo 1, punti 2 e 3, del regolamento impugnato, che modifica l'articolo 3, paragrafo 10, terzo comma, del regolamento n. 692/2008, è quindi separabile dal valore dei fattori di conformità CF pollutant per gli ossidi di azoto, menzionato ai punti 2.1.1 e 2.1.2 dell'allegato III A di quest'ultimo regolamento, e non occorre quindi annullarlo.
- 157 Le altre disposizioni del regolamento impugnato, che mirano principalmente a integrare o a modificare l'allegato III A del regolamento n. 692/2008 per precisare le condizioni di svolgimento delle prove RDE, mantengono la loro ragion d'essere, contrariamente a quanto ritengono la Ville de Paris e l'Ayuntamiento de Madrid, anche se i fattori di conformità CF pollutant per gli ossidi di azoto,

previsti nel regolamento impugnato, sono annullati. In particolare, l'intera procedura prevista per tali prove, che non è stata censurata, può rimanere in vigore indipendentemente dai fattori di conformità CF pollutant, definiti per i diversi inquinanti. Inoltre, anche se i fattori di conformità CF pollutant per gli ossidi di azoto previsti nel regolamento impugnato sono annullati, finora, i fattori di conformità CF pollutant per il numero di particelle definiti a partire dall'adozione del regolamento 2017/1154 devono essere applicati nell'ambito del processo previsto per tali prove RDE.

158 Dalle suesposte considerazioni risulta che si deve solo annullare il punto 2 dell'allegato II del regolamento impugnato, nei limiti in cui fissa, ai punti 2.1.1 e 2.1.2 dell'allegato III A del regolamento n. 692/2008, il valore del fattore di conformità CF pollutant definitivo e il valore del fattore di conformità CF pollutant temporaneo per la massa degli ossidi di azoto. Dalle suesposte considerazioni risulta inoltre che, conformemente a quanto viene precisato ai precedenti punti 145 e 147, i vari motivi dei ricorsi devono essere respinti nei limiti in cui riguardano le altre disposizioni del regolamento impugnato e non è pertanto necessario pronunciarsi sulla questione di ricevibilità sollevata dalla Commissione al riguardo (v., in tal senso, sentenza del 26 febbraio 2002, Consiglio/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, punto 52).

159 Poiché la Commissione ha sottolineato in udienza che il regolamento n. 692/2008, modificato in particolare dal regolamento impugnato, era sostituito dal regolamento 2017/1151, il Tribunale ricorda che, per conformarsi a una sentenza di annullamento e dare ad essa piena esecuzione, l'istituzione da cui emana la disposizione annullata deve eliminare gli atti successivi dalla stessa adottati, nei quali tale disposizione è stata ripresa, ed escluderla dai suoi atti futuri tenendo conto non soltanto del dispositivo della sentenza, ma anche della motivazione da cui quest'ultima discende e che ne costituisce il sostegno necessario (v., in tal senso, sentenza del 26 aprile 1988, Asteris e a./Commissione, 97/86, 99/86, 193/86 e 215/86, EU:C:1988:199, punti da 26 a 31).

– *Sull'efficacia temporale dell'annullamento*

160 L'articolo 264, secondo comma, TFUE prevede che, ove lo reputi necessario, il giudice dell'Unione precisa gli effetti dell'atto annullato che devono essere considerati definitivi. Tale disposizione è stata interpretata, in particolare, nel senso che consente, per ragioni di certezza del diritto, ma anche per ragioni dirette a evitare una discontinuità o una regressione nell'attuazione di politiche condotte o sostenute dall'Unione, come in materia di protezione dell'ambiente o di sanità pubblica, di mantenere per un periodo ragionevole gli effetti di un atto annullato (v., in tal senso, sentenze del 25 febbraio 1999, Parlamento/Consiglio, C-164/97 e C-165/97, EU:C:1999:99, punti da 22 a 24, e del 16 aprile 2015, Parlamento/Consiglio, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, punti da 72 a 74).

161 Nel caso di specie, interpellate in udienza dal Tribunale su un'eventuale modulazione nel tempo degli effetti dell'annullamento che esso avrebbe potuto pronunciare, la Ville de Paris e la Ville de Bruxelles si sono dichiarate sfavorevoli a tale modulazione, chiarendo in sostanza che, anche se non vi era per un determinato periodo di tempo alcun valore NTE delle emissioni di ossidi di azoto da rispettare nel corso delle prove RDE, tenuto conto della prospettiva di requisiti più rigorosi al riguardo in un futuro relativamente prossimo, le case automobilistiche non ne avrebbero approfittato per far omologare veicoli che emettevano più ossidi di azoto di quanto consentito attualmente, in quanto i loro processi industriali non potevano permettersi cambiamenti improvvisi. La Ville de Bruxelles ha aggiunto di essere particolarmente sfavorevole a una limitazione degli effetti per il futuro. Dal canto suo, la Commissione ha risposto che una modulazione degli effetti dell'annullamento rileverebbe solo se il Tribunale dichiarasse in sostanza che le disposizioni censurate avrebbero dovuto essere adottate dal Parlamento e dal Consiglio.

162 Tuttavia, il Tribunale considera che il semplice annullamento ex tunc delle disposizioni censurate potrebbe porre due tipi di problemi. Anzitutto, per il «passato», vale a dire tra il momento a partire dal quale le prove RDE non sono più state effettuate solo a «fini di monitoraggio» (ad esempio, il

1° settembre 2017 per l'omologazione dei veicoli passeggeri e per il trasporto di persone) e il momento in cui la presente sentenza avrà effetto, tenuto conto del disposto dell'articolo 60, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, sussisterebbe incertezza giuridica sulla validità delle omologazioni di veicoli concesse o dei dinieghi di tali omologazioni durante tale periodo. Infatti, la mancanza del fattore di conformità CF pollutant per le emissioni di ossidi di azoto potrebbe essere interpretata nel senso che non impone alcun valore NTE a tal riguardo nel corso di tali prove, oppure, al contrario, nel senso che sono i limiti definiti per la norma EUR 6 a dover essere applicati in quanto tali. Per il futuro, vale a dire tra il momento in cui la presente sentenza avrà effetto e il momento in cui la Commissione o il Parlamento e il Consiglio ne avranno eventualmente tratto conseguenze, precisando la norma applicabile nel corso di tali prove, perdurerebbe la stessa incertezza giuridica. Ciò potrebbe condurre, se prevalesse presso le autorità incaricate dell'omologazione dei veicoli l'interpretazione secondo la quale non esistono, durante tale periodo, limiti delle emissioni di ossidi di azoto che non possano essere superati nel corso delle stesse prove, alla conseguenza che veicoli che superano anche a tal riguardo i valori NTE delle emissioni di ossidi di azoto fissati nel regolamento impugnato beneficino di un'omologazione e giungere così a una regressione rispetto agli obiettivi di tutela dell'ambiente e della salute perseguiti in materia.

- 163 La mancanza di modulazione nel tempo dell'annullamento potrebbe, pertanto, arrecare al contempo pregiudizio a interessi economici legittimi del settore automobilistico che si sia conformato alla normativa applicabile, eventualmente agli interessi di consumatori che abbiano acquistato veicoli conformi a tale normativa e alle politiche dell'Unione per l'ambiente e la salute. Si deve quindi decidere, da un lato, che gli effetti della disposizione annullata sono definitivi per il «passato», nel senso precisato al precedente punto 162, e che essi sono mantenuti per il futuro per un periodo ragionevole che consenta di modificare la normativa in materia, periodo che non può superare dodici mesi dalla data di decorrenza degli effetti della presente sentenza, vale a dire, tenuto conto del disposto dell'articolo 60, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, a decorrere dalla scadenza del termine di impugnazione se non è stata proposta alcuna impugnazione contro la presente sentenza o, in caso contrario, a decorrere dal rigetto dell'impugnazione.

Sulla domanda di risarcimento della Ville de Paris

- 164 Come precisato al precedente punto 30, la Ville de Paris chiede la condanna della Commissione a versare a suo favore un euro simbolico a titolo di risarcimento del danno che le sarebbe stato causato dall'adozione del regolamento impugnato. Tale domanda è basata sull'articolo 340, secondo comma, TFUE, in cui è previsto che «[i]n materia di responsabilità extracontrattuale, l'Unione deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni». La Ville de Paris fa valere al riguardo l'illegittimità di tale regolamento, che risulterebbe dalla violazione qualificata delle norme di diritto superiori a quest'ultimo, dall'esistenza di un danno reale e certo dovuto al costo delle misure che essa sarebbe tenuta ad adottare per compensare l'aumento dell'inquinamento automobilistico, alla perdita di attrattiva di Parigi sul piano turistico e alla minore efficacia delle sue azioni di sensibilizzazione degli abitanti sui rischi provocati dalle emissioni inquinanti, e, infine, dal nesso diretto di causalità che esisterebbe tra il comportamento della Commissione e tale danno. Essa limita tuttavia la sua domanda risarcitoria a un euro simbolico, che consentirebbe di riparare il danno di immagine e di legittimità arrecato alla sua azione in materia ambientale.
- 165 La Commissione contesta la ricevibilità della domanda di risarcimento della Ville de Paris, in particolare in quanto quest'ultima non avrebbe seriamente comprovato l'effettività del danno asseritamente subito, né l'esistenza di un nesso di causalità tra l'adozione del regolamento impugnato e tale danno.

- 166 Tuttavia, il giudice dell'Unione è autorizzato, se una corretta amministrazione della giustizia lo giustifichi nelle circostanze del caso di specie di cui è investito, a respingere nel merito un ricorso senza statuire sull'eccezione di irricevibilità ad esso opposta (v., in tal senso, sentenza del 24 giugno 2015, *Fresh Del Monte Produce/Commissione e Commissione/Fresh Del Monte Produce*, C-293/13 P e C-294/13 P, EU:C:2015:416, punto 193 e giurisprudenza ivi citata).
- 167 Nella fattispecie, il solo il danno «di immagine e di legittimità», di cui la Ville de Paris chiede il risarcimento a un euro simbolico, non è in alcun modo dimostrato. Infatti, nessun elemento avvalorava la tesi della perdita di attrattiva turistica o delle difficoltà a sensibilizzare gli abitanti sui rischi provocati dalle emissioni inquinanti menzionate dalla ricorrente, che potrebbero corrispondere a un danno di immagine e di legittimità. Analogamente, nessun elemento conferma il fatto che tali situazioni, anche supponendo che siano dimostrate, deriverebbero dall'adozione, da parte della Commissione, del regolamento impugnato.
- 168 Inoltre, è stato dichiarato che l'annullamento dell'atto all'origine di un danno immateriale alla reputazione può, a seconda delle circostanze, essere sufficiente per il risarcimento di tale danno (v., in tal senso, sentenze del 30 maggio 2017, *Safa Nicu Sepahan/Consiglio*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punti da 47 a 49, e del 7 ottobre 2015, *European Dynamics Luxembourg e a./UAMI*, T-299/11, EU:T:2015:757, punto 155).
- 169 Pertanto, in ogni caso, il danno di immagine e di legittimità fatto valere dalla Ville de Paris si presterebbe particolarmente bene a essere risarcito simbolicamente e sufficientemente soltanto con l'annullamento della disposizione del regolamento impugnato che essa rimetteva in discussione.
- 170 La domanda di risarcimento della Ville de Paris deve essere quindi respinta.

Sulle spese

- 171 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 3, del regolamento di procedura, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, le spese sono compensate. Tuttavia, se ciò appare giustificato alla luce delle circostanze del caso di specie, il Tribunale può decidere che una parte sostenga, oltre alle proprie spese, una quota delle spese dell'altra parte.
- 172 La Commissione, rimasta soccombente su più capi, deve essere condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, la metà delle spese delle parti ricorrenti.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Nona Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) Il punto 2 dell'allegato II del 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 (EUR 6), è annullato nei limiti in cui fissa, ai punti 2.1.1 e 2.1.2 dell'allegato III A del regolamento n. 692/2008 della Commissione, del 18 luglio 2008, recante attuazione del regolamento (CE) n. 715/2007, il valore del fattore di conformità CF pollutant definitivo e il valore del fattore di conformità CF pollutant temporaneo per la massa degli ossidi di azoto.**
- 2) I ricorsi sono respinti quanto al resto.**

- 3) Gli effetti della disposizione annullata in forza del punto 1 del presente dispositivo sono mantenuti fino all'adozione, entro un termine ragionevole, di una nuova normativa che sostituisca tali disposizioni, termine che non può essere superiore a dodici mesi dalla data di decorrenza degli effetti della presente sentenza.**
- 4) La Commissione europea sopporterà le proprie spese e la metà di quelle sostenute dalla Ville de Paris, dalla Ville de Bruxelles e dall'Ayuntamiento de Madrid.**

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 dicembre 2018.

Il cancelliere
E. Coulon

Il presidente
S. Gervasoni