

Causa C-873/19**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

29 novembre 2019

Giudice del rinvio:

Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo dello Schleswig-Holstein, Germania)

Data della decisione di rinvio:

20 novembre 2019

Ricorrente:

Deutsche Umwelthilfe e. V.

Resistente:

Repubblica federale di Germania

Parte interveniente:

Volkswagen AG

Oggetto del procedimento principale

Legittimazione ad agire di un'associazione ambientalista in una controversia riguardante la liceità di impianti di manipolazione nei motori a diesel – Liceità di una cosiddetta «finestra termica» ai sensi del regolamento n. 715/2007 – Parametro e criteri concernenti la necessità di un impianto di manipolazione

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione della Convenzione di Aarhus e del diritto dell'Unione, articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

1. Se l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998 e approvata, a nome della Comunità europea, con la decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea debba essere interpretato nel senso che, in linea di principio, le associazioni ambientaliste sono legittimate ad impugnare in via giurisdizionale un provvedimento con il quale sia consentita la produzione di veicoli diesel dotati di impianti di manipolazione – eventualmente in violazione dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 715/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all'ottenimento di informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo.
2. In caso di risposta affermativa alla prima questione:
 - a) Se l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 715/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all'ottenimento di informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo debba essere interpretato nel senso che, con riguardo alla questione della necessità di un impianto di manipolazione ai fini della protezione del motore da danni o avarie e del funzionamento sicuro dei veicoli, sia determinante, in linea di principio, lo stato dell'arte della tecnologia ovvero quanto sia tecnicamente realizzabile al momento del rilascio dell'omologazione CE.
 - b) Se, oltre allo stato dell'arte della tecnologia, debbano essere prese in considerazione altre circostanze che possono determinare la liceità di un impianto di manipolazione, anche se, valutato soltanto alla luce del rispettivo stato dell'arte attuale della tecnologia, non si giustificerebbe «per la necessità» ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, seconda frase, lettera a), del regolamento (CE) n. 715/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all'ottenimento di informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo.

Disposizioni pertinenti di diritto internazionale

Convenzione UN/ECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (in prosieguo: la «Convenzione di Aarhus»), articolo 9, paragrafo 3

Disposizioni pertinenti di diritto dell'Unione

Decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») articoli 47 e 52, paragrafo 1

Regolamento (CE) n. 715/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all'ottenimento di informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo, articolo 5, paragrafo 2

Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati

Disposizioni nazionali pertinenti

Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG) (legge recante disposizioni complementari relative ai mezzi di ricorso in materia ambientale ai sensi della direttiva 2003/35/CE; in prosieguo: l'«UmwRG»), articoli 1, 2 e 3

Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung – EG-FGV) (regolamento sull'omologazione CE dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli), articolo 25, paragrafi 1 e 2

Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) (codice di procedura amministrativa), articoli 42 e 113, paragrafo 1, prima frase

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 Le parti controvertono sulla legittimazione ad agire del ricorrente, nonché sulla presenza di impianti di manipolazione vietati ovvero sulla liceità di siffatti impianti nei motori del modello di veicolo VW Golf Plus TDI (2,0 litri) prodotto dalla Volkswagen AG, parte interveniente.
- 2 Il ricorrente è un'associazione ambientalista riconosciuta, abilitata a esperire mezzi di ricorso in forza dell'articolo 3 dell'UmwRG, il cui scopo statutario consiste nel promuovere la protezione della natura e dell'ambiente, nonché la

tutela dei consumatori connessa all'ambiente e alla salute, in particolare attraverso la fornitura di informazioni e consulenza ai consumatori.

- 3 La parte interveniente è un costruttore tedesco di automobili e produce, *inter alia*, il modello VW Golf Plus TDI (2,0 litri). I veicoli di tale modello sono dotati di un motore diesel del tipo EA 189 Euro 5. Nel corso del cosiddetto «Dieselgate» si è venuto a sapere, in particolare, che la parte interveniente aveva installato in fabbrica un impianto di manipolazione nei veicoli del modello menzionato. Al momento dell'omologazione, l'unità di controllo del motore applicata a tale tipo di motore includeva un software abilitato a riconoscere se il veicolo fosse impegnato in un ciclo di guida su un banco di prova. In tal caso si attiva una modalità speciale in cui la velocità di ricircolo dei gas di scarico viene notevolmente aumentata in modo che il veicolo emetta meno ossido di azoto. Nella guida reale, detta modalità viene del tutto disattivata, il che comporta emissioni di ossido di azoto significativamente più elevate. Nell'ambito della procedura di omologazione presso il Kraftfahrt-Bundesamt (Ufficio federale della motorizzazione; in prosieguo: il «KBA»), la parte interveniente non segnalava la presenza di detto software al momento della presentazione della domanda. Pertanto, sebbene le emissioni di ossido di azoto dei veicoli sul banco di prova si mantengano nei limiti imposti dall'omologazione CE rilasciata, tuttavia, nell'uso normale su strada, dette emissioni superano i valori consentiti da tale omologazione.
- 4 Con provvedimento del 15 ottobre 2015, definitivo e non contestato nel caso di specie, il KBA ha ordinato alla parte interveniente, *inter alia*, di rimuovere gli impianti di manipolazione vietati e di adottare misure idonee al ripristino della conformità con la normativa. Le soluzioni specifiche avrebbero dovuto essere approvate dal KBA prima di poter essere effettivamente applicate.
- 5 In seguito, la parte interveniente ha sviluppato un aggiornamento del software per rimediare ai difetti ormai noti dei sistemi di scarico dei veicoli.
- 6 Con decisione di approvazione del 20 giugno 2016, il KBA dichiarava nei confronti della parte interveniente che, a seguito dell'installazione sui veicoli del modello VW Golf Plus TDI (2,0 litri) dell'aggiornamento del software da essa sviluppato, non si riscontravano più impianti di manipolazione vietati e quelli ancora presenti erano considerati leciti dal KBA.
- 7 Anche in base a quanto affermato dalla resistente, il veicolo controverso dispone, anche dopo l'installazione dell'aggiornamento del software, di una cosiddetta «finestra termica», nella quale il livello del ricircolo dei gas di scarico viene regolato in rapporto alla temperatura ambiente. Secondo i dati forniti dalla parte interveniente, il livello del ricircolo dei gas di scarico è dello 0% a temperature inferiori a -9 °C, dell'85% tra -9 °C e 11 °C, per poi aumentare a partire da 11 °C fino a raggiungere il 100% a una temperatura ambiente di 15 °C.

- 8 Avverso detta decisione, il ricorrente presentava, in data 15 novembre 2016, un'opposizione sulla quale non si è ancora provveduto. Esso ha quindi proposto ricorso il 24 aprile 2018, chiedendo, in particolare, l'annullamento della decisione di approvazione del 20 giugno 2016 nella parte in cui si afferma che non sono stati rilevati impianti di manipolazione vietati e che quelli presenti sono ritenuti leciti.

Principali argomenti delle parti nel procedimento principale

- 9 Il ricorrente afferma che, in forza dell'articolo 5, paragrafo 2, prima frase, del regolamento n. 715/2007, dovrebbero considerarsi vietati anche gli impianti di manipolazione ritenuti leciti dal KBA, in quanto gli impianti di manipolazione installati si attiverebbero non appena vengono raggiunte le temperature medie prevalenti in Germania. Tuttavia, i costruttori sarebbero in grado, in linea di principio, di progettare e installare motori che, da un punto di vista tecnico, non renderebbero necessaria una riduzione del livello di attivazione dei sistemi di depurazione dei gas di scarico già a temperature medie, vale a dire in condizioni normali.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

Sulla prima questione: legittimazione ad agire del ricorrente

- 10 Secondo il giudice del rinvio, il ricorrente non è legittimato ad agire nel presente procedimento ai sensi del diritto processuale nazionale (I.), cosicché è determinante stabilire se detta legittimazione possa derivare direttamente dal diritto dell'Unione (II.).

I. Legittimazione ad agire secondo il diritto processuale nazionale

- 11 Il giudice del rinvio esamina, in primo luogo, se la legittimazione ad agire del ricorrente discenda dall'articolo 2, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 1, paragrafo 1, prima frase, dell'UmwRG. Detto giudice conclude che così non è in quanto detta fattispecie non rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'UmwRG disciplinato all'articolo 1, paragrafo 1. dell'UmwRG, il quale esige, infatti, che si tratti dell'impugnazione di un atto amministrativo che autorizza un «progetto», mentre l'omologazione delle autovetture e anche l'approvazione, controversa nella fattispecie in esame, come modifica dell'omologazione, rappresentano una fattispecie di autorizzazione di un prodotto e non riguardano un progetto. Nel presente caso non è neppure ipotizzabile un'interpretazione estensiva della nozione di progetto o un'applicazione in via analogica delle disposizioni dell'UmwRG.
- 12 Il ricorrente non può trarre direttamente alcuna legittimazione ad agire neanche dall'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, poiché tale disposizione non è direttamente applicabile. La sua attuazione ed efficacia dipende piuttosto

dall'adozione di ulteriori atti da parte degli Stati membri (v. sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 20 dicembre 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987).

- 13 Infine, il ricorrente non può fare propri i diritti pubblici soggettivi di una persona fisica e farli valere in via giurisdizionale, poiché nel caso di specie non può riconoscersi un siffatto diritto pubblico soggettivo. Secondo il giudice del rinvio, l'unica violazione ivi rilevabile del divieto di uso di impianti di manipolazione disposto dall'articolo 5, paragrafo 2, prima frase, del regolamento n. 715/2007 non conferisce alcun diritto soggettivo ad una persona fisica, in quanto la norma non mira a tutelare i diritti individuali dei singoli cittadini.

II. Legittimazione ad agire direttamente derivante dal diritto dell'Unione

- 14 Ad avviso del giudice del rinvio, la questione rilevante ai fini della decisione è pertanto quella di stabilire se il ricorrente possa trarre la legittimazione ad agire direttamente dal diritto dell'Unione. Alla luce della recente giurisprudenza della Corte adita (sentenza del 20 dicembre 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987), una siffatta legittimazione potrebbe derivare dall'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus in combinato disposto con l'articolo 47, paragrafo 1, della Carta. La fattispecie di cui trattasi rientra, infatti, nell'ambito di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 3, e non del precedente paragrafo 2, della Convenzione di Aarhus, poiché, in primo luogo, la decisione di approvazione non costituisce una decisione cui si applica l'articolo 6 della Convenzione di Aarhus. D'altronde, non si tratta di un'attività elencata nell'allegato I ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), né l'articolo 6 deve essere applicato conformemente al diritto nazionale in forza del suo paragrafo 1, lettera b), in quanto la decisione in questione potrebbe avere effetti significativi sull'ambiente - non esiste una disposizione del diritto nazionale ai sensi della quale l'articolo trovi applicazione al caso di specie. In secondo luogo, non esiste neppure una normativa nazionale ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, primo periodo, della Convenzione di Aarhus, che preveda l'applicazione alla fattispecie in esame di altre pertinenti disposizioni della Convenzione.
- 15 Nella sentenza pronunciata con riguardo alla normativa austriaca, la Corte ha affermato che l'insieme di tali norme imporrebbe agli Stati membri l'obbligo di garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione, in particolare delle disposizioni del diritto ambientale. I criteri previsti dal diritto nazionale non potrebbero in particolare privare le associazioni ambientaliste della possibilità di far controllare il rispetto delle norme derivanti dal diritto dell'Unione in materia ambientale. Sebbene gli Stati membri dispongano di un certo potere discrezionale nella trasposizione di tali norme, non sarebbero però ammessi criteri così rigorosi da rendere praticamente impossibile per le organizzazioni ambientaliste impugnare gli atti o contestare le omissioni di cui all'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus. I giudici nazionali sono pertanto tenuti a interpretare, nei limiti del possibile, il diritto processuale in

conformità sia degli scopi dell'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, sia dell'obiettivo di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione. Se una siffatta interpretazione dovesse risultare impossibile, spetterebbe al giudice nazionale, nella controversia di cui è investito, disapplicare la norma contraria di diritto processuale.

- 16 Le conseguenze che scaturiscono da tale decisione in termini di diritto processuale nazionale sono state valutate in maniera differente dalla giurisprudenza nazionale.
- 17 Ad esempio, in una sentenza del 18 aprile 2018, il Verwaltungsgericht Berlin (Tribunale amministrativo di Berlino, Germania) è giunto alla conclusione che le associazioni ambientaliste riconosciute, alla luce della pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea del 20 dicembre 2017, avrebbero potuto far valere in via giurisdizionale il rispetto di norme di diritto ambientale a carattere puramente oggettivo, fondate sul diritto dell'Unione. La pertinente disposizione tedesca sarebbe applicabile a condizione che, ai fini dell'accertamento della sussistenza di una legittimazione ad agire, sia sufficiente che un'associazione ambientalista riconosciuta invochi il rispetto delle disposizioni derivanti dal diritto dell'Unione in materia ambientale.
- 18 In una sentenza del 24 gennaio 2018, il Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunale amministrativo di Düsseldorf, Germania) è giunto ad un'interpretazione giuridica diversa, dichiarando che l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, in combinato disposto con l'articolo 47, paragrafo 1, della Carta, non imporrebbe il riconoscimento di un diritto di azione collettiva alle associazioni ambientaliste che vada al di là dei casi disciplinati dall'UmwRG. Infatti, il legislatore nazionale non è tenuto a garantire un accesso alla giustizia senza alcuna restrizione. Ciò risulterebbe direttamente dalla stessa Convenzione di Aarhus, in base alla quale potrebbero imporsi dei «criteri» per i ricorsi. Anche l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta contemplerebbe la possibilità di limitare per legge il diritto a un ricorso effettivo di cui all'articolo 47, paragrafo 1, della Carta. Secondo il diritto processuale nazionale, le associazioni ambientaliste godrebbero, in linea di principio, di un ampio accesso alla giustizia. Il fatto che, d'altro canto, esse non possano impugnare in via giurisdizionale l'autorizzazione di singoli prodotti non costituirebbe pertanto una limitazione sproporzionata, in quanto tali prodotti sarebbero, di per sé, poco rilevanti dal punto di vista del diritto ambientale. Infine, nel diritto nazionale sarebbero riconosciute alle associazioni ambientaliste anche possibilità più ampie di ricorso contro le decisioni delle autorità pubbliche rispetto al diritto processuale austriaco, alla base della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 20 dicembre.
- 19 Anche alla luce della mancanza di uniformità di tale giurisprudenza nazionale, il giudice del rinvio dubita che l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta, debba essere interpretato nel senso che vada accordata alle organizzazioni ambientaliste riconosciute la possibilità di impugnare un'autorizzazione amministrativa di un prodotto del tipo di quello controverso nel caso di specie, anche al di là della

tutela giurisdizionale già concessa dall'UmwRG, purché si intenda far valere il rispetto delle norme a carattere oggettivo del diritto dell'Unione in materia ambientale.

- 20 Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale. Pertanto, anche la Convenzione di Aarhus prevede che il diritto di azione collettiva non sussista incondizionatamente, ma solo nella misura in cui le associazioni ambientaliste soddisfino determinati criteri previsti dal diritto nazionale; in tal modo è lasciato agli Stati membri un potere discrezionale nella formulazione delle rispettive norme processuali. Tuttavia, i criteri previsti dagli Stati membri non devono essere così rigorosi da rendere praticamente impossibile per le organizzazioni ambientaliste impugnare gli atti o contestare le omissioni di cui all'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus.
- 21 In primo luogo, il giudice del rinvio dubita che nei «criteri (...) previsti dal diritto nazionale» ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus rientrino solo quelli inerenti alla cerchia dei soggetti legittimati all'impugnazione. In tal caso, gli Stati membri avrebbero un potere discrezionale limitato all'individuazione delle associazioni ambientaliste cui spetterebbe il diritto di far valere in via giurisdizionale gli interessi generali in materia ambientale attraverso un'azione collettiva. Tali criteri sono stati previsti dal legislatore nazionale in modo vincolante nell'articolo 3 dell'UmwRG.
- 22 Tuttavia, l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus potrebbe anche essere interpretato nel senso che esso consenta agli Stati membri di porre in essere trattamenti differenziati con riguardo all'oggetto dell'impugnazione e quindi di sottrarre talune decisioni amministrative dal controllo giurisdizionale richiesto dalle associazioni ambientaliste. A causa del gran numero di decisioni amministrative con implicazioni in materia ambientale, potrebbe essere ragionevole la limitazione di detto controllo a talune decisioni significative quanto ai loro effetti sull'ambiente. Ciò potrebbe deporre in senso favorevole alla conformità, in linea di principio, all'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus della decisione adottata dal legislatore nazionale in ordine all'esclusione delle autorizzazioni di prodotti dall'ambito di applicazione dell'UmwRG. Sebbene non tutte le autorizzazioni di prodotti possano essere ritenute di scarsa rilevanza dal punto di vista del diritto ambientale, d'altro canto, motivi pratici suggeriscono che, tenuto conto dell'elevato numero di singole autorizzazioni di prodotti – ad esempio, l'autorizzazione di un singolo veicolo da parte dell'autorità competente a livello locale – gli Stati membri debbano avere la possibilità di sottrarre, attraverso tipizzazioni, talune singole decisioni all'incertezza di un'eventuale impugnazione di terzi precedentemente non coinvolti nella procedura. Ciò è corroborato dal fatto che, di norma, le decisioni non sono loro comunicate e pertanto essi non ricevono informazioni circa la possibilità di impugnazione.

- 23 Inoltre, i fatti alla base della cosiddetta sentenza Protect della Corte adita differiscono da quelli della fattispecie di cui trattasi. Infatti, diversamente dal caso già deciso, il diritto nazionale contempla la possibilità, anche nell'ambito dell'UmwRG, di far controllare l'approvazione dei progetti da parte delle associazioni ambientaliste. Non si rinviene nel diritto nazionale una completa esclusione del diritto di azione collettiva. Pertanto, non sussiste affatto, nel diritto processuale nazionale, un difetto di tutela giurisdizionale comparabile a quello constatato nel diritto austriaco con la sentenza del 20 dicembre 2017.

Sulla seconda questione

- 24 In caso di risposta affermativa della Corte adita alla prima questione, il giudice del rinvio chiede inoltre di fornire una risposta alle questioni pregiudiziali formulate al punto 2. Laddove si ritenga sussistente la legittimazione ad agire del ricorrente anche nel caso di cui trattasi, l'interpretazione dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 715/2007 – in particolare, l'individuazione del criterio della «necessità» dell'installazione di un impianto di manipolazione – sarà decisiva per stabilire la legittimità della decisione di approvazione impugnata. Ai fini dell'esame della legittimità della decisione di approvazione da parte del giudice del rinvio, è rilevante, *inter alia*, stabilire se siano leciti, come ipotizzato dal KBA, gli impianti di manipolazione la cui esistenza è stata resa nota dalla parte interveniente.
- 25 È circostanza non contestata che, anche dopo l'aggiornamento del software consentito dal KBA con la decisione oggetto di impugnazione, gli impianti di manipolazione siano tuttora presenti nei sistemi di controllo del motore dei veicoli interessati. Essi sono, in linea di principio, vietati ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, prima frase, del regolamento n. 715/2007. In via eccezionale, gli impianti di manipolazione sono consentiti ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, lettera a), seconda frase, del regolamento medesimo quando l'impianto si giustifica per la necessità di proteggere il motore da danni o avarie e di un funzionamento sicuro dei veicoli. Il regolamento n. 715/2007 non specifica quando si verifichi un caso siffatto.
- 26 I considerando del regolamento n. 715/2007 enunciano varie ragioni che hanno determinato l'adozione del regolamento. Ad esempio, il considerando 1 precisa che le disposizioni adottate sono intese, tra l'altro, a garantire elevati livelli di tutela dell'ambiente. Secondo il considerando 6, in 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. Il considerando 7 menziona tra i vantaggi che occorre conoscere apportati dalle norme, *inter alia*, il miglioramento della qualità dell'aria, la riduzione dei costi sanitari e l'aumento della speranza di vita. In tale contesto, vi sono importanti indizi che inducono il giudice del rinvio ad assumere una nozione fondamentalmente restrittiva della necessità – la tutela dei beni giuridici superiori è, infatti, di importanza centrale nel regolamento n. 715/2007. Di conseguenza, si potrebbe ipotizzare che i costruttori di veicoli a motore debbano allinearsi in

primo luogo allo stato dell'arte della tecnologia quando si tratta di stabilire se un impianto di manipolazione sia effettivamente necessario per la protezione del motore o per il funzionamento sicuro di un veicolo a motore.

- 27 Per contro, nel considerando 7 si rinviene una contestualizzazione di tali obiettivi per quanto riguarda la fissazione dei limiti d'emissione. In base a detto considerando, si deve tener conto anche delle implicazioni per i mercati e la competitività dei costruttori, nonché dei costi diretti e indiretti imposti alle imprese. Il legislatore del regolamento potrebbe pertanto aver segnalato che, oltre all'obiettivo di raggiungere il più elevato livello possibile di tutela dell'ambiente, sussistono altre circostanze che non solo sono state individuate prima dell'adozione del regolamento, ma di cui potrebbe essere necessario tener conto anche al momento della sua interpretazione. Tuttavia, ad avviso del giudice del rinvio, non si configurerebbe, in linea di principio, alcuna deroga ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 715/2007, qualora, per motivi di ordine economico, i motori diesel siano tecnicamente progettati dal costruttore in modo tale che una tecnologia efficace di depurazione dei gas di scarico non possa essere garantita nel normale funzionamento senza danni al motore e rimanga pertanto prevalentemente disattivata.
- 28 Tuttavia, il quesito se e, in caso affermativo, in quale misura varie considerazioni condizionino l'interpretazione della nozione di necessità è una questione di interpretazione del diritto derivato dell'Unione, la quale è riservata alla Corte di giustizia dell'Unione europea.