



Raccolta della giurisprudenza

ORDINANZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

22 gennaio 2020*

«Ricorso di annullamento – Ritiro dei risparmi certificati di CO₂ – Regime delle innovazioni ecocompatibili – Regolamento (CE) n. 443/2009 – Regolamento di esecuzione (UE) n. 725/2011 – Atto non impugnabile – Misura preparatoria – Irricevibilità»

Nella causa T-751/18,

Daimler AG, con sede in Stoccarda (Germania), rappresentata da N. Wimmer, C. Arhold e G. Ollinger, avvocati,

ricorrente,

contro

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

convenuta,

avente ad oggetto la domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e volta all'annullamento della lettera Ares(2018) 5413709 della Commissione, del 22 ottobre 2018, che notifica il ritiro dei risparmi di CO₂ derivanti da innovazioni ecocompatibili attribuiti ai veicoli di Daimler AG dotati di alternatori ad alta efficienza Bosch HED EL 7-150 e 175 plus,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione),

composto da V. Tomljenović (relatore), presidente, P. Škvařilová-Pelzl e I. Nõmm, giudici,

cancelliere: E. Coulon

ha emesso la seguente

Ordinanza

Quadro giuridico

- 1 Nell'ambito dell'obiettivo fissato dall'Unione europea di ridurre le emissioni di diossido di carbonio (CO₂) dei veicoli leggeri garantendo al contempo il corretto funzionamento del mercato interno, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno adottato il regolamento (CE)

* Lingua processuale: il tedesco.

n. 443/2009, del 23 aprile 2009, che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove nell'ambito dell'approccio comunitario integrato finalizzato a ridurre le emissioni di CO₂ dei veicoli leggeri (GU 2009, L 140, pag. 1).

- 2 Al fine di raggiungere tale obiettivo, l'articolo 4 del regolamento n. 443/2009 prevede che, per l'anno civile che ha inizio il 1° gennaio 2012, e per ogni anno successivo, ogni costruttore di autovetture provveda affinché le emissioni specifiche medie di CO₂ delle proprie autovetture non superino l'obiettivo per le emissioni specifiche che gli è stato assegnato a norma dell'allegato I di detto regolamento oppure, qualora il costruttore benefici di una deroga in forza dell'articolo 11 del medesimo regolamento, in base a tale deroga.
- 3 La determinazione dell'obiettivo di emissioni specifiche di un costruttore è fatta in conformità con l'articolo 4 del regolamento n. 443/2009, in combinato disposto con l'allegato I di detto regolamento. Inoltre, per determinare le emissioni specifiche medie di CO₂ di un costruttore, gli Stati membri identificano i dati di cui all'articolo 8 del regolamento n. 443/2009, in combinato disposto con l'allegato II di detto regolamento, segnatamente le emissioni di CO₂ per tutte le autovetture nuove immatricolate nel loro territorio nell'anno precedente, come determinati nell'ambito dell'omologazione dei veicoli e designati nel certificato di conformità di cui all'articolo 18 della 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).
- 4 La Commissione europea inserisce tali dati in un registro pubblico. Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 4, del regolamento n. 443/2009, essa calcola inoltre, in via provvisoria, entro il 30 giugno di ogni anno e per ogni costruttore, le emissioni specifiche medie di CO₂, l'obiettivo per le emissioni specifiche e lo scarto tra tali due valori nel corso dell'anno civile precedente, per poi comunicare a ciascun produttore i dati che lo riguardano.
- 5 Entro tre mesi da tale comunicazione, nel corso dei quali i costruttori possono notificare eventuali errori nei dati, la Commissione conferma oppure modifica i dati calcolati in via provvisoria entro il 31 ottobre di ogni anno, in conformità con l'articolo 8, paragrafo 5, del regolamento n. 443/2009. Essa stabilisce i dati finali in una decisione formale che pubblica nella forma dell'elenco di cui all'articolo 10 di detto regolamento, indicando, per ogni costruttore, l'obiettivo fissato per l'anno civile precedente, le emissioni specifiche medie di CO₂ dell'anno precedente nonché lo scarto fra tali due valori.
- 6 Qualora le emissioni specifiche medie di CO₂ di un costruttore superino l'obiettivo stabilito per lo stesso anno civile, la Commissione impone di versare l'indennità per le emissioni in eccesso prevista dall'articolo 9 del regolamento n. 443/2009. Al momento del prelievo di tale indennità, la Commissione si fonda sui dati definiti e stabiliti formalmente in conformità con l'articolo 8, paragrafo 5, di detto regolamento.
- 7 Oltre alla protezione dell'ambiente, l'obiettivo della riduzione delle emissioni di CO₂ delle autovetture nuove, prevista dal regolamento n. 443/2009, è di incentivare il corretto funzionamento del mercato interno e, in particolare, gli investimenti nelle nuove tecnologie. Pertanto, nell'intento di promuovere la competitività a lungo termine dell'industria automobilistica europea, il regolamento «promuove attivamente l'innovazione ecocompatibile e tiene conto della futura evoluzione tecnologica» (v. considerando 13 del regolamento n. 443/2009).
- 8 Di conseguenza, l'articolo 12 del regolamento n. 443/2009, relativo alle innovazioni ecocompatibili, prevede che i risparmi di CO₂ derivanti dall'applicazione di tecnologie innovative siano presi in considerazione. A tal fine, le emissioni risparmiate sono dedotte dalle emissioni specifiche di CO₂ dei veicoli nei quali tali tecnologie sono utilizzate al momento del calcolo delle emissioni specifiche medie di CO₂ di ciascun costruttore.

- 9 Sempre a tal fine, la Commissione ha adottato, il 25 luglio 2011, il regolamento di esecuzione (UE) n. 725/2011, che stabilisce una procedura di approvazione e certificazione di tecnologie innovative per la riduzione delle emissioni di CO₂ delle autovetture a norma del regolamento n. 443/2009 (GU 2011, L 194, pag. 19).
- 10 Affinché un costruttore possa beneficiare, nella determinazione delle sue emissioni specifiche medie di CO₂, di un risparmio di CO₂ fondato su di una tecnologia innovativa, è necessario che esso chieda alla Commissione di approvare una tecnologia innovativa come ecocompatibile. A tal fine, esso deve presentare una richiesta di approvazione di una tecnologia innovativa come innovazione ecocompatibile che contenga gli elementi elencati nell'articolo 4 del regolamento di esecuzione n. 725/2011. La Commissione procede con la valutazione della richiesta, in conformità con l'articolo 10 del medesimo regolamento, e, se del caso, adotta una decisione di approvazione della tecnologia innovativa come innovazione ecocompatibile. Tale decisione specifica le informazioni necessarie per la certificazione dei risparmi di CO₂ di cui all'articolo 11 del regolamento di esecuzione n. 725/2011, fatta salva l'applicazione delle eccezioni al diritto di accesso del pubblico ai documenti previste dal regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, pag. 43).
- 11 Un costruttore di veicoli che, al fine di raggiungere il proprio obiettivo per le emissioni specifiche, intenda beneficiare di una riduzione delle proprie emissioni specifiche medie di CO₂ grazie a risparmi di CO₂ derivanti da un'innovazione ecocompatibile ai sensi dell'articolo 12 del regolamento n. 443/2009 può poi, riferendosi alla decisione della Commissione relativa all'approvazione di un'innovazione ecocompatibile concreta, chiedere all'autorità nazionale competente in materia di omologazione, istituita dalla direttiva 2007/46, la certificazione dei risparmi di CO₂ derivanti dall'utilizzo di tale innovazione ecocompatibile nei suoi veicoli, in conformità con l'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione n. 725/2011. I risparmi di CO₂, che sono certificati per tipo di veicolo, sono menzionati sia nella documentazione di omologazione corrispondente, rilasciata dall'autorità nazionale di omologazione, sia nel certificato di conformità dei veicoli interessati, emesso dal costruttore.
- 12 Per quanto riguarda la certificazione dei risparmi di CO₂ realizzata dalle autorità nazionali di omologazione e la presa in considerazione dei risparmi certificati di CO₂ al fine di determinare le emissioni specifiche medie di CO₂ di un costruttore, il regolamento di esecuzione n. 725/2011 prevede, all'articolo 12, una revisione delle certificazioni realizzata ad hoc da parte della Commissione. Le modalità di tale verifica ad hoc e le conseguenze che potrebbero derivarne sono definite ai paragrafi da 1 a 3 di tale articolo.

Controversia e fatti successivi alla presentazione del ricorso

- 13 Il 30 gennaio 2015 la Commissione ha adottato la decisione di esecuzione (UE) 2015/158 relativa all'approvazione di due alternatori ad alta efficienza Robert Bosch GmbH come tecnologie innovative per la riduzione delle emissioni di CO₂ delle autovetture in applicazione del regolamento n. 443/2009 (GU 2015, L 26, pag. 31).
- 14 La ricorrente, Daimler AG, è un costruttore di automobili tedesco che monta su talune autovetture alternatori ad alta efficienza di Robert Bosch (in prosieguo: le «innovazioni ecocompatibili controverse»).

- 15 Conformemente all'articolo 11 del regolamento di esecuzione n. 725/2011, relativo alla certificazione dei risparmi di CO₂ derivanti da innovazioni ecocompatibili, la ricorrente ha chiesto e ottenuto, da parte del Kraftfahrt-Bundesamt (KBA, ufficio federale per la circolazione dei veicoli a motore, Germania), la certificazione dei risparmi di CO₂ derivanti dall'installazione in taluni dei suoi veicoli delle innovazioni ecocompatibili controverse.
- 16 Nel corso del 2017 la Commissione ha eseguito una revisione ad hoc delle certificazioni dei risparmi di CO₂ della ricorrente derivanti dall'applicazione delle innovazioni ecocompatibili controverse, in conformità con l'articolo 12 del regolamento di esecuzione n. 725/2011, relativo alla revisione delle certificazioni.
- 17 La Commissione ha constatato che i risparmi di CO₂ certificati dal KBA erano ben maggiori dei risparmi di CO₂ che potevano essere dimostrati con l'applicazione del metodo di prova prescritto all'articolo 1, paragrafo 3, della decisione di esecuzione 2015/158, in combinato disposto con l'allegato alla decisione di esecuzione 2013/341/UE della Commissione, del 27 giugno 2013, relativa all'approvazione dell'alternatore ad efficienza di generazione «Valeo Efficient Generation Alternator» come tecnologia innovativa per la riduzione delle emissioni di CO₂ delle autovetture a norma del regolamento n. 443/2009 (GU 2013, L 179, pag. 98).
- 18 Con lettera del 7 marzo 2018 la Commissione ha informato la ricorrente delle differenze riscontrate e le ha impartito un termine di 60 giorni per fornire la prova dell'esattezza dei risparmi certificati di CO₂.
- 19 Il 16 marzo 2018 la ricorrente ha accusato ricevuta della lettera del 7 marzo 2018 e ha proposto alla Commissione un appuntamento telefonico.
- 20 Il 6 aprile 2018 ha avuto luogo un primo colloquio telefonico, nel corso del quale la ricorrente ha indicato la propria intenzione di presentare fatti idonei a spiegare lo scarto constatato dalla Commissione nell'ambito della sua revisione ad hoc.
- 21 In seguito agli scambi fra, da un lato, la ricorrente e il fabbricante delle innovazioni ecocompatibili controverse e, dall'altro, la ricorrente e la Commissione, il 28 maggio 2018 la Commissione ha fatto il punto sulla situazione e ha chiesto alla ricorrente di presentarle nuove osservazioni e una serie di documenti.
- 22 In seguito a ulteriori scambi fra la ricorrente e la Commissione, il 24 luglio 2018 ha avuto luogo un secondo colloquio telefonico fra la ricorrente, il fabbricante delle innovazioni ecocompatibili controverse e la Commissione, nel corso del quale sono stati ampiamente discussi i motivi delle discrepanze fra i risparmi certificati di CO₂ e quelli accertati dalla Commissione nell'ambito della sua revisione ad hoc.
- 23 Con la lettera Ares(2018) 5413709, del 22 ottobre 2018, che notifica il ritiro dei risparmi di CO₂ derivanti da innovazioni ecocompatibili attribuiti ai veicoli di Daimler AG dotati di alternatori ad alta efficienza Bosch HED EL 7-150 e 175 plus (in prosieguo: l'«atto impugnato»), la Commissione ha, in sostanza, informato la ricorrente di aver concluso, in seguito ai loro scambi e a quelli con il fabbricante delle innovazioni ecocompatibili controverse, che le discrepanze constatate nei livelli di risparmio di CO₂ erano dovute all'impiego di metodi di prova divergenti. Dopodiché la Commissione ha indicato alla ricorrente che dei risparmi di CO₂ certificati con riferimento alla decisione di esecuzione 2015/158 non poteva tenersi conto ai fini del calcolo delle emissioni specifiche medie di CO₂ che la riguardavano per l'anno 2017. Infine, la Commissione ha invitato la ricorrente a verificare l'elenco dei veicoli interessati e a notificarle qualsiasi errore o omissione entro il termine di un mese a decorrere dal ricevimento della stessa lettera.
- 24 Con lettera del 22 novembre 2018 la ricorrente ha confermato l'elenco dei veicoli interessati e ha contestato le constatazioni fatte dalla Commissione nell'atto impugnato.

- 25 Con lettera del 7 febbraio 2019 la Commissione ha risposto alle osservazioni formulate dalla ricorrente nella lettera del 22 novembre 2018.
- 26 La Commissione ha inoltre adottato, il 3 aprile 2019, la decisione di esecuzione (UE) 2019/583 che conferma o modifica il calcolo provvisorio delle emissioni specifiche medie di CO₂ e degli obiettivi per le emissioni specifiche per i costruttori di autovetture per l'anno civile 2017 e per alcuni costruttori appartenenti al raggruppamento Volkswagen per gli anni civili 2014, 2015 e 2016 a norma del regolamento n. 443/2009 (GU 2019, L 100, pag. 66). Il considerando 13 di detta decisione di esecuzione indica che dei risparmi certificati di CO₂ attribuiti alle innovazioni ecocompatibili controverse utilizzate dalla ricorrente non dovrebbe tenersi conto ai fini del calcolo delle emissioni specifiche medie che riguardano quest'ultima.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 27 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 21 dicembre 2018, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.
- 28 Con atto separato, depositato presso la cancelleria del Tribunale il 18 marzo 2019, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità a titolo dell'articolo 130, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale.
- 29 La ricorrente ha depositato le sue osservazioni su detta eccezione il 6 maggio 2019.
- 30 Nel proprio ricorso, la ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- annullare l'atto impugnato;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 31 Nell'eccezione di irricevibilità, la Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso in quanto irricevibile;
 - condannare la ricorrente alle spese.
- 32 Nelle sue osservazioni sull'eccezione di irricevibilità, la ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- respingere l'eccezione di irricevibilità;
 - fissare alla Commissione un nuovo termine di presentazione del controricorso.
- 33 Nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, il Tribunale (ex Settima Sezione) ha invitato la Commissione a rispondere, per iscritto, a tre quesiti. La Commissione ha ottemperato a tale richiesta entro il termine impartito.
- 34 Dopo che è stata modificata la composizione delle sezioni del Tribunale, in applicazione dell'articolo 27, paragrafo 5, del regolamento di procedura, la presente causa è stata riassegnata alla Seconda Sezione.

In diritto

- 35 Ai sensi dell'articolo 130, paragrafi 1 e 7, del regolamento di procedura, se la parte convenuta lo richiede, il Tribunale può statuire sull'irricevibilità o sull'incompetenza senza avviare la discussione nel merito. Nel caso di specie, atteso che la Commissione ha chiesto che si statuisse sull'irricevibilità, il Tribunale, ritenendosi sufficientemente edotto dagli atti di causa, decide di statuire senza proseguire il procedimento.
- 36 A sostegno dell'eccezione di irricevibilità, la Commissione fa valere, in sostanza, in primo luogo, che l'atto impugnato non produce alcun effetto giuridico vincolante nei confronti della ricorrente, cosicché, in assenza di un atto lesivo, non sussisterebbe alcun oggetto valido di ricorso ai sensi dell'articolo 263 TFUE. In effetti, a suo avviso, solo la decisione di esecuzione 2019/583, con la quale essa ha stabilito in modo giuridicamente vincolante le emissioni specifiche medie di CO₂ della ricorrente per l'anno 2017, produrrebbe effetti giuridici. In secondo luogo, la ricorrente non avrebbe alcun interesse ad agire, neppure se si tenesse conto del suo diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, in conformità con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
- 37 La ricorrente contesta gli argomenti della Commissione. Essa sostiene che l'atto impugnato reca esso stesso direttamente pregiudizio alla sua situazione giuridica, indipendentemente dalla decisione di esecuzione 2019/583. Infatti, nell'atto impugnato, la Commissione si sarebbe già pronunciata in linea di principio e in modo giuridicamente vincolante nel senso che dei risparmi certificati di CO₂ derivanti dalle innovazioni ecocompatibili controverse non dovesse tenersi conto a favore della ricorrente. Di conseguenza, essa non potrebbe essere invitata a contestare l'attuazione di tale decisione a titolo della decisione di esecuzione 2019/583.
- 38 Ai sensi dell'articolo 263 TFUE, è esperibile un ricorso di annullamento contro gli atti, che non siano raccomandazioni o pareri, destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi.
- 39 Per accertare se un atto possa formare oggetto di un siffatto ricorso, occorre riferirsi alla sostanza stessa di tale atto, essendo a tale proposito in linea di massima irrilevante la forma nella quale il medesimo è stato adottato. A tal riguardo, costituiscono atti o decisioni impugnabili per annullamento soltanto i provvedimenti intesi alla produzione di effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi della parte ricorrente modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica (sentenza del 19 gennaio 2017, Commissione/Total e Elf Aquitaine, C-351/15 P, EU:C:2017:27, punti 35 e 36).
- 40 In particolare, quando si tratta di atti o di decisioni la cui elaborazione ha luogo in varie fasi di un procedimento interno, in via di principio costituiscono atti impugnabili soltanto quei provvedimenti che stabiliscono in modo definitivo la posizione dell'istituzione al termine del procedimento, con esclusione dei provvedimenti provvisori destinati a preparare la decisione finale (sentenze dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 10, e del 27 giugno 1995, Guérin automobiles/Commissione, T-186/94, EU:T:1995:114, punto 39).
- 41 La situazione sarebbe differente solamente se gli atti o le decisioni adottati nel corso della fase preparatoria costituissero essi stessi il momento conclusivo di un procedimento speciale, distinto da quello attraverso il quale l'istituzione perviene ad adottare la decisione nel merito (sentenza dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 11, e ordinanza del 9 giugno 2004, Camós Grau/Commissione, T-96/03, EU:T:2004:172, punto 30).
- 42 Peraltro, un atto intermedio non è impugnabile laddove risulti che i suoi vizi potranno essere fatti valere nel ricorso diretto contro la decisione finale, di cui esso costituisce un atto di elaborazione. In simili circostanze, il ricorso proposto avverso la decisione che conclude il procedimento assicurerà una tutela giurisdizionale sufficiente (sentenza del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e

Germania/Commissione, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 53; v. altresì, in tal senso, sentenze dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 12, e del 24 giugno 1986, AKZO Chemie e AKZO Chemie UK/Commissione, 53/85, EU:C:1986:256, punto 19).

- 43 Occorre dunque esaminare se l'atto impugnato leda gli interessi della ricorrente modificandone in misura rilevante la situazione giuridica e costituisca, come tale, un atto che arreca pregiudizio.
- 44 Al fine di rispondere a tale questione, occorre un'analisi, in primo luogo, del quadro normativo nel quale si inseriscono l'atto impugnato e la decisione di esecuzione 2019/583 e, in secondo luogo, della sostanza di detto atto.
- 45 In primo luogo, in relazione al quadro normativo, occorre sottolineare che, nella specie, è in questione il regime delle innovazioni ecocompatibili stabilito dall'articolo 12 del regolamento n. 443/2009 e disciplinato dal regolamento di esecuzione n. 725/2011.
- 46 Come ricordato supra ai punti 7 e 8, il regolamento n. 443/2009 promuove lo sviluppo dell'innovazione ecocompatibile prevedendo, al proprio articolo 12, la possibilità che i costruttori ottengano una riduzione delle loro emissioni specifiche medie di CO₂ laddove installino sui loro veicoli tecnologie innovative che consentono un risparmio di CO₂. Si tratta dunque di un regime di incentivi concepito per agevolare i costruttori che investono in innovazioni ecocompatibili. Il paragrafo 2 dell'articolo 12 del regolamento n. 443/2009 prevede peraltro l'adozione, da parte della Commissione, mediante atti di esecuzione, di disposizioni dettagliate in vista di una procedura volta ad approvare le tecnologie innovative che consentono di ridurre le emissioni di CO₂ delle autovetture.
- 47 È in tali circostanze che è stato adottato il regolamento di esecuzione n. 725/2011. Al riguardo si deve ricordare che, ai sensi del suo articolo 1, l'obiettivo del regolamento di esecuzione n. 725/2011 è di stabilire una procedura di richiesta, valutazione, approvazione e certificazione delle tecnologie innovative che riducono le emissioni di CO₂ delle autovetture, a norma dell'articolo 12 del regolamento n. 443/2009.
- 48 Di conseguenza, la procedura di approvazione di una tecnologia innovativa come innovazione ecocompatibile e quella di certificazione delle riduzioni delle emissioni di CO₂ derivanti da innovazioni ecocompatibili previste dal regolamento di esecuzione n. 725/2011 sono inestricabilmente connesse al calcolo delle emissioni specifiche medie di CO₂ dei costruttori, come definito dal regolamento n. 443/2009. Al riguardo occorre rilevare che l'approvazione come innovazione ecocompatibile e la certificazione delle riduzioni delle emissioni di CO₂ realizzate da un costruttore in virtù del regolamento di esecuzione n. 725/2011 perseguono unicamente l'obiettivo di ridurre le emissioni specifiche medie di un costruttore e non sono utilizzate in nessun contesto al di fuori di quello del regolamento n. 443/2009.
- 49 In questo senso, occorre rilevare che le decisioni di esecuzione adottate dalla Commissione in seguito alla procedura di approvazione di cui al regolamento di esecuzione n. 725/2011 si fondano sull'articolo 12, paragrafo 4, del regolamento n. 443/2009 e menzionano espressamente nei loro titoli che esse mirano ad approvare una tecnologia come tecnologia innovativa che consente la riduzione delle emissioni di CO₂ delle autovetture.
- 50 Il regolamento di esecuzione n. 725/2011 stabilisce dunque il quadro normativo delle innovazioni ecocompatibili nell'ambito dell'applicazione del regolamento n. 443/2009 e, più specificatamente, ai fini del calcolo delle emissioni specifiche medie di CO₂ dei costruttori.
- 51 In secondo luogo, in relazione alla sostanza dell'atto impugnato, si deve ricordare che, come precisato supra ai punti da 16 a 23, quest'ultimo è stato trasmesso alla ricorrente in seguito ad una revisione ad hoc realizzata dalla Commissione in conformità con l'articolo 12 del regolamento di esecuzione n. 725/2011. Con tale atto la Commissione ha, in sostanza, informato la ricorrente di aver concluso, in

seguito ai loro scambi e a quelli con il fabbricante delle innovazioni ecocompatibili controverse, che le discrepanze constatate nei livelli di risparmio di CO₂ erano dovute all'impiego di metodi di prova divergenti. Dopodiché la Commissione ha indicato alla ricorrente che dei risparmi di CO₂ certificati con riferimento alla decisione di esecuzione 2015/158 non poteva tenersi conto ai fini del calcolo delle emissioni specifiche medie di CO₂ che la riguardavano per l'anno 2017. Infine, la Commissione ha invitato la ricorrente a verificare l'elenco dei veicoli interessati e a notificarle qualsiasi errore o omissione entro il termine di un mese a decorrere dal ricevimento di detto atto.

52 La ricorrente fa notare che l'articolo 12 del regolamento di esecuzione n. 725/2011, sul quale si fonda l'atto impugnato, mette a disposizione della Commissione un specifica procedura di verifica ad hoc e le conferisce il potere di decidere di non tenere in considerazione i risparmi certificati di CO₂ ai fini del calcolo delle emissioni specifiche medie di CO₂ di un costruttore per il successivo anno civile. Il potere di adottare una decisione relativa alla non considerazione dei risparmi certificati costituirebbe quindi, alla luce della struttura generale della normativa, il punto finale della procedura di verifica di cui all'articolo 12 del regolamento di esecuzione n. 725/2011, che sarebbe altro dalla procedura prevista all'articolo 12 del regolamento n. 443/2009. Di conseguenza, il riferimento, effettuato dalla Commissione nell'atto impugnato, all'articolo 12 del regolamento di esecuzione n. 725/2011, in combinato disposto con la dichiarazione secondo cui i risparmi certificati di CO₂ non potevano essere presi in considerazione, dovrebbe essere considerato una decisione adottata sulla base dell'articolo 12, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione n. 725/2011, che conferisce appunto tale potere alla Commissione.

53 In particolare, la ricorrente sottolinea che, tenuto conto del contesto nel quale si inserisce e del riferimento all'articolo 12 del regolamento di esecuzione n. 725/2011, la costruzione «may not», utilizzata al quarto paragrafo dell'atto impugnato nella frase «As a result, the Commission hereby notifies you of the eco-innovation CO₂ savings certified by reference to Implementing Decision (EU) 2015/158 that may not be taken into account for the calculation of the average specific emissions of Daimler AG in 2017» (Di conseguenza, la Commissione vi informa con la presente dei risparmi di CO₂ derivanti da innovazioni ecocompatibili, certificati con riferimento alla decisione di esecuzione [2015/158], che non possono essere presi in considerazione ai fini del calcolo delle emissioni specifiche medie di Daimler AG nel 2017), dovrebbe essere intesa come un'affermazione di principio e non come un semplice «preavviso» o come la mera eventualità di un provvedimento futuro.

54 Tuttavia, tale argomento non può essere accolto.

55 Al riguardo, in primo luogo, occorre ricordare che l'articolo 12 del regolamento di esecuzione n. 725/2011 dispone quanto segue:

«1. La Commissione garantisce che le certificazioni e il risparmio di CO₂ attribuiti a singoli veicoli siano soggetti a verifiche ad hoc.

In caso di discrepanza tra il risparmio certificato di CO₂ e il risparmio constatato adottando uno o più metodi di prova, la Commissione notifica tale esito al costruttore.

La Commissione può inoltre, qualora accerti o sia informata di scostamenti o incongruenze nel metodo di prova o nella tecnologia innovativa rispetto alle informazioni che aveva ricevuto nell'ambito della richiesta di approvazione della tecnologia innovativa come innovazione ecocompatibile, informarne il costruttore.

Entro 60 giorni dal ricevimento della notifica, il costruttore può fornire alla Commissione la documentazione che dimostri la correttezza del risparmio certificato di CO₂. Su richiesta della Commissione deve essere trasmessa la relazione sull'interazione di diverse innovazioni ecocompatibili di cui all'articolo 7, paragrafo 3.

2. Qualora nel suddetto periodo di tempo non sia stata inoltrata la prova di cui al paragrafo 1, [o] la Commissione non la ritenga soddisfacente, quest'ultima può decidere di non tenere in considerazione il risparmio certificato di CO₂ per il computo delle emissioni specifiche medie di tale costruttore per il successivo anno civile.
3. Il costruttore il cui risparmio certificato di CO₂ non è più tenuto in considerazione può richiedere una nuova certificazione dei veicoli interessati in conformità alla procedura stabilita all'articolo 11 o, se opportuno, può presentare una richiesta di modifica della decisione di approvazione, in conformità all'articolo 12 bis, suffragata dagli elementi di prova necessari a confermare l'adeguatezza del metodo di prova e il livello del risparmio di CO₂ conseguito con la tecnologia innovativa».
- 56 In secondo luogo, occorre rilevare che, nell'ambito dell'atto impugnato, recante la data del 22 ottobre 2018, è con riferimento al computo delle emissioni specifiche medie di CO₂ della ricorrente per l'anno 2017 che la Commissione ha dichiarato che le sue verifiche relative ai risparmi comportati dalle innovazioni ecocompatibili controverse non le avevano consentito di giungere agli stessi risultati avanzati dalla ricorrente e che, di conseguenza, essa sarebbe stata portata a non tenere conto dei risparmi certificati di CO₂.
- 57 Inoltre, se è vero che l'atto impugnato comunica alla ricorrente le conseguenze delle constatazioni effettuate dalla Commissione per l'anno 2017, è purtuttavia vero che, come emerge parimenti dall'atto impugnato, la sola conseguenza prevista per la constatata insufficienza dei risparmi di CO₂ è l'esclusione, da parte della Commissione, dei risparmi certificati di CO₂ dal calcolo delle emissioni specifiche medie del costruttore.
- 58 È pertanto alla luce dell'obiettivo di svolgere un siffatto calcolo che la Commissione determina se occorra non tenere conto di detti risparmi. In tale prospettiva, i risparmi certificati di CO₂ costituiscono dati che, come altri, sono raccolti e trasmessi dagli Stati membri alla Commissione, in conformità con l'articolo 8, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 443/2009. Pertanto, come sottolineato dalla Commissione in risposta ad un quesito posto nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, l'esame della questione se il risparmio di CO₂ derivante dall'applicazione di innovazioni ecocompatibili sia stato preso in considerazione, in conformità con l'articolo 12 del regolamento n. 443/2009, al momento della determinazione delle prestazioni in materia di emissioni di un costruttore costituisce parte integrante del calcolo delle emissioni specifiche medie di CO₂ del costruttore interessato, previsto dall'articolo 8 del regolamento n. 443/2009. Di conseguenza, come indicato dalla Commissione, la decisione di tenere o meno conto dei risparmi certificati di CO₂ coincide necessariamente con l'adozione della decisione di cui all'articolo 8, paragrafo 5, del regolamento n. 443/2009.
- 59 In tal senso, la procedura di calcolo, prevista dall'articolo 8 del regolamento n. 443/2009, implica al contempo la determinazione delle informazioni di cui si terrà conto e l'applicazione, a tali informazioni, di formule matematiche, cosicché non si può ritenere che la Commissione adotti una decisione sulle informazioni di cui tenere conto e un'altra distinta decisione sul calcolo in sé. In siffatte circostanze, l'atto impugnato, laddove prevede di non prendere in considerazione i risparmi citati, costituisce una mera misura preparatoria all'interno della procedura che conduce all'adozione, sulla base dell'articolo 8 del regolamento n. 443/2009, della decisione sul calcolo delle emissioni specifiche medie di un costruttore.
- 60 Il fatto che dall'atto impugnato emerga effettivamente che la Commissione sia giunta ad una conclusione relativa ai risparmi certificati di CO₂, e che tale conclusione possa incidere sul calcolo delle emissioni specifiche medie di CO₂ della ricorrente, non implica tuttavia che si tratti di una decisione definitiva, adottata nell'ambito di una procedura distinta rispetto a quella che ha condotto all'adozione della decisione di esecuzione 2019/583. Il fatto che l'atto impugnato menzioni precisamente il futuro calcolo delle emissioni specifiche medie di CO₂ della ricorrente che si sarebbe poi realizzato depone nel senso del carattere non definitivo dell'atto impugnato, il quale corrisponde

ad una sola fase della procedura per il calcolo delle emissioni specifiche medie di CO₂ della ricorrente. In tal senso, occorre ricordare che l'articolo 8, paragrafo 4, del regolamento n. 443/2009 prevede che la Commissione comunichi ad ogni costruttore il calcolo provvisorio che lo riguarda affinché questi possa, ai sensi del paragrafo 5 dello stesso articolo 8, notificarle eventuali errori nei dati presi in considerazione per il calcolo. Pertanto, la comunicazione fatta alla ricorrente mediante l'atto impugnato si inserisce nel dialogo aperto fra la Commissione e i costruttori ai fini del calcolo delle loro emissioni specifiche medie.

- 61 Al riguardo occorre peraltro sottolineare che, nei considerando da 11 a 13 della decisione di esecuzione 2019/583, la Commissione ha menzionato la revisione ad hoc alla quale ha proceduto in relazione alle innovazioni ecocompatibili controverse utilizzate dalla ricorrente, il risultato di tale revisione, vale a dire che il risparmio certificato di CO₂ di due alternatori ad alta efficienza in taluni veicoli fabbricati dalla ricorrente non era stato confermato, e infine la conseguenza di una siffatta constatazione: la non-considerazione di tale risparmio certificato ai fini del calcolo delle emissioni specifiche medie della ricorrente per l'anno 2017, oggetto di detta decisione di esecuzione.
- 62 Inoltre, per quanto esprima la posizione a cui la Direzione generale «Azione per il clima» della Commissione è giunta al termine della verifica ad hoc delle certificazioni, prevista dall'articolo 12 del regolamento di esecuzione n. 725/2011, l'atto impugnato non fissa in modo definitivo la posizione della Commissione stessa. Solo la posizione fissata da quest'ultima nella decisione di esecuzione 2019/583 è idonea a modificare in modo rilevante la situazione giuridica dei suoi destinatari o di qualsiasi altra persona direttamente e individualmente da essa interessata, come la ricorrente (v., in tal senso e per analogia, ordinanza del 22 novembre 2007, Investire Partecipazioni/Commissione, T-418/05, non pubblicata, EU:T:2007:354, punto 39).
- 63 Pertanto, l'atto impugnato, pur contenendo una valutazione relativa ai risparmi certificati di CO₂ della ricorrente, non è la decisione finale, che è piuttosto quella che contiene il calcolo delle emissioni specifiche medie di CO₂ dei costruttori, ossia la decisione di esecuzione 2019/583, nella quale si concretizza la non-considerazione dei risparmi certificati di CO₂. La decisione di esecuzione 2019/583 è dunque il solo provvedimento a determinare chiaramente le emissioni specifiche medie di CO₂ dei costruttori, fra cui la ricorrente, e ad incidere per ciò stesso sulla situazione giuridica di quest'ultima.
- 64 Al riguardo, si deve rilevare che la ricorrente potrà invocare l'eventuale illegittimità dell'atto impugnato nell'ambito di un ricorso in annullamento avverso la decisione di esecuzione 2019/583, in quanto quest'ultima fa precisamente riferimento alle conclusioni della Commissione formulate al momento della verifica ad hoc delle certificazioni controverse.
- 65 Infine, in terzo luogo, con più particolare riferimento all'argomento della ricorrente secondo cui l'atto impugnato costituirebbe una decisione che attua i poteri conferiti alla Commissione sulla base dell'articolo 12, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione n. 725/2011, occorre rilevare che tale paragrafo riguarda esclusivamente il calcolo delle emissioni specifiche medie del costruttore per il successivo anno civile, mentre l'atto impugnato riguarda il calcolo di dette emissioni a titolo dell'anno 2017.
- 66 Inoltre, e in ogni caso, occorre rilevare che, anche volendo ammettere che l'atto impugnato possa incidere sul calcolo delle emissioni specifiche medie del costruttore per il successivo anno civile, vale a dire per il 2019, la ricorrente potrà ancora invocare l'eventuale illegittimità che lo inficia nell'ambito di un ricorso di annullamento avverso la decisione di esecuzione che conferma o modifica il calcolo provvisorio delle sue emissioni specifiche medie di CO₂ a titolo di tale anno.
- 67 Pertanto, l'atto impugnato deve essere considerato come una misura preparatoria all'interno del procedimento volto a calcolare le emissioni specifiche medie di CO₂ della ricorrente e non può quindi essere oggetto di un ricorso di annullamento.

- 68 Tale conclusione non può essere messa in discussione dagli altri argomenti fatti valere dalla ricorrente al fine di dimostrare che l'atto impugnato ha già prodotto effetti che hanno inciso sulla sua situazione giuridica.
- 69 In primo luogo, la ricorrente sostiene che l'atto impugnato reca già, di per sé, un pregiudizio diretto alla sua situazione giuridica, indipendentemente dalla decisione di esecuzione 2019/583, in quanto essa non avrebbe più il diritto di far figurare i risparmi certificati di CO₂ nel certificato di conformità e il KBA non sarebbe più autorizzato a menzionare a suo merito i risparmi certificati di CO₂ nella documentazione di omologazione per tipo di veicolo.
- 70 Ebbene, occorre rilevare che siffatti effetti non sono previsti espressamente dall'articolo 12 del regolamento di esecuzione n. 725/2011 e non discendono né necessariamente né automaticamente dalla constatazione effettuata dalla Commissione nel senso di non considerare i risparmi certificati di CO₂ ai fini del calcolo delle emissioni specifiche medie di un costruttore. Il paragrafo 3 di tale articolo, relativo alle azioni che possono essere intraprese dal costruttore in una simile situazione, prevede infatti che detto costruttore possa chiedere una nuova certificazione o domandare una modifica della decisione di approvazione. Tuttavia, in questa fase non è richiesta alcuna modifica o revisione dei certificati di conformità emessi dal costruttore e della documentazione di omologazione fornita dall'autorità nazionale competente per l'omologazione. Infine, in risposta ad un quesito posto dal Tribunale nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, la Commissione ha confermato che la documentazione di omologazione per tipo di veicolo e il certificato di conformità non sarebbero divenuti erronei al constatare che i risparmi certificati di CO₂ non avrebbero potuto essere presi in considerazione ai fini del calcolo delle emissioni specifiche medie di CO₂ di un costruttore.
- 71 In secondo luogo, la ricorrente fa osservare che l'articolo 12, paragrafo 3, del regolamento di esecuzione n. 725/2011, laddove invita il costruttore a chiedere una nuova certificazione, prova il carattere giuridicamente vincolante della decisione relativa alla non-considerazione dei risparmi certificati di CO₂.
- 72 Tale argomento è inoperante ai fini della questione se l'atto impugnato sia o meno una misura preparatoria. Infatti, la possibilità offerta al costruttore dall'articolo 12, paragrafo 3, del regolamento di esecuzione n. 725/2011 non incide, in ogni caso, sulla procedura di calcolo delle sue emissioni specifiche medie di CO₂ rispetto ad un anno per il quale i risparmi certificati di CO₂ non sono stati presi in considerazione. Il fatto che detto articolo menzioni il «costruttore il cui risparmio certificato di CO₂ non è più tenuto in considerazione» dimostra che la possibilità di richiedere una nuova certificazione è aperta al costruttore la cui situazione è definitivamente acquisita, in altre parole al costruttore per il quale è certo che i risparmi certificati di CO₂ non sono stati presi in considerazione, circostanza che, come menzionato supra ai punti 58 e 63, risulta dalla decisione finale relativa al calcolo delle emissioni specifiche medie dei costruttori.
- 73 In terzo luogo, con riferimento all'argomento della ricorrente secondo cui l'atto impugnato reca un pregiudizio diretto alla sua situazione giuridica in quanto essa non potrebbe più vendere i propri veicoli con un certificato di conformità che attesti il risparmio di CO₂, occorre rilevare che, da un lato, come constatato al precedente punto 70, il certificato di conformità non diventa erroneo. Dall'altro, in ogni caso, pur ammettendo con la ricorrente che la certificazione di risparmio di CO₂ possa costituire un argomento di vendita nell'attuale contesto in cui i consumatori sono sempre più attenti all'impatto sull'ambiente dei veicoli leggeri, il ritiro di una siffatta certificazione, in tale prospettiva, non per questo può essere considerato come un effetto che incide sulla situazione giuridica della ricorrente. La circostanza di non potersi più avvalere di un argomento di vendita non può, infatti, integrare una dimostrazione della violazione di un diritto che la ricorrente avrebbe acquisito. Inoltre, la ricorrente resta libera di vendere i propri veicoli. Essa non può pertanto sostenere che la sua situazione sia stata lesa.

- 74 In quarto luogo, secondo la ricorrente, l'atto impugnato prevedeva un seguito al suo scambio con la Commissione unicamente sulla questione dell'elenco dei veicoli interessati. La Commissione avrebbe quindi posto fine alla questione di merito controversa relativa alla non considerazione dei risparmi certificati di CO₂. Con la lettera del 22 novembre 2018, la ricorrente ha richiesto esplicitamente il ritiro della decisione adottata, senza riprendere il precedente scambio di argomenti.
- 75 Al riguardo, occorre rilevare che, effettivamente, dall'atto impugnato emerge che la Commissione attendeva una risposta della ricorrente solo in ordine all'elenco dei veicoli interessati. Il quinto paragrafo di detto atto fa infatti riferimento ad errori o omissioni eventualmente contenuti nell'elenco dei veicoli interessati, tant'è che il medesimo paragrafo chiosa, in sostanza, che, in assenza di rilievi da parte della ricorrente, l'elenco sarebbe stato considerato esatto. Tuttavia, anche se ha invitato la ricorrente a verificare soltanto l'elenco dei veicoli interessati, la Commissione, così facendo, annunciava alla ricorrente la propria intenzione di tenere aperto un dialogo. Orbene, non soltanto la ricorrente ha, nella propria lettera del 22 novembre 2018, spiegato perché essa fosse in disaccordo con le conclusioni della Commissione relative agli accertamenti sui risparmi certificati di CO₂ controversi nella specie, ma poi la Commissione, nella propria lettera del 7 febbraio 2019, ha risposto alle osservazioni della ricorrente, mostrando così che il dialogo con essa in materia non era chiuso. Infine, si deve rilevare che, nella lettera del 7 febbraio 2019, la Commissione ha sostanzialmente indicato, come conclusione, che stava finalizzando la decisione di esecuzione 2019/583 nella quale prevedeva di esprimere le ragioni dettagliate della non considerazione dei risparmi certificati di CO₂.
- 76 Da tutto quanto precede risulta che, come sostenuto dalla Commissione, l'atto impugnato costituisce una misura preparatoria e non è quindi un atto impugnabile. Pertanto, in mancanza di un atto che arrechi pregiudizio alla ricorrente, il ricorso deve essere respinto in quanto irricevibile.

Sulle spese

- 77 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.
- 78 Poiché la ricorrente è rimasta soccombente nelle sue conclusioni, occorre condannarla a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione, in conformità delle conclusioni formulate da quest'ultima.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

così provvede:

- 1) Il ricorso è respinto in quanto irricevibile.**
- 2) Daimler AG è condannata alle spese.**

Lussemburgo, 22 gennaio 2020

Il cancelliere
E. Coulon

La presidente
V. Tomljenović