SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
13 giugno 2002 *

Nella causa C-474/99,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. G. Valero Jordana, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Regno di Spagna, rappresentato dalla sig.ra N. Díaz Abad, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuto,

avente ad oggetto un ricorso diretto a far dichiarare che il Regno di Spagna, non avendo emanato i provvedimenti necessari al fine di dare corretta attuazione all'obbligo derivante dalle disposizioni di cui agli artt. 2, n. 1, e 4, n. 2 (nel combinato disposto con l'allegato II), della direttiva del Consiglio 27 giugno

* Lingua processuale: lo spagnolo.

1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, pag. 40), e avendo mantenuto in vigore una normativa che, in violazione delle dette disposizioni, non consente di effettuare, su tutto il territorio nazionale, la valutazione dell'impatto ambientale di determinate classi di progetti di cui all'allegato II della detta direttiva e, in gran parte del territorio, di varie altre classi di progetti di cui all'allegato medesimo, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi della menzionata direttiva,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dalla sig.ra F. Macken, presidente di sezione, dai sigg. J.-P. Puissochet (relatore) e V. Skouris, giudici,

avvocato generale: L.A. Geelhoed
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 10 gennaio 2002,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 marzo 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 14 dicembre 1999, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far dichiarare che il Regno di Spagna, non avendo emanato i provvedimenti necessari al fine di dare corretta attuazione all'obbligo derivante dalle disposizioni di cui agli artt. 2, n. 1, e 4, n. 2 (nel combinato disposto con l'allegato II), della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, pag. 40; in prosieguo: la «direttiva»), e avendo mantenuto in vigore una normativa che, in violazione delle dette disposizioni, non consente di effettuare, su tutto il territorio nazionale, la valutazione dell'impatto ambientale di determinate classi di progetti di cui all'allegato II della detta direttiva e, in gran parte del territorio, di varie altre classi di progetti di cui all'allegato medesimo, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi della menzionata direttiva.

Contesto normativo

2 La direttiva mira a prevenire gli inquinamenti e altri danni all'ambiente sottoponendo taluni progetti pubblici o privati ad una previa valutazione del loro impatto ambientale.

3 Le principali disposizioni della direttiva applicabili alla causa in oggetto, nella loro redazione anteriore alla direttiva del Consiglio 3 marzo 1997, 97/11/CE, che modifica la direttiva 85/337 (GU L 73, pag. 5), sono quelle che seguono.

4 L'art. 2, n. 1, della direttiva recita:

«Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, i progetti per i quali si prevede un impatto ambientale importante, segnatamente per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, formino oggetto di una valutazione del loro impatto.

Detti progetti sono definiti nell'art. 4».

5 L'art. 3 della direttiva dispone:

«La valutazione dell'impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare e conformemente agli articoli da 4 a 11, gli effetti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori:

— l'uomo, la fauna e la flora;

— il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio;

— l'interazione tra i fattori di cui al primo e secondo trattino;

— i beni materiali ed il patrimonio culturale».

6 L'art. 4 precisa quanto segue:

«1. Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 3, i progetti appartenenti alle classi elencate nell'allegato I formano oggetto di valutazione ai sensi degli articoli da 5 a 10.

2. I progetti appartenenti alle classi elencate nell'allegato II formano oggetto di una valutazione ai sensi degli articoli da 5 a 10 quando gli Stati membri ritengono che le loro caratteristiche lo richiedano.

A tal fine, gli Stati membri possono, tra l'altro, specificare alcuni tipi di progetti da sottoporre ad una valutazione d'impatto o fissare criteri e/o soglie limite per determinare quali dei progetti appartenenti alle classi elencate nell'allegato II debbano formare oggetto di una valutazione ai sensi degli articoli da 5 a 10».

7 L'art. 12 della direttiva dispone:

«1. Gli Stati membri prendono le misure necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro un termine di tre anni a decorrere dalla notifica.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva».

8 Dato che la direttiva è stata notificata agli Stati membri il 3 luglio 1985, il termine per la sua trasposizione è scaduto, ai sensi dell'art. 12, n. 1, il 4 luglio 1988.

9 In diritto costituzionale spagnolo, la competenza in materia ambientale è ripartita tra lo Stato e le Comunità autonome, tanto sul piano legislativo quanto sul piano esecutivo.

10 Lo Stato è competente ad adottare la legislazione di base e le Comunità autonome adottano la normativa derivata, con la possibilità di emanare provvedimenti aggiuntivi di protezione.

11 I provvedimenti esecutivi rientrano, in linea di principio, nella competenza delle Comunità autonome. Tuttavia, il Tribunal Constitucional (Spagna) ha riconosciuto che, in casi eccezionali, lo Stato, che è competente ad adottare la

legislazione di base, può emanare i provvedimenti esecutivi necessari per evitare danni irreparabili e garantire la realizzazione di quanto tale legislazione obiettivamente esige.

12 Gli statuti delle città autonome di Ceuta e di Melilla non attribuiscono loro competenza legislativa, ma una semplice competenza esecutiva della legislazione nazionale.

13 A livello nazionale, il regio decreto legislativo 28 giugno 1986, n. 1302, relativo alla valutazione dell'impatto ambientale (BOE n. 155 del 30 giugno 1986, pag. 2195), che comprende i progetti che rientrano nell'allegato I e i progetti che rientrano nelle quattro classi elencate nell'allegato II della direttiva, nonché il regio decreto 30 settembre 1988, n. 1131, recante approvazione del regolamento di esecuzione del regio decreto legislativo n. 1302/1986 (BOE n. 239 del 5 ottobre 1988, pag. 28911), costituiscono le prime misure di trasposizione della direttiva.

14 Inoltre, ai sensi dell'art. 6, n. 3, del regio decreto 7 dicembre 1995, n. 1997, recante stabilimento di misure che contribuiscono a garantire la biodiversità degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (BOE n. 310 del 28 dicembre 1995, pag. 37310), ogni progetto elencato nell'allegato II della direttiva riguardante una particolare zona di protezione è soggetto ad una valutazione dell'impatto ambientale. Sono ivi comprese le zone di protezione speciale di cui alla direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206, pag. 7; in prosieguo: la «direttiva habitat»).

15 Esistono peraltro, per un numero considerevole di settori di attività, specifiche legislazioni nazionali recanti disposizioni relative alla valutazione dell'impatto ambientale dei progetti. Può citarsi in particolare la legge 27 novembre 1997, n. 54, relativa al settore dell'elettricità (BOE n. 285 del 28 novembre 1997, pag. 35097).

16 La direttiva 97/11 è stata trasposta nell'ordinamento spagnolo con il regio decreto legge 6 ottobre 2000, n. 9, che modifica il regio decreto legislativo n. 1320/86 (BOE n. 241 del 7 ottobre 2000, pag. 34606). Tale regio decreto legge è entrato in vigore l'8 ottobre 2000.

Fase precontenziosa

17 Ritenendo che la normativa spagnola non fosse conforme alla direttiva, in particolare al suo art. 4, n. 2, in quanto sottraeva la maggior parte dei progetti di cui all'allegato II della direttiva all'obbligo di valutazione del loro impatto ambientale, con lettera 28 febbraio 1990 la Commissione ha chiesto al governo spagnolo di comunicarle le sue osservazioni in proposito.

18 Con lettera 2 maggio 1990 le autorità spagnole contestavano l'analisi svolta dalla Commissione, eccependo che l'art. 4, n. 2, della direttiva, conferisce agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità per stabilire quali classi di progetti dell'allegato II siano soggette ad una valutazione. Le autorità spagnole indicavano inoltre alla Commissione le disposizioni legislative e regolamentari nazionali adottate che, a loro dire, garantivano la trasposizione della direttiva.

19 Ritenendo che tale risposta non consentisse di concludere che la direttiva era stata pienamente trasposta, con lettera 23 dicembre 1992 la Commissione inviava al Regno di Spagna un parere motivato nel quale, da un lato, essa teneva ferma la sua interpretazione dell'art. 4, n. 2, della direttiva e, dall'altro, indicava che non

era in grado di accertare la conformità delle disposizioni nazionali menzionate dalle autorità spagnole con la direttiva, per non averne ricevuto comunicazione, e che, comunque, tali disposizioni non riguardavano l'insieme dei progetti di cui all'allegato II della direttiva.

20 Con lettera 3 marzo 1993 le autorità spagnole rispondevano al parere motivato ribadendo la loro interpretazione dell'art. 4, n. 2, della direttiva e aggiungendo che il regio decreto legislativo n. 1302/1986 comprendeva diverse classi di progetti elencate all'allegato II della direttiva, che le regolamentazioni adottate dalle Comunità autonome riprendevano la maggior parte dei progetti di tale allegato e che, per l'esecuzione di taluni progetti, si era proceduto ad un'analisi informale dell'impatto ambientale, secondo la procedura semplificata applicabile ai progetti rientranti nell'allegato I della direttiva.

21 Il 18 dicembre 1998 la Commissione inviava al Regno di Spagna un parere motivato complementare nel quale concludeva che la regolamentazione spagnola non consentiva di procedere, nell'insieme del territorio nazionale, ad una valutazione dell'impatto ambientale di talune classi di progetti elencati nell'allegato II della direttiva. Essa invitava il Regno di Spagna a conformarsi ai suoi obblighi comunitari entro due mesi a decorrere dalla notifica di tale parere.

22 Con lettere 25 febbraio, 9 aprile e 22 aprile 1999, la Rappresentanza permanente della Spagna presso l'Unione europea trasmetteva alla Commissione una copia della bozza di disegno di legge relativo alla valutazione dell'impatto ambientale elaborata dal Ministero dell'Ambiente, nonché parecchi testi adottati dalle diverse Comunità autonome.

23 Dato che l'esame della legislazione comunicata nel 1999 l'aveva indotta a concludere che solo un'esigua parte dell'inadempimento era cessata, la Commissione ha proposto alla Corte il presente ricorso.

Sulla ricevibilità

24 Il governo spagnolo sostiene che l'entrata in vigore, in data 8 ottobre 2000, del regio decreto legge n. 9/2000, che traspone la direttiva nella versione risultante dalla direttiva 97/11, priva la Commissione d'interesse ad agire nel presente procedimento, di guisa che questa dovrebbe rinunciare agli atti ed il suo ricorso dovrebbe essere dichiarato irricevibile.

25 Tuttavia, è giurisprudenza costante che il ricorso per inadempimento ha natura oggettiva e che la Commissione, quando applica l'art. 226, secondo comma, CE, giudica solo se sia opportuno proporre e mantenere un siffatto ricorso dinanzi alla Corte; questa è tenuta ad accertare se l'inadempimento addebitato sussista o no, senza che le spetti di pronunciarsi sull'esercizio da parte della Commissione del suo potere discrezionale (v., in particolare, sentenze 21 giugno 1988, causa 415/85, Commissione/Irlanda, Racc. pag. 3097, punto 9, e 21 marzo 1991, causa C-209/89, Commissione/Italia, Racc. pag. I-1575, punto 6).

26 Di conseguenza, l'eccezione d'irricevibilità sollevata dal governo spagnolo dev'essere disattesa.

Nel merito

27 In via preliminare, occorre constatare, in primo luogo, che la Commissione non ha dedotto nel suo ricorso la trasgressione da parte del Regno di Spagna dell'art. 12, n. 2, della direttiva, in forza del quale gli Stati membri devono comunicare alla Commissione le disposizioni di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla direttiva. L'asserito inadempimento può quindi sussistere, come ha sostenuto il governo spagnolo in udienza, solo se, il 18 febbraio 1999, data in cui il termine fissato nel parere motivato complementare è scaduto, le disposizioni di diritto interno necessarie per la trasposizione della direttiva non fossero entrate in vigore, indipendentemente dal fatto che siano state comunicate o meno alla Commissione.

28 In secondo luogo, l'esame da parte della Corte deve, nell'ambito così definito, vertere sull'insieme della normativa spagnola intervenuta nel settore disciplinato dalla direttiva al fine di trasporre quest'ultima, indipendentemente dal fatto che tale legislazione provenga dalle autorità nazionali o dalle autorità decentralizzate. Infatti, la ripartizione costituzionale dei poteri tra tali autorità non incide affatto sulla valutazione dell'inadempimento. Spetta agli Stati membri vigilare a che l'attuazione dei loro obblighi comunitari da parte delle competenti autorità centralizzate e decentralizzate sia effettiva (v., in tal senso, sentenza 24 novembre 1992, causa C-237/90, Commissione/Germania, Racc. pag. I-5973, punto 35).

29 In terzo luogo, è stato ripetutamente affermato dalla Corte che difficoltà d'ordine interno, come quelle invocate dal governo spagnolo nella presente controversia, collegate alle condizioni di elaborazione dei testi legislativi e regolamentari, non possono esonerare gli Stati dai loro obblighi comunitari (v., in particolare, sentenza 7 dicembre 2000, causa C-374/98, Commissione/Francia, Racc. pag. I-10799, punto 13).

30 Da ultimo, la Corte ha già statuito che l'art. 4, n. 2, della direttiva non conferisce agli Stati membri il potere di escludere globalmente e definitivamente una o più classi di progetti di cui all'allegato II dall'obbligo di una valutazione (sentenza 2 maggio 1996, causa C-133/94, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-2323, punti 41-43), dovendosi intendere per «classi» di progetti non già le dodici principali categorie dell'allegato II, bensì le suddivisioni di queste categorie, precedute ciascuna da una lettera dell'alfabeto (sentenza 22 ottobre 1998, causa C-301/95, Commissione/Germania, Racc. pag. I-6135, punti 39-43).

31 Gli Stati membri hanno, invece, la possibilità di fissare i criteri e/o le soglie che consentono di determinare quali progetti che rientrano nell'allegato II debbano costituire oggetto di una valutazione (sentenza 24 ottobre 1996, causa C-72/95, Kraaijeveld e a., Racc. pag. I-5403, punti 49-53). Nella fissazione di tali soglie e/o criteri, gli Stati membri devono tener conto non soltanto delle dimensioni dei progetti, ma anche della loro natura e della loro ubicazione (sentenza 21 settembre 1999, causa C-392/96, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-5901, punti 65-67).

32 Più in generale, le disposizioni interne, di natura generale o settoriale, che prevedono la valutazione dell'impatto ambientale di taluni tipi di progetti, devono osservare le esigenze enunciate all'art. 3 della direttiva nonché le norme di procedura che figurano agli artt. 5-9 della direttiva e che riguardano in particolare l'informazione del pubblico.

33 Nella presente causa, occorre anzitutto accertare se le disposizioni adottate a livello nazionale siano tali da soddisfare le prescrizioni della direttiva.

34 Diverse di tali disposizioni non possono, comunque, essere prese in considerazione in tale accertamento, qualora siano entrate in vigore successivamente alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato complementare. Si tratta in

particolare della legge 13 dicembre 1999, n. 46, che modifica la legge n. 29/1985 sulle acque (BOE n. 298 del 14 dicembre 1999, pag. 43100), del regio decreto 3 dicembre 1999, n. 1836, recante approvazione del regolamento sugli impianti nucleari e radioattivi (BOE n. 313 del 31 dicembre 1999, pag. 46463), e del regio decreto legge n. 9/2000 diretto a trasporre la direttiva 97/11.

35 Il regio decreto legislativo n. 1302/1986 e il regio decreto n. 1131/1988 elencano solo quattro classi di progetti fra gli ottantatré che figurano nell'allegato II della direttiva e, quindi, sottraggono la maggior parte dei progetti rientranti in tale allegato dall'obbligo di valutazione dell'impatto ambientale.

36 Il regio decreto n. 1997/1995, che, secondo il governo spagnolo, riprende la totalità delle classi di progetti elencate nell'allegato II della direttiva, considera in realtà solo i progetti che riguardano zone speciali di conservazione istituite ai sensi della direttiva habitat. Ora, la scelta di un siffatto criterio, relativo all'ubicazione dei progetti in zone limitate e, per giunta, a carattere essenzialmente rurale del territorio nazionale ha l'effetto di dispensare dall'obbligo di valutazione un numero considerevole di progetti situati al di fuori di tali zone che sono atti ad avere notevoli impatti sull'ambiente. Una siffatta scelta, che esclude in modo generale la presa in considerazione di criteri e/o soglie relativi alla dimensione e alla natura dei progetti, eccede il margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri ai sensi degli artt. 2, n. 1, e 4, n. 2, della direttiva (v., in tal senso, citata sentenza 21 settembre 1999, Commissione/Italia, punti 64-68).

37 Quanto alle specifiche legislazioni relative a diversi settori di attività, eccetto la legge n. 54/1997, che disciplinano il settore dell'elettricità, le cui disposizioni riguardanti la valutazione degli impatti sull'ambiente soddisfano le condizioni stabilite dalla direttiva, esse non contengono disposizioni che consentano di soddisfare all'insieme delle prescrizioni di questa, in termini di contenuto della valutazione o d'informazione del pubblico.

38 Dall'esame di questa prima serie di disposizioni risulta che la normativa adottata a livello nazionale dal Regno di Spagna non è, di per sé, sufficiente per garantire la trasposizione della direttiva. Il governo spagnolo ha d'altronde asserito, nel controricorso, ch'esso «[aveva] lavorato intensamente per tentare di trasporre correttamente l'allegato II», elaborando una «bozza di disegno di legge sulla valutazione dell'impatto ambientale, rimessa il 25 febbraio 1999 alla Commissione (...), che integra nei suoi allegati tutti i progetti citati all'allegato II». Ora, tale bozza di disegno di legge non risultava adottata alla scadenza del termine indicato nel parere motivato complementare.

39 Di conseguenza, è necessario, come ha sostenuto il governo spagnolo, in particolare in udienza, e in conformità all'analisi condotta dalla Commissione sin dalla procedura precontenziosa, accertare se la direttiva ha costituito oggetto, a livello delle comunità e delle città autonome, dei provvedimenti di trasposizione richiesti.

40 Da tale accertamento risulta che, nella Comunità autonoma di La Rioja e nelle città autonome di Ceuta e di Melilla, nessuna regolamentazione è stata adottata nel settore disciplinato dalla direttiva. Di conseguenza, le insufficienze accertate a livello nazionale persistono in queste collettività.

41 Per quanto riguarda le regolamentazioni adottate nelle altre Comunità autonome, le disposizioni citate dal governo spagnolo sono state per la maggior parte comunicate alla Commissione solo in allegato alla controreplica. Esse non sono accompagnate da alcun riferimento diretto alle classi di progetto elencate nell'allegato II della direttiva.

42 Al fine di agevolare l'esame delle condizioni di trasposizione della direttiva, il governo spagnolo ha portato, in udienza, a conoscenza della Commissione e della Corte una tabella che indica per ciascuna Comunità autonoma e per ciascuna classe di progetti elencati nell'allegato II se la trasposizione della direttiva sia già

stata effettuata o resti da compiere e ha chiesto alla Corte di procedere ad un esame dettagliato delle regolamentazioni nazionali e regionali al fine di precisare in modo sistematico l'inadempimento.

43 Tuttavia, pur se evidenzia corrispondenze tra le regolamentazioni delle Comunità autonome e le classi di progetti elencati nell'allegato II, la suddetta tabella non contempla alcuna delle disposizioni che, per ciascuna Comunità autonoma e per ciascuna classe di progetti, garantirebbe la trasposizione della direttiva.

44 Ora, la ricerca di tali disposizioni, cui la Commissione non ha potuto procedere in tempo utile, tenuto conto della comunicazione tardiva di un siffatto documento, in violazione delle disposizioni dell'art. 10 CE, non può essere effettuata dalla Corte nell'ambito di un ricorso per inadempimento.

45 In un siffatto contesto, caratterizzato dal fatto che la Commissione non è stata posta in grado di svolgere in modo soddisfacente la propria missione, la Corte non è tenuta, contrariamente a quanto ha sostenuto il governo spagnolo in udienza, a precisare in modo esaustivo, per ciascuna delle Comunità autonome e alla luce delle specifiche regolamentazioni che esse hanno adottato in un gran numero di settori di attività, quali classi di progetti dell'allegato II della direttiva non abbiano costituito oggetto di provvedimenti di trasposizione.

46 In proposito è sufficiente constatare che dalla tabella comunicata dal governo spagnolo risultano, per un gran numero di classi di progetti e nella maggioranza delle Comunità autonome, lacune nell'attuazione della direttiva, le quali non hanno potuto essere colmate, così come è stato affermato al punto 38 della presente sentenza, dalla legislazione nazionale.

47 Risulta dall'insieme di tali considerazioni che, alla data di scadenza del termine fissato nel parere motivato complementare, le regolamentazioni delle Comunità autonome non erano in grado di colmare, sull'insieme del territorio spagnolo, le insufficienze della trasposizione della direttiva accertate a livello nazionale.

48 Pertanto, il ricorso della Commissione dev'essere accolto.

49 Occorre quindi constatare che il Regno di Spagna, non avendo adottato entro il termine stabilito tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alle disposizioni degli artt. 2, n. 1, e 4, n. 2, della direttiva, letti in combinato disposto con l'allegato II della direttiva medesima, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza della suddetta direttiva.

Sulle spese

50 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il Regno di Spagna, rimasto soccombente, va condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Il Regno di Spagna, non avendo adottato entro il termine stabilito tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alle disposizioni degli artt. 2, n. 1, e 4, n. 2, della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, letti in combinato disposto con l'allegato II della direttiva medesima, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza della suddetta direttiva.**

2) **Il Regno di Spagna è condannato alle spese.**

Macken Puissochet Skouris

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 giugno 2002.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

F. Macken