SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

13 settembre 2001 *

Nella causa C-417/99,

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 il ricorso diretto a far dichiarare che, non avendo designato le autorità competenti e gli organismi previsti dall'art. 3, primo comma, della direttiva del Consiglio 27 settembre 1996, 96/62/CE, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente (GU L 296, pag. 55), il Regno di Spagna è venuto meno ad uno degli obblighi ad esso incombenti in forza delle disposizioni di tale direttiva,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. A. La Pergola, presidente di sezione, D.A.O. Edward (relatore), P. Jann, L. Sevón e C.W.A. Timmermans, giudici,

avvocato generale: P. Léger
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 3 maggio 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 29 ottobre 1999, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far dichiarare che, non avendo designato le autorità competenti e gli organismi previsti dall'art. 3, primo comma, della direttiva del Consiglio 27 settembre 1996, 96/62/CE, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente (GU L 296, pag. 55), il Regno di Spagna è venuto meno ad uno degli obblighi ad esso incombenti in forza delle disposizioni di tale direttiva.

Quadro normativo comunitario

2 La direttiva 96/62 ha l'obiettivo di definire i principi di base di una strategia comune in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente.

3 L'art. 3 della direttiva 96/62, intitolato «Attuazione e responsabilità» dispone:

«Ai fini dell'attuazione della presente direttiva, gli Stati membri sono tenuti a designare ai livelli appropriati le autorità competenti e gli organismi incaricati di:

— attuare la presente direttiva;

— valutare la qualità dell'aria ambiente;

— autorizzare dispositivi di misurazione (metodi, apparecchi, reti, laboratori);

— garantire la qualità delle misurazioni effettuate dai dispositivi di misurazione, accertando il rispetto di tale qualità da parte di detti dispositivi, in particolare con i controlli interni della qualità in base, tra l'altro, ai requisiti delle norme europee in materia di garanzia della qualità;

— effettuare l'analisi dei metodi di valutazione;

— coordinare, sul proprio territorio, i programmi di garanzia della qualità su scala comunitaria organizzati dalla Commissione.

Qualora gli Stati membri forniscano alla Commissione l'informazione di cui al primo comma, essi la rendono accessibile al pubblico».

4 L'art. 4, n. 1, primo comma, primo trattino, della direttiva 96/62 prevede che la Commissione trasmetta al Consiglio, entro il 31 dicembre 1996, le proposte relative alla fissazione dei valori limite e, in modo adeguato, delle soglie di allarme, applicabili a taluni inquinanti atmosferici elencati nell'allegato I, della detta direttiva. Il 21 novembre 1997 la Commissione ha presentato al Consiglio la sua proposta di direttiva 98/C 9/05 concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per biossido di zolfo, ossidi di azoto, particelle e piombo (GU 1998, C 9, pag. 6).

5 L'art. 4, n. 5, della direttiva 96/62 prevede in particolare che il Consiglio, a norma del Trattato, adotti la normativa di cui all'art. 4, n. 1 di tale direttiva. In conformità di tale articolo il 22 aprile 1999 il Consiglio ha adottato la direttiva 1999/30/CE concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo (GU L 163, pag. 41).

6 L'art. 11 della direttiva 96/62, intitolato «Trasmissione delle informazioni e relazioni», precisa, in particolare, che, dopo l'adozione da parte del Consiglio

della prima proposta di cui all'articolo 4, n. 1, primo trattino, di tale direttiva, «gli Stati membri rendono noti alla Commissione le autorità competenti, i laboratori e gli organismi di cui all'articolo 3».

7 L'art. 13, n. 1, primo comma, della direttiva 96/62 recita:

«Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva non oltre diciotto mesi dalla sua entrata in vigore per quanto riguarda le disposizioni relative agli articoli da 1 a 4 e 12 e agli allegati I, II, III e IV e non oltre la data in cui si applicheranno le disposizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 5 per quanto riguarda le disposizioni relative agli altri articoli».

8 A tale proposito, l'art. 13, n. 1, secondo comma, della direttiva 96/62 prevede:

«Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri».

9 L'art. 13, n. 2, della direttiva 96/62 prescrive inoltre che «[g]li Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva».

Fatti e procedimento precontenzioso

10 Non avendo ricevuto dal Regno di Spagna alcuna comunicazione relativa alle misure che avrebbe dovuto adottare per conformarsi alla direttiva 96/62, la Commissione ha avviato il procedimento per inadempimento. Dopo aver invitato il Regno di Spagna a presentargli osservazioni, con lettera di diffida del 25 agosto 1998, alla quale il Regno di Spagna non aveva risposto, la Commissione trasmetteva, in data 11 dicembre 1998, un parere motivato con il quale invitava la Spagna a prendere le misure necessarie per conformarsi agli obblighi risultanti dalla direttiva entro un termine di due mesi dalla notificazione del parere stesso.

11 Con lettera del 2 marzo 1999 le autorità spagnole replicavano che non era loro possibile trasporre, tra gli altri, gli artt. 1 e 4 nonché l'allegato I della direttiva 96/62 sino a quando il Consiglio non avesse fissato i valori limite e le soglie di allarme di cui all'art. 4 della stessa direttiva. Sostenevano, inoltre, che l'obbligo di designare le autorità competenti e gli organismi previsti dall'art. 3, primo comma, della direttiva 96/62 fosse differito sino all'adozione, da parte del Consiglio, delle norme specifiche dirette a fissare i valori limite e le soglie di allarme degli inquinanti atmosferici, elencati nell'allegato I della detta direttiva.

12 La Commissione, considerando insoddisfacenti le spiegazioni fornite dalle autorità spagnole, decideva di presentare il ricorso in esame, il cui oggetto è limitato alla designazione delle autorità competenti e degli organismi previsti dall'art. 3, primo comma, della direttiva 96/62.

Argomenti delle parti

13 La Commissione contesta al Regno di Spagna di essere venuto meno all'obbligo ad esso incombente in forza dell'art. 3, primo comma, della direttiva 96/62. A

norma dell'art. 13, n. 1, primo comma, di tale direttiva, esso avrebbe dovuto, entro il 21 maggio 1998, designare le autorità competenti e gli organismi previsti dall'art. 3, primo comma.

14 Il governo spagnolo contesta l'asserito inadempimento deducendo due motivi. In primo luogo, ricorda la posizione da esso adottata durante la fase precontenziosa del procedimento, sostenendo che sarebbe previsto il differimento dell'obbligo di designare tali autorità e tali organismi sino all'adozione, da parte del Consiglio, delle norme specifiche di fissazione dei valori limite e le soglie di allarme degli inquinanti atmosferici.

15 La Commissione ritiene che tale primo motivo non abbia relazione con l'oggetto del presente ricorso, riguardante l'omessa designazione di tali autorità e di tali organismi, e non solo l'omessa notifica di tale designazione alla Commissione. In ogni caso, essa sottolinea che, nonostante l'adozione della direttiva 1999/30, il Regno di Spagna non ha ancora notificato tale designazione.

16 In secondo luogo, il Regno di Spagna spiega che, dal punto di vista costituzionale, la tutela dell'ambiente è una competenza ripartita tra lo Stato e le Comunità autonome tanto sul piano legislativo quanto sul piano esecutivo. La designazione delle autorità competenti e degli organismi di cui all'art. 3, primo comma, della direttiva 96/62, rientrerebbe nella competenza esclusiva delle Comunità autonome. L'amministrazione centrale dello Stato, vale a dire, la direzione generale della qualità e della valutazione ambientale del Ministero dell'Ambiente, avrebbe, invece, il compito di assicurare il coordinamento a livello nazionale delle misure adottate in materia.

17 Secondo il governo spagnolo, il Regno di Spagna ha adempiuto l'obbligo ad esso incombente a norma dell'art. 3 della direttiva 96/62, atteso che le autorità

competenti e gli organismi di cui all'art. 3, primo comma, di tale direttiva esistono tanto a livello delle diciannove Comunità autonome quanto a livello statale.

18 Tale governo sostiene, inoltre, che le diciannove Comunità autonome hanno effettuato le designazioni prescritte dall'art. 3, primo comma, della direttiva 96/62 e, a tal fine, presenta un prospetto che riassume le norme emanate in materia da ciascuna di tali Comunità.

19 Secondo la Commissione, le norme alle quali fa riferimento il governo spagnolo non possono essere considerate misure sufficienti ad adempiere gli obblighi comunitari di cui all'art. 3 della direttiva 96/62. Innanzitutto, nessuna di tali norme presenterebbe un grado di precisione sufficiente riguardo a quanto richiesto dalle modalità di designazione previste da tale disposizione. Nessuna di tali norme designerebbe, inoltre, i laboratori incaricati di fare applicare tale direttiva. Infine, contrariamente a quanto previsto dall'art. 13, n. 1, secondo comma, della direttiva 96/62, nessuna di tali norme farebbe espresso riferimento alla detta direttiva. Secondo la Commissione, tale omissione prova che tali norme non sono state adottate allo scopo di conformarsi alla direttiva.

20 Dal canto suo, il governo spagnolo sostiene, innanzi tutto, che secondo la normativa spagnola, la designazione delle autorità competenti e degli organismi previsti dall'art. 3, primo comma, della direttiva 96/62 doveva essere realizzata mediante norme di natura organizzativa. Contesta, inoltre, il fatto che tale disposizione imponga la designazione dei laboratori, che sarebbe effettuata mediante decisioni amministrative nell'ambito delle competenze di ciascuna Comunità autonoma. Dato, infine, che la direttiva 96/62 non imporrebbe l'obbligo di essere citata esplicitamente nelle misure nazionali di trasposizione, tale riferimento costituirebbe solo una condizione necessaria per la trasposizione di tale direttiva nell'ordinamento giuridico interno.

Giudizio della Corte

21 Il presente ricorso per inadempimento solleva due questioni riguardanti l'interpretazione della direttiva 96/62, vale a dire, da un lato, il termine entro il quale debba essere adempiuto l'obbligo di designare le autorità competenti e gli organismi di cui all'art. 3, primo comma, e, d'altro lato, i requisiti che devono presentare le misure nazionali di trasposizione di tale direttiva.

Sul termine entro il quale debba essere adempiuto l'obbligo di designare le autorità competenti e gli organismi di cui all'art. 3, primo comma, della direttiva 96/62

22 Occorre, preliminarmente, precisare che gli artt. 3 e 11 della direttiva 96/62 impongono tre obblighi distinti agli Stati membri. In primo luogo, secondo l'art. 3, primo comma, gli Stati membri sono tenuti a designare ai livelli appropriati le autorità competenti e gli organismi incaricati, tra l'altro, dell'attuazione della direttiva (in prosieguo: l'«obbligo di designazione»). In secondo luogo, l'art. 11 prescrive che gli Stati membri rendano noti alla Commissione le autorità competenti, i laboratori e gli organismi di cui all'articolo 3 (in prosieguo: l'«obbligo di informazione»). In terzo luogo, l'art. 3, secondo comma, dispone che gli Stati membri rendano accessibili al pubblico le informazioni di cui all'art. 3, primo comma, nel momento stesso in cui le trasmettono alla Commissione (in prosieguo: l'«obbligo di rendere pubbliche le informazioni»).

23 Nella sua risposta al parere motivato, il governo spagnolo ha sostenuto che risulta dall'art. 3, secondo comma, della direttiva 96/62 che il termine per l'adempimento dell'obbligo di designazione è connesso al termine per l'adempimento dell'obbligo di informazione al pari di quello per l'adempimento dell'obbligo di rendere pubbliche le informazioni. L'obbligo di designazione quindi, ai sensi dell'art. 11 della detta direttiva, sarebbe stato differito sino

all'adozione da parte del Consiglio della prima proposta presentata dalla Commissione ai sensi dell'art. 4, n. 1, primo trattino, della direttiva, vale a dire sino al 22 aprile 1999.

24 Si deve, a questo riguardo, far osservare che la direttiva 96/62 è stata adottata in attesa dei risultati di studi scientifici, in corso all'epoca, riguardanti i valori limite e le soglie d'allarme applicabili a taluni inquinanti atmosferici. Di conseguenza, l'art. 4, nn. 1 e 5, di tale direttiva prevede che, una volta terminata la ricerca scientifica, il Consiglio, su proposta della Commissione, fissi tali valori limite e tali soglie.

25 Dato che la data di tale decisione del Consiglio non poteva essere prevista all'atto dell'adozione della direttiva 96/62, il legislatore comunitario ha deciso di adottare mediante la direttiva misure generali che dovevano essere completate da misure specifiche adottate per ciascuna sostanza (v. il nono 'considerando' di tale direttiva).

26 Si deve quindi stabilire se l'obbligo di designazione rivesta un carattere generale, e, di conseguenza, se possa essere adempiuto entro un termine prestabilito o se esso sia piuttosto di natura specifica nel senso che il suo adempimento è subordinato alla fissazione dei valori limite e delle soglie d'allarme.

27 Si deve, a tal riguardo, rilevare, come ha fatto osservare il governo spagnolo nella sua risposta al parere motivato, che l'art. 13, n. 1, primo comma, della direttiva 96/62 distingue due fasi di trasposizione. Nella prima fase, gli Stati membri dovevano far entrare in vigore le disposizioni che traspongono gli artt. 1-4 e 12 nonché gli allegati I, II, III e IV della direttiva entro diciotto mesi dall'entrata in vigore di quest'ultima. Nella seconda fase, dovevano far entrare in vigore tutte le altre disposizioni di trasposizione di tale direttiva entro la data in cui sarebbe

applicabile la normativa adottata dal Consiglio ai sensi dell'art. 4, n. 5, di tale direttiva.

28 Risulta da quanto precede che l'obbligo di designazione previsto dall'art. 3, primo comma, della direttiva 96/62 rientra nella prima fase di trasposizione. Essendo la direttiva 96/62 entrata in vigore il 21 novembre 1996, ne consegue che il termine di esecuzione dell'obbligo di designazione scadeva il 21 maggio 1998.

29 Tale conclusione non può essere smentita dal rinvio, in conformità dell'art. 11 della direttiva 96/62, dell'adempimento dell'obbligo di informazione ad una data successiva. Tale termine più lungo, di natura derogatoria, si giustifica per la specificità dell'obbligo di informazione. L'oggetto di tale art. 11 non si limita al mero obbligo di informazione, ma si estende del pari alla messa a disposizione di informazioni relative, tra l'altro, al superamento dei valori limite e ai metodi utilizzati per la valutazione preliminare della qualità dell'aria ambiente durante un periodo transitorio.

30 Per contro, l'obbligo di designazione, che costituisce una tappa preliminare per l'attuazione degli obiettivi generali della direttiva, è di natura puramente generale. Il suo adempimento non dipende da un avvenimento futuro e incerto quale la fissazione dei valori limite e delle soglie d'allarme. Ne consegue che nulla giustificava che tale adempimento fosse differito oltre il 21 maggio 1998.

31 Inoltre, come la Corte ha già statuito, la circostanza che una direttiva preveda la futura fissazione di taluni elementi dettagliati non può, in mancanza di una disposizione espressa in tal senso, esimere gli Stati membri dal loro obbligo di adottare, nel termine prescritto, i provvedimenti necessari per conformarsi alla direttiva. Quest'obbligo vale infatti a prescindere dalla questione se siano già

soddisfatti tutti i presupposti per l'applicazione delle disposizioni comunitarie (v., in particolare, sentenza 27 novembre 1997, causa C-137/96, Commissione/ Germania, Racc. pag. I-6749, punto 10).

32 Nella fattispecie, la trasposizione di una disposizione generale del tipo di quella che prevede l'obbligo di designazione, obbligo ben definito e incondizionato, deve consentire precisamente agli Stati membri di garantire, dal momento in cui prendano effetto i valori limite e le soglie d'allarme stabilite per gli inquinanti elencati all'allegato I della direttiva 96/62, l'immediata applicazione dei principi di base della strategia comune relativa alla valutazione e alla gestione della qualità dell'aria ambiente.

33 Si deve pertanto constatare che, ai sensi dell'art. 13, n. 1, primo comma, della direttiva 96/62, il Regno di Spagna avrebbe dovuto designare entro il 21 maggio 1998 le autorità competenti e gli organismi previsti dall'art. 3, primo comma, di tale direttiva. Esso non può fondarsi sul termine più ampio previsto dall'art. 11 di tale direttiva per differire il suo obbligo di adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per effettuare tale designazione.

Sui requisiti ai quali devono rispondere le misure nazionali di trasposizione della direttiva 96/62

34 Occorre in primo luogo osservare che, secondo una costante giurisprudenza, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e la Corte non può tenere conto dei mutamenti successivi (v., in particolare, sentenza 14 giugno 2001, causa C-207/00, Commissione/Italia, Racc. pag. I-4571, punto 27).

35 Ora, come risulta dal prospetto contenuto nella difesa che sintetizza le norme adottate dalle Comunità autonome per designare le autorità e gli organismi competenti nella materia coperta dalla direttiva 96/62, la maggior parte di tali norme è stata adottata o modificata solo durante il secondo semestre del 1999, vale a dire oltre il termine fissato nel parere motivato.

36 Si deve, in secondo luogo, esaminare l'addebito formulato dalla Commissione, secondo il quale tali norme non hanno un grado di precisione sufficiente. Al riguardo, come fa osservare l'avvocato generale al punto 35 delle sue conclusioni, occorre rilevare che l'art. 3, primo comma, della direttiva 96/62 affida alle autorità competenti e agli organismi designati, ivi compresi i laboratori, numerosi incarichi specifici che richiedono varie competenze di ordine amministrativo e tecnico. Le autorità e gli organismi incaricati di ciascuno di tali compiti possono essere molteplici.

37 Occorre ricordare che, come la Corte ha già statuito, ciascuno Stato membro è libero di attribuire come meglio crede le competenze sul piano interno e di attuare una direttiva mediante provvedimenti adottati dalle autorità regionali o locali. Tale attribuzione di competenze non può, tuttavia, dispensare dall'obbligo di garantire una corretta trasposizione delle disposizioni della direttiva nel diritto interno (v. sentenze 14 gennaio 1988, cause riunite da C-227/85 a C-230/85, Commissione/Belgio, Racc. pag. 1, punto 9, e 28 febbraio 1991, causa C-131/88, Commissione/Germania, Racc. pag. I-825, punto 71).

38 A tal riguardo, la trasposizione di una direttiva nell'ordinamento interno deve essere effettuata mediante disposizioni atte a delineare situazioni abbastanza precise, chiare e trasparenti da consentire ai singoli di conoscere i propri diritti ed obblighi (v. segnatamente, in tal senso, sentenza 7 novembre 1996, causa C-221/94, Commissione/Lussemburgo, Racc. pag. I-5669, punto 22).

39 Nella fattispecie, si deve constatare che le norme alle quali fa riferimento il governo spagnolo non hanno un grado di precisione sufficiente. Ad esempio, il decreto n. 256/1995 de la Diputación General de Aragón por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente (decreto n. 256/1995 della Deputazione Generale di Aragona che reca approvazione della struttura organica del dipartimento dell'agricoltura e dell'ambiente) in data 26 settembre 1995 (BOE dell'Aragona dell'11 ottobre 1995) non menziona la protezione contro l'inquinamento atmosferico. Altre norme relative alla «qualità ambientale» sono troppo generiche in quanto non indicano né i compiti specifici affidati né le autorità interessate.

40 Di conseguenza, le disposizioni dell'art. 3, primo comma, della direttiva 96/62 non possono essere considerate attuate dalle norme spagnole con la precisione, la chiarezza e la trasparenza necessarie a soddisfare pienamente il requisito della certezza del diritto.

41 Alla luce di quanto precede si deve considerare che, non avendo adottato nel termine prescritto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per designare le autorità competenti e gli organismi previsti dall'art. 3, primo comma, della direttiva 96/62, il Regno di Spagna è venuto meno ad uno degli obblighi ad esso incombenti in forza delle disposizioni di tale direttiva.

Sulle spese

42 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 (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Non avendo adottato nel termine prescritto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per designare le autorità competenti e gli organismi previsti dall'art. 3, primo comma, della direttiva del Consiglio 27 settembre 1996, 96/62/CE, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente, il Regno di Spagna è venuto meno ad uno degli obblighi ad esso incombenti in forza delle disposizioni di tale direttiva.**

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

La Pergola Edward Jann

Sevón Timmermans

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 settembre 2001.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

A. La Pergola