CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON
presentate il 2 luglio 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. L'impresa Pinaud Wieger GmbH Spedition (in prosieguo: la « Pinaud Wieger »), con sede a Colonia (Repubblica federale di Germania), esercita l'attività di trasporto nazionale di merci in Germania in forza di un'autorizzazione rilasciatale dalle autorità nazionali.

2. La Pinaud Wieger si proponeva di concludere con la Transvenlo BV (in prosieguo: la « Transvenlo »), impresa olandese di trasporti, taluni contratti volti ad affidare a quest'ultima dei trasporti di merci su lunga distanza all'interno del territorio tedesco, a prezzi inferiori alle tariffe fissate per tali trasporti dalle autorità tedesche. La Transvenlo non è stabilita in Germania, né vi fruisce di alcuna autorizzazione al trasporto merci su lunga distanza.

3. Come è spiegato nella sentenza con la quale il Bundesverwaltungsgericht vi ha adito in via pregiudiziale, l'ente federale per il trasporto merci su lunga distanza, convenuto nella causa principale, ha ritenuto illecito detto progetto, minacciando, in caso d'infrazione, di promuovere azioni ai sensi del Güterkraftverkehrsgesetz (legge sul trasporto merci su strada, in prosieguo: il « GüKG ») e di infliggere le relative ammende.

4. La Pinaud Wieger proponeva pertanto un ricorso volto a far accertare il proprio diritto di affidare trasporti alla Transvenlo concordando remunerazioni inferiori alle tariffe vigenti in Germania. Detto ricorso veniva respinto sia in primo grado sia in appello sulla scorta delle norme del GüKG, che riservano il trasporto di merci all'interno della Repubblica federale di Germania alle imprese ivi stabilite e a cui sia stata rilasciata la necessaria autorizzazione nell'ambito del contingente massimo fissato con decreto del governo federale, e solo alle tariffe fissate ai sensi dell'art. 22 della stessa legge.

5. Nelle sentenze di rigetto si dichiarava inoltre che le citate norme non venivano inficiate dal Trattato CEE. In particolare, la mancata emanazione da parte del Consiglio dal 1970 — in contrasto con gli obblighi impostigli — di norme fondate sull'art. 75 del Trattato CEE, in materia di trasporti internazionali e di ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro (in prosieguo: « cabotaggio ») non avrebbe avuto quale conseguenza il conferimento dell'efficacia diretta in materia di trasporti agli artt. 59 e 60 del Trattato, relativi alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità, nemmeno a seguito della sentenza pronunziata dalla Corte di giusti-

* Lingua originale: il francese.

zia nella causa Parlamento/Consiglio [1], che ha accertato detta carenza. La complessità della materia dei trasporti e la necessità di norme restrittive della piena libertà di prestazione dei servizi, ammessa dall'art. 75, osterebbero ad una completa liberalizzazione fondata sugli artt. 59 e 60.

6. Dopo l'insuccesso della sua azione in primo e in secondo grado, la Pinaud Wieger ricorreva per cassazione (« Revision ») dinanzi al Bundesverwaltungsgericht. Argomentava in quella sede che le restrizioni poste dalla normativa tedesca in materia di cabotaggio effettuato da imprese stabilite in altri Stati membri dovevano considerarsi abrogate in forza della diretta efficacia degli artt. 59 e 60. La Pinaud Wieger affermava di essere interessata ad affidare attività di trasporto alla Transvenlo in primo luogo in ragione delle tariffe inferiori rispetto a quelle fissate ai sensi dell'art. 22 della GüKG. Precisava tuttavia che, quand'anche — contrariamente alla propria tesi — fosse stata obbligata a rispettare le tariffe imposte dalla normativa tedesca, essa avrebbe conservato il proprio interesse a far effettuare trasporti per proprio conto nella Repubblica federale di Germania da parte della Transvenlo.

7. Nell'ordinanza di rinvio il Bundesverwaltungsgericht ha chiaramente espresso il suo parere in merito alla domanda principale della Pinaud Wieger di vedersi riconoscere il diritto di affidare alla Transvenlo trasporti all'interno della Germania a tariffe inferiori a quelle ivi vigenti. Sotto questo profilo, il giudice nazionale ritiene anzitutto che il periodo di oltre quattro anni trascorso dalla sentenza Parlamento/Consiglio sia stato sufficiente per consentire al Consiglio di adempiere i propri obblighi. Tuttavia, anche supponendo che la carenza del Consiglio, consistente nel non aver emanato le necessarie disposizioni ai sensi dell'art. 75 del Trattato, debba comportare la diretta efficacia degli artt. 59 e 60, ciò non determinerebbe la scomparsa pura e semplice dei regimi tariffari nazionali, non essendo ancora stato fissato dal Consiglio alcun « quadro d'indirizzo » comunitario.

8. Inoltre, il giudice a quo, sebbene paia anche in questo caso propendere per una soluzione negativa, esprime dei dubbi sul se i vettori residenti in un altro Stato membro e solo colà autorizzati all'attività di trasporto possano accedere, in forza degli artt. 59 e 60, a detta attività all'interno della Germania alle condizioni ivi vigenti. In ogni caso, la questione pregiudiziale che il giudice nazionale vi sottopone è del seguente tenore:

« Se, per effetto della perdurante carenza del Consiglio delle Comunità europee, che non ha sinora provveduto a garantire la libera prestazione dei servizi nel settore dei trasporti internazionali ed a fissare le condizioni relative all'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro, gli artt. 59 e 60 del Trattato CEE debbano ritenersi direttamente efficaci, perlomeno nel senso che non possa vietarsi ad un'impresa con sede nella Repubblica federale di Germania di commissionare ad un'impresa di trasporti olandese l'effettuazione — per mezzo di veicoli autorizzati al trasporto merci nei Paesi Bassi — di servizi di trasporto nazionale di merci su lunga distanza nel territorio della Repubblica federale di Germania alle tariffe generali ivi vigenti ».

1 — Sentenza 22 maggio 1985 (causa 13/83, Racc. pag. 1513); conclusioni dell'avvocato generale Lenz.

9. Sottolineo preliminarmente che, seppure la questione pregiudiziale faccia riferimento sia ai trasporti internazionali sia al cabotaggio, il giudice a quo, nella parte finale della questione stessa, indica la fattispecie concreta che vorrebbe veder risolta: la partecipazione di un imprenditore non residente al mercato nazionale dei trasporti di uno Stato membro, cioè una fattispecie di cabotaggio. Ritengo pertanto che per fornire una soluzione utile al giudice nazionale dovreste affrontare il problema della « persistente carenza » del Consiglio nel solo settore del cabotaggio stradale, anche perché le osservazioni delle parti nella causa principale, avente ad oggetto una lite relativa a detto settore, non hanno fatto riferimento a questioni di trasporto internazionale [2].

10. I profili giuridici della presente causa vi sono ben noti, dato che più volte avete avuto modo di accertare le difficoltà d'attuazione della politica comune dei trasporti. Mi limiterò pertanto ad una schematica ricognizione delle tappe fondamentali nel settore.

11. In primo luogo, la sentenza 22 maggio 1985, Parlamento/Consiglio [3]. Ricordo che in questa sentenza avete dichiarato che il Consiglio aveva omesso, in violazione del Trattato, di garantire la libera prestazione dei servizi in fatto di trasporti internazionali e di stabilire le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro. Avete infatti accertato che, fra gli obblighi imposti al Consiglio dall'art. 75, n. 1, lett. a) e b), è compreso quello di procedere all'instaurazione della libera prestazione dei servizi in fatto di trasporti e che la portata di detto obbligo è chiaramente definita dal Trattato [4]. Avete inoltre rammentato la vostra giurisprudenza [5] secondo la quale, in forza degli artt. 59 e 60, le esigenze della libera prestazione dei servizi implicano l'eliminazione di tutte le discriminazioni che colpiscono il prestatore di servizi a causa della sua nazionalità o del fatto ch'esso sia stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui la prestazione dev'essere fornita [6].

12. Ne avete dedotto che, nel campo specifico della libera prestazione dei servizi, il Consiglio non dispone del potere discrezionale di cui può valersi in altri settori della politica comune dei trasporti e che, poiché il risultato da raggiungere è stabilito dal combinato disposto degli artt. 59, 60, 61 e 75, n. 1, lett. a) e b), un certo potere discrezionale può essere esercitato solo relativamente alle modalità per il raggiungimento di questo risultato, tenuto conto, in conformità all'art. 75, degli aspetti peculiari dei trasporti [7].

13. Avete inoltre accertato la carenza del Consiglio consistente nel non aver esteso la libertà di prestazione dei servizi al settore dei trasporti prima della scadenza del periodo transitorio, in conformità all'art. 75, n. 1, lett. a) e b), per i trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato

2 — La Commissione, a sua volta, nelle proprie osservazioni ha fatto riferimento ai trasporti internazionali per affermare che, emanando il regolamento (CEE) 21 giugno 1988, n. 1841, il Consiglio ha posto fine alla propria carenza. Ricordo che detto regolamento prevede l'abolizione dei contingenti comunitari, dei contingenti bilaterali e dei contingenti applicabili ai trasporti in transito a destinazione o in provenienza da paesi terzi a partire dal 1° gennaio 1993, data in cui l'accesso al mercato dei trasporti transfrontalieri sarà disciplinato da un sistema di autorizzazioni comunitarie concesse in base a criteri qualitativi.

3 — Citata alla nota 1.

4 — Punto 64 della motivazione.

5 — Sentenza 17 dicembre 1981, Webb (causa 279/80, Racc. pag. 3305).

6 — Citata alla nota 4.

7 — Punto 65 della motivazione.

membro o a destinazione di questo, o in transito nel territorio di uno o più Stati membri (regime dei trasporti internazionali) e per le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro (regime del cabotaggio) [8].

14. Occorre tuttavia ricordare altri due aspetti della sentenza in esame che assumono particolare interesse nel contesto della presente questione pregiudiziale.

15. Rammento innanzitutto che il governo olandese, intervenuto in causa a sostegno del Consiglio, aveva argomentato che, con la fine del periodo transitorio, gli artt. 59 e 60 sono divenuti direttamente efficaci nel settore dei trasporti, rendendo con ciò inutili ulteriori interventi del Consiglio, al quale non si possono quindi addebitare carenze. Voi avete però respinto queste tesi, ricordando che, secondo l'art. 61, n. 1, del Trattato, la libera circolazione dei servizi, in fatto di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti, e che pertanto l'attuazione dei principi riguardanti la libera prestazione dei servizi in questo settore deve avvenire attraverso l'instaurazione della politica comune dei trasporti e, più precisamente, grazie alla fissazione delle norme comuni per i trasporti internazionali e delle condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali, norme e condizioni cui si riferisce l'art. 75, n. 1, lett. a) e b) [9].

16. Inoltre, il Parlamento europeo, la Commissione ed il governo olandese avevano prefigurato la situazione che si sarebbe determinata in caso di persistente inerzia del Consiglio dopo la sentenza di accertamento della carenza. In particolare, la Commissione sosteneva che, in caso di persistente carenza da parte del Consiglio, in violazione del Trattato, nell'adottare disposizioni per l'attuazione del principio della libera circolazione dei servizi nel settore dei trasporti, detto principio avrebbe potuto essere considerato applicabile alla scadenza di un « congruo termine » [10] risultante dall'accertamento di un persistente rifiuto, da parte del Consiglio, di adempiere i propri obblighi. Sempre secondo la Commissione, la prova di un siffatto atteggiamento negativo potrebbe, ad esempio, risultare dal fatto che il Consiglio non abbia adottato i provvedimenti necessari, ai sensi dell'art. 176, per dare esecuzione ad una sentenza in cui sia stata dichiarata la sua inerzia.

17. Voi non vi siete pronunciati sulla rilevanza di tale congettura, evidenziando il carattere ipotetico del problema. Avete rilevato come l'art. 176, che obbliga il Consiglio ad adottare i provvedimenti imposti dalla vostra declaratoria, non fissi alcun termine, e come si debba pertanto presumere che il Consiglio disponga a tal fine di un « termine ragionevole ». Non avete reputato necessario esaminare, in quella sede, le conseguenze che la persistente carenza del Consiglio avrebbe potuto avere.

18. Circa quattro anni più tardi, con la sentenza Lambregts [11], avete avuto nuovamente modo di pronunciarvi in materia di libera

8 — Punto 67 della motivazione.

9 — Punto 62 della motivazione.

10 — V. riferimento alla relazione d'udienza (Racc. pag. 1582).

11 — Sentenza 13 luglio 1989 (causa 4/88, Racc. pag. 2583); conclusioni dell'avvocato generale Jacobs.

prestazione dei servizi nel settore dei trasporti stradali.

19. La causa principale, sorta nel 1982, vedeva contrapporsi l'amministrazione belga ad una società olandese di trasporti, che invocava l'efficacia diretta degli artt. 59 e 60 nei confronti di una normativa che imponeva ai trasportatori, per ottenere le autorizzazioni di trasporto nazionale ed internazionale, di disporre di una « sede operativa » in Belgio.

20. Voi vi siete pronunziati chiaramente nel senso che all'epoca dei fatti la normativa vigente non autorizzava la libera prestazione dei servizi nel settore dei trasporti e che gli artt. 59 e 60 non avevano acquistato efficacia diretta a seguito della scadenza del periodo transitorio. Sottolineo che, su quest'ultimo punto, la vostra sentenza si limitava secondo me a confermare la soluzione fornita nella causa Parlamento/Consiglio, in quanto già allora avevate dichiarato la mancanza di efficacia diretta degli artt. 59 e 60 al 1° gennaio 1970 nel settore dei trasporti. A proposito di una fattispecie situantesi fra tale data e la pronuncia della sentenza Parlamento/Consiglio, queste sono quindi le conclusioni che la sentenza Lambregts traeva da detta sentenza.

21. Tuttavia, l'avvocato generale Jacobs, pur avendo concluso in questo senso, aveva peraltro richiamato in subordine la « persistente carenza » del Consiglio e le sue eventuali conseguenze giuridiche. Commentando a tal proposito le osservazioni presentate dal governo olandese nell'ambito di quel procedimento pregiudiziale per invitarvi a precisare la data in cui il termine ragionevole menzionato nella sentenza Parlamento/Consiglio sarebbe scaduto, l'avvocato generale rilevava che

« si può effettivamente ritenere che la sentenza pronunciata nella causa Parlamento/Consiglio lasci aperta la possibilità che, in caso di persistente carenza del Consiglio alla scadenza di un termine ragionevole a partire dalla data della stessa sentenza, le disposizioni del Trattato siano considerate come attributive, entro determinati limiti, di diritti che i singoli possano far valere dinanzi ai giudici nazionali » [12].

Per quanto riguarda la scadenza del termine ragionevole, osservava infine che:

« è, secondo me, del tutto probabile che ad oltre quattro anni dalla pronuncia di detta sentenza (e a quasi vent'anni dalla fine del periodo transitorio), detto termine sia ormai prossimo alla scadenza, se già non è scaduto » [13].

Ricordo che l'avvocato generale Jacobs aveva presentato le proprie conclusioni il 15 giugno 1989.

22. Il 9 novembre 1989 il Bundesverwaltungsgericht vi ha adito in via pregiudiziale.

23. Il 21 dicembre 1989 il Consiglio ha emanato il regolamento (CEE) n. 4059, che fissa le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali di merci su strada in uno Stato membro [14].

12 — Punto 20 delle conclusioni.

13 — Punto 21 delle conclusioni.

14 — GU L 390, pag. 3; questo regolamento è oggetto del ricorso d'annullamento presentato dal Parlamento europeo (GU 1990, C 110, pag. 5), pendente dinanzi alla Corte all'epoca della redazione delle presenti conclusioni e successivamente deciso con sentenza 16 luglio 1992, Parlamento/Consiglio (causa C-65/90, Racc. pag. I-4593).

24. Questa è, in sintesi, la cronologia che ci consente ora di dedicarci all'esame della questione pregiudiziale del giudice a quo. Questa implica un presupposto: la « persistente carenza » del Consiglio, a proposito della quale il Bundesverwaltungsgericht vi chiede di precisare se essa abbia determinato l'efficacia diretta degli artt. 59 e 60 del Trattato. Orbene, dopo la proposizione della questione pregiudiziale è intervenuto il regolamento n. 4059/89. Da questa circostanza il Regno di Spagna desume che la questione pregiudiziale è divenuta priva di oggetto, mentre la Commissione ritiene, da parte sua, inutile accertare se il termine ragionevole fosse precedentemente scaduto.

25. Entrambi i menzionati punti di vista mi paiono da respingere.

26. Il ricorso proposto dinanzi al giudice nazionale è indubbiamente un'azione di accertamento che, secondo le stesse indicazioni del giudice a quo, impone di dirimere la controversia in base al diritto vigente al momento della pronuncia della sentenza.

27. Tuttavia, la soluzione che fornirete non può limitarsi ad un puro e semplice rinvio al regolamento n. 4059/89, dando per scontato che, alla data dell'emanazione di detta normativa, il termine ragionevole non fosse spirato e che talune conseguenze giuridiche non si fossero pertanto prodotte. Occorre invece che voi valutiate la fondatezza della tesi della Pinaud Wieger, come esposta in udienza.

28. Secondo la ricorrente nella causa principale, dal 22 maggio 1987 [15], cioè alla scadenza del termine di due anni dalla sentenza Parlamento/Consiglio, gli artt. 59 e 60 sono direttamente efficaci nel settore dei trasporti. Di conseguenza, il Consiglio non avrebbe potuto rimettere in discussione i diritti che ne sarebbero scaturiti a favore dei singoli emanando un regolamento « rudimentale » come il regolamento n. 4059/89.

29. Per potersi pronunciare su questa tesi, occorre secondo me adottare il metodo seguente. La prima questione da risolvere è se, al momento dell'emanazione del regolamento n. 4059/89, il « termine ragionevole » fosse scaduto. Se così non è, occorre ancora chiarire in quale misura detto regolamento possa essere considerato l'esecuzione della vostra sentenza Parlamento/Consiglio nel settore del cabotaggio. Per contro, ove il « termine ragionevole » fosse scaduto già prima dell'adozione del regolamento n. 4059/89, occorrerebbe stabilire se ciò abbia determinato l'efficacia diretta degli artt. 59 e 60, la quale osterebbe quindi all'adozione del regolamento in parola da parte del Consiglio.

30. Veniamo dunque alla prima tappa della nostra analisi: verificare se il regolamento n. 4059/89 sia stato emanato quando il termine ragionevole per l'adozione, da parte del Consiglio, dei provvedimenti di esecuzione della vostra sentenza 22 maggio 1985 nel settore del cabotaggio era già scaduto.

31. È indubbio secondo me che le vostre sentenze, accertino esse l'inadempimento da parte di uno Stato o la carenza da parte di un'istituzione, debbono essere eseguite immediatamente.

15 — Nelle proprie osservazioni scritte, la ricorrente aveva fatto riferimento alla data del 1° luglio 1987.

32. Quanto alle sentenze dichiarative di un inadempimento, la vostra giurisprudenza è nel senso che

« l'art. 171 del Trattato CEE non precisa il termine entro il quale deve darsi esecuzione ad una sentenza. Tuttavia è pacifico che si deve procedere senza indugio a dar esecuzione ad una sentenza e che gli effetti da essa perseguiti devono realizzarsi al più presto » [16].

33. Una volta che abbiate pronunciato una sentenza che accerta la contrarietà di una situazione al diritto comunitario — come appunto nel caso di sentenze che dichiarino la carenza da parte di un'istituzione —, non è ammissibile alcun ritardo. È questo, a mio parere, il principio che va tenuto presente nell'affrontare l'esame del termine trascorso nel caso di specie.

34. Tuttavia, se la vostra giurisprudenza afferma la necessità di dare esecuzione alle sentenze « al più presto », la sentenza Parlamento/Consiglio, dal canto suo, fa menzione di un « termine ragionevole ».

35. È evidente come quest'ultima espressione non sia sinonimo di « al più presto ». Ritengo d'altronde che il brano pertinente della vostra sentenza non possa essere interpretato nel senso che in generale le istituzioni comunitarie dispongono di un termine ragionevole per dare esecuzione alle sentenze dichiarative di una loro carenza. Voi avete affermato che

« l'art. 176 obbliga il Consiglio ad adottare i provvedimenti che l'esecuzione della presente sentenza importa. Poiché questa norma non fissa alcun termine, si deve presumere che il Consiglio disponga a tal fine di un termine ragionevole » [17].

36. A mio parere, detto termine riguarda l'esecuzione di quella specifica sentenza, cioè la sentenza in cui avete dichiarato che il Consiglio, in violazione del Trattato, aveva omesso di garantire la libera prestazione dei servizi in fatto di trasporti.

37. Tuttavia, per quanto la nozione di termine ragionevole sia limitata a quella specifica sentenza, cionondimeno essa è stata formulata e rispecchia evidentemente la presa in considerazione di quegli « aspetti peculiari dei trasporti » che vi hanno indotti a dichiarare che il Consiglio, pur essendo vincolato al risultato da raggiungere, dispone comunque di un potere discrezionale in merito alle modalità di attuazione della libera prestazione dei servizi in questo settore.

38. Occorre anzitutto ammettere che la valutazione del termine ragionevole in questa sede avviene in un momento in cui l'interprete già sa che alla fine l'istituzione si è attivata. Ciò, inutile nasconderlo, modifica inevitabilmente le prospettive. Sotto questo aspetto, la stessa nozione di termine ragionevole richiama una serie di considerazioni pratiche che escludono ogni criterio astratto, predeterminato e rigido. Non può

16 — Sentenza 6 novembre 1985, Commissione/Italia, punto 7 della motivazione (causa 131/84, Racc. pag. 3531); v. anche sentenza 5 novembre 1986, Commissione/Italia (causa 160/85, Racc. pag. 3245); sentenza 14 gennaio 1988, Commissione/Belgio (cause riunite da 227/85 a 230/85, Racc. pag. 1); sentenza 12 febbraio 1987, Commissione/Italia (causa 69/86, Racc. pag. 773); sentenza 27 aprile 1988, Commissione/Italia (causa 225/86, Racc. pag. 2271); sentenza 13 luglio 1988, Commissione/Francia (causa 169/87, Racc. pag. 4093); sentenza 19 febbraio 1991, Commissione/Belgio (causa C-375/89, Racc. pag. I-383).

17 — Punto 69 della motivazione.

che trattarsi, qui, del risultato di un'analisi effettuata « in concreto ».

39. Nel caso di specie, il 5 dicembre 1985 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento che fissa le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali di merci su strada in uno Stato membro [18]. Essa prevedeva il principio dell'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali di merci su strada a decorrere dal 1° gennaio 1987, nonché la possibilità, a partire dalla stessa data, di effettuare al ritorno in uno Stato membro diverso da quello in cui il vettore ha sede due operazioni di cabotaggio consecutive (trasporti durante il viaggio di ritorno verso il paese d'immatricolazione o di provenienza). Ai sensi dell'art. 8, questo regolamento sarebbe dovuto entrare in vigore il 1° luglio 1986.

40. Il parere del Parlamento europeo è stato reso il 12 settembre 1986 [19]. In una « risoluzione sulla liberalizzazione e l'armonizzazione nel settore dei trasporti » in pari data [20], il Parlamento si diceva « consapevole dei notevoli sforzi da sostenere onde realizzare il completamento del mercato interno entro il 1992 » e « delle difficoltà cui va incontro l'attuazione nella prassi di una politica comune e coerente dei trasporti ». Constatava peraltro come la Commissione avesse presentato, un anno dopo la vostra sentenza 22 maggio 1985, quattro proposte specifiche per l'esecuzione della stessa, omettendo tuttavia di sottoporre al Consiglio un piano globale delle misure da adottare e delle scadenze per la loro entrata in vigore. Il Parlamento qualificava tale situazione come negligenza che avrebbe creato un clima d'incertezza nelle imprese, nel personale e negli utenti dei trasporti ed avrebbe così compromesso gravemente l'approvazione rapida delle proposte di legislazione comunitaria presentate dalla Commissione. Con specifico riferimento al cabotaggio, il Parlamento sottolineava la necessità di un processo di progressiva liberalizzazione, connessa alla parallela armonizzazione delle condizioni di concorrenza, in particolare in campo fiscale.

41. Il Parlamento restava comunque convinto che l'esecuzione della sentenza Parlamento/Consiglio avrebbe consentito di « uscire infine dal vicolo cieco in cui si trova da più di un quarto di secolo l'attuazione di una politica comune ».

42. Il Comitato economico e sociale, dal canto suo, nel parere 11 marzo 1987 in merito alla proposta di regolamento [21], invitava la Commissione « a fare in modo che il Consiglio possa decidere al tempo stesso in merito alla proposta di regolamento e alle misure di armonizzazione soprammenzionate » [22]. « E ciò » — osservava — « già per la considerazione, di ordine politico, che in base agli interessi rappresentati a livello di Consiglio, la proposta della Commissione potrebbe altrimenti incontrare tutta una serie di difficoltà » [23].

43. Sono trascorsi più di due anni e mezzo tra tali rilievi e l'adozione del regolamento n. 4059/89.

18 — GU C 349, pag. 26.

19 — GU C 255, pag. 234.

20 — Ibidem, pag. 227.

21 — Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che fissa le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali di merci su strada in uno Stato membro (GU C 180, pag. 37).

22 — GU C 180, pag. 38.

23 — Ibidem.

44. È indubbio che il cabotaggio costituisca un « aspetto estremamente delicato di una politica comune dei trasporti » [24], e si ritiene perfino che l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro rappresenti « la più sensibile » delle misure che il Consiglio deve adottare in applicazione dell'art. 75 del Trattato [25].

45. A questo proposito, non è un mistero che in seno al Consiglio si contrapponevano due diverse posizioni in merito al problema se la liberalizzazione nel settore dovesse o no essere subordinata alla previa armonizzazione delle condizioni di concorrenza. « L'eterna vertenza tra partigiani della liberalizzazione e sostenitori dell'armonizzazione come primo passo » [26] non si era esaurita con la sentenza Parlamento/Consiglio. Questa frattura *politica*, evidente fattore d'immobilismo in mancanza di un compromesso, è innegabile. Tuttavia, dal punto di vista *giuridico*, la sentenza 22 maggio 1985 aveva circoscritto con grande chiarezza la portata dell'obbligo incombente al Consiglio: realizzare la libera prestazione dei servizi [27].

46. Orbene, il prendere in considerazione le difficoltà politiche incontrate dal Consiglio nei propri lavori, al fine di valutare la ragionevolezza del termine, reintrodurrebbe a questo punto la valutazione del grado di difficoltà dell'obbligo imposto all'istituzione, che, come avete espressamente rilevato, non può incidere in alcun modo sulla sussistenza della carenza [28].

47. Parafrasando il mio collega, l'avvocato generale Jacobs, vi ricordo che alla data dell'emanazione del regolamento n. 4059/89 erano trascorsi circa vent'anni dal 1° gennaio 1970, mentre la violazione, da parte del Consiglio, degli obblighi incombenti era stata da voi accertata quattro anni e sette mesi prima. La zona grigia era ormai quasi nera o, per riprendere l'espressione del giudice a quo, « il periodo di oltre quattro anni intercorso dal 22 maggio 1985 rappresenta un lasso di tempo ragionevole nel quale il Consiglio avrebbe potuto provvedere ». Nell'affermare che il Consiglio disponeva nel caso di specie di un termine ragionevole, avete tenuto conto delle peculiarità del settore dei trasporti, ma non per questo avete abbandonato all'alea dei negoziati politici il compito di fissare la scadenza ragionevole da rispettare in materia.

48. La tentazione di ammettere che nel dicembre del 1989 il termine ragionevole non era scaduto potrebbe compromettere l'autorità delle vostre sentenze, il rigore con cui esse devono ricevere esecuzione e, in defini-

24 — *La politique commune des transports de la CEE dans la perspective du marché unique de 1992*, Prométhée, pag. 7.

25 — Ibidem.

26 — Risoluzione del Parlamento europeo, citata, pag. 228.

27 — Ricordo che avete dichiarato che il Consiglio era tenuto a garantire la libera prestazione dei servizi, mentre non ne avete dichiarato la carenza in rapporto ad altri aspetti della politica comune dei trasporti, ritenendo che la natura della carenza non fosse sul punto sufficientemente definita per essere accertata ex art. 175; il Comitato economico e sociale così si esprime in merito alla vostra sentenza: « La Corte di giustizia delle Comunità europee (...) ha decretato che l'introduzione della libera prestazione dei servizi nel settore dei trasporti giuridicamente non dev'essere subordinata ad una precedente armonizzazione delle condizioni di concorrenza » [Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che fissa le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali di merci su strada in uno Stato membro (GU C 180, pag. 37)].

28 — « In proposito, si deve anzitutto osservare che le difficoltà obiettive che, secondo il Consiglio, impediscono i necessari progressi verso una politica comune dei trasporti sono irrilevanti nella presente causa. A norma dell'art. 175, spetta alla Corte, se del caso, accertare la violazione del Trattato costituita dal fatto che il Consiglio o la Commissione si siano astenuti dal pronunciarsi in una situazione in cui ne avevano l'obbligo. L'art. 175 non prende in considerazione il grado di difficoltà dell'adempimento dell'obbligo imposto all'istituzione » (sentenza Parlamento/Consiglio, punto 48 della motivazione).

tiva, il rispetto, da parte delle istituzioni, degli obblighi loro incombenti.

49. Queste sono le ragioni per le quali ritengo non si possa accogliere la tesi secondo cui il regolamento n. 4059/89 è stato adottato prima della scadenza del termine ragionevole.

50. Se questa sarà la vostra conclusione sul punto, dovrete poi pronunciarvi sul se, nel settore del cabotaggio, ne sia conseguita l'efficacia diretta degli artt. 59 e 60 del Trattato.

51. Ricordo che l'art. 61, n. 1, del Trattato, facendo seguito a dette norme, dispone che:

« La libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti ».

Ne deriva, come da voi indicato nella sentenza Parlamento/Consiglio, che

« L'attuazione dei principi riguardanti la libera prestazione dei servizi, sanciti in particolare dagli artt. 59 e 60 del Trattato CEE, deve quindi avvenire, secondo il Trattato, attraverso l'instaurazione della politica comune dei trasporti e, più precisamente, grazie alla fissazione delle norme comuni per i trasporti internazionali e delle condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali, norme e condizioni cui si riferisce l'art. 75, n. 1, lett. a) e b), e necessariamente riguardanti la libera prestazione dei servizi » [29]

29 — Punto 62 della motivazione.

Ne avete dedotto l'inaccoglibilità della tesi secondo cui per effetto dello scadere del periodo transitorio gli artt. 59 e 60 erano direttamente efficaci anche nel settore dei trasporti. Analogamente, non mi pare possibile che gli artt. 59 e 60 possano, in quanto tali, acquistare efficacia diretta in seguito alla scadenza del termine ragionevole, che non può comportare l'assoggettamento al « diritto comune » di un settore ad esso esplicitamente sottratto dall'art. 61.

52. La nostra analisi deve tuttavia spingersi oltre. Il Trattato ha, certo, escluso chiaramente che gli artt. 59 e 60 si applichino al settore dei trasporti, ma altrettanto chiaramente ha previsto la realizzazione della libera prestazione dei servizi in questo settore.

53. Da questo punto di vista, la vostra sentenza 22 maggio 1985 ha affermato senza ambiguità l'esistenza in capo al Consiglio dell'obbligo di realizzare la libera prestazione dei servizi nel settore dei trasporti.

54. Orbene, quest'obbligo non implica, secondo me, alcuna incertezza sullo scopo che il Consiglio deve conseguire in materia di cabotaggio: garantire in definitiva la possibilità per i vettori non residenti d'accedere ai trasporti nazionali negli altri Stati membri senza subire discriminazioni rispetto ai vettori dello Stato membro interessato. Si tratta indubbiamente di un'esigenza postulata per la libera prestazione di servizi dall'art. 60, il quale dispone che « il prestatore può (...) esercitare, a titolo temporaneo, la sua attività nel paese ove la prestazione è fornita,

alle stesse condizioni imposte dal paese stesso ai propri cittadini ».

55. Tuttavia, se in ogni caso l'art. 60 non si applica al settore dei trasporti, l'obbligo di garantire anche in questo settore la libera prestazione dei servizi è per contro indiscutibile. Orbene, non può sussistere libera prestazione dei servizi senza attuazione del principio del trattamento nazionale, che in definitiva non è altro che un'applicazione particolare del principio di non discriminazione. In mancanza di trattamento nazionale, non può esistere vera libera prestazione dei servizi, che invece *deve* essere realizzata nel settore dei trasporti.

56. In altre parole, gli autori del Trattato, nel prevedere la libera circolazione dei servizi nel settore dei trasporti ed in particolare del cabotaggio, hanno imposto al Consiglio di attuare *in ogni caso* il principio del trattamento nazionale in materia. È questo il risultato che, in definitiva, il Consiglio deve in ogni caso ottenere.

57. Ove riteniate che il termine ragionevole sia scaduto, si pone appunto il problema se detto risultato possa essere invocato dai singoli.

58. Seri motivi depongono in favore di siffatta possibilità. Se dall'inerzia del Consiglio dopo lo scadere di un termine ragionevole a decorrere dalla sentenza dichiarativa della carenza non derivasse alcuna conseguenza giuridica, i singoli non avrebbero alcuna garanzia di potersi appellare alla libera prestazione dei servizi (con riferimento nel nostro caso al cabotaggio), pur indiscutibilmente sancita dal Trattato. In tal modo graverebbe sul Consiglio un obbligo la cui persistente violazione lascerebbe i singoli completamente « inermi », costretti ad attendere all'infinito un'ipotetica azione del Consiglio. Verrebbe quindi meno l'obbligatorietà della realizzazione della libera prestazione dei servizi, in quanto la sua mancata attuazione non comporterebbe alcuna sanzione giuridica.

59. L'art. 75, n. 1, conferisce senza dubbio al Consiglio il potere di dettare le condizioni per l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro. In proposito avete ammesso nella sentenza Parlamento/Consiglio che

« un certo potere discrezionale può essere esercitato (...) relativamente alle modalità per il raggiungimento di questo risultato, tenuto conto, in conformità all'art. 75, degli aspetti peculiari dei trasporti » [30].

Tuttavia incombe chiaramente al legislatore comunitario un obbligo di risultato che deve in definitiva sfociare nell'attuazione della libera prestazione dei servizi, e quindi in ogni caso nell'eliminazione di ogni discriminazione.

60. Non v'è quindi contraddizione tra l'obbligo di attuare la libera prestazione dei servizi in materia ed il potere di deciderne discrezionalmente le modalità. Sotto questo profilo, il potere di determinare le condizioni implica, in particolare, la possibilità di adottare misure graduali, in altre parole di prevedere un'attuazione progressiva della libera prestazione dei servizi. Il risultato fi-

30 — Punto 65 della motivazione.

nale dev'essere comunque l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro in un regime di libera prestazione dei servizi, cioè senza discriminazione.

61. Si tratta, in altri termini, di un obbligo assoluto. Il diritto dei singoli di farlo valere, nell'ipotesi in cui il termine ragionevole sia scaduto dopo la dichiarazione da parte vostra della carenza del Consiglio, costituirebbe pertanto l'indispensabile garanzia per i singoli e la sanzione per l'inadempimento di un obbligo di risultato indiscutibilmente gravante sul Consiglio.

62. L'avvocato generale Jacobs, nelle conclusioni per la causa Lambregts, aveva ritenuto che la sentenza Parlamento/Consiglio avesse lasciato aperta la possibilità, in caso di persistente carenza del Consiglio allo scadere del termine ragionevole, che

« le disposizioni del Trattato siano considerate come attributive, *entro determinati limiti*, di diritti che i singoli possono far valere dinanzi ai giudici nazionali »[31].

63. Non voglio forzare le parole del collega ma non posso escludere l'eventualità ch'egli abbia prospettato una soluzione analoga a quella qui proposta.

64. Tuttavia, dovrete inoltre precisare come siffatta conseguenza si concilii con le norme del regolamento n. 4059/89. Sotto questo aspetto, la Pinaud Wieger sostiene infatti che il Consiglio non aveva il potere di privare dell'efficacia diretta gli artt. 59 e 60, che disciplinerebbero ormai essi soli il cabotaggio. Mutatis mutandis, questo argomento porterebbe a concludere che, se il principio del trattamento nazionale può essere invocato dai singoli, il Consiglio non può successivamente instaurare, come nel caso di specie, un contingente di cabotaggio aperto ai vettori non residenti, ripartito tra gli Stati. Infatti, allorché si prevede un contingente per i vettori non residenti, si trasgredisce indubbiamente il principio della parità d'accesso ai trasporti nazionali.

65. Ci si chiede quindi se, lasciando scadere il termine ragionevole, il Consiglio si sia ormai definitivamente spogliato del potere di prevedere la benché minima gradualità e debba quindi attuare al contrario uno actu la libera prestazione dei servizi.

66. Si può sostenere, in favore di questa soluzione, che non è molto soddisfacente il fatto che l'intervento del Consiglio determini un regime di cabotaggio che può provvisoriamente essere meno liberale di quello che avrebbe potuto instaurarsi allo scadere del termine ragionevole.

67. Dall'esame della vostra giurisprudenza emerge tuttavia almeno un precedente che presenta alcune analogie con la situazione in oggetto. Nella causa Kirk[32], infatti, avete dichiarato che, alla scadenza del termine di dieci anni previsto dagli artt. 100 e 101 dell'atto di adesione del 1972, che consentivano di derogare al principio di parità delle

31 — Punto 20 delle conclusioni; il corsivo è mio.

32 — Sentenza 10 luglio 1984 (causa 63/83, Racc. pag. 2689).

condizioni di accesso alle acque degli Stati membri per le navi degli Stati membri, detto principio era divenuto pienamente applicabile, anche se il Consiglio aveva successivamente emanato, in base all'art. 103 dell'atto di adesione, un regolamento che autorizzava il mantenimento in vigore di regimi derogatori. In altre parole, il principio fondamentale di non discriminazione era stato in quanto tale applicabile per il lasso di tempo precedente l'entrata in vigore dei provvedimenti ad esso derogatori.

68. In ogni caso, penso che la possibilità per il singolo di avvalersi della regola del trattamento nazionale costituirebbe nel caso di specie l'« ultima ratio » imposta dal fatto che il Consiglio non abbia adottato alcun provvedimento volto a raggiungere il preciso risultato impostogli.

69. Tuttavia, se abbandona la propria inerzia, il Consiglio non deve essere privato del suo potere discrezionale nella fissazione delle modalità che consentano di conseguire il risultato assegnatogli. Affinché cessino automaticamente gli effetti giuridici prodottisi in capo ai singoli in conseguenza dell'inerzia del Consiglio, occorre però che i provvedimenti da questo adottati costituiscano effettiva attuazione degli obblighi incombentigli. Si deve dunque esaminare sotto questo aspetto il contenuto del regolamento n. 4059/89, per verificare se questa normativa debba essere considerata l'unica disciplina di cabotaggio.

70. Richiamerò anzitutto i ' considerando ', che consentono di riassumere l'iter logico seguito dal legislatore in questo testo. Nel primo ' considerando ' si afferma che l'instaurazione di una politica comune dei trasporti comporta, tra l'altro, ai sensi dell'art. 75, n. 1, lett. b), del Trattato, la fissazione delle condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro, in appresso denominati « cabotaggio ». Nel secondo ' considerando ' si precisa che la libera prestazione di servizi nel traffico nazionale, che tale disposizione implica, comporta nei confronti del prestatore di servizi l'eliminazione di qualsiasi restrizione motivata dalla sua nazionalità o dal fatto che egli sia stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui la prestazione dev'essere fornita. Tuttavia, secondo il terzo ' considerando ', per consentire un'attuazione elastica e senza conflitti di questa libertà di prestazione di servizi occorre applicare un regime transitorio di cabotaggio, prima di adottare il regime definitivo. Infine, nell'ultimo ' considerando ' si prevede la necessità di istituire, nel rispetto del Trattato, il regime definitivo di cabotaggio da applicare a decorrere dalla data di scadenza del regolamento stesso.

71. Passando all'esame della parte dispositiva del regolamento, si rileva in primo luogo che l'art. 1 stabilisce che dal 1° luglio 1990 qualsiasi vettore di merci su strada per conto terzi che abbia sede in uno Stato membro conformemente alla legislazione di quest'ultimo e sia ivi abilitato ad effettuare trasporti internazionali di merci su strada è autorizzato, alle condizioni stabilite dal regolamento stesso, ad effettuare, in via temporanea, trasporti nazionali di merci su strada per conto terzi in un altro Stato membro, senza disporvi di una sede o di un altro stabilimento.

72. A tal fine, l'art. 2 prescrive che il cabotaggio si effettui nell'ambito di un contingente comunitario comprendente 15 000 autorizzazioni di cabotaggio della durata di

due mesi, ripartite tra i vari Stati membri ai sensi del n. 3 dello stesso articolo. È inoltre previsto che, ogni anno, a partire dal 1° luglio 1991, la Commissione aumenti il contingente in funzione dell'evoluzione del traffico stradale, con la precisazione che detto aumento non dev'essere inferiore al 10%. Inoltre, in caso di grave perturbazione del mercato dei trasporti interni di una determinata zona geografica, dovuta all'attività di cabotaggio, qualsiasi Stato membro può ricorrere alla Commissione ai fini dell'adozione di misure di salvaguardia, che possono anche comportare l'esclusione temporanea della zona in questione dal campo d'applicazione del regolamento.

73. Ai sensi dell'art. 3, le autorizzazioni di cabotaggio consentono al titolare il libero accesso al territorio degli Stati membri ospitanti onde permettergli di effettuare qualsiasi trasporto stradale di merce per conto terzi. Vi si precisa che l'autorizzazione di cabotaggio, che è redatta a nome del vettore e non può essere da quest'ultimo trasferita a terzi, può essere utilizzata solo per un veicolo per volta.

74. L'art. 5 dispone che l'esecuzione del cabotaggio è soggetta, fatta salva l'applicazione della normativa comunitaria, alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in vigore nello Stato membro ospitante, per quanto riguarda i prezzi e le condizioni che disciplinano il contratto di trasporto, i pesi e le dimensioni dei veicoli stradali, le disposizioni relative al trasporto di talune categorie di merci (merci pericolose, derrate deperibili, animali vivi), la durata della guida e del riposo, l'IVA sui servizi di trasporto. Inoltre, le norme tecniche a cui devono rispondere i veicoli utilizzati per effettuare operazioni di cabotaggio sono quelle imposte ai veicoli ammessi alla circolazione nei trasporti internazionali.

75. Sempre secondo l'art. 5, le disposizioni vigenti nello Stato membro ospitante, sopra menzionate, devono essere applicate ai vettori non residenti alle medesime condizioni che detto Stato membro impone ai propri cittadini, al fine di evitare in modo efficace qualsiasi discriminazione basata sulla nazionalità o sul luogo di stabilimento.

76. Infine, l'art. 9, dopo aver disposto che il regolamento entra in vigore il 1° luglio 1990 e si applica fino al 31 dicembre 1992, prevede che « anteriormente al 1° luglio 1992 il Consiglio, su proposta della Commissione presentata entro il 31 dicembre 1991, adotta un regolamento che stabilisce il regime definitivo del cabotaggio, che entrerà in vigore il 1° gennaio 1993 ».

77. Queste sono le norme essenziali del regolamento in esame.

78. All'udienza, la ricorrente nella causa principale ha affermato che detto regolamento costituisce null'altro che un primo passo, molto modesto, verso l'instaurazione di un cabotaggio comunitario, e ch'esso va incontro a due critiche fondamentali. In primo luogo, il sistema delle autorizzazioni di cabotaggio limita l'effettività di questo, facendone così un cabotaggio « rudimentale ». In secondo luogo, il 31 dicembre 1992 il regolamento n. 4059/89 scadrà, e non è sicuro che per tale data sarà predisposto un regolamento sul cabotaggio definitivo. La Pinaud Wieger ha inoltre rilevato

che, seppure dovesse considerarsi legittimo, il regolamento n. 4059/89 presenterebbe cionondimeno varie lacune, in quanto nulla dispone in merito alle condizioni e ai prezzi di trasporto: vi sarebbe pertanto libertà di prestazione dei servizi alle condizioni di cui alla giurisprudenza « Cassis de Dijon ». Nel caso di specie, dovrebbero quindi essere messi in concorrenza il sistema dei trasporti olandese e la normativa tedesca.

79. Ritengo che questa tesi sia da respingere per i seguenti motivi. In primo luogo, il carattere transitorio del regime istituito mediante il regolamento non mi pare giuridicamente irregolare, tenuto conto del potere discrezionale che avete riconosciuto al Consiglio quanto alle modalità di attuazione della libera prestazione dei servizi in materia di trasporti. Se, in definitiva, il Consiglio deve ottenere detto risultato, esso conserva per contro una certa discrezionalità in relazione ai mezzi da predisporre a tal fine. Come ho già osservato, fa proprio parte di questa discrezionalità, volta a tener conto degli « aspetti peculiari dei trasporti », la scelta del carattere graduale o progressivo del procedimento da adottare.

80. Inoltre, il sistema di un contingente comunitario ripartito tra Stati membri, adottato nell'ambito di questo regime transitorio, implica necessariamente restrizioni per i vettori non residenti quanto all'accesso ai trasporti nazionali. Tuttavia, in primo luogo, all'impossibilità per « un'impresa di effettuare operazioni di trasporto all'interno di un altro Stato membro nel quale non era stabilita » [33], esso sostituisce ormai il diritto di accedervi, seppure entro limiti quantitativi: se ancora non si può parlare di vera e propria libera prestazione dei servizi, non si può negare che la situazione giuridica si sia concretamente modificata. In secondo luogo, per l'attuazione delle possibilità di cabotaggio così create il regolamento vieta qualunque discriminazione diretta o indiretta cui l'applicazione delle norme nazionali possa dar luogo. Il regolamento instaura pertanto un sistema che consente effettivamente, seppure limitatamente, il cabotaggio, sistema che, entro i confini tracciati, rispetta il fondamentale principio di non discriminazione. Del resto, la gradualità di questo sistema è garantita dalla percentuale minima di aumento annuale del contingente prevista dall'art. 2.

81. Inoltre, il regolamento prevede una *data precisa* per l'adozione di un regime definitivo, nonché un calendario a tal fine. Sottolineo anzitutto che i ' considerando ' del regolamento non consentono alcun dubbio quanto ai requisiti che il regime definitivo deve soddisfare: l'eliminazione di qualsiasi restrizione basata sulla nazionalità del prestatore di servizi o sul fatto che esso sia stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui la prestazione dev'essere fornita. Penso che alla data in cui espongo queste conclusioni la Corte possa prendere atto di tali indicazioni senza doversi pronunciare sulle conseguenze che deriverebbero dalla mancata adozione del regime definitivo, che deve entrare in vigore all'indomani del 31 dicembre 1992.

82. Rilevo infine che non posso condividere la tesi della ricorrente secondo la quale, se il regolamento « dovesse essere un atto normativo da rispettare », la mancanza di norme relative alle condizioni e al prezzo dei trasporti costituirebbe una lacuna tale da determinare l'applicazione degli artt. 59 e 60, che consentirebbero al prestatore di dedicarsi alla propria attività alle condizioni vigenti nel proprio Stato d'origine.

33 — Sentenza Lambregts, punto 13 della motivazione.

83. La Commissione e la convenuta nella causa principale sostengono in proposito, giustamente, che i settori considerati non rientrano nell'art. 75, n. 1, lett. b), ma nell'art. 75, n. 1, lett. c) (« ogni altra utile disposizione »). Questa norma è distinta dall'obbligo del Consiglio d'instaurare la libera prestazione dei servizi. Orbene, la vostra sentenza 22 maggio 1985 ha accertato la carenza del Consiglio per quanto riguarda gli obblighi di cui all'art. 75, n. 1, lett. a) e b), ma ha, per contro, considerato che la mancanza di una politica comune « in quanto tale » non costituiva una carenza di natura sufficientemente definita per poter essere dichiarata ai sensi dell'art. 175. Per quanto riguarda la mancanza di una normativa comune sulle condizioni e sui prezzi di trasporto non si può quindi addurre una carenza del Consiglio.

84. Sotto questo profilo, condivido l'opinione della Commissione secondo la quale condizioni nazionali *non discriminatorie* in materia di prezzi di trasporto — di cui l'art. 5 del regolamento n. 4059/89 prevede l'applicazione —, naturalmente in quanto siano per il resto conformi alle norme del Trattato e in particolare a quelle sulla concorrenza, sono compatibili con le esigenze della libera prestazione dei servizi nel settore.

85. Aggiungo che, ove doveste ritenere, in contrasto con le mie conclusioni sul punto, che il Consiglio, essendo scaduto il termine ragionevole, non poteva più adottare il regime transitorio di cui al regolamento n. 4059/89, ne discenderebbe secondo me la possibilità per i singoli di avvalersi del principio del trattamento nazionale, ma non degli artt. 59 e 60. In altre parole, supponendo che questi ultimi debbano essere interpretati secondo la tesi della Pinaud Wieger, che ne trae il diritto del prestatore di servizi di svolgere la propria attività alle condizioni del proprio Stato d'origine, nel settore del cabotaggio non ne risulterebbe affatto questa conseguenza, bensì la facoltà di accedere ai trasporti nazionali senza discriminazione rispetto alle condizioni applicate dallo Stato ospitante ai vettori residenti.

86. Dall'esame del regolamento n. 4059/89 emerge quindi un'apertura effettiva e graduale, reale, sebbene limitata, del cabotaggio. Nell'ambito normativo provvisorio così tracciato è garantito il rispetto del principio del trattamento nazionale. Norme chiare prevedono l'adozione di un regime definitivo che, ad una data precisa, realizzi la libera prestazione dei servizi nel settore.

87. Ritengo pertanto che la Corte possa dichiarare che, emanando il regolamento in parola, il Consiglio ha avviato il processo di esecuzione della sentenza Parlamento/Consiglio nel settore del cabotaggio. Tuttavia, le caratteristiche del regime transitorio vigente e il fatto che il regime definitivo, conforme a quanto prescritto in materia dal Trattato, non è ancora stato adottato, impediscono di ritenere che la carenza sia stata completamente eliminata. Nel fare questa constatazione si deve però tener conto del potere discrezionale di cui il Consiglio dispone per determinare le modalità di realizzazione della libera prestazione dei servizi nel settore dei trasporti. Per questa ragione vi invito a dichiarare che l'emanazione del regolamento n. 4059/89 costituisce un inizio di esecuzione degli obbighi imposti al Consiglio dell'art. 75 del Trattato e che, pertanto, l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali è disciplinata esclusivamente

dal regime transitorio istituito dal regolamento fino al 31 dicembre 1992, data in cui il detto regime decadrà per essere sostituito dal regime definitivo del cabotaggio. Mi astengo in proposito da ogni considerazione relativa alla situazione giuridica che si configurerebbe nel caso dell'eventuale mancanza di un regime definitivo del cabotaggio al 31 dicembre 1992.

88. Un'ultima osservazione. Il giudice a quo è stato adito con un'azione di accertamento che, come si è visto, lo obbliga a decidere in conformità al diritto vigente al momento della sentenza.

89. Pertanto, anche se il termine ragionevole era a mio parere scaduto alla data dell'adozione del regolamento n. 4059/89, ritengo non sia necessario fissare anche la data precisa della scadenza, poiché la situazione giuridica che ne è risultata — la possibilità per i singoli di far valere il trattamento nazionale — non costituisce più lo stato attuale del diritto, che è il solo utile per il Bundesverwaltungsgericht nella presente causa.

90. In base alle osservazioni che precedono, vi propongo di dichiarare che:

« 1) Emanando il regolamento (CEE) 21 dicembre 1989, n. 4059, il Consiglio ha iniziato a dare esecuzione agli obblighi impostigli dall'art. 75, n. 1, lett. b), del Trattato CEE per quanto riguarda i trasporti stradali.

2) L'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali su strada in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stabiliti è disciplinata dal regime transitorio instaurato dal regolamento (CEE) 21 dicembre 1989, n. 4059, fino al 31 dicembre 1992, data in cui detta normativa decadrà.

3) Ai sensi dell'art. 5 del citato regolamento, l'esecuzione dei trasporti di cabotaggio su strada è soggetta alle disposizioni nazionali relative ai prezzi e alle condizioni che disciplinano il contratto di trasporto vigenti nello Stato in cui si effettua la prestazione, disposizioni che devono essere applicate ai vettori non residenti alle stesse condizioni imposte dallo Stato membro ai propri cittadini; dette disposizioni devono peraltro rispettare le norme del Trattato, ed in particolare quelle relative al diritto della concorrenza ».