SENTENZA DELLA CORTE
16 luglio 1992 *

Nella causa C-65/90,

Parlamento europeo, rappresentato dal signor Jorge Campinos, giureconsulto, assistito dai signori Roland Bieber, consigliere giuridico, e Johann Schoo, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il segretariato generale del Parlamento europeo, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal signor Jean-Claude Piris, giureconsulto, e dalla signora Jill Aussant, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Xavier Herlin, direttore aggiunto presso la direzione degli Affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulervard Konrad Adenauer,

convenuto,

avente ad oggetto un ricorso proposto in forza dell'art. 173 del Trattato CEE e mirante all'annullamento del regolamento (CEE) del Consiglio 21 dicembre 1989, n. 4059, che fissa le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali di merci su strada in uno Stato membro (GU L 390, pag. 3),

* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse e P. J. G. Kapteyn, presidenti di sezione, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco e M. Zuleeg, giudici,

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: J. A. Pompe, vicecancelliere

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali delle parti all'udienza dell'8 gennaio 1992,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 26 febbraio 1992,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorso depositato nella cancelleria il 14 marzo 1990, il Parlamento europeo ha chiesto a questa Corte, a norma dell'art. 173 del Trattato CEE, l'annullamento del regolamento (CEE) del Consiglio 21 dicembre 1989, n. 4059, che fissa le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali di merci su strada in uno Stato membro (GU L 390, pag. 3).

2 Detto regolamento, che è basato sull'art. 75 del Trattato CEE, ha istituito un contingente comunitario di cabotaggio comprendente 15 000 autorizzazioni di cabotaggio della durata di due mesi (art. 2, n. 1). Questo contingente è ripartito fra i vari Stati membri secondo un sistema determinato e viene aumentato annualmente, a partire dal 1° luglio 1991, in funzione dell'andamento medio del traffico stradale

interno degli Stati membri (art. 2, nn. 3 e 4). In caso di grave perturbazione del mercato dei trasporti interni di una determinata zona geografica, dovuta all'attività di cabotaggio, la Commissione, previa consultazione degli Stati membri, può decidere misure di salvaguardia; queste misure possono anche comportare l'esclusione temporanea della zona in questione dalla sfera di applicazione del regolamento (art. 2, n. 5).

3 Il regolamento impugnato dispone inoltre che l'esecuzione dei trasporti di cabotaggio è soggetta, fatta salva l'applicazione della normativa comunitaria, alle disposizioni vigenti nello Stato membro ospitante, per quanto riguarda i prezzi e le condizioni che disciplinano il contratto di trasporto, il peso e le dimensioni dei veicoli stradali, le disposizioni relative al trasporto di talune categorie di merci, la durata della guida e del riposo, nonché l'imposta sul valore aggiunto sui servizi di trasporto (art. 5). Entrato in vigore il 1° luglio 1990, detto regolamento è applicabile sino al 31 dicembre 1992 (art. 9, commi primo e secondo). Il Consiglio si è tuttavia impegnato ad adottare, anteriormente al 1° luglio 1992, un regolamento che stabilisca il regime definitivo del cabotaggio, il quale entrerà in vigore il 1° gennaio 1993 (art. 9, terzo comma).

4 Dal fascicolo emerge che l'atto impugnato ha origine da una proposta di regolamento, presentata dalla Commissione al Consiglio il 5 dicembre 1985 (GU C 349, pag. 26), su cui il Parlamento ha espresso il suo parere nella risoluzione 12 settembre 1986 (GU C 255, pag. 236).

5 Tale proposta, basata sull'art. 75 del Trattato CEE, prevedeva in sostanza che a decorrere dal 1° gennaio 1987 qualsiasi vettore di merci su strada per conto altrui che sia stabilito in uno Stato membro e che vi sia autorizzato ad effettuare trasporti internazionali di merci su strada sarebbe stato ammesso ai trasporti nazionali di merci su strada per conto altrui in un altro Stato membro; esso avrebbe potuto esercitare tale attività a titolo temporaneo nello Stato membro considerato senza disporvi di una sede o di un altro stabilimento (art. 1).

6 Detta proposta prevedeva inoltre che qualsiasi vettore, come definito dalla proposta, sarebbe stato ammesso, a decorrere dal 1° gennaio 1987, ad effettuare in un altro Stato membro, senza restrizioni quantitative o qualitative, trasporti nazionali successivi ad un trasporto di merci fra due Stati membri, purché il numero di tali trasporti fosse limitato a due e i trasporti fossero effettuati durante il viaggio di ritorno, verso lo Stato membro in cui il vettore è stabilito, oppure verso quello in cui si trova il luogo di partenza del precedente trasporto internazionale (art. 5).

7 In occasione della seduta del Consiglio che ha portato il 21 dicembre 1989 all'adozione del regolamento impugnato, la Commissione ha modificato la sua proposta iniziale elaborando un testo identico a quello del regolamento di cui trattasi. Il Consiglio ha adottato il regolamento conformemente alla proposta così modificata, a maggioranza qualificata, senza consultare nuovamente il Parlamento europeo in merito alla proposta modificata.

8 A sostegno del ricorso, il Parlamento deduce la violazione del suo diritto di partecipare al processo legislativo comunitario, dovuta all'omissione di consultarlo una seconda volta prima di adottare il regolamento controverso. Infatti, secondo il Parlamento, questa seconda consultazione sarebbe stata necessaria, nell'ambito del procedimento contemplato dall'art. 75 del Trattato, in quanto il Consiglio si è allontanato notevolmente dalla proposta iniziale della Commissione.

9 Per una più ampia illustrazione degli antefatti, dello svolgimento del procedimento, nonché dei mezzi e degli argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

Sulla ricevibilità

10 Il Consiglio ha sollevato un'eccezione di irricevibilità in forza dell'art. 91, n. 1, primo comma, del regolamento di procedura, colla quale nega che il Parlamento sia legittimato ad agire per proporre ricorso per annullamento.

11 A sostegno di detta eccezione il Consiglio si è avvalso anzitutto dei principi affermati nella sentenza 27 settembre 1988, denominata « sentenza sulla Comitologia » (causa 302/87, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. 5615). Preso atto, nel frattempo, della sentenza interlocutoria 22 maggio 1990, cosiddetta sentenza in merito al « Regolamento post-Tchernobyl », causa 70/88, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-2041, nelle osservazioni supplementari presentate con l'autorizzazione della Corte e all'udienza esso ha dedotto alcuni argomenti basati su quest'ultima sentenza.

12 Secondo il Consiglio, dalla sentenza 22 maggio 1990 emerge che la legittimazione ad agire del Parlamento in forza dell'art. 173 del Trattato può essere esercitata solo eccezionalmente, qualora l'equilibrio del sistema del Trattato rischi di essere compromesso, oppure in caso di violazione sostanziale delle prerogative essenziali del Parlamento. Orbene, nella fattispecie tali criteri non sarebbero soddisfatti, poiché il presente ricorso non porrebbe in discussione il fondamento giuridico dell'atto impugnato e, inoltre, non riguarderebbe il procedimento di cooperazione, ma un procedimento di mera consultazione del Parlamento.

13 A questo proposito, è sufficiente ricordare, come la Corte ha considerato nella precitata sentenza 22 maggio 1990, che il Parlamento è legittimato ad agire dinanzi alla Corte con ricorso per annullamento avverso un atto del Consiglio o della Commissione, purché il ricorso sia inteso unicamente alla tutela delle sue prerogative e si fondi soltanto su motivi relativi alla violazione di queste (punto 27 della motivazione), fermo restando che rientra segnatamente nelle prerogative del Parlamento, nei casi previsti dai Trattati, la sua partecipazione al processo di elaborazione degli atti normativi (punto 28 della motivazione).

14 Applicando questi criteri, il ricorso deve essere dichiarato ricevibile. Infatti, il Parlamento deduce una violazione delle sue prerogative facendo valere che, non essendo stato consultato una seconda volta durante il procedimento che è sfociato nel regolamento impugnato, esso non è stato debitamente associato all'elaborazione di un atto normativo la cui adozione, a norma dell'art. 75 del Trattato, è subordinata all'obbligo della previa consultazione del Parlamento. Orbene, la regolare consultazione del Parlamento, nei casi previsti dal Trattato, costituisce uno degli strumenti che consentono al Parlamento di partecipare effettivamente al processo legislativo della Comunità (v. sentenze 29 ottobre 1980, denominate « Isoglucosio », causa 138/79, Roquette frères/Consiglio, Racc. pag. 3333, punto 33 della motivazione, e causa 139/79, Maizena/Consiglio, Racc. pag. 3393, punto 34 della motivazione).

15 L'eccezione di irricevibilità sollevata dal Consiglio dev'essere pertanto respinta.

Nel merito

16 Dalla giurisprudenza della Corte emerge che l'obbligo di consultare il Parlamento europeo durante il procedimento legislativo, nei casi previsti dal Trattato, comporta l'obbligo di una nuova consultazione ogni volta che l'atto infine adottato, considerato complessivamente, sia diverso quanto alla sua stessa sostanza da quello sul quale il Parlamento è già stato consultato, eccetto i casi in cui gli emendamenti corrispondono essenzialmente al desiderio espresso dallo stesso Parlamento (v. sentenze 15 luglio 1970, causa 41/69, Chemiefarma/Commissione, Racc. pag. 661, e 4 febbraio 1982, causa 817/79, Buyl/Commissione, Racc. pag. 245).

17 Va rilevato che la proposta iniziale della Commissione, sulla quale il Parlamento ha formulato il suo parere, prevedeva, nell'art. 1, l'ammissione di qualsiasi vettore di merci su strada per conto altrui, stabilito in uno Stato membro e autorizzato ad effettuare trasporti internazionali di merci su strada, ai trasporti nazionali di merci su strada in uno Stato membro diverso da quello nel quale è stabilito. A tenore dell'art. 3 della proposta iniziale, l'esecuzione dei trasporti nazionali doveva essere soggetta alle norme vigenti nello Stato membro in cui detti trasporti vengono effettuati, purché tali norme fossero applicate ai vettori non residenti alle stesse condizioni imposte da questo Stato ai propri cittadini.

18 Per contro, la normativa adottata dal Consiglio non riguarda che l'ammissione, a titolo temporaneo, dei vettori, stabiliti in uno Stato membro ed autorizzati ad effettuare trasporti internazionali di merci su strada, ai trasporti nazionali di merci su strada in un altro Stato membro (art. 1). Il cabotaggio può essere effettuato solo nell'ambito di un contingente comunitario comprendente 15 000 autorizzazioni di cabotaggio della durata di due mesi (art. 2). Inoltre, il regolamento è applicabile solo fino al 31 dicembre 1992, e il Consiglio deve adottare, anteriormente al 1° luglio 1992, un regolamento che definisca il regime definitivo del cabotaggio (art. 9).

19 Dal confronto della proposta iniziale della Commissione col regolamento impugnato emerge che al principio della libertà di cabotaggio negli Stati membri per i vettori stabiliti in un altro Stato membro si è sostituito il principio dell'ammissione a titolo temporaneo, nell'ambito di un contingente comunitario. Tali modifiche riguardano la parte essenziale stessa del sistema istituito e quindi devono essere considerate sostanziali. Esse non corrispondono ad alcun desiderio del Parlamento. Questo, infatti, nel suo parere 12 settembre 1986, ha al contrario raccomandato una liberalizzazione più ampia proponendo che all'art. 1 si aggiunga un paragrafo volto a garantire che gli Stati membri nei quali l'autorizzazione ad effettuare trasporti nazionali è soggetta a restrizioni quantitative aumentino adeguatamente il numero delle autorizzazioni, onde consentire a vettori di altri Stati membri, all'atto del rilascio di autorizzazioni supplementari, la partecipazione ai trasporti interni.

20 Tali modifiche, che incidono su tutto il sistema del progetto, sono sufficienti di per sé a richiedere una nuova consultazione del Parlamento, senza che occorra esaminare gli altri mezzi del ricorrente.

21 Stando così le cose, il fatto che il Parlamento non sia stato consultato una seconda volta nel procedimento legislativo contemplato dall'art. 75 del Trattato costituisce un'inosservanza delle forme sostanziali, che comporta l'annullamento dell'atto controverso.

Sulla limitazione temporale degli effetti dell'annullamento

22 Va ricordato che l'art. 9 del regolamento di cui trattasi prevede che il regime istituito sarà applicabile sino al 31 dicembre 1992.

23 Nell'interesse della certezza del diritto e onde evitare una discontinuità nel regime comunitario di cabotaggio, si deve applicare l'art. 174, secondo comma, del Trattato, a tenore del quale la Corte può precisare gli effetti del regolamento annullato che devono essere considerati definitivi.

24 Si devono di conseguenza mantenere in vigore gli effetti del regolamento annullato fintantoché il Consiglio, previa regolare consultazione del Parlamento, non abbia adottato una nuova normativa in materia.

Sulle spese

25 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Il Consiglio è rimasto soccombente e deve essere quindi condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **Il regolamento (CEE) del Consiglio 21 dicembre 1989, n. 4059, che fissa le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali di merci su strada in uno Stato membro, è annullato.**

2) **Gli effetti del regolamento annullato sono mantenuti in vigore fintantoché il Consiglio, previa regolare consultazione del Parlamento, non abbia adottato una nuova normativa in materia.**

3) **Il Consiglio è condannato alle spese.**

Due Joliet Schockweiler

Kapteyn Mancini Kakouris

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Zuleeg

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 luglio 1992.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

O. Due