2. La regolare consultazione del Parlamento europeo, nei casi previsti dal Trattato, è uno degli strumenti che consentono al Parlamento l'effettiva partecipazione al processo legislativo della Comunità. L'obbligo di tale consultazione implica che si proceda ad 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.

3. Dal confronto della proposta iniziale della Commissione all'origine del regolamento n. 4059/89 col contenuto di questo regolamento quale adottato dal Consiglio emerge che al principio della libertà per qualsiasi vettore stabilito in uno Stato membro di esercitare un'attività di cabotaggio negli altri Stati membri si è sostituito il principio dell'ammissione a titolo temporaneo, nell'ambito di un contingente comunitario. Queste modifiche sostanziali, che non corrispondono ad alcun desiderio del Parlamento e che incidono su tutto il sistema del progetto, sono sufficienti di per sé a rendere necessaria una nuova consultazione del Parlamento. Il fatto che il Parlamento non sia stato consultato una seconda volta nel corso del procedimento legislativo contemplato dall'art. 75 del Trattato costituisce, di conseguenza, un'inosservanza delle forme sostanziali, che deve comportare l'annullamento del regolamento n. 4059/89.

RELAZIONE D'UDIENZA

presentata nella causa C-65/90 *

I — Antefatti

1. Il presente ricorso, proposto in forza dell'art. 173 del Trattato CEE, mira 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), vale a dire ai trasporti denominati « cabotaggio ».

2. Detto regolamento, 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 determinato sistema 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,

* Lingua processuale: il francese.

dovuta all'attività di cabotaggio, la Commissione può decidere misure di salvaguardia, previa consultazione degli Stati membri; queste misure possono anche comportare l'esclusione temporanea della zona in questione dalla sfera di applicazione del regolamento (art. 2, n. 5).

Il regolamento impugnato dispone inoltre che l'esecuzione dei trasporti di cabotaggio è soggetta, fatta salva l'applicazione della normativa comunitaria, alle disposizioni in vigore 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 la tassa sul valore aggiunto sui servizi di trasporto (art. 5).

Il regolamento, che è entrato in vigore il 1° luglio 1990, è in vigore fino al 31 dicembre 1992 (art. 9, commi 1° e 2°). Il Consiglio si è tuttavia impegnato ad adottare, prima del 1° luglio 1992, un regolamento che stabilisce il regime definitivo del cabotaggio, il quale entrerà in vigore il 1° gennaio 1993 (art. 9, terzo comma).

3. Per quanto riguarda la cronistoria del regolamento impugnato, occorre rilevare che il 5 dicembre 1985 la Commissione ha presentato al Consiglio una « 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 349, pag. 26).

Tale proposta, basata sull'art. 75 del Trattato CEE, prevedeva in sostanza che a partire dal 1° gennaio 1987 ogni vettore di merci su strada per conto terzi che sia stabilito in uno Stato membro e ivi sia autorizzato ad effettuare trasporti internazionali di merci su strada sarebbe stato ammesso ai trasporti nazionali di merci su strada per conto terzi in un altro Stato membro; egli avrebbe potuto esercitare tali attività temporaneamente nello Stato membro considerato senza disporvi di una sede o di un altro stabilimento (art. 1).

Detta proposta prevedeva inoltre che ogni vettore, quale definito nella proposta, sarebbe stato ammesso, a partire dal 1° gennaio 1987, ad effettuare in un altro Stato membro, senza restrizioni quantitative o qualitative, trasporti nazionali conseguenti ad un trasporto di merci fra due Stati membri, purché il numero di questi 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).

Consultato dal Consiglio, il Parlamento ha emesso il suo parere nella risoluzione 12 settembre 1986 (GU C 255, pag. 236), con cui ha essenzialmente approvato la proposta della Commissione.

Il 21 dicembre 1989 il Consiglio ha adottato il regolamento impugnato.

4. Il Parlamento europeo basa il suo ricorso su una asserita violazione del suo diritto di partecipare al procedimento legislativo comunitario. In sostanza sostiene che, allonta-

nandosi notevolmente dalla suddetta proposta della Commissione, il Consiglio avrebbe dovuto consultare nuovamente il Parlamento prima di adottare il regolamento controverso.

II — Procedimento scritto e conclusioni delle parti

1. Il ricorso del Parlamento europeo è stato registrato nella cancelleria della Corte il 14 marzo 1990.

2. Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 17 maggio 1990, il Consiglio delle Comunità europee, convenuto, ha sollevato un'eccezione di irricevibilità in forza dell'art. 91, n. 1, del regolamento di procedura.

Con decisione 21 novembre 1990, la Corte ha riunito l'eccezione di irricevibilità all'esame del merito, a norma dell'art. 91, n. 4, del regolamento di procedura.

3. Il *Parlamento europeo* conclude che la Corte voglia:

— annullare 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;

— condannare il convenuto alle spese.

Il *Consiglio* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare irricevibile il ricorso;

— altrimenti, dichiararlo infondato;

— condannare il ricorrente alle spese.

4. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

III — Mezzi e argomenti delle parti

1. *Sulla ricevibilità*

a) Il *Consiglio* ha anzitutto dedotto, a sostegno dell'eccezione di irricevibilità, i principi affermati nella sentenza 27 settembre 1988, sentenza denominata « Comitologia », causa 302/82 (Parlamento/Consiglio, Racc. pag. 5615).

Avendo poi preso atto della sentenza interlocutoria 22 maggio 1990, cosiddetta sentenza su « Regolamento post-Tchernobyl », causa C-70/88 (Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-2041), nelle osservazioni supplementari presentate con l'autorizzazione della Corte, esso ha formulato i seguenti argomenti:

Secondo il Consiglio, dalla sentenza 22 maggio 1990 emerge che il Parlamento non dispone del diritto incondizionato di agire

in forza dell'art. 173 del Trattato CEE e che la facoltà per il Parlamento di far valere questo articolo deve applicarsi eccezionalmente, qualora l'equilibrio del sistema del Trattato rischi di essere messo in discussione, vale a dire in caso di violazione sostanziale delle prerogative essenziali del Parlamento.

A questo proposito il Consiglio sostiene che il presente ricorso, a differenza di quanto avvenuto nella causa « post-Tchernobyl », non pone in discussione il fondamento giuridico del regolamento impugnato, di modo che non può sussistere una manifesta violazione delle prerogative essenziali del Parlamento, e che non si tratta inoltre nella fattispecie del procedimento di cooperazione, ma di una mera consultazione del Parlamento.

Sotto il profilo pratico, il Consiglio sostiene che, qualora fosse ricevibile il ricorso con cui il Parlamento impugna un atto in quanto non vi è stata una nuova consultazione, il Consiglio sarebbe in realtà obbligato a procedere ad una nuova consultazione ogni volta che esso modifichi una proposta della Commissione che richiede la consultazione obbligatoria del Parlamento. Ciò appesantirebbe e ritarderebbe il processo decisionale della Comunità.

Il Consiglio ricorda infine che, quando è trascorso un certo lasso di tempo fra il momento in cui il Parlamento ha emesso il suo parere e l'adozione di un atto, il Parlamento può sempre adottare un'altra risoluzione di propria iniziativa, prima della decisione del Consiglio.

In ogni caso, la legittimazione ad agire del Parlamento, essendo un'eccezione al principio generale stabilito dall'art. 173, deve essere interpretata restrittivamente. Secondo il Consiglio ne consegue che il Parlamento è tenuto a dimostrare in modo circostanziato il fatto che il Consiglio ha adottato un atto sostanzialmente diverso, per propria natura, dalla proposta della Commissione, che gli elementi che hanno modificato la sostanza dell'atto considerato non corrispondono a quanto richiesto dal Parlamento, e che gli stessi elementi sono stati adottati ignorando il parere che il Parlamento avrebbe potuto emettere al riguardo.

b) Il *Parlamento* sostiene la ricevibilità del ricorso basandosi sulla suddetta sentenza 22 maggio 1990, Parlamento/Consiglio.

Secondo il Parlamento né dai termini né dallo spirito di detta sentenza emerge che la sua legittimazione ad agire abbia natura eccezionale. Al contrario, la Corte ha ammesso in generale che il Parlamento è legittimato ad agire per proporre un ricorso per annullamento, con l'unica riserva che il ricorso sia inteso alla difesa delle sue prerogative e si fondi soltanto su motivi dedotti dalla violazione di queste.

Il Parlamento contesta il giudizio del Consiglio secondo il quale la consultazione del Parlamento non è che una mera formalità e una nuova consultazione costituisce un freno al processo decisionale e può, del resto, essere sostituita da un'informazione periodica e ufficiosa degli organi del Parlamento. Il Parlamento sostiene infatti che la sua partecipazione effettiva non sarebbe garantita qualora il Consiglio fosse libero di modificare sostanzialmente la proposta iniziale della Commissione senza essere tenuto a presentarla nuovamente al Parlamento. Peraltro dalla giurisprudenza della Corte risulta che l'osservanza completa tanto del diritto di consultazione quanto del procedimento di cooperazione costituisce l'espressione di una sola e medesima prerogativa, vale a dire la regolare partecipazione del-

l'istituzione parlamentare al procedimento legislativo comunitario.

Il Parlamento aggiunge che dalla giurisprudenza della Corte non emerge che il Parlamento deve dimostrare in modo circostanziato il fatto che le sue prerogative essenziali sono state manifestamente violate. Tale esame rientra piuttosto nel merito della causa, mentre, nella fase dell'esame della ricevibilità, la Corte può solo esaminare se il ricorso miri alla difesa delle prerogative del Parlamento e si fondi su mezzi relativi alla violazione di queste.

2. *Nel merito*

a) Il *Parlamento* sostiene che l'atto impugnato ha violato una forma sostanziale trascurando il diritto del Parlamento di partecipare al processo legislativo comunitario. A suo avviso, l'obbligo del Consiglio di consultare il Parlamento a norma dell'art. 75 del Trattato CEE comprende l'obbligo di consultarlo nuovamente qualora sia prevista una modifica sostanziale della proposta sulla quale il Parlamento ha emesso il suo parere.

Il Parlamento ritiene che il punto di partenza di ogni esame quanto alla portata della sua partecipazione al processo legislativo comunitario debba essere costituito dalla giurisprudenza che risulta dalle sentenze 29 ottobre 1980, denominate « Isoglucosio », causa 138/79 (Roquette frères/Consiglio, Racc. pag. 3333) e causa 139/79 (Maizena/Consiglio, Racc. pag. 3393).

In dette sentenze la Corte ha affermato che « la consultazione (...) è lo strumento che consente al Parlamento l'effettiva partecipazione al processo legislativo della Comunità. Questo potere costituisce un elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale voluto dal Trattato (...). La regolare consultazione del Parlamento nei casi contemplati dal Trattato è quindi una formalità sostanziale la cui inosservanza implica la nullità dell'atto di cui trattasi ».

Orbene, qualora il rispetto di detto obbligo implichi l'espressione, da parte del Parlamento, del suo punto di vista, esso può manifestare effettivamente tale punto di vista solo qualora sia a conoscenza di tutti gli elementi del processo legislativo. Secondo il Parlamento, si deve quindi comprendere nel procedimento di consultazione l'esame di tutte le incidenze della normativa proposta (portata e tenore dell'atto, sfera d'applicazione, regimi speciali, deroghe, restrizioni ecc.).

Il Parlamento ammette che, secondo la giurisprudenza della Corte, una nuova consultazione non è necessaria quando con la modifica di cui trattasi « il progetto di regolamento non ha subito, in complesso, modifiche sostanziali » (sentenza 15 luglio 1970, causa 41/69, Chemiefarma/Commissione, Racc. pag. 661), o si tratta piuttosto di « modifiche di metodo più che di sostanza » e, inoltre, la modifica di cui trattasi « era largamente conforme al desiderio espresso dal Parlamento » (sentenza 4 febbraio 1982, causa 1253/79, Battaglia/Commissione, Racc. pag. 297).

Secondo il Parlamento da detta giurisprudenza si può dedurre che una nuova consultazione è necessaria quando la modifica

— riguarda uno degli aspetti essenziali della disposizione sulla quale essa incide;

— implica un cambiamento sostanziale e non è di natura meramente tecnica e

— non è evidentemente conforme al desiderio espresso dal Parlamento.

Applicando tali criteri al caso di specie, il Parlamento rileva che la proposta della Commissione mirava all'attuazione della libertà dei servizi mediante l'istituzione di un cabotaggio generale senza alcuna restrizione a livello comunitario. Tale sistema è conforme alla sentenza 22 maggio 1985, causa 13/83 (Parlamento/Consiglio, Racc. pag. 1513), nella quale la Corte ha affermato che « il Consiglio ha 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 ».

Il Parlamento ricorda che la Commissione proponeva, oltre al cabotaggio generale, un « cabotaggio consecutivo » collegato alle autorizzazioni intracomunitarie di trasporto, limitato a due trasporti durante il viaggio. Contemplando per i vettori non residenti taluni diritti di cui i vettori residenti non dispongono, la Commissione andava oltre il minimo necessario stabilito dalla Corte nella precitata sentenza 22 maggio 1985, Parlamento/Consiglio.

Al contrario, sempre secondo il Parlamento, il Consiglio ha istituito un sistema di cabotaggio con restrizioni a livello comunitario. Tale cabotaggio per contingente comunitario aumenta solo in base all'andamento generale del traffico ed è, per di più, limitato quanto alla sua durata (autorizzazione valida per due mesi) e quanto al suo tempo di applicazione (esso è applicabile fino al 31 dicembre 1992).

Secondo il Parlamento, questi due regimi di cabotaggio sono fondamentalmente diversi:

— Il sistema proposto dalla Commissione mira ad una completa liberalizzazione dell'accesso dei vettori non residenti sul mercato di un altro Stato membro. L'unica limitazione contenuta in tale sistema consiste, a livello nazionale, nelle restrizioni quantitative vigenti in taluni Stati membri. Il sistema di cabotaggio consecutivo contemplato dalla Commissione comporta un fattore evolutivo, nel senso che tale tipo di cabotaggio è collegato alle autorizzazioni esistenti o è eseguito anche senza autorizzazione in caso di prestazioni oggetto di liberalizzazione.

— Per contro, il regime istituito dal Consiglio non consente, secondo il Parlamento, un notevole aumento dei trasporti di cabotaggio, poiché l'unico aumento previsto dipende dall'andamento medio del traffico stradale. Del resto, tale regime di applicazione è limitato nel tempo e non rappresenta quindi che un primo passo verso la libertà dei servizi in questo tipo di trasporti. Infine, il Consiglio si è allontanato dalla proposta della Commissione contemplando, nell'art. 2, n. 5, del regolamento, misure di salvaguardia e, nell'art. 6, un sistema di sanzioni in caso di violazioni commesse da un vettore.

In conclusione, il Parlamento sostiene che tutte tali modifiche sostanziali e formali sono di una rilevanza tale che sarebbe stata indispensabile una sua nuova consultazione. Nella replica il Parlamento precisa inoltre che una nuova consultazione è necessaria qualora gli elementi essenziali che caratterizzano l'atto di cui trattasi siano stati modificati in modo tale che il Parlamento non ha

potuto tenerne conto nel suo primo parere. Per contro, l'obbligo di una nuova consultazione non può essere subordinato alla condizione che il Consiglio cambi l'obiettivo perseguito con l'atto, poiché, in tal caso, l'atto di cui trattasi deve comunque essere annullato in quanto adottato senza una proposta della Commissione.

b) Il *Consiglio* sostiene che si deve consultare nuovamente il Parlamento quando una proposta presentata al Consiglio, considerata nel suo insieme, ha subito modifiche quanto alla sua stessa sostanza. Al riguardo, il Consiglio ricorda che, pronunciandosi su proposta della Commissione, esso deve rimanere nell'ambito di tale proposta e non può quindi modificarne la sostanza. Per esempio, nella fattispecie, in cui era investito di una proposta sul cabotaggio nei trasporti stradali, esso non avrebbe validamente potuto su tale base adottare un atto riguardante il cabotaggio nei trasporti per via navigabile.

Il Consiglio ricorda che la Commissione nel dicembre 1985 ha inviato al Consiglio una proposta che sostituiva una proposta allora pendente dinanzi al Consiglio. In relazione alla proposta del 1985 il Parlamento, consultato dal Consiglio, ha emesso il 12 settembre 1986 un parere che è stato oggetto dei dibattiti del Consiglio che hanno poi portato all'adozione del regolamento controverso. La Commissione aveva però modificato successivamente la sua proposta, e l'ultima modifica corrispondeva al testo del regolamento adottato dal Consiglio. Questo ha adottato l'atto di cui trattasi pronunciandosi a maggioranza qualificata, il che rendeva impossibile qualsiasi emendamento della proposta.

Al riguardo il Consiglio sottolinea che la Commissione non ha mai suggerito che il Parlamento fosse consultato una seconda volta prima dell'adozione del regolamento, e che lo stesso Parlamento, che era informato dell'andamento dei lavori in seno al Consiglio, non ha mai chiesto ad esso di essere consultato una seconda volta.

Il Consiglio paragona inoltre fra loro le disposizioni principali della proposta iniziale e quelle del regolamento per concludere che quest'ultimo mira ad attuare un obbligo di risultato stabilito dal Trattato, le cui modalità, non fissate dal Trattato, erano soltanto abbozzate nella proposta iniziale, essenzialmente mediate un rinvio al diritto nazionale. Il Consiglio ha così istituito un sistema di cabotaggio dei trasporti stradali di merci, procedendo tuttavia secondo un metodo diverso, su taluni punti, da quello inizialmente proposto dalla Commissione. Orbene, il Consiglio sostiene che tale cambiamento di metodo non richiedeva, alla luce della giurisprudenza della Corte, una nuova consultazione del Parlamento.

Il Consiglio contesta l'asserzione del Parlamento secondo la quale, cambiando metodo, esso avrebbe istituito un sistema che portava a risultati molto meno liberali del sistema inizialmente proposto dalla Commissione. In realtà, la proposta iniziale della Commissione comportava restrizioni mediante il mantenimento in vigore di contingenti nazionali. Queste restrizioni, proprio come il contingente comunitario, erano quantitative, anche se il loro numero non risultava necessariamente dalla proposta. Peraltro, secondo il Consiglio, in realtà la proposta poteva avere un effetto più restrittivo del regolamento, assoggettando il prestatore di servizi a tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti nello Stato membro ospitante. Inoltre, il Consiglio

afferma di aver respinto talune disposizioni restrittive che figuravano nella proposta e che esso considerava incompatibili con il diritto comunitario.

Per quanto concerne le misure di salvaguardia autorizzate dall'art. 2, n. 5, del regolamento in caso di grave perturbazione del mercato dei trasporti, il Consiglio ricorda che, anche se la proposta iniziale della Commissione non conteneva una clausola di salvaguardia, il Parlamento stesso ne ha proposta una, mediante l'art. 7 bis, da inserire nella proposta. Includendo nel regolamento una clausola che permetteva di adottare misure temporanee di salvaguardia, il Consiglio ha quindi realizzato un desiderio del Parlamento, anche se mediante un procedimento un po' diverso. Tale differenza di procedimento, che costituisce essenzialmente un cambiamento di metodo, non richiedeva però una nuova consultazione del Parlamento. Considerazioni analoghe valgono, secondo il Consiglio, per quanto attiene alle sanzioni contemplate all'art. 6 del regolamento, in caso di violazioni commesse da un vettore.

Infine, il Consiglio nega che il carattere transitorio del regolamento rappresenti una modifica notevole della proposta della Commissione, che comporti l'obbligo di consultare nuovamente il Parlamento. Proprio, quest'ultimo aveva del resto proposto di aggiungere un 'considerando', secondo il quale, per evitare perturbazioni rilevanti, la libera prestazione dei servizi nel traffico nazionale doveva essere realizzata progressivamente.

In conclusione, il Consiglio fa valere che adottando il regolamento controverso esso ha adottato, senza emendarla, una proposta modificata della Commissione. Gli emendamenti che la Commissione ha apportato alla sua proposta iniziale non modificano quest'ultima, considerata globalmente, quanto alla sua stessa sostanza, poiché tali emendamenti rispondono a una delle seguenti caratteristiche:

— essi rappresentano cambiamenti di metodo miranti a raggiungere lo scopo proposto (quali le disposizioni relative all'istituzione del contingente comunitario);

— o sono conformi al desiderio espresso dal Parlamento nel suo parere sulla proposta iniziale (quali le misure di salvaguardia, le sanzioni e la liberalizzazione progressiva);

— oppure respingono disposizioni la cui conformità con il Trattato era dubbia (quali la definizione delle imprese beneficiarie e l'obbligo di una sede fittizia o di un garante).

Nella controreplica il Consiglio precisa inoltre che la differenza fra il punto di vista del Consiglio e quello della Commissione verteva essenzialmente sul metodo da adottare al fine di istituire il cabotaggio, e come non sia provato che gli effetti del metodo proposto siano stati tanto diversi da quelli del metodo adottato che la proposta ha subito modifiche quanto alla sua stessa sostanza.

M. Zuleeg
giudice relatore