SENTENZA DELLA CORTE
1° giugno 1994 *

Nella causa C-388/92,

Parlamento europeo, rappresentato dal signor Johann Schoo, capodivisione del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto (a Lussemburgo) presso il segretariato generale del Parlamento europeo, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai signori Antonio Sacchettini, direttore presso il servizio giuridico, e Philippe Woodland, consigliere giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto a Lussemburgo presso il signor Bruno Eynard, direttore aggiunto degli Affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuto,

sostenuto dal

Regno di Spagna, rappresentato dal signor Alberto Navarro González, direttore generale per il coordinamento giuridico ed istituzionale comunitario, e dalla signora Gloria Calvo Diaz, abogado del Estado, del servizio del contenzioso

* Lingua processuale: il francese.

comunitario, in qualità di agenti, con domicilio eletto a Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Spagna, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

interveniente,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento del regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1992, n. 2454, che fissa le condizioni per l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali su strada di persone in uno Stato membro (GU L 251, pag. 1),

LA CORTE,

composta dai signori G.F. Mancini, presidente di sezioni, facente funzione di presidente, J.C. Moitinho de Almeida e D.A.O. Edward, presidenti di sezione, R. Joliet, F.A. Schockweiler, G.C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg (relatore) e J.L. Murray, giudici,

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: signora D. Loutermann-Hubeau, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 1° marzo 1994,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 marzo 1994,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorso depositato presso la cancelleria della Corte il 29 ottobre 1992, il Parlamento europeo ha chiesto, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE, l'annullamento del regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1992, n. 2454, che fissa le condizioni per l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali su strada di persone in uno Stato membro (GU L 251, pag. 1, in prosieguo: il «regolamento»), deducendo che il Consiglio avrebbe violato le prerogative attribuite al Parlamento medesimo.

2 Il detto regolamento, fondato sull'art. 75 del Trattato, prevede che qualsiasi vettore di viaggiatori su strada per conto terzi, stabilito in uno Stato membro, conformemente alla legislazione di quest'ultimo ed ivi autorizzato ad esercitare la professione di vettore di viaggiatori su strada nel settore dei trasporti internazionali, è autorizzato, alle condizioni previste dal regolamento medesimo, ad effettuare, a titolo temporaneo, trasporti nazionali di viaggiatori su strada, per conto terzi, in un altro Stato membro, senza ivi disporre di una sede o di altro stabilimento. Detti trasporti nazionali sono denominati «trasporti di cabotaggio» (art. 1 del regolamento).

3 Sino al 31 dicembre 1995, l'autorizzazione ad effettuare trasporti di cabotaggio sotto forma di servizi non regolari è limitata ai «circuiti a porte chiuse». Successivamente a tale data, i trasporti di cabotaggio saranno ammessi per tutti i servizi non regolari (art. 3, n. 1, del regolamento).

4 Trasporti di cabotaggio sotto forma di servizi regolari specializzati destinati al trasporto domicilio-lavoro dei lavoratori ed al trasporto domicilio-istituto di

istruzione di scolari e studenti possono essere effettuati nella zona frontaliera di uno Stato membro solamente a condizione che, in particolare, la distanza totale del trasporto non superi i 50 km in linea d'area in ciascun senso (art. 3, n. 2, del regolamento). La Commissione riferirà al Consiglio, entro il 31 dicembre 1995, in merito all'opportunità di prevedere un'estensione della sfera di applicazione del regolamento ad altri servizi regolari di trasporto di viaggiatori e presenterà, eventualmente, una proposta di regolamento (art. 12, n. 1, del regolamento).

5 Dal fascicolo emerge che l'atto impugnato è scaturito da una proposta di regolamento, presentata dalla Commissione al Consiglio il 4 marzo 1987 (GU C 77, pag. 13). Quest'ultima, basata sull'art. 75 del Trattato, prevedeva all'art. 2 che, a decorrere dal 1° gennaio 1989, qualsiasi operatore di trasporti su strada di persone per conto terzi, stabilito in un altro Stato membro, ivi autorizzato ad effettuare trasporti internazionali di persone e rispondente ai requisiti stabiliti dalla direttiva del Consiglio 12 novembre 1974, 74/562/CEE, riguardante l'ammissione alla professione di trasportatore su strada di persone nel campo dei trasporti nazionali ed internazionali (GU L 308, pag. 23), «è ammesso ad effettuare trasporti nazionali su strada di persone per conto terzi nell'ambito di servizi regolari, di servizi occasionali, o di servizi a navetta in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilito; egli può esercitare le sue attività a titolo temporaneo in detto Stato senza dovervi creare una sede, un'impresa o un altro stabilimento».

6 Adito a fini consultivi dal Consiglio, il Parlamento formulava il proprio parere nella risoluzione 10 marzo 1988 (GU C 94, pag. 125) in cui, con riserva di tre emendamenti, approvava la proposta della Commissione.

7 La Commissione, ritenendo di poter accogliere due dei detti emendamenti, presentava al Consiglio, il 4 novembre 1988, una proposta modificata (GU C 301, pag. 8). In quest'ultima si precisava l'applicabilità del regolamento ai trasporti effettuati per

mezzo di pullman e autobus atti a trasportare più di nove persone e si aggiungeva l'obbligo per gli Stati membri di comunicare le norme emanate in applicazione del regolamento medesimo. Tali modifiche sono state fatte proprie dal Consiglio [art. 2, lett. d), e art. 13 del regolamento]. La Commissione non riprendeva, invece, il terzo emendamento proposto dal Parlamento, consistente nel rinvio di un anno della data di entrata in vigore del regolamento.

8 Il 23 luglio 1992 il Consiglio emanava il regolamento impugnato.

9 A sostegno del ricorso il Parlamento europeo fa valere che l'atto impugnato, scavalcando il diritto del Parlamento di partecipare al processo legislativo comunitario, viola un requisito di forma sostanziale. A suo parere, nell'obbligo del Consiglio di consultare il Parlamento, ai sensi dell'art. 75 del Trattato, rientra anche quello di consutarlo nuovamente qualora si sia in presenza di una modifica sostanziale della proposta in ordine alla quale il Parlamento ha espresso il proprio parere. Orbene, tale ipotesi ricorrerebbe nella specie a fronte della quasi-esclusione dei servizi regolari dalla sfera di applicazione ratione materiae del regolamento nonché del rinvio al 1° gennaio 1996 della liberalizzazione totale del cabotaggio in materia di servizi non regolari.

10 È giurisprudenza costante della Corte 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 sostanza da quello sul quale il Parlamento sia stato già consultato, eccetto i casi in cui gli emendamenti corrispondano essenzialmente al desiderio espresso dallo stesso Parlamento (v. sentenze 16 luglio 1992, causa C-65/90, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-4593, e 5 ottobre 1993, cause riunite C-13/92, C-14/92, C-15/92 e C-16/92, Driessen e a., Racc. pag. I-4751, punto 23).

11 Si deve rilevare che la proposta iniziale della Commissione in ordine alla quale il Parlamento aveva espresso il proprio parere prevedeva, all'art. 2, che qualsiasi operatore di trasporti su strada di persone per conto terzi, stabilito in un altro Stato membro, ivi autorizzato all'effettuazione di trasporti internazionali di persone e rispondente ai menzionati requisiti fissati dalla direttiva 74/562, dovesse essere ammesso all'effettuazione di trasporti nazionali su strada di persone per conto terzi nell'ambito di servizi regolari, di servizi occasionali, o di servizi a navetta in uno Stato membro diverso da quello di stabilimento.

12 La normativa emanata dal Consiglio riguarda invece, per quanto attiene ai servizi regolari, unicamente il trasporto domicilio-lavoro dei lavoratori e quello domicilio-istituto d'istruzione di scolari e studenti nelle zone frontaliere. Il cabotaggio non potrà essere esteso ad altri servizi regolari di trasporto di persone se non per mezzo di un nuovo regolamento del Consiglio emanato su proposta della Commissione, dovendo quest'ultima, a tal fine, riferire al Consiglio entro il 31 dicembre 1995.

13 Come sostenuto dal Parlamento, dal raffronto della proposta iniziale della Commissione con il regolamento impugnato emerge che, per quanto attiene ai servizi regolari, le modifiche apportate hanno limitato la sfera di applicazione della normativa a talune forme di trasporto di persone su strada ed a talune zone frontaliere ristrette, in modo da incidere sul contenuto essenziale stesso del dispositivo normativo attuato. Tali modifiche devono essere quindi ritenute sostanziali.

14 Il Consiglio, sostenuto dal Regno di Spagna, fa peraltro valere che tali modifiche corrispondono al desiderio espresso dal Parlamento. Infatti, con l'adozione del regolamento impugnato, il Consiglio avrebbe seguito un orientamento che coinciderebbe attualmente con quello del Parlamento. A tal riguardo, il Consiglio rinvia ai pareri del Parlamento emanati in materia di cabotaggio su strada di merci nell'ambito del procedimento di emanazione del regolamento (CEE) del Consiglio 25 ottobre 1993, n. 3118, che fissa le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali su strada di merci in uno Stato membro (GU L 279, pag. 1). Mentre il Parlamento aveva inizialmente approvato la proposta della

Commissione che prevedeva una liberalizzazione immediata e pressoché senza condizioni del cabotaggio di merci, esso si sarebbe chiaramente pronunciato, nell'ambito di una nuova consultazione sulla stessa questione, a favore di un'attuazione progressiva della liberalizzazione (GU C 150, pag. 336). Nella specie, il Consiglio si sarebbe quindi conformato al più recente parere del Parlamento.

15 Dalla giurisprudenza della Corte emerge che, quando il regolamento emanato corrisponde ampiamente al desiderio espresso dal Parlamento, il Consiglio non è obbligato a procedere ad una nuova consultazione (v. sentenza 4 febbraio 1982, causa 817/79, Buyl e a./Commissione, Racc. pag. 245, punto 23). Nella specie, si deve rilevare che il Consiglio non ha prodotto alcun documento che consenta di concludere nel senso che il Parlamento si sia pronunciato espressamente a favore di una liberalizzazione progressiva del cabotaggio di persone. La risoluzione citata dal Consiglio, che attiene alla liberalizzazione del cabotaggio di merci, vale a dire ad un settore diverso da quello di cui trattasi nella specie, non contiene, infatti, alcuna indicazione in tal senso. L'argomento del Consiglio non merita quindi accoglimento.

16 Il Regno di Spagna si richiama tuttavia ai pareri di varie commissioni parlamentari che, anteriormente all'emanazione della risoluzione del 10 marzo 1988, si sarebbero pronunciate a favore di una liberalizzazione progressiva del cabotaggio di persone.

17 Si deve osservare in proposito che, ai fini dell'esame se le modifiche apportate dal Consiglio corrispondano ai desideri del Parlamento, non può farsi riferimento alle opinioni espresse da commissioni parlamentari precedentemente all'emanazione di una risoluzione legislativa conclusiva del procedimento di consultazione.

18 Considerato che le menzionate modifiche incidono sull'intero sistema della proposta e che esse sono di per sé sufficienti a rendere necessaria una nuova consulta-

zione del Parlamento, non occorre passare all'esame degli altri motivi dedotti dal ricorrente.

19 Ciò premesso, il fatto che il Parlamento non sia stato consultato una seconda volta nell'ambito del procedimento legislativo previsto dall'art. 75 del Trattato costituisce una violazione di forme sostanziali da cui deriva l'annullamento dell'atto impugnato.

20 Nel controricorso il Consiglio ha chiesto alla Corte di limitare gli effetti di un eventuale annullamento del regolamento.

21 Si deve ricordare in proposito che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'attuazione dei principi riguardanti la libera prestazione dei servizi, sanciti in particolare dagli artt. 59 e 60 del Trattato, deve avvenire attraverso la realizzazione della politica comune dei trasporti (sentenza 22 maggio 1985, causa 13/83, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. 1513, punto 62). Orbene, l'annullamento sic et simpliciter del regolamento impugnato costituirebbe un provvedimento che rimetterebbe in discussione il grado di liberalizzazione di cui il detto regolamento si prefiggeva la realizzazione.

22 Conseguentemente, ai sensi dell'art. 174, secondo comma, del Trattato appare opportuno mantenere gli effetti del regolamento annullato sino a quando il Consiglio, previa regolare consultazione del Parlamento, non avrà emanato una nuova normativa in materia.

Sulle spese

23 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. Poiché il Consiglio è rimasto soccombente, dev'essere condannato alle spese. Ai sensi dell'art. 69, n. 4, del regolamento medesimo, il Regno di Spagna sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) Il regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1992, n. 2454, che fissa le condizioni per l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali su strada di persone in uno Stato membro, è annullato.

2) Gli effetti del regolamento annullato sono mantenuti sino a quando il Consiglio, previa consultazione del Parlamento, non avrà emanato una nuova normativa in materia.

3) Il Consiglio è condannato alle spese. Il Regno di Spagna sopporterà le proprie spese.

Mancini Moitinho de Almeida Edward

Joliet Schockweiler Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 1° giugno 1994.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente facente funzione

G.F. Mancini

presidente di sezioni