CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ del 7 febbraio 1985 *

Sommario

A — Gli antefatti 1517
B — Presa di posizione 1518
I — Sulla ricevibilità del ricorso ex art. 175 tr. CEE 1518
1. Ammissibilità di un ricorso inteso a perseguire un fine politico 1518
2. Condizioni di ricevibilità poste dall'art. 175, 1° comma, tr. CEE 1518
2.1. Legittimazione processuale attiva del ricorrente 1518
2.1.1. Argomenti dedotti dai partecipanti al procedimento 1518
2.1.2. Valutazione giuridica 1519
2.1.2.1. Testo delle norme da applicare 1519
2.1.2.2. Giurisprudenza relativa all'art. 37 dello statuto (CEE) della Corte 1519
2.1.2.3. Raffronto con l'art. 173 tr. CEE 1519
2.1.2.4. Eventuale incidenza del ricorso sulla ripartizione dei poteri stabilita dal trattato fra le varie istituzioni 1520
2.1.2.5. Eventuale incidenza del ricorso sul potere normativo spettante al Consiglio 1521
2.1.2.6. Eventuale incidenza del ricorso sulle prerogative della Commissione 1521
2.2. Eventuale necessità di uno specifico interesse ad agire 1521
2.3. Fatto costitutivo dell'infrazione: astensione dal « pronunciarsi » 1521
2.3.1. Argomenti dedotti dai partecipanti al procedimento 1522
2.3.2. Valutazione giuridica 1522
2.3.2.1. Analisi dell'oggetto del ricorso 1522
— Tenore letterale della domanda 1523
— Limitazione e precisazione 1523
— Definizione del quadro della politica comune dei trasporti 1523
— Impostazione sistematica o metodo pragmatico 1524
— Livello minimo 1524
— Secondo capo della domanda 1525
— Configurazione della domanda alla fine della fase orale 1525
2.3.2.2. Questioni connesse alla natura giuridica dell'attività da cui il Consiglio si sarebbe astenuto 1525
2.3.2.3. Eventuale rilevanza di motivi soggettivi ai fini della dichiarazione di carenza 1526
3. Condizioni di ricevibilità poste dall'art. 175, 2° comma, tr. CEE 1526
3.1. Richiesta di agire 1526
3.2. Presa di posizione 1527
3.2.1. Argomenti dedotti dai partecipanti al procedimento 1527
3.2.2. Valutazione giuridica 1528
3.2.2.1. Testo delle norme da applicare 1528
3.2.2.2. Funzione di tutela giurisdizionale 1528
3.2.2.3. Termine di due mesi 1528

3.2.2.4. Presa di posizione non rispondente alla richiesta di agire 1528
3.2.2.5. Pressa di posizione da qualificare come provvedimento interlocutorio .. 1529
3.2.2.6 Giurisprudenza della Corte 1530
4. In sintesi 1530
II — Sulla domanda formulata in subordine 1531
1. Legittimazione attiva nell'ambito dell'art. 173 tr. CEE 1531
2. Natura giuridica degli atti impugnabili in forza dell'art. 173 1531
III — Sul merito del ricorso 1531
1. Esistenza di un obbligo giuridico relativo all'instaurazione di una politica comune dei trasporti 1531
1.1. Argomenti dedotti dai partecipanti al procedimento 1531
1.2. Valutazione giuridica 1533
1.2.1. Disposizioni del trattato CEE 1533
— art. 3, lett. e) 1533
— art. 74 1534
— art. 61 1534
1.2.2. Interpretazione sistematica 1534
1.2.3. Esistenza di un obbligo giuridico, ex art. 84 tr. CEE, relativo all'instaurazione di una politica comune dei trasporti anche nel campo della navigazione marittima ed aerea 1535
1.2.4. Conclusione 1536
1.2.5. Contenuto dell'obbligo generale 1536
1.2.6. Questione della sufficiente determinazione di tale obbligo 1536
1.2.7. Mancanza di termini 1537
1.2.7.1. Art. 75, n. 1, lett. c), tr. CEE 1538
1.2.7.2. Art. 84 tr. CEE 1538
1.2.8. Influenza delle caratteristiche del processo d'integrazione sui termini — Conclusione 1538
2. Esistenza di un obbligo giuridico relativo all'emanazione di disposizioni ai sensi dell'art. 75, n. 1, lettere a) e b), tr. CEE 1538
2.1. Argomenti dedotti dai partecipanti al procedimento 1538
2.2. Valutazione giuridica 1541
2.2.1 Testo dell'art. 75, nn. 1 e 2, tr. CEE 1541
2.2.2. Termine fissato dall'art. 75, n. 2, tr. CEE 1541
2.2.3. Procedimento di decisione previsto dall'art. 75 tr. CEE 1542
2.2.4. Rinvio, nell'art. 76, all'art. 75, n. 1, tr. CEE 1542
2.2.5. Conclusione 1542
2.2.6. Sufficiente determinazione di tale obbligo giuridico 1543
2.2.6.1. Determinazione 1543
— in base al trattato 1543
— in base alla giurisprudenza della Corte 1544
2.2.6.2. Determinazione 1544
— in base ad atti del Consiglio 1544
2.2.6.3. Determinazione 1545
— in base ad elementi riconosciuti propri della politica dei trasporti ... 1545
2.3. Conclusione 1545
3. Possibilità che la carenza del convenuto sia giustificata da particolari motivi 1546
3.1. Difficoltà obiettive di carattere politico ed economico 1546

3.1.1. Eventuale clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 75, n. 1, tr. CEE.. 1546
3.1.2. Raffronto con le disposizioni in materia di politica agricola 1546
3.1.3. Teorie di diritto amministrativo 1547
3.2. Raffronto con l'art. 169 tr. CEE 1548
3.2.1. Problema relativo al processo di formazione della volontà del Consiglio 1548
3.2.2. Raffronto con le disposizione in materia di politica economica e monetaria 1549
3.2.3. Possibilità che la carenza sia giustificata dall'impossibilità di raggiungere una determinata maggioranza 1549
3.3. Tesi sostenuta dal governo olandese in merito all'efficacia diretta 1549
3.3.1. Argomenti dedotti dai partecipanti al procedimento 1550
3.3.2. Valutazione giuridica 1550
4. In particolare: sulla censura secondo cui il Consiglio avrebbe omesso, in violazione del trattato, di emanare disposizione per i vari settori della politica comune dei trasporti ai quali si riferivano le proposte della Commissione 1551
4.1. Proposte non basate sull'art. 75, n. 1, lettera a) e b), tr. CEE 1551
4.2. Altre proposte 1551
4.2.1. Proposte presentate durante il periodo transitorio 1551
4.2.2. Proposte presentate dopo la scadenza del periodo transitorio 1552
4.2.2.1. Proposte presentate per la prima volta per determinati settori 1552
4.2.2.2. Proposte modificative e integrative 1552
IV — Sulle spese 1554
V — Considerazioni complementari 1554
C — Conclusione 1554

Signor Presidente,
signori Giudici,

nella presente causa la Corte di giustizia è chiamata per la prima volta a pronunciarsi in merito ad un ricorso col quale una delle istituzioni della Comunità chiede che venga dichiarata la violazione del trattato costituita dall'inerzia di un'altra istituzione.

A — Il 16 settembre 1982 il Parlamento europeo decideva di promuovere un procedimento ai sensi dell'art. 175 del trattato CEE contro il Consiglio delle Comunità europee per aver questo omesso di agire nel campo della politica comune dei trasporti. Con lettera 21 settembre 1982, di cui dovremo prendere dettagliatamente in esame il contenuto, il presidente del Parlamento invitava il Consiglio, ai sensi dell'art. 175, 2° comma, ad agire in questo campo. Il presidente del Consiglio rispondeva a detta lettera il 22 novembre 1982.

Non considerando la risposta come una presa di posizione ai sensi dell'art. 175, 2° comma, il Parlamento europeo proponeva contro il Consiglio delle Comunità europee, il 22 gennaio 1983, un ricorso per carenza nel settore della politica comune dei trasporti, chiedendo alla Corte di dichiarare, a norma dell'art. 175 del trattato CEE,

1) che il Consiglio delle Comunità europee ha violato il trattato CEE, e in particolare gli art. 3, lett. e), 61, 74, 75 e 84 di tale trattato, avendo omesso di instaurare

una politica comune nel settore dei trasporti e, più precisamente, di stabilire in modo vincolante il quadro di questa politica;

2) che il Consiglio ha omesso, in violazione del trattato CEE, di pronunciarsi su determinate proposte della Commissione delle Comunità europee (inizialmente 16, successivamente 14) indicate nelle conclusioni del ricorso.

In via subordinata, il Parlamento ha chiesto l'annullamento, ai sensi dell'art. 173 del trattato, della risposta negativa del Consiglio in data 22 novembre 1982.

Il Consiglio delle Comunità europee ha chiesto che la Corte voglia dichiarare irricevibile il ricorso o, in subordine, respingerlo.

B — La mia posizione al riguardo è la seguente:

I — Sulla ricevibilità del ricorso ex art. 175 del trattato CEE

Secondo il convenuto, il ricorso è irricevibile in quanto la presente causa sarebbe una manifestazione delle tensioni create dalla disputa di carattere politico fra il Consiglio e il Parlamento, nella quale si cercherebbe di coinvolgere la Corte. Inoltre, il convenuto fa valere che, a norma dell'art. 175, 1° comma, il Parlamento non è legittimato a proporre un ricorso per carenza, e che non sono soddisfatte le particolari condizioni di ricevibilità poste dall'art. 175, 2° comma.

1. *Ammissibilità di un ricorso inteso a perseguire un fine politico*

Non spetta alla Corte decidere se il ricorso possa essere inteso a perseguire un fine politico. La controversia, ad essa sottoposta secondo le norme del diritto processuale, verte su una questione giuridica, e cioè sulla portata degli obblighi incombenti ad una istituzione comunitaria. Per la soluzione di detta controversia si applicano le norme del caso, vale a dire quelle del trattato 25 marzo 1957 che istituisce la Comunità economica europea. Il procedimento ha luogo nell'interesse della Comunità e del suo ordinamento, al fine di chiarire quale sia la portata dei diritti e degli obblighi delle parti in causa.

Mi sembra d'altronde che entrambe le parti abbiano evitato di assumere dinanzi alla Corte un atteggiamento tale da poter dare l'impressione che in questa sede si tratti di qualcosa di diverso da un procedimento giurisdizionale.

2. *Condizioni di ricevibilità poste dall'art. 175, 1° comma, del trattato CEE*

2.1. Legittimazione processuale attiva del ricorrente

L'art. 175, 1° comma, del trattato CEE recita: « Qualora, in violazione del presente trattato, il Consiglio o la Commissione si astengano dal pronunciarsi, gli Stati membri e le altre istituzioni della Comunità possono adire la Corte di giustizia per far constatare la violazione ».

2.1.1. Argomenti dedotti dai partecipanti al procedimento

Il convenuto ammette che, in base alla lettera di questa norma, il Parlamento, in quanto « altra istituzione », appare a prima vista legittimato a proporre il ricorso per carenza. A suo avviso, tuttavia, il tenore della norma stessa non è univoco poiché, in ogni caso, la Corte di giustizia, che è anch'essa una istituzione contemplata dal trattato, non potrebbe essere legittimata ad agire. Perciò, secondo il convenuto, si deve dare alla norma un'interpretazione sistematica, dalla quale risulterebbe che la legittimazione attiva del Parlamento quanto al ricorso per carenza avrebbe potuto essere fondata soltanto su un'espressa attribuzione di poteri. Ciò si desumerebbe, anzitutto, dalla circostanza che, anche nel caso del ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 173 del trattato CEE, il quale costituisce con l'art. 175 un insieme coerente, la legittimazione attiva è espressamente limitata al Consiglio e alla

Commissione. Inoltre, il convenuto eccepisce in via di principio che il riconoscimento della legittimazione attiva del Parlamento potrebbe estendere la competenza a questo attribuita dal trattato ed offrire a tale istituzione facoltà di controllo che il trattato non prevede. Esso teme in particolare che una sentenza di accoglimento del ricorso faccia acquistare al Parlamento un potere legislativo non previsto dal trattato e dia adito ad ulteriori azioni giurisdizionali.

2.1.2. Valutazione giuridica

Il ricorrente e la Commissione, che a richiesta del Parlamento è intervenuta in causa a sostegno di quest'ultimo, difendono la tesi secondo cui, in base al chiaro *tenore letterale* dell'art. 175, 1° comma, il Parlamento possiede la legittimazione attiva a proporre ricorso per carenza. Ritengo che si debba condividere questa tesi.

2.1.2.1. Secondo l'art. 175, 1° comma, « gli Stati membri e le altre istituzioni della Comunità possono adire la Corte di giustizia [contro il Consiglio e la Commissione] ». In base all'art. 4 ed alla parte quinta, titolo I, capo 1, del trattato, il Parlamento è una delle istituzioni della Comunità ed è menzionato per primo in tali disposizioni.

La circostanza che la Corte di giustizia non rientri fra le istituzioni legittimate ad agire ai sensi dell'art. 175 del trattato CEE, in quanto garantisce la tutela giurisdizionale, di cui tuttavia non le spetta l'iniziativa, è irrilevante per quanto riguarda il diritto di azione del Parlamento. Ora, secondo i principi ermeneutici generalmente riconosciuti, dato il chiaro testo della norma è assolutamente esclusa una diversa interpretazione, né si può ammettere un diverso risultato.

2.1.2.2. In particolare, per limitare i diritti d'azione espressamente attribuiti dal trattato CEE, non si può richiamare neppure il principio della cosiddetta « compétence d'attribution » di cui all'art. 4 del trattato stesso, principio secondo cui ciascuna istituzione può agire soltanto nei limiti dei poteri che le sono conferiti dal trattato. Questo punto di vista è stato espressamente confermato nelle sentenze *Roquette Frères* [1] e Maizena [2], nelle quali la Corte dichiarava fra l'altro che l'art. 37, 1° comma, del proprio statuto contempla « pari diritto d'intervento per tutte le istituzioni della Comunità » e che « non si può limitare, per una di esse, l'esercizio di tale diritto, senza compromettere la sua posizione istituzionale, voluta dal trattato e, in particolare, dall'art. 4, n. 1 ». Anche in quelle cause il Consiglio aveva difeso un'interpretazione restrittiva del testo della norma in questione. La Corte, però, in conformità alla propria costante giurisprudenza nel senso di non interpretare restrittivamente disposizioni relative alla tutela giurisdizionale, non accoglieva detta tesi, in quanto il tenore dell'art. 37, n. 1, del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia non offriva alcuno spunto a favore della stessa. Ora, se il Parlamento non potesse esercitare un diritto d'azione che gli è espressamente conferito, la sua posizione istituzionale voluta dal trattato, e in particolare dall'art. 4, n. 1, in quanto organo della Comunità sarebbe compromessa almeno nello stesso modo in cui è compromessa dalla negazione del suo diritto d'intervento.

2.1.2.3. Non si vede neppure in qual misura il diritto del Parlamento a proporre il ricorso per carenza possa essere limitato dal divergente tenore dell'*art. 173, 1° comma,* a norma del quale soltanto gli Stati membri, il Consiglio e la Commissione, e non il Parlamento, sono legittimati a proporre il ricorso

1 — Sentenza 29 ottobre 1980, causa 138/79, SA Roquette Frères / Consiglio delle Comunità europee, Racc. 1980, pag. 3333.

2 — Sentenza 29 ottobre 1980, causa 139/80, Maizena GmbH / Consiglio delle Comunità europee, Racc. 1980, pag. 3393.

per annullamento. I due mezzi d'impugnazione si differenziano nei presupposti e negli effetti giuridici. Perciò, dal fatto che il Parlamento non sia legittimato ad agire per annullamento non si può trarre alcuna illazione — *per di più in contrasto con la lettera del trattato* — nel senso di una analoga mancanza di legittimazione ad agire per carenza.

Né, in particolare, si può desumere il contrario dalla sentenza *Chevalley*[3], citata dal Consiglio. In quella causa, promossa con ricorso basato sull'art. 175 e, in subordine, sull'art. 173, si trattava fra l'altro di pronunciarsi sulla natura giuridica di un atto non giuridicamente vincolante, la cui emanazione era stata richiesta da un *privato*. La Corte affermava che il rifiuto di adottare un atto del genere non è impugnabile né mediante ricorso per carenza ex art. 175, 3° comma, né mediante ricorso per annullamento ex art. 173. Soltanto in considerazione della natura giuridica dell'atto controverso, la Corte riteneva che gli art. 173 e 175 sono l'espressione dello stesso rimedio giuridico.

I due tipi di ricorso si differenziano, però, in quanto il ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 173 è diretto a far dichiarare l'invalidità di atti del Consiglio o della Commissione, mentre il ricorso per carenza mira a far dichiarare che queste istituzioni comunitarie hanno illegittimamente omesso di esercitare una determinata attività. La « ratio » di quest'ultimo mezzo d'impugnazione risiede nel fatto che spesso il trattato impone al Consiglio ed alla Commissione obblighi di fare, il cui inadempimento costituisce una violazione del trattato analoga all'emanazione di un atto illegittimo. La mancanza della legittimazione attiva del Parlamento a proporre ricorso per annullamento si può spiegare, fra l'altro, col fatto che l'assemblea ha il compito di influire, esercitando i suoi poteri, « sull'attività del Consiglio e della Commissione ». Ciò risulta impossibile, tuttavia, quando dette istituzioni comunitarie, in contrasto col trattato, omettono di agire. Perciò, ai fini del buon funzionamento della Comunità, è senz'altro opportuno che anche al Parlamento venga riconosciuta la legittimazione a proporre ricorso per carenza, per l'appunto contro il Consiglio e contro la Commissione, poiché gli altri legittimati non saranno sempre necessariamente interessati ad agire in tal senso, soprattutto quando l'inerzia da criticare sia imputabile ad una loro propria azione o omissione.

Qualora — in spregio alla lettera del trattato — non si riconoscesse questa legittimazione del Parlamento, si precluderebbe l'accesso alla Corte proprio all'istituzione che, data la sua autonomia rispetto al Consiglio, è più facilmente in grado di far valere in giudizio l'inerzia di quest'ultimo. Un'interpretazione che porti al suddetto risultato sarebbe in contrasto con le finalità del trattato. Questo, infatti, mira alla « instaurazione di un mercato comune » (art. 2 del trattato CEE). Ora, tale scopo può essere raggiunto soltanto mediante l'*attività* legislativa del Consiglio, non certo mediante l'inattività. Proprio in ragione dei rischi connessi all'attività, giustamente messi in rilievo dal Consiglio, anche per l'inerzia dev'essere comminata una sanzione. Se fossero impugnabili soltanto le azioni del Consiglio (art. 173), ma non le omissioni, l'inerzia presenterebbe minori rischi. Si avrebbe addirittura un'istigazione all'inerzia e sarebbe quindi gravemente compromessa la realizzazione degli scopi del trattato. Un'interpretazione che conduca a questo risultato non può richiamarsi alla « ratio » del trattato.

2.1.2.4. Fra l'altro, una siffatta legittimazione attiva è compatibile anche con la *ripartizione dei poteri stabilita dal trattato* fra le varie istituzioni. Il ricorso per carenza non è inteso ad un controllo politico, bensì ad un controllo giuridico, esercitato dalla Corte, nei confronti del Consiglio. Secondo

3 — Sentenza 18 novembre 1970, causa 15/70, Amedeo Chevalley / Commissione delle Comunità europee, Racc. 1970, pag. 975.

l'*art. 137* del trattato CEE, fra i compiti del Parlamento vi è quello di esercitare i poteri di controllo attribuitigli dal trattato. Il diritto del Parlamento di agire per carenza ai sensi dell'art. 175 del trattato CEE non deriva da un errore di redazione, ma costituisce invece una manifestazione dei poteri di controllo di tale istituzione. Esso evita una lacuna nel sistema di tutela giurisdizionale della Comunità e risponde quindi alla « ratio » del trattato CEE.

2.1.2.5. Non riesco poi a vedere perché un ricorso per carenza proposto dal Parlamento dovrebbe costituire una *usurpazione del potere normativo spettante al Consiglio.* Una sentenza di accoglimento del ricorso può unicamente dichiarare che è stato violato il trattato. A norma dell'art. 176, 1° comma, spetta all'istituzione la cui omissione sia stata dichiarata contraria al trattato « prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia importa ». Se l'omissione contraria al trattato consiste nel mancato esercizio di un'attività normativa, spetta quindi al Consiglio emanare, nell'ambito delle competenze e degli obblighi risultanti dal trattato, i relativi atti giuridici. Né il Parlamento, né la Corte si sostituiscono, perciò, al Consiglio. Se un argomento del genere fosse esatto, ciò implicherebbe, come giustamente sottolinea la Commissione, che dovrebbero essere irricevibili anche i ricorsi per carenza nel campo dell'attività legislativa proposti contro il Consiglio dagli Stati membri e dalla Commissione. Così, il ricorso per carenza contro il Consiglio ai sensi dell'art. 175, 1° comma, sarebbe privato di qualsiasi pratica utilità, dato che i compiti del Consiglio sono prevalentemente di carattere legislativo.

2.1.2.6. Non riesco neppure a vedere in qual modo la legittimazione processuale attiva del Parlamento potrebbe *incidere sulla facoltà spettante alla Commissione* a norma dell'art. 149, 2° comma, di modificare la sua proposta iniziale, fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato. Il convenuto, d'altronde, non ha motivato questa eccezione.

2.2. Eventuale necessità di uno specifico interesse ad agire

Contrariamente a quanto sostenuto dal Consiglio, il diritto d'azione del Parlamento non dipende nemmeno dalla *prova di uno specifico interesse ad agire.*

Dal raffronto tra il 1° ed il 3° comma dell'art. 175 risulta chiaramente che il ricorso per carenza esperito dagli Stati membri e dalle istituzioni della Comunità non è subordinato, a differenza dell'azione promossa dai singoli, ad una siffatta condizione. Anche nel caso del ricorso del Parlamento si tratta, come in quello del ricorso delle altre istituzioni o di uno Stato membro, di un mezzo d'impugnazione previsto unicamente ai fini dell'osservanza e dello sviluppo del diritto e quindi indipendente dalla prova di un interesse ad agire (cfr., in proposito, anche la sentenza emessa nella causa 167/73 [4], Racc. 1974, pag. 369, sull'interesse ad agire della Commissione nell'ambito di un ricorso ex art. 169 del trattato CEE).

Il convenuto sostiene inoltre che il Parlamento non ha alcun legittimo interesse ad agire, in quanto è sostanzialmente un'*istituzione politica,* cui, a differenza della Commissione, non è affidato il compito di vigilare sul rispetto dei trattati. Questo argomento è comunque smentito dalla circostanza che, nell'ambito dell'art. 175, pure gli Stati membri e il Consiglio, che sono anch'essi istituzioni politiche, possono agire per far dichiarare in giudizio la carenza della Commissione.

2.3. L'ulteriore condizione di ricevibilità posta dall'art. 175, 1° comma, del trattato CEE è che la parte ricorrente deve sostenere

4 — Sentenza 4 aprile 1974, causa 167/73, Commissione/Repubblica francese, Racc. 1974, pag. 359.

con argomenti concludenti — l'accertare se essi siano effettivamente tali rientra nell' esame del merito — che il Consiglio o la Commissione si sono astenuti, in violazione del trattato, dal « *pronunciarsi* ».

2.3.1. Argomenti dedotti dai partecipanti al procedimento

Il convenuto solleva la questione del se l'espressione « pronunciarsi », scelta dagli autori del trattato, possa essere interpretata in senso così lato da farvi rientrare anche l'instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti, nonché la fissazione vincolante del quadro di una siffatta politica. Esso nutre seri dubbi quanto all'intrinseca idoneità dello strumento del ricorso per carenza a contestare la mancata adozione di un complesso e coerente sistema di normative interdipendenti, come quello relativo alla politica dei trasporti (ferrovie, traffico stradale, navigazione interna, infrastrutture, prezzi, condizioni di trasporto, libertà di stabilimento, servizi, problemi sociali, questioni di concorrenza, ecc.). Secondo il Consiglio, la lettera dell'art. 175, 1° comma, e il procedimento precontenzioso disciplinato nell'art. 175, 2° comma, sembrano suffragare la tesi secondo cui il ricorso per carenza sarebbe previsto soltanto per i casi nei quali un'istituzione sia giuridicamente tenuta ad emanare un *determinato* atto, non già per quelli in cui si tratti di porre in essere, con un complesso iter legislativo, un intero sistema di norme.

Inoltre, secondo il convenuto, la prima censura del ricorrente, vale a dire che il Consiglio avrebbe omesso di instaurare una politica comune nel settore dei trasporti ed in particolare di stabilire in modo vincolante il quadro di detta politica, è inammissibile già per il semplice fatto che l'atto di cui si chiede l'emanazione non è esattamente individuato. L'astensione dal « pronunciarsi » e quindi anche la domanda giudiziale dovrebbero riferirsi all'obbligo di emanare uno o più atti, concretamente definiti. Il Consiglio ritiene che, così come il ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 173 non può essere diretto contro una politica comune, il ricorso per carenza non può riguardare la politica comune dei trasporti in generale, ma deve riferirsi agli atti concreti per la realizzazione di una siffatta politica.

Quanto alla seconda censura del Parlamento, e cioè che il Consiglio avrebbe omesso, in violazione del trattato, di *pronunciarsi* su determinate proposte della Commissione, il convenuto sostiene invece che, dato il potere discrezionale attribuitogli dal trattato, esso non è necessariamente tenuto ad *adottare* le proposte concretamente indicate.

2.3.2. Valutazione giuridica

Per valutare questi argomenti si deve anzitutto procedere ad una più precisa analisi dell'oggetto del ricorso, così come si configura alla fine della fase orale del procedimento.

2.3.2.1. La formulazione della domanda, nell'atto introduttivo, fa ritenere che si chieda alla Corte di dichiarare che il Consiglio ha omesso di instaurare una politica comune dei trasporti ed in particolare di stabilire in modo vincolante il quadro di detta politica. Si deve convenire con il Consiglio che una siffatta domanda dovrebbe essere considerata irricevibile, per mancanza di una concreta individuazione dei provvedimenti richiesti, nella parte riguardante in generale l'instaurazione di una politica comune dei trasporti. Poiché la nozione di politica comune dei trasporti, senza ulteriori spiegazioni, non è chiaramente determinata, in un procedimento ai sensi dell'art. 175 sarebbe difficile — in ciò si deve ammettere che il Consiglio ha ragione — stabilire con certezza quando i provvedimenti adottati dal Consiglio siano sufficientemente determinati da poterli designare globalmente come politica comune dei trasporti. In particolare, alla ricevibilità di una siffatta domanda osterebbe anche l'art. 176,

1° comma, secondo cui l'istituzione la cui astensione sia stata dichiarata contraria al trattato è tenuta a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte importa. Con la sentenza che accogliesse una siffatta domanda non si farebbe quindi altro che dichiarare l'inadempimento di un obbligo giuridico non sufficientemente precisato. Da una sentenza del genere non si potrebbe desumere quali provvedimenti il Consiglio dovrebbe concretamente adottare.

Una domanda in tal senso sarebbe pur sempre irricevibile, anche se completata da una *definizione* generale della politica dei trasporti. Secondo il Parlamento, per politica comune dei trasporti ai sensi del trattato si deve intendere, ad esempio, un sistema coerente di atti vincolanti inteso a disciplinare, a livello comunitario, l'orientamento e la pianificazione dei provvedimenti necessari per facilitare il superamento delle distanze da parte delle persone, delle merci e delle notizie. Questo sistema di atti vincolanti dovrebbe servire a creare, nel settore dei trasporti e per l'intero territorio della Comunità, condizioni analoghe a quelle d'un mercato interno.

In base ad una siffatta definizione della politica comune dei trasporti, difficilmente la Corte potrebbe accertare se il Consiglio abbia o no adempiuto un obbligo ad esso incombente. Inoltre, il Consiglio non sarebbe in grado di desumere in modo chiaro e univoco, da una sentenza di accoglimento del ricorso, quale attività gli venga concretamente richiesta.

Di conseguenza, se si considera il tenore letterale della domanda riportata sub I 1, il relativo capo del ricorso dovrebbe essere dichiarato irricevibile.

Tuttavia, data l'importanza della controversia sottoposta alla Corte, non ritengo opportuno dichiarare irricevibile la domanda per imprecisa formulazione della stessa, *dal momento che* la volontà del ricorrente era diretta ad un fine ammissibile e, nelle sue dichiarazioni, tale volontà è stata espressa in modo sufficientemente chiaro. Ancora una volta vale il principio di diritto romano:

« Scire leges non est verba eorum tenere, sed vim ac potestatem » (Celso, Liber Digestorum 1, 3, 17)

Inoltre, il ricorrente ha dovuto tener conto del fatto che il Consiglio, convenuto, dispone di un ampio potere discrezionale quanto all'instaurazione di una politica comune dei trasporti. Esso ha dovuto quindi evitare formulazioni implicanti il pericolo di voler imporre al Consiglio determinate scelte legislative. Il ricorrente ha dovuto badare, destreggiandosi fra Scilla e Cariddi, a che la propria argomentazione, non andasse ad infrangersi né contro lo scoglio dell'indeterminatezza, né contro quello dell'invasione della sfera discrezionale.

In realtà, nel corso del procedimento, il ricorrente ha *limitato e precisato* l'oggetto della domanda. Dalle stesse memorie presentate nella fase scritta risulta chiaramente che, col ricorso, il Parlamento chiede alla Corte di dichiarare che il Consiglio ha violato l'obbligo, derivante dal trattato, di instaurare una politica comune dei trasporti per non aver stabilito in modo vincolante il quadro necessario per una siffatta politica e per non essersi pronunciato sulle proposte della Commissione concretamente indicate. Queste due censure, secondo il ricorrente, non vanno viste separatamente, ma si condizionano a vicenda, nel senso che, da un lato, il quadro della politica comune dei trasporti dev'essere colmato mediante atti concreti e, dall'altro, passi concreti possono compiersi in modo adeguato soltanto se in precedenza sia stato elaborato un progetto globale per il raggiungimento di determinati scopi nel settore dei trasporti.

Il Parlamento ha inoltre chiarito che, per non invadere la sfera del potere discrezionale del Consiglio, esso non chiede alla Corte di dichiarare che questo ha omesso di adottare *provvedimenti di contenuto* esattamente *determinato*. Col ricorso si critica in-

vece il fatto che il Consiglio non abbia esercitato, o in ogni caso non abbia esercitato in misura sufficiente, il suo potere discrezionale nel settore della politica dei trasporti e sia così venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del trattato. Per questo motivo, il ricorso, discostandosi dalla formulazione della lettera 21 settembre 1982, con la quale si invitava il Consiglio « a definire il quadro di una politica comune dei trasporti ... sulla base della comunicazione della Commissione del 24 ottobre 1973 », si limita alla censura di carattere generale secondo cui il Consiglio ha omesso di stabilire in modo vincolante il quadro di una politica comune dei trasporti.

Né detto quadro dev'essere necessariamente creato *uno actu*. Esso può anche essere costituito da una serie di provvedimenti singoli che potrebbero venir emanati a scadenze scaglionate.

In particolare, secondo il ricorrente, per la realizzazione della politica dei trasporti sarebbe stato opportuno seguire un processo di pianificazione e trasformazione in tre tappe, prevedendo gli scopi o principi di una politica comune dei trasporti, gli strumenti per l'attuazione di tali scopi o principi, l'emanazione di provvedimenti d'attuazione. Ad avviso del Parlamento, il Consiglio avrebbe dovuto elaborare un corrispondente progetto globale, in particolare sulla base delle comunicazioni e dei memoranda presentati dalla Commissione negli anni 1973, 1977 e 1980 (cfr. comunicazione della Commissione al Consiglio sullo sviluppo della politica comune dei trasporti in data 25 ottobre 1973, Bollettino CE, suppl. 16/73; comunicazione della Commissione al Consiglio sul programma di attività fino al 1980, comprendente un progetto di decisione del Consiglio sulle priorità e lo scadenzario delle decisioni che il Consiglio avrebbe dovuto adottare fino al 1980, Bollettino CE n. 11/1977; progetto di risoluzione del Consiglio concernente le priorità e lo scadenzario delle decisioni che il Consiglio dovrà prendere in materia di trasporti entro la fine del 1983, GU C 294, del 13 novembre 1980, pag. 6).

Il ricorrente ha inoltre ammesso che il trattato lascia alle istituzioni *la scelta fra un'impostazione sistematica o un metodo piuttosto pragmatico* nella graduale instaurazione di una politica comune dei trasporti, purché i singoli passi verso la realizzazione di tale politica non vengano compiuti al di fuori di qualsiasi pianificazione e senza tener conto di un progetto globale. Per le ferrovie, per il traffico stradale e per la navigazione interna, ma anche per la navigazione aerea e marittima, dovrebbero venir adottati in particolare provvedimenti relativi all'armonizzazione tecnica dei veicoli, alla disciplina dell'accesso al mercato nel traffico interno e internazionale, all'armonizzazione tecnica delle reti di comunicazione e all'eliminazione di lacune e strozzature, nonché all'armonizzazione delle specifiche disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti.

Infine, il ricorrente ha precisato l'oggetto della sua domanda nel senso che con questa si fa valere unicamente che il Consiglio, in violazione del trattato, ha omesso di creare il *livello minimo* di politica comune dei trasporti voluto dal trattato. Quanto al contenuto di questa nozione di livello minimo, il ricorrente ha chiarito, d'accordo con la Commissione, che in sostanza tutte le proposte da questa presentate costituivano il minimo di quanto il trattato prescrive imperativamente, nella relativa situazione concreta, per la realizzazione della politica comune dei trasporti.

Il ricorrente ha poi sottolineato che, a suo avviso, le disposizioni da emanare a norma dell'art. 75, n. 1, lettere a) e b), e cioè le norme comuni per i trasporti internazionali e per il cabotaggio, costituiscono *elementi essenziali di una politica comune dei trasporti.* Esse dovrebbero essere accompagnate e completate da « ogni altra utile disposizione » che il Consiglio è tenuto ad emanare

a norma dell'art. 75, n. 1, lett. c), nonché dalle disposizioni per la navigazione marittima ed aerea, previste dall'art. 84, 2° comma, del trattato CEE. Il complesso delle relative norme dovrebbe portare alla liberalizzazione dei rapporti economici ed alla creazione di un'economia di concorrenza nell'ambito della Comunità. Perciò, secondo il ricorrente, per provare la mancanza di una politica comune dei trasporti è sufficiente dimostrare che il convenuto non ha emanato le norme che avrebbe dovuto adottare entro la scadenza del periodo transitorio ai sensi dell'art. 75, n. 1, lettere a) e b). Non essendosi pronunciato sulle proposte della Commissione basate su queste disposizioni, il Consiglio ha impedito la realizzazione di elementi essenziali di una politica comune dei trasporti.

In tale contesto si deve osservare che il ricorrente non ha sostenuto che il Consiglio avrebbe dovuto *adottare* le proposte basate sull'art. 75, n. 1, lettere a) e b), ma ha semplicemente criticato il fatto ch'esso non si sia *pronunciato* su tali proposte, il che significa ch'esso avrebbe potuto adottare o respingere le proposte in questione, o sollecitarne di nuove. In definitiva, al Consiglio viene quindi addebitato soltanto di non aver realizzato gli elementi della politica comune dei trasporti che trovano espressione nelle proposte della Commissione basate sull'art. 75, n. 1, lettere a) e b).

Riassumendo, deve perciò ritenersi che l'oggetto della domanda del Parlamento, come si configura alla fine della fase orale del procedimento, *è la dichiarazione* che il Consiglio, ha omesso, in violazione del trattato, di instaurare una politica comune dei trasporti, in particolare per non aver emanato alcuna disposizione per i settori cui si riferivano le proposte della Commissione basate sull'art. 75, n. 1, lettere a) e b).

Questa domanda, riferentesi ad un *determinato livello minimo* di politica comune dei trasporti, evita la contraddizione che a prima vista sembra essere contenuta nella domanda originariamente articolata in due diversi capi, e che potrebbe essere ravvisata nel fatto che, da un lato, in ragione del margine di discrezionalità spettante al Consiglio nell'esercizio della funzione legislativa, la pretesa relativa al quadro della politica comune *non è sufficientemente concreta* e, dall'altro, si chiede di dichiarare che il Consiglio è venuto meno ai suoi obblighi in quanto non si è pronunciato su determinate, specifiche proposte della Commissione. Essa limita, infatti, quello che era originariamente il « petitum », lo precisa e lo fonda su una solida base giuridica.

Poiché il ricorrente non fa neppure carico al Consiglio di non aver adottato le proposte della Commissione indicate nel ricorso, ma sostiene soltanto ch'esso non si è pronunciato su tali proposte e quindi, violando il trattato, non ha esercitato il suo potere discrezionale, non si può nemmeno parlare, nel presente contesto, di una menomazione dei poteri di decisione spettanti al Consiglio nella sfera legislativa.

2.3.2.2. Se ci si basa su questa domanda, così come si configura alla fine della fase orale del procedimento, risulta superfluo esaminare in modo approfondito l'ulteriore questione, sollevata dal convenuto, relativa al se il ricorso per carenza possa essere inteso soltanto a far dichiarare che, in violazione del trattato, è stata omessa l'adozione di una « decisione » (« Beschluß »), nel senso di atto giuridicamente vincolante. Al riguardo, mi limiterò quindi a constatare che contro una siffatta interpretazione restrittiva della parola « Beschluß » depongono fra l'altro le versioni inglese, francese e italiana dello stesso testo (fail to act, s'abstient de statuer, si astengono dal pronunciarsi), dalle quali risulta che qualsiasi omissione di una *attività* può essere impugnata mediante ricorso per carenza, qualora esista il relativo obbligo giuridico di agire. A favore di que-

sta interpretazione depone anche il 2° comma dell'art. 175, in cui si fa riferimento alla necessaria attività con le espressioni « tätig werden, act, agir, agire, handelen, handle, να ενεργήσει ».

Inoltre, per motivi di economia processuale, deve ammettersi che mediante il ricorso per carenza si possa far valere che il convenuto ha omesso di adottare non solo *una* decisione, ma una intera *serie* di decisioni, alla cui emanazione era giuridicamente tenuto.

2.3.2.3. Il convenuto è poi del parere che il ricorrente dovrebbe non solo allegare con una certa attendibilità che l'istituzione invitata ad agire ha impedito il raggiungimento di determinati scopi del trattato, ma sostenere altresì che il convenuto ha *consapevolmente e intenzionalmente* omesso di agire per impedire il raggiungimento di detti scopi. Tuttavia, come viene giustamente sottolineato dal ricorrente e dalla Commissione, interveniente, una siffatta condizione di ricevibilità, basata su motivi soggettivi, non si può desumere dalla norma considerata. La questione delle condizioni cui è subordinata l'esistenza di una carenza contrastante col trattato può essere valutata, al limite, nell'ambito dell'esame del merito del ricorso per carenza. Ai fini della ricevibilità, invece, deve ritenersi sufficiente una attendibile allegazione nel senso che il Consiglio abbia obiettivamente violato un obbligo di fare.

3. *Condizioni di ricevibilità poste dall'art. 175, 2° comma, del trattato CEE*

3.1. A norma dell'art. 175, 2° comma, il ricorso è ricevibile soltanto « quando l'istituzione in causa *sia stata* preventivamente *richiesta* di agire ».

Il convenuto ha contestato anzitutto di esser stato efficacemente invitato ad agire dal ricorrente, ai sensi della suddetta norma. Attenendosi alla propria tesi secondo cui il Parlamento non sarebbe legittimato a proporre ricorso per carenza, esso ha cercato all'inizio di presentare la lettera 21 settembre 1982 del presidente del Parlamento unicamente come un contributo al dialogo politico fra il Consiglio e il Parlamento.

Come viene giustamente sottolineato dal ricorrente, il convenuto non può negare l'efficacia propria della previa messa in mora del Consiglio, prescritta dal trattato, rifiutandosi di prendere atto della sua qualificazione come « richiesta di agire » ai sensi dell'art. 175, 2° comma. Lo spirito di questa condizione di ricevibilità è di rendere edotta l'istituzione interessata del fatto che il suo comportamento viene considerato, dal potenziale ricorrente, come una omissione contrastante col trattato. In tal modo, sarebbe offerta all'istituzione la possibilità di sottrarsi, con una adeguata presa di posizione, al ricorso per carenza. Ai fini della ricevibilità deve quindi ritenersi sufficiente che al Consiglio sia stato richiesto di compiere una determinata attività, facendo presente, per il caso di inerzia, l'eventualità dell'azione in sede giurisdizionale. Ora, la suddetta lettera contiene fra l'altro, ai punti 2 e 3, un chiaro accenno all'art. 175, 2° comma, e il preavviso del ricorso per carenza.

Secondo il convenuto, il ricorso sarebbe irricevibile « in quanto nella lettera (di messa in mora) si chiede in termini generali l'instaurazione di una politica comune dei trasporti e, senza alcun riferimento concreto, vi si dichiarano oggetto della richiesta provvedimenti ai sensi dell'art. 3, lett. e), 61, 74, 75 e 84 del trattato ».

In realtà, tuttavia, la lettera espone in modo chiaro e univoco quale attività si richiede dal Consiglio. Contrariamente a quanto da questo eccepito, nel senso che la lettera non indicherebbe con sufficiente precisione i provvedimenti da adottare, tutti i provvedimenti auspicati sono descritti in modo sufficientemente preciso in questa richiesta di agire. Al punto 8 si invita il Consiglio a definire il quadro di una politica comune dei trasporti; al punto 13 gli si chiede di prendere senza indugio le decisioni che, secondo l'art. 75, n. 1, avrebbero dovuto essere prese

già nel corso del periodo transitorio. Il punto 12 contiene l'invito ad emanare tutte le disposizioni utili per l'attuazione della politica comune dei trasporti ai sensi dell'art. 75, n. 1, lett. c). Nei punti 21 e segg., il Consiglio è invitato ad emanare, in base all'art. 84, 2° comma, le opportune disposizioni per la navigazione marittima ed aerea. Infine, al punto 18, la lettera contiene anche la richiesta di decidere in particolare su una serie di proposte della Commissione, fra le quali rientrano anche quelle indicate nel ricorso e sulle quali il Parlamento europeo si era già pronunciato.

Anche questa lettera di messa in mora dev'essere considerata tenendo conto del dilemma di fronte al quale si trovava il ricorrente, e cioè della necessità di usare formule né troppo ristrette né troppo ampie.

È quindi accertato che la suddetta lettera costituisce una chiara ed efficace richiesta di agire ai sensi dell'art. 175 del trattato CEE. Inoltre, si deve constatare che tale richiesta ha portata più vasta della domanda giudiziale. Il procedimento precontenzioso, nel caso del ricorso per carenza, ha lo scopo, come nell'ambito degli art. 169 e 170, di definire i limiti dell'oggetto del ricorso. Poiché, nella presente fattispecie, l'oggetto della domanda è più limitato di quello della richiesta di agire, anche sotto questo aspetto si deve ammettere la ricevibilità del ricorso.

3.2. Il ricorso per carenza è inoltre ricevibile soltanto se l'istituzione convenuta non abbia « *preso posizione* » entro due mesi dal momento in cui è stata invitata ad agire.

3.2.1. Argomenti dedotti dai partecipanti al procedimento

Per il caso che la Corte di giustizia ritenga valida la richiesta di agire formulata dal ricorrente, il Consiglio sostiene che la propria lettera di risposta in data 22 novembre 1982 risponde alle condizioni di una « presa di posizione » ai sensi dell'art. 175, 2° comma. Il ricorso sarebbe quindi irricevibile. Dal diverso tenore dell'art. 35 del trattato CECA, che subordina la ricevibilità del ricorso per carenza da esso disciplinato al fatto che l'Alta Autorità non abbia, entro il termine di due mesi, preso alcuna decisione o fatto alcuna raccomandazione, e cioè non abbia emanato alcun atto vincolante, come pure dal testo dello stesso art. 175, 1° comma, del trattato CEE, in cui si considera l'ipotesi che l'istituzione convenuta si sia astenuta dal prendere una decisione (« einen Beschluss zu fassen »), il Consiglio desume che la « presa di posizione » ai sensi dell'art. 175 possa essere qualcosa di diverso dall'emanazione di un atto formale o dall'adozione di una decisione.

Secondo il Consiglio, la funzione esclusiva del ricorso per carenza è quella di impedire l'inerzia dell'istituzione di cui trattasi, non già quello di imporre a tale istituzione l'obbligo di adottare una specifica decisione di contenuto determinato. Di conseguenza, a suo avviso, si dovrebbe esaminare caso per caso, in conformità alla giurisprudenza della Corte, se la presa di posizione sia sufficiente a far cadere la censura di carenza e quindi a rendere irricevibile il ricorso. Qualora il trattato attribuisca ad un'istituzione, per lo svolgimento della sua attività, un margine di discrezionalità, una risposta dalla quale risulti perché l'istituzione considerata non ha ancora adottato alcuna decisione e come essa intenda procedere per il futuro, ovvero che non si ritiene opportuno esercitare il potere discrezionale, sarebbe sufficiente per dimostrare che non vi è carenza ai sensi dell'art. 175. Queste condizioni sarebbero soddisfatte nella fattispecie. Poiché il Consiglio dispone di un ampio potere discrezionale quanto all'attuazione della politica dei trasporti, ed ha fatto capire in modo inequivocabile al Parlamento che i problemi esistenti vengono risolti nella misura del possibile, la lettera di risposta deve, secondo il conve-

nuto, essere considerata in complesso un' adeguata presa di posizione sulla censura del Parlamento, ai sensi dell'art. 175.

Tenuto conto, poi, della relativa brevità del termine di due mesi, entro il quale è a suo avviso praticamente impossibile adottare decisioni di carattere legislativo, si dovrebbe riconoscere che anche una presa di posizione la quale non implichi né una decisione positiva né una decisione negativa è atta a rendere irricevibile il ricorso.

Il ricorrente e l'interveniente a sostegno delle sue conclusioni concordano col convenuto sul fatto che una presa di posizione positiva, cioè una risposta in cui sia definitivamente espressa la volontà dell'organo invitato ad agire nel senso di intraprendere l'attività richiesta, rende irricevibile il ricorso. Essi sono invece di parere diverso circa gli effetti giuridici di una presa di posizione negativa, cioè di un rifiuto di agire. Il ricorrente sostiene che, in tal caso, la presa di posizione non comporta l'irricevibilità del ricorso, poiché l'inerzia continua a sussistere. Per contro, la Commissione giunge a concludere che anche una decisione in senso diverso da quello auspicato o una presa di posizione negativa, nel senso di definitivo rifiuto di adottare la decisione richiesta, possono porre fine all'inerzia. Essa concorda tuttavia col Parlamento nel sostenere che, per motivi di tutela giurisdizionale, dichiarazioni dell'istituzione invitata ad agire con le quali non venga soddisfatta la richiesta del potenziale ricorrente, né venga adottata e comunicata una *decisione concreta* in senso divergente dalla richiesta, non possono essere considerate come una « presa di posizione » ai sensi dell'art. 175, 2° comma, del trattato CEE.

3.2.2. Valutazione giuridica

Con la Commissione, ritengo anch'io che debba prendersi una « decisione concreta ». Il convenuto, d'altra parte, ha ragione quando sostiene che la presa di posizione non equivale necessariamente all'emanazione di un atto formale.

3.2.2.1. Ora, dalla *lettera* di tutte le versioni linguistiche dell'art. 175, 2° comma, seconda frase (pris position, preso posizione, defined its position, standpunkt bepaald, Stellung genommen, stilling taget, να λάβει θέση) risulta chiaramente che il ricorso viene reso irricevibile soltanto da una dichiarazione con la quale l'istituzione considerata abbia manifestato in modo definitivo ed inequivocabile la propria volontà di compiere o no l'attività richiesta.

3.2.2.2. Alla stessa conclusione si perviene se si parte dal presupposto della *funzione di tutela giurisdizionale* propria del ricorso per carenza.

Questo rimedio giuridico sarebbe svuotato di contenuto qualora si considerasse come presa di posizione, atta a rendere irricevibile il ricorso, una dichiarazione da cui non risulti se, quando e come l'istituzione invitata ad agire intenda porre fine all'allegata infrazione del trattato, e che non possa essere considerata e impugnata come un « atto » ai sensi dell'art. 173.

3.2.2.3. Non risulta d'altronde convincente l'affermazione del convenuto secondo cui, data la composizione del Consiglio così com'è prevista dal trattato e in ragione dei conseguenti meccanismi decisionali, sarebbe in genere impossibile portare a termine l'elaborazione di una decisione entro un *termine di due mesi.* L'esigenza della presa di posizione sarebbe infatti soddisfatta qualora il convenuto, al quale da tempo sono state presentate le proposte della Commissione, avesse reso noto in modo sufficientemente chiaro se e quando intendeva decidere in merito a tali proposte.

3.2.2.4. Nel caso in esame non è necessario stabilire se, in tale contesto, anche una risposta negativa, con la quale l'istituzione invitata ad agire rifiuti di compiere qualsiasi attività, e che a sua volta sia impugnabile in forza dell'art. 173 del trattato CEE, possa

essere considerata una presa di posizione ai sensi dell'art. 175, 2° comma.

Inoltre, può restare in sospeso anche la questione del se una dichiarazione con la quale si preannunzi una decisione diversa da quella auspicata possa considerarsi una presa di posizione nel senso suddetto. Il convenuto, infatti, mentre non ha rifiutato di agire come richiesto dal Parlamento, non ha neppure dichiarato concretamente e inequivocabilmente se e come intenda far uso del proprio potere discrezionale. La sua lettera, invece, contiene fra l'altro

— una « analisi » dei provvedimenti (già adottati), che viene trasmessa « senza prendere posizione sugli aspetti giurisdizionali citati nella (...) lettera » del Parlamento,

— la dichiarazione che « il Consiglio è ... consapevole del fatto che la realizzazione della politica comune dei trasporti rende necessarie azioni ulteriori »,

— la comunicazione della « ferma volontà di compiere nuovi progressi fondamentali nell'attuazione di tale politica »,

— l'annuncio dell'intenzione del Consiglio di esaminare, nella successiva sessione, « tutta una serie di importanti questioni concernenti la politica comune dei trasporti ».

Alla fine dell'allegato si trova la seguente frase:

« Nonostante le numerose difficoltà incontrate, il Consiglio intende tuttavia *intensificare* attivamente l'*esame* delle proposte pendenti e di quelle che verranno presentate dalla Commissione ». (Il corsivo è mio).

Questa risposta alla lettera del ricorrente deve considerarsi, secondo la formula usata dallo stesso convenuto, un « contributo al dialogo politico fra il Consiglio ed il Parlamento »; ma non può essere considerata né una presa di posizione negativa, nel senso di rifiuto opposto alla richiesta di agire, né una presa di posizione positiva, nel senso di attività rispondente a tale richiesta. Lo stesso vale anche per le osservazioni del Consiglio in merito alle proposte della Commissione indicate nel ricorso, poiché dette osservazioni si riferiscono unicamente allo stato di avanzamento dei lavori e non implicano quindi una definitiva presa di posizione.

La conclusione non è diversa neppure per quanto riguarda la proposta indicata col n. 15 nell'atto introduttivo e in merito alla quale il Consiglio ha affermato che, pur essendo stato convenuto di non adottare alcuna decisione formale su tale proposta, esso si era tuttavia dichiarato d'accordo, in via di principio, sui provvedimenti suggeriti dalla Commissione. Durante la fase orale del procedimento, il Consiglio ha spiegato questa affermazione dichiarando ch'esso non aveva respinto detta proposta della Commissione, ma si era limitato a prendere atto dell'intenzione di quest'ultima di procedere alla raccolta di certi dati. Neppure da questa ambigua dichiarazione si è potuto desumere in modo univoco se il Consiglio intendesse o meno agire nel settore cui si riferisce la proposta. Fino al momento della trattazione orale, la Commissione riteneva che la sua proposta fosse ancora sul tavolo del Consiglio. Soltanto in udienza, interpellato al riguardo, il convenuto ha precisato che la sua affermazione equivaleva al rigetto della proposta. In ogni caso, perciò, al momento della presentazione del ricorso, il Consiglio non aveva efficacemente preso posizione.

3.2.2.5. Si deve pertanto constatare che nella risposta del Consiglio non viene espresso un definitivo punto di vista sul se e in qual modo il Consiglio intendesse, ad un determinato momento, agire nei settori indicati nella lettera di messa in mora inviatagli dal Parlamento. Una risposta del genere, che può qualificarsi come un *provvedimento interlocutorio*, non è un « atto » ai sensi dell'art. 173, 1° comma, e non è quindi impugnabile con ricorso per annullamento ai sensi di questo articolo. Considerando un siffatto provvedimento interlocutorio come una presa di posizione ai sensi dell'art. 175, 2° comma, si priverebbe il ricorso per ca-

renza di qualsiasi pratica efficacia e, in definitiva, si giungerebbe ad un diniego di giustizia.

3.2.2.6. Infine, una diversa conclusione non si può neppure trarre dalla giurisprudenza della Corte, come ritiene invece il convenuto. Tutte le sentenze da questo citate e in cui la Corte dichiarava l'irricevibilità del ricorso basato sull'art. 175 sono state emesse in cause promosse, in forza del 3° comma di quest'articolo, da persone fisiche o giuridiche. Secondo tale norma, anche dette persone sono legittimate a proporre questo tipo di ricorso, qualora sussista l'ulteriore condizione di ricevibilità consistente nel fatto che un'istituzione della Comunità abbia omesso di emanare « nei loro confronti » un atto che non sia una raccomandazione o un parere. In tutti i casi ricordati dal Consiglio (Lütticke [5]; Nordgetreide [6]; GEMA [7]; Deutscher Komponistenverband [8]), come pure negli altri casi presi in considerazione dal ricorrente, la dichiarazione d'irricevibilità del ricorso è stata motivata col fatto che non sussisteva alcuna omissione, perchè l'istituzione invitata ad agire si era pronunciata sulla richiesta del ricorrente (Lütticke [5]; GEMA [7]; Deutscher Komponistenverband [8]), ovvero con la mancanza di prove circa l'esistenza di un obbligo di fare o con la mancanza di legittimazione attiva ai sensi dell'art. 175, 3° comma, del trattato CEE, in quanto i ricorrenti chiedevano che venisse dichiarata l'incompatibilità col trattato della omessa adozione di un atto che non doveva essere emanato nei loro confronti (Nordgetreide [6]) In nessuna di dette cause si era dovuto, come giustamente sottolinea il ricorrente, esaminare la risposta dell'istituzione convenuta per accertare se si trattasse di una « presa di posizione ».

Ora, come ho accennato, la presente fattispecie si differenzia nettamente dalle suddette situazioni in quanto il Parlamento può basare il proprio ricorso sull'art. 175, 1° comma, del trattato CEE, senza dover provare, ai fini della legittimazione attiva, di essere *individualmente e direttamente interessato.* Inoltre, come pure ho già detto, il Parlamento ha sostenuto con ragione che il Consiglio è tenuto ad agire esercitando il proprio potere discrezionale e che il mancato esercizio di tale potere costituisce una violazione del trattato.

4. *In sintesi*

Le principali obiezioni che il convenuto oppone al ricorso sono:

1) la contestazione della legittimazione processuale attiva del Parlamento europeo,

2) la propria interpretazione della nozione di « decisione » (« einen Beschluss fassen », « pronunciarsi ») nell'art. 175, 1° comma, interpretazione secondo la quale l'attività normativa sarebbe esclusa dalla sfera di applicazione di questa norma, e

3) la propria interpretazione della nozione di « presa di posizione » nell'art. 175, 2° comma, secondo la quale la dichiarazione dei motivi dell'inattività sarebbe sufficiente per escludere il ricorso per carenza.

Soltanto la prima di queste obiezioni, relativa alla legittimazione processuale, può riguardare unicamente il Parlamento; le altre potrebbero essere sollevate anche nei confronti di altri legittimati al ricorso, come la Commissione o gli Stati membri. Anche queste ultime, come la prima, mirano ad impedire il controllo giurisdizionale dell'inerzia del Consiglio in campo legislativo e, se fossero riconosciute fondate, renderebbero impossibile tale controllo. Un risultato del

5 — Sentenza 1° marzo 1966, causa 48/65, Alfons Lütticke GmbH e altri / Commissione della CEE, Racc. 1966, pag. 26.

6 — Sentenza 8 marzo 1972, causa 42/71, Nordgetreide GmbH und Co. KG / Commissione delle Comunità europee, Racc. 1972, pag. 105.

7 — Sentenza 18 ottobre 1979, causa 125/78, GEMA, Gesellschaft für musikalische Aufführungs und mechanische Vervielfältigungsrechte / Commissione delle Comunità europee, Racc. 1979, pag. 3173.

8 — Sentenza 13 luglio 1971, causa 8/71, Deutscher Komponistenverband e.V. / Commissione delle Comunità europee, Racc. 1971, pag. 705.

genere non trova sostegno né nella lettera, né nelle finalità del trattato. Non posso quindi raccomandarvi una soluzione in tal senso.

Dovendosi perciò ammettere che sono soddisfatte tutte le condizioni di ricevibilità stabilite dall'art. 175, 1° e 2° comma, il ricorso per carenza proposto dal Parlamento dev'essere considerato ricevibile.

II — Sulla domanda formulata in subordine

In via subordinata, il Parlamento chiede che il ricorso, qualora fosse considerato irricevibile ai sensi dell'art. 175 del trattato CEE, venga tuttavia dichiarato ricevibile in base all'art. 173 dello stesso trattato.

Tenuto conto di quanto ho detto finora, non vi è alcun motivo di prendere in esame questa domanda. Incidentalmente e in modo molto conciso, osserverò soltanto, in proposito, che condivido il parere del Consiglio secondo cui una domanda del genere è irricevibile, in sostanza, per due motivi.

1. A differenza dell'art. 175, che ha diverso tenore, l'art. 173 limita espressamente la *legittimazione attiva* agli Stati, al Consiglio e alla Commissione. Se la pretesa del Parlamento può essere soddisfatta in base all'art. 175, non vi è alcuna ragione di estendere, contro la lettera dell'art. 173, la suddetta cerchia di legittimati.

2. Inoltre, secondo l'art. 173, 1° comma, il ricorso per annullamento è ammissibile soltanto contro *atti* delle istituzioni, destinati a produrre *effetti giuridici*. Come ho già osservato, il provvedimento interlocutorio del Consiglio, che non ha il contenuto di un atto vincolante, è privo del suddetto carattere.

III — Sul merito del ricorso

Il ricorso dovrà ritenersi fondato qualora si accerti che « in violazione del ... trattato, il Consiglio ... [si è astenuto] dal pronunciarsi ». La dichiarazione di carenza dipende, quindi, soltanto dalla possibilità di desumere dal trattato un obbligo di agire sufficientemente preciso, che non sia stato adempiuto dal Consiglio.

1. *Esistenza di un obbligo giuridico relativo all'instaurazione di una politica comune dei trasporti*

1.1. Argomenti dedotti dai partecipanti al procedimento

Tutti i partecipanti al procedimento sono concordi nel ritenere che non esiste una politica comune dei trasporti ai sensi degli art. 3, lett. e), e 74, cioè nel senso di un complesso e coerente sistema di norme avente lo scopo di creare per le attività di trasporto, nell'intero ambito della Comunità, condizioni analoghe a quelle di un mercato interno. Il punto fra loro controverso è soltanto se tale situazione, che il convenuto — secondo i termini da esso stesso usati — non contesta, bensì deplora, debba imputarsi ad una carenza, contrastante col trattato, da parte del Consiglio.

Tutti i partecipanti al procedimento, basandosi sul primo capo della domanda nella sua formulazione originaria, hanno svolto ampie considerazioni in merito alla questione del se il trattato CEE imponga al Consiglio un obbligo sufficientemente determinato quanto all'instaurazione di una politica comune dei trasporti e se, valutata alla stregua di tale obbligo, l'attività finora compiuta dal Consiglio consenta di dichiarare una carenza di questo, costitutiva di una violazione del trattato.

Dopo che, nel corso del procedimento, la domanda è stata precisata nel senso che si chiede ormai unicamente di dichiarare che il convenuto ha omesso, in violazione del trattato, di instaurare una politica comune dei trasporti, in particolare per non aver adottato le disposizioni comuni da emanare entro la fine del periodo transitorio per i trasporti internazionali e per il cabotaggio di cui all'art. 75, n. 1, lettere a) e b), non è più necessario, in via di principio, affrontare la problematica generale relativa all'esistenza

del diritto di ottenere l'instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti ed in particolare la fissazione del quadro di detta politica.

Tuttavia, ritengo opportuno fare alcune osservazioni preliminari in merito al problema generale del se dal trattato CEE risulti un *obbligo* sufficientemente determinato e tale da poter essere fatto valere in giudizio quanto all'*instaurazione di una politica comune dei trasporti*, il quale consenta la dichiarazione di una carenza contrastante col trattato. A mio avviso non si può negare e, se non mi sbaglio, non viene negato neppure dal Consiglio, che l'instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti rientra fra i compiti della Comunità. Inoltre, mi sembra incontestabile che l'emanazione delle relative disposizioni comuni incomba sostanzialmente, a norma del trattato, a tutte le istituzioni della Comunità e quindi, in particolare, anche al Consiglio. Ciò si desume già dall'art. 3, lett. e), del trattato CEE, secondo cui l'azione della Comunità ai sensi dell'art. 2 importa fra l'altro, alle condizioni stabilite dal trattato e secondo il ritmo da questo previsto, l'instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti. I partecipanti al procedimento sembrano inoltre essere d'accordo anche sul fatto che un concreto obbligo del convenuto quanto all'instaurazione di detta politica non può desumersi *soltanto* da questa norma, bensì al massimo, come risulta dallo stesso tenore letterale di questa, da tutte le norme del trattato che si riferiscono ai trasporti.

Le opinioni dei partecipanti al procedimento cominciano però a divergere di fronte alla questione del se dal complesso delle suddette norme risulti un *obbligo giuridico sufficientemente determinato*, relativamente all'instaurazione di una politica comune dei trasporti, tale da consentire la dichiarazione di una carenza del Consiglio costitutiva di una violazione del trattato.

Il ricorrente e la Commissione sostengono che un obbligo giuridico relativo all'instaurazione di una politica comune dei trasporti risulta tanto dalla lettera delle relative disposizioni, quanto dalle finalità e dal sistema del trattato. Il testo dell'art. 3, lett. e), congiuntamente con le altre disposizioni del trattato per la materia di cui trattasi, e cioè con gli artt. 61, 74, 75 e 84, n. 2, deporrebbe chiaramente nel senso dell'esistenza di un obbligo giuridico generale di instaurare una politica comune nel settore dei trasporti, per tutti e cinque i modi di trasporto menzionati nell'art. 84, vale a dire per i trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili, nonchè per la navigazione marittima ed aerea.

Secondo il *ricorrente* l'obbligo di fissare un quadro vincolante di detta politica risulta in particolare dall'art. 74 del trattato, che presuppone logicamente un siffatto orientamento globale, per evitare un comportamento non coordinato o contraddittorio della Comunità. Le *basi* della politica comune avrebbero dovuto esser state poste, a norma dell'art. 8, n. 7, del trattato, *entro la fine del periodo transitorio.*

La *Commissione*, invece, è del parere che in base al trattato *non esiste alcun obbligo* giuridico di fissare *entro la fine del periodo transitorio* il quadro della politica comune dei trasporti. Per il resto, tuttavia, essa condivide la tesi del ricorrente, secondo cui le competenti istituzioni della Comunità sono giuridicamente tenute ad adempiere, *entro un congruo termine*, l'obbligo generale relativo all'instaurazione di una siffatta politica. Ora, a suo avviso, *questo termine* è nel frattempo *scaduto*, anche se per l'emanazione di « ogni altra utile disposizione » ai sensi dell'art. 75, n. 1, lett. c), a differenza di quanto avviene per i provvedimenti basati sulle lettere a) e b), non è espressamente stabilito al-

cun termine. La circostanza che il trattato stesso detti specifiche norme per i trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili, mentre, secondo l'art. 84, n. 2, la creazione di un adeguato regime per la navigazione marittima ed aerea è rimessa a future decisioni del Consiglio, potrebbe giustificare, secondo la Commissione, il fatto che per la navigazione marittima ed aerea l'emanazione di provvedimenti che rappresentano elementi essenziali della politica comune sia sottoposta ad un termine più lungo di quello impartito per gli altri modi di trasporto. Tuttavia, il fatto che sono trascorsi più di 25 anni dall'entrata in vigore del trattato, l'adesione di nuovi Stati membri essenzialmente dipendenti dalla navigazione marittima per il commercio intracomunitario, la presenza, fra gli Stati membri, di vari paesi che si collocano in posizione di rilievo nel settore navale, nonché l'importanza del traffico aereo, fanno pensare che sia nel frattempo scaduto anche il termine entro il quale avrebbero dovuto esser state emanate specifiche disposizioni per la navigazione marittima ed aerea.

Dal canto suo, il convenuto, dopo aver fatto un'analisi delle disposizioni rilevanti, giunge a concludere che il trattato non gli impone alcun obbligo giuridico quanto alla fissazione di un *quadro* vincolante della politica comune dei trasporti. A suo avviso, in base al trattato non esiste nemmeno un obbligo giuridico sufficientemente chiaro e preciso, quanto al contenuto e ai termini, per l'instaurazione di una politica comune dei trasporti, riguardo al quale sarebbe possibile dichiarare una violazione del trattato per carenza. Le norme relative ai trasporti indicherebbero, infatti, soltanto un orientamento da seguire, ma non stabilirebbero in sostanza *né lo scopo* da raggiungere, *né il momento* in cui tale scopo dovrebbe essere raggiunto. Ancor più che nel settore della politica agricola comune, l'emanazione di disposizioni comunitarie implica, per quanto riguarda i trasporti, una valutazione di situazioni economiche complesse, il che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, giustifica un ampio potere discrezionale e non consente, quindi, la dichiarazione di una carenza contrastante col trattato. In tale contesto il Consiglio sostiene ch'esso non agisce in modo illegittimo, né supera i limiti della propria competenza qualora, a causa di difficoltà che possono essere provate, non si pronunci entro un dato termine. Lo stesso varrebbe, in particolare, anche per le disposizioni di cui all'art. 75, n. 1, lett. c), e all'art. 84, n. 2, per le quali è espressamente attribuito al Consiglio un ampio margine di discrezionalità.

1.2. Valutazione giuridica

In merito a questi argomenti devo dire quanto segue: con il ricorrente e con la Commissione, ritengo anch'io che dal combinato disposto dell'art. 3, lett. e), e delle norme contenute nel titolo IV del trattato, relativo ai trasporti, si desuma un obbligo del Consiglio quanto all'instaurazione di una politica comune in tale settore.

1.2.1. Già in base alla *lettera* dell'art. 3, lett. e), secondo cui l'azione della Comunità « importa » — (« umfasst »); particolarmente chiara, al riguardo, è la versione inglese « shall include » — l'instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti, si può ritenere che questa norma non contenga solo una generica enunciazione programmatica, giuridicamente non vincolante, e che invece l'art. 3, come è stato sottolineato dalla Corte nella sentenza *Continental Can*[9], « considera il perseguimento degli scopi da esso enunciati come indispensabile per l'adempimento dei compiti affidati alla

9 — Sentenza 21 febbraio 1973, causa 6/72, Europemballage Corporation e Continental Can Company Inc/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1973, pag. 215.

Comunità ». Nella sentenza *Charmasson* [10], la Corte ha inoltre affermato, con riguardo alla politica agricola menzionata nell'art. 3, lett. d), che la mancanza di una siffatta politica « è incompatibile con l'imperativo di cui all'art. 3, lett. d), del trattato ». Infine, nella sentenza *Schumalla* [11], la Corte ha dichiarato che l'armonizzazione di determinate disposizioni nazionali che incidono sulla concorrenza nel settore dei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili « rientra fra gli obiettivi della Comunità, definiti all'art. 3 del trattato ». In tale sentenza si considera poi che una siffatta armonizzazione implica l'adozione di « norme comuni » e « costituisce un elemento essenziale della politica comune dei trasporti la cui instaurazione risponde agli imperativi di cui all'art. 3, lett. e), del trattato e rientra tra i fondamenti della Comunità » (pag. 2317).

Col convenuto, si deve tuttavia ammettere che il contenuto dell'obbligo in questione va determinato, come si desume dalla formula « ... alle condizioni e secondo il ritmo previsto dal presente trattato » e come è stato confermato dalla Corte nella sentenza *Casati* [12], in conformità alle specifiche disposizioni sui trasporti, che figurano nel titolo IV del trattato.

Secondo l'art. 74, gli Stati membri perseguono gli obiettivi del trattato, per quanto riguarda la materia disciplinata da detto titolo, nel quadro di una politica comune dei trasporti. Questa norma presuppone logicamente, come a ragione sottolineano il ricorrente e la Commissione, l'esistenza di una politica comune dei trasporti, e quindi la necessità di svilupparla, per far sì che gli Stati membri possano a loro volta agire nel quadro di detta politica. La Corte ha confermato questo punto di vista in particolare nella sentenza *Trinon* [13], nella quale ha ritenuto che, secondo l'art. 75, il Consiglio è tenuto a stabilire, nell'ambito della politica comune dei trasporti prevista dall'art. 74, fra l'altro, le norme comuni di cui all'art. 75, n. 1, lett. a). Il fatto che tale obbligo non vale soltanto per le norme contemplate dall'art. 75, n. 1, lettere a) e b), è stato confermato in particolare nella sentenza *Schumalla* [11] nella quale è detto che, a norma dell'art. 75, n. 1, lett. c), del trattato, « il Consiglio deve ... stabilire, ai fini dell'applicazione dell'art. 74 e tenuto conto degli aspetti peculiari dei trasporti, oltre le norme e condizioni di cui alle lettere a) e b), « ogni altra utile disposizione » (pag. 2317).

Una indiretta conferma del relativo obbligo si può trovare, infine, anche nell'art. 61, n. 1, del trattato CEE, il quale dispone che la *libera circolazione dei servizi*, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti. Questa norma di rinvio sarebbe incomprensibile se l'attuazione della libera circolazione dei servizi nell'importante settore economico costituito dai trasporti fosse rimessa all'arbitrio del convenuto.

1.2.2. Il fatto che il trattato impone un obbligo giuridico quanto all'instaurazione di una politica comune dei trasporti risulta inoltre, come pure viene giustamente sottolineato dal ricorrente e dalla Commissione, da una *analisi sistematica* del trattato e degli scopi da questo perseguiti.

10 — Sentenza 10 dicembre 1974, causa 48/74, Charmasson/Ministro dell'economia e delle finanze, Racc. 1974, pag. 1383.

11 — Sentenza 28 novembre 1978, causa 97/78, Fritz Schumalla, Racc. 1978, pag. 2311.

12 — Sentenza 11 novembre 1981, causa 203/80, procedimento penale a carico di Guerrino Casati, Racc. 1981, pag. 2595.

13 — Sentenza 30 novembre 1982, causa 12/82, Pubblico ministero/Joseph Trinon, Racc. 1982, pag. 4089.

La politica comune dei trasporti è una delle due politiche settoriali espressamente previste dal trattato, mediante le quali devono essere raggiunti gli scopi fondamentali enunciati dall'art. 2. Manifestamente, il motivo determinante per cui la suddetta politica è stata espressamente ancorata al trattato risiede nell'importanza economica del settore dei trasporti, strettamente connesso alla creazione di un mercato comune ed in particolare alla realizzazione della libera circolazione delle merci. L'interdipendenza fra gli obiettivi del trattato enunciati nell'art. 2 e la politica dei trasporti è messa in rilievo in particolare dall'art. 74, che fa menzione degli obiettivi del trattato. Lo stesso vale per l'art. 75, n. 3, in cui è detto che il Consiglio, nello stabilire determinati principi del regime dei trasporti, deve aver riguardo alla necessità di un adattamento allo sviluppo economico determinato dall'instaurazione del mercato comune. Il Consiglio ha riconosciuto questa necessità nell'ultimo punto del preambolo e nell'art. 15, seconda frase, della propria decisione 13 maggio 1965 (GU 1965, pag. 1500).

L'inclusione delle norme sui trasporti nel trattato stesso è anche dovuta, evidentemente, al fatto che il settore dei trasporti, come quello agricolo, è fortemente caratterizzato da interventi statali (ad esempio, pianificazione del mercato, sovvenzioni pubbliche e proprietà dello Stato). Di fronte a queste peculiarità, non sono sufficienti provvedimenti di liberalizzazione, ma è inoltre necessario, in particolare per evitare distorsioni di concorrenza, un intervento attivo. Sarebbe tuttavia contrario alle suddette finalità del trattato che l'instaurazione di una politica comune dei trasporti, anche a prescindere dagli *specifici* obblighi imposti dall'art. 75, fosse completamente rimessa alla discrezionalità del convenuto.

1.2.3. Sono d'accordo con il ricorrente e con la Commissione anche quando sostengono che l'obbligo di instaurare una politica comune dei trasporti non si limita ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili, ma si estende in via di principio anche alla *navigazione marittima ed aerea.* Secondo l'art. 84, n. 1, le disposizioni del titolo IV si applicano ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili. Secondo il n. 2 dello stesso articolo, il Consiglio *può* decidere *all'unanimità se,* in *quale misura* e *con quale procedura* dovranno essere adottate opportune disposizioni per la navigazione marittima ed aerea. In base alla lettera di questa norma si potrebbe a prima vista concludere che per il convenuto non esiste alcun obbligo di emanare disposizioni per la navigazione marittima ed aerea e che, perciò, il Consiglio è assolutamente libero di decidere se, in qual misura e con quale procedura saranno emanate opportune disposizioni per questi modi di trasporto. A tale interpretazione osta tuttavia il fatto che le considerazioni svolte in precedenza seguendo un metodo sistematico sono necessariamente valide, per analogia, anche per la navigazione marittima ed aerea. Soprattutto dopo l'ampliamento della Comunità, questi due tipi di trasporto hanno, come è stato dimostrato in modo convincente dalla Commissione, notevole importanza economica e sono inoltre strettamente connessi agli altri settori del mercato comune.

Questa connessione ha indotto, in definitiva, la Corte di giustizia ad affermare, nella *causa 167/73*[4] Commissione/Repubblica francese), che l'art. 84, n. 2, non esclude l'applicazione del trattato ai modi di trasporto menzionati in tale norma. Questa, secondo detta sentenza, è unicamente intesa a chiarire che le disposizioni specifiche del titolo relativo ai trasporti non si applicano

4 — Sentenza 4 aprile 1974, causa 167/73, Commissione/Repubblica francese, Racc. 1974, pag. 359.

automaticamente alla navigazione marittima ed aerea. Ne consegue, secondo la Corte, che questi modi di trasporto, benché siano sottratti, finché il Consiglio non avrà deciso altrimenti, alle norme del titolo IV relative alla politica comune dei trasporti, *restano soggetti*, alla stessa guisa degli altri modi di trasporto, *alle norme generali del trattato*. Ora, fra queste rientra anche l'art. 3, lett. e).

Ciò significa che l'obbligo generale imposto dal trattato al convenuto per quanto riguarda l'instaurazione di una politica comune dei trasporti si estende anche alla navigazione marittima ed aerea, e che il convenuto può decidere discrezionalmente soltanto se e in qual misura intenda discostarsi, per questi due tipi di trasporto, dalle disposizioni del titolo IV.

La Corte ha indi chiarito che l'applicazione delle norme relative alla *libera circolazione dei lavoratori* nel settore dei trasporti costituisce per gli Stati membri non una facoltà, ma un obbligo. Ciò posto, sarebbe in definitiva difficilmente comprensibile che il convenuto potesse decidere del tutto liberamente se la *libera prestazione dei servizi* debba o meno essere garantita nel settore della navigazione marittima ed aerea.

1.2.4. Riassumendo, si deve perciò constatare che il trattato impone alle istituzioni (art. 4) l'*obbligo* di instaurare una politica comune dei trasporti, obbligo il cui contenuto dev'essere determinato tenendo conto di tutte le disposizioni del trattato e in particolare di quelle relative ai trasporti, nonché del sistema del trattato.

1.2.5. Circa il *contenuto* di tale obbligo generale, il Parlamento ha originariamente sostenuto che il trattato esige la fissazione di scopi e principi di una politica comune dei trasporti sotto forma di un *quadro* che costituisca la base necessaria per l'adozione di provvedimenti di attuazione. Come ho già detto trattando della ricevibilità, il Parlamento ha tuttavia rinunciato, nel corso del procedimento, ed a mio avviso per validi motivi, a difendere questa tesi. Per quanto auspicabile possa essere la fissazione di tale quadro, tra le norme relative a trasporti non ve ne è alcuna, a differenza di quanto si può constatare per la libertà di stabilimento (art. 54, n. 1), per la libera prestazione dei servizi (art. 63, n. 1) e per l'agricoltura (art. 43), che preveda la fissazione di detto quadro, sia pure con un procedimento in più tappe. L'art. 74, nel quale si parla del « quadro di una politica comune dei trasporti », dev'essere inteso, come sottolineano anche il Consiglio e la Commissione, soltanto nel senso che gli Stati membri sono tenuti a perseguire gli obiettivi del trattato nell'ambito di un contesto comunitario di politica dei trasporti, devono cioè cooperare al fine di porre in essere una politica comune dei trasporti e non devono perseguire isolatamente scopi nazionali e probabilmente divergenti in materia di politica dei trasporti. Poiché un siffatto contesto non è previsto per il settore della politica dei trasporti, ne consegue, a contrario, che il trattato lascia alle istituzioni della Comunità la possibilità di scegliere un approccio sistematico, implicante ben precise tappe, ovvero un approccio pragmatico, per la graduale realizzazione della politica comune dei trasporti, purché il risultato risponda all'esigenza, posta dal trattato, di una politica coerente, che serva agli scopi fondamentali del trattato e con la quale vengano adempiuti gli specifici obblighi derivanti dalle norme relative ai trasporti.

1.2.6. Per quanto riguarda ancora il contenuto di questo obbligo di instaurare una politica comune dei trasporti, condivido l'opinione del convenuto secondo cui il *dovere*

giuridico di cui trattasi *non è sufficientemente determinato* per costituire la base della dichiarazione giurisdizionale di una carenza contrastante col trattato. In tal senso depone anzitutto la circostanza che le norme del titolo IV, a differenza di quelle del titolo II, riguardanti l'agricoltura, non contengono alcuna specifica indicazione di finalità (art. 39), né alcuno scadenzario per l'instaurazione di una siffatta politica (art. 40, 43), e non mettono a disposizione, né prevedono in modo sufficientemente preciso, i mezzi per la realizzazione di tale risultato (artt. 40, 41). È evidente che gli autori del trattato, data la complessità della materia, e in particolare a causa della diversa configurazione della politica dei trasporti nei vari Stati membri e dell'innegabile connessione con altre politiche, hanno volutamente rinunciato a precisare il contenuto dell'obbligo di instaurare una politica comune dei trasporti e concepito questa parte del trattato, come viene ammesso anche dal ricorrente, come un « pactum de contrahendo ». Benché sia possibile — come sostengono il ricorrente e la Commissione — desumere certi elementi di determinazione dalla lettera, dal sistema e dalle finalità del trattato, non si può contestare che il Consiglio dispone in questo campo di un potere discrezionale molto ampio. Ciò è comprovato fra l'altro dalla circostanza che il trattato — a prescindere dall'art. 75 — non contempla alcun determinato atto giuridico, alcun determinato procedimento di decisione e di votazione, né stabilisce espressamente alcun termine. Il Consiglio, perciò, dispone, a norma dell'art. 145 del trattato CEE, di un potere di decisione per il raggiungimento di questi scopi, senza essere tenuto a seguire il procedimento disciplinato, per il caso che l'iniziativa spetti alla Commissione, dall'art. 149. Ne consegue che anche i vari atti — comunicazioni e memoranda — elaborati dalla Commissione e dal ricorrente, atti che incontestabilmente costituiscono modelli di un progetto globale, non sono stati tuttavia presentati come proposte vincolanti per l'emanazione di decisioni aventi forza vincolante e possono, sì, essere considerati come un tentativo di determinazione dell'obbligo generale relativo all'instaurazione di una politica dei trasporti, ma non fanno sorgere alcun obbligo per il Consiglio. La stessa cosa deve dirsi per le molteplici definizioni della politica comune dei trasporti prospettate dal Parlamento e dalla Commissione, nelle quali, per di più, i vari obiettivi di una siffatta politica sono descritti solo genericamente.

1.2.7. Inoltre, alla dichiarazione di una carenza contrastante col trattato per quanto riguarda l'instaurazione della suddetta politica osta in particolare il fatto che il trattato CEE non stabilisce precisi termini. L'art. 8, n. 7, il quale dispone che, fatte salve le eccezioni o deroghe previste dal trattato stesso, la fine del periodo transitorio costituisce il termine ultimo per l'entrata in vigore del complesso di norme previste e per l'attuazione dell'insieme delle realizzazioni richieste dall'istituzione del mercato comune, non è rilevante in proposito. L'art. 75, n. 2, stabilisce infatti espressamente che soltanto le norme di cui al n. 1, lettere a) e b), da considerare elementi essenziali di una politica comune dei trasporti, devono essere emanate durante il periodo transitorio. Ne consegue, a contrario, che per l'adozione degli altri provvedimenti necessari per porre in essere una politica comune dei trasporti non esiste, in via di principio, alcuna espressa limitazione temporale. Data l'interdipendenza fra lo sviluppo di una politica comune dei trasporti ed il funzionamento del mercato comune, si deve tuttavia riconoscere che il ricorrente e la Commissione hanno ragione quando sostengono che non può essere rimessa completamente all'arbitrio del convenuto la decisione *sul momento* dell'instaurazione di detta politica.

1.2.7.1. Lo stesso deve valere, in via di principio, anche per l'obbligo del convenuto di emanare ogni altra utile disposizione, ai sensi dell'art. 75, n. 1, lett. c). Anche se questo obbligo si configura in modo più concreto che non l'obbligo generale di instaurare una politica comune dei trasporti, detta norma offre però al Consiglio un ampio margine di discrezionalità nello stabilire quali provvedimenti di attuazione esso ritenga opportuni. Inoltre, questo obbligo, contrariamente a quello riguardante le norme di cui all'art. 75, n. 1, lettere a) e b), non è neppure determinato dalla scadenza del periodo transitorio.

1.2.7.2. Infine, le stesse considerazioni valgono, *a fortiori*, anche per l'obbligo di emanare disposizioni ai sensi dell'art. 84, n. 2. Poiché, secondo questa norma, la creazione di un regime adeguato per la navigazione marittima ed aerea a complemento delle disposizioni generali del trattato è lasciata in tutto e per tutto al Consiglio, per l'emanazione dei provvedimenti che costituiscono elementi essenziali di una politica comune riguardo a questi modi di trasporto dovrebbe, in ogni caso, essere ammesso un termine più lungo che per i trasporti cui si riferisce il titolo IV.

1.2.8. Nell'esaminare la questione del termine che può essere considerato adeguato per far sorgere un obbligo di agire a carico del convenuto, si deve tener conto, anzitutto, del fatto che l'elaborazione di una politica comune dei trasporti non può avvenire, in ragione dei continui cambiamenti della situazione economica, tecnica e sociale, se non nell'ambito di un permanente processo evolutivo. Inoltre, in tale contesto, si deve tener conto della possibilità che, per il dinamismo del processo d'integrazione, mutino anche le esigenze del mercato comune. Per accertare quale sia il termine adeguato, ritengo quindi necessario, da un lato, valutare le esigenze del mercato comune e, dall'altro, soppesare la necessità di adottare i provvedimenti di attuazione ed i relativi rischi. Poiché il convenuto dispone di un ampio potere discrezionale, tanto per la determinazione del contenuto dei provvedimenti da emanare, quanto per la decisione circa il momento della loro entrata in vigore, non ritengo *provato con sufficiente certezza* che il Consiglio abbia, per ora, superato i limiti del suo potere discrezionale e conseguentemente violato il trattato.

2. *Esistenza di un obbligo giuridico relativo all'emanazione di disposizioni ai sensi dell'art. 75, n. 1, lettere a) e b)*

Dopo queste considerazioni generali in merito all'obbligo, risultante dal trattato, di instaurare una politica comune dei trasporti, si deve ora prendere in esame l'art. 75, n. 1, lettere a) e b), sul quale, stando alla domanda quale si configura alla fine della fase orale del procedimento, è propriamente incentrato il ricorso per carenza proposto nella fattispecie.

2.1. Argomenti dedotti dai partecipanti al procedimento

Come già detto, il ricorrente sostiene che il convenuto non avrebbe posto in essere il livello minimo di politica comune dei trasporti richiesto dalle suddette norme. I provvedimenti che in base a queste sono stati finora adottati sarebbero soltanto sporadici e non rappresenterebbero un progetto coerente di politica dei trasporti. Contravvenendo al chiaro e univoco imperativo contenuto nell'art. 75, n. 1, lettere a) e b), il Consiglio avrebbe omesso in particolare di pronunciarsi sulle proposte della Commissione — di cui alcune presentategli ormai da anni — basate su tali norme. Di conseguenza, a suo avviso, la politica comune dei trasporti presenta notevoli lacune, in particolare per quanto riguarda l'armonizzazione sociale, fiscale e tecnica, necessaria per la creazione

di un vero mercato comune dei trasporti, e nel settore delle indispensabili infrastrutture. Il potere discrezionale che le suddette norme attribuiscono al Consiglio riguarda, al massimo, la determinazione del contenuto dei provvedimenti da adottare e la fissazione della data della loro entrata in vigore, entro il termine indicato dall'art. 75, n. 2. Il Consiglio, non essendosi valso in alcun modo del potere discrezionale spettantegli — e non avendo così adempiuto l'obbligo derivante dalla norma summenzionata —, ha in ogni caso agito abusivamente. Tanto il ricorrente quanto la Commissione sono del parere che difficoltà relative all'adozione di decisioni su problemi complessi non possono valere come giustificazione del fatto che il convenuto ha omesso di emanare, entro i termini impartiti dal trattato e secondo le procedure da questo previste, le necessarie disposizioni.

Il convenuto concorda in via di principio col ricorrente e con la Commissione quanto al fatto che l'art. 75, n. 1, concreta in un obbligo giuridico di fare le indicazioni contenute negli art. 3, lett. e), e 74. Esso ammette inoltre che non tutte le « disposizioni possibili o necessarie » ai sensi dell'art. 75, n. 1, lettere a) e b), sono state emanate. Infine, nel corso del procedimento, esso ha più volte dichiarato la propria volontà di completare le normative già adottate in senso conforme al mandato conferitogli dal trattato, al fine di giungere ad un mercato comune dei trasporti nel quale domini per quanto possibile la libera concorrenza nell'interesse delle imprese di trasporto. Tuttavia, secondo il convenuto, l'obbligo di agire fondato sull'art. 75, n. 1, è così impreciso nel suo contenuto ed implica un così ampio margine di discrezionalità da non poter costituire la base di un ricorso per carenza. A suo avviso, la norma in questione stabilisce unicamente, nel senso più ampio, condizioni di cornice per eventuali decisioni, riservandogli il diritto di decidere in proposito.

A sostegno di questa tesi, il convenuto deduce in sostanza che il suo obbligo riguarda soltanto, secondo la lettera dell'art. 75, n. 1, l'emanazione delle disposizioni necessarie « avuto riguardo agli aspetti peculiari dei trasporti ». Con questa formula, non solo gli viene attribuito un margine discrezionale particolarmente ampio, ma inoltre gli viene imposto l'obbligo di tener conto di specifici dati di fatto, in particolare strutturali, che caratterizzano il settore di cui trattasi. Ora, come era già apparso chiaramente durante i negoziati per la conclusione del trattato, gli orientamenti dei vari Stati membri in materia di politica dei trasporti presentano, in particolare a causa delle diverse condizioni geografiche, economiche e politiche, enormi divergenze. Inoltre, si dovrebbe tener conto del fatto che anche le imprese di trasporto, data la natura delle prestazioni che devono fornire, sono particolarmente sensibili a provvedimenti che modifichino ex abrupto la situazione del mercato. A ciò aggiungasi che, in ragione della diversa struttura dei sistemi nazionali di trasporto, le imprese del settore, che si trovano in reciproca concorrenza, presentano grandissime differenze per quanto riguarda le loro dimensioni e la loro redditività. Non soltanto risulta diverso il rapporto tra le aziende ferroviarie, che godono di sovvenzioni statali, e le imprese di trasporto su strada, ma inoltre, negli ultimi tempi, anche la redditività di queste ultime si è sviluppata diversamente, nei vari Stati membri, in funzione della diversa politica nei confronti delle ferrovie. Una liberalizzazione del traffico stradale fra gli Stati membri deve tener conto di questa situazione di partenza e, data la necessità di elevati investimenti e considerate le ripercussioni sulla politica del lavoro e sulla politica economica in generale, può avvenire solo gradualmente e richiede un certo tempo. La liberalizzazione del traffico stradale internazionale presuppone inoltre, in particolare per assicurare la parità nelle condizioni di concorrenza fra imprese dei vari Stati membri, che sia stata attuata una armonizzazione della partecipazione delle imprese ai

costi di infrastruttura. Per le ferrovie, il Consiglio deve tener conto anche del fatto che, in quasi tutti gli Stati membri, esse sono in deficit e dipendono da sovvenzioni erogate con fondi pubblici, che dovrebbero essere usati nell'interesse economico generale.

Infine, la politica comune dei trasporti non può nemmeno essere realizzata senza che si tenga conto delle ripercussioni su altre finalità politiche ed economiche. L'interdipendenza fra il settore dei trasporti ed altri settori economici, in particolare la politica regionale, la politica sociale, quella dell'ambiente e quella dell'energia, è stata espressamente riconosciuta dalla Commissione nella comunicazione dell'ottobre 1973.

Con queste premesse, secondo il Consiglio, non ci si poteva ragionevolmente aspettare di poter raggiungere nei primi anni di esistenza della Comunità quell'adeguamento delle strutture nazionali di trasporto che avrebbe permesso la liberalizzazione del traffico internazionale ed il libero stabilimento dei vettori. Perciò non si può presumere che gli autori del trattato abbiano voluto imporre l'obbligo vincolante di emanare, entro il periodo transitorio, le norme di cui all'art. 75, n. 1, lettere a) e b). Detto termine può quindi essere concepito, al massimo, come un termine ordinatorio.

Se, come si deve ammettere, a quasi 14 anni dalla scadenza del periodo transitorio i progressi nella realizzazione di una politica comune dei trasporti appaiono a prima vista insufficienti, ciò è dovuto, secondo il Consiglio, alla reciproca connessione dei problemi e non alla sua mancanza di volontà di progredire. In ogni caso, non si può affermare ch'esso abbia abusato del proprio potere discrezionale relativo all'opportunità o meno di una decisione, se ha finora soprasseduto, in conformità a quanto impostogli dall'art. 75 in considerazione delle peculiarità del settore dei trasporti, a pronunciarsi sulle proposte in questione. Si dovrebbe invece riconoscere ch'esso dispone di un ampio potere discrezionale quanto all'adottare, a seconda delle priorità, una decisione o anche al rinviarla finché non sussistano i necessari presupposti. In proposito, il convenuto contesta l'affermazione del ricorrente secondo cui non sarebbe stata adottata alcuna decisione, in quanto si sarebbe cercato di raggiungere l'unanimità, pur essendo possibile decidere a maggioranza qualificata. A suo avviso, il ricorrente perde di vista il fatto che, in primo luogo, a norma dell'art. 75, n. 3, in deroga alla procedura prevista dal n. 1, le disposizioni riguardanti i principi del regime dei trasporti e la cui applicazione potrebbe gravemente pregiudicare il tenore di vita e l'occupazione in talune regioni, come pure l'uso delle attrezzature relative ai trasporti, devono essere emanate all'unanimità. In secondo luogo, l'unanimità è necessaria in tutti i casi in cui il Consiglio intenda discostarsi dalle proposte della Commissione e questa non le abbia modificate in conformità al risultato delle trattative in seno al Consiglio. In generale, nel valutare il suo comportamento, non si dovrebbe trascurare il fatto che, in base alle disposizioni del trattato, il Consiglio è composto dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, respon-

sabili a loro volta dinanzi ai rispettivi Parlamenti. Il trattato stesso mira anzi a garantire la loro facoltà di far valere, nell'ambito del Consiglio, la posizione del rispettivo governo. Il Consiglio doveva quindi tener conto anche delle divergenze esistenti fra i vari Stati membri ed esaminare accuratamente se l'opposizione ai provvedimenti per i quali esisteva una maggioranza qualificata non avrebbe ostacolato o addirittura resa impossibile la loro attuazione. Il Consiglio è l'organo in cui si devono conciliare le diverse opinioni ed esigenze. Esso non può imporre la conciliazione, bensì unicamente tentare di raggiungerla; ma non può farlo tramite decisioni, scavalcando, per così dire, i singoli governi. Le condizioni enumerate nell'art. 75, n. 1, sono quindi intese ad assicurare che il Consiglio, organo incaricato della funzione legislativa, non imponga vincoli di diritto comunitario prima che si siano creati i presupposti in base ai quali gli Stati membri possano garantire l'adempimento degli obblighi ad essi imposti. Di fronte a questa realtà risulta inconsistente il richiamo del Parlamento e della Commissione ai pretesi obblighi derivanti al convenuto dall'art. 5 del trattato, che è destinato unicamente agli Stati membri. Volendo criticare i risultati dei lavori nel settore dei trasporti, il ricorrente avrebbe dovuto rivolgere le sue critiche non già contro il convenuto, ma contro i governi degli Stati membri.

In base a queste considerazioni, il convenuto giunge a concludere di non aver abusato del proprio potere discrezionale. Ora, a suo avviso, la Corte di giustizia potrebbe dichiarare una carenza contrastante col trattato soltanto qualora l'inattività non possa essere giustificata sotto alcun ragionevole punto di vista.

2.2. Valutazione giuridica

2.2.1. In merito a questi argomenti si deve preliminarmente osservare che la stessa *lettera* dell'art. 75, n. 1, si oppone abbastanza chiaramente alla tesi sostenuta dal convenuto, secondo cui questa norma non imporrebbe un obbligo di agire entro un dato termine, ma costituirebbe soltanto una generica enunciazione programmatica, la cui attuazione sarebbe esclusivamente rimessa, quanto all'oggetto e al tempo, alla discrezionalità del Consiglio. Detta norma contiene un chiaro comando nei confronti del Consiglio, quando dispone che, ai fini dell'applicazione dell'art. 74 e avuto riguardo agli aspetti peculiari dei trasporti, il Consiglio *stabilisce* (wird der Rat ... festlegen o erlassen), le Conseil ... établit, the Council shall ... lay down, stelt de Raad vast, fastsætter Rådet, τό Συμβούλιο ... θεσπίζει), deliberando all'unanimità fino al termine della, seconda tappa e a maggioranza qualificata in seguito, su proposta della Commissione e previa consultazione del Comitato economico e sociale e dell'Assemblea, i provvedimenti indicati alle lettere a), b) e c).

2.2.2. Infine, se si considera il termine fissato nell'art. 75, n. 2, secondo cui le disposizioni menzionate al n. 1, lettere a) e b), *sono stabilite* (erlassen werden, sont arrêtées, shall be laid down, worden vastgesteld, fastsættes, θεσμίζονται) durante il periodo transitorio, dal trattato si desume che esiste un obbligo giuridico di agire, di contenuto definito. Dal testo di questa norma non si ricava, in ogni caso, alcuno spunto nel senso che potrebbe trattarsi, come sostiene il Consiglio, non già di una precisa imposizione di termini, ma di una norma semplicemente dispositiva.

Ad una siffatta interpretazione osta poi il fatto che, se il Consiglio fosse libero di stabilire il momento della propria azione indipendentemente da detto termine, la chiara disposizione temporale non avrebbe più *alcun senso*. In proposito si può accennare alla

sentenza *Defrenne II* [14], in cui la Corte ha espressamente affermato che né risoluzioni degli Stati membri né atti delle istituzioni possono modificare un termine stabilito dal trattato. Dalla circostanza che in determinate occasioni, come ad esempio nella sentenza *Kind* [15], la Corte ha riconosciuto, senza criticare la carenza del Consiglio, la legittimità di un regolamento col quale veniva istituita, tardivamente e dapprima soltanto in via provvisoria, un'organizzazione comune di mercato, non si può trarre l'illazione che il Consiglio abbia la facoltà di derogare a norme imperative del trattato.

2.2.3. Oltre ad un concreto scadenzario, l'art. 75 stabilisce anche un determinato *procedimento di decisione*, che è caratteristico pure per altri settori nei quali il Consiglio è tenuto ad agire. Ora, il diritto di iniziativa della Commissione, il diritto di consultazione del Comitato economico e sociale e del Parlamento, e la procedura di voto concretamente stabilita non avrebbero alcun senso qualora il Consiglio potesse decidere del tutto liberamente se ed eventualmente quando e con quale maggioranza far uso del proprio potere discrezionale.

Il fatto che l'art. 75, n. 1, lettere a) e b), impone al Consiglio un vero e proprio obbligo di fare uso del suo potere discrezionale entro il termine stabilito è confermato tra l'altro dalla circostanza che il trattato ammette la possibilità che, dopo la fine della seconda tappa, le relative disposizioni vengano adottate a maggioranza qualificata. L'unanimità è richiesta, secondo l'art. 75, n. 3, alle condizioni ivi previste, soltanto « in deroga » (in Abweichung, par dérogation, by way of derogation, in afwijking, under hensyntagen, κατά παρέκκλιση) a questo principio, e dunque ammessa in via eccezionale. Ma poiché, secondo la costante giurisprudenza della Corte, le eccezioni alla regola vanno interpretate in senso stretto, il Consiglio è tenuto a provare di volta in volta, nel caso concreto, che ricorrono i suddetti presupposti.

2.2.4. La tesi secondo cui l'art. 75, n. 1, impone obblighi che possono esser fatti valere in giudizio è confermata anche dall'*art. 76*. Questo dispone che gli Stati membri non possono « rendere meno favorevoli ... nei confronti dei vettori degli altri Stati membri rispetto ai vettori nazionali » le norme interne esistenti, « *fino a che non siano emanate le disposizioni di cui all'articolo 75, paragrafo 1* ». Una norma del genere ha senso soltanto qualora sia possibile farla valere in sede giurisdizionale, e questa possibilità esiste soltanto per le norme sufficientemente precise. L'obbligo derivante dall'art. 76 deve valutarsi alla stregua dell'art. 75, n. 1. Ne consegue che anche gli autori del trattato hanno considerato l'art. 75, n. 1, come una norma sufficientemente precisa e quindi tale da poter essere fatta valere in giudizio.

2.2.5. Concludendo, si deve constatare che in particolare il termine per l'adozione delle decisioni stabilito dal trattato, il procedimento di voto e la clausola di « standstill » dell'art. 76 provano che l'art. 75, n. 1, non contiene soltanto generiche enunciazioni programmatiche, ma impone invece al Consiglio l'obbligo di valersi del proprio potere discrezionale, al più tardi entro la fine del periodo transitorio. Da allora, esso è in mora nell'adempimento dei suoi obblighi.

14 — Sentenza 8 aprile 1976, causa 43/75, Gabrielle Defrenne/SA Sabena, Racc. 1976, pag. 455.

15 — Sentenza 15 settembre 1982, causa 106/81, Julius Kind KG/Comunità economica europea, Racc. 1982, pag. 2885.

Il Consiglio può adottare a maggioranza qualificata le decisioni da emanare a norma dell'art. 75, n. 2, durante il periodo transitorio. *A fortiori* ciò vale, come giustamente sottolinea in particolare la Commissione, una volta che questo termine sia già scaduto.

Direi anzi che il Consiglio è tenuto, qualora sia già in mora, a seguire il procedimento semplificato, cioè quello del voto a maggioranza qualificata, per porre fine il più presto possibile ad una illegittima omissione e ristabilire la legittimità.

2.2.6. Concordo inoltre col ricorrente e con la Commissione sul fatto che l'obbligo di agire incombente al Consiglio ai sensi dell'art. 75, n. 1, lettere a) e b), è, anche dal punto di vista sostanziale, *sufficientemente determinato* per consentire alla Corte una dichiarazione di carenza. Ciò vale in particolare per l'obbligo, sancito dall'art. 75, n. 1, lett. b), di fissare col procedimento ivi previsto, entro la fine del periodo transitorio, « le condizioni per l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro ». Da questa norma si desume che anche le imprese di trasporto non stabilite in uno Stato membro devono essere ammesse al trasporto interno nel territorio di tale Stato membro, e che a tale scopo il Consiglio deve stabilire tutte le condizioni necessarie, disponendo al riguardo di un margine di discrezionalità solo quanto alla dettagliata configurazione di tali condizioni.

Un po' meno precisa è la portata dell'obbligo di agire che deriva dall'art. 75, n. 1, lett. a). Secondo questa disposizione, il Consiglio è tenuto a stabilire « norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri ». Anche se questo obbligo è meno determinato di quello basato sull'art. 75, n. 1, lett. b), la suddetta norma non attribuisce tuttavia al Consiglio una discrezionalità illimitata quanto alla configurazione delle norme comuni di cui è prescritta l'emanazione.

2.2.6.1. In proposito condivido il punto di vista del ricorrente e della Commissione, i quali sostengono che un contenuto minimo di tale obbligo si ricava, in modo sufficientemente preciso, dal *trattato* stesso. Così come per la determinazione dell'obbligo generale del Consiglio relativo alla instaurazione di una politica comune dei trasporti, anche qui, per la determinazione di questo contenuto minimo, si deve far riferimento agli obiettivi generali del trattato. Ciò è stato espressamente confermato dalla Corte già nella sentenza emessa nella *causa 167/73*[4] Commissione contro Repubblica francese). La Corte ha dichiarato fra l'altro che l'art. 74, per la cui esecuzione il Consiglio deve adottare i provvedimenti indicati all'art. 75, nel menzionare gli obiettivi del trattato rinvia agli art. 2 e 3, alla cui attuazione concorrono in primo luogo i canoni fondamentali da applicarsi all'insieme dell'attività economica. Le norme relative alla politica comune dei trasporti — ha sottolineto la Corte — « lungi dal mettere in non cale questi canoni fondamentali, hanno per oggetto di applicarli e di completarli grazie ad azioni concertate di comune accordo ». Quindi, nei limiti in cui tali obiettivi possono venir perseguiti con i suddetti canoni generali, questi ultimi devono trovare applicazione. Ne consegue che la portata della politica comune dei trasporti va oltre la sola libertà di circolazione dei servizi.

4 — Sentenza 4 aprile 1974, causa 167/73, Commissione/Repubblica francese, Racc. 1974, pag. 359.

Analogamente, nella sentenza *Trinon* [13] la Corte ha ritenuto che l'attuazione degli art. 74 e 75 mira alla liberalizzazione degli scambi e all'instaurazione di un'economia di concorrenza nell'ambito della Comunità. Dal preambolo del trattato CEE e dall'idea stessa di politica comune dei trasporti essa ha poi desunto che la Comunità ha pure il compito di garantire l'equilibrio degli scambi e la lealtà della concorrenza, e che per il conseguimento di questi scopi il Consiglio può imporre obblighi e vincoli alle imprese di trasporto della Comunità.

Come ho già osservato, con l'instaurazione di una politica comune dei trasporti dev'essere realizzata anche la libertà nella prestazione dei servizi. L'art. 61 parla di *libera* circolazione dei servizi. Lo spirito di questa norma non può quindi consistere nell'escludere i trasporti, unico fra tutti gli altri settori economici, dal principio della libera circolazione dei servizi. La ratio della norma stessa risiede soltanto, come è stato confermato dalla Corte nella *causa 167/73* [4] Commissione contro Repubblica francese), nel fatto che « i trasporti si concretano precipuamente in prestazioni di servizi » e pertanto « è stato ritenuto necessario, in considerazione degli aspetti speciali di questo ramo d'attività, ... sottoporli ... ad un regime particolare ». Perciò, la libera prestazione dei servizi dev'essere realizzata anche nei settori cui si riferisce l'art. 75, n. 1, lettere a) e b). Essa costituisce, come la Corte ha sottolineato nella sentenza *Schumalla* [11] un elemento essenziale della politica comune dei trasporti.

2.2.6.2. Infine, lo stesso Consiglio, nella decisione destinata agli Stati membri in data 13 maggio 1965, n. 65/271/CEE, basata sugli art. 75 e 99 del trattato CEE e relativa all'armonizzazione di alcune disposizioni che incidono sulla concorrenza nel settore dei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili (GU del 24 maggio 1965, pag. 1500), ha precisato il contenuto dell'obbligo di agire di cui all'art. 75, n. 1. Nel preambolo di questa decisione, vincolante per gli Stati membri a norma dell'art. 189, 4° comma, del trattato CEE, è detto:

« ... uno degli obiettivi della politica comune dei trasporti dev'essere l'eliminazione delle disparità che possono falsare in misura sostanziale le condizioni di concorrenza fra i trasporti; ... di conseguenza, è necessario adottare misure di armonizzazione o di ravvicinamento riguardanti determinate disposizioni legislative, regolamentari o amministrative specifiche del settore dei trasporti; ... a livello comunitario tali misure devono riguardare, a seconda dei casi, tanto le relazioni tra i modi di trasporto quanto, all'interno di ciascuno di tali modi, le relazioni fra le imprese dei vari Stati membri ».

Perciò, secondo la decisione, entro i termini nella stessa indicati, e che scadevano tutti prima della fine del periodo transitorio, gli Stati membri erano tenuti

« — per quanto riguarda la fiscalità, a sopprimere le doppie imposizioni gravanti sugli autoveicoli, ad uniformare i regimi di franchigia del carburante contenuto nei serbatoi dei veicoli adibiti al trasporto, ad uniformare le basi di calcolo per l'imposta sugli autoveicoli, a riordinare le imposte specifiche applicabili ai trasporti di merci effettuati per conto proprio e per conto terzi e ad assoggettare le prestazioni di trasporto ad un futuro sistema comune di imposta sulla cifra d'affari;

4 — Sentenza 4 aprile 1974, causa 167/73, Commissione/Repubblica francese, Racc. 1974, pag. 359.

11 — Sentenza 28 novembre 1978, causa 97/78, Fritz Schumalla, Racc. 1978, pag. 2311.

13 — Sentenza 30 novembre 1982, causa 12/82, Pubblico ministero / Joseph Trinon, Racc. 1982, pag. 4089.

— per quanto riguarda gli interventi statali nel settore dei trasporti, a ridurre, nell'ambito del possibile, gli obblighi di servizio pubblico, a compensare equamente gli oneri derivanti dagli obblighi che saranno conservati e gli oneri derivanti da riduzioni tariffarie imposte per motivi sociali, a normalizzare la contabilità delle aziende ferroviarie, a realizzare l'autonomia finanziaria di tali aziende ed a definire il regime degli aiuti applicabili ai trasporti, tenuto conto degli aspetti peculiari di questo settore;

— per quanto riguarda i regimi sociali, a ravvicinare nel progresso le disposizioni specifiche relative alle condizioni di lavoro applicabili nel settore dei trasporti, ad unificare le disposizioni concernenti la composizione degli equipaggi, ad armonizzare le disposizioni relative agli orari di lavoro ed ai periodi di riposo, nonché ad armonizzare le normative sul lavoro straordinario e ad istituire un libretto che permetta un controllo individuale sull'osservanza delle disposizioni in materia di durata del lavoro ».

Inoltre, all'art. 14, la decisione prevedeva che il *Consiglio* avrebbe adottato le disposizioni necessarie per l'applicazione della decisione stessa (eccettuate quelle ivi indicate), in base agli art. 75 *e 99* del trattato, entro e non oltre sei mesi prima della data fissata per la loro entrata in vigore. Tutte queste scadenze si collocavano in epoca anteriore alla fine del periodo transitorio.

Benché i termini indicati in questa decisione siano da tempo scaduti, ciò non significa che non abbiano più carattere vincolante. Essi dimostrano che, dalla loro scadenza, il Consiglio è in mora.

Inoltre, alla determinazione del suo obbligo di agire ai sensi dell'art. 75, n. 1, lett. a), da esso stesso effettuata in questa decisione, il Consiglio non può obiettare ch'essa sia troppo imprecisa o costituisca un'ingerenza nella sua sfera di discrezionalità.

2.2.6.3. Se ho ben capito, poi, il Consiglio non contesta seriamente il fatto che in particolare provvedimenti intesi all'armonizzazione tecnica, alla creazione di una uniforme politica dei prezzi e delle capacità, all'osservazione del mercato e alla costituzione delle infrastrutture di trasporto — problemi cui si riferiscono sotto vari aspetti i memoranda e le comunicazioni della Commissione e le risoluzioni del Parlamento ,e che sono stati concretamente affrontati nelle proposte della Commissione indicate nella lettera di richiesta di agire del Parlamento in data 12 settembre 1982 — siano da annoverare fra gli elementi necessari della politica dei trasporti che dev'essere instaurata ai sensi dell'art. 75, n. 1.

2.3. Un'altra conclusione provvisoria cui si può quindi giungere è che l'obbligo del Consiglio fondato sull'art. 75, n. 1, lettere a) e b), è determinato in modo sufficientemente chiaro, dal punto di vista temporale e da quello sostanziale. Perciò, dopo la scadenza del periodo transitorio, il Consiglio non è più libero di decidere se intenda agire nei suddetti settori. Il margine discrezionale di cui esso dispone è ormai limitato alla semplice configurazione dei vari provvedimenti. Di conseguenza, se non ha adottato alcuna decisione per i settori cui si riferiscono le proposte della Commissione basate sull'art. 75, n. 1, lettere a) e b), il Consiglio non ha adempiuto il proprio obbligo di agire ed ha quindi, per carenza, violato il trattato. In particolare, la carenza va dichiarata anche se le proposte della Commissione sono state presentate dopo la fine del periodo transitorio, poiché, come ho indicato, l'obbligo del Consiglio di pronunciarsi nei settori in questione continua a sussistere.

3. *Possibilità che la carenza del convenuto sia giustificata da particolari motivi*

Infine, resta da accertare soltanto se l'obbligo di agire, di per sé esistente a carico del Consiglio, non sia condizionato dal fatto che questo è tenuto a stabilire le norme e le condizioni di cui all'art. 75, n. 1, lettere a) e b), « avuto riguardo agli aspetti peculiari dei trasporti » o se non sussistano altre circostanze per cui debba essere esclusa la condanna del convenuto per inerzia contrastante col trattato.

3.1. Il Consiglio sostiene che la mancata emanazione dei necessari provvedimenti è dovuta a *difficoltà obiettive* che risultano in particolare dalle divergenti concezioni esistenti nei vari Stati membri in materia di politica dei trasporti, dalla interdipendenza fra i vari settori di trasporto, in particolare, e dalle ripercussioni che una politica comune dei trasporti avrebbe su altre finalità politiche ed economiche. A suo avviso, in ragione della clausola « avuto riguardo agli aspetti peculiari dei trasporti », esso è tenuto, nell'ambito della sua responsabilità generale, a prendere in considerazione dette difficoltà, nell'esercizio del proprio potere discrezionale.

Tuttavia, nessuno dei partecipanti al procedimento contesta che il Consiglio debba esercitare il proprio potere discrezionale tenendo conto delle peculiarità dei trasporti e che perciò detta clausola debba essere considerata come indicativa di un *margine di discrezionalità particolarmente ampio.* Nella presente causa si tratta però di stabilire se questa discrezionalità sia tanto vasta da poter legittimare, dopo la scadenza del periodo transitorio, l'inerzia del Consiglio di fronte a concrete proposte della Commissione, basate sull'art. 75, n. 1, lettere a) e b).

3.1.1. Contro l'interpretazione che porta a vedere nella suddetta condizione una specie di *clausola di salvaguardia* milita tuttavia il fatto stesso che il sistema del trattato CEE — come giustamente osserva il ricorrente — non ammette, oltre i provvedimenti di salvaguardia espressamente previsti, alcuna clausola che possa giustificare una omissione a fronte di obblighi imposti dal trattato. Per l'ipotesi che, a causa del diritto comunitario, determinati settori economici vengano a trovarsi in difficoltà o che in un settore economico si profili la minaccia di danni, il trattato prevede tuttavia vari provvedimenti di salvaguardia, di carattere specifico o generico. Ad esempio, l'art. 75, n. 3, consentirebbe, in un caso del genere, che il Consiglio, in deroga alle norme generali, si pronunciasse all'unanimità. Inoltre, a norma dell'art. 226 del trattato CEE, durante il periodo transitorio gli Stati membri potevano adottare misure di salvaguardia in deroga alle norme del trattato. Questa facoltà è prevista anche dall'art. 135 degli Atti di adesione del 1972 e dell'art. 130 dell'Atto di adesione della Grecia. Inoltre, se si fosse temuto che l'adesione di nuovi Stati membri potesse compromettere seriamente o impedire l'instaurazione di una politica comune dei trasporti, sarebbe stato facile inserire nei relativi atti di adesione norme modificative o transitorie. Poiché ciò non è avvenuto, si deve presumere che sia rimasto intatto l'obbligo del Consiglio di rispettare le norme esistenti, qual è sancito dall'art. 2 degli Atti relativi alle condizioni di adesione e agli adattamenti dei trattati del 1972 (GU L 73 del 27 marzo 1972) e del 1979 (GU L 252 del 15 novembre 1979).

3.1.2. La tesi del Consiglio, secondo cui un'eventuale carenza può essere giustificata dagli aspetti peculiari dei trasporti, risulta inoltre smentita se si fa riferimento alle corrispondenti norme per l'instaurazione di una politica agricola comune. L'art. 39, n. 1, elenca le finalità di questa politica. Poiché tali finalità sono fra loro concorrenti, la

Corte, in una costante giurisprudenza, ha sottolineato che il Consiglio dispone di un ampio margine discrezionale nell'esercizio della funzione legislativa in relazione all'obbligo di creare organizzazioni comuni di mercato per tutti i prodotti agricoli.

Analogamente all'art. 75, l'art. 39, n. 2, stabilisce che, nell'elaborazione della politica agricola comune, si dovrà considerare fra l'altro il carattere particolare dell'attività agricola, che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole, nonché il fatto che negli Stati membri l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia. È tuttavia generalmente ammessa, nonostante questa disposizione, l'esistenza di un obbligo di istituire organizzazioni comuni di mercato durante il periodo transitorio, cioè entro un preciso termine. Fra l'altro, l'esistenza di tale obbligo viene presupposta dalla Corte nella giurisprudenza relativa al settore agricolo, e in particolare in materia di politica comune della pesca, in cui si dovevano risolvere questioni riguardanti gli effetti di una omissione contrastante col trattato da parte del Consiglio (cfr. sentenze *Commissione/Regno Unito*, causa 231/78 [16]; *Commissione/Francia*, causa 232/78 [17]; *Commissione/Regno Unito*, causa 804/79 [18]; *Thymen* [19]). Secondo questa giurisprudenza, il fatto che il Consiglio non abbia agito in conformità agli obblighi ad esso incombenti ha come conseguenza un obbligo di cooperazione degli Stati membri. Questo obbligo presuppone però che il Consiglio *fosse tenuto* ad agire durante il periodo transitorio o entro il periodo previsto dall'art. 102 dell'Atto di adesione e, venendo meno a tale *obbligo*, si sia astenuto dall'agire.

3.1.3. In proposito, è inconferente anche il richiamo fatto dal Consiglio a determinate teorie di diritto amministrativo francese ed italiano, secondo cui l'autorità tenuta ad adempiere un obbligo di contenuto determinato non commette alcuna illecita omissione, qualora specifiche circostanze di carattere tecnico o politico ostino all'adempimento di tale obbligo. Come viene giustamente sottolineato dal ricorrente e, in particolare, dalla Commissione, nel presente caso non si tratta di una controversia amministrativa, bensì di un conflitto costituzionale. Un organo comunitario, il Parlamento, cita in giudizio un altro organo comunitario, il Consiglio, per far dichiarare una carenza contrastante col trattato. Perciò, al massimo, si possono cercare analogie negli ordinamenti giuridici di Stati membri nei quali, come nella Repubblica federale di Germania o nella Repubblica italiana, la soluzione di conflitti del genere è rimessa ad una Corte costituzionale. Il convenuto non ha tuttavia contestato che né la Corte costituzionale tedesca né quella italiana abbiano mai ammesso che un organo costituzionale possa utilmente opporre siffatte difficoltà, per giu-

16 — Sentenza 29 marzo 1979, causa 231/78, Commissione/Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord, Racc. 1979, pag. 1447.

17 — Sentenza 25 settembre 1979, causa 232/78, Commissione/Repubblica francese, Racc. 1979, pag. 2729.

18 — Sentenza 5 maggio 1981, causa 804/79, Commissione/Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord, Racc. 1981, pag. 1045.

19 — Sentenza 16 dicembre 1981, causa 269/80, Regina/Robert Tymen Racc. 1981, pag. 3079.

stificare la propria inerzia, ad un mandato costituzionale chiaramente definito.

La tesi del convenuto secondo cui, nonostante l'esistenza dell'obbligo di agire entro un dato termine, esso non sarebbe tenuto ad agire tempestivamente qualora « rinunci a pronunciarsi, a causa del sorgere di difficoltà che possono essere (da lui) provate », equivale ad un tacita modifica del trattato determinata dall'inattività del Consiglio. Ora, questo non ha una competenza del genere. Il Consiglio ritiene che le ben note difficoltà esistenti nel settore della politica dei trasporti lo dispensino dall'osservanza dei termini. Io credo, invece, doversi presumere piuttosto che in ragione di tali difficoltà, di cui si rendevano senz'altro conto, gli autori del trattato siano stati indotti a fissare dei termini per evitare che le necessarie decisioni venissero procrastinate « sine die ».

3.2. Inoltre, se la Corte riconoscesse che l'argomento delle « insuperabili difficoltà » è fondato, si applicherebbero agli Stati membri e alla Comunità, come ancora una volta giustamente sottolineano il ricorrente e la Commissione, due pesi e due misure. In una costante giurisprudenza, la Corte ha affermato che gli Stati membri, di fronte ad un obbligo di fare, chiaramente definito, imposto dal diritto comunitario, non possono richiamarsi a difficoltà di ordine politico od economico per giustificare la propria inerzia. Lo stesso deve valere per il Consiglio, se il diritto comunitario gli ha imposto un chiaro e preciso obbligo di agire.

3.2.1. Dalla giurisprudenza della Corte in materia di inadempimento da parte degli Stati membri si desume che neppure il problema relativo al processo di formazione della volontà del Consiglio esonera quest'ultimo dalla responsabilità di adempiere gli obblighi derivantigli dal trattato. Sotto questo profilo, il Consiglio non va considerato come consesso dei governi, i cui compiti consisterebbero nell'*attendere* fino a che non sia garantita la possibilità di attuare eventuali decisioni negli Stati membri.

Esso ha invece il compito di *agire*, e cioè di provvedere al coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, e a tal fine dispone di un potere di decisione (art. 145). Da una parte, esso è un'istituzione della Comunità (art. 4, n. 1), dall'altra, esso è formato dai rappresentanti degli Stati membri (art. 146, 1° comma, prima frase). I membri del Consiglio hanno quindi, di diritto, una duplice qualificazione, essendo al tempo stesso esponenti di un organo comunitario e rappresentanti degli Stati membri, cioè del proprio Stato di origine. Non ritengo tuttavia ammissibile abolire questa duplice qualificazione giuridica, nel senso che venga messa in rilievo soltanto una delle due funzioni e trascurata l'altra, considerando il Consiglio solo come organo comunitario o solo come « consesso dei governi degli Stati membri », il che non è esatto, fra l'altro in ragione dei poteri di collaborazione spettanti alla Commissione nell'ambito del Consiglio. In ogni caso, per quanto riguarda l'attuazione dell'art. 75, n. 1, lettere a) e b), il Consiglio è venuto meno all'obbligo che gli era imposto come organo della Comunità.

Gli argomenti dedotti dal Consiglio sembrano ammettere l'idea che i « rappresentanti degli Stati membri » non siano in grado, a causa dei divergenti interessi dei loro paesi d'origine, di adempiere la loro funzione comunitaria.

A ciò si deve opporre che, secondo l'art. 5, gli Stati membri, e conseguentemente i loro organi, vale a dire anche i governi, sono tenuti ad un comportamento favorevole alla Comunità. I membri del Consiglio hanno quindi l'obbligo, anche in veste di « rappresentanti degli Stati membri », di agire nell'interesse della Comunità. Al riguardo,

nella sentenza *AETS* (causa 22/70 [20]), la Corte ha chiarito che, nella realizzazione di una politica comune dei trasporti, gli Stati membri devono svolgere un'azione solidale per la tutela degli interessi della Comunità (si trattava allora delle relazioni esterne). Questo principio assume piena rilevanza nei rapporti interni della Comunità.

È inoltre contraddittorio che il Consiglio manifesti, da una parte, il timore che il ricorso costituisca un'ingerenza nella sfera di competenza politica, in particolare legislativa, spettantegli in quanto *organo comunitario*, e dall'altra non voglia assumere la responsabilità per il mancato adempimento degli obblighi ad esso incombenti in forza del trattato nel settore della politica dei trasporti, e si richiami a difficoltà politiche ed economiche degli *Stati membri*.

Del resto, la Corte di giustizia, nella *causa 166/78* [21] (Repubblica italiana/Consiglio delle Comunità europee), ha stabilito una netta distinzione fra i diritti e gli obblighi degli Stati membri, e quelli del Consiglio in quanto organo della Comunità. Essa ha espressamente riconosciuto il diritto di uno Stato membro di chiedere in sede giurisdizionale l'annullamento di un regolamento del Consiglio, ai sensi dell'art. 173, 1° comma, anche qualora lo Stato interessato abbia espresso, in seno al Consiglio, voto favorevole sul regolamento in questione. Se è vero che i diritti degli Stati membri non sono condizionati dall'atteggiamento assunto dal Consiglio nel suo complesso, in quanto organo comunitario, è anche vero che questo, a sua volta, non può richiamarsi a circostanze emergenti dalla sfera degli Stati membri per giustificare o scusare l'inadempimento degli obblighi ad esso incombenti in quanto organo comunitario.

3.2.2. Infine, l'art. 75, n. 1, secondo cui il Consiglio è tenuto ad adottare i provvedimenti ivi contemplati, si differenzia fondamentalmente dalle norme del trattato che si riferiscono alla politica agricola comune e alla politica monetaria. Queste ultime norme sono destinate in primo luogo agli Stati membri, che devono coordinare nel modo ivi indicato le loro politiche economiche. Al Consiglio, invece, in quanto organo della Comunità, viene attribuito in questo settore, diversamente da quel che avviene nel settore dei trasporti, un potere di decisione molto limitato. Perciò, come giustamente sostiene il ricorrente, dall'instaurazione di una politica comune in campo agricolo e monetario non possono trarsi illazioni relative all'instaurazione di una politica comune dei trasporti.

3.2.3. Ora, se è il Consiglio in quanto organo della Comunità che è venuto meno ad un obbligo impostogli dal trattato, risulta in definitiva irrilevante, riguardo alla dichiarazione di carenza ai sensi dell'art. 175 del trattato, la questione — controversa fra le parti — dell'esistenza o meno delle *maggioranze necessarie per pronunciarsi*. Il punto decisivo è invece se il Consiglio abbia agito, il che — e ciò è pacifico — non è avvenuto. Se gli Stati membri, in una causa per inadempimento ai sensi dell'art. 169, non possono utilmente richiamarsi a difficoltà relative al processo di formazione della volontà, anche nel procedimento ai sensi dell'art. 175, unicamente inteso alla dichiarazione di una carenza contrastante col trattato, deve essere preclusa al Consiglio la possibilità di giustificare o scusare l'inadempimento di obblighi inderogabili contemplati dal trattato adducendo difficoltà inerenti al processo di formazione della volontà.

3.3. Per finire, si deve esaminare ancora la questione sollevata dal *governo olandese*, intervenuto a sostegno del Consiglio, e relativa al se l'efficacia diretta delle norme del trattato riguardanti la libera circolazione dei servizi nel settore dei trasporti non abbia

20 — Sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, AETS, Commissione/Consiglio, Racc. 1971, pag. 263.

21 — Sentenza 12 luglio 1979, causa 166/78, governo della Repubblica italiana/Consiglio, Racc. 1979, pag. 2575.

esonerato il Consiglio dall'obbligo di emanare vari provvedimenti indicati nel ricorso.

3.3.1. Argomenti dedotti dai partecipanti al procedimento

Il governo olandese assume in sostanza che, anche se il Consiglio non ha emanato le norme comuni di cui agli art. 61 e 75, n. 1, lettere a) e b), per l'attuazione della libera circolazione dei servizi nel settore dei trasporti, dopo la scadenza del periodo transitorio gli art. 59 e seguenti relativi alla libertà di prestazione dei servizi sono, anche in questo settore, direttamente efficaci. Dalla giurisprudenza della Corte in materia di efficacia diretta delle norme del trattato, esso inferisce che la necessità di dettagliate disposizioni di attuazione non esclude l'efficacia diretta dei suddetti articoli nel caso in cui, durante il periodo transitorio, non siano state poste in essere norme comuni. A sostegno di questa tesi esso deduce l'argomento giuridico-politico secondo cui una diversa interpretazione della norma in esame sarebbe meno favorevole ad un armonioso sviluppo del mercato comune, mentre il richiamo agli aspetti peculiari del settore di cui trattasi non può implicare l'esclusione della piena libertà di circolazione delle merci come effetto della mancanza di una politica comune dei trasporti. Se si seguisse la sua interpretazione, il Consiglio sarebbe quindi sottratto alla censura di non essersi pronunciato tempestivamente.

Secondo la *Commissione*, le norme relative alla libera circolazione delle merci *non* possono *ancora* essere considerate, con la scadenza del periodo transitorio, direttamente efficaci. In proposito essa fa riferimento soprattutto all'art. 61, n. 1, che contiene un rinvio senza limiti di tempo, per la disciplina della libera circolazione dei servizi, alle disposizioni del titolo relativo ai trasporti, nonché al fatto che l'art. 75, n. 1, lettere a) e b), attribuisce al Consiglio un ampio potere discrezionale, limitato soltanto dagli obiettivi del trattato. A suo avviso, tuttavia, non è da escludere che la Corte, in caso di perdurante rifiuto del Consiglio di adempiere un obbligo di fare, voglia colmare il vuoto creato dall'inerzia del Consiglio dichiarando direttamente efficaci, anche per il settore dei trasporti, le norme sulla libera circolazione dei servizi.

3.3.2. Valutazione giuridica

A mio parere, nella presente fattispecie può restare in sospeso la questione del se le norme sulla libera circolazione dei servizi debbano essere considerate, dopo la scadenza del periodo transitorio o eventualmente dopo la scadenza di un congruo termine, direttamente efficaci anche nel settore dei trasporti. Se si dovesse ammetterla, l'efficacia diretta delle norme sulla libera circolazione dei servizi potrebbe infatti implicare al massimo, secondo la costante giurisprudenza della Corte, che i *singoli* potrebbero far valere in giudizio tali norme. Per contro, nella *causa 102/79*[22] (Commissione / Belgio), la Corte ha affermato, a proposito dell'efficacia diretta di direttive, che questa garanzia minima che deriva dal carattere vincolante dell'obbligo imposto dalle direttive, ai sensi dell'art. 189, 3° comma, agli Stati membri *non può servire a giustificare* la mancata adozione in tempo utile, da parte di questi, delle misure d'attuazione adeguate allo scopo di ciascuna direttiva. Lo stesso deve valere per il caso in cui il Consiglio, in quanto organo della Comunità, abbia omesso d'agire, contravvenendo in tal modo ad un obbligo di carattere vincolante impostogli dal trattato. Anche in questo caso, la

22 — Sentenza 6 maggio 1980, causa 102/79, Commissione/Regno del Belgio, Racc. 1980, pag. 1473.

garanzia minima offerta agli operatori economici e consistente nella possibilità di far valere in giudizio le norme sulla libera circolazione dei servizi non può esonerare il Consiglio dagli obblighi impostigli dal trattato, e precisamente dall'art. 75, n. 1, lettere a) e b), obblighi che sono, come già detto, sufficientemente determinati.

4. *In particolare: sulla censura secondo cui il Consiglio avrebbe omesso, in violazione del* trattato, di emanare disposizioni *per i vari settori della politica comune dei trasporti ai quali si riferivano le proposte della Commissione*

4.1. Poiché, in base a quanto finora osservato, si deve partire dal presupposto che una violazione del trattato per carenza del convenuto può essere constatata con sufficiente certezza soltanto in relazione agli obblighi sanciti dall'art. 75, n. 1, lettere a) e b), tutte le altre censure di carenza, non basate su queste disposizioni, devono a mio avviso essere ritenute infondate. Le proposte della Commissione, indicate nel ricorso sotto i numeri 13 e 14, e cioè la proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo ad un sistema di osservazione dei mercati dei trasporti di merci per ferrovia, su strada e per vie navigabili tra gli Stati membri [23] e la proposta di regolamento del Consiglio relativo al sostegno dei progetti di interesse comunitario in materia di infrastrutture di trasporto [24], sono esclusivamente basate, secondo quanto indicato dalla stessa Commissione, sull'art. 75, n. 1, lett. c). Per esse, quindi, non si può constatare con sufficiente certezza che il convenuto *abbia violato il trattato*, per non essersi pronunciato in proposito.

La proposta, indicata sotto il numero 15, per una decisione del Consiglio relativa alla raccolta di informazioni concernenti le attività di trasportatori che partecipano al traffico stradale di merci con taluni paesi terzi [25] è anch'essa basata non già sull'art. 75, n. 1, lettere a) e b), bensì sull'art. 213 del Trattato CEE. Interpellato dalla Corte, durante la trattazione orale, il Consiglio ha espressamente dichiarato di aver respinto questa proposta. La Commissione ha osservato che, fino a quel momento, aveva ritenuto che la proposta fosse ancora sul tavolo del Consiglio, ma che ormai accettava la dichiarazione del convenuto. Il ricorrente ha dichiarato di essere disposto a « prendere atto » del rigetto della proposta da parte del Consiglio. Ora, ci si deve chiedere se questa dichiarazione possa essere interpretata nel senso che il ricorso non riguarda più la carenza del Consiglio relativamente a questa proposta. A questo interrogativo si deve, a mio avviso, rispondere negativamente, perché tanto una rinuncia agli atti quanto una dichiarazione nel senso che la domanda è divenuta priva di oggetto possono farsi soltanto tramite una formale e univoca manifestazione di volontà. Si deve quindi ritenere che il ricorso si riferisce, nonostante tutto, anche a questa proposta, con la conseguenza che, anche su questo punto, esso va respinto.

4.2. Le altre undici proposte per il settore dei trasporti, intese all'armonizzazione di talune disposizioni in materia sociale, all'armonizzazione fiscale, all'armonizzazione tecnica, all'armonizzazione degli interventi statali, nonché alla creazione di una politica comune delle capacità, sono caratterizzate dal fatto che si basano tutte, quanto meno, anche sull'art. 75, n. 1, lett. a). Tre di queste proposte sono state presentate durante il periodo transitorio.

4.2.1. La proposta più remota, presentata al Consiglio, nella sua versione originaria, fin dal 7 settembre 1962, è indicata nel ricorso sotto il numero 4 ed è basata sull'art. 75, n. 1, lettere a) e c). Si tratta della propo-

23 — GU C 1 del 5. 1. 1976, pag. 44.

24 — GU C 207 del 2. 9. 1976, pag. 9.

25 — GU C 36 del 12. 2. 1982, pag. 8.

sta per una direttiva del Consiglio relativa ai pesi e alle dimensioni dei veicoli stradali commerciali, nonché a determinate condizioni tecniche complementari [26] (modificata da ultimo il 21 giugno 1971). Dal 29 novembre 1967 è pendente dinanzi al Consiglio la proposta, indicata sotto il numero 12, per un regolamento del Consiglio relativo all'accesso al mercato dei trasporti di merci per via navigabile [27] (modificata da ultimo il 28 aprile 1969), che si basa sull'art. 75, n. 1, lettere a), b) e c). Sempre durante il periodo transitorio previsto dal trattato, in data 17 luglio 1968, veniva presentata al Consiglio la proposta, contrassegnata col numero 2, per una prima direttiva del Consiglio relativa al riordinamento dei sistemi nazionali di tasse sugli autoveicoli industriali [28]. La circostanza che questa proposta, basata sull'art. 75, n. 1, lettere a) e c), nonché sull'art. 99, dovesse essere adottata all'unanimità non può giustificare, come ho già detto, l'inerzia del Consiglio, il quale ha espressamente riconosciuto, nella decisione 13 maggio 1965, il proprio obbligo di emanare le relative disposizioni durante il periodo transitorio.

4.2.2. Le restanti otto proposte indicate nelle conclusioni del ricorso sono state presentate al Consiglio solo dopo la scadenza del periodo transitorio. Si tratta, in parte, di proposte che venivano fatte per la prima volta, per un determinato settore della politica dei trasporti, in parte di proposte intese a modificare e completare atti giuridici già esistenti.

4.2.2.1. La proposta di regolamento del Consiglio relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni sociali nel settore dei trasporti di merci per via navigabile [29], indicata sotto il numero 1 e basata sull'art. 75, n. 1, lettere a) e c), è pendente dinanzi al Consiglio, nella versione originaria, dal 17 settembre 1975. Il Consiglio ha riconosciuto il proprio obbligo di agire in questo settore nella summenzionata decisione del 1965. La proposta — indicata sotto il numero 7 e basata esclusivamente sull'art. 75, n. 1, lett. a) — per un regolamento relativo all'adattamento della capacità per i trasporti di merci su strada, per conto terzi, tra Stati membri [30] è pendente dinanzi al Consiglio dal 5 ottobre 1978. La proposta indicata al numero 8 — e anch'essa basata sull'art. 75, n. 1, lett. a) — per una direttiva concernente il trasporto di merci su strada, per conto proprio, fra gli Stati membri [31] è stata sottoposta al Consiglio il 1° febbraio 1979.

4.2.2.2. Le altre cinque proposte sono intese a modificare o completare atti già esistenti. Quelle indicate sotto i numeri 5 e 6 mirano all'armonizzazione degli interventi statali e sono basate sull'art. 75, n. 1, lettere a) e c), nonché sull'art. 99. Si tratta di due proposte per un regolamento del Consiglio, integrativo del regolamento (CEE) del Consiglio 26 giugno 1969, n. 1191, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile [32], presentate al Consiglio il 18 dicembre 1972, e della pro-

26 — Doc. COM (62), pag. 244; ultima proposta di modifica, del 21. 6. 1971; GU C 90 dell'11. 9. 1971, pag. 25.

27 — GU C 95 del 21. 9. 1968, pag. 1.

28 — GU C 95 del 21. 9. 1968, pag. 41.

29 — GU C 259 del 12. 11. 1975, pag. 2; ultima modifica, del 17. 7. 1979; GU C 206 del 16. 8. 1979, pag. 3.

30 — GU C 247 del 18. 10. 1978, pag. 6.

31 — GU C 41 del 14. 2. 1979, pag. 10; ultima modifica, del 26. 5. 1983; GU C 155 pag. 83.

32 — Doc. COM/72/1516, del 7. 12. 1972; GU C 268 del 20. 10. 1981, pag. 11.

posta per un regolamento del Consiglio che modifichi il regolamento (CEE) n. 1192/69, relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie [33], trasmessa al Consiglio il 7 dicembre 1977. Le proposte indicate sotto i numeri 9-11 sono basate esclusivamente sull'art. 75, n. 1, lett. a), e riguardano ulteriori provvedimenti di liberalizzazione per i trasporti di merci su strada fra gli Stati membri. La proposta di modifica della prima direttiva concernente la nozione di norme comuni per trasporti di merci su strada tra gli Stati membri e della direttiva n. 65/269/CEE [34] è pendente dinanzi al Consiglio dal 18 settembre 1980. Le proposte per la modifica della prima direttiva del Consiglio n. 65/269/CEE del 23 luglio 1962, concernente l'uniformazione di talune norme riguardanti le autorizzazioni per i trasporti di merci su strada fra gli Stati membri [35], e per la modifica del regolamento (CEE) del Consiglio 16 dicembre 1976, n. 3164, relativo al contingente comunitario per i trasporti di merci su strada effettuati tra gli Stati membri [36], sono state entrambe sottoposte per decisione al Consiglio il 15 dicembre 1980.

Poiché le proposte di questo ultimo gruppo riguardano in sostanza la modifica di norme già esistenti non si può rivolgere al convenuto la censura di inerzia, in quanto esso aveva già, come si desume dal titolo delle proposte stesse, emanato determinati atti giuridici. Ci si deve chiedere soltanto se esso fosse tenuto ad agire ulteriormente. E la risposta è affermativa. L'obbligo, sancito dall'art. 75, n. 1, lett. a), di stabilire norme comuni continua a sussistere, come ho già detto, anche dopo la scadenza del termine di cui all'art. 75, n. 2. Ne consegue che le norme a suo tempo emanate dal Consiglio devono, se necessario, essere adeguate alle esigenze di una politica comune dei trasporti. Di conseguenza, il Consiglio era tenuto a *pronunciarsi*, entro un congruo termine, sulle proposte della Commissione che dovevano portare alla modifica o al completamento delle normative esistenti. Esso avrebbe potuto accogliere dette proposte, respingerle o modificarle ai sensi dell'art. 149 del trattato CEE. Ma in nessun caso il Consiglio può sottrarsi all'obbligo di agire impostogli dal trattato, non facendo uso del proprio potere discrezionale e non pronunciandosi affatto sulle proposte presentategli dalla Commissione.

In tale contesto ci si potrebbe chiedere, al massimo, se la dichiarazione che il Consiglio, con la sua omissione, ha violato il trattato non sia preclusa dal fatto che le proposte di modifica del 1980 sono state presentate tardivamente. Col ricorrente e con la Commissione ritengo tuttavia che anche a questo riguardo si debba constatare una carenza, in violazione del trattato, da parte del Consiglio.

In proposito si deve considerare che, con dette proposte, non si entrava in un campo inesplorato; si trattava semplicemente di adattare o di sviluppare il diritto da anni esistente. Né il convenuto ha negato di esser stato al corrente delle difficoltà sorte in relazione all'applicazione di tale diritto. Non vi è alcun motivo per sostenere che la Commissione abbia presentato dette proposte di modifica con eccessivo ritardo. Il convenuto, se fosse stato di diverso parere, avrebbe potuto in fin dei conti invitare tempestivamente la Commissione, in forza dell'art. 152 del trattato CEE, a « procedere a tutti gli studi che esso [riteneva] opportuni

33 — GU C 307 del 21. 12. 1977, pag. 5.
34 — GU C 253 del 1. 10. 1980, pag. 6.
35 — GU C 350 del 31. 12. 1980, pag. 19.
36 — GU C 350 del 31. 12. 1980, pag. 18.

ai fini del raggiungimento degli obiettivi comuni » ed a « sottoporgli tutte le proposte del caso ».

Perciò, anche il periodo trascorso dal momento della presentazione di queste proposte deve considerarsi come un termine adeguato e sufficiente, entro il quale il convenuto avrebbe dovuto decidere in merito alle proposte di modifica presentate dalla Commissione, per la liberalizzazione dei trasporti di merci su strada, in base all'art. 75, n. 1, lett. a), del trattato CEE.

IV — Per quanto riguarda le spese, l'art. 69, § 2, del regolamento di procedura stabilisce che la parte soccombente è condannata alle spese. A norma del § 3 dello stesso articolo, la Corte può compensare in tutto o in parte le spese, se le parti — come nella fattispecie — soccombono rispettivamente su uno o più capi. Ciascuno dei partecipanti al procedimento dovrebbe quindi sopportare le proprie spese.

V — Ho valutato anche l'opportunità o l'utilità di proseguire la fase orale del procedimento per approfondire ulteriormente l'esame di determinati problemi o per disporre una perizia, come richiesto dal convenuto. Sono convinto, tuttavia, che gli elementi raccolti durante la fase scritta e fino a questo momento della trattazione orale offrano un fondamento sufficiente per la decisione.

C — Concludendo, propongo alla Corte di:

I. dichiarare il ricorso ricevibile;

II. dichiarare

1) che il convenuto ha violato il trattato, avendo omesso di instaurare una politica comune dei trasporti, in quanto non ha adottato i provvedimenti necessari, a norma dell'art. 75, n. 1, lettere a) e b),

a) per l'armonizzazione di alcune disposizioni sociali nel settore dei trasporti di merci per via navigabile,

b) per il riordinamento dei sistemi nazionali di tasse sugli autoveicoli industriali,

c) per la disciplina dei pesi e delle dimensioni dei veicoli stradali commerciali, nonché di determinate condizioni tecniche complementari,

d) per la disciplina dei trasporti di merci su strada per conto terzi tra Stati membri,

e) per la disciplina dell'accesso al mercato dei trasporti di merci per via navigabile;

2) che il convenuto ha violato il trattato, avendo omesso di pronunciarsi sulle seguenti proposte modificative e integrative, presentate dalla Commissione delle Comunità europee in base all'art. 75, n. 1, lett. a):

a) proposte di completamento e di modifica del regolamento (CEE) n. 1191/69, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile (doc. COM/72/1516 del 7 dicembre 1972 e GU C 268 del 20. 10. 1981, pag. 11),

b) proposta di regolamento del Consiglio per la modifica del regolamento (CEE) n. 1192/69, relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie (GU C 307 del 21. 12. 1977, pag. 5),

c) proposta di direttiva del Consiglio per la modifica della prima direttiva concernente la nozione di norme comuni per trasporti di merci su strada tra gli Stati membri e della direttiva del Consiglio n. 65/269/CEE (GU C 253 del 1°. 10. 1980, pag. 6),

d) proposta di direttiva del Consiglio per la modifica della direttiva 65/269/CEE concernente l'uniformazione di talune norme riguardanti le autorizzazioni per i trasporti di merci su strada fra gli Stati membri (GU C 350 del 31. 12. 1980, pag. 19),

e) proposta di regolamento (CEE) del Consiglio per la modifica del regolamento (CEE) del Consiglio 16 dicembre 1976, n. 3134, relativo al contingente comunitario per i trasporti di merci su strada effettuati tra gli Stati membri (GU 350 del 31. 12. 1980, pag. 18);

III. per il resto, respingere il ricorso;

IV. compensare le spese.