CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE NIAL FENNELLY

presentate il 20 marzo 1997 *

1. Nel presente ricorso il Parlamento europeo sostiene che la versione del regolamento (CE) del Consiglio 25 settembre 1995, n. 2317, che determina quali siano i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri [1] (in prosieguo: il «regolamento») si discosta sostanzialmente dalla versione della proposta della Commissione su cui esso è stato consultato e che pertanto il Consiglio ha violato le sue prerogative. Il Consiglio deduce, in effetti, che non occorre alcuna nuova consultazione dal momento che la consultazione iniziale lo informi a sufficienza in merito all'opinione del Parlamento.

I — Il contesto normativo e fattuale

2. Il regolamento si basa sull'art. 100 C del Trattato che istituisce la Comunità europea (in prosieguo: il «Trattato») che, per quanto riguarda il caso di specie, recita come segue [2]:

«1. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, determina quali siano i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri.

(...)

3. A decorrere dal 1° gennaio 1996 il Consiglio delibera a maggioranza qualificata in merito alle decisioni di cui al paragrafo 1. Anteriormente a tale data il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta le misure relative all'instaurazione di un modello uniforme per i visti.

(...)

6. Le disposizioni del presente articolo sono applicabili ad altre materie se così è deciso ai sensi dell'articolo K.9 delle disposizioni del Trattato sull'Unione europea relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni e secondo le condizioni di voto nel contempo fissate.

* Lingua originale: l'inglese.

1 — GU L 234, pag. 1.

2 — Così inserito dall'art. G, punto 23, del Trattato sull'Unione europea.

7. Le disposizioni delle convenzioni in vigore fra gli Stati membri che disciplinano materie contemplate nel presente articolo restano in vigore fintantoché il loro contenuto non sarà sostituito da direttive o da misure adottate in virtù del presente articolo».

A — *La proposta di regolamento e il parere del Parlamento*

3. Il 10 dicembre 1993 la Commissione ha sottoposto al Consiglio una proposta diretta a stabilire un elenco di paesi terzi ai fini dell'art. 100 C, n. 1 [3]. Tale proposta era collegata con una contemporanea proposta di decisione basata sull'art. K.3 del Trattato sull'Unione europea, che stabilisce la Convenzione sull'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri [4]. L'art. 1, n. 1, della prima proposta prevedeva che i cittadini dei paesi terzi elencati nell'allegato (che la Commissione indica come «l'elenco negativo») devono essere in possesso di un visto. Ai sensi dell'art. 1, n. 2, gli Stati membri erano autorizzati a decidere entro il 30 giugno 1996 se il visto fosse necessario anche per i cittadini di altri paesi terzi. Esso prevedeva tuttavia che, anteriormente a tale data, il Consiglio «deciderà conformemente alla procedura di cui all'art. 100 C, se inserire ciascuno di tali paesi nell'elenco dell'allegato o esentare i cittadini di tali paesi dall'obbligo di visto», stabilendo quindi un «elenco positivo». Per il periodo transitorio l'art. 1, n. 3, proponeva di obbligare gli Stati membri a notificare «agli altri Stati membri e alla Commissione i provvedimenti adottati conformemente al paragrafo 2». L'art. 2 proponeva di dare attuazione al principio, enunciato nel secondo 'considerando' del preambolo, che «il riconoscimento reciproco da parte degli Stati membri dei visti rilasciati da ciascuno di essi», necessario «per consentire che l'art. 100 C eserciti appieno i suoi effetti, è una misura di accompagnamento essenziale per il raggiungimento dell'obiettivo fissato nell'art. 7 A [del Trattato] in materia di libera circolazione delle persone». Conseguentemente, l'art. 2 della stessa proposta prevedeva che «uno Stato membro non può esigere un visto da una persona che intenda attraversare la sua frontiera esterna e sia in possesso di visto rilasciato da un altro Stato membro, qualora *tale visto sia valido in tutta la Comunità*» (il corsivo è mio).

4. Con lettera 11 gennaio 1994, il Consiglio ha consultato il Parlamento sulla proposta della Commissione, in conformità con l'art. 100 C, n. 1, del Trattato. La commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni del Parlamento ha trasmesso a quest'ultimo la sua relazione in merito alla proposta il 29 marzo 1994 [5]. La risoluzione legislativa recante parere del Parlamento è stata adottata il 21 aprile 1994 [6]. Con tale parere il Parlamento ha proposto quattordici emendamenti alla proposta ed ha chiesto formalmente di essere nuovamente consultato qualora il Consiglio intendesse apportare modifiche sostanziali alla proposta della Commissione. Le principali modifiche perseguite erano le

3 — Il testo di questa proposta è stato pubblicato nel gennaio 1994 (GU C 11, pag. 15).

4 — COM(93) 684 def., 10 dicembre 1993, pubblicata in GU 1994, C 11, pag. 6.

5 — Doc. A3-0193/94.

6 — È stata pubblicata il 9 maggio 1994 in GU C 128, pag. 346, pag. 350.

seguenti [7]: i) non dev'essere consentito agli Stati membri di imporre requisiti di visto a paesi che per ragioni obiettive siano stati esclusi dall'elenco negativo e nessun paese terzo i cui cittadini attualmente non debbono essere in possesso di un visto per entrare in uno Stato membro dovrebbe essere sull'elenco negativo (emendamento n. 3); ii) dovrebbe essere abbreviato il periodo concesso agli Stati membri per decidere se imporre l'obbligo di visto ai cittadini di paesi terzi non elencati nell'allegato, vale a dire la compilazione di un elenco positivo (emendamento n. 7); iii) va rafforzato il principio che gli Stati membri non possono esigere un visto, rilasciato dalle proprie autorità, da una persona che chieda di effettuare un breve soggiorno sul suo territorio e che sia in possesso di un visto uniforme o di una carta di soggiorno o di un'autorizzazione rilasciata da un altro Stato membro, in altri termini il principio del riconoscimento reciproco (emendamento n. 8); e iv) l'elenco negativo va emendato in modo da renderlo conforme ai principi dettati dal terzo paragrafo del primo 'considerando' [8] (emendamento n. 14).

B — *Il regolamento*

5. Il 25 settembre 1995, il Consiglio ha adottato il regolamento in una forma che diverge per diversi aspetti dalla proposta della Commissione. Pertanto la questione essenziale sottoposta all'esame della Corte è se tali differenze siano sostanziali e, in caso di soluzione affermativa, se debba risultarne l'annullamento del regolamento.

6. L'art. 1, n. 1, in combinato disposto con l'allegato al regolamento, prevede un «elenco comune» di paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri. L'art. 1, n. 2, dispone che «i cittadini di paesi che facevano parte di paesi che figurano nell'elenco comune sono soggetti al disposto del paragrafo 1 finché il Consiglio non decida diversamente secondo la procedura prevista all'articolo 100 C del Trattato». L'art. 2, n. 1, dispone che «gli Stati membri decidono se i cittadini di paesi terzi che non figurano nell'elenco comune siano soggetti all'obbligo del visto». Non si afferma più tuttavia che tale potere va esercitato entro il 30 giugno 1996. Ai sensi dell'art. 2, n. 4, i provvedimenti nazionali adottati al riguardo vanno notificati alla Commissione che ne curerà la pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale*. Però il regolamento non prevede il riconoscimento reciproco di visti rilasciati da altri Stati membri. Il secondo 'considerando' del preambolo del regolamento afferma che «considerando che la compilazione dell'elenco comune (...) è un *passo* importante verso l'armonizzazione delle politiche in materia di visti (...) che gli altri elementi dell'armonizzazione (...) sono stabiliti nell'ambito del titolo VI del Trattato sull'Unione europea» (il corsivo è mio). Ciò

7 — A mio parere, questo elenco succinto mette in rilievo le modifiche che appaiono pertinenti in rapporto agli emendamenti posti in essere dal Consiglio.

8 — La cui aggiunta è stata raccomandata dal Parlamento col terzo degli emendamenti da esso proposti.

è posto in luce dal quarto 'considerando' che recita:

«sarà opportuno stabilire, *nell'ambito del titolo VI del Trattato sull'Unione europea*, i principi secondo cui uno Stato membro non può esigere alcun visto da una persona che intende varcare le sue frontiere esterne ed è in possesso di un visto rilasciato da un altro Stato membro che soddisfa i requisiti armonizzati per il rilascio dei visti ed è valido in tutta la Comunità, né da una persona che è in possesso di un documento appropriato rilasciato da uno Stato membro» (il corsivo è mio).

7. Inoltre il regolamento non prevede alcun termine per l'adozione di un elenco positivo. Così l'art. 3 dispone che:

«Cinque anni dopo l'entrata in vigore del presente regolamento la Commissione procede alla stesura di una relazione sullo stato di armonizzazione della politica degli Stati membri in materia di visti nei confronti dei paesi terzi che non figurano nell'elenco comune e, se del caso, presenta al Consiglio proposte relative agli ulteriori provvedimenti necessari per conseguire l'obiettivo di armonizzazione di cui all'articolo 100 C del Trattato».

8. Secondo l'art. 4, n. 1, gli Stati membri sono autorizzati a «prevedere deroghe all'obbligo del visto per i cittadini di paesi terzi che sono soggetti a detto obbligo ai sensi dell'art. 1, paragrafi 1 e 2». La definizione di «visto» figura all'art. 5. L'art. 6 autorizza espressamente i singoli Stati membri a porre mano ad un'ulteriore armonizzazione reciproca «che vada oltre l'elenco comune». Ad eccezione delle disposizioni che obbligano gli Stati membri a comunicare i rispettivi provvedimenti nazionali concernenti sia paesi terzi non compresi nell'elenco comune, sia esenzioni relative a cittadini di paesi figuranti in tale elenco, il regolamento è entrato in vigore, in conformità con l'art. 7, il 3 aprile 1996.

II — Procedimento e osservazioni

9. Il Parlamento ha depositato il ricorso di annullamento presso la cancelleria della Corte il 15 dicembre 1995. Il convenuto, il Consiglio, intende far dichiarare che il ricorso è infondato e far condannare il ricorrente alle spese. Tuttavia, qualora la Corte fosse del parere di annullare il regolamento, il convenuto chiede in alternativa di mantenerne gli effetti sino all'adozione di un nuovo regolamento in materia di visti. Con ordinanza 23 maggio 1996, la Repubblica francese è stata ammessa ad intervenire a sostegno delle richieste formulate dal Consiglio.

10. Entrambi le parti hanno presentato osservazioni scritte e orali. L'interveniente ha presentato osservazioni scritte, in seguito alle quali il ricorrente, ma non il convenuto, ha presentato ulteriori osservazioni scritte.

III — Sintesi delle osservazioni

11. Secondo il Parlamento, il Consiglio ha introdotto almeno tre emendamenti sostanziali nella versione della proposta della Commissione cosicché il Consiglio aveva l'obbligo di consultare nuovamente il Parlamento [9]. In primo luogo, benché l'art. 1 della proposta prevedesse la compilazione entro il 30 giugno 1996 di un elenco *definitivo* dei paesi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, l'art. 2 del regolamento ha abbandonato tale principio permettendo agli Stati membri di decidere «se i cittadini di paesi terzi che non figurano nell'elenco comune siano soggetti all'obbligo del visto». In secondo luogo, il ricorrente sostiene che il Consiglio ha ridotto considerevolmente la portata dell'«elenco comune» proposto da 126 a 98 paesi terzi. In terzo luogo, il Parlamento argomenta che l'abbandono del principio del riconoscimento reciproco dei visti, descritto dalla Commissione come «la pietra angolare» della sua proposta [10] ed inteso a permettere agli Stati membri di decidere se gli stessi riconoscano o meno i visti rilasciati da altri Stati membri, costituisce una modifica sostanziale. Nel secondo 'considerando' del preambolo alla proposta di regolamento, la Commissione ha espresso con chiarezza la sua opinione che il riconoscimento reciproco dei visti si rilevava necessario nell'economia dell'art. 100 C, in modo da attuare l'art. 7 A del Trattato.

12. Nel controricorso il Consiglio contesta la natura sostanziale di tali modificazioni. Una lettura comparativa, da un lato, degli artt. 3, lett. d), e 100 C del Trattato, e dell'art. K.1 del Trattato sull'Unione europea, dall'altro, dimostra che la competenza attribuita alla Comunità dall'art. 100 C si limita, in primo luogo, alla compilazione di un elenco di paesi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri e, in secondo luogo, all'instaurazione di un modello uniforme per i visti. Il Consiglio ritiene che ha l'obbligo di consultare nuovamente il Parlamento soltanto se l'importanza delle modifiche introdotte in una proposta della Commissione è tale da alterare la sostanza del testo *considerato nel suo insieme*, il che a suo parere non si verifica nel caso di specie.

9 — Il Parlamento rinvia alle sentenze 16 luglio 1992, causa C-65/90, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-4593; in prosieguo: la sentenza «cabotaggio di merci»); 1° giugno 1994, causa C-388/92, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-2067; in prosieguo: la sentenza «trasporti di cabotaggio di persone»), e 5 luglio 1995, causa C-21/94, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-1827; in prosieguo: la sentenza «tasse sul cabotaggio»).

10 — V. la motivazione della proposta di regolamento della Commissione ed in particolare il commento di quest'ultima alla proposta dell'art. 2, pag. 4 della motivazione che, quanto ad essa, si trova nel doc. COM(93) 684 def.

13. Il Consiglio sostiene che la sola differenza sul piano giuridico tra il regolamento e la proposta consiste nel fatto che il primo prevede un periodo transitorio più lungo in cui gli Stati membri potranno continuare a regolamentare l'obbligo del visto per i cittadini di paesi terzi che *non* figurano nell'elenco comune. A parere del Consiglio, poiché esso era «perfettamente a conoscenza» dell'opinione del Parlamento (vale a dire, sostegno alla proposta della Commissione, accompagnato dal suggerimento di un periodo transitorio più breve che avrebbe dovuto spirare il 31 dicembre 1995 invece del 30 giugno 1996), non occorreva riconsultare il Parlamento [11]. Con riguardo agli emendamenti al contenuto dell'elenco negativo proposto dalla Commissione, il convenuto ritiene che essi fossero del tutto di secondaria importanza. Essi si limitavano ad aggiungere tre Stati o entità territoriali all'elenco proposto, nonché ad eliminare taluni paesi che sono ex-colonie di alcuni Stati membri o che, ad avviso del Consiglio, non danno luogo ad un rischio significativo d'immigrazione per la Comunità.

14. Quanto al principio del riconoscimento reciproco, il Consiglio sostiene che esso potrebbe applicarsi soltanto qualora i visti rilasciati da uno Stato membro fossero considerati validi nell'insieme della Comunità. Tuttavia la proposta della Commissione non conteneva alcuna disposizione a tale scopo, dal momento che la Commissione non ha alcuna competenza a proporre tali misure sulla base dell'art. 100 C del Trattato. Pertanto il Consiglio sostiene che l'art. 2 della proposta avrebbe potuto avere soltanto *effetto dichiarativo* e che la sua soppressione era necessaria nell'interesse della certezza del diritto [12] ed al fine di evitare confusione. Esso fa valere di conseguenza che non sussiste una sostanziale differenza di carattere *giuridico* tra i rispettivi effetti della proposta e del regolamento.

15. La Francia sottolinea il carattere politicamente sensibile del processo di determinazione dei paesi terzi i cui cittadini hanno l'obbligo di ottenere un visto. Essa ritiene che, conseguentemente, l'armonizzazione della politica dei visti può essere solo progressiva e che il Consiglio ha la facoltà, ai sensi dell'art. 100 C del Trattato, di stabilire un elenco comune minimo. Per quanto riguarda le asserite modifiche di sostanza, la Francia deduce che il Consiglio ha solo posticipato la data proposta dal regolamento per il perfezionamento della completa armonizzazione. Quanto al riconoscimento reciproco dei visti, la Francia sostiene che l'art. 2 della proposta è stato redatto nell'ottica dell'adozione concomitante della proposta convenzione sull'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri [13]. Secondo la Francia, tale era la situazione politica all'epoca dell'adozione del regolamento che non era prevedibile una rapida adozione della Convenzione. Il Consiglio si è visto dunque costretto ad emendare la proposta dal momento che, sostiene la Francia, esso non è affatto competente per istituire il riconoscimento reciproco dei visti sulla base dell'art. 100 C del Trattato. Date queste particolari circostanze, la Francia considera che non fosse necessaria una nuova consultazione per far cadere l'art. 2 della proposta.

11 — Il Consiglio cita segnatamente la sentenza «trasporti di cabotaggio di persone», punto 10.

12 — A questo riguardo il Consiglio rinvia al punto 7 della risoluzione del Consiglio 8 giugno 1993 relativa alla qualità redazionale della legislazione comunitaria (GU C 166, pag. 1), il quale dispone che «si dovrebbero evitare le disposizioni che non hanno carattere normativo (...)».

13 — COM(93) 684, citato più sopra alla nota 4.

IV — Esame

A — *Introduzione*

16. Benché le osservazioni presentate nel presente caso si riferiscano espressamente alla natura del rapporto tra l'art. K.1 del titolo VI del Trattato sull'Unione europea e la competenza del legislatore comunitario ex art. 100 C del Trattato, occorre tener presente che la principale questione giuridica è data dal punto se le modifiche inserite dal Consiglio con l'adozione del regolamento erano tali da rendere necessaria una nuova consultazione del Parlamento. Se gli argomenti del Parlamento sono corretti, il regolamento va annullato, ferma restando ogni decisione che la Corte possa emettere per mantenerne gli effetti in vigore sino all'adozione di un nuovo regolamento. Data la situazione, non penso dover esprimere un'opinione definitiva sulla portata dell'art. 100 C del Trattato o sull'estensione della competenza della Corte, alla luce dell'art. L del Trattato sull'Unione europea, allo scopo di rispondere al suggerimento del Consiglio di una lettura comparativa del titolo VI di quel Trattato nel contesto di una valutazione dell'art. 100 C del medesimo.

B — *Il diritto di nuova consultazione*

17. La giurisprudenza della Corte relativa alla nuova consultazione del Parlamento europeo è sinora costante. Limiterò la mia analisi ai principi che sono pertinenti ai fini del presente ricorso.

18. Nella sentenza «tasse sul cabotaggio», la Corte ha dichiarato che [14]:

«17. Va ricordato anzitutto che la regolare consultazione del Parlamento nei casi previsti dal Trattato costituisce una formalità sostanziale, la cui inosservanza implica la nullità dell'atto considerato [15] (...). La partecipazione effettiva del Parlamento al processo legislativo della Comunità, in conformità alle procedure previste dal Trattato, rappresenta infatti un elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale voluto dal Trattato stesso. Questo potere riflette un fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa (...) [16].

18. Orbene, l'obbligo di consultare il Parlamento europeo durante il procedimento legislativo, nei casi previsti dal Trattato, comporta l'obbligo di una nuova consultazione ogni volta che l'atto infine adottato, considerato complessivamente, sia diverso quanto

14 — Punti 17-19.

15 — La Corte cita, come esempio, la sentenza 10 maggio 1995, causa C-417/93, Parlamento/Consiglio «TACIS» (Racc. pag. I-1185, punto 9).

16 — La Corte cita, come esempio, la sentenza 30 marzo 1995, causa C-65/93, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-643 punto 21).

alla sua sostanza da quello sul quale il Parlamento sia stato già consultato, eccetto i casi in cui gli emendamenti corrispondano essenzialmente al desiderio espresso dallo stesso Parlamento (...) [17].

19. Occorre pertanto esaminare se le modifiche di cui parla il Parlamento riguardino o meno la sostanza stessa del testo considerato complessivamente».

19. Nell'applicare tali principi, la Corte mette a raffronto il testo della proposta iniziale della Commissione e quello adottato dal Consiglio [18]. In altri termini, «voi usate un criterio oggettivo, vale a dire il confronto di due testi normativi (...)» [19]. La Corte ha dichiarato anche che, se l'emendamento adottato dal Consiglio, pur se di natura sostanziale, è «largamente conforme al desiderio espresso dal Parlamento» [20], non v'è necessità alcuna di procedere ad una nuova consultazione. Tale desiderio, come ha correttamente sostenuto l'agente del Consiglio, può essere solo quello manifestato nel parere allegato alla risoluzione legislativa del Parlamento. Altri modi di espressione del parere del Parlamento non sono rilevanti ai fini del procedimento di consultazione. Nel caso sub judice il Consiglio non ha contestato che la maggioranza dei suoi emendamenti andavano in senso opposto al parere del Parlamento.

20. L'argomento più importante del Consiglio è che, quando conosce perfettamente le vedute del Parlamento su un aspetto di una proposta, che esse siano o meno compatibili con la decisione finale del Consiglio, sarebbe inutile consultare di nuovo il Parlamento. Tale nuova consultazione avrebbe il solo effetto di ritardare l'adozione della versione definitiva da parte del Consiglio. All'udienza l'agente che rappresenta il Consiglio ha insistito sul punto che «il Trattato non impone che ogniqualvolta esso si trovi in disaccordo con un parere espresso dal Parlamento, sussista l'obbligo di consultarlo di nuovo». Se così fosse, a suo avviso, la consultazione «diverrebbe un obbligo meramente formale». Contrariamente ad altri procedimenti legislativi comunitari, quello della consultazione, infatti, non conferisce al Parlamento «l'opportunità di avere una seconda lettura». A parere del Consiglio lo stesso principio è applicabile allorché esso emendi una disposizione rispetto a cui il Parlamento non si sia affatto pronunciato. Il Consiglio sostiene che, nel caso di specie, il punto di vista del Parlamento su tutti gli aspetti della proposta emendata dal Consiglio stesso era esposto in modo non equivoco nel suo parere e, quindi, una nuova consultazione non era necessaria.

21. Non sottoscrivo l'argomento del Consiglio secondo cui la nuova consultazione diviene inutile nel caso in cui il Consiglio sia al corrente delle vedute del Parlamento sugli emendamenti che il primo si propone di introdurre. L'agente del Consiglio dichiara che lo scopo della consultazione è di disporre del parere del Parlamento su tutti gli elementi del testo. Non riesco a vedere come un parere siffatto possa sussistere allorché il testo non sia più quello su cui il Parlamento è stato invitato ad esprimere il suo punto di vista. Mentre esiste essenzialmente un solo modo per modificare un testo

17 — A mo' d'esempio la Corte cita la sentenza «trasporti di cabotaggio di persone», già citata più sopra alla nota 9, punto 10, e la sentenza 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-4973, punto 38).

18 — V. sentenza «trasporti di cabotaggio di persone», punto 13.

19 — V. paragrafo 34 delle conclusioni dell'avvocato generale Léger nella causa «tasse sul cabotaggio».

20 — Sentenza 4 febbraio 1982, causa 817/79, Buyl e a./ Commissione (Racc. pag. 245).

al fine di farlo corrispondere agli auspici formulati dal Parlamento, vi sono una quantità infinita di modi per modificarlo in senso contrario ai desiderata di quest'ultimo. Solo nel caso in cui una modifica del Consiglio corrisponde essenzialmente ai desiderata espressi dal Parlamento, lo stesso Consiglio può asserire di essere genuinamente al corrente del punto di vista del Parlamento sulla precisa modifica in questione, diversamente non si potrebbe affermare che il Consiglio agisca «dopo aver consultato il Parlamento europeo» in merito alle parti modificate del testo di cui trattasi. Invero il punto di vista del Consiglio, spinto sino alla sua logica conclusione, finirebbe col significare che l'esigenza di una nuova consultazione sussiste soltanto qualora il Consiglio abbia aggiunto elementi completamente nuovi ad un testo legislativo invece di essersi limitato a modificare la proposta della Commissione.

22. Non vedo la pertinenza dell'argomento del Consiglio relativo alle modifiche di una disposizione al cui riguardo il Parlamento non ha emesso alcun parere. Tale situazione non si presenta nel caso di specie; si può evidentemente ritenere che, approvando la proposta complessivamente considerata, il Parlamento approva qualsiasi disposizione che non abbia inteso modificare e l'obbligo di nuova consultazione può sorgere nei confronti di tali disposizioni alle stesse condizioni delle disposizioni che siano state oggetto di emendamenti parlamentari.

23. Anche se possono darsi casi in cui la natura del parere del Parlamento sulla proposta iniziale è di una tale chiarezza che, quantomeno sotto il profilo politico, il Parlamento ed il Consiglio hanno beninteso punti di vista incompatibili, tale circostanza potrebbe essere, sul piano giuridico, irrilevante. Qualora il Trattato preveda la consultazione, il Parlamento ha la facoltà di emettere il suo parere sia sulla proposta originaria, sia nell'ipotesi di modifica sostanziale. Dato che, nell'ambito della nuova consultazione, il Consiglio non può adottare, per definizione, alcuna decisione definitiva o vincolante finché il Parlamento non si sia pronunciato sul testo modificato [21], ne consegue, secondo me, che non può mettersi in non cale il valore giuridico del secondo parere del Parlamento. Come si è espressa la Corte, la «consultazione (...) [del Parlamento] può produrre conseguenze sul contenuto dell'atto adottato» [22]. Dispensarsi dall'obbligo della consultazione in forza del parere aprioristico che il punto di vista del Parlamento era noto ed inaccettabile agli occhi del Consiglio è rivelatore di opinioni preconcette e posizioni intransigenti e rinnega l'utilità del processo di consultazione.

24. In ogni caso, la Corte ha già disatteso inequivocabilmente l'assunto del Consiglio al riguardo. In occasione della causa «tasse sul cabotaggio», una tesi assai simile era stata sostenuta dal Consiglio nella controreplica, secondo cui «anche nell'ipotesi in cui l'atto infine adottato, considerato complessivamente, sia diverso nella sua stessa sostanza da quello sul quale il Parlamento era stato consultato, esso sarebbe dispensato dal consultare nuovamente questa istituzione qualora (...) sia sufficientemente informato dell'opinione del Parlamento sui punti essenziali in

21 — V., con riguardo al procedimento di consultazione, la sentenza Parlamento/Consiglio (TACIS), citata alla nota 15 più sopra, punto 10.

22 — V. sentenza 27 settembre 1988, causa 165/87, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 5545, punto 20).

questione» [23]. Dopo aver affermato che l'argomento del Consiglio «dev'essere disatteso», la Corte ha dichiarato che [24]:

«(...) ammettere la tesi del Consiglio porterebbe a compromettere gravemente questa partecipazione essenziale al mantenimento dell'equilibrio istituzionale voluto dal Trattato ed equivarrebbe ad ignorare l'influenza che la consultazione regolare del Parlamento può svolgere sull'adozione dell'atto di cui trattasi».

Mi sembra che tale motivazione valga ugualmente per il caso di specie.

25. Non considero pertinenti neppure le osservazioni generali del Consiglio che mettono a confronto la nuova consultazione con una seconda lettura legislativa. È ovvio che dal parere del Parlamento su una nuova consultazione non discendono le stesse conseguenze giuridiche di una seconda lettura nel procedimento di cooperazione o di codecisione. Inoltre l'esigenza di una nuova consultazione, com'è definita dalla giurisprudenza della Corte, si presenta soltanto quando siano stati soddisfatti taluni criteri oggettivi; poiché tale esigenza si limita ad emendamenti che modificano sostanzialmente il testo considerato nel suo complesso, è evidente che una consultazione siffatta si impone ogniqualvolta il Consiglio sia in disaccordo col Parlamento. Essa comporta però che il margine di manovra del Consiglio nel considerare proposte legislative è limitato dall'obbligo di rispettare le prerogative conferite al Parlamento dal Trattato e che esso non può erigersi in quanto tale ad arbitro esclusivo dell'inutilità o meno di una nuova consultazione del Parlamento.

26. Ne deriva che va respinta la definizione, proposta dal Consiglio, dell'obbligo di procedere ad una nuova consultazione.

C — *La validità del regolamento*

27. Sono dello stesso avviso del ricorrente quando afferma che l'elenco citato all'art. 1, n. 1, della proposta della Commissione era destinato ad essere un elenco uniforme e tassativo, che avrebbe vincolato tutti gli Stati membri designando in modo esaustivo i paesi terzi i cui cittadini «devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri». L'art. 1, n. 2, è altrettanto chiaro quando conferisce agli Stati membri ed al Consiglio un limitato potere al fine di compilare l'elenco in questione entro il 30 giugno 1996. Ritengo che tali disposizioni, lette in particolare in combinato disposto col quarto 'considerando' del preambolo alla proposta, che

23 — Punto 24; v. anche paragrafo 61 delle conclusioni dell'avvocato generale Léger e nota 72 a commento. V. anche la sentenza «trasporti di cabotaggio di persone», citata più sopra alla nota 9, punto 17.

24 — Punti 25 e 26.

prevede di autorizzare il mantenimento di «disparità tra le normative e le prassi di singoli Stati membri» «*per un periodo limitato e come misure transitorie*» (il corsivo è mio), dimostrano che la Commissione ha semplicemente proposto di permettere agli Stati il mantenimento per un periodo limitato di elenchi nazionali che impongono l'obbligo del visto rispetto ai paesi terzi non inclusi nell'elenco comune. A mio parere era questa una caratteristica essenziale della proposta. Occorre quindi esaminare in che misura le modifiche del Consiglio hanno alterato la funzione dell'elenco.

28. L'art. 1, n. 1, non subisce quasi alcuna modifica nel testo del regolamento, ma l'art. 2, n. 1, ne limita radicalmente la portata prevedendo che «*gli Stati membri* decidono se i cittadini di paesi terzi che non figurano nell'elenco comune siano soggetti all'obbligo del visto» (il corsivo è mio). Tale facoltà non è soggetta alla scadenza (30 giugno 1996) di cui all'art. 1, n. 2, della proposta. La proposta di tale modifica è sottolineata dall'art. 3 del regolamento che solo obbliga la Commissione a «stendere una relazione sullo stato di armonizzazione della *politica degli Stati membri in materia di visti* (...)». Il Consiglio ha sostituito una politica comunitaria comune ed esclusiva in materia di visti con ciò che il Parlamento ha descritto saggiamente all'udienza come «il minimo comune denominatore», cioè un elenco comunitario comune che inoltre potrebbe dover coesistere con 15 elenchi nazionali supplementari; una modifica siffatta ha una portata analoga a quella condannata dalla Corte nella sentenza «cabotaggio di merci».

29. Sono pertanto dell'opinione che l'abbandono da parte del Consiglio della proposta della Commissione diretta ad istituire una politica comunitaria esaustiva in materia di visti, al più tardi per il 30 giugno 1996, costituisce, isolatamente presa, una modifica talmente sostanziale rispetto al testo della proposta considerato nel suo complesso, da essere sufficiente per giustificare l'annullamento del regolamento per difetto di consultazione.

30. Inoltre il contenuto dell'«elenco comune» differisce dalla tabella proposta dalla Commissione, ove l'«elenco negativo» era diretto a disciplinare il grado di armonizzazione iniziale delle politiche nazionali in materia di visti, mentre la completa armonizzazione era rinviata al 30 giugno 1996 al più tardi. Con l'adozione del regolamento, il Consiglio ha cancellato un certo numero di paesi terzi dall'elenco e ne ha aggiunti altri tre. Il Parlamento ed il Consiglio concordano in pieno sul fatto che la compilazione dell'elenco comune costituisce il vero obiettivo dell'art. 100 C e del regolamento. È pacifico per il Consiglio che esso avrebbe dovuto consultare di nuovo il Parlamento se avesse eliminato o aggiunto un numero rilevante di paesi terzi. Ciò non toglie che la «classificazione» dei paesi terzi interessati, risultante da quanto esposto, sia una questione politica altamente sensibile che può dividere le istituzioni ed alterare in profondità il rapporto tra

la Comunità ed i paesi in questione. L'allegato al regolamento è la disposizione più importante e ritengo che il Consiglio non è quindi autorizzato a modificare tale elenco a meno che il Parlamento abbia avuto modo di emettere il suo parere su tali modifiche. Non ritengo che nel presente caso le modifiche apportate all'elenco siano così poco rilevanti da esimere il Consiglio dal suo obbligo manifesto di consultare il Parlamento sulla compilazione dell'elenco di paesi terzi interessati dall'obbligo del visto.

31. In ogni caso a me pare che la Corte abbia elaborato il criterio della «modifica sostanziale» come metro di misura per stabilire se il Parlamento sia stato consultato a sufficienza in settori politici, segnatamente i trasporti, dove il Consiglio dispone di un ampio potere discrezionale. A mio parere tale criterio può non essere idoneo qualora il Trattato esige che il Parlamento venga consultato in merito ad una scelta alternativa tra due diverse opinioni. L'art. 188 B, n. 3, del Trattato, obbliga ad esempio il Consiglio a consultare il Parlamento sulla nomina dei membri della Corte dei conti; se il Consiglio, dopo aver ricevuto l'accordo del Parlamento su un elenco di otto candidati, desiderasse sostituirne uno, non potrebbe eludere l'obbligo di consultare nuovamente il Parlamento per il motivo che il nuovo candidato, se fosse nominato, rappresenterebbe soltanto un quindicesimo della composizione totale della Corte dei conti e che quindi la modifica non sarebbe sostanziale. Analogamente, nel presente caso, l'art. 100 C del Trattato esige espressamente che il Parlamento venga consultato sulla determinazione dei «paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri». Trattasi di scegliere tra l'inclusione nell'elenco o l'esclusione dal medesimo di ogni singolo paese; mentre il criterio della «modifica sostanziale» può applicarsi alle altre disposizioni del regolamento, non sono del tutto certo ch'esso sia applicabile per determinare l'applicazione delle specifiche esigenze fissate dal Trattato in merito all'elenco allegato al regolamento. Ciò non pregiudica affatto il potere discrezionale del Consiglio quanto alla scelta dei paesi che dovrebbero figurare nell'elenco dei paesi terzi, ma mira semplicemente a garantire la corretta osservanza del procedimento di cui all'art. 100 C, n. 1, per la compilazione dell'elenco in parola.

32. Il Consiglio cerca di giustificare la cancellazione dall'elenco di 28 paesi sulla base del fatto che questi ultimi non occasionavano, per la maggior parte, un rischio di emigrazione rilevante verso la Comunità, sia a causa della loro distanza, sia per la modesta entità della popolazione. In reazione al fatto che il Parlamento aveva insistito sulla presenza in tale categoria della Repubblica sudafricana, dello Zimbabwe e del Botswana nonché sulla circostanza che qualsiasi valutazione del rischio di emigrazione rischia di valere solo a breve termine, il Consiglio accettava quest'ultimo argomento ma sottolineando i recenti, positivi sviluppi politici nel Sudafrica. Esso rileva che «si poteva partire dall'assunto che il Parlamento concordasse» su tali sviluppi politici. Ciò è forse vero, ma trattasi di giudizio politico cui il Consiglio non poteva procedere da solo.

33. Il Consiglio ha sostenuto per la prima volta nella controreplica che, benché abbia cancellato tali paesi dall'elenco negativo di cui all'allegato 1, ciò costituiva la risposta al parere del Parlamento secondo cui «(...) *nessun paese terzo i cui cittadini attualmente non devono essere in possesso di un visto per entrare in uno Stato membro*» (emendamento n. 3; il corsivo è mio) dovrebbe essere su tale elenco. Il Consiglio asserisce che tutti questi paesi rientrano in tale ipotesi in quanto ex-colonie di taluni Stati membri, in particolare del Regno Unito. Non penso che sia necessario o possibile esprimere un parere su tale punto, data l'incompletezza dell'informazione e l'ambiguità della citata proposta di emendamento. In ogni caso, decisiva è, a mio modo di vedere, l'*aggiunta* di tre paesi.

34. La tesi difensiva del Consiglio in merito all'aggiunta del Perù, dell'ex-Repubblica iugoslava di Macedonia e della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro) all'elenco proposto dalla Commissione è che, visto il numero di paesi inclusi nell'elenco proposto (126), l'inclusione di questi tre paesi va considerata come una semplice modifica di dettaglio. Non posso condividere il punto di vista del Consiglio. A me sembra che l'aggiunta o l'eliminazione anche di un solo paese senza consultazione del Parlamento costituisca in linea di principio una modifica sostanziale. Nell'ambito di un processo di natura politica, spetta ai soli partecipanti decidere quali paesi vadano o meno inclusi. La Corte non può valutare gli argomenti ampiamente politici del Consiglio e non può decidere su una base meramente quantitativa se la modifica dell'elenco sia sostanziale. L'aggiunta in questione va quindi considerata sostanziale.

35. Il terzo motivo principale del Parlamento riguarda l'eliminazione dalla proposta del principio del riconoscimento reciproco ed in particolare la cancellazione della disposizione proposta all'art. 2 che «uno Stato membro non può esigere un visto da una persona che intenda attraversare la sua frontiera esterna e sia in possesso di un visto rilasciato da un altro Stato membro, qualora tale visto sia valido in tutta la Comunità». Il Consiglio sostiene che l'eliminazione di qualsiasi riferimento al principio del riconoscimento reciproco era necessario nell'interesse della certezza del diritto, poiché le misure necessarie per dare attuazione a tale principio possono essere adottate, a suo parere, soltanto ai sensi del titolo VI del Trattato sull'Unione europea, intitolato «Disposizioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni», in effetti gli artt. K-K.9. Esso afferma che la competenza della Comunità si limita alla compilazione di un elenco di paesi ai fini dell'art. 100 C, n. 1, del Trattato ed alla preparazione di un modello uniforme per i visti e che tutto il resto, ivi compreso il riconoscimento reciproco, rientra nell'art. K. Per questa ragione, infatti, esso sostiene che l'eliminazione del riconoscimento reciproco era la conseguenza della tesi che l'inclusione di tale principio nel regolamento non sarebbe stata legittima.

36. Se si dovesse seguire l'argomento del Consiglio, la Corte si troverebbe confrontata a problemi molto difficili. Il primo riguarderebbe il ruolo della Corte nell'interpretazione del Trattato sull'Unione europea. L'art. L del Trattato [25] vieta alla Corte di esercitare, in merito al titolo VI del Trattato sull'Unione europea, la competenza che le spetta ai sensi del Trattato CE e, pertanto, essa non è autorizzata a mio avviso ad interpretare tale titolo. Tuttavia la Corte è tenuta ad interpretare le disposizioni dell'art. 100 C del Trattato, se questo è pertinente ai fini della sua decisione. Procedendo in tal modo, la Corte seguirà la sua costante prassi di aver riguardo «allo spirito, alla struttura ed alla lettera» della disposizione interessata «tenuto conto del sistema del Trattato e delle sue finalità» [26]. Al fine di pervenire ad una conclusione circa la portata della competenza comunitaria ex art. 100 C del Trattato, la Corte dovrà esaminare tale disposizione nel contesto del Trattato in cui si trova e, a mio parere, non può precisare o limitare tale interpretazione riferendosi ad una disposizione che le è interdetto espressamente di interpretare. Però, partendo dall'ipotesi che la Corte sia autorizzata a tener conto in modo generale dell'esistenza e del contenuto del titolo VI del Trattato sull'Unione europea, è manifesto che tale titolo si riferisce alla cooperazione fra gli Stati membri la quale costituisce un'attività che non può limitare la competenza comunitaria. Inoltre l'art. M del Trattato sull'Unione europea dispone che nessuna disposizione di tale Trattato — incluso il titolo VI — «pregiudica i trattati che istituiscono le Comunità europee (...)». Lo stesso art. M ricade nella sfera di competenza della Corte. Ritengo in sintesi che la Corte, interpretando l'art. 100 C, non deve tener conto del contenuto del titolo VI e deve invece basarsi sul fatto che il contenuto di questo titolo non può pregiudicare l'art. 100 C medesimo, fatto salvo l'art. K.3, n. 2, lett. c), terzo comma.

37. La seconda difficoltà è più intimamente connessa alla natura del presente ricorso, vale a dire al fatto ch'esso è presentato dal Parlamento, in un contesto giuridico in cui sussiste la competenza della Corte soltanto allo scopo di tutelare le prerogative del Parlamento, cioè il suo diritto di essere consultato. Nella maggior parte dei casi, il Parlamento non può valersi del potere spettante in linea generale agli Stati membri, al Consiglio ed alla Commissione ai sensi dell'art. 173, di impugnare la validità, tra l'altro, di un atto del Consiglio per incompetenza. Il Consiglio fa valere infatti la propria incompetenza. La replica a tale argomento necessariamente obbligherebbe il Parlamento ad entrare in una discussione sulla competenza, in un contesto in cui il Parlamento intende soltanto difendere le sue prerogative. Il procedimento di consultazione rappresenta un aspetto essenziale dell'equilibrio istituzionale e riflette la natura democratica del Parlamento. La Corte esige di essere rispettata sul piano giuridico, ma non ha alcun interesse a decidere, retroattivamente, quale tra i rispettivi punti di vista delle due istituzioni sia quello corretto.

25 — L'art. L dispone che le disposizioni dei vari Trattati che istituiscono le Comunità europee «(...) relative alla competenza della Corte di giustizia (...) ed all'esercizio di questa competenza (...)» si applicano soltanto a talune disposizioni del Trattato sull'Unione europea, compreso l'art. L, ma ad eccezione dell'insieme dell'art. K, salvo l'art. K.3, n. 2, lett. c), non pertinente nel caso di specie.

26 — Sentenza 21 febbraio 1973, causa 6/72, Europemballage e Continental Can/Commissione (Racc. pag. 215, punto 22).

38. Ritengo che la soluzione dei due problemi accennati si ottenga seguendo l'approccio della giurisprudenza della Corte, che si basa sul criterio testuale. Se emerge una modifica sostanziale nella portata e nel significato del testo, compresa una modifica imposta, dal punto di vista del Consiglio, dall'incompetenza di quest'ultimo, mentre il Parlamento non condivide tale opinione, allora il Parlamento dev'essere nuovamente consultato. In ogni caso il fatto che una modifica particolare discenda dall'interpretazione data dal Consiglio alle regole giuridiche applicabili non è sufficiente per esimerlo dall'obbligo di nuova consultazione. Dopotutto ciascuna istituzione politica della Comunità, allorché proponga, esamini e adotti una normativa comunitaria, adotta al tempo stesso una determinata interpretazione delle disposizioni applicabili del Trattato, che le altre istituzioni sono libere o meno di condividere. Al riguardo si può stabilire un'analogia con la situazione che si viene a creare in presenza di una modifica ad opera del Consiglio della base giuridica della legislazione comunitaria proposta dalla Commissione ed approvata dal Parlamento; qualora la modifica consegua l'effetto di emendare il provvedimento legislativo trasformandolo in un procedimento che garantisce al Parlamento un minor grado di partecipazione di quello inizialmente proposto, il Consiglio è sempre stato d'avviso, secondo me a ragione, che tale modifica pregiudica la sostanza della proposta e fa quindi sorgere a suo carico l'obbligo di una nuova consultazione [27].

39. Per quanto riguarda il carattere sostanziale dell'eliminazione del riconoscimento reciproco, non può esservi dubbio alcuno sul fatto che la proposta del Parlamento (v. emendamento n. 8 riassunto al paragrafo 4 più sopra) di rafforzare l'obbligo del riconoscimento reciproco imposto dall'art. 2 della proposta della Commissione, grazie a disposizioni relative alla portata di tale obbligo ed alle condizioni a cui va rilasciato il «visto uniforme», dimostra l'importanza attribuita a tale principio. L'argomento del Consiglio non si risolve nell'affermazione che l'eliminazione del riconoscimento reciproco non rappresenta, come tale, una modifica sostanziale. Al contrario il Consiglio afferma che l'attuazione del riconoscimento reciproco non era possibile in base al Trattato, dato che, a suo avviso, non poteva essere adottato sul fondamento dell'art. 100 C, ma presupponeva la contemporanea adozione da parte degli Stati membri, ai sensi dell'art. K.3 del Trattato sull'Unione europea, della convenzione sull'attraversamento delle frontiere esterne. L'agente del Consiglio ha fatto allusione all'udienza ad una nota di ingenuità politica nella proposta della Commissione, sul qual punto, naturalmente, non mi pronuncio. Secondo il Consiglio, nella misura in cui la convenzione non era stata adottata, che è quanto corrispondeva alla realtà, l'idea di un «visto valido in tutta la Comunità», come risulta dall'art. 2 della proposta, si rivelava priva di senso ed il mantenimento della nozione in parola nel regolamento, una volta adottato, avrebbe dato un'impressione fuorviante contraria al principio della certezza del diritto. Come risulta palesemente dalla sua stessa formulazione, tale argomento poggia pur sempre su una particolare visione circa la portata della competenza comunitaria ex art. 100 C del Trattato anziché sulla negazione della circostanza che, ostensibilmente, una rilevante modifica è stata interposta tra la proposta ed il regolamento. A prescindere dall'interpretazione restrittiva del Consiglio, può sembrare possibile a prima vista un'interpretazione dell'art. 100 C, n. 1, del

27 — V., ad esempio, i fatti su cui la Corte si è pronunciata nella sentenza 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-2867, punto 3); il paragrafo 19 delle conclusioni dell'avvocato generale Jacobs della sentenza 7 luglio 1992, causa C-295/90, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-4193, pag. I-4221) e la sentenza 26 marzo 1996, causa C-271/94, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-1689, punto 7).

Trattato secondo cui il visto concesso al cittadino di uno Stato terzo figurante in un atto comunitario adottato a norma di tale disposizione deve o può essere riconosciuto in ogni Stato membro, a condizione che tale atto lo preveda. Non occorre decidere, nella fattispecie, tra le due interpretazioni. Tuttavia è plausibile che in effetti non soltanto il Parlamento ed il Consiglio, ma anche la Commissione abbiano opinioni divergenti [28]. Per me è sufficiente affermare che, se l'art. 100 C, n. 1, comporta il riconoscimento reciproco, è indiscutibile la natura sostanziale della modifica e sia il Parlamento, sia la Commissione paiono avere sposato quest'interpretazione dell'articolo. Poiché il corretto approccio quanto alla valutazione della natura sostanziale di una modifica consiste nel raffronto fra i testi piuttosto che nella soluzione di questioni di competenza, il Consiglio avrebbe dovuto consultare nuovamente il Parlamento. In tale situazione ritengo che il ricorso presentato dal Parlamento vada accolto.

D — *Il mantenimento in vigore degli effetti del regolamento*

40. Nel controricorso il Consiglio ha chiesto alla Corte, in conformità con l'art. 174 del Trattato, di limitare gli effetti di un eventuale annullamento del regolamento. Il Parlamento non ha presentato osservazioni in merito a tale richiesta. Il convenuto sostiene che, qualora gli effetti giuridici del regolamento non fossero mantenuti in vigore sino all'adozione di una nuova normativa, ne conseguirebbe un serio pregiudizio della certezza del diritto rispetto ai cittadini dei paesi terzi figuranti nell'elenco comune allegato al regolamento. Poiché l'adozione di tale elenco rappresenta un «passo» in direzione dell'eventuale armonizzazione completa dell'elenco dei paesi terzi i cui cittadini dovranno possedere un visto per entrare nella Comunità, annullare senza limite alcuno gli effetti del regolamento equivarrebbe, paradossalmente, a ripristinare quello status quo ante in cui gli Stati membri avevano la facoltà di applicare la politica di loro gradimento in materia di visti. Pertanto, benché la funzione attuale dell'elenco comune sia solo di natura informativa, essa dispensa i cittadini dei paesi rientranti nell'elenco dalla necessità di informarsi eventualmente presso quindici distinte autorità nella Comunità. Ritengo quindi che, nell'interesse della stessa certezza del diritto, vadano mantenuti in vigore gli effetti del regolamento. Tuttavia, nel formulare tale raccomandazione, credo importante sottolineare l'obbligo del Consiglio, in particolare, di procedere con la dovuta celerità per l'adozione di un nuovo regolamento, nel rispetto del procedimento di cui all'art. 100 C del Trattato. Si può rammentare che nella sentenza «tasse sul cabotaggio» la Corte, benché abbia rigettato la richiesta del Parlamento di fissare un termine al Consiglio, ha dichiarato che il Consiglio ha «il dovere di sanare l'irregolarità commessa entro un termine ragionevole» [29].

28 — V. anche, ad esempio, le opinioni espresse in: O'Keeffe, *The New Draft External Frontiers Convention and the Draft Visa Regulation*, in J. Monar & R. Morgan eds., *The Third Pillar of the European Union*, Bruxelles, 1994, pag. 135 e seguenti; Hailbronner, *Visa Regulations and Third-Country Nationals in EC Law*, 1994, 31 *CMLRev* 969; Peers, *The Visa Regulation: Free Movement Blocked Indefinitely*, 1996, 21 *ELRev* 150.

29 — Punto 33 della sentenza.

Conclusione

41. Per i motivi illustrati più sopra, raccomando alla Corte:

1) di annullare il regolamento (CE) del Consiglio 25 settembre 1995, n. 2317, che determina quali siano i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri;

2) di dichiarare che gli effetti del regolamento annullato saranno mantenuti in vigore sino a quando il Consiglio non avrà emanato una nuova normativa in materia;

3) di condannare il Consiglio alle spese;

4) di condannare la Repubblica francese a sopportare le proprie spese.