

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
MARCO DARMON

presentate il 16 marzo 1994 \*

*Signor Presidente,  
Signori Giudici,*

1. Con il presente ricorso d'annullamento, il Parlamento europeo (in prosieguo: il «Parlamento») contesta al Consiglio di non essere stato consultato nell'ambito della procedura prevista all'art. 75, n. 1, del Trattato CEE <sup>1</sup>.
2. Appare opportuno richiamare brevemente i fatti.
3. Il 4 marzo 1987, la Commissione presentava al Consiglio una proposta di regolamento che stabiliva le condizioni ai fini dell'ammissione dei vettori non residenti ai servizi di trasporto nazionale su strada di persone in uno Stato membro <sup>2</sup>.
4. Tale proposta, composta da sei articoli, ispirandosi alla sentenza di questa Corte 22 maggio 1985, Parlamento/Consiglio («politica comune dei trasporti») <sup>3</sup>, applica in materia il principio della parità di trattamento e prevede che i vettori non residenti debbano «(...) essere ammessi ad effettuare trasporti nazionali alle medesime condizioni di quelle che lo Stato membro interessato impone ai propri vettori» <sup>4</sup>.
5. La detta proposta riguarda «qualsiasi vettore di viaggiatori su strada per conto terzi» <sup>5</sup> a condizione che possieda la nazionalità di uno Stato membro e che l'impresa di trasporti sia effettivamente gestita da cittadini comunitari <sup>6</sup>.
6. Adito a fini consultivi il 17 marzo 1987, il Parlamento, su relazione della commissione dei trasporti, adottava il 21 gennaio 1988 quattro emendamenti relativi: i) alla definizione dei «servizi non regolari» (art. 1); ii) allo spostamento della data di entrata in vigore del regolamento (art. 2); iii) all'istituzione di sanzioni in caso di violazioni commesse dai vettori (art. 4); iv) all'obbligo imposto agli Stati membri di notificare alla Commissione le disposizioni emanate ai fini dell'esecuzione del regolamento (art. 5) <sup>7</sup>.

\* Lingua originale: il francese.

1 — Tale articolo è stato modificato dall'art. G, punto 16, del Trattato sull'Unione europea. Il settore dei trasporti rientra ormai nella procedura di cooperazione prevista dall'art. 189 C del Trattato CE.

2 — COM(87)31 def. (GU C 77, pag. 13).

3 — Causa 13/83 (Racc. pag. 1513).

4 — Terzo 'considerando'.

5 — Art. 2, il corsivo è mio.

6 — V. art. 3.

7 — GU 1988, C 49, pagg. 85, 121 e 122.

7. Essendosi la Commissione opposta a tali emendamenti, il voto relativo al progetto di risoluzione legislativa del Parlamento veniva rinviato. Infine, alla sessione del 10 marzo 1988, il Parlamento approvava la proposta della Commissione con riserva di tre emendamenti di compromesso<sup>8</sup>. Nella risoluzione<sup>9</sup> si faceva presente, come si può rilevare, che il Parlamento «chiede al Consiglio di essere nuovamente consultato nel caso in cui quest'ultimo intenda apportare modifiche sostanziali alla proposta della Commissione»<sup>10</sup>.

8. Il 4 novembre 1988 veniva sottoposta al Consiglio una proposta modificata che riprendeva due emendamenti del Parlamento<sup>11</sup>. L'art. 1 prevedeva l'applicabilità del regolamento ai trasporti nazionali di persone effettuati per mezzo di pullman e autobus atti a trasportare più di nove persone. Si precisava inoltre che gli Stati membri dovessero comunicare alla Commissione le norme emanate in applicazione del regolamento medesimo. L'emendamento con cui era stato proposto lo spostamento di un anno della data di entrata in vigore del regolamento non veniva accolto dalla Commissione.

9. Sulla base di questa proposta il Consiglio emanava il 23 luglio 1992 il regolamento (CEE) n. 2454/92, che fissa le condizioni per l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali su strada di persone in uno

Stato membro<sup>12</sup>. Il 27 luglio 1992, il Parlamento dichiarava inoltre di aver chiesto di essere nuovamente consultato<sup>13</sup>.

10. Contrariamente alla proposta iniziale della Commissione, il regolamento prevede espressamente una «attuazione *graduale*»<sup>14</sup> del libero accesso.

11. Il regolamento si discosta dalla detta proposta su sette punti:

- i servizi non regolari non rientrano nella sfera di applicazione del regolamento se non a decorrere dal 1° gennaio 1996 ad eccezione dei servizi in «circuiti a porte chiuse» immediatamente aperti al cabotaggio (art. 3, n. 1);
- i servizi regolari sono esclusi dalla sfera di applicazione del regolamento, salvo quelli specializzati destinati al trasporto di lavoratori, scolari e studenti delle zone frontaliere (art. 3, n. 2);
- in base ad una relazione della Commissione che dovrà essere presentata entro la

8 — GU 1988, C 94, pag. 109.

9 — *Ibidem*, pag. 125.

10 — Punto 4.

11 — COM(88) 596 def. (GU C 301, pag. 8).

12 — GU L 251, pag. 1.

13 — V. la lettera del presidente del Parlamento, prodotta all'allegato 6 del ricorso, che il Consiglio sostiene di non aver mai ricevuto (controricorso, punto 11).

14 — Tale formulazione è stata aggiunta al secondo 'considerando', il corsivo è nostro.

fine del 1995, il Consiglio può estendere la sfera di applicazione del regolamento ad altri servizi di trasporto di viaggiatori (art. 12);

— il rinvio alle normative nazionali è limitato a taluni punti specifici espressamente indicati (art. 4);

— il vettore dev'essere in possesso di un attestato — che confermi l'autorizzazione ad esercitare, in conformità della normativa comunitaria, la professione di vettore di viaggiatori su strada nel settore dei trasporti internazionali — nonché dei documenti di controllo (art. 5 e allegato I, art. 6 e allegato II);

— la Commissione può adottare, sentito un comitato consultivo, misure di salvaguardia (artt. 8 e 9);

— lo Stato ospitante può applicare sanzioni nei confronti del vettore non residente che abbia commesso infrazioni (art. 10).

12. Secondo il Parlamento, tali differenze rivestirebbero natura sostanziale e non avrebbero potuto essere introdotte senza una

sua nuova consultazione. Tale omissione inficerebbe la validità del regolamento che dovrebbe essere, conseguentemente, annullato.

13. Va rilevato, prima di passare all'esame del merito, che il Consiglio non contesta<sup>15</sup> — come aveva fatto nella causa C-65/90<sup>16</sup> — la ricevibilità del ricorso. La competenza di questa Corte a conoscere del ricorso d'annullamento proposto dal Parlamento e diretto alla tutela dei propri diritti, riconosciuto una prima volta con la sentenza 22 maggio 1990, Parlamento/Consiglio («Tchernobyl»)<sup>17</sup>, successivamente sancita dal Trattato sull'Unione europea<sup>18</sup>, non è più in discussione.

14. In particolare questa Corte ha rilevato che «(...) rientra nelle prerogative del Parlamento, nei casi previsti dai Trattati, la sua partecipazione al processo di elaborazione degli atti normativi»<sup>19</sup> e che «(...) la regolare consultazione del Parlamento (...) costituisce uno degli strumenti che consentono al Parlamento di partecipare effettivamente al processo legislativo della Comunità (...)»<sup>20</sup>.

15 — Controricorso, pag. 4.

16 — Causa oggetto della sentenza 16 luglio 1992, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-4593), con cui questa Corte ha annullato il regolamento (CEE) del Consiglio 21 dicembre 1989, n. 4059, che fissa le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali su strada di merci in uno Stato membro (GU L 390, pag. 3).

17 — Causa C-70/88 (Racc. pag. I-2041, punto 27).

18 — V. art. 173, terzo comma, del Trattato CE come modificato dall'art. G, punto 53, del Trattato sull'Unione europea.

19 — Sentenza 16 luglio 1992, citata alla nota 16, punto 13.

20 — Ibidem, punto 14. V., anche, punto 16 della sentenza 2 marzo 1994, causa C-316/91, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-625).

15. Passiamo all'esame del merito.

16. Successivamente alle sentenze «Isoglucosio» del 29 ottobre 1980, questa Corte ha sottolineato la rilevanza del procedimento di consultazione del Parlamento ai fini dell'equilibrio istituzionale della Comunità:

«La consultazione (...) è lo strumento che consente al Parlamento l'effettiva partecipazione al processo legislativo della Comunità. Questo potere costituisce un elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale voluto dal Trattato. Esso riflette, sia pure limitatamente, sul piano della Comunità, un fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa. La regolare consultazione del Parlamento nei casi previsti dal Trattato è quindi una formalità sostanziale, la cui inosservanza implica la nullità dell'atto considerato»<sup>21</sup>.

17. L'obbligo di *nuova consultazione* del Parlamento non è previsto dal Trattato<sup>22</sup>. Questa Corte ha tuttavia ritenuto che

«(...) l'obbligo di consultare il Parlamento europeo durante il procedimento legislativo, nei casi previsti dal Trattato, comporta l'obbligo di una nuova consultazione ogni volta che l'atto infine adottato, considerato complessivamente, sia diverso quanto alla sua sostanza da quello sul quale il Parlamento è già stato consultato, eccetto i casi in cui gli emendamenti corrispondono essenzialmente al desiderio espresso dallo stesso Parlamento»<sup>23</sup>.

18. Come giustamente rilevato dal Parlamento<sup>24</sup>, ne consegue che la nuova consultazione s'impone sulla base di «criteri oggettivi, vale a dire il raffronto dei due testi normativi».

19. Occorre ben valutare la portata della causa in esame. Restringere al massimo l'obbligo di una nuova consultazione significherebbe escludere il Parlamento dal processo legislativo laddove sussistessero divergenze sostanziali tra il testo infine adottato e quello in ordine al quale il Parlamento sia stato già consultato. Al contrario, generalizzarlo condurrebbe sistematicamente ad una seconda lettura e ad una confusione tra le procedure di consultazione e di cooperazione.

21 — Punto 33 della sentenza 29 ottobre 1980, causa 138/79, Roquette Frères/Consiglio (Racc. pag. 3333), e punto 34 della sentenza 29 ottobre 1980, causa 139/79, Maizena/Consiglio (Racc. pag. 3393).

22 — In una risoluzione sui rapporti tra il Parlamento e il Consiglio emanata il 9 luglio 1981, il Parlamento «invita il Consiglio a consultarlo nuovamente nel quadro della procedura normativa nel caso in cui la Commissione modifichi la proposta originaria su cui il Parlamento ha già espresso il suo parere e questa modifica non abbia costituito oggetto di deliberazioni in seno al Parlamento» [GU 1981, C 234, pagg. 52 e 54, punto 11, lett. b)]. V., anche, l'art. 62 del regolamento interno del Parlamento.

23 — Punto 16 della sentenza 16 luglio 1992, Parlamento/Consiglio, precedentemente citata. V., anche, sentenze 15 luglio 1970, causa 41/69, ACF Chemiefarma (Racc. pag. 661, punto 178), e 4 febbraio 1982, causa 817/79, Buyl e a. (Racc. pag. 245, punto 23).

24 — Replica, punto 9.

20. L'argomento del Parlamento verte su due punti:

- 1) la quasi-esclusione dei servizi regolari dalla sfera di applicazione *ratione materiae* del regolamento, da un lato, e lo spostamento al 1° gennaio 1996 della liberalizzazione totale del cabotaggio in materia di servizi non regolari, dall'altro, costituiscono modifiche di carattere sostanziale;
- 2) una serie di modifiche relative al procedimento di ammissione al cabotaggio e agli aspetti formali rimette in discussione l'economia della proposta <sup>25</sup>.

21. Esamineremo tali punti in successione.

**I — Se la quasi-esclusione dei servizi regolari dalla sfera di applicazione del regolamento ed il rinvio della liberalizzazione dei servizi non regolari costituiscano modifiche di ordine sostanziale.**

22. Non può non colpire l'analogia tra la causa in esame e quella oggetto della sentenza 16 luglio 1992, precedentemente citata,

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

23. In quest'ultima causa la proposta iniziale prevedeva l'ammissione di *qualsiasi* vettore di merci su strada per conto terzi, stabilito in uno Stato membro ed autorizzato all'effettuazione di trasporti internazionali, ai trasporti nazionali su strada di merci in uno Stato membro diverso da quello di stabilimento.

24. Il regolamento n. 4059/89 1) fissava un contingente comunitario di cabotaggio comprendente 15 000 autorizzazioni della durata di due mesi <sup>26</sup> e 2) era applicabile, in via transitoria, solamente sino al 31 dicembre 1992, atteso che il Consiglio doveva emanare, anteriormente al 1° luglio 1992, un *nuovo* regolamento che stabilisse il regime definitivo del cabotaggio <sup>27</sup>.

25. In questo caso, la proposta iniziale accoglieva il principio della *libertà completa* del cabotaggio in materia di servizi regolari di trasporti su strada di viaggiatori così come in materia di «servizi di navetta» o di «servizi occasionali».

<sup>26</sup> — Art. 2, n. 1.

<sup>27</sup> — Art. 9.

<sup>25</sup> — V. il ricorso, punto 25, e la replica, punti 20, 21 e 22.

26. Per quanto attiene ai servizi regolari, il regolamento impugnato restringe la sfera di applicazione del cabotaggio ai soli servizi specializzati diretti ad assicurare il trasporto di lavoratori, di studenti e scolari nelle zone frontaliere. Il cabotaggio non potrà essere esteso ad altri servizi regolari di trasporto di viaggiatori se non mediante un *nuovo* regolamento del Consiglio emanato su proposta della Commissione, ove quest'ultima sarà tenuta a riferire in merito al Consiglio entro il 31 dicembre 1995 <sup>28</sup>.

27. Così, in materia di servizi regolari e fatta eccezione per un'ipotesi marginale, il cabotaggio si trova escluso dalla sfera di applicazione del regolamento sino all'emanazione di un nuovo testo normativo.

28. Quanto ai servizi non regolari, la proposta iniziale prevedeva, al pari dei servizi regolari, un accesso illimitato e a breve termine ai trasporti nazionali per i servizi di navetta o per quelli occasionali. Il regolamento emanato rinvia la loro liberalizzazione al 1° gennaio 1996 e sino a tale data il cabotaggio è limitato in tale settore ai servizi «in circuiti a porte chiuse».

29. Nei due detti settori, ad un'apertura completa e a breve termine del cabotaggio prevista dalla proposta, il regolamento ha quindi sostituito una sua attuazione parziale in un caso, progressiva nell'altro.

28 — Art. 12 del regolamento n. 2454/92.

30. Come sottolineato nelle nostre conclusioni relative alla causa C-65/90, differenze sostanziali tra la proposta iniziale ed il regolamento definitivo possono sussistere non solo in presenza di modifiche di metodo o di fondo, bensì anche qualora siano state eliminate disposizioni dal testo normativo definitivo <sup>29</sup>.

31. Per quanto attiene ai servizi regolari, ravvisiamo nella loro quasi-esclusione, quindi nell'estrema riduzione della sfera di applicazione *ratione materiae et loci* della normativa, la sussistenza di modifiche «[che] riguardano la parte essenziale del sistema istituito e [che] quindi devono essere considerate sostanziali» <sup>30</sup>. Va rilevato peraltro che il Consiglio non ha cercato di dimostrare che tale quasi-esclusione non rappresenterebbe una modifica di ordine sostanziale <sup>31</sup>.

32. Per quanto concerne i servizi non regolari, è certo che il Consiglio poteva, senza ricorrere ad una nuova consultazione, posticipare la data di entrata in vigore di cui il Parlamento stesso aveva proposto il rinvio nel suo primo emendamento. A tal riguardo, un termine di tre anni ai fini dell'attuazione di una liberalizzazione totale del cabotaggio in materia di servizi non regolari non può essere considerato sostanzialmente differente

29 — Paragrafo 47 (Racc. 1992, pag. I-4602).

30 — Punto 19 della sentenza 16 luglio 1992.

31 — Il governo spagnolo sostiene che non vi sia modifica sostanziale qualora tra la proposta ed il testo normativo definitivo non vi sia stata modificazione dell'*obiettivo* perseguito dalla normativa comunitaria. Secondo il detto governo, nella specie vi è una *identità di oggetto*, vale a dire l'eliminazione delle restrizioni basate sulla nazionalità relative ai trasportatori non residenti (pag. 7 della traduzione francese della comparsa di intervento). A nostro parere, tale criterio non tiene conto della giurisprudenza di questa Corte in materia (v. punto 16 della sentenza 16 luglio 1992, Parlamento/Consiglio, menzionata, e la giurisprudenza citata).

da quello previsto. Tuttavia, come già sottolineato, il Consiglio non poteva limitare la sfera di applicazione *ratione materiae* dell'ammissione ai trasporti di cabotaggio senza procedere ad una nuova consultazione del Parlamento.

33. Riassumiamo i termini del nostro raffronto.

34. In materia di trasporti sia di viaggiatori sia di merci, la proposta iniziale sanciva il principio della libertà del cabotaggio senza restrizioni.

35. Tale tipo di prestazione è stato limitato, in materia di merci, mediante l'istituzione del contingentamento e dell'ammissione temporanea. Una siffatta limitazione è stata già considerata da questa Corte quale modifica sostanziale nella sentenza 16 luglio 1992.

36. Nel caso in esame, la sfera di applicazione *ratione materiae et loci* del cabotaggio dei viaggiatori è fortemente ristretta. Questa Corte dovrà quindi trarne le stesse conseguenze.

37. Ci si deve chiedere peraltro se tali modifiche sostanziali corrispondessero, come sostenuto dal Consiglio, a quanto *auspicato* dal Parlamento, rendendo così inutile una sua nuova consultazione.

38. Con riserva dei quattro emendamenti precedentemente citati, il Parlamento ha espressamente approvato la proposta iniziale della Commissione <sup>32</sup>.

39. In nessuno dei detti emendamenti è dato rinvenire una limitazione della sfera di applicazione *ratione materiae et loci* del cabotaggio. Al contrario, il Parlamento, con l'emendamento relativo all'art. 1 del regolamento, aveva voluto riprendere le nozioni di «servizi regolari» e di «servizi non regolari».

40. Al fine di sostenere che il regolamento emanato fosse diretto nello stesso senso auspicato dal Parlamento, il governo spagnolo, intervenuto a sostegno del Consiglio, si fonda, a nostro avviso erroneamente, sui pareri espressi da più commissioni parlamentari che, anteriormente all'adozione della risoluzione, avevano richiamato l'attenzione del Parlamento sulla necessità di «temperare la misura di liberalizzazione proposta» <sup>33</sup>.

41. Tali pareri, in realtà, non sono in alcun modo vincolanti per il Parlamento stesso. In essi non si estrinseca ciò che l'istituzione «auspica», che può trovare espressione unicamente nella sua risoluzione legislativa e, eventualmente, negli emendamenti da essa proposti. Così, nella sentenza 16 luglio 1992, per quanto attiene alla valutazione se le modifiche apportate dal Consiglio corrispondano a quanto dal Parlamento auspicato,

32 — V. supra, punti 6 e 7.

33 — Comparsa d'intervento, pag. 8 della traduzione francese.

questa Corte ha fatto riferimento esclusivamente al parere ed agli emendamenti adottati dal Parlamento medesimo <sup>34</sup>.

42. Nel tentativo di dimostrare che la quasi-esclusione dei servizi regolari non costituiva valido motivo per una nuova consultazione del Parlamento, il Consiglio afferma, in primo luogo, che tale modifica corrispondeva al desiderio del Parlamento di un'attuazione *progressiva* del cabotaggio stradale, come risultava dai pareri espressi in materia di cabotaggio stradale di merci nell'ambito del procedimento di emanazione del regolamento n. 4059/89 <sup>35</sup> e successivamente del regolamento (CEE) n. 3118/93 <sup>36</sup> che l'ha sostituito <sup>37</sup>. Tale modifica corrisponderebbe, quindi, a «orientamenti espressi dal Parlamento stesso» <sup>38</sup>.

43. Ci si chiede peraltro se il Consiglio, al fine di evitare una nuova consultazione nell'ambito di un determinato procedimento legislativo, possa tener conto del parere espresso dal Parlamento nell'ambito dell'emanazione di un atto diverso in base al motivo di una loro pretesa connessione. In altre parole, ci si chiede se il Consiglio possa stabilire, motu proprio, che una determinata materia è connessa ad un'altra e che il parere espresso dal Parlamento nella prima vale anche per la seconda.

34 — Punto 19.

35 — Citato, precedente nota 16.

36 — Regolamento del Consiglio 25 ottobre 1993 che fissa le condizioni per l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali su strada di merci in uno Stato membro (GU L 279, pag. 1).

37 — Controrricorso, punto 22. Tale argomento è sostenuto anche dal governo spagnolo, pag. 12 della traduzione francese della relativa comparsa d'intervento.

38 — Controrricorso, punto 31.

44. Sussistono a nostro parere due ostacoli: il primo di ordine *istituzionale*, il secondo di ordine *sostanziale*.

45. Il Consiglio non potrebbe infatti ritenersi dispensato, senza rimettere in discussione il carattere *obbligatorio* della nuova consultazione in caso di modifiche sostanziali, e quindi, l'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati, da una nuova consultazione del Parlamento ogniqualvolta che, a suo parere, quest'ultimo abbia già espresso un parere nell'ambito di un procedimento legislativo connesso.

46. In tal modo il Consiglio si ergerebbe infatti a giudice di tale rapporto di connessione, trasferendo in capo a se medesimo una valutazione spettante unicamente al Parlamento. Contrariamente a quanto sostenuto, il Consiglio non può quindi ritenersi legittimato ad «attualizzare nuovamente il parere del Parlamento» <sup>39</sup>.

47. Inoltre, un siffatto *modus procedendi* aprirebbe la porta ad inevitabili confusioni laddove il Consiglio si attenesse ad una concezione *estensiva* della nozione di connessione. Ci si deve infatti chiedere se il parere espresso dal Parlamento nell'ambito dell'emanazione di un regolamento in materia di trasporti di merci possa valere anche nell'ambito dell'emanazione di un regolamento attinente ai trasporti dei viaggiatori. E se il Consiglio possa esserne giudice.

39 — Punto 25 della comparsa di risposta.

48. Infine, sotto un profilo più sostanziale, i procedimenti di emanazione delle normative comunitarie non possono essere lasciate al libero sindacato delle istituzioni. Con riguardo alla sentenza 23 febbraio 1988, Regno Unito/Consiglio<sup>40</sup>, l'avvocato generale Jacobs ha ricordato che

«(...) le regole relative alla formazione della volontà delle istituzioni comunitarie trovano la loro fonte nel Trattato e non sono derogabili né dagli Stati membri né dalle stesse istituzioni»<sup>41</sup>.

49. In questo contesto non può quindi parlarsi di un «principio elementare di economia del procedimento» che, secondo il governo spagnolo, consentirebbe, in taluni casi, al Consiglio di richiamarsi al parere espresso dal Parlamento nell'ambito di un procedimento legislativo connesso<sup>42</sup>.

50. Sussiste, però, un altro ostacolo di ordine sostanziale.

51. Certamente, l'attuazione del cabotaggio in materia di trasporti di merci su strada presenta alcuni collegamenti con quella relativa al trasporto di viaggiatori su strada. Emanati

nell'ambito dell'art. 75, n. 1, lett. b), del Trattato CEE, i due regolamenti riguardano entrambi l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali.

52. Da nessun testo normativo adottato dal Parlamento nell'ambito del procedimento di emanazione dei regolamenti nn. 4059/89 e 3118/93, relativi al cabotaggio in materia di trasporti di merci su strada, emerge tuttavia che il Parlamento abbia inteso procedere ad un *esame globale* della questione del cabotaggio o che i pareri emanati nell'ambito del trasporto delle merci valessero ugualmente per il trasporto dei viaggiatori.

53. Le caratteristiche di specificità e di autonomia di tali due settori e la necessità di ricercare soluzioni adeguate ai problemi posti da ognuno di essi emergono con sufficiente chiarezza dal fatto che: i) la Commissione ha presentato proposte distinte in ordine ai diversi tipi di trasporto stradale, ii) le soluzioni adottate divergono, anche se in entrambi i casi determinano l'effetto di limitare la portata del cabotaggio. In un caso si è optato per l'attuazione di un contingentamento comunitario, nell'altro per la limitazione della sfera di applicazione *ratione materiae et loci* del regolamento.

54. Il Consiglio avrebbe potuto fondarsi su di un parere emanato dal Parlamento nell'ambito di un altro procedimento, solamente nel caso in cui il Parlamento stesso vi avesse fatto espresso riferimento nell'ambito del procedimento di emanazione del relativo

40 — Causa 68/86 (Racc. pag. 855, punto 38).

41 — Conclusioni relative alla sentenza 2 marzo 1994, Parlamento/Consiglio (citata, nota 20, paragrafo 25).

42 — Comparsa d'intervento, pag. 11 della traduzione francese.

regolamento. In caso contrario, a fronte di modifiche sostanziali, il Consiglio era obbligato a procedere ad una nuova consultazione del Parlamento.

55. Il mezzo difensivo relativo ai pareri emanati dal Parlamento in materia di trasporti di merci su strada non appare, quindi, convincente.

56. Il Consiglio fa valere, in secondo luogo, che alla liberalizzazione totale del cabotaggio in materia di trasporti di viaggiatori su strada si sarebbe frapposto un ostacolo di ordine giuridico: la confusione tra libertà di stabilimento e libertà di prestazione di servizi <sup>43</sup>. È stata sollevata la questione come si possa essere prestatori di servizi di trasporti lontani dalle zone frontaliere senza essere al tempo stesso *stabiliti* nello Stato ospitante.

57. Anche a voler ammettere la pertinenza di tale questione giuridica — questione che non è stata sollevata, a quanto sembra, negli altri casi di liberalizzazione dei trasporti —, ribadiamo la necessità che il parere del Parlamento venisse nuovamente richiesto.

58. A tal riguardo, il Consiglio rileva che il Parlamento «(...) non ignorava (...) le grandi difficoltà, di ordine sia tecnico sia politico, insite nell'elaborazione di norme

comuni (...)» <sup>44</sup> in materia di cabotaggio. Esso sarebbe stato «pienamente cosciente» <sup>45</sup> del fatto che sorgessero questioni delicate, quali l'attuazione progressiva del cabotaggio.

59. Paradossalmente il Consiglio ne deduce che non vi fosse necessità di procedere ad una nuova consultazione. Riteniamo, al contrario, che proprio in tali settori, in cui gli interessi in gioco, sia economici sia politici, sono rilevanti, il Parlamento debba essere messo in grado di esercitare pienamente i propri poteri consultivi.

## II — L'altro gruppo di modifiche

60. Il Parlamento elenca le cinque seguenti modifiche che attengono ad aspetti procedurali e formali <sup>46</sup>:

— la limitazione a taluni punti precisi del rinvio alle norme nazionali: prezzi e condizioni del contratto, pesi e dimensioni dei veicoli, norme di sicurezza, ecc. (art. 4);

— obbligo di presentazione di un attestato (art. 5);

<sup>44</sup> — Punto 7 del controricorso.

<sup>45</sup> — *Ibidem*, punto 8.

<sup>46</sup> — Ricorso, punto 25.

<sup>43</sup> — Punti 27, in fine, e 29 del controricorso.

- obbligo di presentazione di un documento di controllo (art. 6);
- istituzione di misure di salvaguardia e creazione di un comitato consultivo (artt. 8 e 9);
- previsione di sanzioni in caso di infrazioni (art. 10).

61. Nelle conclusioni relative alla causa Roviello <sup>47</sup>, l'avvocato generale Mancini, riassumendo la giurisprudenza di questa Corte, rileva che non occorre procedere ad una nuova consultazione del Parlamento qualora le modifiche «a) (lascino) inalterati gli aspetti essenziali della disposizione sulla quale incidono (...); b) (abbiano) mero carattere tecnico, vale a dire (importino) modifiche di metodo o, comunque, (non) di sostanza (...); c) (corrispondano) ad un auspicio del Parlamento».

62. Senza che occorra esprimersi sulla questione se una serie di modifiche concernenti la procedura di ammissione al cabotaggio e le relative formalità equivalgano ad una modifica sostanziale, ci limiteremo alle seguenti osservazioni.

63. Quanto alle sanzioni, si rileverà che il Parlamento ne aveva proposto l'istituzione con l'emendamento relativo all'art. 4.

64. La limitazione dell'applicabilità delle norme nazionali a taluni settori (art. 4) corrisponde parimenti ad un auspicio del Parlamento <sup>48</sup>.

65. Le modifiche relative agli attestati ed al controllo delle formalità costituiscono misure di carattere puramente tecnico che non incidono sulla sostanza della normativa.

66. L'istituzione di misure di salvaguardia e la creazione di un comitato consultivo non alterano, certamente, né la natura né la portata del progetto di liberalizzazione. Al contrario, ne facilitano l'attuazione. Tuttavia, tale questione assume una dimensione importante sotto il profilo istituzionale e, come rilevato nelle nostre conclusioni relative alla causa C-65/90, l'attribuzione di poteri in materia di salvaguardia alla Commissione o al Consiglio «(...) costituisce una questione importante quanto all'equilibrio istituzionale delle Comunità» <sup>49</sup>. Tale questione non può lasciare indifferente il Parlamento che, anche con riguardo a tal punto, avrebbe dovuto essere nuovamente consultato.

<sup>47</sup> — Sentenza 7 giugno 1988, causa 20/85, Roviello (Racc. pag. 2805, in particolare pag. 2842, paragrafo 11, in fine, delle conclusioni).

<sup>48</sup> — V. allegato I, punto 9, pag. 12, del controricorso.

<sup>49</sup> — Punto 56.

67. È giunto il momento di concludere.

68. Riteniamo che le modifiche sostanziali da noi individuate incidessero su «tutto il complesso del sistema»<sup>50</sup> ed esigessero una nuova consultazione del Parlamento. La mancata nuova consultazione costituisce una violazione di forme sostanziali che giustificano l'annullamento del regolamento.

69. Tale annullamento riguarda il testo normativo «considerato nel suo complesso» e deve estendersi a tutto il regolamento<sup>51</sup>.

70. Ai sensi dell'art. 174, secondo comma, del Trattato CE, suggeriamo, infine, a questa Corte di mantenere gli effetti del regolamento annullato sino all'emanazione di un nuovo regolamento. Dare piena efficacia all'annullamento produrrebbe la conseguenza paradossale di rendere totalmente impossibile qualsiasi forma di cabotaggio in materia di trasporto di viaggiatori laddove il regolamento impugnato si prefiggeva appunto l'obiettivo dell'apertura di tale mercato.

71. In conclusione, suggeriamo quindi:

- « 1) di annullare il regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1992, n. 2454, che fissa le condizioni per l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali su strada di persone in uno Stato membro;
- 2) di mantenerne gli effetti sino all'emanazione di un nuovo regolamento da parte del Consiglio;
- 3) di condannare il Consiglio alle spese del procedimento, escluse quelle inerenti all'intervento che devono essere poste a carico del Regno di Spagna».

50 — Sentenza 16 luglio 1992, Parlamento/Consiglio, citata, punto 20.

51 — V. paragrafo 64 delle conclusioni relative alla stessa sentenza e punto 20 della medesima.