

SENTENZA DELLA CORTE

22 maggio 1985 *

Nella causa 13/83,

Parlamento europeo, rappresentato dal sig. F. Pasetti-Bombardella, direttore generale presso la sua segreteria generale, dal proprio consigliere giuridico sig. R. Bieber e dal sig. J. Schoo, amministratore presso detta segreteria generale, in qualità di agenti, assistiti dal prof. J. Schwarze, dell'università di Amburgo, e dal prof. F. Jacobs, barrister, dell'università di Londra, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il segretariato generale dell'istituzione, Lussemburgo- Kirchberg,

ricorrente,

sostenuto dalla

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. C.-D. Ehlermann, direttore generale del suo ufficio legale, dal proprio consigliere giuridico sig. G. Close e dal sig. Chr. Bail, membro di detto ufficio legale, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. M. Beschel, membro dello stesso ufficio legale, edificio Jean Monnet, Lussemburgo-Kirchberg,

interveniente,

contro

Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal proprio consigliere giuridico sig. H.-J. Glaesner, in qualità di agente, assistito dal sig. A. Sacchetti e dalla sig.ra J. Aussant, membri del suo ufficio legale, in qualità di coagenti, nonché dal prof. R.M. Chevallier, dell'università di Strasburgo, dal prof. W. von Simson, dell'università di Friburgo, e dalla sig.ra B. Laloux, membro del suddetto ufficio legale, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. H.J. Pabbruwe, direttore dell'ufficio legale della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

convenuto,

sostenuto dal

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dal sig. A. Bos, consigliere giuridico aggiunto presso il ministero degli affari esteri, in qualità di agente, assistito dal prof. L.H. Klaassen, della Erasmus-Universiteit di Rotterdam, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata del Regno dei Paesi Bassi, 5, rue C.-M.-Spoo,

interveniente,

* Lingua processuale: il tedesco.

causa vertente su un ricorso proposto in forza dell'art. 175 del trattato ed inteso a far dichiarare la carenza del Consiglio nel settore della politica comune dei trasporti,

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, G. Bosco, O. Due e C. Kakouris, presidenti di sezione, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot e R. Joliet, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz

cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Indice

Parte «in fatto»	1558
I — Gli antefatti e il procedimento	1558
A — La fase precontenziosa	1558
B — Le disposizioni del trattato	1561
C — Il ricorso	1562
D — La fase scritta del procedimento	1563
II — Le conclusioni delle parti	1563
III — I mezzi e gli argomenti delle parti	1565
A — Sulla ricevibilità	1565
1. Legittimazione del Parlamento europeo a proporre un ricorso per carenza	1565
2. Condizioni poste dall'art. 175, 2° comma, del trattato	1567
3. Domanda formulata in subordine e basata sull'art. 173 del trattato	1570
	1557

B — Nel merito	1570
1. Considerazioni generali	1570
2. Primo capo della domanda: omissione relativa all'instaurazione di una politica comune dei trasporti	1573
3. Secondo capo della domanda: astensione, da parte del Consiglio, dal pronunciarsi su 14 proposte della Commissione	1578
4. Conseguenze giuridiche della mancanza di una politica comune dei trasporti ...	1580
IV — La fase orale del procedimento	1582
Parte «in diritto»	1583
A — Gli antefatti della controversia	1584
B — La ricevibilità del ricorso	1587
1. La legittimazione attiva	1587
2. Le consizioni relative alla fase precontenziosa del procedimento	1588
C — L'oggetto del ricorso	1590
D — Sul primo capo della domanda: omissione relativa all'instaurazione di una politica comune dei trasporti	1593
1. La politica comune dei trasporti in generale	1593
2. La libera circolazione dei servizi nel settore dei trasporti	1597
E — Sul secondo capo della domanda: astensione, da parte del Consiglio, dal pronunciarsi sulle sedici proposte della Commissione	1601
Sulle spese	1602

In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia, le varie fasi del procedimento, le conclusioni ed i mezzi e argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

A — *La fase precontenziosa*

Il 16 settembre 1982, il Parlamento europeo, riunito in seduta plenaria, adottava una risoluzione relativa ad un ricorso per carenza contro il Consiglio della Comunità econo-

mica europea nel settore della politica dei trasporti (GU C 267, 1982, pag. 62).

Detta risoluzione ha il seguente tenore:

« Il Parlamento europeo,

...

D. considerando che nel settore della politica dei trasporti sono state adottate soltanto misure minime che non corrispondono affatto alle esigenze del mercato comune,

E. considerando che non sono state eseguite le disposizioni degli articoli 3e e 74-84 del trattato CEE, per cui sussiste una violazione del trattato,

F. considerando che il Consiglio non ha preso decisioni in merito a un gran numero di proposte della Commissione, sulle quali il Parlamento europeo ha espresso già da lungo tempo un parere favorevole,

G. avendo esaurito tutte le altre possibilità previste dai trattati per realizzare la sua richiesta di instaurare una politica comune dei trasporti,

1) incarica il suo presidente di presentare alla Corte di giustizia delle Comunità europee un ricorso contro il Consiglio, in base all'articolo 175 del trattato CEE;

2) incarica il suo presidente, ai sensi del presente progetto, di trasmettere immediatamente al Consiglio un invito in base all'articolo 175, secondo comma, del trattato CEE;

3) incarica il suo presidente, nel caso in cui il Consiglio non fornisca una risposta entro il termine di due mesi previsto dal trattato CEE, di presentare ricorso presso la Corte di giustizia delle Comunità europee entro il nuovo termine di due mesi previsto a tal fine dal trattato;

4) incarica il suo presidente, nel caso in cui il Consiglio fornisca una risposta entro il termine di due mesi previsto dal trattato, di consultarsi con la commissione per i trasporti e con la commissione giuridica e di decidere alla luce di tale consultazione se presentare o meno un ricorso; incarica inoltre il suo presidente, qualora la consultazione non sia conclusa entro il termine previsto per la presentazione di un ricorso, di compiere tutti

i passi necessari per conservare intatti i diritti del Parlamento; nel caso in cui, in seguito alla consultazione, si decida di non presentare un ricorso, il presidente dovrà sottoporre nuovamente la questione al Parlamento non appena possibile;

5) si riserva di riesaminare la decisione del presidente nella seduta plenaria successiva e incarica a questo scopo la sua commissione per i trasporti, competente nel merito, e la commissione giuridica, competente per parere, di presentare una relazione;

6) dichiara espressamente che l'allegato costituisce parte integrante della presente risoluzione;

7) chiede alla Commissione di intervenire in causa;

8) incarica il suo presidente di trasmettere la presente risoluzione e la relazione a essa attinente al Consiglio e alla Commissione ».

In conformità al mandato attribuitogli con tale risoluzione, il presidente del Parlamento europeo inviava, il 21 settembre 1982, al presidente del Consiglio delle Comunità europee una lettera i cui primi capoversi hanno il seguente tenore:

« 1) Mi pregio comunicarle che il Parlamento europeo, in data 16 settembre 1982, ha deciso di avviare contro il Consiglio la procedura prevista all'articolo 175 del trattato che istituisce la Comunità economica europea, in quanto il Consiglio, in violazione del trattato, ha omesso di fissare il quadro di una politica comune dei trasporti, in base agli articoli 3e, 61 e 74, quadro che permetta di perseguire gli obiettivi del trattato; ed ha omesso inoltre di prendere le decisioni di cui agli articoli 75-84, previste per l'attuazione degli articoli 61 e 74.

2) Con la presente lettera mi permetto anzitutto di chiedere al Consiglio, in base al secondo comma dell'articolo 175, di agire nel senso qui di seguito dettagliatamente specificato.

3) Attendo con profondo interesse il parere che vorrà eventualmente inviarmi entro due mesi. Esso sarà sottoposto ad approfondito esame. Qualora da tale esame risultasse che il parere è insoddisfacente o qualora non venga trasmesso alcun parere, presenterò secondo i termini un ricorso per constatazione di violazione del trattato presso la Corte di giustizia delle Comunità europee, riservandomi di considerare oggetto del ricorso tutti o soltanto alcuni dei punti menzionati qui di seguito ».

Nella lettera si constata poi che, in complesso, gli atti emanati dal Consiglio in materia di trasporti non adempiono né l'art. 3, lett. e), del trattato, che prevede l'instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti, né l'art. 74 del trattato, secondo cui gli obiettivi del trattato stesso in materia di trasporti devono essere perseguiti nell'ambito di una politica comune.

Con questa lettera il Parlamento invita il Consiglio, fra l'altro,

- « a definire il quadro di una politica comune dei trasporti in base agli art. 3 e) e 74, sulla base della comunicazione della Commissione del 24 ottobre 1973 ... »,
- « a instaurare la libera circolazione dei servizi nel settore dei trasporti, prevista all'art. 61, ed a applicare a questo scopo le disposizioni degli art. 74-84 »,
- « ad emanare in base all'art. 75, paragrafo 1 c), tutte le disposizioni utili al perseguimento degli obiettivi del trattato, nel quadro di una politica comune dei trasporti ... », ed a

— « prendere senza indugio le decisioni che secondo la lettera del trattato avrebbero dovuto essere prese già nel corso del periodo transitorio, e ciò precisamente in base all'art. 75, paragrafo 1, per quanto concerne

- a) 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;
- b) le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro ».

Più precisamente, il Parlamento invita il Consiglio a decidere senza indugio su 24 proposte della Commissione, sulle quali il Parlamento si è già pronunciato. Secondo la lettera del Parlamento, tali proposte si riferiscono ai trasporti internazionali per ferrovia, su strada o per via navigabile. Esse riguardano in particolare l'armonizzazione delle disposizioni in materia sociale, l'armonizzazione dei sistemi fiscali, l'armonizzazione tecnica, l'armonizzazione degli interventi della pubblica amministrazione, la politica dei prezzi, la politica in materia di capacità di trasporto, l'osservazione dei mercati e le infrastrutture. Secondo il Parlamento, ciascuna di queste proposte potrebbe essere considerata soggetta al termine di cui all'art. 75, n. 2.

Il Consiglio viene poi invitato a stabilire i casi nei quali esso considera che vengano toccati i principi del regime dei trasporti e nei quali, a norma dell'art. 75, n. 3, ritiene di dover decidere all'unanimità in quanto l'applicazione delle relative disposizioni potrebbe gravemente pregiudicare il tenore di vita e l'occupazione in talune regioni, come pure l'uso delle attrezzature relative ai trasporti. Sotto questo profilo, il Consiglio dovrebbe decidere inoltre, in conformità all'art. 75, n. 3, in quali casi, nonostante le circostanze summenzionate, le disposizioni

suddette dovrebbero invece essere emanate a maggioranza qualificata, in quanto si tratta di necessari adeguamenti del regime dei trasporti degli Stati membri allo sviluppo economico risultante dall'instaurazione del mercato comune.

Infine, il Consiglio è invitato a decidere, in conformità all'art. 84, n. 2, del trattato, in quale misura e con quale procedura potranno essere prese opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea, nonché, in particolare, a prendere senza indugio una decisione su tre specifiche proposte in questo settore, che gli sono state presentate dalla Commissione ed in merito alle quali il Parlamento ha già espresso il suo parere.

Con lettera 22 novembre 1982, indirizzata al presidente del Parlamento europeo, il presidente del Consiglio rispondeva nel seguente modo:

« Il Consiglio, senza prendere posizione per il momento sugli aspetti giurisdizionali citati nella sua lettera, ma nello spirito dei buoni rapporti con il Parlamento europeo, desidera comunicare l'analisi dell'azione del Consiglio che figura in appresso. Tale analisi comporta tutti gli elementi atti a consentire al Parlamento di essere informato sulla valutazione fatta attualmente dal Consiglio sullo sviluppo della politica comune nel settore dei trasporti.

Il Consiglio condivide l'interesse politico che il Parlamento europeo attribuisce alla realizzazione di tale politica. Il Consiglio ha adottato durante gli anni scorsi un insieme di decisioni nei vari settori dei trasporti che costituiscono delle tappe importanti nell'attuazione di una politica comune dei trasporti.

Il Consiglio è tuttavia consapevole del fatto che, nonostante i progressi effettuati, la realizzazione della politica comune dei trasporti rende necessarie azioni ulteriori ».

Stando alla lettera del suo presidente, il Consiglio sarebbe animato dalla ferma volontà di realizzare nuovi sostanziali progressi, nonostante la grande complessità dei problemi e la difficile situazione economica e sociale nella quale si svolgono le discussioni.

In una nota allegata a questa lettera di risposta, il Consiglio presenta un'analisi della propria azione in materia di politica comune dei trasporti. Questa analisi è accompagnata da un elenco di 71 atti del Consiglio allora vigenti in questo campo, nonché da osservazioni sullo stato d'avanzamento dei lavori per ciascuna delle proposte menzionate nella lettera del presidente del Parlamento. Ne risulta che il Consiglio si era nel frattempo pronunciato in merito a più d'una delle proposte in questione e che talune proposte potevano essere modificate o sostituite dalla Commissione.

B — Le disposizioni del trattato

Nella parte prima del trattato CEE, intitolata « principi », l'art. 3 enumera gli elementi costitutivi dell'azione della Comunità ai fini enunciati nell'art. 2 del trattato. Fra questi elementi rientra, secondo la lett. e), l'instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti.

I trasporti costituiscono oggetto del titolo IV della parte seconda del trattato, che riguarda i « fondamenti della Comunità ». Secondo la prima disposizione di questo titolo, che è l'art. 74, gli Stati membri perseguono gli obiettivi del trattato, per quanto riguarda i trasporti, nel quadro di una politica comune.

L'art. 75, n. 1 e n. 2, ha il seguente tenore:

« 1) Ai fini dell'applicazione dell'art. 74 e avuto riguardo agli aspetti peculiari dei trasporti, il Consiglio, deliberando all'unanimità sino al termine della seconda tappa e a maggioranza qualificata in seguito, stabilisce, su proposta della Commissione e previa consulta-

zione del Comitato economico e sociale e dell'Assemblea:

- a) 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,
- b) le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro,
- c) ogni altra utile disposizione.

- 2) Le disposizioni di cui ai punti a) e b) del paragrafo precedente sono stabilite durante il periodo transitorio ».

C — *Il ricorso*

In seguito ad un esame della risposta del Consiglio, effettuato dalle commissioni parlamentari competenti in conformità alla procedura stabilita nella risoluzione 16 settembre 1982, il presidente del Parlamento europeo, considerando che questa risposta non costituiva, nei confronti della richiesta di agire ch'egli aveva rivolta al Consiglio il 21 settembre 1982, una presa di posizione ai sensi dell'art. 175, 2° comma, del trattato, decideva di proporre il presente ricorso in forza dell'art. 175, 1° comma, dello stesso.

In generale, il ricorso è inteso a far dichiarare che il Consiglio, omettendo di instaurare una politica comune dei trasporti, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del trattato. L'oggetto della domanda si articola, tuttavia, in due capi distinti.

In primo luogo, il ricorso mira a far dichiarare la carenza del Consiglio quanto alla fissazione dei principi della politica comune dei trasporti, che dovrebbero costituire il

quadro per l'attuazione degli art. 74-84 del trattato.

Esso si riferisce poi ad un certo numero di particolari censure di carenza formulate nella lettera di invito ad agire che il presidente del Parlamento europeo ha inviato al presidente del Consiglio. Quanto alle specifiche censure confermate nell'atto introduttivo, dalla replica del ricorrente risulta che la domanda non si estende più alla carenza del Consiglio riguardo a due proposte della Commissione, poiché nel frattempo il Consiglio aveva deciso in merito a tali proposte, emanando

— la direttiva n. 83/127, del 28 marzo 1983, che modifica la direttiva 68/297/CEE concernente l'unificazione delle disposizioni relative all'ammissione in franchigia del carburante contenuto nel serbatoio degli autoveicoli industriali (GU L 91, pag. 28), e

— la direttiva 83/416, del 25 luglio 1983, relativa all'autorizzazione di servizi aerei regolari interregionali per il trasporto di passeggeri, posta e merci tra Stati membri (GU L 237, pag. 19).

In secondo luogo, quindi, il ricorso mira a far dichiarare che il Consiglio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del trattato, in quanto si è astenuto dal pronunciarsi su 14 delle 16 proposte specificamente menzionate nel ricorso (ved. infra, II — Conclusioni delle parti), proposte che gli erano state presentate dalla Commissione ed in merito alle quali il Parlamento aveva già espresso il suo parere.

In subordine, il ricorso mira all'annullamento, in forza dell'art. 173 del trattato, della risposta del Consiglio in data 22 novembre 1982.

D — *La fase scritta del procedimento*

Il ricorso del Parlamento europeo è stato registrato nella cancelleria della Corte il 24 gennaio 1983.

Con ordinanze in data 23 marzo e 22 giugno 1983, la Corte ha rispettivamente ammesso, a norma dell'art. 93 del regolamento di procedura, la Commissione delle Comunità europee ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento ed il Regno dei Paesi Bassi ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

Con atto depositato il 2 marzo 1983, il Consiglio ha chiesto, in forza dell'art. 91 del regolamento di procedura, che la Corte voglia statuire sulla ricevibilità del ricorso senza impegnare la discussione nel merito. Con ordinanza 22 giugno 1983 la Corte si è riservata di statuire sull'eccezione unitamente al merito.

Per il resto, la fase scritta del procedimento si è svolta ritualmente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha tuttavia posto vari quesiti alle parti, che hanno risposto entro i termini impartiti.

II — Le conclusioni delle parti

Il *Parlamento europeo, ricorrente*, chiede che la Corte voglia:

— dichiarare, a norma dell'art. 175 del trattato,

— 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;

— che il Consiglio delle Comunità europee ha omesso, in violazione del trattato CEE, di pronunciarsi sulle seguenti proposte della Commissione delle Comunità europee:

1) proposta di regolamento del Consiglio relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni sociali nel settore dei trasporti di

merci per via navigabile, GU C 259, 1975, pag. 2, modificata, GU C 206, 1979, pag. 3; parere del Parlamento europeo, GU C 57, 1977;

2) proposta di prima direttiva relativa al riordinamento dei sistemi nazionali di tasse sugli autoveicoli industriali, GU C 95, 1968, pag. 41; parere del Parlamento europeo, GU C 63, 1969;

3) ... (proposta nel frattempo approvata);

4) proposta di direttiva relativa ai pesi e alle dimensioni dei veicoli stradali commerciali, nonché a determinate condizioni tecniche complementari, GU C 90, 1971, pag. 25, modificata, GU C 16, 1979, pag. 3 e doc. COM/81/510 dell'11. 9. 1981; parere del Parlamento europeo, GU C 124, 1971, e risoluzione del 7. 5. 1981, GU C 144, 1982;

5) 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 e GU C 268, 1981, pag. 11; parere del Parlamento europeo, GU C 37, 1973, e C 260, 1981;

6) proposta di regolamento di modifica del regolamento (CEE) n. 1192/69 relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie, GU C 307, 1977, pag. 5; parere del Parlamento europeo, GU C 163, 1978;

- 7) proposta di regolamento relativo all'adattamento della capacità per i trasporti di merci su strada per conto terzi tra Stati membri, GU C 247, 1978, pag. 6; parere del Parlamento europeo, GU C 67, 1979; per via navigabile, GU C 95, 1968, pag. 1, modificata, doc. COM/69/311 del 25. 4. 1969; parere del Parlamento europeo, GU C 108, 1968, in riferimento alla disciplina del cabotaggio;
- 8) proposta di direttiva relativa al trasporto di merci su strada per conto proprio effettuati tra Stati membri, GU C 41, 1979, pag. 10; parere del Parlamento europeo, GU C 127, 1979;
- 9) proposta di direttiva 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, GU C 253, 1980, pag. 6; parere del Parlamento europeo, GU C 327, 1980;
- 10) proposta di direttiva di 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, 1980, pag. 19; parere del Parlamento europeo, GU C 144, 1981;
- 11) proposta di regolamento di modifica del regolamento (CEE) n. 3164/76 relativo al contingente comunitario per i trasporti di merci su strada effettuati tra gli Stati membri, GU C 350, 1980, pag. 18; parere del Parlamento europeo, GU C 144, 1981;
- 12) proposta di regolamento del Consiglio relativo all'accesso al mercato dei trasporti di merci per via navigabile, GU C 95, 1968, pag. 1, modificata, doc. COM/69/311 del 25. 4. 1969; parere del Parlamento europeo, GU C 108, 1968, in riferimento alla disciplina del cabotaggio;
- 13) proposta di regolamento relativo ad un sistema di osservazione dei mercati dei trasporti di merci per ferrovia, su strada e per vie navigabili tra gli Stati membri, GU C 1, 1976, pag. 44, modificata, doc. COM/80/785 del 5. 12. 1980; parere del Parlamento europeo, GU C 293, 1976;
- 14) proposta di regolamento del Consiglio relativo al sostegno dei progetti d'interesse comunitario in materia di infrastrutture di trasporto, GU C 207, 1976, pag. 9, modificata, GU C 249, 1977, pag. 5 e 1980, n. C 89, pag. 4; parere del Parlamento europeo, GU C 293, 1976, e C 197, 1980;
- 15) proposta di decisione del Consiglio relativa alla raccolta di informazioni concernenti le attività di trasportatori che partecipano al traffico stradale di merci con taluni paesi terzi, GU C 36, 1982, pag. 8; parere del Parlamento europeo, GU C 238, 1982;
- 16) ... (proposta nel frattempo approvata);
 - in subordine, annullare la risposta negativa del Consiglio ai sensi dell'art. 173 del trattato;
 - condannare il Consiglio delle Comunità europee alle spese di causa.

Il *Consiglio delle Comunità europee, convenuto*, chiede che la Corte voglia:

- dichiarare il ricorso irricevibile;
- in subordine, respingerlo nel merito;
- condannare la controparte alle spese di causa.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

A — Sulla ricevibilità

Secondo il *Consiglio delle Comunità europee, convenuto*, la questione della ricevibilità del ricorso ha importanza fondamentale per il futuro sviluppo dei rapporti fra le istituzioni comunitarie. Il convenuto osserva che il ricorso s'iscrive nel contesto degli sforzi — d'altronde legittimi — del Parlamento, intesi a rafforzare la sua influenza nel processo decisionale nell'ambito della Comunità. La cooperazione fra le istituzioni comunitarie non può tuttavia essere disciplinata dall'art. 175 del trattato, ed il Parlamento non può servirsi del ricorso per carenza contemplato da questo articolo per raggiungere i propri scopi politici.

Il Consiglio basa l'eccezione d'irricevibilità su due obiezioni. Esso contesta anzitutto la legittimazione del Parlamento europeo a proporre un ricorso per carenza. Inoltre, esso fa valere che non sono soddisfatte le condizioni di ricevibilità stabilite dall'art. 175, 2° comma, del trattato. A suo avviso, anche la domanda formulata in subordine dal Parlamento è fondata sull'art. 173 del trattato è irricevibile.

1. Legittimazione del Parlamento europeo a proporre un ricorso per carenza.

Il *Consiglio* ammette che l'art. 175, riferendosi alle « altre istituzioni » della Comunità, sembra, a prima vista, includere il Parlamento europeo fra le istituzioni che possono

adire la Corte mediante ricorso per carenza. Tuttavia, a suo avviso, il sistema del trattato impedisce di riconoscere un siffatto diritto di azione al Parlamento.

In proposito esso osserva che l'art. 173 del trattato limita espressamente la legittimazione processuale, per quanto riguarda le istituzioni, al Consiglio ed alla Commissione. Poiché, quindi, il trattato preclude al Parlamento il controllo di legittimità per gli atti del Consiglio e della Commissione, sarebbe illogico che il Parlamento potesse adire la Corte per far constatare una illegittima omissione da parte di una di queste due istituzioni. Le impugnazioni previste dagli art. 173 e 175 devono infatti essere considerate come un insieme coerente.

Il Consiglio solleva poi la questione del se il riconoscimento di una legittimazione attiva del Parlamento, ai sensi dell'art. 175, non abbia l'effetto di ampliare i poteri di questa istituzione, quali sono previsti dal trattato, e di attribuire al Parlamento possibilità di controllo non contemplate dal trattato. Sotto questo profilo, esso si riferisce al principio della « competenza limitata » sancito dall'art. 4 del trattato.

In forza dell'art. 137 del trattato, il Parlamento esercita i poteri deliberativi e di controllo che gli sono attribuiti dal trattato. Nel sistema di ripartizione dei poteri stabilito dal trattato, le possibilità di influenza del Parlamento consistono nell'esercizio del diritto di controllo nei confronti della Commissione e della facoltà di esprimere un parere nei confronti del Consiglio. Se è vero che la consultazione del Parlamento, specificamente prevista, nel settore dei trasporti, dall'art. 75 costituisce una sostanziale condizione di forma per l'adozione di una decisione, è pur vero che il potere legislativo spetta esclusivamente al Consiglio. In base a questa disciplina della cooperazione interistituzionale il Parlamento non dispone, nei confronti del

Consiglio, organo legislativo, di alcun diritto di controllo che possa essere esercitato tramite un ricorso per carenza. Se la Corte pronunciasse una sentenza in forza dell'art. 175, che dovrebbe essere eseguita in conformità all'art. 176, il Parlamento potrebbe infatti assumere poteri legislativi che il trattato non gli conferisce.

In base a queste considerazioni, il Consiglio giunge a concludere che soltanto una espressa attribuzione di competenza avrebbe permesso di riconoscere al Parlamento il diritto di proporre un ricorso per carenza. La circostanza che, in conformità alla sentenza 29 ottobre 1980 (causa 138/79, Roquette, pag. 3333), il Parlamento rientri fra le « istituzioni » cui si riferisce l'art. 37 dello statuto della Corte e che possono intervenire nelle controversie a questa sottoposte non induce ad una diversa valutazione. Il Consiglio osserva, su questo punto, che la funzione del diritto d'intervento è diversa da quella del diritto d'azione e che perciò l'art. 37 dello statuto della Corte non è stato interpretato alla luce dell'art. 173 del trattato. Inversamente, l'interpretazione dell'art. 175 non può dipendere dall'esistenza del diritto d'intervento.

Il *Parlamento europeo, ricorrente*, e la *Commissione delle Comunità europee, interveniente*, si riferiscono alla lettera dell'art. 175 per sostenere che non può esservi alcun dubbio sulla legittimazione del Parlamento a proporre un ricorso per carenza. Il chiaro tenore dell'art. 175 non consente una diversa interpretazione.

Il *Parlamento* sostiene che il diritto d'azione espressamente previsto dall'art. 175 non può essere limitato mediante un riferimento al diverso tenore dell'art. 173. Poiché le norme del trattato relative alle impugnazioni non possono essere interpretate restrittivamente, al massimo si dovrebbe interpretare l'art. 173 in senso conforme all'art. 175. Tutte le

istituzioni comunitarie menzionate nell'art. 4 del trattato hanno infatti il compito di vigilare affinché il trattato venga rispettato.

Sotto questo profilo, la suddetta sentenza 29 ottobre 1980 ha confermato il diritto d'intervenire nelle controversie sottoposte alla Corte, ai sensi dell'art. 37 dello statuto della Corte, per tutte le istituzioni, incluso il Parlamento, in quanto 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. Questa considerazione è tanto più valida in quanto si tratti di un diritto d'azione, che dev'essere riconosciuto a tutte le istituzioni.

Entrambe le istituzioni contestano che un diritto di azione del Parlamento, basato sull'art. 175, sarebbe incompatibile con la ripartizione dei poteri stabilita dal trattato.

Il *Parlamento* afferma che non ci si può richiamare al carattere limitato delle sue competenze sul piano legislativo per negare la sua legittimazione ad agire ai fini del controllo giurisdizionale sull'esercizio del potere legislativo da parte del Consiglio. I diritti di azione spettanti al Parlamento non devono infatti essere confusi con i suoi diritti politici di partecipazione al processo legislativo. Proponendo il ricorso in esame il Parlamento non intende esercitare diritti di controllo politico, bensì valersi dei rimedi giurisdizionali offertigli dal trattato, per far constatare concrete omissioni ch'esso considera contrastanti col trattato.

Con un siffatto ricorso, il Parlamento non si arroga alcuna competenza legislativa, poiché, qualora una sentenza emessa ai sensi dell'art. 175 dovesse constatare una carenza contrastante col trattato, nella funzione legislativa, sarebbe il Consiglio l'istituzione competente, tenuta ad adottare, in confor-

mità all'art. 176, i provvedimenti necessari per l'esecuzione della sentenza.

La *Commissione* precisa che se l'argomento che il Consiglio trae dal carattere esclusivo della sua competenza legislativa fosse fondato, dovrebbe essere irricevibile anche il ricorso per carenza proposto contro il Consiglio da altri titolari del diritto di agire ai sensi dell'art. 175, quali uno Stato membro o la Commissione. Una siffatta concezione, che equivarrebbe in realtà ad escludere qualsiasi ricorso per carenza contro il Consiglio nella sua qualità di legislatore, è tuttavia incompatibile con l'ampia formulazione dell'art. 175.

2. Condizioni poste dall'art. 175, 2° comma, del trattato

Il *Consiglio* osserva anzitutto che la lettera 21 settembre 1982 del presidente del Parlamento non può essere considerata come una richiesta di agire ai sensi dell'art. 175, 2° comma. Si può parlare di carenza, in violazione del trattato, soltanto qualora l'istituzione di cui trattasi si sia consapevolmente astenuta dall'agire, per impedire la realizzazione degli obiettivi fissati dal trattato. Ora, la lettera del presidente del Parlamento non contiene alcuna affermazione formale relativa ad una carenza in tal senso. Inoltre, poiché vi si chiede in termini generici l'instaurazione di una politica comune dei trasporti, essa non indica in modo sufficientemente preciso quali decisioni si sarebbero dovute adottare.

Nonostante la qualificazione data dal presidente del Parlamento alla propria lettera, il Consiglio l'ha considerata come un contributo al dialogo politico fra il Parlamento e lo stesso Consiglio. È in questo spirito che, nella sua lettera del 22 novembre, il Consiglio ha trasmesso al Parlamento un'analisi della propria azione nel settore dei trasporti, che doveva consentire al Parlamento di farsi un'idea del modo in cui vengono valutati dal Consiglio i futuri sviluppi in questo settore.

Per il caso in cui la Corte consideri la lettera del presidente del Parlamento come una formale richiesta ai sensi dell'art. 173, il Consiglio sostiene che la propria lettera di risposta in data 22 novembre 1982 soddisfa le condizioni relative alla presa di posizione ai sensi di questo articolo, il che implica l'irricevibilità del ricorso.

In proposito, esso osserva che l'art. 175, a differenza dell'art. 35 del trattato CECA, non richiede l'adozione di un atto formale. L'art. 175 fa una netta distinzione fra il termine « pronunciarsi », usato nel 1° comma, e la nozione di « presa di posizione », cui si riferisce il 2° comma, che riguarda la ricevibilità del ricorso.

Secondo il Consiglio, il ricorso per carenza non ha lo scopo di far ingiungere all'istituzione di cui trattasi di emanare un atto avente un determinato contenuto, bensì di garantire che detta istituzione adempia l'obbligo di agire ad essa incombente. Non è quindi possibile definire astrattamente la nozione di presa di posizione cui si riferisce l'art. 175. Le condizioni della presa di posizione dovrebbero essere determinate caso per caso, in funzione dei concreti obblighi dell'istituzione considerata nei confronti della parte che l'ha invitata ad agire.

Perciò, un'istituzione che sia tenuta ad adottare una determinata decisione, senza alcun margine di discrezionalità, non può sfuggire al ricorso per carenza, qualora la sua presa di posizione abbia contenuto diverso dall'atto da emanare. Per contro, qualora il trattato o il diritto derivato non impongano all'istituzione considerata alcun obbligo di emanare l'atto richiesto, o le attribuiscono un potere discrezionale, è già sufficiente una risposta motivata, in cui essa si limiti ad indicare che non ritiene opportuno esercitare i propri poteri. La presa di posizione ha in particolare l'effetto di rendere irricevibile il ricorso, qualora, fornendo indicazioni sullo stato dei lavori e dando una valutazione

circa le condizioni del loro avanzamento, provi la mancanza di qualsiasi abuso del potere discrezionale.

Il Consiglio considera che la prima censura formulata dal Parlamento è già inammissibile in quanto manca di precisione quanto all'atto richiesto. L'astensione dal pronunciarsi, e conseguentemente il ricorso, devono riferirsi ad un obbligo di emanare uno o più atti concretamente definiti. Secondo il Consiglio, il ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 173 non può essere diretto contro una politica comune in quanto tale, ma deve riguardare gli atti concreti con i quali viene realizzata una siffatta politica. Analogamente, il ricorso per carenza non può riguardare la politica comune dei trasporti in generale, senza precisare gli specifici provvedimenti necessari per l'instaurazione della stessa. Il Consiglio ritiene d'altronde che l'obbligo di pronunciarsi, cioè di emanare un atto avente effetti giuridici, non esista nemmeno per quanto riguarda la fissazione di un quadro per l'attuazione di detta politica.

Quanto alla seconda censura formulata nel ricorso, il Consiglio sostiene di non poter essere tenuto ad adottare le proposte concrete menzionate dal Parlamento. L'esistenza e il contenuto del suo obbligo di agire non sono infatti determinati dalle proposte della Commissione, bensì dalla disposizione del trattato sulla quale essi sono basati. In proposito, il Consiglio fa valere l'ampio margine di discrezionalità che, a suo avviso, risulterebbe dalla generica formulazione dell'art. 75, n. 1, lett. a) e b). Questo margine di discrezionalità non viene ristretto dal n. 2 dello stesso articolo, che è semplicemente una norma dispositiva.

Alla luce di queste considerazioni, l'analisi dei provvedimenti del Consiglio contenuta nella lettera 22 novembre 1982 e accompagnata da precisazioni relative a ciascuna delle proposte menzionate dal Parlamento

costituisce una presa di posizione sufficientemente chiara per escludere un'eventuale carenza atta ad essere impugnata in sede giurisdizionale.

Il *Parlamento* e la *Commissione* sostengono che la lettera del presidente del Parlamento in data 21 settembre 1982, nella quale vengono chiaramente indicati i provvedimenti richiesti con riferimento all'art. 175, risponde allo scopo della richiesta di agire ai sensi dell'art. 175, 2° comma, e cioè permettere all'istituzione cui è rivolta tale richiesta di rendersi conto dell'azione che da essa si pretende in forza del trattato e darle la possibilità di evitare un eventuale ricorso. A loro avviso, la richiesta di agire può riguardare anche provvedimenti complessi, di carattere globale, quali l'instaurazione della politica comune dei trasporti o la fissazione del quadro di questa politica, poiché il termine « pronunciarsi » usato nell'art. 175, 1° comma, non dev'essere interpretato restrittivamente. La dettagliata esposizione dei mezzi e argomenti relativi ad una siffatta censura globale rientra nel merito della causa.

Per contro, la lettera di risposta del Consiglio in data 22 novembre 1982 non può essere considerata come una presa di posizione ai sensi dell'art. 175.

Il *Parlamento* sostiene che, per rendere irricevibile il ricorso, la presa di posizione deve costituire una definitiva manifestazione di volontà dell'istituzione invitata ad agire nel senso ch'essa compirà l'azione richiesta.

Secondo il Parlamento, il rifiuto di agire, anche se espresso, non può costituire una presa di posizione ai sensi dell'art. 175.

Su questo punto il Parlamento osserva che, nel sistema di tutela giurisdizionale del trattato CEE, il ricorso per carenza costituisce un mezzo d'impugnazione autonomo rispetto al ricorso per annullamento. L'azione ai sensi dell'art. 175 si distingue da quella

contemplata dall'art. 35 del trattato CECA in quanto, nel sistema dell'art. 175, un rifiuto di agire non è assimilato ad una decisione impugnabile con ricorso per annullamento. L'astensione dal pronunciarsi continua perciò a sussistere in caso di risposta negativa e tale astensione può essere impugnata mediante ricorso per carenza.

Il Parlamento considera che la nozione di presa di posizione non ha ancora costituito oggetto di esame da parte della Corte, poiché i ricorsi per carenza proposti fino a questo momento non hanno avuto esito per mancanza d'interesse ad agire, ovvero in quanto non sussisteva alcun obbligo dell'istituzione interessata, nei confronti del ricorrente, di emanare l'atto richiesto. Nella presente fattispecie, invece, non vi è alcun dubbio sull'esistenza dell'obbligo di pronunciarsi, che risulta in particolare dagli art. 74 e 75 del trattato. Il fatto di disporre di un potere discrezionale non dispensa il Consiglio dall'obbligo di valersi di tale potere entro i termini stabiliti.

In tale contesto il Parlamento sottolinea che, col suo ricorso, esso non chiede di dichiarare che il Consiglio ha omissso di adottare dei provvedimenti legislativi aventi un contenuto esattamente determinato, ma fa carico al Consiglio di non aver affatto esercitato il suo potere discrezionale e di essere perciò venuto meno agli obblighi impostigli dal trattato. Ora, la risposta del Consiglio non contiene alcun impegno concreto relativamente al modo in cui esso si propone di adempiere il proprio obbligo di instaurare una politica comune dei trasporti.

La Commissione si riferisce alla lettera dell'art. 175 e allo scopo del ricorso per carenza per interpretare la nozione di presa di posizione in un modo che si discosta lievemente dall'interpretazione data dal Parlamento. Essa fa valere che, secondo l'art.

175, 1° comma, la censura di carenza riguarda il fatto che l'istituzione di cui trattasi si è « astenuta » dal pronunciarsi, mentre vi è tenuta dal trattato. Il ricorso per carenza ha quindi lo scopo di costringere l'istituzione ad uscire dalla propria indecisione ed a « pronunciarsi ». Qualora l'istituzione si pronunci e ne informi entro due mesi l'autore della richiesta di agire, non si ha più alcuna carenza contrastante col trattato. Tuttavia, secondo la Commissione, non soltanto una presa di posizione positiva, ma anche una presa di posizione negativa dell'istituzione, nel senso di un definitivo rifiuto di pronunciarsi nel senso in cui è invitata a farlo, è atta a porre fine alla carenza. In quest'ordine d'idee, il ricorso è irricevibile anche nell'ipotesi di una presa di posizione che sia parzialmente positiva e che respinga, per il resto, la richiesta di agire.

Benché non sia tenuta a prendere posizione in senso coincidente con i concreti desideri dell'autore della richiesta, l'istituzione deve, onde evitare il ricorso per carenza, stabilire in modo definitivo la propria posizione. Il procedimento dell'art. 175 non risponderebbe alle esigenze di un'adeguata tutela giurisdizionale, qualora si ammettesse che una risposta in cui viene descritto lo stato attuale delle deliberazioni implica l'irricevibilità del ricorso per carenza.

Quanto alle specifiche censure di carenza, il Parlamento e la Commissione sostengono che le osservazioni del Consiglio relative alle proposte della Commissione menzionate nel ricorso si limitano ad un'esposizione dello stato dei lavori e, di conseguenza, non costituiscono una presa di posizione definitiva. La Commissione osserva tuttavia che, per quanto riguarda la proposta menzionata sub 15) nelle conclusioni del Parlamento, il Consiglio indica che è stato convenuto di non adottare una decisione formale in proposito. Essa si chiede se questa affermazione

possa essere considerata come una definitiva presa di posizione in senso negativo.

3. Domanda formulata in subordine e basata sull'art. 173 del trattato

Per il *Consiglio*, la domanda formulata in subordine ed intesa all'annullamento della risposta del Consiglio in forza dell'art. 173 è irricevibile già per il fatto che, secondo il chiaro tenore di questa disposizione, il Parlamento non è legittimato al ricorso per annullamento. A suo avviso, non si può prospettare un'interpretazione ispirata ad esigenze di tutela giurisdizionale, ma esorbitante dai limiti posti dalla lettera dell'art. 173: l'azione del Consiglio può infatti costituire oggetto di controllo giurisdizionale, dato il diritto di azione spettante alla Commissione, cui è affidato il compito di custode del trattato.

Inoltre, la risposta del Consiglio non può essere impugnata per annullamento, in quanto non costituisce un atto idoneo a produrre effetti giuridici.

Il *Parlamento* fa rinvio alla propria tesi secondo cui una risposta negativa lascia sussistere la carenza e non costituisce quindi una presa di posizione che renda irricevibile il ricorso per carenza. Qualora, tuttavia, una presa di posizione che non pone fine alla carenza dovesse escludere il ricorso ai sensi dell'art. 175, la sola alternativa possibile consisterebbe nel riconoscere al Parlamento, in via subordinata, un diritto d'azione in forza dell'art. 173 e nel considerare una siffatta presa di posizione come un atto impugnabile in base a questa norma. Qualsiasi altra soluzione implicherebbe una lacuna nel sistema di tutela giurisdizionale.

B — Nel merito

1. Considerazioni generali

Il *Parlamento europeo*, *ricorrente*, e la *Commissione*, *interveniente*, illustrano anzitutto il

sistema e gli obiettivi del trattato nel settore dei trasporti.

Secondo il *Parlamento*, la nozione di politica comune dei trasporti ai sensi del trattato si riferisce ad 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 ha lo scopo di creare, nel settore dei trasporti e per l'intero territorio della Comunità, condizioni analoghe a quelle di un mercato interno.

La politica comune dei trasporti si inserisce nel contesto generale del processo d'integrazione contemplato dal trattato. Fra le azioni della Comunità menzionate nell'art. 3 del trattato, la politica comune dei trasporti ha la stessa importanza della politica agricola comune o della creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune. La sua realizzazione deve essere parallela all'evoluzione degli altri settori disciplinati dal trattato, poiché uno sviluppo insufficiente nel settore dei trasporti può compromettere il conseguimento degli obiettivi del trattato in taluni altri settori, come ad esempio la libera circolazione delle merci.

Secondo il Parlamento, l'instaurazione della politica comune dei trasporti, in base agli art. 74-84 del trattato, presuppone un processo di pianificazione e di trasposizione a tre livelli, caratteristico dei trattati comunitari. Essa richiede anzitutto la fissazione degli obiettivi o principi costituenti il quadro nell'ambito del quale gli Stati membri perseguono, in conformità all'art. 74, nel settore dei trasporti, gli obiettivi menzionati nell'art. 2 del trattato. Inoltre, essa implica la messa a punto degli strumenti per la realizzazione di questi obiettivi o principi e l'adozione delle norme d'attuazione. I termini generici « norme comuni », « condizioni » e

« disposizioni utili » o « opportune », usati negli art. 75, n. 1, e 84, n. 2, si riferiscono a questi tre tipi di provvedimenti.

La *Commissione* spiega le ragioni per cui la politica comune dei trasporti costituisce una delle due politiche settoriali espressamente previste dal trattato. Dal punto di vista della sua importanza economica, il settore dei trasporti è paragonabile al settore dell'agricoltura. Più di sei milioni di persone sono occupate nei trasporti. Il settore rappresenta, direttamente e indirettamente, il 6,5% circa del prodotto sociale lordo della Comunità, per quanto riguarda i trasporti commerciali, e il 15-20%, se si considerano anche i trasporti privati. Inoltre, questa branca dell'attività economica svolge un ruolo essenziale nella realizzazione e nel funzionamento del mercato comune.

Il settore dei trasporti è inoltre caratterizzato dal massiccio intervento, sotto varie forme, della pubblica amministrazione, il che si spiega con la sensibilità politica connessa alle funzioni d'interesse pubblico da esso svolte, e con i problemi specifici derivanti dai rapporti di concorrenza fra i diversi modi di trasporto. Le ferrovie, in particolare, forniscono importanti prestazioni d'interesse pubblico e tendono a registrare notevoli disavanzi, che devono poi essere sopportati dai bilanci nazionali. Per taluni Stati membri, questa situazione osta ad una politica che si limiti a liberalizzare i trasporti nell'ambito della Comunità e ad applicare semplicemente le norme generali del trattato. Infine, i trasporti costituiscono oggetto di numerosi accordi bilaterali e multilaterali, conclusi fra gli Stati membri e con paesi terzi, prima e dopo la firma del trattato.

In base a queste considerazioni, la Commissione conclude che l'organizzazione del settore dei trasporti è strettamente legata alla

creazione e allo sviluppo del mercato comune, e che le particolarità di questo settore rendono necessaria una politica propria, nel senso di un insieme coerente di provvedimenti complementari all'applicazione delle norme generali del trattato. È in questa prospettiva che l'art. 3, lett. e), del trattato prevede l'instaurazione di una politica comune. Questa concezione è confermata dall'art. 74, nel quale viene enunciato un principio che presuppone l'esistenza di una politica comune che permetta agli Stati membri di perseguire, nel settore dei trasporti, gli obiettivi del trattato nel quadro di detta politica. L'art. 75 prescrive i provvedimenti di attuazione da adottare per i trasporti su strada, per ferrovia e per via navigabile. Tuttavia, l'art. 3, lett. e), non fa distinzioni a seconda dei diversi modi di trasporto e la politica comune comprende quindi anche i trasporti marittimi ed aerei, cui si riferisce l'art. 84, n. 2.

Quanto al metodo da seguire per l'instaurazione della politica comune, la Commissione rileva che il titolo relativo ai trasporti non indica chiaramente quale debba essere la successione e la gerarchia dei provvedimenti da adottare. Essa ritiene che il trattato lasci alle istituzioni comunitarie la libertà di decidere se debba essere preferito un modo di procedere sistematico ovvero un approccio più pragmatico, che implichi la graduale instaurazione della politica comune in funzione delle circostanze, purché il risultato ottenuto risponda alle esigenze di una politica coerente, la quale contribuisca alla realizzazione degli obiettivi del trattato.

Il *Parlamento* fa poi una rassegna globale delle azioni svolte dalle istituzioni comunitarie, nel corso degli anni, nel settore dei trasporti. Più d'una volta, e precisamente nel 1962, nel 1973, nel 1977 e nel 1980, la Commissione ha presentato al Consiglio comunicazioni e memoranda intesi a far stabilire le linee direttrici di una politica comune, nonché un programma di azioni prioritarie.

Da parte sua, il Parlamento ha incessantemente sottolineato la necessità di fissare i principi di una politica comune. In proposito, esso si riferisce in particolare

- alla propria risoluzione 25 settembre 1974 sui principi della politica dei trasporti (GU C 127, pag. 24), adottata in base alla relazione Mursch (PE doc. 215/74),
- alla propria risoluzione 16 gennaio 1979 sullo stato e lo sviluppo della politica dei trasporti (GU C 39, pag. 16), adottata in base alla relazione Seefeld (PE doc. 512/78), e
- alla propria risoluzione 9 marzo 1982 sulla politica comune dei trasporti (GU C 87, pag. 42), adottata in base alla relazione Carossino (PE doc. 1-996/81).

A livello del Consiglio, questi lavori preparatori hanno portato soltanto ad alcune decisioni di pianificazione isolate, adottate durante gli anni '60. Queste decisioni, in particolare la decisione del Consiglio 13 maggio 1965, relativa all'armonizzazione di alcune disposizioni che incidono sulla concorrenza nel settore dei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili (GU 88, pag. 1500), sono tuttavia rimaste lettera morta.

D'altra parte, i provvedimenti legislativi finora adottati dal Consiglio hanno carattere piuttosto sporadico e non procedono da una concezione coerente. Alla data del 31 dicembre 1982, il Consiglio non si era ancora pronunciato su una trentina di proposte della Commissione, di cui alcune presentate da anni, mentre quasi altrettante proposte sono state ritirate dalla Commissione, poiché non erano più attuali. Conseguentemente, la legislazione comunitaria in mate-

ria di trasporti presenta notevoli lacune, in particolare sul piano dell'armonizzazione sociale, fiscale e tecnica, necessaria per la creazione di un vero mercato comune dei trasporti, e nei settori delle ferrovie e delle infrastrutture dei trasporti.

Rispondendo ad un quesito formulato dalla Corte, il Parlamento ha precisato che, a suo avviso, una politica comune dei trasporti deve in ogni caso comprendere provvedimenti relativi

- all'armonizzazione delle prescrizioni tecniche per i veicoli, ivi comprese in particolare quelle relative al peso e alle dimensioni dei veicoli stradali industriali e quelle relative agli inquinamenti causati dai trasporti,
- all'accesso ai mercati dei trasporti internazionali e dei trasporti nazionali,
- all'armonizzazione tecnica delle reti di trasporto e all'eliminazione di strozzature, e
- all'armonizzazione delle disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti.

Il *Consiglio, convenuto*, osserva che il titolo IV della parte seconda del trattato, relativo ai trasporti, ha posto gli autori del trattato di fronte a particolari difficoltà, a causa delle concezioni molto divergenti che esistevano nei futuri Stati membri riguardo alla politica dei trasporti. Le disposizioni del suddetto titolo sono il riflesso di un'accordo su formule di compromesso alquanto vaghe, con cui erano state eluse le decisioni concrete. Nessuna di queste disposizioni prevede che vengano stabiliti gli orientamenti fondamentali di una politica comune, come fa l'art. 43, n. 1, per la politica agricola comune. Inoltre, il titolo IV non fissa una scadenza per la realizzazione della politica comune e non stabilisce, contrariamente ai titoli II e III, gli obiettivi da raggiungere alla fine del periodo transitorio.

Il settore dei trasporti costituisce infatti una materia estremamente complessa e varia, per la quale una politica comune può essere elaborata soltanto gradualmente, mediante normative specifiche per le diverse branche. Seguendo questo metodo, il Consiglio ha adottato una serie di provvedimenti di vario genere, che potrebbero essere considerati come l'inizio di una politica comune. Poiché l'obiettivo e il contenuto di tale politica non sono fissati dal trattato, il Consiglio ritiene impossibile stabilire con certezza quando i provvedimenti ch'esso è tenuto ad adottare in forza del trattato risultino sufficientemente concreti per poter essere qualificati, nel loro complesso, come politica comune dei trasporti.

Il Consiglio non contesta che si debbano adottare ulteriori provvedimenti. Al riguardo, esso si richiama tuttavia alla comunicazione della Commissione in data 9 febbraio 1983, intitolata «Evoluzione verso una politica comune dei trasporti» (GU C 154, pag. 1), per sottolineare che l'elaborazione di una politica comune ha incontrato difficoltà obiettive attinenti in particolare alla divergenza delle concezioni nazionali in materia. Le politiche nazionali sono determinate dalle condizioni geografiche, economiche e sociali degli Stati membri, che hanno portato a strategie diverse in materia di trasporti. Le divergenze proprie della Comunità a sei si sono acuite in seguito ai successivi ampliamenti. Ad esempio, gli Stati geograficamente periferici dipendono maggiormente dai trasporti su strada che non gli Stati centrali, i quali fanno maggior affidamento sulle ferrovie.

Per illustrare i problemi derivanti da questa situazione, il Consiglio si riferisce ad un memorandum del gruppo delle dieci aziende ferroviarie delle Comunità europee sul contingimento comunitario dei trasporti di merci su strada. Questo memorandum mette chiaramente in luce l'interdipendenza esi-

stente fra i vari settori del trasporto e in ragione della quale progressi realizzati in un settore possono creare gravi problemi per altri settori ed avere effetti negativi sul complesso dei trasporti. La soluzione del problema della concorrenza fra la ferrovia, la strada e, in una certa misura, la via navigabile costituisce infatti la chiave del progresso nella realizzazione di una politica comune. Tuttavia, le proposte della Commissione, in particolare per quanto riguarda la situazione delle ferrovie, si riferiscono soltanto a taluni aspetti parziali e non hanno consentito di giungere ad una soluzione globale del problema.

Il Consiglio ricorda inoltre che la politica comune dei trasporti non può essere separata dalle altre politiche della Comunità. Secondo la formula usata dalla Commissione nella sua ultima comunicazione, lo sviluppo di un mercato dei trasporti singolo e unificato, anziché precedere, accompagnerà un maggior livello di convergenza delle politiche economiche nazionali.

2. Primo capo della domanda: omissione relativa all'instaurazione di una politica comune dei trasporti

Il *Parlamento europeo*, sostenuto dalla *Commissione*, assume che il complesso dei provvedimenti finora adottati dal Consiglio nel settore dei trasporti non risponde affatto alle esigenze, che si desumono dal trattato, di una politica comune.

Le due istituzioni sostengono che un obbligo giuridico quanto all'instaurazione di una politica comune dei trasporti risulta tanto dal testo delle relative norme, quanto dagli obiettivi e dal sistema del trattato sopra illustrati. L'obbligo generale è fondato sulla disposizione di principio contenuta nell'art. 3, lett. e), del trattato. Il carattere imperativo di questa norma è confermato dalla

correlazione esistente tra le varie parti del trattato. Il perseguimento degli obiettivi enunciati in questo articolo è infatti indispensabile per l'adempimento dei compiti affidati alla Comunità.

Secondo il *Parlamento*, l'esistenza di un obbligo generale si desume anche dall'art. 74 del trattato, il quale presuppone in particolare la presenza di un quadro vincolante per la politica comune, come logica e necessaria condizione dell'applicazione di provvedimenti particolari. La fissazione di un quadro vincolante risponde alla necessità di stabilire un orientamento generale e consente di evitare che l'azione comunitaria giunga a risultati non coordinati o addirittura contraddittori, come reazione alle sole circostanze di fatto. In conformità all'art. 8, n. 7, del trattato, le basi della politica comune avrebbero dovuto essere create entro la fine del periodo transitorio.

Il Parlamento fa valere poi che l'art. 75 del trattato impone al Consiglio obblighi incondizionati quanto alla fissazione di norme comuni per i trasporti internazionali, alla determinazione delle condizioni di accesso ai trasporti nazionali e all'adozione di ogni altra utile disposizione. A norma dell'art. 75, n. 2, le disposizioni di cui al n.1, lett. a) e b), avrebbero dovuto essere adottate durante il periodo transitorio. Il Parlamento ritiene tuttavia che, anche nel caso dell'art. 75, n. 1, lett. c), per il quale non è previsto espressamente alcun termine, il Consiglio è tenuto ad adottare i provvedimenti necessari entro un termine ragionevole, cioè entro un termine adeguato per rispondere all'aspettativa degli amministratori quanto all'instaurazione di una politica comune.

Il Parlamento considera che il potere discrezionale spettante al Consiglio nel settore dei trasporti si limita alla determinazione del contenuto dei provvedimenti da adottare ed alla fissazione, entro il termine stabilito,

della data della loro entrata in vigore. Tale potere discrezionale non incide sull'esistenza di un obbligo di pronunciarsi e, in ogni caso, non consente al Consiglio di restare inattivo di fronte alle esigenze del trattato.

Secondo la *Commissione*, il trattato non impone alcun obbligo giuridico di fissare, entro la fine del periodo transitorio, un quadro della politica comune dei trasporti. Essa appoggia tuttavia la tesi del Parlamento, secondo cui le competenti istituzioni comunitarie sono tenute, sul piano giuridico, ad adempiere l'obbligo generale di instaurare una siffatta politica entro un congruo termine. Il contenuto di tale obbligo dev'essere determinato in conformità alle disposizioni particolari del titolo relativo ai trasporti.

In proposito, essa aggiunge che l'obbligo di « stand-still » imposto dall'art. 76 e vigente fino all'adozione dei provvedimenti contemplati dall'art. 75, n. 1, conferma indirettamente l'esistenza degli obblighi particolari derivanti dall'art. 75. Inoltre, l'art. 61, secondo cui la libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti, fa pensare ad un obbligo di attuare la libera prestazione dei servizi in materia di trasporti mediante adeguati provvedimenti in base non soltanto all'art. 75, ma anche all'art. 84, n. 2, del trattato.

La Commissione ritiene infatti che l'obbligo generale di cui all'art. 3, lett. e), si estende non solo ai trasporti su strada, per ferrovia e per via navigabile, ma anche alla navigazione marittima ed aerea. A suo avviso, il potere discrezionale di cui il Consiglio dispone ai sensi dell'art. 84, n. 2, per decidere se, in quale misura e con quale procedura possano essere adottate opportune disposi-

zioni per tali settori, riguarda soprattutto la scelta di detti provvedimenti. L'obbligo di agire entro un congruo termine risulta già dal fatto che le condizioni di concorrenza nei trasporti marittimi ed aerei impediscono che si realizzi l'integrazione di questi mercati in base alla sola applicazione delle norme generali del trattato. Anche qualora l'ampia discrezionalità attribuita al Consiglio in forza dell'art. 84, n. 2, giustificasse, per l'adozione dei provvedimenti adeguati nei settori in parola, un termine più lungo di quello vigente per gli altri modi di trasporto, detto termine è nel frattempo scaduto.

correnza ed ha avuto ripercussioni negative sugli scambi.

La generale censura di carenza è ulteriormente aggravata dal fatto che il Consiglio, in violazione del trattato, ha omesso di pronunciarsi sulle proposte che gli erano state presentate dalla Commissione. In proposito il Parlamento si riferisce in particolare alle 24 proposte menzionate nella richiesta di agire, per le quali l'obbligo di decidere si desume dall'art. 75 del trattato.

Per quanto riguarda la generale censura di carenza rivolta al Consiglio, il *Parlamento* rinvia alla propria analisi delle attività delle istituzioni. Il Consiglio è venuto meno, anzitutto, al suo dovere di fissare i principi atti a costituire il quadro della politica comune, poiché le poche decisioni di pianificazione adottate negli anni '60 non hanno potuto portare ad una legislazione coerente, come quella che disciplina, ad esempio, l'unione doganale, la concorrenza nel mercato comune o il settore agricolo. Anche nei campi in cui il trattato non prevede alcun quadro determinato, il Consiglio ha stabilito programmi d'azione come base per la propria attività. Tuttavia, in materia di trasporti, dal 1970 esso non ha più messo a punto orientamenti politici concreti.

A sostegno della tesi del Parlamento, la *Commissione* ha prodotto in causa un elenco delle decisioni-programma adottate dal Consiglio, con un dettagliato commento dei provvedimenti emanati su tale base. Essa precisa che, nel settore del traffico stradale, la liberalizzazione dei trasporti di merci fra Stati membri riguarda soltanto il 40% di detto traffico, mentre l'attività di trasporto nell'ambito di ciascuno Stato membro continua ad essere riservata ai vettori nazionali. Quanto all'armonizzazione delle condizioni di concorrenza, mancano norme sull'imposizione fiscale dei veicoli industriali, nonché sui pesi e sulle dimensioni di detti veicoli. Inoltre, un numero considerevole di controlli alle frontiere continua ad ostacolare i trasporti internazionali.

In questo contesto, il Parlamento si riferisce alla sentenza emessa nella causa 12/82 per sottolineare che, pur se le disposizioni del trattato relative ai trasporti mirano alla liberalizzazione degli scambi e all'instaurazione di un'economia di concorrenza nell'ambito della Comunità, dall'idea stessa di politica comune si desume tuttavia che la Comunità ha pure il compito di garantire l'equilibrio degli scambi e la lealtà della concorrenza (Trinon, Racc. 1982, pag. 4089). Ora, la mancanza di una politica comune dei trasporti ha provocato gravi distorsioni di con-

Quando alle ferrovie, devono ancora essere adottati numerosi provvedimenti per migliorare la loro competitività, intensificare la cooperazione tra le aziende ferroviarie e migliorare in generale la loro redditività.

Per i trasporti per via navigabile, mancano una disciplina dell'accesso alla professione ed un'armonizzazione delle disposizioni in materia sociale. Inoltre, il Consiglio ha omesso di adottare norme comuni onde eliminare le distorsioni di concorrenza esistenti

nel campo dei noli e derivanti dalle politiche nazionali relative alla sovraccapacità strutturale di questo settore.

La Commissione rileva inoltre che non è stata disciplinata la ripartizione dei costi per le infrastrutture fra i diversi modi di trasporto e che non è stata fissata alcuna base giuridica per il finanziamento comune di progetti d'infrastruttura d'interesse comunitario o per il coordinamento dei provvedimenti nazionali in materia.

Infine, essa denuncia l'insufficienza dei progressi realizzati per i trasporti marittimi ed aerei e la viva resistenza del Consiglio al fatto che la Comunità eserciti, nel settore dei trasporti, la propria competenza relativa alle relazioni esterne. Ad esempio, la Comunità continua a non partecipare all'accordo europeo relativo ai trasporti stradali, né fa parte della Commissione centrale per la navigazione del Reno.

Il *Parlamento* e la *Commissione* sostengono che le difficoltà incontrate dal Consiglio nel cercare una soluzione per questioni complesse, sulle quali esistono interessi divergenti, non possono essere invocate per giustificare la mancata adozione delle disposizioni necessarie in forza del trattato, entro i termini da questo stabiliti. Il trattato, infatti, mette a disposizione del Consiglio determinati meccanismi decisionali per risolvere questi problemi. In forza del suo art. 5 e delle sue specifiche disposizioni sul processo di decisione, gli Stati membri sono tenuti a facilitare i lavori del Consiglio e a sforzarsi di collaborare il più possibile per l'adempimento degli obblighi giuridici derivanti dal trattato. Questo obbligo include l'applicazione delle procedure di voto previste dal trattato nei casi in cui non possa raggiun-

gersi un accordo ed in cui non sia richiesta l'unanimità.

Rispondendo ad un quesito formulato dalla Corte, la *Commissione* ha precisato che, nell'esercizio del suo potere d'iniziativa, essa ha dovuto tener conto fin dall'inizio delle difficoltà di ordine economico, politico e giuridico addotte dagli Stati membri per giustificare le proprie obiezioni. A suo avviso, perciò, le proposte da essa fatte al Consiglio in forza dell'art. 75, n. 1, lett. a) e b), costituivano, nel momento in cui sono state presentate, il minimo indispensabile per garantire un adeguato sviluppo della politica comune dei trasporti parallelamente ai progressi realizzati negli altri settori del mercato comune.

Il *Consiglio*, *convenuto*, contesta anzitutto che il trattato gli imponga un obbligo giuridico di fissare un quadro vincolante per la politica comune dei trasporti. L'art. 75 del trattato, anche se dispone che debbano essere adottati taluni provvedimenti per l'attuazione dell'art. 74, non stabilisce però che si debba definire un quadro vincolante per detta politica. Il Consiglio ritiene, d'altra parte, che un siffatto quadro vincolante non sia necessario per realizzare gli obiettivi del trattato. Dato il carattere evolutivo dei problemi del trasporto, si rischia anzi, col definire un piano globale avente efficacia vincolante, di ipotecare la concezione dei provvedimenti da adottare in seguito e di ostacolare il necessario adattamento alle esigenze tecniche ed economiche.

Il Consiglio sostiene poi che, per quanto riguarda l'instaurazione di una politica comune dei trasporti in quanto tale, il trattato non impone al Consiglio alcun obbligo giuridico definito in modo sufficientemente chiaro e concreto, quanto al contenuto e ai termini, per consentire che venga contestata una violazione del trattato da parte del Consiglio, in esito ad un procedimento pro-

mosso in forza dell'art. 175. In tale contesto esso ribadisce che il contenuto della nozione di politica comune dei trasporti non è stabilito nel trattato.

Il Consiglio si oppone all'interpretazione sistematica, proposta dal Parlamento e dalla Commissione e basata sul combinato disposto degli art. 3 e 74 e seguenti del trattato. L'art. 3, infatti, non crea un autonomo obbligo di agire o una base giuridica per specifici atti del Consiglio. Anche se gli obiettivi fissati nell'art. 3 sono decisivi per l'interpretazione delle norme del trattato che disciplinano i vari settori, sono soltanto queste norme concrete per ciascun settore che stabiliscono i poteri di azione e gli obblighi di agire delle istituzioni. In base a questa distinzione, nella sentenza 11 novembre 1981 la Corte ha, ad esempio, stabilito un collegamento fra l'art. 67 del trattato e l'art. 3, lett. c), per accertare poi, unicamente in base agli art. 67 e seguenti, in quale misura la libera circolazione dei capitali sia effettivamente prevista dal trattato e in quale misura il Consiglio disponga in tale contesto di un potere di valutazione (causa 203/80, Casati, Racc. pag. 2613). Sotto questo profilo, neppure il riferimento all'art. 61 del trattato, relativo alla libera circolazione dei servizi nel settore dei trasporti, serve a provare l'esistenza di un obbligo generale di instaurare una politica comune dei trasporti.

Il Consiglio sostiene poi che l'art. 74 del trattato non implica, nei suoi confronti, alcun obbligo di agire né alcuna autorizzazione ad agire. Per il resto, il titolo relativo ai trasporti indica una via da seguire, ma non stabilisce il contenuto dello scopo da raggiungere, né il termine entro il quale tale scopo dev'essere raggiunto. Un raffronto con le disposizioni del trattato relative all'instaurazione della politica agricola co-

mune mette in rilievo il carattere impreciso delle disposizioni del trattato in materia di politica comune dei trasporti. Inoltre, le summenzionate disposizioni relative alla circolazione dei capitali forniscono un esempio di un obbligo di agire, accompagnato da un potere discrezionale talmente ampio che l'istituzione competente, nella fattispecie il Consiglio, potrebbe astenersi dall'adottare provvedimenti di liberalizzazione se, a suo avviso, questi non fossero necessari per il funzionamento del mercato comune.

Ora, secondo il Consiglio, benché l'art. 75, n. 1, lett. a) e b), gli imponga un obbligo di agire, sottoposto, in forza dell'art. 75, n. 2, ad un certo termine, tale obbligo è tuttavia così impreciso nel suo contenuto da lasciare al Consiglio un margine di discrezionalità tale che, a suo avviso, esso non può costituire oggetto di un'azione ai sensi dell'art. 175. Questa considerazione vale tanto più nel caso dell'art. 75, n. 1, lett. c). In effetti, il trattato tace circa la portata, il tenore e il campo d'applicazione delle disposizioni da adottare. Come nel settore della politica agricola comune, l'elaborazione di normative comunitarie relative ai trasporti implica la valutazione di situazioni economiche complesse, la quale, in conformità alla costante giurisprudenza della Corte, giustifica un ampio margine di discrezionalità.

Il Consiglio nega d'altra parte che esista, in forza dell'art. 84, n. 2, un obbligo di pronunciarsi nei settori dei trasporti marittimi ed aerei. Dalla stessa lettera di questo articolo risulta ch'esso conferisce al Consiglio un potere discrezionale non soltanto per decidere in qual misura e con quale procedura saranno adottate disposizioni, ma anche per valutare se si debbano adottare disposizioni.

Quanto agli esempi di provvedimenti la cui mancata adozione viene fatta valere a sostegno della generale censura di carenza, il Consiglio ritiene che l'art. 175 del trattato non consenta alla Corte di pronunciarsi sulla portata e sul contenuto delle normative che avrebbero dovuto essere stabilite dal Consiglio in forza dell'art. 75, n. 1, lett. a) e b). Così come non controlla, in occasione di un ricorso ex art. 173, l'esercizio del potere discrezionale sotto il profilo del contenuto, la Corte non può, nell'ambito di un ricorso per carenza, imporre l'esercizio del potere discrezionale.

D'altro canto, il Consiglio si riferisce alle difficoltà già illustrate, che hanno impedito di progredire nell'elaborazione di una politica comune. In proposito, esso si richiama a talune teorie riguardanti il diritto amministrativo interno, secondo le quali l'autorità tenuta ad adempiere un obbligo di contenuto determinato non commette una illecita omissione, qualora specifiche circostanze di carattere tecnico o politico — come un conflitto tra divergenti interessi politici o sociali —, atte ad avere gravi conseguenze, ostino all'adempimento di tale obbligo. Nel caso di un obbligo di fare, che lasci un certo margine di discrezionalità quanto al contenuto, l'omissione è illecita soltanto qualora costituisca uno sviamento o un eccesso di potere. Il Consiglio aggiunge che il margine di discrezionalità di cui esso dispone nell'esercizio del proprio potere legislativo è caratterizzato da limiti ancor meno ristretti di quelli imposti all'azione di una autorità amministrativa.

Ora, nel suo ruolo di mediatore fra gli impegni comunitari e gli interessi nazionali, messo in evidenza dagli art. 74 e 75, il Consiglio deve tener conto di qualsiasi circostanza che possa rendere più difficile o addirittura impedire l'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 75, n. 1, lett. a) e b), e che possa, quindi, avere conseguenze imprevedibili per la Comunità. Sotto questo pro-

filo, il Consiglio si chiede fino a qual punto situazioni politiche proprie degli Stati membri, che incidano sulle decisioni del Consiglio, possano essere imputate al Consiglio in quanto organo comunitario. D'altra parte, quanto all'argomento relativo alla procedura di decisione, dedotto dal Parlamento e dalla Commissione, il Consiglio sostiene di non essere, in quanto tale, destinatario delle disposizioni dell'art. 5, il quale prevede esclusivamente obblighi a carico degli Stati membri.

3. Secondo capo della domanda: astensione, da parte del Consiglio, dal pronunciarsi su 14 proposte della Commissione

Il *Parlamento europeo*, sostenuto dalla *Commissione*, fa valere in secondo luogo che il Consiglio è venuto meno agli obblighi ad esso imposti dal trattato per essersi astenuto dal pronunciarsi sulle 14 proposte della Commissione indicate nelle conclusioni del ricorso.

Per ciascuna delle proposte, la Commissione ha precisato la base giuridica e lo stato di avanzamento dei lavori, e le tre istituzioni hanno fatto dichiarazioni che, sostanzialmente, si possono riassumere come segue:

Le proposte relative al settore dei *trasporti su strada* sono otto. Cinque di esse — indicate sotto i numeri 7-11 nelle conclusioni del ricorso — sono fondate esclusivamente sull'art. 75, n. 1, lett. a), e riguardano provvedimenti di liberalizzazione per i trasporti di merci su strada fra Stati membri. Secondo il *Parlamento*, la proposta relativa all'adattamento delle capacità (n. 7), in particolare, rappresenta un passo importante sulla via della sostituzione dei contingenti bilaterali con un contingente comunitario. Quanto alle proposte relative al rilascio di autorizza-

zioni per i complessi di veicoli (n. 10 e n. 11), esso ritiene che, essendo stata raggiunta in seno al Consiglio una maggioranza qualificata, nulla osta all'adozione di tali proposte. La *Commissione* osserva che l'adattamento delle capacità nei trasporti stradali (n. 7) non ha alcuna incidenza sui trasporti ferroviari. Il *Consiglio* ritiene invece che non si possa procedere ad un siffatto adattamento senza prendere in considerazione la disciplina globale della capacità per i vari modi di trasporto. D'altra parte, esso indica che la Commissione ha presentato due nuove proposte, riguardanti gli stessi problemi cui si riferiscono le proposte n. 7 e n. 8.

Le proposte n. 2 e n. 4, che riguardano l'armonizzazione delle disposizioni fiscali e tecniche nel settore dei trasporti su strada, sono basate sull'art. 75, n. 1, lett. a) e c), nonché, per quanto attiene all'armonizzazione fiscale, anche sull'art. 99 del trattato. Secondo il *Parlamento*, si tratta di due provvedimenti essenziali per l'armonizzazione delle condizioni di concorrenza sul mercato dei trasporti. A suo avviso, astenendosi dal pronunciarsi sul riordinamento dei sistemi nazionali di tasse (n. 2), il Consiglio ha violato la propria decisione 13 maggio 1965. L'adozione della suddetta proposta non può dipendere da una decisione in materia di pesi e dimensioni (n. 4), che, d'altra parte, avrebbe dovuto essere adottata anch'essa entro la fine del periodo transitorio. La *Commissione* sottolinea che la proposta n. 2 costituisce un primo passo verso un sistema comune d'imputazione dei costi per le infrastrutture. La mancanza della relativa decisione impedisce qualsiasi progresso su questa via. Il *Consiglio* si difende sostenendo che la proposta relativa all'armonizzazione fiscale (n. 2) dev'essere adottata all'unanimità e che sull'armonizzazione di pesi e dimensioni (n. 4) esistono notevoli divergenze di vedute fra gli Stati membri.

La proposta n. 15, fondata sull'art. 213 del trattato, riguarda la raccolta d'informazioni

sul trasporto stradale di merci negli scambi con taluni paesi a commercio di Stato. La *Commissione* spiega ch'essa ha bisogno di dati precisi per poter difendere gli interessi delle imprese di trasporto comunitarie contro le prassi scorrette di questi Stati. Poiché il Consiglio non si è pronunciato su tale proposta, la Commissione ha cominciato essa stessa a raccogliere dette informazioni. Tuttavia, essendo necessaria una decisione formale del Consiglio, la proposta non è stata ritirata. Il *Consiglio* dichiara di aver respinto detta proposta e di considerare esaurito il relativo procedimento.

Le proposte n. 5 e n. 6, relative alla situazione delle *aziende ferroviarie*, trovano il loro fondamento giuridico nell'art. 75, n. 1, lett. a) e c), e nell'art. 94 del trattato.

La proposta n. 5 è intesa a modificare il regolamento n. 1191/69, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico. Il *Parlamento* sottolinea la sua importanza per i rapporti di concorrenza fra la rotaia, la strada e la via navigabile. Il *Consiglio* sostiene di essere in attesa dei risultati di un'inchiesta svolta dalla Commissione presso le amministrazioni nazionali.

La proposta n. 6 riguarda un adattamento del regolamento n. 1192/69, relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie. Il *Parlamento* afferma che questa proposta può essere adottata a maggioranza qualificata, poiché vi si oppone un solo Stato membro. Il *Consiglio* dichiara di aver abbandonato l'esame di questa proposta, che non avrebbe alcuna importanza pratica.

Nel settore della *navigazione interna*, la proposta n. 12, fondata sull'art. 75, n. 1, lett. a), b) e c), e presentata al Consiglio nel 1967, era intesa, in particolare, a discipli-

nare l'accesso al mercato dei trasporti di merci e la riduzione delle eccedenze strutturali di capacità. Il *Parlamento* e la *Commissione* mettono in rilievo che, avendo omesso di pronunciarsi in particolare sull'art. 38, che definisce le condizioni di ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro, il Consiglio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 75, n. 1, lett. b). Secondo la *Commissione*, la concezione di un sistema d'immobilizzazione non è più attuale. Il *Consiglio* dichiara che, perciò, esso attende una nuova proposta sulla falsariga del vecchio art. 38.

La proposta n. 1, basata sull'art. 75, n. 1, lett. a) e c), riguarda l'armonizzazione delle disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti di merci per via navigabile. Secondo quanto indicato dal *Consiglio* e dalla *Commissione*, l'esame di questa proposta è stato sospeso in attesa dei risultati dei lavori effettuati nello stesso campo dalla Commissione centrale per la navigazione del Reno. Secondo il *Parlamento*, la carenza del Consiglio consiste nel fatto che questo non ha messo a punto una posizione comunitaria adottando tale proposta prima dell'inizio delle trattative nell'ambito dell'atto di Mannheim.

Due proposte riguardano *più modi di trasporto*. La proposta n. 13, basata sull'art. 75, n. 1, lett. c), prevede la creazione, a livello comunitario, di un sistema permanente di osservazione dei mercati dei trasporti di merci per ferrovia, su strada e per via navigabile, fra gli Stati membri, ed è intesa alla raccolta di tutti i dati disponibili ed alla previsione delle tendenze evolutive, a breve e medio termine, dell'offerta e della domanda. La *Commissione* considera che un siffatto sistema costituisce un elemento essenziale per lo sviluppo della propria politica. Il *Parlamento* rileva che, poiché il Consiglio non è stato in grado di adottare una decisione de-

finitiva, la Commissione ha creato un sistema sperimentale, che tuttavia non è sufficiente. Il *Consiglio* dichiara di aver preferito, visti i primi risultati dell'esperimento e tenuto conto dei costi, attendere informazioni supplementari.

La proposta n. 14, anch'essa fondata sull'art. 75, n. 1, lett. c), ha lo scopo di creare una normativa di base riguardante il sostegno finanziario di progetti d'interesse comunitario in materia d'infrastrutture di trasporto. La *Commissione* osserva ch'essa ha cooperato per l'adozione di taluni provvedimenti transitori relativi ad azioni limitate, soprattutto affinché non rimanessero inutilizzati i fondi stanziati in bilancio per le infrastrutture. Tuttavia, la sua relazione del 1981 sulle strozzature nelle infrastrutture dei trasporti dimostra l'importanza della proposta di base. Il *Parlamento* si riferisce alla propria risoluzione 15 ottobre 1982, secondo cui l'adozione di un regolamento riguardante un'azione limitata non può sostituire l'adozione del regolamento di base. Il *Consiglio* sostiene che l'esperienza fatta con provvedimenti provvisori non può che facilitare l'adozione di una normativa più generale.

4. Conseguenze giuridiche della mancanza di una politica comune dei trasporti

Il *governo del Regno dei Paesi Bassi, interveniente*, osserva che la mancanza di una politica comune dei trasporti non ha necessariamente l'effetto d'impedire il funzionamento del mercato comune dei trasporti. A suo avviso, la tesi difesa dal Parlamento europeo non tiene conto di una interpretazione del trattato secondo cui, alla scadenza del periodo transitorio da questo previsto, talune disposizioni in materia di trasporti, poste in relazione con le norme generali del trattato, possono imporre obblighi direttamente agli Stati membri.

In effetti, come è stato dichiarato dalla Corte nella sentenza 4 aprile 1974 (causa 167/73, Commissione/Repubblica francese, Racc. pag. 359), le norme generali del trattato si applicano ai trasporti. Benché, per quanto riguarda la libera circolazione dei servizi in materia di trasporti, l'art. 61 del trattato faccia rinvio alle disposizioni del titolo relativo ai trasporti, non se ne deve desumere che la scadenza del periodo transitorio non possa avere effetti giuridici anche per la libera circolazione dei servizi. In forza dell'art. 8, n. 7, del trattato, le norme relative all'istituzione del mercato comune, ivi compreso il mercato comune dei trasporti, avrebbero dovuto essere state adottate alla scadenza del periodo transitorio.

Per quanto riguarda gli effetti giuridici della scadenza del periodo transitorio, dalla giurisprudenza della Corte risulta che la mancanza di norme di attuazione espressamente previste dal trattato non osta all'applicazione delle norme generali del trattato e dei principi che sono alla base delle stesse, come il principio della parità di trattamento, che per natura possono avere efficacia diretta. Di conseguenza, se si considerano congiuntamente gli art. 61 e 75, n. 1, lett. a) e b), non è escluso che, alla scadenza del periodo transitorio, l'obbligo di risultato relativo alla liberalizzazione, riconosciuto dalla Corte in base all'art. 59, valga anche per i settori indicati all'art. 75, n. 1, lett. a) e b).

Il governo olandese sottolinea che una siffatta interpretazione tiene conto di un armonioso sviluppo del mercato comune. Esso sostiene che le caratteristiche peculiari dei trasporti non portano necessariamente alla conseguenza che i principi essenziali del mercato comune non possano applicarsi a questo settore.

Il governo olandese conclude che, pur se il Consiglio non ha emanato norme comuni, in base all'art. 75 si può presumere lo stesso obbligo di risultato che esiste per gli altri settori contemplati dall'art. 59. In tal caso, il Consiglio può considerare di non essere più tenuto ad adottare un certo numero dei provvedimenti elencati nel ricorso e, pertanto, di essere sottratto alle censure di carenza rivoltegli dal Parlamento.

Secondo la *Commissione*, la tesi del governo olandese non è sprovvista di una certa attrattiva. Essa osserva che la sentenza 10 dicembre 1974 nella causa 48/74 (Charmason, Racc. pag. 1383) sembra confermare questa interpretazione. In detta sentenza, la Corte ha ritenuto che le deroghe che un'organizzazione nazionale di mercato può apportare alle norme generali del trattato sono ammesse soltanto fino alla scadenza del periodo transitorio, nella misura necessaria per garantire il funzionamento dell'organizzazione stessa e senza ostacolare gli adattamenti richiesti dall'instaurazione della politica agricola comune. Dopo la scadenza del periodo transitorio, le norme generali del trattato, nella fattispecie l'art. 33, devono esercitare appieno la loro efficacia.

La Commissione considera tuttavia che questo ragionamento non possa applicarsi per analogia agli art. 61 e 75. Nulla fa presumere, infatti, che l'applicazione dell'art. 61 debba essere limitata al periodo transitorio. Quest'articolo è piuttosto una disposizione eccezionale, mediante la quale si tiene conto di talune peculiarità dei trasporti, che non vengono meno con la scadenza del periodo transitorio. L'intenzione cui è ispirato l'art. 61 è quella di costringere il Consiglio ad adottare, per le prestazioni di servizi nel settore dei trasporti, una normativa che tenga conto di tali peculiarità e che possa even-

tualmente discostarsi dall'applicazione pura e semplice del principio sancito dall'art. 59. Inoltre, l'art. 75, n. 1, lett. a) e b), attribuisce al Consiglio un notevole margine di discrezionalità, limitato soltanto dalle finalità generali del trattato. È quindi difficile sostenere che l'art. 75, n. 1, lett. a) e b), imponga agli Stati membri un obbligo di risultato che dovrebbe essere adempiuto entro un dato termine.

Ciononostante, secondo la Commissione, qualora il Consiglio persistesse, in violazione del trattato, nel non adottare disposizioni per l'attuazione del principio della libera circolazione dei servizi nel settore dei trasporti, tale carenza non dovrebbe restare priva di conseguenze giuridiche. Essa ritiene, in proposito, che il principio della libera circolazione dei servizi potrebbe essere considerato applicabile ai settori dei trasporti per i quali, alla scadenza di un congruo termine, il Consiglio non abbia adottato alcuna normativa. Invece di indicare una data precisa, sarebbe preferibile, a suo avviso, far dipendere l'applicazione di questo principio dall'accertamento di un persistente rifiuto, da parte del Consiglio, di adempiere i propri obblighi. La prova di un siffatto atteggiamento negativo potrebbe, ad esempio, risultare dal fatto che il Consiglio non adotti i provvedimenti necessari, ai sensi dell'art. 176, per dare esecuzione ad una sentenza in cui venga dichiarata la sua inerzia.

Infine, la Commissione richiama l'attenzione sulla giurisprudenza della Corte in materia di politica comune della pesca. Benché questa giurisprudenza non possa essere direttamente trasposta al settore dei trasporti, le concezioni su cui essa è basata sono valide anche per altri settori in cui il legislatore comunitario avesse dovuto adottare disposizioni prima della scadenza di un certo termine e si fosse astenuto dal farlo.

L'idea fondamentale era quella di consentire agli Stati membri di adottare, in tal caso, provvedimenti provvisori, pur obbligandoli a farlo soltanto nell'interesse comune e sotto il controllo della Commissione. La scadenza del termine rafforza quindi gli obblighi di cooperazione degli Stati membri ai sensi dell'art. 5, nonché il potere di controllo spettante alla Commissione, in forza dell'art. 155, sulla conformità all'interesse comune dei provvedimenti che gli Stati membri possono adottare. Nel settore dei trasporti, l'applicazione di questo principio è legata all'obbligo degli Stati membri, sancito dall'art. 74, di perseguire gli obiettivi del trattato, in materia di trasporti, nel quadro di una politica comune.

Secondo questa concezione, gli Stati membri potrebbero adottare provvedimenti unilaterali in materia di trasporto, atti ad incidere sull'elaborazione della politica comune, soltanto in caso di necessità e previa consultazione della Commissione, la quale, eventualmente, potrebbe opporvisi. In tale contesto, la Commissione ricorda l'esistenza di procedure di notifica per i modi di trasporto interno e per la navigazione marittima ed aerea. Queste procedure dovrebbero tuttavia essere rafforzate.

IV — La fase orale del procedimento

Le parti hanno svolto le loro difese orali all'udienza dei giorni 17 e 18 settembre 1984.

In udienza, il *Parlamento* ha spiegato, per quanto riguarda il preciso oggetto del primo capo della domanda, ch'esso non ha presentato un elaborato progetto di politica comune dei trasporti, in quanto non ha voluto arrogarsi la funzione di legislatore comunitario che il trattato non gli attribuisce. Il

primo capo della domanda dovrebbe essere inteso nel senso che il Parlamento sostiene che il Consiglio non ha fissato il livello minimo di politica comune dei trasporti richiesto dal trattato. Secondo la giurisprudenza della Corte, la liberalizzazione degli scambi e l'instaurazione di una economia di concorrenza nel settore dei trasporti fanno parte di questo livello minimo. D'altro canto, gli elementi essenziali si desumono in particolare dall'art. 75, n. 1, lett. a) e b), del trattato.

La *Commissione* ha precisato in proposito che la politica comune dei trasporti, pur avendo portata più ampia della libera prestazione dei servizi, comprende in ogni caso la realizzazione di tale libertà. Sotto questo profilo, l'art. 61 del trattato costituisce una disposizione, per così dire, costituzionale. È impensabile, infatti, che soltanto per il settore dei trasporti, unico fra gli altri settori economici, sia esclusa la libertà dei servizi. Per la Commissione, la libera prestazione dei servizi nei settori contemplati dall'art. 75, n. 1, lett. a) e b), non risulta direttamente, dopo la fine del periodo transitorio, dall'art. 59. Essa ritiene tuttavia che il Consiglio fosse tenuto a creare gli strumenti ne-

cessari per attuare, gradualmente, la libertà dei servizi per i cinque modi di trasporto. Alla luce di un'interpretazione sistematica e teleologica delle disposizioni da applicare, il contenuto minimo della politica comune dei trasporti risulta quindi sufficientemente preciso per consentire di dichiarare che il Consiglio è tenuto ad attuare gradualmente la libera prestazione dei servizi nel settore dei trasporti, anche se il relativo processo non può essere limitato nel tempo dalla scadenza del periodo transitorio.

Sottolineando, poi, il carattere costituzionale della controversia, la Commissione ha fatto riferimento al diritto costituzionale tedesco per sostenere che spetta alla Corte accertare se e quando sia scaduto il termine di cui il Consiglio disponeva per realizzare questo livello minimo di politica comune dei trasporti. Da quel momento si produrrebbe la conseguenza indicata dal governo olandese, e cioè l'efficacia diretta delle relative disposizioni.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 7 febbraio 1985.

In diritto

- 1 Con atto depositato in cancelleria il 24 gennaio 1983, il Parlamento europeo ha proposto a questa Corte, in forza dell'art. 175, 1° comma, del trattato CEE, un ricorso inteso a far dichiarare che il Consiglio, avendo omesso d'instaurare una politica comune nel settore dei trasporti e, più particolarmente, di stabilire in modo vincolante l'ambito di detta politica, ha violato il trattato CEE, e in particolare gli art. 3, lett. e), 61, 74, 75 e 84 dello stesso, come pure che il Consiglio ha omesso, in violazione del suddetto trattato, di pronunciarsi su 16 proposte specificamente indicate, che gli erano state sottoposte dalla Commissione in fatto di trasporti.

- 2 La politica comune dei trasporti rientra fra le attività che la Comunità deve svolgere, secondo l'art. 3 del trattato CEE, per l'instaurazione di un mercato comune ed il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Essa costituisce oggetto del titolo IV della parte seconda del trattato, relativa ai « fondamenti della Comunità ». L'art. 74, disposizione introduttiva di questo titolo, stabilisce che gli obiettivi del trattato saranno perseguiti, nel settore dei trasporti, « nel quadro di una politica comune ». Per attuare questa disposizione, il Consiglio deve, secondo l'art. 75, n. 1, stabilire, su proposta della Commissione e sentiti il Comitato economico e sociale e il Parlamento europeo,
- « a) 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,
 - b) le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro,
 - c) ogni altra utile disposizione ».

Secondo il n. 2 di questo articolo, le disposizioni sub a) e b) devono essere stabilite durante il periodo transitorio.

A — Gli antefatti della controversia

- 3 Il Parlamento europeo ricorda che nel 1968, verso la fine del periodo transitorio contemplato dal trattato CEE, esso aveva già adottato una risoluzione sullo stato di attuazione della politica comune dei trasporti (GU C 10, pag. 8), in cui, dopo aver richiamato una precedente risoluzione relativa ai ritardi nell'attuazione della politica comune dei trasporti, sottolineava « espressamente la sua volontà di veder definita e realizzata prontamente una politica dei trasporti, politica che va considerata come elemento essenziale del mercato comune ». Due anni dopo, nel 1970, il Parlamento adottava un'analoga risoluzione (GU C 40, pag. 27), nella quale richiamava ancora una volta l'attenzione sul ritardo nel settore in questione ed invitava il Consiglio a mettere a punto un programma di lavoro con un preciso scadenziario delle decisioni da prendere.
- 4 Nell'emettere il proprio parere sulla comunicazione della Commissione al Consiglio, dell'ottobre 1973, relativa allo sviluppo della politica comune dei trasporti, il Parlamento adottava, il 25 settembre 1974, una risoluzione sui principi della politica comune dei trasporti (GU C 127, pag. 24). Esso rinnovava la propria richiesta

al Consiglio di instaurare senza indugio una coerente politica comune dei trasporti, mediante risoluzioni del 16 gennaio 1979 (GU C 39, pag. 16) e 3 marzo 1982 (GU C 87, pag. 42).

- 5 Infine, avendo constatato la persistente mancanza della politica comune voluta dal trattato, il Parlamento europeo adottava, il 16 settembre 1982, una risoluzione relativa ad un ricorso per carenza contro il Consiglio della CEE nel settore della politica comune dei trasporti (GU C 267, pag. 62). In questa risoluzione si dichiara che nel settore della politica dei trasporti sono state adottate soltanto misure minime che non corrispondono affatto alle esigenze del mercato comune e che, perciò, non è stata data esecuzione agli art. 3, lett. e), e 74-84 del trattato CEE. Nella risoluzione si ricorda inoltre « che il Consiglio non ha preso decisioni in merito a un gran numero di proposte della Commissione, sulle quali il Parlamento europeo ha espresso già da lungo tempo parere favorevole ».
- 6 Con detta risoluzione del 16 settembre 1982, il Parlamento incaricava il presidente di proporre, in forza dell'art. 175, 1° comma, del trattato, un ricorso contro il Consiglio, dopo aver trasmesso a questo una richiesta di agire, ai sensi dell'art. 175, 2° comma. Con lettera del 21 settembre 1982, il presidente del Parlamento comunicava quindi al Consiglio che il Parlamento intendeva proporre un ricorso per carenza contro il Consiglio, per aver questo omesso di fissare, a norma degli art. 3, lett. e), 61 e 74, l'ambito di una politica comune dei trasporti, nel quale potessero essere perseguiti gli obiettivi del trattato, e per aver inoltre omesso di prendere le decisioni di cui agli art. 75-84, previste per l'attuazione degli art. 61 e 74.
- 7 Nella stessa lettera del 21 settembre 1982 si invitava il Consiglio ad adottare una serie di provvedimenti, ed in particolare:
 - a fissare l'ambito di una politica comune dei trasporti, in conformità agli art. 3, lett. e), e 74 del trattato;
 - ad instaurare la libera circolazione dei servizi nel settore dei trasporti, prescritta dall'art. 61, e ad applicare a tal fine gli art. 74-84;
 - ad adottare senza indugio le decisioni che avrebbero dovuto essere adottate entro la fine del periodo transitorio, in particolare quelle di cui all'art. 75, n. 1, lett. a) e b);

- ad adottare tutte le disposizioni utili per il conseguimento degli obiettivi del trattato, nel contesto di una politica comune dei trasporti, in conformità all'art. 75, n. 1, lett. c);
- a decidere senza indugio su una serie di proposte della Commissione, specificamente indicate, sulle quali il Parlamento si era già pronunciato.

- 8 Il presidente del Consiglio rispondeva con lettera 22 novembre 1982, nella quale il Consiglio, « senza prendere posizione per il momento sugli aspetti giurisdizionali » menzionati dal presidente del Parlamento, ma in uno « spirito di buoni rapporti con il Parlamento europeo », comunicava a questo un esame i cui elementi dovevano consentire al Parlamento di farsi un'idea della « valutazione attuale del Consiglio sullo sviluppo della politica comune nel settore dei trasporti ». Il Consiglio faceva inoltre presente di condividere l'interesse attribuito dal Parlamento europeo alla realizzazione di detta politica; di aver già adottato, nei vari settori dei trasporti, un complesso di decisioni che costituivano delle tappe importanti nell'attuazione della politica comune dei trasporti, e tuttavia, di essere consapevole del fatto che, nonostante i progressi effettuati, la politica comune dei trasporti rendeva necessarie azioni ulteriori.
- 9 Una nota allegata a questa lettera contiene una rassegna dei 71 atti emanati dal Consiglio nel settore dei trasporti, nonché osservazioni circa lo stato di avanzamento dei lavori su ciascuna delle proposte della Commissione menzionate nella lettera del presidente del Parlamento.
- 10 Previo esame della risposta del Consiglio da parte delle commissioni parlamentari competenti, in conformità alla procedura stabilita dalla risoluzione 16 settembre 1982, il presidente del Parlamento europeo riteneva che detta risposta non costituisse una « presa di posizione » ai sensi dell'art. 175, 2° comma, del trattato. Conseguentemente, esso decideva di proporre il presente ricorso.
- 11 La Commissione è intervenuta in causa a sostegno delle conclusioni del Parlamento europeo; il Regno dei Paesi Bassi è intervenuto a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

B — La ricevibilità del ricorso

- 12 Il Consiglio, convenuto, sostiene che il ricorso è irricevibile per due motivi: in primo luogo, a suo parere, il ricorrente non è legittimato ad agire e, in secondo luogo, non risultano soddisfatte le condizioni stabilite dall'art. 175 per la fase pre-contenziosa del procedimento.

1. La legittimazione attiva

- 13 Il Consiglio assume anzitutto che il ricorso va posto in relazione con l'aspirazione del Parlamento di rafforzare la propria influenza nel processo decisionale della Comunità. Questa aspirazione, certo legittima, non consente tuttavia al Parlamento di servirsi del ricorso per carenza contemplato dall'art. 175, poiché la collaborazione fra le istituzioni comunitarie non è disciplinata da questa norma. Gli obiettivi politici del Parlamento dovrebbero essere perseguiti con altri mezzi.

- 14 Partendo da questa considerazione, il Consiglio, pur ammettendo che l'art. 175 dà la possibilità di esperire il ricorso per carenza, contro le omissioni del Consiglio e della Commissione, agli Stati membri ed alle « altre istituzioni della Comunità », si chiede se il diritto di controllo spettante al Parlamento ai sensi del trattato CEE non si esaurisca nelle competenze risultanti dagli art. 137, 143 e 144 del trattato, nei quali sono disciplinate le possibilità d'influenza del Parlamento sulle attività della Commissione e del Consiglio. In tal caso, il Parlamento non disporrebbe nei confronti del Consiglio di un diritto di controllo che possa essere esercitato mediante ricorso per carenza.

- 15 Inoltre, secondo il Consiglio, la legittimazione attiva del Parlamento deve escludersi in base all'interpretazione sistematica del trattato. Il Parlamento, infatti, non può proporre il ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 173, che consente il controllo di legittimità sugli atti del Consiglio e della Commissione. Ora, se il trattato preclude al Parlamento il controllo sulla legittimità degli atti di queste due istituzioni, sarebbe illogico che al Parlamento spettasse il diritto di agire in caso di illegittima omissione da parte di una di queste due istituzioni. Perciò, soltanto in

caso di espressa attribuzione di competenza sarebbe stato possibile riconoscere al Parlamento la facoltà di proporre il ricorso per carenza.

- 16 Il *Parlamento europeo* e la *Commissione* ribattono a questo ragionamento, rifacendosi alla lettera dell'art. 175; a loro parere, il testo di questa norma non consente infatti alcuna interpretazione che porti ad escludere la facoltà del Parlamento di proporre il ricorso per carenza. Inoltre, il riconoscimento di tale facoltà non sarebbe affatto incompatibile con la ripartizione dei poteri stabilita dal trattato.
- 17 In proposito si deve osservare che l'art. 175, 1° comma, attribuisce espressamente, come del resto è stato ammesso dal Consiglio, il diritto di agire per carenza contro il Consiglio e la Commissione, fra l'altro alle « altre istituzioni della Comunità ». Questa disposizione contempla quindi un pari diritto di proporre ricorso per carenza, per tutte le istituzioni della Comunità. 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.
- 18 Il fatto che il Parlamento europeo sia al tempo stesso l'istituzione della Comunità avente il compito di esercitare il controllo politico sulle attività della Commissione e, in una certa misura, su quelle del Consiglio lascia impregiudicata l'interpretazione delle norme del trattato relative ai mezzi d'impugnazione offerti alle istituzioni.
- 19 La prima eccezione d'irricevibilità dev'essere quindi respinta.

2. Le condizioni relative alla fase precontenziosa del procedimento

- 20 Il *Consiglio* sostiene che le condizioni relative alla fase precontenziosa del procedimento, specificate nell'art. 175, non sono soddisfatte. Anzitutto, la lettera del presidente del Parlamento europeo in data 21 settembre 1982 non sarebbe una « richiesta di agire » ai sensi dell'art. 175; inoltre, il Consiglio avrebbe « preso posizione » su questa lettera, ai sensi della stessa norma, trasmettendo al Parlamento un esame completo delle attività del Consiglio nel settore della politica comune dei trasporti cui si riferiva la suddetta lettera 21 settembre 1982.

- 21 Sul primo punto, il Consiglio assume che la lettera del presidente del Parlamento non è stata considerata, a suo tempo, come una richiesta di agire ai sensi dell'art. 175. Dalla lettera di risposta del Consiglio si può desumere che la corrispondenza fra le due istituzioni costituiva, per il Consiglio, un contributo al dialogo politico, e non il primo atto di una controversia. Per tale ragione, il Consiglio ha comunicato al Parlamento tutti i dati necessari per chiarire in qual modo il Consiglio valutasse il futuro sviluppo della politica comune dei trasporti.
- 22 Sul secondo punto, il Consiglio deduce che il preciso contenuto di una « presa di posizione » ai sensi dell'art. 175 dipende dall'omissione contestata all'istituzione di cui trattasi. Se questa è tenuta a decidere senza disporre di alcuna discrezionalità, è difficilmente concepibile che una presa di posizione avente contenuto diverso dall'atto che deve essere emanato possa rendere irricevibile il ricorso. Se invece il trattato attribuisce all'istituzione, come nel caso di specie, un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la sua attività, la situazione è diversa: in tal caso, infatti, la risposta dell'istituzione, in cui questa indichi lo stato di avanzamento dei lavori e metta in luce i motivi per cui essa non si è ancora pronunciata, nonché il modo in cui intende procedere, è sufficiente per dimostrare che non sussiste carenza ai sensi dell'art. 175 e che, conseguentemente, il ricorso è irricevibile.
- 23 A parere del *Parlamento* e della *Commissione*, la lettera 21 settembre 1982 del presidente del Parlamento indica con sufficiente chiarezza i provvedimenti richiesti dal Parlamento nell'ambito dell'art. 175, 2° comma, e la lettera di risposta 22 novembre 1982 del presidente del Consiglio è per l'appunto caratterizzata dal fatto ch'essa non prende posizione su alcuno di questi provvedimenti, lasciando in tal modo senza risposta la censura di carenza formulata dal Parlamento.
- 24 Si deve constatare che, nella fattispecie, erano soddisfatte le condizioni poste dall'art. 175, 2° comma. Nella lettera del suo presidente, dopo essersi espressamente riferito a questa disposizione, il Parlamento ha chiaramente indicato ch'esso invitava il Consiglio ad agire ai sensi dell'art. 175, aggiungendo un elenco dei provvedimenti che, a suo parere, il Consiglio avrebbe dovuto emanare per porre fine alla propria omissione.

- 25 Per contro, nella risposta, il Consiglio si è limitato ad indicare i provvedimenti ch'esso aveva già adottato in fatto di trasporti, senza prendere posizione « sugli aspetti giurisdizionali » del carteggio iniziato dal Parlamento. In tale risposta non veniva contestata, né ammessa, la pretesa carenza, né si faceva conoscere in alcun modo l'atteggiamento del Consiglio in merito ai provvedimenti che, secondo il Parlamento, dovevano ancora essere adottati. Una siffatta risposta non può essere considerata una presa di posizione ai sensi dell'art. 175, 2° comma.
- 26 La Corte ritiene, d'altra parte, che le considerazioni del Consiglio relative al potere discrezionale spettantegli per l'instaurazione della politica comune dei trasporti non riguardano la questione se siano soddisfatte le specifiche condizioni stabilite dall'art. 175, ma sono attinenti ad un problema più generale, quello se la mancanza di una politica comune nel settore dei trasporti possa configurare una carenza ai sensi di questa norma, problema che sarà successivamente esaminato nella presente sentenza.
- 27 Anche la seconda eccezione d'irricevibilità deve perciò essere respinta.

C — *L'oggetto del ricorso*

- 28 Nel controricorso, *il Consiglio* critica il fatto che il Parlamento non abbia affrontato la questione decisiva per l'esito della controversia, cioè quella se l'espressione « pronunciarsi » contenuta nell'art. 175 possa essere interpretata nel senso ch'essa include l'instaurazione di una politica comune dei trasporti. Il Consiglio osserva che tale politica riguarda un settore estremamente complesso, che presenta molteplici aspetti, quali le infrastrutture, i prezzi, le condizioni di trasporto, la libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi, i problemi sociali, le questioni di concorrenza, ecc.. Perciò, la politica comune in questo settore, che dovrebbe includere tanto il traffico stradale, quanto la navigazione interna e le ferrovie, non può, a suo parere, essere instaurata mediante un'unica decisione, ma dev'essere elaborata gradualmente, mediante normative specifiche.
- 29 Secondo il Consiglio, il procedimento predisposto all'art. 175 è concepito per i casi in cui l'istituzione sia giuridicamente tenuta ad emanare un determinato atto giuridico, mentre non si presta alla soluzione dei casi in cui debba essere istituito un

intero sistema di provvedimenti nell'ambito di un complesso iter legislativo. Qualora, infatti, la Corte accerti che l'istituzione si è astenuta, in violazione del trattato, dal « pronunciarsi », tale istituzione deve, a norma dell'art. 176, « prendere i provvedimenti » che l'esecuzione della sentenza della Corte importa. Ora, il ricorrente non avrebbe indicato i provvedimenti concreti la cui mancata adozione viene addebitata al Consiglio.

- 30 Il *Parlamento europeo* ammette che la politica comune dei trasporti non verrà probabilmente decisa « *uno actu* », ma dovrà essere instaurata mediante vari provvedimenti successivi, da armonizzare fra loro nell'ambito di un unico sistema coerente. A suo parere, è tuttavia evidente che si debba « pronunciarsi », in un modo o nell'altro, per porre in essere, secondo un piano prestabilito, il complesso dei provvedimenti necessari a tal fine.
- 31 Secondo la *Commissione*, che condivide su questo punto la tesi del Parlamento, esiste a norma del trattato CEE un obbligo generale di instaurare una politica comune dei trasporti, obbligo implicante la necessità che vengano anzitutto definiti, in conformità agli obiettivi generali del trattato, i principi della politica comune dei trasporti, onde creare la base indispensabile per l'adozione di provvedimenti d'attuazione. Questa esigenza non è soddisfatta dalla sola adozione di provvedimenti sporadici, nei quali non siano inclusi i settori essenziali di una politica comune. Secondo la Commissione, quale che sia la libertà lasciata dal trattato al Consiglio quanto alla natura dei provvedimenti da adottare, nel contesto da esso stesso fissato, e alla cronologia secondo cui tali provvedimenti saranno adottati, l'obbligo di agire, che si desume dagli art. 74 e 75 del trattato, come pure dall'art. 3, lett. e), è sufficientemente chiaro per costituire oggetto, in caso di violazione, di un ricorso per carenza ai sensi dell'art. 175.
- 32 Il Parlamento e la Commissione sostengono poi che, in ogni caso, l'art. 75 fissa un termine ben preciso per i provvedimenti da adottare nei settori che manifestamente il trattato considera essenziali, dato che le norme comuni per i trasporti internazionali e le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro avrebbero dovuto essere stabilite durante il periodo transitorio, cioè entro la fine del 1969. Le due istituzioni ricordano che questi due settori sono strettamente connessi alla libertà di prestazione dei servizi, libertà di cui il trattato prescrive, in via di principio, la realizzazione entro la fine del periodo transitorio, ma che, in fatto di trasporti, è subordinata, secondo l'art. 61, alla realizzazione della politica comune.

- 33 Anzitutto si deve ricordare che la domanda del Parlamento si articola in due capi: l'uno si riferisce al fatto che il Consiglio avrebbe omesso d'instaurare una politica comune dei trasporti e, più precisamente, di fissare i limiti di detta politica; l'altro riguarda il fatto che il Consiglio avrebbe omesso di pronunciarsi su sedici proposte in fatto di trasporti che gli erano state sottoposte dalla Commissione. Soltanto per il primo capo della domanda sorge il problema se, stando alla lettera dell'art. 175 ed alla collocazione di questa norma nel sistema delle impugnazioni previsto dal trattato, la Corte possa accertare un'omissione contrastante col trattato.
- 34 Benché l'art. 175, in particolare nelle versioni tedesca ed olandese, sembri deporre a favore dell'interpretazione secondo cui sarebbe presupposta la mancata adozione di un atto determinato, questo argomento non è tuttavia decisivo: anzitutto, le altre versioni linguistiche dello stesso articolo sono redatte in modo da poter includere una carenza meno nettamente definita; in secondo luogo, sarebbe in contrasto con lo scopo dell'art. 175 l'impossibilità di sottoporre alla Corte l'omessa adozione da parte di un'istituzione di varie decisioni, o di un complesso di decisioni, qualora l'adozione stessa rientri fra gli obblighi imposti dal trattato a detta istituzione.
- 35 Stando così le cose, il problema sollevato dal Consiglio si risolve nello stabilire se, nel caso di specie, il Parlamento europeo abbia indicato, nel primo capo della domanda, i provvedimenti della cui mancata adozione esso fa carico al Consiglio, con la precisione necessaria affinché una sentenza della Corte nel senso auspicato dal Parlamento possa essere eseguita dal Consiglio a norma dell'art. 176.
- 36 Un siffatto grado di precisione è tanto più necessario in quanto il sistema delle impugnazioni istituite dal trattato implica la stretta connessione tra il ricorso di cui all'art. 173, che consente di giungere all'annullamento di atti illegittimi del Consiglio e della Commissione, e quello fondato sull'art. 175, che può portare alla dichiarazione che il Consiglio o la Commissione, omettendo di emanare determinati atti, hanno violato il trattato. Data questa connessione, si deve concludere che in entrambi i casi gli atti che costituiscono oggetto della controversia devono essere sufficientemente determinati, per consentire alla Corte di valutare la legittimità della loro adozione o, rispettivamente, della loro mancata adozione.

37 Da quanto precede risulta che il primo capo della domanda del Parlamento non potrebbe essere accolto, neppure qualora si dimostrasse fondato, se non nel caso in cui la mancanza di una politica comune dei trasporti di cui si fa carico al Consiglio consista nell'omessa adozione di provvedimenti la cui portata sia sufficientemente determinabile perché possano essere individuati e dar luogo ad esecuzione ai sensi dell'art. 176. Di conseguenza, si deve procedere all'esame degli argomenti delle parti relativi alla mancanza, o meno, di una politica comune dei trasporti.

D — Sul primo capo della domanda: omissione relativa all'instaurazione di una politica comune dei trasporti

1. La politica comune dei trasporti in generale

38 Il *Parlamento europeo* ammette che il trattato lascia un ampio potere discrezionale al Consiglio per quanto riguarda il contenuto della politica comune dei trasporti. Questo potere discrezionale è tuttavia limitato sotto un duplice profilo: in primo luogo, il Consiglio non può restare inattivo oltre la scadenza dei termini stabiliti dal trattato, ed in particolare di quello posto dall'art. 75, n. 2; in secondo luogo, il Consiglio è tenuto a fissare un ambito generale, sotto forma di insieme coerente di principi che tenga conto, globalmente, dei complessi fenomeni economici propri del settore dei trasporti. A questi principi dovrebbero essere informati i vari provvedimenti specifici necessari per l'attuazione dei principi generali del trattato in questo settore.

39 In una situazione del genere, i principi di base che il Consiglio avrebbe dovuto adottare devono come minimo, secondo il Parlamento, rispettare determinati obiettivi e coprire determinati campi. È infatti insita nella natura stessa di una politica comune dei trasporti la necessità di garantire il raggiungimento di determinati obiettivi, in particolare per liberalizzare i trasporti e per agevolare il traffico internazionale. I principi di cui trattasi devono inoltre, a suo parere, fornire indicazioni circa le materie da includere nell'istituendo regime; la situazione economica, nel settore dei trasporti, esige che fra queste materie rientrino in particolare i rapporti di concorrenza tra il traffico ferroviario e il traffico stradale, nonché la disciplina della limitazione delle capacità nella navigazione interna e nel trasporto di merci su strada.

40 La *Commissione* rileva che sussistono gravi lacune in tutti i campi della politica dei trasporti, nonostante le numerose proposte da essa presentate al Consiglio da più di venti anni. Essa ricorda, in particolare, l'insufficienza dei provvedimenti adottati nel settore del trasporto di merci su strada, in cui certe limitazioni di capacità sono

essenzialmente stabilite mediante accordi bilaterali fra Stati membri, in base a criteri assai disparati, che spesso impediscono, in ragione dei numerosi viaggi di ritorno a vuoto, lo sfruttamento ottimale della capacità esistente ed in cui, inoltre, il trasporto nell'ambito di ciascuno degli Stati membri è riservato alle imprese stabilite nel rispettivo territorio nazionale. Infine, un numero notevole di controlli alle frontiere continua ad ostacolare i trasporti internazionali.

- 41 Nello stesso ordine di idee, la Commissione rileva che la situazione è insoddisfacente per quanto riguarda i bilanci delle aziende ferroviarie ed i rapporti di queste con lo Stato; che esiste una notevole eccedenza strutturale di capacità nei trasporti per via navigabile, aggravata dalla mancanza di provvedimenti coordinati di disarmo del naviglio; che non sono stati fatti progressi nella realizzazione dei progetti d'infrastrutture d'interesse comunitario, e che manca qualsiasi coordinamento dei provvedimenti nazionali in fatto di infrastrutture; infine, che è quasi totale l'assenza di provvedimenti comunitari nel settore della navigazione marittima ed aerea.
- 42 Il *Consiglio* non contesta le lacune segnalate dalla Commissione. Tuttavia, esso svolge vari argomenti per dimostrare che dette lacune non possono essere equiparate ad una omissione ai sensi dell'art. 175 del trattato CEE. Al riguardo, esso si rifà in particolare al margine di discrezionalità di cui dispone quanto all'instaurazione della politica comune dei trasporti, nonché le difficoltà obiettive di ordine geografico, economico e sociale, che impediscono progressi più rapidi. Inoltre, esso ricorda il problema della particolare situazione delle ferrovie sul mercato dei trasporti e la particolare influenza degli Stati membri, per quanto riguarda i trasporti, sul processo di decisione in seno al Consiglio.
- 43 Il Consiglio si riferisce poi ai provvedimenti già adottati nel settore in questione, e di cui ha trasmesso un elenco al Parlamento con la lettera 22 novembre 1982 del proprio presidente, nonché alle proprie decisioni 13 maggio 1965 (GU 1965, pag. 1500), in cui vengono fissati gli obiettivi da raggiungere nell'ambito dell'armonizzazione di talune disposizioni in materia fiscale e sociale nel settore dei trasporti, e 14 dicembre 1967 (GU 1967, n. 322, pag. 4), che contiene un programma di provvedimenti atti a garantire il futuro sviluppo della politica comune dei trasporti. A suo dire, queste decisioni provano d'altronde che il Consiglio si è, a suo tempo, trovato di fronte all'ostacolo costituito dall'interdipendenza, più volte riconosciuta dalla Commissione, dei vari settori di trasporto e dei vari problemi da risolvere.

- 44 In proposito il Consiglio ricorda che, a suo modo di vedere, la liberalizzazione dei trasporti di merci su strada non è neppure concepibile senza il sostanziale ravvicinamento delle condizioni di concorrenza, ravvicinamento che tuttavia non può essere realizzato se non si risolve il problema delle ferrovie e dei loro rapporti con i pubblici poteri. Ora, al Consiglio non è mai stata presentata una proposta dalla Commissione che consenta di risolvere questo problema fondamentale.
- 45 Il *governo olandese* appoggia il Consiglio su questo punto, senza però condividere in pieno la sua tesi. Esso sostiene infatti che la mancanza di una politica comune dei trasporti non implica che le norme generali del trattato, e le libertà da esse garantite, non si applicano ai trasporti. È vero che, secondo l'art. 61 del trattato, la libera circolazione dei servizi, in fatto di trasporti, è regolata dalle disposizioni del trattato relative alla politica comune dei trasporti; tuttavia, da ciò non si può desumere che la scadenza del periodo transitorio non abbia avuto alcun effetto per la libera circolazione dei servizi in detto settore. Il governo olandese ricorda che in altri settori, come quello dell'organizzazione dei mercati agricoli e quello della conservazione delle risorse marittime, la Corte ha ritenuto che la scadenza del periodo transitorio può, di per sé, far sorgere diritti e obblighi fondati sulle norme generali del trattato.
- 46 Dagli argomenti delle quattro parti in causa si può trarre senz'altro una conclusione: le parti sono concordi nel ritenere che non esiste ancora un complesso coerente di disposizioni che possa essere considerato come politica comune dei trasporti ai sensi degli art. 74 e 75 del trattato. Questa conclusione può essere basata su varie circostanze, e cioè la mancanza, fatta valere dal Parlamento, di un contesto definito per l'attuazione di detta politica; il fatto, messo in luce dalla Commissione, che i problemi essenziali nel settore dei trasporti continuano a sussistere; la mancata attuazione, ricordata dal Consiglio, delle decisioni del 1965 e del 1967 che fissavano il calendario dei lavori nel settore in questione; la persistenza, infine, sottolineata dal governo olandese, degli ostacoli per la libera prestazione dei servizi nel campo dei trasporti.
- 47 Si deve quindi accertare se, in mancanza di un complesso di provvedimenti atto a costituire la politica comune dei trasporti, l'astensione del Consiglio dal pronunciarsi si configuri come una carenza impugnabile ai sensi dell'art. 175 del trattato.

- 48 In proposito, si deve anzitutto osservare che le difficoltà obiettive che, secondo il Consiglio, impediscono i necessari progressi verso una politica comune dei trasporti sono irrilevanti nella presente causa. A norma dell'art. 175, spetta alla Corte, se del caso, accertare la violazione del trattato costituita dal fatto che il Consiglio o la Commissione si siano astenuti dal pronunciarsi in una situazione in cui ne avevano l'obbligo. L'art. 175 non prende in considerazione il grado di difficoltà dell'adempimento dell'obbligo imposto all'istituzione.
- 49 Per contro, si deve ammettere che, in via di principio, è fondato l'argomento del Consiglio relativo al suo potere discrezionale. Benché questo potere sia limitato dalle esigenze inerenti all'instaurazione del mercato comune e da talune precise disposizioni del trattato, come quelle in cui vengono fissati certi termini, tuttavia, nel sistema del trattato, spetta al Consiglio determinare, secondo le procedure stabilite dal trattato, i fini ed i mezzi della politica comune dei trasporti.
- 50 In effetti, il Consiglio è tenuto, nell'ambito del suo obbligo di instaurare una politica comune dei trasporti, ad adottare tutte le decisioni necessarie per giungere alla graduale attuazione di tale politica; tuttavia, il contenuto di dette decisioni non è determinato dal trattato. Ad esempio, il trattato lascia al Consiglio il compito di stabilire se i provvedimenti nel settore dei trasporti debbano riguardare dapprima i rapporti fra le aziende ferroviarie ed i pubblici poteri, ovvero i rapporti di concorrenza fra il traffico stradale ed il traffico ferroviario. Così pure, spetta al Consiglio stabilire le precedenze da rispettare nell'armonizzazione delle legislazioni e delle prassi amministrative in questo settore e decidere quale debba essere il contenuto di una siffatta armonizzazione. In questo campo, il trattato attribuisce potere discrezionale al Consiglio.
- 51 Questa considerazione è corroborata dalle osservazioni fatte, in corso di causa, dalle tre istituzioni e dal governo olandese, e dalle quali risulta che, dalla suddetta decisione del Consiglio del 1965, le opinioni in merito al contenuto della politica comune dei trasporti sono mutate e che, in particolare, la rispettiva importanza dei vari aspetti di una siffatta politica è stata, nel corso del tempo, oggetto di valutazioni variabili.

52 Le suddette osservazioni consentono una seconda conclusione. In effetti, se ne deduce che il Parlamento, ricorrente nella presente causa, non ha indicato, benché sia stato invitato a farlo, quali provvedimenti il Consiglio dovrebbe adottare a norma del trattato ed in quale successione cronologica ciò dovrebbe avvenire. Il Parlamento si è limitato a dichiarare che tali provvedimenti dovrebbero formare un complesso coerente, essere comuni a tutti gli Stati membri e realizzare gli obiettivi del trattato nel settore dei trasporti.

53 Com'è stato già dimostrato, la mancanza di una politica comune la cui instaurazione è prescritta dal trattato non costituisce necessariamente, di per sé, una carenza di contenuto sufficientemente definito per essere impugnabile ai sensi dell'art. 175. Questo vale anche per il caso di specie, nonostante il fatto che i lavori intrapresi a norma dell'art. 75 debbano essere proseguiti ininterrottamente per consentire la graduale attuazione della politica comune dei trasporti, e benché, inoltre, una parte essenziale di questi lavori dovesse, a norma dell'art. 75, n. 2, essere conclusa prima della scadenza del periodo transitorio.

2. La libera circolazione dei servizi nel settore dei trasporti

54 Il *Parlamento* e la *Commissione* hanno sostenuto, in proposito, che l'art. 75, n. 1, lett. a) e b), riguardante le norme comuni per i trasporti internazionali e le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali, non soltanto è soggetto ad un termine per la sua attuazione, ma inoltre impone al Consiglio obblighi sufficientemente determinati per poter costituire oggetto di una sentenza dichiarativa di carenza ai sensi dell'art. 175 del trattato. Le due istituzioni sottolineano la stretta connessione esistente fra detta disposizione e la libertà di prestazione dei servizi, la cui realizzazione costituisce uno dei principali compiti della Comunità.

55 Il *Consiglio* ha contestato questa tesi, facendo valere che neppure nell'ambito dell'art. 75, n. 1, lettere a) e b), il contenuto e lo scopo delle norme da adottare sono sufficientemente definiti.

56 La *Commissione* assume che la politica comune dei trasporti voluta dal trattato implica, in ogni caso, un aspetto di contenuto sufficientemente circoscritto per potersi parlare di un obbligo preciso, e cioè la libera prestazione dei servizi. La portata di detto obbligo può essere determinata in base alle disposizioni del trattato

che riguardano la prestazione dei servizi, in particolare agli art. 59 e 60, nonché in base alle direttive e alla giurisprudenza in materia.

- 57 Il *governo olandese* ha sottolineato anch'esso l'importanza della libera prestazione dei servizi.
- 58 Di conseguenza, è necessario esaminare più dettagliatamente gli argomenti svolti dalle parti in merito alla libera prestazione dei servizi nel settore dei trasporti ed accertare quale sia la connessione esistente fra tale libertà e l'instaurazione di una politica comune in detto settore.
- 59 La *Commissione* ed il *governo olandese* ricordano che, secondo la giurisprudenza della Corte, dalla scadenza del periodo transitorio gli art. 59 e 60 sono direttamente efficaci. A loro parere, la circostanza che, ai sensi dell'art. 61, la liberalizzazione delle prestazioni di servizi debba avvenire, in fatto di trasporti, nell'ambito della politica comune dei trasporti non è sufficiente, di per sé, a sospendere, per un periodo indeterminato, l'efficacia delle disposizioni relative ai servizi in quanto il Consiglio si astiene, da anni, dall'instaurare questa politica comune.
- 60 Il *governo olandese* ricorda che, ai sensi dell'art. 8, n. 7, del trattato, la scadenza del periodo transitorio costituisce il termine ultimo per l'adozione di tutti i provvedimenti necessari per l'instaurazione del mercato comune; non vi è alcun motivo per escludere dal campo d'applicazione della suddetta norma il mercato dei trasporti. Esso ricorda inoltre che il fatto che non siano state emanate disposizioni d'attuazione espressamente contemplate dal trattato non ha mai impedito l'applicazione delle norme generali del trattato o dei suoi principi fondamentali. Il governo olandese ne desume che, dalla fine del periodo transitorio, la libertà di prestazione dei servizi dev'essere riconosciuta anche nel settore dei trasporti. Poiché l'efficacia diretta degli art. 59 e 60 è di per sé sufficiente per raggiungere gli obiettivi di una politica comune dei trasporti, senza necessità di ulteriori interventi da parte del Consiglio, a questo non si potrebbe addebitare alcuna carenza.
- 61 La *Commissione* sostiene invece che gli art. 59 e 60 non sono direttamente efficaci nel settore dei trasporti. A norma dell'art. 61, la libera prestazione dei servizi in fatto di trasporti dev'essere realizzata in conformità a quanto disposto dall'art. 75, n. 1, lett. a) e b). Questa norma ha lo scopo di concedere al Consiglio, per la realizzazione della libera circolazione dei servizi in fatto di trasporti nell'ambito di

una politica comune, un congruo termine, che vada eventualmente al di là della scadenza del periodo transitorio. Tuttavia, questo termine adeguato non può estendersi indefinitamente e, a più di quindici anni dalla fine del periodo transitorio, dovrebbe essere quasi scaduto; altrimenti, la libera prestazione dei servizi, benché garantita dal trattato, resterebbe inattuata in un solo settore di attività, il che potrebbe provocare, a lungo andare, distorsioni di concorrenza. Stando così le cose, la Corte dovrebbe indicare, come ammonimento, nella presente sentenza, il momento della scadenza del termine ragionevole stabilito dall'art. 61.

62 Si deve preliminarmente ricordare che, secondo l'art. 61, n. 1, la libera circolazione dei servizi, in fatto di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti. L'attuazione dei principi riguardanti la libera prestazione dei servizi, sanciti in particolare dagli art. 59 e 60 del trattato CEE, deve quindi avvenire, secondo il trattato, attraverso l'instaurazione della politica comune dei trasporti e, più precisamente, grazie alla fissazione delle norme comuni per i trasporti internazionali e delle condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali, norme e condizioni cui si riferisce l'art. 75, n. 1, lett. a) e b) e necessariamente riguardanti la libera prestazione dei servizi.

63 Perciò, non si può seguire la tesi del governo olandese secondo cui la scadenza del periodo transitorio implicherebbe l'efficacia diretta degli art. 59 e 60 del trattato anche nel settore dei trasporti.

64 Per contro, giustamente il Parlamento, la Commissione e il governo olandese hanno fatto valere che, fra gli obblighi imposti al Consiglio dall'art. 75, n. 1, lett. a) e b), è compreso quello di procedere all'instaurazione della libera prestazione dei servizi in fatto di trasporti e che la portata di detto obbligo è chiaramente definita dal trattato. In forza degli art. 59 e 60, le esigenze della libera prestazione dei servizi implicano infatti, come è stato affermato dalla Corte nella sentenza 17 dicembre 1981 (causa 279/80, Webb, Racc. pag. 3305), l'eliminazione di tutte le discriminazioni che colpiscono il prestatore di servizi a causa della sua nazionalità o del fatto che esso sia stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui la prestazione dev'essere fornita.

- 65 Ne consegue che, in questo campo, il Consiglio non dispone del potere discrezionale di cui può valersi in altri settori della politica comune dei trasporti. Poiché il risultato da raggiungere è stabilito dal combinato disposto degli art. 59, 60, 61 e 75, n. 1, lett. a) e b), un certo potere discrezionale può essere esercitato solo relativamente alle modalità per il raggiungimento di questo risultato, tenuto conto, in conformità all'art. 75, degli aspetti peculiari dei trasporti.
- 66 Stando così le cose, gli obblighi contemplati dall'art. 75, n. 1, lett. a) e b), in quanto intesi a realizzare la libera prestazione dei servizi, sono sufficientemente precisi per poter dar luogo, in caso di inosservanza, ad una sentenza dichiarativa di carenza ai sensi dell'art. 175.
- 67 Il Consiglio era tenuto ad estendere la libertà di prestazione dei servizi al settore dei trasporti, prima della scadenza del periodo transitorio, in conformità all'art. 75, n. 1, lett. a), e n. 2, per i trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito nel territorio di uno o più Stati membri, nonché a stabilire, nell'ambito della liberalizzazione delle prestazioni di servizi in questo settore, in conformità all'art. 75, n. 1, lett. b), e n. 2, le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro. È incontestato che i provvedimenti necessari a tal fine non sono stati ancora adottati.
- 68 Su questo punto si deve quindi constatare la carenza del Consiglio, il quale ha ommesso di adottare provvedimenti che avrebbero dovuto essere adottati prima della scadenza del periodo transitorio e di cui si possono determinare con un sufficiente grado di precisione l'oggetto e la natura.
- 69 Il *Parlamento*, la *Commissione* ed il *governo olandese* hanno inoltre trattato della situazione giuridica che si determinerebbe se, dopo un'eventuale condanna, il Consiglio persistesse nella sua omissione. Questo problema è tuttavia ipotetico. L'art. 176 obbliga il Consiglio ad adottare i provvedimenti che l'esecuzione della presente sentenza importa. Poiché questa norma non fissa alcun termine, si deve presumere che il Consiglio disponga a tal fine di un termine ragionevole. Non vi è alcun motivo di esaminare, nella presente sentenza, le conseguenze che potrebbe avere la persistente carenza del Consiglio.

70 Si deve quindi dichiarare che il Consiglio ha omesso, in violazione del trattato, di garantire la libera prestazione dei servizi in fatto di trasporti internazionali e di stabilire le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro.

71 Il Consiglio può naturalmente adottare i provvedimenti accessori che ritenga necessari per accompagnare quelli indispensabili in fatto di liberalizzazione, e può farlo nella successione che considera opportuna.

E — Sul secondo capo della domanda: astensione, da parte del Consiglio, dal pronunciarsi sulle sedici proposte della Commissione

72 Il secondo capo della domanda del Parlamento europeo si riferisce al fatto che il Consiglio si sarebbe astenuto dal pronunciarsi su sedici proposte della Commissione, elencate nel ricorso. Su tutte queste proposte il Parlamento aveva già emesso il proprio parere.

73 Due delle suddette proposte sono state adottate dal Consiglio prima della fase orale del procedimento; il Parlamento ha dichiarato che, perciò, queste due proposte venivano stralciate dall'elenco prodotto in causa. Il Parlamento non è stato in grado di stralciare una terza proposta, che è stata adottata dal Consiglio, previa modifica, dopo la fase orale del procedimento, per divenire la direttiva relativa ai pesi, alle dimensioni ed a certe altre caratteristiche tecniche di taluni veicoli stradali (direttiva n. 85/3, del 19 dicembre 1984, GU 1985, L 2, pag. 14). È accertato che una quarta proposta figurante nell'elenco del Parlamento è stata respinta dal Consiglio e che una quinta proposta è divenuta priva di oggetto poiché il suo contenuto è stato incorporato, dal Consiglio, in un'altra direttiva.

74 Secondo il *Parlamento*, gli art. 74 e 75 del trattato impongono al Consiglio l'obbligo di pronunciarsi, entro un termine ragionevole, sulle proposte presentategli dalla Commissione in fatto di trasporti. Il Consiglio non è tenuto ad adottare la proposta tale e quale gli viene presentata dalla Commissione; esso è però tenuto a pronunciarsi, in un modo o nell'altro.

75 Questo ragionamento implica che l'obbligo del Consiglio cui si riferisce il Parlamento coincide con l'obbligo generale del Consiglio di instaurare una politica

comune dei trasporti, in quanto detta politica debba essere stabilita entro un certo termine. Stando così le cose, possono essere prese in considerazione soltanto le proposte riguardanti le materie contemplate dall'art. 75, n. 1, lett. a) e b).

- 76 Una sola di queste proposte è fondata sull'art. 75, n. 1, lett. b), e cioè la proposta di regolamento relativo all'accesso al mercato dei trasporti di merci per via navigabile, sottoposta al Consiglio nel 1967. Dalle dichiarazioni rese dal Consiglio e dalla Commissione risulta che questa proposta, nella sua forma originaria, non è più attuale. La Commissione ha fatto sapere al Consiglio che avrebbe tenuto fermo soltanto l'art. 38 della proposta, mentre le altre disposizioni costituiscono oggetto delle discussioni sul mandato da conferire alla Commissione per trattative con la Svizzera, nell'ambito della Commissione centrale per la navigazione sul Reno.
- 77 Le proposte basate sull'art. 75, n. 1, lett. a), riguardano, per la maggior parte, il traffico stradale. Ciò vale per le due proposte relative alle autorizzazioni necessarie per i complessi di veicoli e per la proposta intesa a liberalizzare il trasporto di animali vivi e di opere d'arte mediante veicoli specializzati.
- 78 In quanto le proposte basate sull'art. 75, n. 1, lett. a) e b), abbiano lo scopo di contribuire alla realizzazione della libertà di prestazione dei servizi in fatto di trasporti, l'obbligo del Consiglio di pronunciarsi in merito si desume già dalla precedente constatazione della carenza del Consiglio. In quanto tali proposte non si collochino nello stesso ambito, esse si riferiscono alla categoria di provvedimenti accessori, che possono essere adottati per accompagnare i provvedimenti indispensabili in fatto di liberalizzazione, la cui adozione rientra nel potere discrezionale del Consiglio.
- 79 Perciò, non è più necessario procedere al dettagliato accertamento dell'obbligo del Consiglio di pronunciarsi sulle proposte considerate.

Sulle spese

- 80 A norma dell'art. 69, § 3, del regolamento di procedura, la Corte può compensare le spese, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi. Nella fattispecie, le spese devono quindi essere compensate, nel senso che ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) Il Consiglio ha omissso, in violazione del trattato, di garantire la libera prestazione dei servizi in fatto di trasporti internazionali e di stabilire le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro.
- 2) Per il resto, il ricorso è respinto.
- 3) Ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.

Mackenzie Stuart	Bosco	Due	Kakouris	
Koopmans	Everling	Bahlmann	Galmot	Joliet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 22 maggio 1985.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente
A. J. Mackenzie Stuart