

SENTENZA DELLA CORTE
5 luglio 1995 *

Nella causa C-21/94,

Parlamento europeo, rappresentato dai signori Johann Schoo, capodivisione presso il servizio giuridico, e Jannis Pantalis, membro dello stesso servizio, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il segretariato generale del Parlamento europeo, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai signori Antonio Sacchetti, direttore presso il servizio giuridico, e Amadeu Lopes Sabino, consigliere giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Eynard, direttore presso la direzione degli Affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuto,

sostenuto da

Repubblica federale di Germania, rappresentata dai signori Ernst Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, e Bernd Kloke, Regierungsrat presso lo stesso ministero, in qualità di agenti,

* Lingua processuale: il francese.

e da

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato inizialmente dalla signora Lucinda Hudson, poi dalla signora Lindsey Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata del Regno Unito, 14, boulevard Roosevelt,

intervenienti,

avente ad oggetto il ricorso diretto ad ottenere l'annullamento della direttiva del Consiglio 25 ottobre 1993, 93/89/CEE, relativa all'applicazione da parte degli Stati membri delle tasse su taluni autoveicoli commerciali adibiti al trasporto di merci su strada, nonché dei pedaggi e diritti d'utenza riscossi per l'uso di alcune infrastrutture (GU L 279, pag. 32),

LA CORTE,

composta dai signori G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, F.A. Schockweiler, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann e P. Jann, presidenti di sezione, G.F. Mancini, C.N. Kakouris, J.C. Moitinho de Almeida (relatore), J.L. Murray, D.A.O. Edward, G. Hirsch, H. Ragnemalm e L. Sevón, giudici,

avvocato generale: P. Léger
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 28 marzo 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 20 gennaio 1994, il Parlamento europeo ha chiesto, a norma dell'art. 173 del Trattato CE, l'annullamento della direttiva del Consiglio 25 ottobre 1993, 93/89/CEE, relativa all'applicazione da parte degli Stati membri delle tasse su taluni autoveicoli commerciali adibiti al trasporto di merci su strada, nonché dei pedaggi e diritti d'utenza riscossi per l'uso di alcune infrastrutture (GU L 279, pag. 32).
- 2 Dagli atti di causa risulta che l'atto impugnato ha origine dalla proposta di direttiva COM(87) 716 def. sull'imputazione dei costi d'infrastruttura di trasporto agli automezzi pesanti (GU 1988, C 79, pag. 8), che è stata modificata due volte. La seconda modifica COM(92) 405 def. della proposta (GU C 311, pag. 63; in prosieguo: la «proposta») è stata presentata dalla Commissione al Consiglio il 26 ottobre 1992 ed approvata dal Parlamento europeo il 18 dicembre 1992, fatte salve due modifiche minori (GU 1993, C 21, pag. 522).
- 3 Tale proposta, basata sugli artt. 75 e 99 del Trattato CEE, nell'art. 9 prevedeva che il Consiglio adottasse quanto prima misure idonee ai fini dell'istituzione di un sistema armonizzato di tassazione stradale basato sul principio di territorialità (n. 1). A tal fine, la Commissione doveva sottoporre, anteriormente al 1° gennaio 1998, una relazione al Consiglio, corredata di proposte finalizzate alla realizzazione dello scopo enunciato al paragrafo 1. Il Consiglio, deliberando su tali pro-

poste, doveva quindi adottare, entro il 31 dicembre 1998, un sistema armonizzato di tassazione stradale che sarebbe entrato in vigore entro il 30 giugno 1999 (n. 3).

- 4 Inoltre, la proposta prevedeva l'istituzione di un sistema transitorio di armonizzazione dei prelievi esistenti, caratterizzato in particolare dall'applicazione di aliquote minime, modificabili ogni due anni, per le imposte sugli autoveicoli commerciali, salvo che per due Stati — il Portogallo e la Grecia — autorizzati ad applicare provvisoriamente aliquote ridotte (art. 8), dalla possibilità di riscuotere diritti d'utenza e pedaggi sulla rete autostradale (art. 5) e, infine, dalla facoltà di restituire una parte delle imposte sugli autoveicoli in ragione della riscossione di pedaggi e diritti d'utenza (art. 10).

- 5 La direttiva impugnata, che prevede aliquote minime per le imposte sugli autoveicoli commerciali uguali a quelle contenute nella proposta della Commissione, introduce varie possibilità di esenzione o di riduzione di queste aliquote, le quali non possono essere modificate prima del 1998 (art. 6). Essa consente agli Stati di riscuotere diritti d'utenza e pedaggi per l'uso di autostrade e di altre categorie di strade [art. 7, lett. d)] e di assoggettare tutti gli autoveicoli immatricolati nel loro territorio ai diritti d'utenza per l'utilizzazione di tutta la loro rete stradale [art. 7, lett. e)]. Inoltre, essa assoggetta i diritti d'utenza ad un massimale di 1 250 ECU all'anno [art. 7, lett. f)]. Infine, essa non prevede alcuna facoltà di restituire imposte sugli autoveicoli in ragione della riscossione dei pedaggi e dei diritti d'utenza.

- 6 Peraltro, ai sensi dell'art. 12, n. 1, la Commissione deve riferire al Consiglio sull'attuazione della direttiva entro il 31 dicembre 1997. Se del caso, questa relazione è corredata di proposte per l'instaurazione di un regime d'imputazione dei costi basato sul principio di territorialità, nel cui quadro le frontiere nazionali non abbiano un ruolo preponderante.

- 7 L'atto controverso è stato emanato il 25 ottobre 1993 senza che il Consiglio abbia previamente consultato il Parlamento europeo.

Sull'annullamento della direttiva

- 8 A sostegno del ricorso, il Parlamento europeo deduce la violazione del suo diritto di partecipare al processo legislativo comunitario, dovuta all'omissione da parte del Consiglio di consultarlo una seconda volta prima di adottare la direttiva di cui trattasi. Questa nuova consultazione sarebbe necessaria, nell'ambito del procedimento previsto dagli artt. 75 e 99 del Trattato, quando, come nel caso di specie, il testo normativo emanato dal Consiglio contiene modifiche sostanziali rispetto alla proposta della Commissione.
- 9 A questo proposito, il Parlamento fa valere che la direttiva modifica radicalmente il carattere eccezionale delle deroghe previste dalla proposta, estendendo ad altri tre Stati membri — la Spagna, la Francia e l'Italia — l'autorizzazione relativa all'applicazione di aliquote minime ridotte della metà. Questa estensione comporta che i trasportatori dei cinque Stati membri di cui trattasi godano di un vantaggio concorrenziale rispetto ai loro concorrenti degli altri Stati membri, i quali non possono applicare un'aliquota inferiore alla tassazione base, e non contribuisce quindi all'eliminazione delle distorsioni della concorrenza, obiettivo prioritario della direttiva. Questo stesso effetto negativo deriva anche dalla soppressione totale da parte del Consiglio della possibilità di rimborsare le imposte sugli autoveicoli in ragione del pagamento di diritti d'utenza o pedaggi sulle autostrade.
- 10 Inoltre, l'estensione, a categorie di strade diverse dalle autostrade, della possibilità per gli Stati di riscuotere diritti d'utenza e la facoltà di assoggettare tutti gli autoveicoli immatricolati nel loro territorio ai diritti d'utenza per l'utilizzazione di tutta la loro rete stradale [art. 7, lett. e)] costituiscono del pari modifiche conside-

revoli rispetto alla proposta della Commissione. Del resto, la possibilità per gli Stati di applicare aliquote ridotte o esenzioni per talune categorie di autoveicoli (art. 6, n. 3) e quella per il Consiglio di autorizzare esoneri e riduzioni supplementari per motivi socioeconomici o connessi alla politica d'infrastruttura (art. 6, n. 5), che non erano previsti nella proposta della Commissione, costituiscono anch'esse delle deviazioni rispetto all'obiettivo di equa imputazione dei costi stradali, quale previsto dalla Commissione.

11 Malgrado queste numerose deroghe, i diritti d'utenza sono assoggettati ad un massimale di 1 250 ECU [art. 7, lett. f)], limitazione che non era prevista nella proposta della Commissione, né richiesta dal Parlamento europeo.

12 Infine il Parlamento fa valere che, oltre a queste specifiche modifiche, la direttiva controversa si discosta sensibilmente dallo scopo tassativo della proposta della Commissione, vale a dire l'adozione da parte del Consiglio, entro il 31 dicembre 1998, di un sistema armonizzato di tassazione stradale basato sul principio di territorialità, destinato ad entrare in vigore il 30 giugno 1999. Infatti, la direttiva si limita ad obbligare la Commissione a riferire al Consiglio sull'attuazione della direttiva e a prescrivere che essa formuli «se del caso» proposte per l'instaurazione di un sistema d'imputazione dei costi stradali basato sul principio di territorialità (art. 12). In tal modo il Consiglio trasforma quella che la Commissione considerava una soluzione transitoria in un sistema più o meno definitivo. Non rimane quindi alcun obbligo per il Consiglio di adottare un regime comune entro un termine stabilito.

13 Per contro, il Consiglio, sostenuto dal governo tedesco, afferma che l'esame dei testi nel loro complesso dimostra, da un lato, che la direttiva non si discosta dagli obiettivi della proposta e, dall'altro, che essa fornisce alle questioni sollevate una soluzione la cui logica interna è identica a quella della proposta della Commissione.

- 14 Infatti, l'obiettivo di questa proposta non era né l'armonizzazione completa e totale dei prelievi nazionali né l'instaurazione immediata di un sistema basato sul principio di territorialità. Secondo il Consiglio, gli elementi essenziali della proposta erano i seguenti: l'adeguamento progressivo dei regimi nazionali (secondo 'considerando'), la tesi che fosse necessaria una prima fase transitoria che preparasse la fase definitiva (quinto 'considerando') e che eventuali distorsioni avrebbero potuto essere semplicemente «limitate» (undicesimo 'considerando'), la constatazione che in quel momento non era possibile un sistema di imputazione ideale dei costi, il che rendeva inevitabile un regime provvisorio, e la definizione, come obiettivo ulteriore, di un sistema futuro di tassazione.
- 15 Il Consiglio confuta anche l'affermazione del Parlamento europeo secondo la quale la direttiva si discosterebbe sensibilmente dallo scopo tassativo del progetto della Commissione. Infatti, il confronto tra l'art. 9 della proposta e l'art. 12 della direttiva mostra come l'obiettivo per il 1998 sia lo stesso, vale a dire l'instaurazione, a partire da quell'anno, di un regime d'imputazione dei costi basato sul principio di territorialità, nell'ambito del quale le frontiere nazionali non hanno un ruolo preponderante.
- 16 A questo proposito, il Consiglio osserva che l'espressione «se del caso», sulla quale il Parlamento basa la sua argomentazione, non sottrae alla Commissione il diritto di iniziativa in materia e non aggiunge né toglie alcunché all'obiettivo perseguito dal Consiglio, il quale consiste, sia nella redazione dell'art. 9 della proposta sia in quella dell'art. 12 della direttiva impugnata, in un programma da seguire.
- 17 Va ricordato anzitutto che la regolare consultazione del Parlamento nei casi previsti dal Trattato costituisce una formalità sostanziale, la cui inosservanza implica la nullità dell'atto considerato (v., ad esempio, sentenza 10 maggio 1995, causa C-417/93, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-1185, punto 9). La partecipazione effettiva del Parlamento al processo legislativo della Comunità, in conformità alle

procedure previste dal Trattato, rappresenta infatti un elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale voluto dal Trattato stesso. Questo potere riflette un fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa (v., ad esempio, sentenza 30 marzo 1995, causa C-65/93, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-643 punto 21).

18 Orbene, l'obbligo di consultare il Parlamento europeo durante il procedimento legislativo, nei casi previsti dal Trattato, comporta l'obbligo di una nuova consultazione ogni volta che l'atto infine adottato, considerato complessivamente, sia diverso quanto alla sua sostanza da quello sul quale il Parlamento sia stato già consultato, eccetto i casi in cui gli emendamenti corrispondano essenzialmente al desiderio espresso dallo stesso Parlamento (v., ad esempio, sentenze 1° giugno 1994, causa C-388/92, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-2067, punto 10, e 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-4973, punto 38).

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

20 A questo proposito va ricordato che la proposta della Commissione, sulla quale ha espresso il proprio parere il Parlamento, nell'art. 9 prevedeva che il Consiglio «adotta quanto prima misure idonee ai fini dell'istituzione di un sistema armonizzato di tassazione stradale comprendente le imposte sugli autoveicoli, le imposte di consumo sul carburante e le tasse stradali (diritti d'utenza e pedaggi) per l'utilizzazione di talune infrastrutture stradali, tenendo in considerazione i costi delle infrastrutture e i costi esterni, compresi quelli relativi all'ambiente» (n. 1). La Commissione doveva sottoporre «al Consiglio, anteriormente al 1° gennaio 1998, una relazione corredata di proposte finalizzate alla realizzazione dello scopo enunciato al paragrafo 1. Il Consiglio, deliberando su tali proposte, istituisce entro il 31 dicembre 1998 un sistema armonizzato che dovrà entrare in vigore entro il 30 giugno 1999» (n. 3).

- 21 Per contro, nell'art. 12 la direttiva dispone che la Commissione corredi la relazione sull'attuazione della direttiva, che deve presentare al Consiglio entro il 31 dicembre 1997, «se del caso (...) di proposte per l'instaurazione di un regime d'imputazione dei costi basato sul principio della territorialità, nel cui quadro le frontiere nazionali non abbiano un ruolo preponderante».
- 22 Come ha osservato l'avvocato generale nel paragrafo 49 delle sue conclusioni, dal raffronto della proposta della Commissione con la direttiva risulta non soltanto che il Consiglio non è più tenuto a adottare, entro il 31 dicembre 1998, un sistema armonizzato di tassazione stradale, ma anche che la Commissione non è più tenuta a presentare nella relazione proposte per l'instaurazione di un regime d'imputazione basato sul principio di territorialità. Queste modifiche incidono sul contenuto essenziale stesso del dispositivo normativo attuato e devono quindi essere considerate sostanziali.
- 23 Peraltro, è pacifico che queste modifiche non corrispondono ai desideri del Parlamento.
- 24 Tuttavia, il Consiglio ritiene che, anche nell'ipotesi in cui l'atto infine adottato, considerato complessivamente, sia diverso nella sua stessa sostanza da quello sul quale il Parlamento era stato consultato, esso sarebbe dispensato dal consultare nuovamente questa istituzione qualora, come nel caso di specie, sia sufficientemente informato dell'opinione del Parlamento sui punti essenziali in questione.
- 25 Quest'argomento dev'essere disatteso.

- 26 Infatti, la consultazione regolare del Parlamento nei casi previsti dal Trattato è uno degli strumenti che gli consentono l'effettiva partecipazione al processo legislativo della Comunità (v., in particolare, sentenza 2 marzo 1994, causa C-316/91, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-625, punto 17); orbene, ammettere la tesi del Consiglio porterebbe a compromettere gravemente questa partecipazione essenziale al mantenimento dell'equilibrio istituzionale voluto dal Trattato ed equivarrebbe ad ignorare l'influenza che la consultazione regolare del Parlamento può svolgere sull'adozione dell'atto di cui trattasi.
- 27 Considerato che le modifiche dianzi citate, che incidono sull'intero sistema della proposta, sono di per sé sufficienti a rendere necessaria una nuova consultazione del Parlamento, non occorre passare all'esame degli altri argomenti dedotti dal Parlamento.
- 28 Pertanto, il fatto che il Parlamento non sia stato consultato una seconda volta nell'ambito del procedimento legislativo previsto dagli artt. 75 e 99 del Trattato CEE costituisce una violazione di forme sostanziali da cui deriva la nullità dell'atto impugnato.

Sul mantenimento in vigore degli effetti della direttiva

- 29 Nel controricorso il Consiglio, sostenuto dal governo tedesco, ha chiesto alla Corte, in caso di annullamento della direttiva, di mantenere in vigore gli effetti di quest'ultima fino al momento in cui il Consiglio adotti una nuova normativa.
- 30 Nella replica il Parlamento ha affermato di non avere obiezioni da formulare contro tale domanda, che gli sembra effettivamente giustificata da preminenti motivi di certezza del diritto. Nelle osservazioni in merito alle memorie d'intervento dei

governi tedesco e del Regno Unito, il Parlamento ha tuttavia suggerito alla Corte di ingiungere in questo caso al Consiglio di adottare una nuova normativa entro un termine da essa stabilito, al fine di indurre questa istituzione a riprendere al più presto possibile il procedimento diretto alla regolare sostituzione della detta direttiva.

- 31 Come ha rilevato l'avvocato generale nei paragrafi 64 e 65 delle sue conclusioni, la necessità di evitare una discontinuità nel programma di armonizzazione del trattamento fiscale dei trasporti e rilevanti motivi di certezza del diritto, analoghi a quelli che si presentano in caso di annullamento di taluni regolamenti, giustificano che la Corte eserciti il potere espressamente conferitole dall'art. 174, secondo comma, del Trattato CE in caso di annullamento di un regolamento e precisi quali effetti della direttiva controversa debbano essere mantenuti in vigore (v. sentenza 7 luglio 1992, causa C-295/90, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-4193, punto 26).
- 32 Nelle particolari circostanze del caso di specie, si devono mantenere provvisoriamente in vigore tutti gli effetti della direttiva annullata sino a quando il Consiglio non avrà emanato una nuova direttiva.
- 33 Per quanto riguarda la richiesta del Parlamento intesa a che la Corte imponga al Consiglio un termine entro il quale adottare una nuova normativa in materia, essa non può essere accolta. Infatti, la Corte non è competente a pronunciare tale ingiunzione nell'ambito di un sindacato di legittimità basato sull'art. 173 del Trattato. Ciò non toglie che il Consiglio abbia il dovere di sanare l'irregolarità commessa entro un termine ragionevole.

Sulle spese

- ³⁴ Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Il Consiglio è rimasto soccombente e va quindi condannato alle spese. A norma del n. 4, primo comma, dello stesso articolo, la Repubblica federale di Germania ed il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, parti intervenienti, sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) La direttiva del Consiglio 25 ottobre 1993, 93/89/CEE, relativa all'applicazione da parte degli Stati membri delle tasse su taluni autoveicoli commerciali adibiti al trasporto di merci su strada, nonché dei pedaggi e diritti d'utenza riscossi per l'uso di alcune infrastrutture, è annullata.
- 2) Gli effetti della direttiva annullata sono mantenuti in vigore sino a quando il Consiglio non avrà emanato una nuova normativa in materia.
- 3) Il Consiglio è condannato alle spese.

4) La Repubblica federale di Germania e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord supporteranno le proprie spese.

Rodríguez Iglesias

Schockweiler

Kapteyn

Gulmann

Jann

Mancini

Kakouris

Moitinho de Almeida

Murray

Edward

Hirsch

Ragnemalm

Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 5 luglio 1995.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias