CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
L.A. GEELHOED
presentate il 1° giugno 2006 [1]

I — Introduzione

1. Con il ricorso in esame, proposto a norma dell'art. 230 CE, il Parlamento europeo chiede l'annullamento della direttiva 2004/85 [2], che concede all'Estonia una deroga temporanea per quanto riguarda l'applicazione di talune disposizioni della direttiva 2003/54, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica [3]. Tale ricorso si fonda sul motivo secondo cui la direttiva 2004/85 è stata erroneamente basata sull'art. 57 dell'Atto di adesione del 16 aprile 2003 [4]. Parallelamente al presente ricorso il Parlamento europeo ha proposto un ricorso analogo contro il Consiglio in relazione a una deroga temporanea concessa alla Slovenia in base alla medesima disposizione [5]. Presenterò le mie conclusioni relative a quel procedimento congiuntamente alle conclusioni nella presente causa.

2. Di seguito mi limiterò a citare le pertinenti norme procedurali dell'Atto di adesione. Le altre disposizioni, sostanziali, relative alla deroga in quanto tale saranno descritte al punto III, ove saranno illustrati i fatti che hanno dato origine alla controversia.

II — Disposizioni pertinenti

3. Il ricorso del Parlamento europeo verte sulla corretta interpretazione da dare all'art. 57 AA, che dispone quanto segue:

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Direttiva del Consiglio 28 giugno 2004, 2004/85/CE, che modifica la direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'applicazione di talune disposizioni all'Estonia (GU L 236, pag. 10; in prosieguo: la «direttiva 2004/85»).

3 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 giugno 2003, 2003/54/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE (GU L 176, pag. 37; in prosieguo: la «direttiva 2003/54»).

4 — Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea, del 16 aprile 2003 (GU L 236, pag. 33; in prosieguo: l'«Atto di adesione» o l'«AA»).

5 — Sentenza 28 novembre 2006, causa C-414/04, Parlamento europeo/Consiglio (Racc. pag. I-11279).

«1. Quando gli atti delle istituzioni anteriori all'adesione richiedono adattamenti in conseguenza dell'adesione e gli adattamenti necessari non sono contemplati nel presente Atto o nei suoi allegati, detti adattamenti sono effettuati secondo la procedura di cui al paragrafo 2. Essi entrano in vigore dalla data di adesione.

2. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, o la Commissione, a seconda che gli atti iniziali siano stati adottati dall'una o dall'altra di queste due istituzioni, redigono i testi a tal fine necessari».

4. Per esaminare l'art. 57 AA nel contesto appropriato, occorre citare l'art. 55 AA, che così recita:

«Dietro richiesta debitamente circostanziata di uno dei nuovi Stati membri, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione può, entro il 1° maggio 2004, adottare misure consistenti in deroghe temporanee ad atti delle istituzioni adottati tra il 1° novembre 2002 e la data della firma del trattato di adesione».

5. Occorre inoltre fare riferimento alla procedura di informazione e consultazione in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e i nuovi Stati membri allegata all'Atto finale del Trattato di Adesione. Conformemente a tale procedura, si è concordato che le istituzioni europee informino adeguatamente gli Stati aderenti in merito a ogni proposta, comunicazione, raccomandazione o iniziativa che possa condurre a decisioni da parte delle istituzioni o degli organi dell'Unione europea. Su richiesta motivata di uno Stato aderente, che espone i suoi interessi in quanto futuro membro dell'Unione, possono avere luogo consultazioni sulla decisione di cui trattasi nell'ambito di un comitato interinale composto di rappresentanti dell'Unione e degli Stati aderenti. Qualora dopo le consultazioni permanessero serie difficoltà, la questione può essere discussa a livello ministeriale, su richiesta di uno Stato aderente.

III — Fatti all'origine della controversia

6. In Estonia il settore dell'elettricità è caratterizzato dal fatto che l'argillite petrolifera costituisce il principale combustibile utilizzato per la produzione di energia elettrica. Il 90 % dell'energia elettrica prodotta in Estonia proviene da questo combustibile solido, che costituisce l'unica risorsa energetica indigena del paese. Si tratta pertanto di un settore strategico per la sicurezza dell'approvvigionamento dell'Estonia. Per motivi legati all'aumento dell'efficienza e al rispetto delle norme comunitarie in materia ambientale, attualmente il settore

attraversa una fase di riforma. Gli investimenti effettuati a tale scopo devono essere garantiti per un periodo che va al di là del 2008; tale esigenza può essere rispettata solo con la progressiva introduzione della concorrenza [6].

7. In considerazione di tali caratteristiche peculiari, durante il negoziato l'Estonia ha chiesto un periodo transitorio per l'applicazione dell'art. 19, n. 2 della prima direttiva sull'energia elettrica, la direttiva 96/92 [7], che imponeva agli Stati membri di aprire i loro mercati dell'energia per i grandi consumatori di energia elettrica (definiti in termini di consumo annuo di energia elettrica pari a 40 GWh, che doveva essere ridotto prima a un livello di 20 GWh e successivamente a 9 GWh) entro il 1° luglio 2004. All'Estonia è stata concessa una deroga a tale obbligo fino al 31 dicembre 2008, che è stata riportata nell'allegato VI dell'Atto di adesione [8].

8. Inoltre alla luce del proposito, espresso nelle conclusioni dei Consigli europei di Lisbona e Barcellona, di accelerare il processo di liberalizzazione dei settori comunitari dell'energia elettrica e del gas, al Trattato di adesione è stata allegata una dichiarazione (la n. 8) relativa agli effetti di tali sviluppi sull'Estonia [9]. In tale dichiarazione l'Unione prende atto che l'Estonia si riserva di assumere una posizione riguardo ai futuri sviluppi legislativi riguardanti il mercato dell'energia elettrica. L'Unione riconosce inoltre che la situazione specifica correlata alla ristrutturazione del settore dell'argillite petrolifera in Estonia richiederà particolari sforzi fino alla fine del 2012 e che, fino a tale data, il mercato estone dell'energia elettrica per i clienti non domestici può essere aperto solo gradualmente [10].

9. L'accelerazione dell'apertura dei mercati dell'energia elettrica degli Stati membri prevista nelle conclusioni dei Consigli europei è stata concordata dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel giugno 2003, circa due mesi dopo la firma del Trattato di adesione. Tale accordo è stato formalizzato con la direttiva 2003/54, che è stata fondata sugli artt. 47, n. 2, 55 e 95 CE e ha

6 — Relazione esplicativa alla proposta della Commissione di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'applicazione di talune disposizioni all'Estonia, COM(2004) 318 def.

7 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 19 dicembre 1996, 96/92/CE, concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (GU 1997, L 27, pag. 20).

8 — Allegato VI dell'Atto di Adesione, sezione 8, punto 2: «L'articolo 19, paragrafo 2, della direttiva 96/92/CE non si applica in Estonia fino al 31 dicembre 2008».

9 — Dichiarazione n. 8 sull'argillite petrolifera, il mercato interno dell'energia elettrica e la direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 1996, concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (direttiva sull'energia elettrica): Estonia.

10 — Il secondo paragrafo di tale dichiarazione enuncia quanto segue: «L'Unione richiama l'attenzione dell'Estonia sulle conclusioni dei Consigli europei di Lisbona e Barcellona relative all'accelerazione dell'apertura dei mercati, fra cui quello dell'energia elettrica e del gas, con l'obiettivo di ottenere in tali settori un mercato interno pienamente operativo; essa prende atto delle precedenti dichiarazioni fatte al riguardo dall'Estonia il 27 maggio 2002, nel contesto dei negoziati di adesione. Fatta salva la necessità di una rapida attuazione di un mercato interno dell'energia elettrica operativo, l'Unione prende atto che l'Estonia si riserva di assumere una posizione riguardo ai futuri sviluppi legislativi in questo settore. L'Unione riconosce a questo proposito la situazione specifica correlata alla ristrutturazione del settore dell'argillite petrolifera che richiederà particolari sforzi fino alla fine del 2012, nonché la necessità di un'apertura graduale del mercato estone dell'energia elettrica per i clienti non domestici sino a tale data».

interamente sostituito e abrogato la direttiva 96/92. L'art. 21 della direttiva 2003/54 prevede la completa apertura dei mercati dell'energia elettrica per tutte le categorie di consumatori, sia industriali che domestici, dal 1° luglio 2007. Più in particolare l'art. 21, n. 1, della direttiva 2003/54 prevede l'apertura del mercato dell'energia elettrica per le varie categorie di clienti idonei in base al seguente calendario:

a) fino al 1° luglio 2004, i clienti idonei di cui all'art. 19, nn. 1-3, della direttiva 96/92/CE;

b) a partire dal 1° luglio 2004, al più tardi, tutti i clienti non civili;

c) dal 1° luglio 2007, tutti i clienti.

10. L'art. 29, secondo comma della direttiva 2003/54 stabilisce che i riferimenti alla direttiva abrogata vanno intesi come riferentisi alla nuova direttiva secondo la tavola di concordanza allegata a quest'ultima. Conformemente a codesta tavola di concordanza, l'art. 21 della direttiva 2003/54 corrisponde all'art. 19 della direttiva 96/92.

11. In tale nuova situazione, con lettera 17 settembre 2003 l'Estonia ha chiesto alla Commissione di adottare i necessari provvedimenti ai sensi dell'art. 57 AA, da un lato, per adeguare la deroga concessa nell'allegato VI dell'Atto di adesione con riguardo all'art. 19, n. 2, della direttiva 96/92 in modo che essa fosse applicabile all'art. 21, n. 1, lett. a) della direttiva 2003/54, e, dall'altro, di concederle un periodo transitorio per l'applicazione dell'art. 21, n. 1, lett. b), della direttiva 2003/54. In tale fase l'Estonia si è riservata di assumere una posizione riguardo alla completa apertura del suo mercato dell'energia elettrica, come previsto all'art. 21, n. 1, lett. c), ma ha successivamente segnalato, in risposta a una domanda della Commissione, che prevedeva di conformarsi a tale disposizione entro il 31 dicembre 2015.

12. La Commissione ha quindi redatto una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla base degli artt. 47, n. 2, 55 e 95 CE diretta a modificare la direttiva 2003/54 in modo da concedere all'Estonia una deroga temporanea dall'applicazione dell'art. 21, n. 1, lett. b) e c), fino al 31 dicembre 2012[11]. Ciò ha condotto all'adozione della direttiva 2004/85 da parte del Consiglio sulla base dell'art. 57 AA anziché sulla base delle disposizioni del Trattato CE richiamate dalla Commissione.

11 — COM(2004) 318 def.

L'art. 1 della direttiva 2004/85 dispone che all'art. 26 della direttiva 2003/54 è aggiunto il paragrafo seguente:

«3. L'Estonia beneficia di una deroga temporanea dall'applicazione dell'articolo 21, paragrafo 1, lettere b) e c), fino al 31 dicembre 2012. L'Estonia adotta i provvedimenti necessari atti ad assicurare l'apertura del suo mercato dell'energia elettrica. Tale apertura è effettuata in modo graduale durante il periodo di riferimento per giungere a un'apertura completa entro il 1° gennaio 2013. Il 1° gennaio 2009 l'apertura del mercato deve rappresentare almeno il 35 % del consumo. L'Estonia comunica annualmente alla Commissione le soglie di consumo che danno diritto all'ammissibilità per il consumatore finale».

13. Con lettera 9 luglio 2004 indirizzata al Presidente del Parlamento europeo, il Segretario generale del Consiglio ha spiegato che aveva deciso di basare la direttiva sull'art. 57 AA in considerazione dello stretto nesso esistente tra la proposta della Commissione e il Trattato di adesione e dell'esigenza di adeguare per tempo la direttiva 2003/54, ossia prima del 1° luglio 2004, data a partire dalla quale essa doveva essere applicata. L'art. 57 AA non richiede la partecipazione del Parlamento europeo.

IV — Procedimento e conclusioni delle parti

14. Nel ricorso proposto il 27 settembre 2004 a norma dell'art. 230 CE, il Parlamento europeo chiede che la Corte voglia:

— annullare la direttiva 2004/85/CE;

— condannare il Consiglio alla totalità delle spese.

15. Il Consiglio chiede alla Corte di

— respingere il ricorso;

— condannare il Parlamento europeo alle spese.

16. Con ordinanza 21 dicembre 2004 il presidente della Corte ha ammesso la Commissione ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento europeo.

17. Con ordinanza 9 marzo 2005 il presidente della Corte ha ammesso la Repubblica di Estonia e la Repubblica di Polonia ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

18. Il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione e i governi estone e polacco hanno presentato osservazioni orali all'udienza il 15 marzo 2006. Quest'ultima era comune alla causa C-414/04, citata.

V — Sintesi delle conclusioni delle parti

A — *Primo motivo di annullamento: fondamento normativo inappropriato*

1) Il Parlamento europeo, sostenuto dalla Commissione

19. Il Parlamento europeo afferma anzitutto che l'art. 57 AA non costituisce il fondamento normativo appropriato per l'adozione della direttiva 2004/85. A suo parere tale direttiva avrebbe dovuto essere adottata conformemente alla normale procedura legislativa sulla base degli artt. 47, n. 2, 55 e 95 CE, come aveva proposto la Commissione. La prassi legislativa offre vari esempi di deroghe temporanee concesse ai nuovi Stati membri ai sensi di tali disposizioni e dell'art. 15 CE al fine di tenere conto delle differenze di sviluppo delle economie. Il Parlamento europeo rileva che l'art. 57 AA prevede una procedura per adeguare la legislazione comunitaria in conseguenza dell'adesione e per rendere applicabili ai nuovi Stati membri gli atti comunitari che non sono stati adattati dallo stesso Atto di adesione. Le modifiche che travalicano tale scopo non possono essere fondate sull'art. 57 AA. Non si può applicare tale disposizione per introdurre deroghe ad atti comunitari, soprattutto se si tratta di deroghe che vanno al di là di quelle espressamente concesse e delimitate dall'Atto di adesione.

20. Le deroghe agli atti comunitari non compresi nell'Atto di adesione possono essere fondate solo sull'art. 55 AA. Tale disposizione, tuttavia, è applicabile esclusivamente in relazione ad atti comunitari adottati nel periodo compreso tra la data della conclusione dei negoziati di adesione, la cosiddetta «data limite» (1° novembre 2002) e la data della firma del Trattato di adesione (16 aprile 2003). Il carattere limitato di tale disposizione è evidenziato anche dal fatto che essa richiede una decisione all'unanimità del Consiglio. Pertanto non si può affermare che l'art. 57 AA, il quale riguarda solo gli «adattamenti» degli atti comunitari, non è limitato agli atti adottati entro un determinato periodo e prevede l'adozione di una

decisione a maggioranza qualificata, possa essere applicato per concedere deroghe ad atti comunitari adottati dopo la data della firma del Trattato di adesione.

21. Tale lettura è confermata dal fatto che la disposizione parallela all'art. 55 AA dell'atto di adesione della Bulgaria e della Romania all'Unione europea [12] prevede espressamente la possibilità che il Consiglio conceda deroghe ad atti comunitari adottati nel periodo compreso tra la data limite e la data di adesione, anziché solo nel periodo intercorrente tra la data limite e la data della firma. Ciò dimostra che la prima possibilità non è contemplata dall'Atto di adesione del 2003 e che l'art. 57 AA non può essere preso a fondamento per la concessione di deroghe.

22. Poiché il principio fondamentale in materia di adesione è la completa accettazione, da parte dei nuovi Stati membri, dell'*acquis* comunitario e la piena applicazione del diritto comunitario, le disposizioni che consentono di concedere deroghe devono essere interpretate restrittivamente. A tale proposito il Parlamento europeo osserva che, mentre gli «adattamenti» menzionati all'art. 57 AA sono intesi ad agevolare l'applicazione del diritto comunitario nei nuovi Stati membri, le «deroghe» hanno l'effetto opposto di rendere temporaneamente inapplicabili alcune disposizioni del diritto comunitario. Ciò significa che non è soddisfatta una delle condizioni per porre l'art. 57 AA a fondamento del processo decisionale. Ciò implica anche che non si può fare ricorso a tale disposizione per estendere deroghe già concesse e delimitate dall'Atto di adesione.

23. Il Parlamento europeo osserva che il periodo transitorio istituito dalla direttiva controversa, che va fino alla fine del 2012, deroga anche allo stesso Atto di adesione, in quanto quest'ultimo prevede un periodo di transizione solo fino alla fine del 2008.

24. Quanto all'urgenza menzionata nella lettera del Consiglio 9 luglio 2004, il Parlamento europeo rileva che il Consiglio non gli ha chiesto di applicare la procedura accelerata dopo che la Commissione aveva presentato la sua proposta. In ogni caso la deroga di cui all'allegato VI dell'Atto di adesione era applicabile fino alla fine del 2008.

25. Nelle osservazioni presentate a sostegno del ricorso del Parlamento europeo, la Commissione afferma che l'Atto di adesione istituisce un sistema coerente di disposizioni inteso a rendere possibili gli adeguamenti tecnici degli atti comunitari e a tenere conto degli sviluppi dell'*acquis communautaire* nel periodo compreso tra la data limite e la data di adesione. L'art. 55 AA rappresenta in un

12 — Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 2005, L 157, pag. 203).

certo senso un prolungamento dei negoziati di adesione, in quanto consente ai nuovi Stati membri di chiedere deroghe ad atti adottati nel periodo compreso tra la data limite e la data della firma. Dopo quest'ultima data si applica la procedura di informazione e consultazione. In tale contesto i nuovi Stati membri rivestono lo status di osservatori in seno alle istituzioni e possono presentare domande di deroga nel corso della procedura legislativa.

26. L'art. 57 AA persegue un obiettivo diverso rispetto all'art. 55 AA. In realtà la coesistenza stessa delle due disposizioni dimostra che esse non sono intercambiabili. L'art. 57 AA è inteso quale fondamento normativo per realizzare i necessari adattamenti degli atti comunitari che sono indispensabili per agevolare l'adesione. Le deroghe, invece, non sono mai indispensabili in tal senso. Quando non si può stabilire se sia o meno necessario un adattamento, le deroghe richiedono di effettuare una scelta di ordine politico. Ciò spiega anche perché, ai sensi dell'art. 57 AA, sia sufficiente una votazione a maggioranza qualificata, mentre l'art. 55 AA richiede l'unanimità.

27. Alla luce della diversa formulazione delle due disposizioni citate dell'Atto di adesione, della loro funzione e collocazione nel sistema di tale Atto e delle diverse procedure decisionali, è chiaro che l'art. 57 AA non può essere utilizzato come base per accordare deroghe ad atti comunitari. Anche considerato isolatamente, l'art. 57 AA non può essere applicato a tal fine, dal momento che le «deroghe» non possono essere considerate meri «adattamenti». Mentre questi ultimi sono necessari ai fini dell'integrazione, le prime costituiscono semmai un elemento di disintegrazione.

28. La Commissione conclude che nella fattispecie non era applicabile né l'art. 55 AA né l'art. 57 AA e si sarebbe dovuto seguire la normale procedura legislativa prevista dal Trattato CE. La Commissione aggiunge che può tenersi conto in quel contesto delle richieste di deroga dei nuovi Stati membri aderenti, oppure adottare queste ultime successivamente all'adesione ed attribuire alle stesse effetto retroattivo.

29. La Commissione rileva inoltre che la deroga concessa all'Estonia dall'allegato VI dell'Atto di adesione rimane in vigore, in quanto il diritto comunitario primario non può essere privato della sua efficacia né modificato dal legislatore comunitario.

2) Il Consiglio, sostenuto dai governi estone e polacco

30. Il Consiglio deduce che gli artt. 55 AA e 57 AA non vanno interpretati in maniera

letterale, bensì alla luce dei loro obiettivi e del loro contesto, ossia quelli di agevolare l'adesione dei nuovi Stati membri garantendo al contempo la piena e uniforme applicazione del diritto comunitario a partire dall'adesione.

31. L'art. 55 AA consente ai nuovi Stati membri di richiedere deroghe temporanee ad atti comunitari adottati nel periodo compreso tra la data limite e la data della firma dell'Atto di adesione. Esso rispecchia quindi il principio di diritto internazionale a norma del quale i trattati sono negoziabili fino a quando non sono stati sottoscritti. Ciò spiega anche perché l'art. 55 AA richiede che le deroghe debbano essere chieste formalmente e le decisioni con cui tali deroghe vengono concesse debbano essere adottate all'unanimità. Dopo la firma dell'Atto di adesione è più appropriato che le modifiche degli atti comunitari vengano adottate nel contesto normativo comunitario a norma dell'art. 57 AA.

32. L'art. 57 AA dev'essere considerato quale lex specialis rispetto alle disposizioni del Trattato CE che costituiscono il fondamento normativo per l'adozione di atti comunitari in base alla normale procedura legislativa. Il suo scopo consiste nell'introdurre una procedura più snella per l'adattamento degli atti che non siano già stati adeguati nell'Atto di adesione [13]. Il Consiglio rileva come niente stia ad indicare che un «adattamento» ai sensi dell'art. 57 AA non possa assumere la forma di una deroga. Detta disposizione può essere applicata per adeguare gli atti comunitari se sussistono le condizioni ivi previste. Nella presente causa, il Consiglio osserva che la direttiva 2004/85 è stata adottata al fine di adeguare la direttiva 2003/54 per motivi connessi all'adesione dell'Estonia all'Unione europea e che tale adattamento non era stato previsto dall'Atto di adesione. La direttiva in questione, pertanto, è stata fondata a giusto titolo sull'art. 57 AA. Il Consiglio rileva inoltre che tale interpretazione è confermata dalla prassi legislativa anteriore, in quanto deroghe analoghe sono state adottate sulla base di disposizioni parallele all'art. 57 AA contenute in precedenti atti di adesione.

33. Il Consiglio afferma altresì che, per concedere la deroga richiesta dall'Estonia, non si poteva ricorrere alla normale procedura legislativa. Non si possono applicare le disposizioni del Trattato CE per regolare la situazione, relativa agli Stati membri aderenti, prima della ratifica del Trattato di adesione. La procedura di informazione e consultazione, che era applicabile dopo la firma del Trattato di adesione, costituiva un contesto diverso da quello delle istituzioni comunitarie. Il Consiglio sostiene pertanto che non si poteva includere la deroga chiesta dall'Estonia nella direttiva 2003/54. Essa poteva essere accordata solo separatamente, sulla base delle pertinenti disposizioni dell'Atto di adesione.

13 — Sentenza 2 ottobre 1995, causa C-259/95, Parlamento europeo/Consiglio relativa al sistema comunitario d'informazione sugli incidenti domestici e durante il tempo libero (Racc. pag. I-5303, punto 27; in prosieguo, altresì, la «sentenza EHLASS»).

34. Dopo l'adesione le deroghe possono essere concesse sulla base del Trattato CE e, nel caso in esame, ciò avrebbe anche potuto costituire un'opzione, in quanto la direttiva 2004/85 è stata adottata circa due mesi dopo la data di adesione. Tuttavia il Consiglio afferma che era ugualmente preferibile applicare l'art. 57 AA, data la sua natura di lex specialis. Il Consiglio fa riferimento a quanto dichiarato dalla Corte nella sentenza EHLASS, secondo cui «l'obiettivo di un'uniforme applicazione dell'"acquis" comunitario nell'intero territorio dell'Unione richiedeva l'applicazione delle misure di adattamento a partire dal momento dell'adesione, anche se queste misure sono state adottate successivamente all'adesione stessa» [14]. Inoltre l'applicazione della procedura di codecisione avrebbe implicato che la direttiva controversa avrebbe potuto essere adottata solo con un differimento di circa due anni, il che avrebbe dato origine a una situazione di incertezza giuridica e avrebbe inciso negativamente sui legittimi interessi del settore dell'energia elettrica in Estonia.

35. Il Consiglio afferma che la direttiva 2004/85 dev'essere considerata un adattamento e rimane entro i limiti fissati dall'art. 57 AA. La direttiva prevede una deroga analoga a quella contemplata dall'allegato VI dell'Atto di adesione. Essa non estende tale deroga. Da un lato, la deroga di cui all'allegato VI è venuta meno dopo l'abrogazione dell'art. 19 della direttiva 96/92. Dall'altro, le disposizioni soggette alla nuova deroga, l'art. 21, n. 1, lett. b) e c), della direttiva 2003/54, sono diverse, sotto il profilo del campo di applicazione ratione materiae, rispetto all'art. 19, n. 2, della direttiva 96/92. La direttiva controversa prevede una nuova deroga che tiene conto del nuovo contesto normativo e dell'obiettivo di determinare un aumento del livello di liberalizzazione dei mercati nazionali dell'energia elettrica.

36. Quanto al fatto che l'Atto di adesione del 2005 relativo alle condizioni di adesione della Bulgaria e della Romania contenga attualmente un disposizione che autorizza espressamente la concessione di deroghe nel periodo compreso tra la data limite e la data di adesione, il Consiglio sottolinea che tale disposizione dev'essere considerata un chiarimento della situazione esistente ed è stata introdotta come garanzia per il caso in cui la Corte non accogliesse la sua interpretazione dell'art. 57 AA.

37. Il governo estone sostiene gli argomenti del Consiglio, ad eccezione della tesi secondo cui la deroga prevista dall'allegato VI per l'applicazione dell'art. 19, n. 2, direttiva 96/92 sarebbe venuta meno con l'abrogazione di tale direttiva. Esso asserisce quindi che la deroga in questione conserva la sua validità nel contesto della direttiva 2003/54. Se così non fosse, sussisterebbe una contraddizione irrisolvibile tra la deroga concessa nell'allegato VI, che prevede l'apertura del 35 % del mercato estone dell'energia elettrica a partire dal 2009 e la direttiva 2003/54, che richiede l'apertura del mercato dell'energia elettrica in tutti gli Stati membri per i consumatori non domestici a partire dal 1° luglio 2004 — che in Estonia rappresenta molto più del 35 % del mercato nazionale dell'energia elettrica — e l'estensione di tale apertura del mercato a tutti i consumatori

14 — Citata alla nota precedente, punto 22.

domestici a partire dal 1° luglio 2007. Dati tali elementi, era indispensabile l'adozione della direttiva 2004/85, che concede una deroga ai nuovi obblighi sanciti dalla direttiva 2003/54. In caso contrario il settore dell'energia elettrica in Estonia sarebbe venuto a trovarsi in una situazione di incertezza giuridica, mentre occorre una pianificazione di lungo periodo per realizzare gli enormi investimenti necessari all'ammodernamento del settore e per evitare gravi problemi di ordine sociale e ambientale. Il governo estone sottolinea l'importanza della dichiarazione n. 8, in cui l'esigenza di un'apertura graduale del mercato estone dell'energia elettrica, in definitiva a partire dal 2013, è riconosciuta da tutti gli Stati membri. Tale dichiarazione dev'essere considerata una chiave interpretativa per le disposizioni dell'Atto di adesione.

38. Il governo polacco deduce che l'art. 57 AA dev'essere interpretato alla luce dell'obiettivo dell'Atto di adesione consistente nell'agevolare l'adesione dei nuovi Stati membri, nonché alla luce dei principi di solidarietà e lealtà tra gli Stati membri. Ciò significa che dovrebbe sussistere la possibilità di concedere deroghe temporanee ad atti comunitari adottati dopo la firma dell'Atto di adesione nei casi in cui la loro immediata entrata in vigore al momento dell'adesione fosse impossibile o avesse gravi conseguenze sociali ed economiche su un nuovo Stato membro. L'interpretazione sostenuta dal Parlamento europeo impedirebbe di stabilire periodi transitori per atti comunitari adottati dopo la data della firma. Ciò minerebbe l'autonomia degli Stati membri aderenti, in violazione del principio di diritto internazionale dell'uguaglianza tra Stati. Il governo polacco dubita che le deroghe necessarie possano essere concesse sulla base dell'art. 95 CE, che è diretto principalmente ad eliminare le restrizioni alla libertà di circolazione e le distorsioni della concorrenza [15].

B — *Secondo motivo di annullamento: motivazione insufficiente*

39. Per quanto riguarda il secondo motivo di annullamento della direttiva 2004/85, il Parlamento europeo deduce che essa non è corredata da una motivazione sufficiente, in quanto la giustificazione per l'applicazione quale fondamento normativo dell'art. 57 AA, anziché delle disposizioni richiamate dalla Commissione nella sua proposta, non emerge in alcun modo dai 'considerando' della direttiva controversa. Le ragioni di tale scelta esposte nella lettera inviata dal Segretario generale del Consiglio al Presidente del Parlamento europeo non possono essere considerate una motivazione ai sensi dell'art. 253 CE. In ogni caso il Consiglio non ha chiesto al Parlamento europeo di applicare la procedura accelerata per l'adozione della direttiva controversa.

15 — Sentenza 10 dicembre 2002, causa C-491/01, British American Tobacco (Racc. pag. I-11453, punti 60 e 61).

40. Il Consiglio, sostenuto dal governo estone, replica che è sufficiente che il fondamento normativo di un atto emerga chiaramente dal contenuto dell'atto in questione, senza che occorra motivare dettagliatamente tale scelta. Il fatto che il Consiglio applichi un fondamento normativo diverso da quello proposto dalla Commissione non richiede una specifica giustificazione. Comunque il preambolo della direttiva controversa enuncia con chiarezza i motivi soggiacenti alla deroga concessa all'Estonia relativamente all'applicazione dell'art. 21, n. 1, lett. b) e c) della direttiva 2003/54.

C — *Limitazione nel tempo degli effetti della sentenza in caso di annullamento*

41. Poiché occorre evitare una situazione di incertezza per gli operatori economici, gli investitori e i lavoratori del settore dell'energia elettrica in Estonia, il Consiglio, conformemente all'art. 231 CE, chiede alla Corte, nel caso in cui venga accolto il ricorso del Parlamento europeo, di mantenere gli effetti della direttiva 2004/85 fino a quando non venga adottata una nuova direttiva che la sostituisca. Tale richiesta è sostenuta dal governo estone il quale osserva che il semplice annullamento della direttiva controversa determinerebbe l'immediata apertura del mercato estone dell'elettricità alle importazioni di energia elettrica dagli Stati membri confinanti. Ciò metterebbe a repentaglio la situazione finanziaria dei produttori estoni e la loro capacità di finanziare gli enormi investimenti necessari per ammodernare le infrastrutture elettriche in Estonia.

42. Anche la Commissione condivide la richiesta del Consiglio e rileva che il semplice annullamento della direttiva controversa porrebbe l'Estonia in una situazione illegittima rispetto al diritto comunitario di cui tale paese non sarebbe responsabile.

43. Il Parlamento europeo osserva che il suo ricorso non riguarda la questione se le deroga concessa all'Estonia sia giustificata o meno, ma è semplicemente diretto a contestare il fondamento normativo della direttiva controversa. Il Parlamento, pertanto, ritiene che non occorra assumere una posizione sulla richiesta del Consiglio.

VI — Analisi

A — *Sulla prima censura di illegittimità: l'art. 57 AA quale fondamento normativo della direttiva 2004/85*

44. Come hanno rilevato sia il Parlamento europeo che il Consiglio, è costante giuri-

sprudenza che la scelta del fondamento normativo di un atto deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra cui figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto [16].

45. Nel presente caso la questione fondamentale è se si possa fare ricorso all'art. 57 AA al fine di concedere una deroga quale quella prevista dalla direttiva 2004/85. Ciò comporta l'esame, da un lato, dell'ambito di applicazione materiale e temporale dell'art. 57 AA e, dall'altro, la determinazione della natura della modifica della direttiva 2003/54 introdotta dalla direttiva 2004/85. Tale deroga dev'essere considerata un adattamento della deroga all'art. 19, n. 2 della direttiva 96/92 introdotta nell'allegato VI dell'Atto di adesione, o costituisce invece una deroga del tutto nuova e autonoma rispetto alla corrispondente disposizione della direttiva 2003/54 che ha sostituito e abrogato la direttiva 96/92? Tale questione assume rilevanza alla luce della formulazione dell'art. 57 AA, che fornisce una base per l'adattamento degli atti comunitari a seguito di un'adesione.

46. Il Consiglio ritiene che con l'abrogazione della direttiva 96/92 ad opera della direttiva 2003/54 sia venuta meno la deroga concessa nell'allegato VI dell'Atto di adesione. Esso afferma che non si dovrebbe attribuire alcuna rilevanza giuridica al fatto che, secondo la tavola di corrispondenza allegata alla seconda direttiva, l'art. 21 della direttiva 2003/54 costituisce la disposizione corrispondente all'art. 19 della direttiva 96/92. L'Estonia sostiene il contrario e rileva come la prima deroga sia prevista da una norma del Trattato che non può essere modificata mediante una direttiva. L'Estonia spiega anche quali conseguenze avrebbe l'interpretazione del Consiglio sul suo settore dell'energia elettrica (v. precedente paragrafo 40). Il Parlamento europeo sostiene il punto di vista che la direttiva 2004/85 ha esteso la deroga concessa nell'allegato VI fino alla fine del 2013.

47. Per determinare gli effetti della deroga concessa dalla direttiva 2004/85, occorre anzitutto osservare che, mentre l'art. 19 della direttiva 96/92 richiedeva la liberalizzazione dei mercati nazionali dell'elettricità solo per i grandi consumatori di energia elettrica, l'art. 21, n. 1 della direttiva 2003/54 prevede l'apertura completa del mercato in tre fasi per tre diverse categorie di consumatori. Rispetto a queste tre categorie sussiste una sostanziale corrispondenza tra i consumatori menzionati all'art. 19, n. 2 della direttiva 96/92 e all'art. 21, n. 1, lett. a) della direttiva 2003/54. Gli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 21, n. 1, lett. b) e c) in relazione agli altri consumatori, domestici e non, sono obblighi nuovi. La direttiva controversa si applica a tali categorie. Quest'ultima non riguarda la categoria menzionata all'art. 21, n. 1, lett. a) della direttiva 2003/54.

16 — V. tra l'altro, sentenze 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-2867, punto 10), 12 dicembre 2002, causa C-281/01, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-12049, punto 33) e 10 gennaio 2006, causa C-178/03, Commissione/Parlamento europeo e Consiglio (Racc. pag. I-107, punto 41).

48. Concordo con l'Estonia che la deroga di cui all'allegato VI dell'Atto di adesione non è venuta meno per la ragione formale che la disposizione cui essa fa riferimento è stata abrogata. Ciò che conta è che l'obbligo per il quale tale deroga è stata concessa rimane inalterato, pur nel contesto di una nuova direttiva. A parte il fatto che l'obbligo in questione è sostanzialmente identico, occorre anche sottolineare che le norme di un Trattato non possono essere modificate da un atto comunitario, salvo che il Trattato disponga altrimenti, come conferma l'art. 7 dell'Atto di adesione [17]. Conformemente agli accordi vigenti l'Estonia è tenuta ad aprire il proprio mercato dell'energia elettrica alla categoria di consumatori menzionata all'art. 21, n. 1, lett. a) della direttiva 2003/54 a partire dal 2009 e alle altre categorie di consumatori a partire dal 2013. Tale risultato è in linea con i propositi enunciati nella dichiarazione n. 8 allegata al Trattato di adesione [18].

49. Emerge da quanto precede che la direttiva 2004/85 non ha sostituito né adeguato la deroga prevista nell'allegato VI, né l'ha estesa a una data successiva. Essa dev'essere considerata una nuova deroga ai nuovi obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 21, n. 1, lett. b) e c) della direttiva 2003/54.

50. Occorre quindi stabilire se la direttiva 2004/85 sia stata correttamente fondata sull'art. 57 AA.

51. L'art. 57 AA costituisce un elemento del sistema istituito dalla Parte quinta, Titolo II, dell'Atto di adesione che stabilisce le condizioni relative all'applicabilità degli atti comunitari nei nuovi Stati membri. La regola fondamentale è che le direttive e le decisioni ai sensi dell'art. 249 CE si applicano ai nuovi Stati membri a partire dall'adesione e che entro tale data devono essere adottate le necessarie misure di attuazione, a meno che altri termini siano previsti dall'Atto di adesione o dai relativi allegati (artt. 53 AA e 54 AA).

52. Poiché l'*acquis communautaire* continua ad evolvere dopo la conclusione dei negoziati di adesione e la redazione definitiva del testo dell'Atto di adesione, sussiste naturalmente l'esigenza di poter concedere deroghe temporanee a tali atti. L'art. 55 AA prevede tale possibilità. Tuttavia essa è espressamente limitata agli atti comunitari adottati prima della data della firma del Trattato di adesione. Le deroghe accordate ai sensi di tale disposizione devono essere richieste formalmente dai nuovi Stati mem-

17 — «Le disposizioni del presente atto, se non è stabilito altrimenti, possono essere sospese, modificate o abrogate soltanto tramite le procedure previste dai trattati originari che consentono la revisione di tali trattati».

18 — Citata alla nota 10.

bri e sono concesse con decisione adottata all'unanimità dal Consiglio su proposta della Commissione.

53. L'art. 57 AA costituisce il fondamento sui cui si basa l'adeguamento degli atti comunitari a seguito di un'adesione nel caso in cui i necessari adattamenti non siano stati previsti dall'Atto di adesione o dai suoi allegati. Tale disposizione non prevede un limite temporale analogo a quello di cui all'art. 55 AA e quindi tutti gli atti adottati prima dell'adesione possono essere adeguati sul fondamento di tale disposizione. Gli adattamenti vengono adottati dal Consiglio con deliberazione a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, o dalla sola Commissione, a seconda dell'autore dell'atto da modificare. I «testi necessari» a questo scopo sono redatti da tali istituzioni (art. 57, n. 2, AA).

54. Interpretando l'art. 57 AA in combinato disposto con l'art. 55 AA, emerge che le due disposizioni perseguono uno scopo diverso nel periodo antecedente all'adesione formale dei nuovi Stati membri all'Unione europea. Ciò risulta in modo evidente sia dalle differenze terminologiche sia dalle regole procedurali previste dalle due disposizioni per l'adozione di misure.

55. La differenza terminologica riguarda le nozioni di «deroghe temporanee» di cui all'art. 55 AA e di «adattamenti» (resi necessari dall'adesione) di cui all'art. 57 AA. Come hanno rilevato il Parlamento europeo e la Commissione, la differenza fondamentale tra queste due nozioni consiste nel fatto che, mentre le «deroghe» sono intese a rendere temporaneamente inapplicabile in uno Stato membro un elemento dell'*acquis communautaire* al fine di concedere a quest'ultimo il tempo occorrente per adottare i provvedimenti necessari ad adempiere pienamente i suoi obblighi comunitari, gli «adattamenti» perseguono lo scopo opposto di rendere applicabile l'*acquis* in conseguenza dell'adesione. In altri termini, mentre il primo rinvia l'applicazione di un determinato atto comunitario in un nuovo Stato membro, il secondo è indispensabile per l'immediata applicazione di un atto comunitario al momento dell'adesione.

56. Nella sentenza EHLASS [19] la Corte ha avuto modo di pronunciarsi sul campo di applicazione materiale della disposizione parallela all'art. 57 AA contenuta nell'Atto di adesione del 1994 [20]. In riferimento all'art. 169 di tale Atto di adesione, che è identico all'art. 57 AA, la Corte ha dichiarato che «[g]li adattamenti effettuati in base a questo articolo hanno (...) soltanto lo scopo di rendere applicabili ai nuovi Stati membri gli atti comunitari che non sono stati adattati dallo stesso Atto di adesione. Altre modifi-

19 — Citata alla nota 13.

20 — Atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Norvegia, della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 1994, C 241, pag. 8).

cazioni non possono pertanto essere fondate sull'art. 169 dell'Atto» [21]. Nella stessa sentenza la Corte ha ribadito che «la possibilità di adottare atti fondati su quest'ultimo articolo è limitata a semplici adattamenti intesi a renderli applicabili nei nuovi Stati membri, con esclusione di qualsiasi altra modificazione» [22].

57. Tali osservazioni implicano necessariamente che la nozione di «adattamenti», che a prima vista sembra avere una portata più generale, nel contesto dell'art. 57 AA non può essere interpretata come includente le modifiche sostanziali di atti comunitari o di provvedimenti che consentono deroghe a tali atti. Pertanto la disposizione in esame riguarda solo gli imprescindibili adattamenti di misure comunitarie resi necessari da esigenze tecniche, piuttosto che da motivi di opportunità politica. Il fatto che il termine «adattamento» non sia stato definito dall'Atto di adesione e non escluda l'inclusione delle deroghe, come hanno affermato il Consiglio e il governo polacco, non è pertinente, in quanto tale differenza di significato tra le due nozioni si può desumere chiaramente dalla funzione degli artt. 55 AA e 57 AA.

58. Le procedure richieste dalle due disposizioni per l'adozione dei provvedimenti rispecchiano tale differenza. Poiché concedere una deroga temporanea equivale ad autorizzare l'inosservanza di taluni obblighi di diritto comunitario per un determinato periodo, il che risponde principalmente all'interesse di un particolare Stato membro aderente, la relativa decisione ha natura politica. Ciò spiega perché l'art. 55 AA richieda una decisione all'unanimità e stabilisca che la decisione viene adottata dietro richiesta del nuovo Stato membro interessato. Per contro l'adattamento degli atti comunitari inteso a renderli pienamente applicabili nei nuovi Stati membri alla data di adesione discende direttamente dal principio secondo cui i nuovi Stati membri devono adottare ed applicare pienamente l'*acquis communautaire* in conseguenza dell'adesione. Tali adattamenti, per definizione, non hanno natura politica, per cui possono essere decisi dal Consiglio, a prescindere dalla richiesta di un nuovo Stato membro, con deliberazione a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, o dalla sola Commissione per gli atti da essa adottati.

59. Vorrei rilevare che, se fosse possibile basare le deroghe temporanee sull'art. 57 AA, l'art. 55 AA non perseguirebbe alcuno scopo autonomo, dato che la prima disposizione si applica anche agli atti adottati nel periodo immediatamente successivo alla data limite. Ciò significherebbe anche che, qualora non si potesse concedere una deroga a norma dell'art. 55 AA per mancanza di unanimità in seno al Consiglio, la si potrebbe comunque concedere, con il semplice decorso del tempo, dopo la data di sottoscrizione del Trattato di adesione, mediante deliberazione del Consiglio a

21 — Citata alla nota 13, punto 14.

22 — Punto 19.

maggioranza qualificata. Poiché ciò equivarrebbe ad eludere le garanzie procedurali previste dall'Atto di adesione per l'adozione delle deroghe, è evidente che non può essere stato questo il proposito degli autori degli strumenti di adesione.

60. Dal momento che la direttiva controversa è stata adottata dopo la data di adesione (1° maggio 2004), si pone anche la questione del campo di applicazione temporale dell'art. 57 AA. In altre parole, tale disposizione può essere utilizzata quale fondamento normativo, dopo la data di adesione, per l'adattamento di atti comunitari adottati prima dell'adesione?

61. Anche tale questione è stata esaminata dalla Corte nella sentenza EHLASS. Sempre in relazione all'art. 169 dell'Atto di adesione del 1994, che, come si è detto, è identico all'art. 57 AA, la Corte ha rilevato che «a tenore dell'art. 2, n. 3, del Trattato di adesione, le istituzioni comunitarie "possono" adottare prima dell'adesione le misure di cui, in particolare, all'art. 169 dell'Atto di adesione. Questa disposizione non comporta quindi alcuna limitazione in ordine alla possibilità di farvi ricorso dopo l'entrata in vigore del Trattato di adesione, ma si limita a consentire il ricorso ad essa anteriormente a tale data» [23].

23 — Citata alla nota 13, punto 18.

62. Le obiezioni del Parlamento europeo, secondo cui siffatta interpretazione avrebbe come conseguenza un'applicazione illimitata dell'art. 169 e, poiché tale disposizione fissa la data di entrata in vigore degli adattamenti alla data di adesione, implicherebbe un'applicazione retroattiva per gli atti adottati successivamente all'adesione, sono state respinte dalla Corte. Riguardo alla prima, la Corte ha risposto che l'atto controverso era stato adottato entro «un termine ragionevole dopo l'entrata in vigore del Trattato di adesione». Sulla seconda, la Corte ha ammesso che sussisteva l'esigenza che l'atto controverso entrasse in vigore alla data di adesione e ha rilevato come non fosse stato fatto valere che ciò avrebbe leso i principi della certezza del diritto o del legittimo affidamento.

63. Benché non sia del tutto persuaso dal modo in cui la Corte ha confutato gli argomenti dedotti dal Parlamento europeo su questo punto, ritengo che il fatto stesso di accettare la possibilità che gli adattamenti adottati in forza dell'art. 57 AA abbiano effetto retroattivo conferma di per sé la conclusione che essi devono necessariamente avere una portata limitata e sicuramente non possono comportare una modifica sostanziale o una sospensione temporanea di obblighi derivanti da un atto comunitario.

64. Considerato che la deroga concessa all'Estonia non poteva basarsi né sull'art. 55 AA, in quanto esula dal relativo campo di applicazione ratione temporis, né sull'art. 57 AA, in quanto è estranea al campo di applicazione ratione materiae di questa norma, l'inevitabile conclusione è che, in mancanza di altre disposizioni

espressamente riferibili a tale situazione specifica, la direttiva controversa avrebbe dovuto essere basata sulle disposizioni che costituiscono il fondamento normativo della direttiva 2003/54, cioè gli artt. 47, n. 2, 55 e 95 CE. A tale proposito, come ha rilevato la Commissione, dopo la firma del Trattato di adesione, la procedura di informazione e consultazione, menzionata al precedente paragrafo 5, costituiva il contesto necessario per prendere in esame le richieste degli Stati membri aderenti allo scopo di tenere conto dei loro interessi nell'elaborazione della nuova legislazione comunitaria. Al riguardo si può inoltre rilevare che, considerati gli specifici interessi dell'Estonia soggiacenti alla sua richiesta di deroga, si sarebbe anche potuto assumere l'art. 15 CE quale fondamento normativo complementare. Tale disposizione consente di adottare deroghe temporanee agli atti comunitari per tenere conto delle differenze di sviluppo tra le economie degli Stati membri.

65. Può essere vero che, come ha affermato il Consiglio, l'adozione della direttiva controversa mediante la procedura di codecisione prescritta dalle pertinenti disposizioni del Trattato CE sarebbe stata piuttosto macchinosa. Seguendo tale procedura, la necessaria modifica della direttiva 2003/54 sarebbe stata realizzata solo in una fase molto più avanzata, determinando un prolungato periodo di incertezza giuridica per il settore estone dell'energia elettrica e una situazione per cui l'Estonia sarebbe stata temporaneamente inadempiente ai propri obblighi di diritto comunitario. Tuttavia il fatto che l'applicazione della normale procedura legislativa comporti sicuramente degli inconvenienti non può costituire una giustificazione per creare il necessario fondamento normativo mediante un'interpretazione estensiva dell'art. 57 AA.

66. Poiché sarebbe ovviamente stato necessario prevedere in termini espliciti la possibilità di concedere deroghe temporanee ad atti comunitari adottati prima della data di adesione dei nuovi Stati membri, la mancanza di tale disposizione ha determinato un vuoto normativo nel regime transitorio dell'Atto di adesione cui poteva porsi rimedio solo facendo ricorso agli esistenti poteri legislativi delle istituzioni comunitarie. La presenza di tale vuoto normativo è evidenziata dall'Atto di adesione del 25 aprile 2005 relativo all'imminente adesione della Bulgaria e della Romania all'Unione europea [24]. A differenza di quanto è avvenuto con l'Atto di adesione del 2003, l'Atto di adesione del 2005 include attualmente una disposizione che permette espressamente di concedere deroghe temporanee ad atti comunitari adottati tra la data limite e la data di adesione [25]. A mio parere tale adeguamento del più recente Atto di adesione serve solo a

24 — Citato alla nota 12.

25 — Art. 55 dell'Atto di adesione del 2005, che dispone quanto segue: «Dietro richiesta debitamente circostanziata presentata dalla Bulgaria o Romania alla Commissione entro la data di adesione, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, o la Commissione, se l'atto iniziale è stato adottato da essa, possono adottare misure consistenti in deroghe temporanee ad atti delle istituzioni *adottati tra il 1° ottobre 2004 e la data dell'adesione*. Le misure sono adottate in conformità delle regole di voto che disciplinano l'adozione dell'atto rispetto al quale si chiede una deroga temporanea. Tali deroghe, se adottate dopo l'adesione, sono applicabili dalla data di adesione» (il corsivo è mio).

sottolineare che l'art. 57 AA non può essere preso a fondamento per la concessione di deroghe temporanee. A questo proposito è significativo anche il fatto che, per consentire l'adozione di deroghe, non si è proceduto ad adeguare all'art. 57 AA il campo di applicazione ratione materiae della disposizione parallela all'art. 57 AA, bensì si è esteso il campo di applicazione ratione temporis della disposizione parallela all'art. 55 AA. Alla luce di tale circostanza mi sembra poco credibile la spiegazione fornita del Consiglio per tale adattamento dell'Atto di adesione del 2005 rispetto all'Atto di adesione del 2003, secondo cui nel primo è stato istituito un fondamento normativo esplicito in quanto non vi erano garanzie che la Corte avrebbe interpretato l'art. 57 AA nel modo proposto dal Consiglio.

67. Va respinto anche l'argomento del Consiglio secondo cui il legislatore comunitario non può legiferare relativamente agli Stati aderenti che non siano ancora Stati membri dell'Unione a tutti gli effetti. L'art. 2, n. 3 del Trattato di adesione, infatti, sancisce proprio tale principio con riguardo alle disposizioni dell'Atto di adesione che conferiscono poteri legislativi [26]. Se l'Atto di adesione non introduce una competenza specifica, non esiste alcuna limitazione implicita per cui il legislatore non possa tener conto dell'adesione di nuovi Stati membri nelle normative adottate in forza del Trattato CE prima dell'adesione. Il fatto che, in quel momento, gli Stati aderenti non partecipino al processo legislativo non pregiudica la competenza del legislatore ad adottare tali atti comunitari. Inoltre, si può presumere che, quando il legislatore comunitario tiene conto della situazione di uno Stato membro aderente a fini legislativi anteriormente all'adesione, ciò avvenga sulla base delle informazioni trasmessegli da tale Stato nel contesto della procedura di informazione e consultazione. Tutte le disposizioni di questo tipo sono intese ad agevolare l'adesione dello Stato membro in questione e possono essere considerate espressione del principio di leale cooperazione tra le istituzioni comunitarie e gli Stati aderenti nel periodo antecedente all'adesione. L'unica condizione giuridica applicabile a tali disposizioni consisterebbe nel subordinarne l'entrata in vigore all'effettiva adesione dello Stato di cui trattasi.

68. Poiché l'art. 57 AA non può costituire il fondamento normativo della direttiva controversa, in quanto il suo campo di applicazione è limitato, ratione materiae, all'adattamento degli atti comunitari, la tesi del Consiglio secondo cui l'art. 57 AA dev'essere considerato quale lex specialis rispetto alle disposizioni del Trattato CE non è più pertinente e non richiede un'ulteriore analisi.

69. Infine il Consiglio e il governo polacco osservano che la passata prassi legislativa

26 — Tale disposizione prevede quanto segue: «In deroga al paragrafo 2 [entrata in vigore il 1° maggio 2004], le istituzioni dell'Unione possono adottare prima dell'adesione le misure di cui (...) agli articoli (...) 55, 56 e 57 dell'atto di adesione (...) Queste misure prendono effetto con riserva dell'entrata in vigore del presente trattato e alla data di quest'ultima».

offre vari esempi di deroghe temporanee basate sulle disposizioni di precedenti atti di adesione parallele all'art. 57 AA [27]. Naturalmente il fatto che tale disposizione sia stata applicata a tal fine non dimostra di per sé che questa prassi fosse legittima. Poiché non risulta che dinanzi alla Corte sia stata contestata la validità degli atti comunitari in questione, la riferita prassi non è ancora stata sottoposta a sindacato giurisdizionale e, pertanto, non esiste una giurisprudenza che l'avalli. In ogni caso, a partire dal 2 ottobre 1997, dopo l'inequivoca dichiarazione della Corte nella sentenza EHLASS secondo cui disposizioni quali l'art. 57 AA non possono essere applicate per apportare modifiche ad atti comunitari [28], avrebbe dovuto risultare ben chiaro che la prassi di concedere deroghe in forza di tale disposizione era giuridicamente azzardata.

70. Concludo pertanto che, poiché l'art. 57 AA non costituisce il fondamento normativo appropriato per la direttiva 2004/85, quest'ultima è stata adottata in violazione di un requisito procedurale essenziale ai sensi dell'art. 230 CE e va quindi annullata.

27 — V., ad esempio, direttiva del Consiglio 19 dicembre 1994, 94/72/CE, che modifica la direttiva 91/439/CEE concernente la patente di guida (GU L 337, pag. 86).

28 — Citata alla nota 13, punto 14.

B — *Sulla seconda censura di illegittimità: motivazione insufficiente*

71. Poiché ritengo fondata la prima censura di illegittimità, non occorre esaminare il secondo motivo dedotto dal Parlamento europeo.

C — *Sul mantenimento degli effetti della direttiva 2004/85*

72. Il Consiglio ha chiesto che, nel caso in cui la Corte decida di annullare la direttiva controversa, ne siano mantenuti gli effetti, conformemente al disposto dell'art. 231, secondo comma, CE. Il Parlamento europeo osserva che il suo ricorso riguarda solo il fondamento giuridico della direttiva controversa e non il suo contenuto.

73. Dal momento che la sostanza della direttiva 2004/85 non è contestata dal ricorrente e il semplice annullamento della direttiva determinerebbe, come hanno rilevato il Consiglio, i governi estone e polacco e la Commissione, una situazione di grave incertezza per il settore dell'energia elettrica in Estonia, sussistono motivi sufficienti per accogliere la richiesta del Consiglio e mantenere gli effetti della direttiva 2004/85.

VII — Conclusione

74. Sulla base delle considerazioni che precedono propongo alla Corte di:

— annullare la direttiva del Consiglio 28 giugno 2004, 2004/85/CE, che modifica la direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'applicazione di talune disposizioni all'Estonia;

— mantenere gli effetti della direttiva annullata;

— condannare il Consiglio dell'Unione europea alle spese;

— disporre che la Repubblica di Estonia, la Repubblica di Polonia e la Commissione sopportino le proprie spese.