CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE 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 del regolamento n. 1223/2004 [2], che concede alla Slovenia una deroga temporanea per quanto riguarda l'applicazione di talune disposizioni del regolamento n. 1228/2003 [3]. Tale ricorso si fonda sul motivo secondo cui il regolamento n. 1223/2004 è stato erroneamente basato sull'art. 57 dell'Atto di adesione del 16 aprile 2003 [4]. Parallelamente al presente ricorso il Parlamento ha proposto un ricorso analogo contro il Consiglio in relazione a una deroga temporanea concessa all'Estonia 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 — Regolamento (CE) 28 giugno 2004, n. 1223, che modifica il regolamento (CE) n. 1228/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la data di applicazione di talune disposizioni alla Slovenia (GU L 233, pag. 3; in prosieguo: il «regolamento n. 1223/2004» o il «regolamento impugnato»).

3 — Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 26 giugno 2003, n. 1228, relativo alle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica (GU L 176, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 1228/2003»).

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 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-413/04, Parlamento europeo/Consiglio (Racc. pag. I-11221).

«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. Ai sensi del suo art. 1 il regolamento n. 1228/2003, adottato il 26 giugno 2003 sul fondamento dell'art. 95 CE, mira a stabilire norme eque per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica, rafforzando la concorrenza nel mercato interno dell'energia elettrica e tenendo conto delle caratteristiche dei mercati nazionali e regionali. Il sistema implica, tra l'altro, la definizione di principi armonizzati in materia di assegnazione delle capacità disponibili di interconnessione tra sistemi nazionali di trasmissione. L'art. 6, n. 1

del regolamento fissa principi generali di gestione della congestione ed è redatto nei termini seguenti:

«I problemi di congestione della rete sono risolti con soluzioni non discriminatorie fondate su criteri di mercato che forniscano segnali economici efficienti ai soggetti partecipanti al mercato e ai gestori del sistema di trasmissione. I problemi di congestione della rete sono risolti di preferenza con metodi non connessi alle transazioni, vale a dire metodi che non comportano una selezione tra i contratti di singoli soggetti partecipanti al mercato».

Ai sensi dell'art. 2, n. 2, lett. c), la nozione di «congestione» è intesa come «una situazione in cui una interconnessione che collega reti di trasmissione nazionali non può soddisfare tutti i flussi fisici derivanti dal commercio internazionale richiesto da soggetti partecipanti al mercato, per insufficienza di capacità degli interconnector e/o dei sistemi nazionali di trasmissione interessati». Le norme di dettaglio relative all'attuazione dell'art. 6, n. 1 del regolamento n. 1228/2003 sono contenute negli «Orientamenti in materia di gestione e assegnazione della capacità disponibile di trasmissione sulle linee di interconnessione tra sistemi nazionali», inseriti nell'allegato del regolamento [6]. Il regolamento n. 1228/2003 era applicabile a decorrere dal 1 luglio 2004 (art. 15 del regolamento).

7. Dopo essere venuta a conoscenza, nel corso della procedura di informazione e consultazione, della proposta della Commissione sfociata nell'adozione del regolamento n. 1228/2003, la Repubblica di Slovenia, con lettera 23 giugno 2003, ha informato la Commissione in merito alle previste difficoltà di attuazione del regolamento n. 1228/2003. Il sistema da essa applicato per gestire la congestione alle interconnessioni con l'Austria e l'Italia non potrebbe ritenersi non discriminatorio né basato sul mercato, come richiesto dal regolamento. Conformemente a tale sistema, in caso di congestione, la capacità disponibile viene assegnata franco spese ai richiedenti su base proporzionale. I richiedenti ammessi sono i consumatori sloveni (al confine con l'Austria) e i produttori sloveni di energia elettrica (al confine con l'Italia) che richie-

6 — «1. I metodi che sono applicati dagli Stati membri per la gestione della congestione affrontano la congestione nel breve termine in base a criteri rispondenti alle esigenze di mercato e di efficienza economica e simultaneamente forniscono segnali o incentivi per investimenti efficienti nella rete a livello di produzione nelle località idonee. 2. I gestori del sistema di trasmissione (GST), o, se necessario, gli Stati membri predispongono norme non discriminatorie e trasparenti che descrivono i metodi di gestione della congestione da essi applicati nelle singole circostanze. Queste norme, unitamente alle norme di sicurezza, sono presentate in documenti disponibili pubblicamente. 3. La diversità di trattamento riservata ai vari tipi di transazioni commerciali transfrontaliere, che si tratti di contratti fisici bilaterali o offerte su mercati esteri organizzati, è mantenuta al minimo in sede di definizione delle regole di metodi specifici di gestione della congestione. Il metodo di assegnazione di una capacità di trasmissione scarsa deve essere trasparente. Deve essere comprovato che le differenze di trattamento riservate alle transazioni non sono tali da provocare distorsioni o ostacoli allo sviluppo della concorrenza. 4. I segnali di prezzo forniti dal sistema di gestione della congestione sono differenziati per direzione dei flussi».

dano un minimo di 1 MW (disposizione che esclude di fatto i piccoli consumatori, in particolare i nuclei familiari).

8. La Slovenia rileva che, per quanto riguarda l'interconnessione con l'Austria, l'assegnazione proporzionale si è risolta nell'assegnazione di capacità a consumatori industriali di grandi dimensioni a forte consumo di energia situati nel nord del paese, in particolare produttori di alluminio e acciaio. Se la capacità fosse assegnata sulla base dei meccanismi di mercato, le società in questione vedrebbero crescere i loro costi di produzione il che le renderebbe a breve termine non competitive e metterebbe in pericolo l'attuazione del loro processo di ristrutturazione, attualmente nella fase finale. Per quanto riguarda l'interconnessione con l'Italia, l'assegnazione consente ai produttori di elettricità sloveni di vendere parte della loro produzione sul mercato italiano e di beneficiare del fatto che il prezzo dell'elettricità è più elevato in Italia. Qualora la capacità non fosse più assegnata franco spese, ma a prezzi di mercato, il costo supplementare sarebbe prossimo all'attuale differenza di prezzo tra il mercato italiano e quello sloveno. Un produttore in particolare – il più importante produttore di elettricità in Slovenia — deve sopportare costi elevati derivanti dagli investimenti nella tutela ambientale, necessari per rispettare l'*acquis* CE [7].

7 — Relazione esplicativa alla proposta della Commissione, COM (2004) 309 def., punto 2.

9. La Slovenia ha pertanto chiesto alla Commissione di concederle, conformemente all'art. 57 AA, un periodo di transizione fino al 1° luglio 2007 per dare piena attuazione al regolamento n. 1228/2003.

10. La Commissione europea ha quindi redatto una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla base dell'art. 95 CE diretto a modificare il regolamento n. 1228/2003 in modo da concedere alla Slovenia un periodo transitorio fino al 1° luglio 2007 per quanto riguarda l'applicazione dell'art. 6, n. 1 dello stesso regolamento e delle norme 1-4 contenute nel capitolo intitolato «Generalità» dell'allegato del regolamento. Ciò si è tradotto nell'adozione del regolamento n. 1223/2004 sul fondamento dell'art. 57 AA, anziché dell'art. 95 CE. L'art. 1 del regolamento n. 1223/2004 dispone che all'art. 15 del regolamento n. 1228/2003 è aggiunto il seguente comma:

«Per quanto riguarda le interconnessioni tra la Slovenia e gli Stati membri confinanti, l'articolo 6, paragrafo 1, nonché le norme da 1 a 4 contenute nel capitolo intitolato "Generalità" dell'allegato, si applicano a decorrere dal 1° luglio 2007. Il presente comma si applica esclusivamente alla capacità di interconnessione assegnata dal gestore del sistema di trasmissione sloveno e solo nella misura in cui tale capacità non supera la metà della capacità di interconnessione totale disponibile».

11. Con lettera 9 luglio 2004 indirizzata al Presidente del Parlamento europeo, il Segretario generale del Consiglio ha spiegato che aveva deciso di basare il regolamento 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 il regolamento n. 1228/2003, ossia prima del 1° luglio 2004, data a partire dalla quale doveva essere applicato. L'art. 57 AA non richiede la partecipazione del Parlamento europeo.

IV — Procedimento e conclusioni delle parti

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

— annullare il regolamento n. 1223/2004;

— condannare il Consiglio alle spese.

13. Il Consiglio chiede alla Corte di

— respingere il ricorso;

— condannare il Parlamento europeo alle spese.

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

15. 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.

16. 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 413/04, citata.

V — Sintesi degli argomenti delle parti

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

1. Il Parlamento europeo, sostenuto dalla Commissione

17. Il Parlamento europeo afferma anzitutto che l'art. 57 AA non costituisce il fonda-

mento normativo appropriato per l'adozione del regolamento n. 1223/2004. A suo parere tale regolamento avrebbe dovuto essere adottato conformemente alla normale procedura legislativa sulla base dell'art. 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 nuove deroghe ad atti comunitari.

18. 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 ritenere che l'art. 57 AA, che riguarda solo gli «adattamenti» degli atti comunitari, non è limitato agli atti adottati entro un determinato periodo e richiede una decisione a maggioranza qualificata, possa essere applicato per concedere deroghe ad atti comunitari adottati dopo la data della firma del Trattato di adesione.

19. 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 [8] 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.

20. Poiché il principio fondamentale in materia di adesione è la completa accettazione, da parte dei nuovi Stati membri, dell'*acquis communautaire* 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

8 — 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).

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.

21. 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.

22. 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 certo senso un prolungamento dei negoziati di adesione, in quanto consente ai nuovi Stati membri di chiedere deroghe da 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.

23. 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 necessario o meno 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.

24. Alla luce della diversa formulazione delle due disposizioni citate dell'Atto di adesione, della loro funzione, della loro collocazione nel sistema dell'AA e delle diverse procedure decisionali, emerge che l'art. 57 AA non può essere utilizzato come base per la concessione di 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.

25. 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.

2. Il Consiglio, sostenuto dai governi estone e polacco

26. 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.

27. L'art. 55 AA consente ai nuovi Stati membri di chiedere 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 secondo cui 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.

28. L'art. 57 AA dev'essere considerato 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 stati adeguati nell'Atto di adesione stesso [9]. 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 il regolamento n. 1223/2004 è stato adottato per motivi connessi all'adesione della Slovenia all'Unione europea e che tale adattamento non era stato previsto dall'Atto di adesione. Come enuncia il preambolo del regolamento n. 1223/2004, senza un periodo transitorio, sarebbero compromessi i continui sforzi compiuti dalle industrie slovene a forte consumo di energia per ristrutturarsi e conformarsi all'*acquis* comunitario applicabile alla produzione di energia elettrica. Il regolamento, pertanto, è stato fondato a giusto titolo sull'art. 57 AA. Il Consiglio

9 — 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»).

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.

29. Il Consiglio afferma altresì che, per concedere la deroga richiesta dalla Slovenia, 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 dalla Slovenia nel regolamento n. 1228/2003. Tale deroga poteva essere accordata solo separatamente, sulla base delle pertinenti disposizioni dell'Atto di adesione.

30. 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.

31. Sostanzialmente per gli stessi motivi addotti dal Consiglio, il governo estone sostiene che l'art. 57 AA non costituiva il fondamento normativo appropriato per la deroga concessa alla Slovenia col regolamento n. 1223/2004.

32. 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 essere possibile 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 [10].

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

B — *Secondo motivo di annullamento: motivazione insufficiente*

33. Per quanto riguarda il secondo motivo di annullamento del regolamento n. 1223/2004, il Parlamento europeo deduce che quest'ultimo non è corredato 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' del regolamento controverso. 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 del regolamento controverso.

34. 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 del regolamento controverso enuncia con chiarezza i motivi per cui alla Slovenia è stato concesso un periodo transitorio per l'applicazione del regolamento n. 1228/2003.

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

35. Poiché occorre evitare una situazione di incertezza per gli operatori economici, gli investitori e i lavoratori del settore dell'energia elettrica in Slovenia, il Consiglio, sostenuto dal governo estone, chiede alla Corte, conformemente all'art. 231 CE, nel caso in cui venga accolto il ricorso del Parlamento europeo, di mantenere gli effetti del regolamento n. 1223/2004 fino a quando non venga adottato un nuovo regolamento che lo sostituisca.

36. Anche la Commissione condivide la richiesta del Consiglio e rileva che il semplice annullamento del regolamento controverso porrebbe la Slovenia in una situazione illegittima rispetto al diritto comunitario di cui tale paese non sarebbe responsabile.

37. Il Parlamento europeo osserva che il suo ricorso non riguarda la questione se le deroga concessa alla Slovenia sia giustificata o meno, ma è semplicemente diretto a contestare il fondamento normativo del regolamento controverso. 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 del regolamento n. 1223/2004*

38. Come hanno rilevato sia il Parlamento europeo che il Consiglio, è costante giurisprudenza 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 [11].

39. Nel presente caso la questione fondamentale è se si possa fare ricorso all'art. 57 AA per concedere una deroga quale quella prevista dal regolamento n. 1223/2004. Ciò comporta un esame del campo di applicazione materiale e temporale dell'art. 57 AA.

40. 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).

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

42. L'art. 57 AA costituisce il fondamento su 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 delibera-

11 — 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).

zione 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).

43. 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 dei provvedimenti.

44. 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 un nuovo Stato membro un elemento dell'*acquis communautaire* al fine di concedere a detto Stato 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.

45. Nella sentenza EHLASS [12] 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 [13]. 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 modificazioni non possono pertanto essere fondate sull'art. 169 dell'Atto» [14]. 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» [15].

46. Tali osservazioni implicano necessariamente che la nozione di «adattamenti», che a

12 — Citata alla nota 9.

13 — 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).

14 — Citata alla nota 9, punto 14.

15 — Punto 19.

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.

47. 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.

48. 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 peraltro 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 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.

49. Dal momento che il regolamento controverso è stato adottato dopo la data di adesione (1° maggio 2004), si pone anche la questione del campo di applicazione temporale dell'art. 57. In altre parole, tale disposizione può essere utilizzata quale fondamento

normativo dopo la data di adesione, per adattamenti di atti comunitari adottati prima dell'adesione?

50. 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» [16].

51. 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.

52. 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.

53. Considerato che la deroga concessa alla Slovenia 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 suo campo di applicazione ratione materiae, l'inevitabile conclusione è che, in mancanza di altre disposizioni espressamente riferibili a tale situazione specifica, il regolamento controverso avrebbe dovuto essere basato sulla disposizione che costituisce il fondamento normativo del regolamento n. 1228/2003, cioè l'art. 95 CE. A tale proposito, come ha rilevato la Commissione, dopo la firma del Trattato di adesione, la

16 — Citata alla nota 9, punto 18.

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 della Slovenia 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.

54. Può essere vero che, come ha affermato il Consiglio, l'adozione del regolamento controverso mediante la procedura di codecisione prescritta dalle pertinenti disposizioni del Trattato CE sarebbe stata piuttosto macchinosa. Seguendo tale procedura, la necessaria modifica del regolamento n. 1228/2003 sarebbe stata realizzata solo in una fase molto più avanzata, determinando un prolungato periodo di incertezza giuridica per il settore sloveno dell'energia elettrica e una situazione per cui la Slovenia 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.

55. 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 [17]. 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 [18]. A mio parere tale adeguamento del più recente Atto di adesione evidenzia solo che l'art. 57 AA non può essere preso a fondamento per la concessione di deroghe temporanee. A questo proposito, è significativo il fatto che, per consentire la concessione di deroghe, non si è proceduto ad

17 — Citato alla nota 8.

18 — 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).

adeguare all'art. 57 AA il campo di applicazione ratione materiae della disposizione ad esso parallela, 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.

56. 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 [19]. 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.

57. Poiché l'art. 57 AA non può costituire il fondamento normativo del regolamento controverso, 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 lex specialis rispetto alle disposizioni del Trattato CE non è più pertinente e non richiede un'ulteriore analisi.

58. Infine il Consiglio e il governo polacco osservano che la passata prassi legislativa offre vari esempi di deroghe temporanee basate sulle disposizioni di precedenti atti di

19 — 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».

adesione parallele all'art. 57 AA [20]. 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 le disposizioni quali l'art. 57 AA non possono essere applicate per apportare modifiche ad atti comunitari [21], dovrebbe risultare ben chiaro che la prassi di concedere deroghe in forza di tale disposizione era giuridicamente azzardata.

59. Concludo pertanto che, poiché l'art. 57 AA non costituisce il fondamento normativo appropriato per il regolamento n. 1223/2004, quest'ultimo è stato adottato in violazione di un requisito procedurale essenziale ai sensi dell'art. 230 CE e va quindi annullato.

20 — V., ad es., 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).

21 — Citata alla nota 9, punto 14.

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

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

C — *Sul mantenimento degli effetti del regolamento n. 1223/2004*

61. Il Consiglio ha chiesto che, nel caso in cui la Corte decida di annullare il regolamento controverso, 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 del regolamento controverso e non il suo contenuto.

62. Dal momento che la sostanza del regolamento n. 1223/2004 non è contestata dal ricorrente e il semplice annullamento del regolamento 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 Slovenia, sussistono motivi sufficienti per accogliere la richiesta del Consiglio e mantenere gli effetti del regolamento n. 1223/2004.

VII — Conclusione

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

— annullare il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 28 giugno 2004, n. 1223, che modifica il regolamento (CE) n. 1228/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la data di applicazione di talune disposizioni alla Slovenia;

— mantenere gli effetti del regolamento annullato;

— 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.