



HIGHLIGHT

UNA BASE GIURIDICA “ONNICOMPRENSIVA” PER L’ADOZIONE DI MISURE SPECIFICHE NEI CONFRONTI DELLE REGIONI ULTRAPERIFERICHE. IN MARGINE ALLA SENTENZA SUL CASO *MAYOTTE*

M. EUGENIA BARTOLONI*

KEYWORDS: Outermost Regions – legal basis – application of the Treaties – derogations – scope *ratione materiae*.

Fra i problemi interpretativi che sorgono in relazione all’art. 349 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE)¹ – disposizione che attribuisce all’Unione il potere di adottare misure specifiche dirette ad affrontare le necessità delle regioni c.d. ultraperiferiche (RU) – vi è la questione di delimitare il suo ambito d’applicazione. Appare pacifico che l’art. 349 TFUE autorizzi l’Unione a deliberare provvedimenti specifici che abbiano un nesso e si giustifichino con la situazione socioeconomica strutturale della regione ultraperiferica in questione. Difatti, obiettivo della norma è realizzare una sorta di applicazione differenziata delle norme dell’Unione al fine di attenuare gli svantaggi deri-

* Professore associato di Diritto dell’Unione europea, Seconda Università degli Studi di Napoli, eugenia.bartoloni@unina2.it.

¹ “Tenuto conto della situazione socioeconomica strutturale della Guadalupa, della Guyana francese, della Martinica, della Riunione, di Saint Barthélemy, di Saint Martin, delle Azzorre, di Madera e delle isole Canarie, aggravata dalla loro grande distanza, dall’insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta misure specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati a tali regioni, ivi comprese politiche comuni. Allorché adotta le misure specifiche in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo. Le misure di cui al primo comma riguardano in particolare politiche doganali e commerciali, politica fiscale, zone franche, politiche in materia di agricoltura e di pesca, condizioni di fornitura delle materie prime e di beni di consumo primari, aiuti di Stato e condizioni di accesso ai fondi strutturali e ai programmi orizzontali dell’Unione”.

vanti dalle caratteristiche e dai vincoli specifici della regione in questione e rendere completa la sua integrazione nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'UE.²

Si pone peraltro il problema di determinare la sfera materiale dell'art. 349 TFUE il quale, in termini piuttosto laconici, si limita a indicare che le misure che l'Unione ha il potere di adottare sono "volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati a tali regioni". Non è dunque chiaro, innanzitutto, se i provvedimenti che possono essere deliberati sul fondamento dell'art. 349 TFUE siano esclusivamente diretti a stabilire le condizioni di applicazione del diritto primario o possano anche essere volti ad adattare l'applicazione del diritto derivato. Altrettanto poco agevole è determinare se gli interventi ammessi debbano riguardare solamente una normativa che istituisca una deroga al diritto dell'Unione, oppure si estendano anche a quelle misure che ne differiscano l'applicazione.

Queste, in sostanza, le questioni più problematiche poste dall'art. 349 TFUE e sulle quali la Corte si è dovuta per la prima volta confrontare nella sentenza pronunciata sul caso *Mayotte*.³

A fronte di un'interpretazione della norma assai restrittiva da parte del Parlamento europeo e della Commissione,⁴ ricorrenti nelle cause in questione, la Corte non solo ha stabilito che la nozione di "condizioni di applicazione dei trattati" debba essere intesa nel senso di includere "al contempo le condizioni relative all'applicazione del diritto primario dell'Unione e quelle relative all'applicazione degli atti di diritto derivato adottati sul fondamento di tale diritto primario";⁵ essa ha anche indicato che l'art. 349 TFUE "non circoscrive il potere decisionale del Consiglio a una particolare categoria di misure":⁶ la distinzione, dunque, "tra le deroghe a disposizioni del diritto dell'Unione, da un lato, e i meri rinvii della loro applicabilità, dall'altro, non trova alcun riscontro nella formulazione del citato articolo".⁷

Questa conclusione determina una serie di conseguenze non prive di rilievo. Su tre, in particolare, è rivolta l'attenzione di queste brevi riflessioni.

² V. I. OMARIEE, *Specific Measures for the Outermost Regions after the Entry into Force of the Lisbon Treaty*, in D. KOCHENOV (ed.), *EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2011, p. 135 *et seq.*; J. ZILLER, *Outermost Regions, Overseas Countries and Territories and Others after the Entry into Force of the Lisbon Treaty*, in D. KOCHENOV (ed.), *ivi*, p. 81 *et seq.*; F.D. MURRAY, *The European Union and Member State Territories: A New Legal Framework Under the EU Treaties*, The Hague: TMC Asser Press, 2012, p. 89 *et seq.*

³ Corte di giustizia, sentenza del 15 dicembre 2015, cause riunite da C-132/14 a C-136/14, *Parlamento europeo e Commissione c. Consiglio*.

⁴ *Ivi*, in particolare, par. da 21 a 45.

⁵ *Ivi*, par. 72.

⁶ *Ivi*, par. 81.

⁷ *Ivi*, par. 83.

Innanzitutto, stabilendo che l'art. 349 TFUE non circoscrive il potere decisionale del Consiglio a particolari categorie di misure, la Corte non fornisce alcuna indicazione sull'ampiezza della competenza dell'Unione in materia, salvo il fatto che essa è finalizzata ad ovviare agli svantaggi strutturali di cui soffrono le regioni ultraperiferiche. In altre parole, l'art. 349 TFUE viene inteso dalla Corte come una disposizione atta a conferire all'Unione poteri materialmente non determinati, bensì esclusivamente determinabili in relazione ad un criterio di ordine finalistico. Salvo il generico, e peraltro non esaustivo, riferimento del secondo comma alla materia doganale, commerciale e fiscale, alle politiche in materia di agricoltura e pesca, agli aiuti di Stato e alle condizioni di accesso ai fondi strutturali, ecc., le misure che possono essere adottate sono pertanto definite genericamente come l'insieme delle azioni tese a ridurre la condizione di svantaggio socioeconomico delle RU. In questa prospettiva, insomma, l'art. 349 TFUE conferirebbe all'Unione poteri funzionali il cui campo materiale d'estensione comprenderebbe l'insieme delle competenze materiali attribuite all'Unione dai Trattati e dal diritto derivato. Difficile non scorgere un'analogia con la ricostruzione prospettata dalla Corte di giustizia nella sentenza *Demirel* a proposito della portata materiale della competenza attribuita all'Unione dall'art. 217 TFUE (ex art. 310 TCE).⁸ Anche in quel caso, la Corte ha prospettato l'utilizzazione dell'insieme delle competenze dell'Unione per la realizzazione di un obiettivo dell'azione dell'Unione, nel caso specifico la stipula di un accordo di associazione.

In secondo luogo, la conclusione della Corte secondo cui l'art. 349 TFUE consente l'utilizzo di tutta la gamma delle competenze dell'Unione determina l'ulteriore conseguenza che le specifiche basi giuridiche di settore, pertinenti per fondare singole e determinate misure materiali, sono sistematicamente sostituite dall'art. 349 TFUE allorché sia necessario realizzare interventi di sostegno nei confronti delle RU. Questa sorta di sostituzione comporta il ricorso ad una procedura che concentra il potere decisionale nelle mani del Consiglio,⁹ a discapito dunque del ricorso, nella maggior parte dei casi, alla procedura legislativa ordinaria la quale, come è noto, è divenuta quella più utilizzata nell'ambito delle politiche materiali. Ne consegue che il pieno coinvolgimento che il Parlamento europeo ha nell'ambito di quest'ultima procedura viene così sostituito, in conseguenza dell'applicazione dell'art. 349 TFUE, da una sua partecipazione al procedimento decisionale senza alcun dubbio meno incisiva, la quale si risolve in una mera consultazione.

Infine, ci si può chiedere se l'ampia portata dell'art. 349 TFUE, così come interpretato dalla Corte, comporti l'ulteriore conseguenza di consentire all'Unione di esercitare

⁸ Corte di giustizia, sentenza del 30 settembre 1987, causa 12/86, *Meryem Demirel c. Comune di Schwabisch Gmund*.

⁹ Questa ipotesi si realizza anche quando le misure sono adottate secondo una procedura legislativa speciale. V., su questo punto, il primo paragrafo dell'art. 349.

non solo le competenze delle quali essa già dispone, ma anche di attrarre nell'ambito della sua azione qualsiasi misura che ricada, in qualche modo, nell'ambito d'applicazione dei Trattati. Poiché sulla base dell'art. 349 TFUE l'Unione avrebbe il potere di adottare qualsiasi misura idonea a ridurre gli svantaggi socioeconomici della RU, non appare irragionevole ipotizzare che questa ampia competenza possa essere interpretata nel senso di una generale attribuzione all'Unione del potere di adottare misure che ricadono nell'ambito d'applicazione dei Trattati, a prescindere dall'articolazione interna di competenze tra Unione e Stati membri. Sarebbe cioè sufficiente che una misura rientrando nell'ambito di competenza dell'Unione, espressa o implicita, attuale o potenziale, sia strumento per attenuare gli svantaggi della RU, perché possa essere attivata la competenza attribuita all'Unione dall'art. 349 TFUE. Ciò potrebbe comportare che l'articolo in questione trovi applicazione anche rispetto a materie che, pur rientrando *ratione materiae* nell'ambito dei Trattati, non siano state oggetto di regolamentazione da parte dell'Unione, ma da parte degli Stati membri.

In definitiva, l'idea che le complessive indicazioni della Corte sembrano suggerire è che l'art. 349 TFUE conferisca al Consiglio, pur in relazione ad un obiettivo limitato – cioè l'effettiva e piena integrazione delle RU nel tessuto normativo, economico e sociale dell'Unione – una competenza assai pronunciata, idonea a toccare tutti i settori disciplinati dai Trattati. Una norma, peraltro, che, autorizzando una sorta di applicazione differenziata, attenuata e specifica delle regole comuni, non è preordinata a rendere il vincolo delle RU con l'Unione meno intenso; piuttosto, nell'attuare un adattamento "a tutto tondo" dell'ordinamento dell'Unione alle particolari esigenze di queste regioni ultraperiferiche, è, al contrario, volta a rafforzare ed incoraggiare il percorso d'integrazione.