



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
NILS WAHL
presentate il 25 giugno 2015¹

Cause riunite C-132/14, C-133/14, C-134/14, C-135/14 e C-136/14

**Parlamento europeo (cause C-132/14 e C-136/14)
e
Commissione europea (cause da C-133/14 a C-135/14)
contro**

Consiglio dell'Unione europea

«Ricorso di annullamento — Regolamento (UE) n. 1385/2013 — Direttiva 2013/62/UE — Direttiva 2013/64/UE — Base giuridica — Articolo 349 TFUE — Ambito di applicazione — Regioni ultraperiferiche — Modifica dello status di Mayotte»

1. Nel presente gruppo di procedimenti, il Parlamento e la Commissione chiedono alla Corte di annullare il regolamento n. 1385/2013² e la direttiva 2013/64³. Inoltre, la Commissione chiede che sia annullata anche la direttiva 2013/62⁴ (in prosieguo, congiuntamente: le «misure controverse»). La questione sollevata in tale contesto è se le misure controverse siano state adottate ricorrendo al fondamento normativo appropriato.

2. Il problema centrale nei casi in esame è il seguente: qual è la portata dell'articolo 349 TFUE? Tale questione è sorta a seguito della modifica dello status di Mayotte ai sensi del diritto dell'Unione. Dopo un referendum locale tenutosi nel 2009, le isole che costituiscono l'arcipelago di Mayotte hanno proseguito il loro processo di integrazione nella Repubblica francese e il 31 marzo 2011 sono divenute un dipartimento e regione d'oltremare. Su richiesta della Repubblica francese, il Consiglio europeo ha deciso di modificare lo status di Mayotte a partire dal 1° gennaio 2014, da paese e territorio d'oltremare (in prosieguo: «PTOM») a regione ultraperiferica (in prosieguo: «RU»)⁵.

3. Tuttavia, in tale contesto è sorta una controversia tra istituzioni in ordine alle misure controverse adottate in occasione di tale modifica di status. Il Consiglio, che non condivideva le basi giuridiche settoriali proposte per le misure controverse, ha deciso di adottarle sul fondamento dell'articolo 349 TFUE. Si pone ora la questione se il Consiglio potesse agire in tal modo, alla quale, come si vedrà, ritengo che si debba rispondere in senso affermativo.

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Regolamento (UE) n. 1385/2013 del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica i regolamenti del Consiglio (CE) n. 850/98 e (CE) n. 1224/2009, e i regolamenti (CE) n. 1069/2009, (UE) n. 1379/2013 e (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio in conseguenza della modifica dello status, nei confronti dell'Unione europea, di Mayotte (GU L 354, pag. 86) (in prosieguo: il «regolamento»).

3 — Direttiva 2013/64/UE del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica le direttive del Consiglio 91/271/CEE e 1999/74/CE e le direttive 2000/60/CE, 2006/7/CE, 2006/25/CE e 2011/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio in conseguenza della modifica dello status, nei confronti dell'Unione europea, di Mayotte (GU L 353, pag. 8) (in prosieguo: la «direttiva orizzontale»).

4 — Direttiva 2013/62/UE del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica la direttiva 2010/18/UE che attua l'accordo quadro riveduto in materia di congedo parentale concluso da BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP e CES in conseguenza della modifica dello status, nei confronti dell'Unione europea, di Mayotte (GU L 353, pag. 7) (in prosieguo: la «mini-direttiva»).

5 — Decisione 2012/419/UE del Consiglio europeo, dell'11 luglio 2012, che modifica lo status, nei confronti dell'Unione europea, di Mayotte (GU L 204, pag. 131).

I – Ambito normativo

A – Disposizioni pertinenti del Trattato applicabili e abrogate

4. A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, l'articolo 227, paragrafo 2, del Trattato CE, disponeva quanto segue:

«Per quanto riguarda i dipartimenti francesi d'oltremare, le disposizioni particolari e generali del presente trattato riguardanti:

- la libera circolazione delle merci,
- l'agricoltura, escluso l'articolo 40, paragrafo 4, [del Trattato CE]
- la liberalizzazione dei servizi,
- le regole di concorrenza,
- le misure di salvaguardia contemplate dagli articoli 109H, 109I e 226 [del Trattato CE],
- le istituzioni,

sono applicabili fin dall'entrata in vigore del presente trattato.

Le condizioni di applicazione delle altre disposizioni del presente trattato saranno definite al più tardi entro due anni dalla entrata in vigore di esso, mediante decisioni del Consiglio, che delibera all'unanimità su proposta della Commissione.

Le istituzioni della Comunità vigileranno, nel quadro delle procedure contemplate dal presente trattato e in particolare dall'articolo 226 [del Trattato CE], a che sia consentito lo sviluppo economico e sociale di tali regioni».

5. A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, l'articolo 227, paragrafo 2, CE è stato sostituito dall'articolo 299, paragrafo 2, CE, che così disponeva:

«Le disposizioni del presente trattato si applicano ai dipartimenti francesi d'oltremare, alle Azzorre, a Madera e alle isole Canarie.

Tuttavia, tenuto conto della situazione socioeconomica strutturale dei dipartimenti francesi d'oltremare, 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, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta misure specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione del presente trattato a tali regioni, ivi comprese politiche comuni.

Il Consiglio, all'atto dell'adozione delle pertinenti misure di cui al secondo comma, prende in considerazione settori quali 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 della Comunità.

Il Consiglio adotta le misure di cui al secondo comma tenendo conto delle caratteristiche e dei vincoli specifici delle regioni ultraperiferiche senza compromettere l'integrità e la coerenza dell'ordinamento giuridico comunitario, ivi compresi il mercato interno e le politiche comuni».

6. A seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'articolo 299 CE è stato sostituito dagli articoli 349 TFUE e 355 TFUE nonché, nella sostanza, dall'articolo 52 TUE. Quest'ultima disposizione così recita:

«1. I trattati si applicano al Regno del Belgio, alla Repubblica di Bulgaria, alla Repubblica ceca, al Regno di Danimarca, alla Repubblica federale di Germania, alla Repubblica di Estonia, all'Irlanda, alla Repubblica ellenica, al Regno di Spagna, alla Repubblica francese, alla Repubblica italiana, alla Repubblica di Cipro, alla Repubblica di Lettonia, alla Repubblica di Lituania, al Granducato del Lussemburgo, alla Repubblica di Ungheria, alla Repubblica di Malta, al Regno dei Paesi Bassi, alla Repubblica d'Austria, alla Repubblica di Polonia, alla Repubblica portoghese, alla Romania, alla Repubblica di Slovenia, alla Repubblica slovacca, alla Repubblica di Finlandia, al Regno di Svezia e al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

2. Il campo di applicazione territoriale dei trattati è precisato all'articolo 355 [TFUE]».

7. L'articolo 349 TFUE, come modificato dalla decisione 2012/419/UE del Consiglio europeo, dispone quanto segue:

«Tenuto conto della situazione socioeconomica strutturale della Guadalupa, della Guyana francese, della Martinica, di Mayotte, 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.

Il Consiglio adotta le misure di cui al primo comma tenendo conto delle caratteristiche e dei vincoli specifici delle regioni ultraperiferiche senza compromettere l'integrità e la coerenza dell'ordinamento giuridico dell'Unione, ivi compresi il mercato interno e le politiche comuni».

8. L'articolo 355, paragrafo 1, TFUE, come modificato dalla decisione del Consiglio europeo 2012/419/UE, così recita:

«Oltre alle disposizioni dell'articolo 52 del [TUE] relativo al campo di applicazione territoriale dei trattati, si applicano le disposizioni seguenti:

1. Le disposizioni dei trattati si applicano alla Guadalupa, alla Guyana francese, alla Martinica, a Mayotte, alla Riunione, a Saint Barthélemy, a Saint Martin, alle Azzorre, a Madera e alle isole Canarie, conformemente all'articolo 349 [TFUE]».

B – *Le misure controverse*

9. Ai fini dei presenti procedimenti, è sufficiente rilevare quanto segue.

10. In sostanza, il *regolamento* modifica cinque diversi regolamenti. Mentre l'articolo 1, punto 1, aggiunge Mayotte all'elenco dei corpi idrici marittimi che possono essere assoggettati alle disposizioni dell'Unione intese a preservare le risorse di pesca, l'articolo 1, punto 2, vieta l'uso delle reti a circuizione su banchi di tonni e scomberoidi nelle acque più prossime a detto arcipelago. L'articolo 2 rinvia al 31 dicembre 2021 il termine di trasposizione di talune norme dell'Unione relative all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (in prosieguo: «OCMPA») in materia di etichettatura dei prodotti della pesca. Le disposizioni derogatorie dell'articolo 3, punti 1 e 2, rinviano rispettivamente al 31 dicembre 2025 e al 31 dicembre 2021 l'applicazione di talune regole della politica comune della pesca (in prosieguo: la «PCP») concernenti la capacità di pesca e il registro della flotta, mentre l'articolo 3, punto 3, inserisce alcune voci relative a Mayotte in un elenco indicante i massimali di capacità di pesca. L'articolo 4 rinvia al 1° gennaio 2021 l'applicazione a Mayotte di talune norme concernenti la trasformazione dei sottoprodotti di origine animale e dei prodotti derivati. Infine, l'articolo 5, da un lato, rinvia al 31 dicembre 2021 l'obbligo per la Repubblica francese di applicare una serie di norme di attuazione della PCP in relazione a Mayotte, dall'altro, impone anche a detto Stato membro di istituire un regime provvisorio di controllo entro il 30 settembre 2014.

11. La *direttiva orizzontale* rinvia sostanzialmente l'applicazione a Mayotte di una serie di disposizioni contenute in sei diverse direttive concernenti varie politiche, quali la politica idrica, il trattamento delle acque reflue urbane, le acque di balneazione, la protezione delle galline ovaiole, la salute e la sicurezza con riguardo alle radiazioni ottiche artificiali, nonché i diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera. La decorrenza degli obblighi previsti da tali direttive viene rinviata a date successive, variabili tra il 1° gennaio 2014 e il 31 dicembre 2031.

12. La mini-direttiva, dal suo canto, concede alla Repubblica francese, in relazione a Mayotte, un termine supplementare per conformarsi alle norme dell'Unione in materia di congedo parentale. Tale termine scadrà il 31 dicembre 2018.

II – Fatti

13. Il 13 giugno 2013, in seguito all'adozione della decisione del Consiglio europeo 2012/419/UE, la cui entrata in vigore era fissata al 1° gennaio 2014, la Commissione ha presentato al legislatore dell'Unione tre proposte dirette a modificare taluni atti di diritto derivato.

14. La proposta della Commissione, che sarebbe successivamente divenuta il regolamento, era basata sugli articoli 43, paragrafo 2, TFUE e 168, paragrafo 4, lettera b), TFUE. La proposta relativa alla direttiva orizzontale era fondata sugli articoli 43, paragrafo 2, TFUE, 114 TFUE, 153, paragrafo 2, TFUE, 168 TFUE e 192, paragrafo 1, TFUE. Infine, la proposta all'origine della mini-direttiva era basata sull'articolo 155, paragrafo 2, TFUE.

15. Pertanto, le proposte della Commissione facevano tutte riferimento a basi giuridiche settoriali. Ad eccezione dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, tali basi giuridiche prevedevano la procedura legislativa ordinaria e la consultazione del Comitato economico e sociale (nonché, in alcuni casi, anche del Comitato delle regioni).

16. Tuttavia, durante l'iter legislativo, il Consiglio ha deciso di modificare il fondamento normativo delle tre misure facendo riferimento all'articolo 349 TFUE.

17. Per quanto concerne la direttiva orizzontale e il regolamento, il Parlamento ha suggerito di aggiungere l'articolo 349 TFUE alle basi settoriali proposte inizialmente. Pertanto, per quanto riguarda queste due misure, lo stesso Parlamento riteneva di agire non in via consultiva, bensì in qualità di colegislatore.

18. Nondimeno, il 17 dicembre 2013, il Consiglio ha adottato le misure controverse, ritenendo di avere acquisito il necessario parere del Parlamento sulle proposte.

III – Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

19. Con atti introduttivi depositati il 21 marzo 2014, i ricorrenti hanno promosso i presenti procedimenti. Nella causa C-132/14, il Parlamento conclude che la Corte voglia:

- annullare il regolamento;
- condannare il Consiglio alle spese.

20. Nella causa C-133/14, la Commissione conclude che la Corte voglia:

- annullare la direttiva orizzontale;
- mantenere gli effetti della direttiva orizzontale fino all'entrata in vigore di una nuova direttiva basata su basi giuridiche appropriate;
- condannare il Consiglio alle spese.

21. Nella causa C-134/14, la Commissione conclude che la Corte voglia:

- annullare la mini-direttiva;
- mantenere gli effetti della mini-direttiva fino all'entrata in vigore di una nuova direttiva basata su basi giuridiche appropriate;
- condannare il Consiglio alle spese.

22. Nella causa C-135/14, la Commissione conclude che la Corte voglia:

- annullare il regolamento;
- mantenere gli effetti del regolamento fino all'entrata in vigore di un nuovo regolamento basato su basi giuridiche appropriate;
- condannare il Consiglio alle spese.

23. Nella causa C-136/14, il Parlamento conclude che la Corte voglia:

- annullare la direttiva orizzontale;
- condannare il Consiglio alle spese.

24. Con ordinanza del presidente della Corte del 28 aprile 2014, le cinque cause sono state riunite ai fini della fase scritta e orale del procedimento e della sentenza. Nella sua memoria comune depositata il 17 giugno 2014, il Consiglio chiede che la Corte voglia:

- respingere integralmente i ricorsi del Parlamento e della Commissione;
- condannare il Parlamento e la Commissione alle spese.
- in subordine, nel caso in cui la Corte annulli le misure controverse, mantenerne gli effetti fino all'adozione di un nuovo atto sostitutivo basato sui fondamenti normativi appropriati indicati dalla Corte.

25. Con ordinanza del presidente della Corte del 29 luglio 2014, il Regno di Spagna, la Repubblica francese e la Repubblica portoghese sono stati autorizzati ad intervenire a sostegno del Consiglio.

26. All'udienza tenutasi il 21 aprile 2015 hanno presentato osservazioni orali il Parlamento, la Commissione e il Consiglio, nonché i tre intervenienti.

IV – Argomenti delle parti e degli intervenienti

27. A sostegno dei loro ricorsi di annullamento delle misure controverse, il Parlamento e la Commissione deducono il medesimo motivo unico, ossia la scelta errata della base giuridica da parte del Consiglio. Tuttavia, il Parlamento e la Commissione non concordano sulla portata dell'articolo 349 TFUE.

28. Il *Parlamento* sostiene che l'articolo 349 TFUE consente solo di adottare misure specifiche che riguardino direttamente le RU e mirino a porre rimedio agli svantaggi derivanti dalle caratteristiche e dai vincoli specifici delle regioni in questione. Tali misure devono quindi presentare un nesso con la situazione economica e/o sociale della RU considerata. Per converso, l'articolo 349 TFUE non potrebbe costituire la base di misure rientranti nell'ambito di una politica dell'Unione che non siano intese ad adattare la normativa dell'Unione ai suddetti vincoli. Una misura che riguardi una RU non rientra automaticamente, per questo solo fatto, nella sfera di applicazione dell'articolo 349 TFUE. Secondo il Parlamento, le misure specifiche, pur potendo configurarsi sia come provvedimenti generali che come provvedimenti ad hoc, devono conferire alle RU collegate alla loro specifica situazione e non possono limitarsi a rinviare l'applicazione di talune disposizioni del diritto dell'Unione. Il Parlamento sostiene che un rinvio non adatta il diritto dell'Unione alle condizioni particolari della RU, ma ne garantisce semmai la piena applicazione a una data successiva.

29. Nello specifico, il Parlamento ammette che il Consiglio poteva legittimamente ricorrere all'articolo 349 TFUE in relazione agli articoli 3, punti 1 e 2, e 5 del regolamento. Per il resto, esso sostiene, in primo luogo, che lo scopo e il contenuto degli articoli 1, 2 e 3, punto 3, del regolamento si ricollegano più alla PCP di cui all'articolo 43 TFUE che non all'articolo 349 TFUE. In secondo luogo, l'articolo 4 del regolamento, che si limita a posticipare l'applicazione di talune disposizioni relative alla trasformazione dei sottoprodotti animali, a suo parere non potrebbe essere validamente adottato sulla base dell'articolo 349 TFUE, anziché su quella dell'articolo 168, paragrafo 4, lettera b), TFUE. Pertanto, il Parlamento sostiene che il regolamento avrebbe dovuto essere adottato sul fondamento degli articoli 43, paragrafo 2, TFUE, 168, paragrafo 4, TFUE e 349 TFUE. Inoltre, il Parlamento afferma che il Consiglio non poteva adottare la direttiva orizzontale sulla base dell'articolo 349 TFUE, né da solo, né congiuntamente ad altre norme giuridiche, in quanto, a suo parere, le disposizioni di detta direttiva posticiperebbero sostanzialmente taluni obblighi della Repubblica francese in relazione a Mayotte. Le deroghe di questo tipo sarebbero pertinenti, secondo il Parlamento, solo per le regioni chiamate a conformarsi a nuovi standard.

30. La *Commissione* sostiene che il Consiglio non poteva ricorrere all'articolo 349 TFUE, in quanto le misure controverse non derogano ai trattati, ma si limitano a modificare il diritto derivato dell'Unione, il che non sarebbe consentito da detta disposizione. Le misure controverse avrebbero quindi dovuto essere adottate sul fondamento delle basi settoriali proposte inizialmente. La tesi della Commissione troverebbe sostegno nel tenore letterale dell'articolo 349 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 355, paragrafo 1, TFUE, nel sistema di basi giuridiche del Trattato FUE e nell'origine dell'articolo 349 TFUE.

31. Nello specifico, la Commissione sostiene che l'uso dell'espressione «in particolare» nel testo dell'articolo 349 TFUE implica che tale disposizione ricomprende qualsiasi misura specifica adottata in deroga ai trattati, a prescindere dalla circostanza che la misura in questione stabilisca specifiche «condizioni di applicazione dei trattati». Pertanto, il combinato disposto degli articoli 349 TFUE e 355, paragrafo 1, TFUE consentirebbe al Consiglio di derogare alle «disposizioni dei trattati». La Commissione sostiene che gli atti delle istituzioni si applicano esclusivamente entro i limiti di cui all'articolo 355 TFUE. Salvo che sia diversamente stabilito, tali atti non si applicano alle RU. Quanto al sistema di basi giuridiche del Trattato FUE, la Commissione afferma che gli aiuti di Stato concessi alle RU in considerazione dei fattori menzionati all'articolo 349 TFUE sono sempre stati autorizzati in forza dell'articolo 88 CE, e non dell'articolo 299 CE. L'attuale formulazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE, che richiama l'articolo 349 TFUE, tradurrebbe tale tesi in diritto positivo. Secondo la Commissione, le misure controverse riguardano questioni transitorie, più che i fattori «permanenti» elencati all'articolo 349 TFUE. A tale proposito, esso afferma che le basi settoriali consentono già di adottare siffatti provvedimenti e rileva che agli Stati membri aderenti sono sempre stati concessi periodi transitori per conformarsi all'acquis dell'Unione. Per quanto attiene specificamente al regolamento, la Commissione sostiene che l'articolo 1 di detto regolamento modifica le aree soggette a conservazione nell'ambito della PCP, la maggior parte delle quali non presenta alcun nesso con le RU. Infine, l'evoluzione storica dell'articolo 349 TFUE avvalorerebbe la tesi secondo cui, a differenza dell'articolo 227, paragrafo 2, del Trattato CE, oltre ad aggiungere alcuni territori spagnoli e portoghesi all'elenco delle RU, gli articoli 299, paragrafo 2, CE e 349 TFUE consentono al Consiglio di derogare al diritto primario nel suo complesso.

32. Il *Consiglio* sostiene che l'articolo 349 TFUE costituisce una *lex specialis* dalla portata geografica circoscritta che prevale sulle altre basi giuridiche ogniqualvolta il legislatore dell'Unione intenda adottare misure specifiche che mirino realmente a tenere conto della situazione svantaggiata delle RU, sempre che tali misure siano necessarie, proporzionate ed esattamente determinate. Il Consiglio fa valere che il testo dell'articolo 349 TFUE gli concede la necessaria flessibilità quanto a natura, contenuto e forma delle misure specifiche in questione – quali le deroghe provvisorie a un termine più breve o più lungo – e che la nozione di «trattati» include gli atti delle istituzioni. Ciò sarebbe confermato, a suo parere, dall'evoluzione storica dell'articolo 349 TFUE e dal tenore della medesima disposizione, che fa riferimento alle «zone franche» e all'accesso ai «programmi orizzontali dell'Unione». Il Consiglio afferma che non vi sono motivi per imporre l'utilizzo di basi giuridiche settoriali. Una simile imposizione rischierebbe di compromettere l'efficacia dell'articolo 349 TFUE e sarebbe in contrasto con la giurisprudenza.

33. In risposta al Parlamento, il Consiglio nega che l'articolo 349 TFUE non possa servire da base giuridica per l'adozione di provvedimenti di rinvio: la distinzione tra deroghe provvisorie e permanenti sarebbe artificiosa e, in pratica, inattuabile. Il Consiglio sostiene inoltre che lo scopo del regolamento e della direttiva consiste nel fornire sostegno a Mayotte conformemente alle disposizioni dell'articolo 349 TFUE. Esso si oppone alla tesi secondo cui sarebbe possibile concedere tali significativi rinvii a qualsiasi regione di uno Stato membro. Inoltre, il Consiglio afferma che l'espressione «tenendo conto» di cui all'articolo 349 TFUE non implica che le misure specifiche in questione debbano essere dirette a porre rimedio alla situazione sfavorevole delle RU. Il Consiglio afferma inoltre che, ammesso che gli articoli 1, punto 1, e 3, punto 3, del regolamento siano accessori

alle disposizioni principali di cui agli articoli 1, punto 2, e 3, punto 1, del medesimo regolamento, l'articolo 349 TFUE costituisce il «centro di gravità» di entrambe le misure contestate dal Parlamento. In ogni caso, il Consiglio non vede come le diverse disposizioni di dette misure possano essere indissolubilmente collegate così da consentire, in via eccezionale, il ricorso a molteplici basi giuridiche.

34. Quanto a taluni argomenti della Commissione, il Consiglio deduce che essa sottovaluta l'importanza dell'evoluzione storica dell'articolo 349 TFUE. La nozione di «misure specifiche» includerebbe, secondo il Consiglio, una misura pensata specificamente per le RU di tipo del tutto nuovo. Pur senza contestare l'affermazione secondo cui in passato la Commissione ha adottato decisioni in materia di aiuti di Stato in relazione alle RU, il Consiglio ribatte che tali decisioni costituiscono semplicemente un'applicazione del Trattato e non giustificano un approccio analogo in altri settori, e che, inoltre, gli aiuti di Stato sono espressamente menzionati all'articolo 349, secondo comma, TFUE. Con specifico riferimento alla mini-direttiva, il Consiglio sostiene che essa rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 349 TFUE e non in quello delle basi settoriali proposte dalla Commissione.

35. Il *governo portoghese* osserva che, a prescindere dalla durata, una deroga è una deroga. Secondo detto governo, benché dall'articolo 349, terzo comma, TFUE, risulti che il Consiglio non può adottare deroghe permanenti, la distinzione tra deroghe permanenti e provvisorie non troverebbe fondamento nel tenore letterale dell'articolo 349 TFUE. Detto governo concorda con il Consiglio che l'articolo 349 TFUE rende irrilevante – fino al punto di escluderlo – il ricorso ad altre basi giuridiche.

36. Il *governo spagnolo* sottolinea, tra l'altro, l'impiego dell'espressione «in particolare» nel testo dell'articolo 349 TFUE e il fatto che, con il Trattato di Lisbona, l'articolo 349 TFUE è stato separato dall'articolo 355, paragrafo 1, TFUE. Detto governo aggiunge poi che il riferimento, contenuto nell'articolo 349 TFUE, alla procedura legislativa speciale presuppone che quest'ultima sia applicabile per modificare il diritto derivato. Inoltre, se l'articolo 349 TFUE può essere utilizzato per adattare l'applicazione del diritto primario alle regioni in questione, a suo parere ciò dovrebbe valere a fortiori anche per le misure provvisorie o transitorie.

37. In risposta alla Commissione, il *governo francese* afferma, in primo luogo, che l'ambito di applicazione territoriale del diritto derivato dell'Unione è stabilito dall'articolo 52 TUE e dall'articolo 355 TFUE. In secondo luogo, esso sostiene che varie disposizioni di diritto primario, quale l'articolo 19 TUE, utilizzano la nozione di «trattati» in senso ampio. In terzo luogo, sottolineando la formulazione ampia e l'evoluzione storica dell'articolo 349 TFUE, il suddetto governo suggerisce che detta disposizione andrebbe interpretata estensivamente. A suo parere, il Consiglio dovrebbe ricorrere all'articolo 349 TFUE in quanto *lex specialis* ogniqualvolta intenda adottare misure specifiche concernenti le RU. In quarto luogo, sostiene che la concessione di un differimento può essere effettivamente diretta a porre rimedio alle difficoltà economiche e/o sociali con cui le RU sono confrontate, e che alcune delle norme di rinvio (quali gli articoli da 3 a 5 del regolamento nonché gli articoli 1, 2 e 5 della direttiva orizzontale) prevedono obblighi o requisiti specifici applicabili nei periodi transitori. In quinto luogo, il governo francese aggiunge che il ricorso all'articolo 349 TFUE può essere giustificato non solo da considerazioni di carattere economico o sociale in senso stretto, ma anche da fattori di altro tipo, come i fattori ambientali. Infine, detto governo solleva il fatto che, per quanto concerne il regolamento, il Parlamento, da un lato, riconosce lo scarso sviluppo della flotta di Mayotte, ma, dall'altro, non fa altrettanto per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti ittici o la capacità industriale di trasformazione dei sottoprodotti di origine animale.

V – Analisi

A – Osservazioni preliminari

38. Anzitutto, è pacifico che la scelta della base giuridica di un atto dell'Unione deve fondarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto. Se esso persegue una duplice finalità o è costituito da due componenti di cui una è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante. In via eccezionale, qualora sia accertato che l'atto persegue più scopi tra loro inscindibili, senza che l'uno sia secondario e indiretto rispetto all'altro, tale atto dovrà fondarsi sulle diverse basi giuridiche corrispondenti. Tuttavia, il cumulo di due basi giuridiche è escluso quando le procedure previste dalle rispettive norme siano incompatibili⁶. Inoltre, laddove esista nei Trattati una disposizione più specifica che possa costituire la base giuridica dell'atto di cui trattasi, quest'ultimo deve fondarsi su tale disposizione⁷.

39. Dagli argomenti delle parti emerge che, in sostanza, la Commissione interpreta in senso restrittivo l'ambito di applicazione dell'articolo 349 TFUE, mentre il Consiglio, viceversa, lo interpreta estensivamente. Il Parlamento, dal canto suo, sembra propendere per un approccio intermedio, ancorché sostanzialmente più in linea con la tesi del Consiglio.

40. Ciò detto, mi lascia perplesso che alla Corte venga chiesto, ancora una volta, di risolvere una controversia legislativa piuttosto complessa e allo stesso tempo – poiché tutti concordano sul fatto che le misure controverse hanno effetti positivi e non andrebbero annullate direttamente – le si chieda di garantire che la sua decisione non abbia conseguenze. Non è questa la funzione tipica di un organo giurisdizionale.

41. Inoltre, in primo luogo, entrambe le parti della controversia deducono – entro certi limiti – argomenti ragionevoli. In secondo luogo, il Parlamento e la Commissione, pur respingendo entrambi l'interpretazione sostenuta dal Consiglio, sono in disaccordo quanto alla base giuridica appropriata. Come è stato chiarito in udienza, sembra che gli approcci adottati nel presente procedimento siano fondati più su una preferenza che su un ragionamento giuridico. Ciò appare deplorabile se si considera che, come detto, la scelta della base giuridica dovrebbe essere oggettiva. Comunque sia, tale circostanza sembra imputabile alla formulazione dell'articolo 349 TFUE, che non è propriamente un modello di chiarezza⁸.

B – I principi che disciplinano il rapporto tra le RU e l'Unione: integrazione e adattamento

42. Il rapporto bifronte tra le RU e l'Unione si basa su due principi apparentemente contrapposti. La loro interazione non è ancora stata esaminata né compresa appieno.

6 — V., inter alia, sentenza Commissione/Consiglio, C-377/12, EU:C:2014:1903, punto 34 e giurisprudenza ivi citata.

7 — V., inter alia, sentenza Parlamento/Consiglio, C-48/14, EU:C:2015:91, punto 36 e giurisprudenza ivi citata.

8 — V., nello stesso senso, Ziller, J., «The European Union and the Territorial Scope of the European Territories», 38 Vict. U. Wellington L. Rev. 51, pag. 62, che fa riferimento alla «formulazione molto complessa» dell'articolo 299, paragrafo 2, CEE [«Ziller, J. (2007)»], e Omarjee, I., «Specific Measures for the Outermost Regions after the Entry into Force of the Lisbon Treaty», in Kochenov, D. (ed.), EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis, 2011, Kluwer Law, Paesi Bassi, pag. 135, che trova «deludente» il testo dell'articolo 349 TFUE.

43. Fin dal 1957 il diritto comunitario, come all'epoca era denominato, è stato pienamente applicabile, in linea di principio, ai precursori delle RU, vale a dire i dipartimenti francesi d'oltremare, e ciò diversamente da quanto accaduto per i PTOM, cui il diritto dell'Unione si applica solo entro i limiti espressamente previsti⁹. Tale principio, che, come si vedrà, discende attualmente dal combinato disposto dell'articolo 52, paragrafo 2, TUE e dell'articolo 355, paragrafo 1, TFUE, è noto come *principio di integrazione* e dimostra la completa assimilazione delle RU nell'ordinamento giuridico dell'Unione.

44. D'altro canto, raramente un'unica taglia è adatta per tutti. Fortunatamente, l'applicazione integrale del diritto dell'Unione non implica che si debba applicare lo stesso complesso di norme, ma solo che queste ultime devono essere applicate uniformemente. In particolare, i vari svantaggi strutturali delle RU rendono troppo difficile conservare l'obiettivo di un'applicazione del tutto indifferenziata del diritto dell'Unione. Per tale motivo, l'esigenza di considerare separatamente le peculiarità delle RU è stata riconosciuta già in una fase precoce. Tale principio, attualmente sancito dall'articolo 349 TFUE, è noto come *principio di adattamento*.

45. Tuttavia, nel corso del tempo i suddetti principi si sono evoluti diversamente. Nella sua prima versione, mentre l'articolo 227 del Trattato CEE enunciava, al primo comma, che le disposizioni del Trattato CEE «si applicano» agli Stati membri dell'epoca, mentre il secondo comma dello stesso articolo conteneva disposizioni relative all'applicazione di detto Trattato ad alcuni territori francesi d'oltremare. Negli anni '70, la Corte ha stabilito in una sentenza fondamentale che il principio di integrazione costituiva la regola: alla scadenza di un termine iniziale di due anni, il Trattato CEE, in quanto tale, si applicava a tali territori, sebbene il Consiglio potesse ancora adottare «provvedimenti specifici rispondenti alle esigenze di detti territori»¹⁰. Tuttavia, all'inizio degli anni '90 alcune sentenze hanno messo in discussione tale potere di adattamento conferito al Consiglio¹¹.

46. All'estremo opposto, le richieste, a livello politico, di una maggiore attenzione alla situazione particolare delle RU sono divenute sempre più frequenti¹². Ciò ha condotto in definitiva all'adozione di una disposizione integralmente novellata: l'articolo 299, paragrafo 2, CE. Il nuovo testo di tale disposizione poneva maggiore enfasi sul principio di adattamento, enunciando che la «situazione socioeconomica strutturale» delle RU «[è] 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» (in prosieguo: le «caratteristiche delle RU»). Esso creava inoltre una base giuridica autonoma per l'adozione di «misure specifiche» relative alle RU. Nel frattempo, con una mossa parallela in qualche modo sorprendente, all'inizio del 1998 la Corte ha pronunciato una sentenza che apparentemente riconosceva di nuovo i poteri di adattamento conferiti al Consiglio dall'articolo 299, paragrafo 2, CE¹³.

9 — V., in relazione all'articolo 299, paragrafo 2, CE, sentenza X e TBG, C-24/12 e C-27/12, EU:C:2014:1385, punto 45 e giurisprudenza ivi citata.

10 — V. sentenza Hansen & Balle, 148/77, EU:C:1978:173, punti 10 e 11. V. anche sentenza Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons, 58/86, EU:C:1987:164, punti 13 e 14.

11 — V. sentenze Legros e a., C-163/90, EU:C:1992:326, e Lancry e a., C-363/93 e da C-407/93 a C-411/93, EU:C:1994:315. Nel secondo caso, la Corte ha dichiarato che il potere di adattamento conferito al Consiglio dall'articolo 227, paragrafo 2, del Trattato CEE era limitato alle disposizioni non indicate in detta disposizione tra quelle direttamente applicabili ai territori ivi elencati (v. punti 37 e 38 di detta sentenza).

12 — V., inter alia, la dichiarazione sulle regioni ultraperiferiche della Comunità, allegata al Trattato di Maastricht (GU 1992, C 191, pag. 104); la «dichiarazione di Funchal» resa dai presidenti delle Regioni ultraperiferiche del 14 marzo 1996; la risoluzione sui problemi dello sviluppo nelle regioni ultraperiferiche dell'Unione europea del 24 aprile 1997 (GU C 150, pag. 62) e la dichiarazione n. 30 sulle regioni insulari, allegata al Trattato di Amsterdam (GU 1997, C 340, pag. 136).

13 — V. sentenza Chevassus-Marche, C-212/96, EU:C:1998:68 (confermata su impugnazione con sentenza Sodiprem e a., C-37/96 e C-38/96, EU:C:1998:179), in cui la Corte sembra tentare di distinguere le circostanze di detta causa da quelle di cui alla sentenza Legros e a., C-163/90, EU:C:1992:326. Alcuni commentatori hanno sostenuto che la Corte si era ispirata al nuovo articolo 299, paragrafo 2, CE, il cui testo era stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 10 novembre 1997, ossia prima che la Corte pronunciasse la sua sentenza in detta causa (che è stata emessa il 19 febbraio 1998); v. Ziller, J. (2007), pag. 62, e Kochenov, D., «The application of EU Law in the EU's overseas regions, countries, and territories after the entry into force of the Treaty of Lisbon», 20 Mich. St. Int'l. L. Rev. 669, pag. 708.

47. Resta il fatto, però, che la Corte non ha interpretato nella sostanza né l'articolo 299, paragrafo 2, CE né l'articolo 349 TFUE¹⁴. Tornerò più avanti sull'analisi di quest'ultima disposizione – ove pertinente – durante l'esame degli argomenti dedotti dalle parti. Tuttavia, a questo punto è opportuno svolgere alcune osservazioni di carattere generale sull'ambito di applicazione dell'articolo 349 TFUE.

48. In primo luogo, è evidente che i due principi guida, il principio di integrazione e quello di adattamento, formano una strana coppia, e sembra abbastanza paradossale considerarli entrambi come obiettivi preminenti. In tale contesto, non si dovrebbe trascurare il fatto che far prevalere il principio di adattamento su quello dell'integrazione significa, in una certa misura, consentire alle RU – diversamente dai PTOM – di «scegliere selettivamente», per così dire¹⁵. Tale questione diventa ancor più spinosa se si considera che alcune regioni svantaggiate dell'area continentale dell'Unione potrebbero avere una necessità analoga o perfino superiore di un trattamento speciale, quanto meno dopo la serie di allargamenti iniziata nel 2004.

49. In secondo luogo, come ammesso dal Consiglio, il legislatore non ha sempre seguito un approccio coerente nel decidere se fare ricorso all'articolo 349 TFUE (o ai suoi predecessori) oppure a basi giuridiche settoriali per le misure specifiche applicabili alle RU.

50. In terzo luogo, sebbene l'articolo 299 CE sia stato suddiviso dal Trattato di Lisbona in tre disposizioni, vale a dire l'articolo 52 TUE e gli articoli 349 TFUE e 355 TFUE, il significato di tale suddivisione non è chiaro¹⁶. Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, TUE, i «trattati» si applicano agli Stati membri – apparentemente in quanto destinatari, dato che il paragrafo 2 dello stesso articolo, che definisce l'ambito di applicazione territoriale dei «trattati», rinvia all'articolo 355 TFUE. Pertanto, e diversamente da prima, è chiaro che l'ambito di applicazione territoriale del Trattato UE coincide con quello del Trattato FUE. Per quanto riguarda le RU, l'articolo 355, paragrafo 1, TFUE enuncia poi che le «disposizioni dei trattati» si applicano ad esse «conformemente» all'articolo 349 TFUE. Tuttavia, quest'ultima disposizione non indica in precisi termini geografici in qual modo i «trattati» si applichino alle RU, limitandosi ad enunciare un elenco di territori. Nondimeno, essa consente al Consiglio di adottare misure specifiche, tra l'altro, per modificare l'«applicazione dei trattati» a tali regioni in determinate circostanze. Mi sembra quindi che l'articolo 349 TFUE non solo fornisca un fondamento normativo per l'adozione di «misure specifiche», ma altresì delimiti ulteriormente, mediante riferimento a tali misure, l'ambito di applicazione territoriale dei Trattati alle RU.

51. In quarto luogo, l'articolo 349 TFUE è stato leggermente migliorato rispetto alle versioni precedenti. Anzitutto, è stato eliminato il riferimento generale ai dipartimenti francesi d'oltremare – il quale dava l'impressione che lo status di RU dipendesse dalla qualificazione di un territorio secondo il diritto interno. Inoltre, diversamente da prima, il secondo comma dell'articolo 349 TFUE non enuncia che il Consiglio deve «prendere in considerazione» determinate politiche¹⁷, bensì che le misure specifiche «riguardano in particolare» tali politiche. Le politiche concernenti le RU sono quindi divenute l'oggetto di misure specifiche, anziché la causa delle stesse, funzione questa già svolta dall'elenco delle caratteristiche delle RU.

14 — V., tuttavia, ordinanza Região autónoma dos Açores/Consiglio, C-444/08 P, EU:C:2009:733. V. anche sentenza del Tribunale Sinaga/Commissione, T-217/99, T-321/00 e T-222/01, EU:T:2006:251.

15 — Si tratta di un problema del quale, come è stato osservato, la Corte era consapevole allorché ha esaminato le cause che hanno dato luogo alle sentenze Legros e a., C-163/90, EU:C:1992:326, e Leplat, C-260/90, EU:C:1992:66; v. Ziller, J. (2007), pag. 60.

16 — Alcuni commentatori hanno sostenuto che tale suddivisione era intesa semplicemente a «ripulire» il testo dell'articolo 299 CE; v. Ziller, J., «Outermost Regions, Overseas Countries and Territories and Others after the Entry into Force of the Lisbon Treaty», in Kochenov, D. (ed.), *EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, 2011, Kluwer Law, Paesi Bassi, pagg. 81 e 82 («Ziller, J. (2011)»), e Murray, F., *The European Union and Member State Territories: A New Legal Framework Under the EU Treaties*, 2012, TMC Asser Press, Paesi Bassi, pag. 89.

17 — Tali settori sono: 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 (in prosieguo: i «settori politici concernenti le RU»).

52. Da ultimo, però, una modifica introdotta con il Trattato di Lisbona ha purtroppo creato confusione. Si tratta del riferimento apparentemente anodino, contenuto nella seconda frase dell'articolo 349, primo comma, TFUE, alla possibilità che «misure specifiche (...) [siano adottate dal Consiglio] secondo una procedura legislativa speciale». Anzitutto, mi sembra che l'articolo 349 TFUE costituisca di per sé una procedura legislativa speciale ai sensi dell'articolo 289, paragrafo 2, TFUE. Tuttavia, la dottrina ha espresso posizioni diverse sulle implicazioni di tale frase¹⁸, così come hanno fatto le parti e gli intervenienti nelle loro osservazioni orali¹⁹. Comunque sia, nei casi di specie non è necessario risolvere tale questione autoritativamente.

C – *L'articolo 349 TFUE riguarda solo gli adattamenti del diritto primario (tesi della Commissione)?*

53. Fin dall'adozione del Trattato di Amsterdam, la Commissione ha risolutamente sostenuto un'interpretazione restrittiva dell'articolo 349 TFUE²⁰. Essa si è basata sostanzialmente su una lettura particolare degli articoli 349 TFUE e 355, paragrafo 1, TFUE all'unisono, secondo la quale, in condizioni normali, si applicano alle RU solo le «disposizioni dei trattati»²¹, ad esclusione del diritto derivato. Poiché l'articolo 349 TFUE enuncia che il Consiglio deve «adotta[re] misure specifiche volte (...) a stabilire le *condizioni di applicazione dei trattati* a tali regioni» (il corsivo è mio), la Commissione ne deduce che tale disposizione si limita ad autorizzare il Consiglio ad adattare le modalità di applicazione del diritto primario alle RU.

54. L'interpretazione della Commissione ha il vantaggio di essere chiara. Tuttavia, mi lascia perplesso per vari motivi.

55. In primo luogo, al precedente paragrafo 50 ho descritto il modo in cui i «trattati», quale nozione utilizzata all'articolo 52 TUE nonché agli articoli 349 TFUE e 355, paragrafo 1, TFUE, si applicano alle RU. Come illustrerò tra poco, tali disposizioni non avvalorano la tesi della Commissione.

56. Infatti, salvo che sia diversamente indicato, la nozione di «trattati» va intesa, di regola, nel senso che si riferisce all'ordinamento giuridico dell'Unione nel suo complesso (*l'acquis*), e non in senso restrittivo. Ciò vale in particolare quando il termine viene utilizzato al plurale, come nelle succitate disposizioni. Riconoscere il potere di adattare solo il diritto primario e non il diritto derivato sarebbe illogico e contrario al principio secondo cui ciò che è più grande, di norma, include ciò che è minore. In altri casi, i riferimenti ai «trattati» sono generalmente intesi come comprensivi del diritto derivato, come negli articoli 19 TUE e 258 TFUE. La Commissione ha ragione, naturalmente, quando afferma che ciascuna disposizione deve essere interpretata autonomamente. A rischio di dire un'ovvietà, è per tale motivo che il riferimento, ad esempio, ai «trattati» contenuto nella prima frase dell'articolo 6, primo comma, TUE e nella seconda frase dell'articolo 1, paragrafo 2, TFUE, in relazione al loro status nella gerarchia generale delle norme, non include il diritto derivato. Tuttavia, l'articolo 52 TUE e gli

18 — Perrot, D., sostiene in «Les régions ultrapériphériques françaises selon le Traité de Lisbonne», R.T.D. Eur. 2009, pag. 733, che tale frase «sibillina» mira a scavalcare le procedure legislative speciali che fissano requisiti di voto più rigorosi rispetto a quelli di cui all'articolo 16, paragrafo 3, TUE (maggioranza qualificata). Omarjee, I., sembra sostenere la tesi opposta: v. op.cit., pag. 134. Ziller, J. (2011), ritiene che la frase in questione andrebbe interpretata alla luce dell'articolo III-330 del Trattato costituzionale, che faceva riferimento a talune categorie di atti normativi nell'ambito di una nuova gerarchia delle norme corrispondente, nel Trattato di Lisbona, al trittico costituito dagli atti legislativi, delegati ed esecutivi.

19 — Per come ho inteso tali argomenti, il Consiglio e il Regno di Spagna hanno sostenuto, sulla base dell'interpretazione storica dell'articolo 349 TFUE, che lo scopo di tale frase è consentire al Consiglio di adottare misure specifiche sotto forma sia di atti normativi che di atti non normativi. La Repubblica portoghese ha affermato che lo scopo della frase è dare la priorità all'articolo 349 TFUE rispetto ad altre procedure legislative speciali, mentre la Repubblica francese ha sostenuto, per contro, che detto scopo è cumulare i requisiti di tali procedure. La Commissione si è espressa in dissenso con tutte le suddette tesi, asserendo, tra l'altro, che la distinzione tra atti normativi e non normativi non equivale alla dicotomia «diritto primario/derivato dell'Unione».

20 — V., inter alia, la risposta data all'interrogazione parlamentare P-1691/2001 dal presidente della Commissione Prodi il 4 settembre 2001 (GU 2002, C 81 E, pag. 52), secondo cui «la Commissione mantiene la sua posizione sull'utilizzo del secondo comma dell'articolo 299 [CE] come base giuridica solamente per le misure di deroga alle disposizioni del trattato, fatto salvo il ricorso alle basi giuridiche specifiche previste per le politiche comuni».

21 — Va rilevato che talune versioni linguistiche dell'articolo 355, paragrafo 1, TFUE (come quelle danese e tedesca) non fanno riferimento alle «disposizioni dei trattati», ma semplicemente ai «trattati».

articoli 349 TFUE e 355, paragrafo 1, TFUE sono disposizioni di carattere generale (le ultime due sono incluse nella Parte settima del Trattato FUE, intitolata «Disposizioni generali e finali»). Inoltre, nonostante quanto sostenuto dalla Commissione, la giurisprudenza in materia di PTOM non avvalora la sua tesi²².

57. In secondo luogo, non può essere condiviso il parere – espresso in risposta a un quesito della Corte – secondo cui la tesi della Commissione discenderebbe dall'articolo 288 TFUE: oltre a disciplinare i propri effetti giuridici, detta disposizione indica *a chi* sia rivolto il diritto derivato (i destinatari). Per contro, essa non dice nulla quanto al *dove* si applichi tale diritto.

58. In terzo luogo, l'interpretazione dell'articolo 349 TFUE fatta dalla Commissione sembra selettiva. Il primo comma di detto articolo autorizza il Consiglio ad «adotta[re] misure specifiche volte, *in particolare*, a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati a tali regioni, *ivi comprese politiche comuni*» (il corsivo è mio). Pertanto, le misure specifiche in questione, pur potendo chiaramente prevedere modalità differenziate di applicazione dei trattati, non sono limitate a quest'unico aspetto.

59. In quarto luogo, il secondo comma dell'articolo 349 TFUE enuncia che le misure specifiche riguardano «in particolare» le politiche concernenti le RU. Poiché molte di tali politiche non sono disciplinate esaustivamente dal diritto primario, un'interpretazione equilibrata dell'articolo 349 TFUE dovrebbe riconoscere al Consiglio anche il potere di modificare il diritto derivato.

60. In quinto luogo, il fatto stesso che il Consiglio possa adottare misure specifiche «secondo una procedura legislativa speciale» avvalora la tesi secondo cui l'articolo 349 TFUE può essere utilizzato per adattare il diritto derivato, a prescindere dalla finalità esatta della frase.

61. Infine, la Commissione sostiene che la sua interpretazione è conforme all'evoluzione storica della disposizione attualmente costituita dall'articolo 349 TFUE. A tal riguardo, ritengo che detto articolo non possa essere interpretato facendo riferimento (in particolare) alla formulazione dell'articolo 227, paragrafo 2, del Trattato CE, che è sostanzialmente diversa. Al contrario, l'articolo 349 TFUE deve essere interpretato autonomamente.

62. In base a quanto precede, e nonostante gli argomenti dedotti dalla Commissione, concludo che l'articolo 349 TFUE non è limitato agli adattamenti del diritto primario. Pertanto, i ricorsi nelle cause da C-133/14 a C-135/14 devono essere respinti.

D – L'articolo 349 TFUE osta al rinvio dell'applicazione del diritto dell'Unione (argomento principale del Parlamento)?

63. Il Parlamento sembra assumere una posizione intermedia tra le istituzioni in lite. Infatti, il suo principale argomento è che un mero rinvio dell'applicazione del diritto dell'Unione non può fondarsi sull'articolo 349 TFUE, ma deve essere adottato utilizzando le basi giuridiche settoriali. A suo parere, queste ultime consentirebbero già al legislatore dell'Unione di stabilire modalità di attuazione differenziate. Per contro, nessuna delle caratteristiche delle RU sarebbe atta di per sé a giustificare una misura siffatta.

22 — Nella sentenza van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32), la Corte ha dichiarato che, poiché il Trattato CE non si applicava, conformemente all'articolo 227, paragrafo 3, del Trattato CE (divenuto articolo 355, paragrafo 2, TFUE) alle Antille olandesi in quanto PTOM, in mancanza di una specifica disposizione in tal senso, ciò escludeva parimenti l'applicabilità in detto territorio del diritto derivato (v. punti da 35 a 41 di detta sentenza).

64. Anche se ho una certa comprensione per gli approcci equilibrati, quello sopra indicato non può essere condiviso. In primo luogo, il fatto che il Parlamento non abbia proposto un ricorso di annullamento contro la mini-direttiva è segno di scarsa convinzione²³. Ma soprattutto, l'articolo 349 TFUE parla solo di «misure specifiche» e non esclude, apparentemente, che il Consiglio possa rinviare la data di applicazione di un atto dell'Unione.

65. Per sicurezza, l'articolo 349 TFUE spiega cosa si intenda per «misure specifiche» che il Consiglio può adottare: «il Consiglio (...) adotta misure specifiche volte, *in particolare*, a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati a tali regioni, *ivi comprese* politiche comuni (...) Le [misure specifiche] riguardano *in particolare* [le politiche concernenti le RU]» (il corsivo è mio). Come si può vedere, le espressioni utilizzate non sono esaustive. Pertanto, anche ammesso che il rinvio della data di applicazione delle misure controverse non possa essere considerato incluso in questo tipo di situazioni, i termini della disposizione non escludono tale possibilità.

66. Ancor più importante, tuttavia, è che se il Consiglio decide di rinviare, in forza dell'articolo 349 TFUE, la data di applicazione di un atto dell'Unione, ciò costituisce di fatto una «misura specifica» in deroga alla regola generale. Come rilevano giustamente il Consiglio e la Repubblica portoghese, una distinzione artificiosa a seconda che le misure specifiche in questione siano di natura permanente o temporanea, distinzione che di fatto l'interpretazione del Parlamento implica, non trova fondamento giuridico nello stesso articolo 349 TFUE. Il fatto che tale disposizione configuri le caratteristiche delle RU come caratteristiche permanenti è irrilevante rispetto alla natura sotto il profilo temporale delle misure specifiche che possono essere adottate dal Consiglio. O meglio, come si vedrà più avanti, e come ha affermato la Repubblica portoghese, una deroga permanente avrebbe certamente più probabilità di violare l'articolo 349, terzo comma, TFUE. Inoltre, se il Consiglio può adottare sulla base dell'articolo 349 TFUE una misura specifica che esclude completamente una certa RU dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione – fatto salvo il riesame periodico a una data successiva –, non vedo perché esso non possa anche rinviare la data di applicazione del diritto derivato nella medesima regione.

67. Alla luce di quanto precede, propongo alla Corte di respingere l'argomento del Parlamento secondo cui l'articolo 349 TFUE osta al rinvio dell'applicazione del diritto dell'Unione. Pertanto, il ricorso nella causa C-136/14 e la censura relativa all'articolo 4 del regolamento dedotta nella causa C-132/14 devono essere respinti. Resta da esaminare l'argomento del Parlamento secondo cui il Consiglio non poteva ricorrere all'articolo 349 TFUE per adottare gli articoli 1, 2 e 3, punto 3, del regolamento, questione che analizzerò ai paragrafi 78 e seguenti. Prima, però, è opportuno svolgere alcune osservazioni supplementari.

E – Ulteriori riflessioni sull'approccio adottato dal Consiglio

68. Rimane a questo punto solo la tesi del Consiglio, che in linea di massima posso condividere. Tuttavia, anche se non sarebbe strettamente necessario, considerata la discussione cui ha dato adito l'articolo 349 TFUE, e al fine di fare chiarezza in ottica futura, sfrutterò questa occasione per dire quali siano, in sostanza, la mia posizione e i miei dubbi riguardo all'interpretazione del Consiglio.

23 — In risposta a un quesito posto in udienza, il Parlamento ha confermato di non avere impugnato la mini-direttiva per ragioni politiche.

69. Anzitutto, non mi convince la tesi del Consiglio (e degli intervenienti) secondo cui l'articolo 349 TFUE, in quanto *lex specialis*, deve essere utilizzato ogniqualvolta le RU siano oggetto di una proposta legislativa. In primo luogo, l'unico fondamento invocato dal Consiglio per giustificare tale tesi riguardava circostanze molto diverse²⁴. In secondo luogo, basando la sua tesi principalmente sulla specificità geografica dell'articolo 349 TFUE, il Consiglio non spiega – a parte il riferimento all'articolo 114 TFUE – perché l'articolo 349 TFUE avrebbe un contenuto normativo più specifico rispetto alle basi settoriali suggerite dalla Commissione. In terzo luogo, sebbene il fondamento normativo utilizzato per l'adozione di altri atti dell'Unione sia irrilevante²⁵, ritengo che l'approccio del Consiglio non sia in linea con la sua stessa prassi corrente²⁶. In quarto luogo, l'interpretazione dell'articolo 349 TFUE proposta dal Consiglio non sembra rispecchiare il fatto che le RU non hanno automaticamente diritto, in forza di tale disposizione, a che si tenga conto della loro situazione particolare²⁷.

70. Ritengo quindi che nulla nei trattati indichi che l'articolo 349 TFUE prevale sulle basi settoriali. In altre parole, l'articolo 349 TFUE non è un «buco nero legislativo». Ammesso che siano soddisfatte le condizioni ivi previste, il Consiglio può scegliere se ricorrere a tale disposizione o alle norme settoriali, ma non è tenuto a scegliere l'una anziché le altre, fatta salva ovviamente l'applicazione degli altri principi generali menzionati supra al paragrafo 38.

71. Per quanto riguarda la scelta tra le basi settoriali e l'articolo 349 TFUE, dall'espressione «tenuto conto», utilizzata in tale disposizione, il Consiglio deduce (al pari degli intervenienti) che le misure adottate non devono essere necessariamente dirette ad ovviare agli svantaggi strutturali di cui soffrono le RU. Peraltro, dall'impiego delle espressioni «in particolare» e «ivi comprese», nonché dalla lunga elencazione ivi contenuta, il Consiglio inferisce che l'articolo 349 TFUE dovrebbe ricevere un'interpretazione ampia, tale da includere, se del caso, la materia ambientale. Esso ammette tuttavia che le misure specifiche devono essere «necessarie, proporzionate ed esattamente determinate».

72. Concordo con il Consiglio che l'articolo 349 TFUE è formulato in termini insolitamente ampi. Ciò fornisce in effetti un solido sostegno alla sua tesi. Sembrerebbe che, laddove sia possibile adottare una «misura specifica», i poteri normativi del Consiglio siano quasi illimitati e ricomprendano anche gli adattamenti del diritto primario²⁸.

73. Tuttavia, non sono convinto che il Consiglio possa limitarsi a menzionare formalmente le caratteristiche delle RU; esse vanno prese realmente in considerazione. Garantire che ciò avvenga sembra essere compito, in primo luogo e principalmente, del legislatore²⁹. Di conseguenza, il controllo giurisdizionale a tale riguardo deve essere limitato al minimo, come avviene per altre scelte di politica

24 — V. sentenza Commissione/Consiglio, C-533/03, EU:C:2006:64. Detta sentenza verteva sulla questione della base giuridica di diritto derivato in materia di cooperazione fiscale. Il punto 45 di tale sentenza, invocato dal Consiglio, riguarda lo status di *lex specialis* dell'articolo 93 CE (divenuto articolo 113 TFUE) relativo all'armonizzazione di alcune imposte in relazione alla disposizione generale sul ravvicinamento delle legislazioni contenuta nell'articolo 95 CE (divenuto articolo 114 TFUE). Quest'ultima disposizione enuncia espressamente che essa si applica «salvo che il presente trattato non disponga diversamente» e che, inoltre, non si applica all'armonizzazione delle «disposizioni fiscali». Pertanto, diversamente dai casi in esame, questo esempio di situazione soggetta a una *lex specialis* sembra abbastanza chiaro.

25 — V. sentenza Parlamento/Consiglio, C-48/14, EU:C:2015:91, punto 30 e giurisprudenza ivi citata.

26 — V., per esempi recenti, regolamento (UE) n. 228/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2013, recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione e che abroga il regolamento (CE) n. 247/2006 del Consiglio (GU L 78, pag. 23), adottato sulla base del combinato disposto degli articoli 42, paragrafo 1, TFUE, 43, paragrafo 2, TFUE e 349 TFUE, nonché la direttiva 2013/61/UE del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica le direttive 2006/112/CE e 2008/118/CE in relazione alle regioni ultraperiferiche francesi, in particolare Mayotte (GU L 353, pag. 5), adottata sulla base dell'articolo 113 TFUE (che richiede l'unanimità) alla stessa data delle misure controverse. Interrogato sul punto in udienza, il Consiglio ha risposto che, per «motivi pratici», la base giuridica di detta direttiva non era stata modificata nell'articolo 349 TFUE.

27 — V., in tal senso, ordinanza Região autónoma dos Açores/Consiglio, C-444/08 P, EU:C:2009:733, punti 38 e 39.

28 — L'ex giudice Puissechet, pronunciandosi extragiudizialmente in «Aux confins de la Communauté européenne: Les régions ultrapériphériques», in Rodríguez Iglesias, G.C. et al. (ed.), *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, 1999, Nomos, Baden-Baden, pag. 506, nota 54, ha suggerito che avrebbe potuto non essere necessario basare la decisione in materia di dazi di mare, che era al centro della sentenza Chevassus-Marche (C-212/96, EU:C:1998:68), sull'articolo 235 CE (divenuto articolo 352 TFUE) *oltre che* sull'articolo 227, paragrafo 2, CE.

29 — Cfr. Perrot, D., op.cit., nota 56. V., per analogia, sentenza Sodiprem e a. (C-37/96 e C-38/96, EU:C:1998:179, punto 33).

legislativa³⁰. Coerentemente con tale approccio, mi asterrò, dato che non è necessario ai fini dei presenti procedimenti, dal prendere posizione sulla questione se i fattori ambientali possano giustificare il ricorso all'articolo 349 TFUE. Ma dirò questo: in casi come quelli di specie, risulta dall'articolo 293 TFUE che il Consiglio deve deliberare all'unanimità allorché modifica la base giuridica di una proposta legislativa. Inoltre, in tali circostanze non si può escludere che la Commissione ritiri la sua proposta, sempre che ne ricorrano le condizioni³¹.

74. Nello stesso ordine di idee, va rilevato anzitutto che l'articolo 349 TFUE contiene in sé una valvola di sicurezza: le misure specifiche non possono «compromettere l'integrità e la coerenza dell'ordinamento giuridico dell'Unione». Ma cosa significa questo? Equivale di fatto ad un controllo di proporzionalità, nel senso che le misure specifiche devono essere «necessarie, proporzionate ed esattamente determinate»?

75. Tale espressione proviene dalla sentenza *Chevassus-Marche*³², che verteva sull'articolo 227, paragrafo 2, del Trattato CE, disposizione che è stata completamente rivista. Si può quindi dubitare che tale giurisprudenza possa essere semplicemente trasposta all'articolo 349 TFUE. Invero, la possibilità di «compromettere l'integrità e la coerenza dell'ordinamento giuridico dell'Unione» presenta qualche analogia con la nozione di «gravi rischi che l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione siano compromesse» di cui all'articolo 256, paragrafo 2, TFUE. Tuttavia, è stato messo in dubbio – giustamente – che sia possibile derogare, in forza dell'articolo 349 TFUE, alle normative concernenti il mercato interno o le politiche comuni senza compromettere il loro funzionamento nonché l'integrità e la coerenza dell'ordinamento giuridico dell'Unione³³. Ma non vedo altre possibilità; la soluzione opposta comprometterebbe la finalità stessa dell'articolo 349 TFUE. In effetti, esiste già un precedente che avvalora questa tesi (anche se in realtà non riguarda direttamente l'articolo 299, paragrafo 2, CE né l'articolo 349 TFUE): nella causa *RAR*³⁴, l'avvocato generale Mischo ha sostenuto che la possibilità illimitata di esportare zucchero prodotto con l'ausilio di sovvenzioni agricole dalle Azzorre al resto della Comunità equivarrebbe ad una «perversione del sistema». Tuttavia, la Corte ha dichiarato che, in assenza di un divieto esplicito e alla luce del principio fondamentale della libera circolazione delle merci, la spedizione di tale zucchero verso la Comunità non era soggetta ad alcuna restrizione. Inoltre, il programma quadro che autorizzava detto aiuto non aveva l'obiettivo di compartimentare il mercato dei prodotti agricoli delle Azzorre o di creare ostacoli insormontabili al commercio, bensì di contribuire alla partecipazione delle Azzorre alla dinamica del mercato interno concedendo loro taluni vantaggi³⁵.

76. In secondo luogo, ritengo che dall'articolo 349, terzo comma, TFUE risulti che i poteri del Consiglio devono essere soggetti a un limite normativo che rifletta la distinzione tra le RU e i PTOM. Infatti, l'accesso allo status di RU implica che il diritto dell'Unione, in linea di principio, debba essere applicato nella sua integralità, sempreché la situazione locale non renda impossibile tale aspirazione. Alla luce di quanto precede, dubito che l'accettazione di una deroga perpetua, senza alcun tipo di riesame periodico o di «clausola di scadenza», sarebbe compatibile con lo scopo della suddetta disposizione³⁶.

30 — Cfr., in relazione all'articolo 227, paragrafo 2, CE, sentenza *Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons*, 58/86, EU:C:1987:164, punti 14 e 17.

31 — V., in relazione alla procedura legislativa ordinaria, sentenza *Consiglio/Commissione*, C-409/13, EU:C:2015:217.

32 — C-212/96, EU:C:1998:68, punto 49.

33 — V. *Omarjee*, I, op.cit., pag. 135.

34 — Conclusioni nella causa *RAR*, C-282/00, EU:C:2002:299, paragrafi da 81 a 92.

35 — V. sentenze *RAR*, C-282/00, EU:C:2003:277, punti 55 e 59, e *Sodiprem e a.*, C-37/96 e C-38/96, EU:C:1998:179, punto 33, in cui la Corte ha dichiarato che siffatte deroghe devono «perturbare il meno possibile il funzionamento del mercato comune e non [possono] quindi alterare le condizioni degli scambi in una misura incompatibile con l'interesse comune».

36 — Nello stesso senso, v. *Kochenov*, op.cit., pag. 712.

77. Comunque sia, nel presente procedimento non è stato sostenuto che le misure controverse mettano a rischio l'ordinamento giuridico dell'Unione. Pertanto, non occorre che la Corte si pronunci su tale questione.

F – Questioni rimanenti relative alla causa C-132/14 e alle conseguenze dei ricorsi di annullamento

78. Ho già concluso che i tre ricorsi di annullamento della Commissione (cause da C-133/14 a C-135/14) nonché le azioni del Parlamento contro la direttiva orizzontale nella causa C-136/14 e la censura relativa all'articolo 4 del regolamento da esso dedotta nella causa C-132/14 devono essere respinti. Quanto alle rimanenti domande proposte nella causa C-132/14, il Parlamento non nega che il Consiglio possa adottare gli articoli 3, punti 1 e 2, e 5 del regolamento sulla base dell'articolo 349 TFUE. Pertanto, la Corte deve stabilire se il Consiglio potesse ricorrere a quest'ultima disposizione per adottare gli articoli 1, 2 e 3, punto 3, del regolamento, o dovesse invece basarsi sull'articolo 43, paragrafo 2, TFUE.

79. Passando quindi, anzitutto, all'articolo 1, punto 2, del regolamento, ritengo che l'argomento del Parlamento relativo a tale disposizione, che riguarda il divieto di pesca con reti a circuizione, si basi, come rileva il Consiglio, su un'interpretazione erranea dello scopo del regolamento e in particolare del suo considerando 3³⁷. Aniché tentare di preservare i grandi pesci migratori come il tonno e gli scomberoidi in sé (il che sembrerebbe inutile, data la loro natura migratoria), l'obiettivo è semmai preservarli *in prossimità delle coste di Mayotte a vantaggio della flotta locale*, che, essendo in gran parte dotata ancora di palangari meccanici anziché delle più avanzate reti a circuizione, non è in grado di competere con le flotte straniere. Pertanto, dato che tale divieto sembra tenere conto della specifica situazione socioeconomica di Mayotte, poteva effettivamente essere adottato sulla base dell'articolo 349 TFUE.

80. Analogamente, l'articolo 2 (che introduce una deroga alle norme sull'etichettatura dei prodotti della pesca offerti per la vendita al dettaglio ai consumatori finali di Mayotte) sembra parimenti tenere conto degli stessi fattori, come evidenziato dal considerando 4 del regolamento³⁸.

81. Quanto alle rimanenti disposizioni controverse del regolamento, vale a dire gli articoli 1, punto 1, e 3, punto 3, concordo con il Consiglio che esse sembrano accessorie rispetto allo scopo prevalente del regolamento, che consiste nell'introdurre talune regole e deroghe specifiche per tenere conto della particolare situazione socioeconomica di Mayotte. Pertanto, dalla giurisprudenza citata supra al paragrafo 38 risulta che il Consiglio poteva fare ricorso al solo articolo 349 TFUE e non si pone, a mio avviso, il problema della doppia (o tripla) base giuridica.

82. Di conseguenza, alla luce di quanto precede, ritengo che le rimanenti censure relative agli articoli 1, 2 e 3, punto 3, del regolamento dedotte dal Parlamento nella causa C-132/14 debbano essere parimenti respinte in quanto infondate, così come, conseguentemente, tutti e cinque i ricorsi nella loro integralità.

37 — Tale considerando così recita: «è opportuno vietare l'uso di reti a circuizione sui banchi di tonni e scomberoidi nell'area compresa entro 24 miglia dalle linee di base dell'isola, al fine di preservare i banchi di grandi pesci migratori in prossimità dell'isola di Mayotte». Inoltre, il considerando 7 del regolamento descrive la flotta di Mayotte come una «flotta al momento scarsamente sviluppata di pescherecci con palangari meccanici».

38 — Detto considerando enuncia, tra l'altro, che «considerando i sistemi di commercializzazione molto frammentati e sottosviluppati di Mayotte, l'applicazione delle norme sull'etichettatura dei prodotti della pesca comporterebbe per i rivenditori un onere sproporzionato rispetto all'entità delle informazioni che sarebbero trasmesse al consumatore».

G – Riflessioni sussidiarie

83. Qualora la Corte ritenga che il Consiglio non potesse ricorrere al solo articolo 349 TFUE quale base giuridica delle misure controverse, occorrerebbe svolgere alcune osservazioni supplementari.

1. Annullamento totale o parziale?

84. L'interpretazione della Commissione è piuttosto chiara: se la Corte l'accogliesse, le misure controverse andrebbero semplicemente annullate in toto.

85. Qualora la Corte dovesse invece accogliere le tesi del Parlamento, le conseguenze sarebbero diversificate. Da un lato, è evidente che la direttiva orizzontale andrebbe annullata, in quanto non poteva essere validamente adottata sul fondamento dell'articolo 349 TFUE. Dall'altro, la situazione è meno chiara per quanto riguarda il regolamento. A questo proposito, la soluzione dipenderebbe infatti dalla circostanza che la Corte concordi o meno con il Parlamento i) che l'articolo 349 TFUE non autorizza l'adozione di misure specifiche consistenti in meri rinvii (il che porterebbe all'annullamento dell'articolo 4 del regolamento); ii) che gli articoli 1, 2 e 3, punto 3, del regolamento non tengono conto della situazione socioeconomica di Mayotte, ma costituiscono semmai misure generali di PCP (il che significherebbe annullare tali disposizioni); o iii) su tutto quanto precede.

86. A tal riguardo, il Parlamento sostiene che le basi giuridiche settoriali e l'articolo 349 TFUE avrebbero dovuto essere utilizzati congiuntamente per adottare il regolamento perché non è individuabile un unico fondamento normativo prevalente. Il Consiglio ribatte tuttavia – e a mio parere giustamente, come ampiamente dimostrato in udienza – che il Parlamento non ha spiegato perché le disposizioni del regolamento, che secondo lo stesso Parlamento non potevano essere adottate sulla base del solo articolo 349 TFUE, non sarebbero separabili. Ad esempio, non vedo il nesso tra le norme concernenti l'etichettatura dei prodotti della pesca posti in vendita al dettaglio a Mayotte rientranti nell'OCMPA (articolo 2 del regolamento) e le norme relative alla capacità di pesca e al registro della flotta rientranti nella PCP (articolo 3, punti 1 e 2, del regolamento).

87. Tuttavia, poiché ritengo che il ricorso del Parlamento nella causa C-132/14 debba essere respinto, non procederò oltre in tale analisi.

2. La domanda diretta al mantenimento degli effetti delle misure controverse

88. In caso di annullamento, la Commissione e il Consiglio chiedono alla Corte, sul fondamento dell'articolo 264, paragrafo 2, TFUE, di mantenere gli effetti delle misure controverse, richiesta cui il Parlamento ha aderito nella controreplica. Interpreto tale richiesta nel senso che include la possibilità di un annullamento parziale del regolamento, limitatamente alle disposizioni così annullate.

89. Qualora la Corte annullasse le misure controverse in tutto o in parte, ne conseguirebbe che le norme che dette misure mirano a modificare si applicherebbero a Mayotte entro il termine generale fissato in tali norme, analogamente a quanto avviene in qualsiasi altro luogo dell'Unione. È pacifico che le misure controverse siano necessarie e che il loro contenuto sia giustificato dall'attuale situazione di Mayotte.

90. In siffatte circostanze, ritengo che, in via eccezionale, sarebbe sproporzionato non mantenere gli effetti delle misure così annullate.

91. Ho preso atto che la Commissione e il Consiglio non precisano per quanto tempo andrebbero mantenuti gli effetti delle misure così annullate, ma chiedono che vengano mantenuti fino all'entrata in vigore di nuove misure basate su fondamenti normativi appropriati.

92. Tuttavia, è di fondamentale importanza che gli effetti di atti illegittimi non siano mantenuti in vigore più a lungo dello stretto necessario. Sul punto, rilevo che nei casi in esame la procedura legislativa – che era anche soggetta a vincoli cronologici – è durata, dalla proposta all'adozione, circa sei mesi. Poiché le istituzioni non sono in disaccordo, sotto il profilo politico, sulla necessità o sul contenuto delle misure controverse, dovrebbe potersi ricorrere a una procedura legislativa rapida. Pertanto, per incoraggiare il legislatore dell'Unione ad agire in tal senso, nel caso in cui la Corte dovesse annullare in tutto o in parte gli atti impugnati, sono dell'avviso che gli effetti delle misure così annullate debbano essere mantenuti per un periodo non superiore a sei mesi dalla data della pronuncia della sentenza nelle presenti cause riunite.

VI – Sulle spese

93. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. In tutti e cinque i procedimenti il Consiglio ne ha fatto domanda e il Parlamento e la Commissione sono rimasti soccombenti.

94. Ai sensi dell'articolo 140, paragrafo 1, del regolamento di procedura, gli Stati membri e le istituzioni che sono intervenuti nella controversia sopportano le proprie spese. Pertanto, le spese del Regno di Spagna, della Repubblica francese e della Repubblica portoghese dovrebbero restare a loro carico in tutti e cinque i procedimenti.

VII – Conclusione

95. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, propongo alla Corte di:

- respingere i ricorsi;
- condannare il Parlamento e la Commissione alle spese, e
- condannare il Regno di Spagna, la Repubblica francese e la Repubblica portoghese a sopportare le loro spese.