



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2017, n. 3

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho internacional, Universidad de Sevilla
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Guido Raimondi, Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo
Giuseppe Tesaurò, Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Vice Presidente della Corte di giustizia dell'UE
Ugo Villani, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università LUISS di Roma

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Claudia Morviducci, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Catania-Componente ANAC
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna
Ennio Triggiani, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"



COMITATO DEI REFEREES

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Rosario Espinosa Calabuig, Profesor de Derecho Internacional Privado, Universidad de Valencia
Giancarlo Guarino, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Assistant Professor in European Law, University of Twente
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Stefania Negri, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Piero Pennetta, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidad do Minho
Chiara Enrica Tuo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomena, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Fanciullo, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Caterina Fratea, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Iermano, Assegnista di ricerca di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (Coordinatore), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno



Rivista giuridica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"
www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli



Indice-Sommario **2017, n. 3**

Editoriale

Immigrazione e principio di solidarietà p. 1
Ugo Villani

Saggi e Articoli

Mandato di arresto europeo e protezione dei diritti umani: problemi irrisolti 5
e “incoraggianti” sviluppi giurisprudenziali
Lina Panella

Us and Them: Restricting EU Citizenship Rights Through the Notion of Social 34
Integration
Stefano Montaldo

Dalla direttiva 2011/95/UE alla proposta di Regolamento qualifiche: quale futuro 56
per la protezione internazionale nell’ordinamento UE?
Francesca Perrini

Lotta al terrorismo e riconoscimento dello *status* di rifugiato nel quadro normativo 71
e giurisprudenziale europeo: un rapporto problematico
Valentina Zambrano

Commenti e Note

Movilidad, soberanía e “interoperabilidad” de los sistemas penales en la 91
Unión Europea
Luis Francisco de Jorge Mesas

European Judicial Space and Diplomatic Relations: A Uniform Conflict 107
of Law Issue?
Stefano Dominelli

The National Identity, in the Service of National Identities 132
Efthymia Lekkou

Le frontiere fisiche e le frontiere del diritto dell’Unione europea nei Territori 147
d’oltremare e negli altri Territori speciali: limite o opportunità per l’integrazione
europea?
Luigimaria Riccardi



LE FRONTIERE FISICHE E LE FRONTIERE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA NEI TERRITORI D'OLTREMARE E NEGLI ALTRI TERRITORI SPECIALI: LIMITE O OPPORTUNITÀ PER L'INTEGRAZIONE EUROPEA?

Luigimaria Riccardi*

SOMMARIO: 1. Oggetto ed obiettivi dell'indagine. – 2. Le Regioni Ultraperiferiche, i Paesi e i Territori d'oltremare e gli altri Territori speciali nel diritto dell'Unione europea. – 3. L'incidenza della cittadinanza dell'Unione nell'oltremare. – 4. L'Europa d'oltremare ed il Mercato unico: tra differenziazione ed integrazione. – 5. Conclusioni.

1. Oggetto ed obiettivi dell'indagine

Sotto la giurisdizione di alcuni Stati Membri dell'Unione europea sono presenti alcuni territori che, per motivi storici, politici o geografici, intrattengono, sotto vari aspetti, un rapporto speciale con l'Unione europea¹. In particolare, è possibile distinguere tra Regioni Ultraperiferiche (RUP)², Paesi e Territori d'oltremare (PTOM)³ e territori *sui generis*⁴.

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

* Dottorando di ricerca in “Scienze Giuridiche”, curriculum in Diritto Internazionale e dell'Unione europea, Università di Pisa. Indirizzo e-mail: luigimaria.riccardi@outlook.it

¹ Più precisamente, si fa riferimento alla giurisdizione esercitata da: Francia, Spagna, Portogallo, Regno Unito, Danimarca e Paesi Bassi. Per un inquadramento generale, si rimanda a J. ZILLER, *Les États européens et les territoires ultra-marins placés sous leur souveraineté*, in *Les Nouveaux Chaires du Conseil constitutionnel*, 2012, vol. 2, n. 35, p. 169.

² Attualmente, le RUP sono nove e sono elencate all'interno dell'art. 355 TFUE par. 1. In particolare, si tratta di: cinque dipartimenti francesi d'oltremare (Martinica, Mayotte, Guadalupa, Guyana francese e Riunione) e una comunità francese d'oltremare (Saint Martin); due regioni autonome portoghesi (Madera e le Azzorre) e una comunità autonoma spagnola (le isole Canarie).

³ I PTOM sono indicati nell'Allegato II del TFUE. Attualmente si fa riferimento ai territori di: Groenlandia (Danimarca), Nuova Caledonia e dipendenze, Polinesia francese, Terre australi ed antartiche francesi, Isole Wallis e Futuna, Saint Pierre e Miquelon, Saint Barthélemy (Francia); Aruba e ex Antille olandesi (Paesi Bassi); Anguilla, Isole Cayman, Isole Falkland, Georgia del Sud e isole Sandwich del Sud, Montserrat, Pitcairn, Sant'Elena e dipendenze, Territori dell'Antartico britannico, Territori britannici dell'Oceano indiano, Isole Turks e Caicos, Isole Vergini britanniche, le Bermude (Regno Unito).

⁴ In quest'ultima categoria possono essere inclusi tutti i territori che non sono presenti né tra le RUP né tra i PTOM. A mero titolo esemplificativo, ci si riferisce a: Gibilterra, le isole Åland, ma anche i territori

Con riferimento a tutti i territori in questione, tale differenziazione comporta una serie di problematiche, non sempre di facile analisi o soluzione. In particolare, viene innanzitutto in rilievo l'istituto della cittadinanza dell'Unione, la cui disciplina risulta, a seconda dello *status* posseduto dal territorio preso in considerazione e dei rapporti con lo Stato Membro di appartenenza, oggetto di disarticolazioni interne rispetto alla normativa applicata sul territorio continentale dello stesso Stato Membro. Tutto ciò con inevitabili ripercussioni sui diritti riconosciuti nei Trattati⁵, provocando, per gli abitanti residenti in taluni dei territori in questione, un godimento parziale dello *status* di cittadino dell'Unione europea. Un secondo ambito di indagine attiene ai profili più prettamente economici. Infatti, data la rilevante importanza commerciale ed economica che tali territori rivestono sul piano europeo ed internazionale, questi ultimi si prestano ad assumere uno *status* speciale all'interno del Mercato europeo, risultando, in alcuni casi, zone anomale di libero scambio in grado di beneficiare anche di deroghe al regime fiscale oppure, in altri casi, non pienamente rientranti nello spazio doganale comune con conseguenti ripercussioni sulle libertà europee di cui dovrebbero godere gli operatori economici ivi attivi.

Obiettivo del presente lavoro è verificare se ed in quale misura questa particolare forma di geometria variabile – senz'altro pensata per tener conto delle particolarità dei suddetti territori – costituisca un ostacolo o un'opportunità per un'effettiva integrazione comunitaria. In funzione di tale obiettivo, dopo aver esaminato lo *status* giuridico e le peculiarità dei diversi territori ai quali il diritto dell'UE si applica in modo differenziato, si procederà, da una parte, ad analizzare il ruolo della cittadinanza dell'Unione in tutti i territori in questione, cercando di capire, in primo luogo, se lo *status* di cittadino dell'Unione sia influenzato negativamente dall'applicazione territoriale differenziata dell'*acquis* comunitario e, in secondo luogo, soprattutto alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia, se esso possa essere funzionale ad appianare le eventuali diversità tra i cittadini dell'Unione europea che risiedono in tutti i territori in questione. Dall'altra, con riferimento al settore economico e basandosi sul rapporto differenziato che tali territori occupano nel Mercato unico, si cercherà di capire, anche nella diversità di approccio adottata dall'UE, in che misura un'applicazione differenziata dell'*acquis* comunitario possa configurarsi come fonte di limiti ed antinomie sia per il Mercato unico sia per l'economia locale e passaggio ineliminabile nel processo di integrazione europea.

nordici abitati dai popoli Sami, le isole del Canale e l'Isola di Man e il Sacro Monte Athos. I territori in questione si caratterizzano per il fatto o di essere esclusi dall'applicazione integrale del diritto dell'UE oppure di beneficiare di significative deroghe nella sua applicazione. Per un inquadramento generale dei territori *sui generis* si rinvia a D. KOCHENOV, *The Application of EU Law in the EU's Overseas regions, countries, and territories after the entry into force of the Treaty of Lisbon*, in *Michigan State of International Law Review*, 2012, n. 20, p. 676; P. BROWN, *Negotiating postcolonial identities in the shadow of the EU: New Caledonia*, in R. ADLER-NISSEN, U.P. GAD (eds.), *European integration and postcolonial sovereignty games: the EU overseas countries and territories*, New York, 2013, pp. 169-186.

⁵ Si fa riferimento ai diritti di cui ogni cittadino dell'Unione europea gode ai sensi degli artt. 19-24 TFUE e sui quali si tornerà *infra*, par. 3.

2. Le Regioni Ultraperiferiche, i Paesi e i Territori d'oltremare e gli altri Territori speciali nel diritto dell'Unione europea

L'ambito di applicazione territoriale del diritto dell'UE, pur disciplinato a monte dall'art. 52 TUE⁶, è specificato dall'art. 355 TFUE⁷. In base a tali disposizioni, i rapporti giuridici tra le RUP, i PTOM e gli altri territori *sui generis*, da una parte, e l'UE, dall'altra, si prestano ad essere inquadrati come una particolare tipologia di geometria variabile che pretende di tener conto, da un lato, della loro importanza e, dall'altro, della loro vulnerabilità sociale, geografica ed economica.

Ora, per quanto concerne le RUP, esse sono da considerarsi giuridicamente come un'estensione del territorio metropolitano dello Stato di appartenenza, sebbene si trovino a migliaia di chilometri di distanza da esso. Le Costituzioni degli Stati Membri di appartenenza prevedono per i territori in questione, la medesima applicazione del diritto interno vigente nel territorio continentale dello Stato, seppur con qualche eccezione⁸. Le RUP sono parte integrante dell'UE e l'*acquis* dell'Unione si applica pienamente nel loro territorio. Tuttavia, per tenere conto della loro specificità, il Consiglio, ai sensi dell'art. 349 TFUE, può adottare misure volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione dei Trattati in tali regioni⁹. In particolare, le misure del caso riguardano, tra le altre, le politiche doganali, commerciali e la politica fiscale. Anche le norme relative

⁶ In particolare, l'art. 52 TFUE stabilisce che il diritto dell'UE si applica agli Stati Membri, il cui territorio è individualmente indicato nella norma secondo le rispettive denominazioni costituzionali. Si fa infatti riferimento al territorio terrestre, marittimo e aereo, le cui delimitazioni restano soggette alla volontà dei singoli Stati secondo le regole del diritto internazionale, ovvero in base al principio riguardante il "concetto unitario di territorio". Sul punto, si richiama: Corte di giustizia, sentenza del 14 dicembre 1979, *Regina/Maurice Donald Henn e John Frederick Ernest Darby*, causa C-34/79, par. 16, in cui la Corte ha statuito che: "il fatto che esistono certe divergenze tra le leggi applicate nelle varie parti di territorio costitutive di uno Stato membro non può impedire a questo Stato di applicare un concetto unitario [di territorio]".

⁷ L'art. 355 TFUE definisce, in modo complementare, all'art. 52 TUE, i limiti entro i quali il diritto dell'UE si applica alle RUP, ai PTOM ed agli altri territori speciali.

⁸ A mero titolo esemplificativo, si può fare riferimento alla Repubblica francese la quale, nei suoi cinque dipartimenti d'oltremare ha disposto costituzionalmente la piena applicazione del diritto interno, contemplando la possibilità di concedere "*adaptations tenant aux caractéristique et contraintes particulières*" di queste regioni, purché tali clausole derogatorie non abbiano ad oggetto la nazionalità, i diritti civili, le libertà pubbliche dei cittadini, la giustizia civile e penale, la politica estera, la sicurezza interna, la difesa, la moneta e i diritti politici. A tal riguardo, si veda, C. VITALIEN, *Les régions ultra-périphériques entre assimilation et différenciation*, in *Revue française d'administration publique*, 2002, n. 1, p. 116 e ss.

⁹ Per un'analisi approfondita dell'art. 349 par. 1 TFUE, v. J. ZILLER, *Outermost regions, overseas countries and territories and others 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 Sui Generis*, Alphen aan den Rijn, p. 81 e ss.; I. OMARJEE, *Specific measures for the outermost regions after the entry into force of the Lisbon Treaty*, in D. KOCHENOV (ed.), *EU law of the overseas*, cit., p. 133 e ss. Si evidenzia, inoltre, che la prassi precedente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha mostrato che l'art. 349 TFUE non fosse l'unica base giuridica per assumere deroghe in favore delle RUP, ma che esso fosse utilizzato anche congiuntamente o alternativamente con altre disposizioni. A mero titolo esemplificativo, si richiama l'art. 235 TCE (oggi art. 352 TFUE) utilizzato per la Decisione 89/688/EEC del Consiglio, *relativa al regime dei dazi di mare nei dipartimenti francesi d'oltremare*, del 22 dicembre 1989, in GUCE L 399 del 30 dicembre 1989, p. 46.

agli aiuti di Stato e alle condizioni di accesso ai fondi strutturali e ai programmi orizzontali dell'Unione possono essere adeguate alle esigenze di queste regioni¹⁰. Infatti, l'art. 349 par. 1 TFUE evidenzia la necessità di tenere conto della situazione di tutti i territori in questione il cui sviluppo economico e sociale può essere danneggiato gravemente dalle stesse peculiarità territoriali che li contraddistinguono. Tuttavia, la stessa Corte di giustizia ha sottolineato un limite alle tipologie di deroghe all'uopo tollerabili, ovvero che l'art. 349 TFUE non consente alle RUP di beneficiare di un diritto permanente alla differenziazione¹¹. A tal proposito, è rilevante sottolineare che, anche secondo la stessa Commissione, i Trattati non forniscono alcun diritto a deroghe o ad un "opt-out" generalizzato e permanente¹².

Per quanto riguarda invece i PTOM, seppur formalmente dipendenti dagli Stati Membri dell'UE, essi godono di un'ampia autonomia dallo Stato di appartenenza in materie spesso strettamente regolate dal diritto dell'UE, il che garantisce a questi territori la libertà di poter determinare le proprie politiche interne, anche in modo dissonante rispetto a quanto disciplinato a livello centrale dall'UE¹³. A tal riguardo, i territori in questione sono caratterizzati da uno *status* giuridico del tutto peculiare. Infatti essi, pur essendo sottoposti alla giurisdizione di uno Stato Membro, a differenza delle RUP, non sono parte integrante dell'UE¹⁴ ma ne risultano associati. In particolare, la Parte IV TFUE fornisce una serie di importanti principi guida per il regime di associazione tra i PTOM e l'UE il cui elemento chiave è rappresentato proprio dall'asimmetria che governa il loro rapporto con l'Unione stessa¹⁵. Pertanto, i PTOM vengono considerati entità territoriali

¹⁰ A mero titolo esemplificativo, si può fare riferimento alle assegnazioni speciali alle RUP da parte del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

¹¹ V. Corte di giustizia, sentenza del 19 febbraio 1998, *Chevassus-Marche*, causa C-212/96, par. 49. La Corte ha evidenziato che le deroghe ammissibili ad un'applicazione piena dell'*acquis* dell'Unione devono essere strettamente necessarie, proporzionate e limitate nel tempo. Inoltre, si veda, C. VITALIEN, *Les régions ultra-périphériques*, cit., p. 125.

¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Relazione della Commissione europea sulle misure destinate a porre in atto l'articolo 299, paragrafo 2 - Le regioni ultraperiferiche dell'Unione europea*, del 14 marzo 2000, COM(2000) 147 def. La relazione indica che, in materia di imposizione fiscale, l'articolo 299, par. 2 TCE (oggi art. 349 TFUE) autorizza misure particolari a favore delle RUP, finché le domande saranno giustificate in considerazione degli handicap di queste regioni. Inoltre, la Comunicazione evidenzia che le misure fiscali applicabili alle RUP devono essere fondate su domande circostanziate presentate dagli Stati Membri interessati.

¹³ La difficoltà, nell'intento di fornire un quadro giuridico preciso sia dell'autonomia normativa e politica interna sia nei rapporti con l'UE, ovvero di identificare la natura giuridica dei PTOM, sta proprio nel determinare, in modo concreto, l'estensione di questa "libertà". Sul punto, v. J. ZILLER, *L'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne*, in *Revue française d'administration publique*, 2002, n. 1, pp. 127-136; D. KOCHENOV, *The Application of EU Law*, cit., pp. 717-723.

¹⁴ Al riguardo, si rinvia a J. ZILLER, *L'association des pays et territoires d'outre-mer*, cit., p. 128. L'A. ha affermato che: "On pourrait dire qu'ils sont à un pied et à un pied, ce qui est caricatural, mais pas inexact: ils ne sont pas intégrés dans la Communauté [aujourd'hui Union] mais font partie d'un État membre".

¹⁵ É necessario osservare che il regime di associazione risponde ad una dettagliata disciplina contenuta attualmente nella Decisione 2013/755/UE del Consiglio, *relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare all'Unione europea*, del 25 novembre 2013, in GUUE L 344 del 19 dicembre 2013, p. 1. Inoltre, si rinvia a D. KOCHENOV, *The EU and the Overseas: Outermost Regions, Overseas Countries and Territories Associated with the Union, and Territories Sui Generis*, in D. KOCHENOV (ed.), *EU law of the overseas*, cit., pp. 48, 49.

non sovrane, dipendenti dallo Stato Membro di appartenenza, che godono di una forte autonomia e alle quali, in linea di principio, non si applicano integralmente¹⁶ le disposizioni generali dei Trattati, ma solo nelle forme e nei modi previsti da speciali accordi di associazione adottati in base all'art. 355 par. 2 TFUE in combinato disposto alla Parte IV TFUE. A tal riguardo, è importante non confondere questi ultimi accordi con quelli conclusi con Stati terzi, in quanto l'associazione in questione fa riferimento ad un sistema di diritto secondario dell'UE che disciplina le norme specifiche di applicazione dell'UE nei territori elencati nell'Allegato II TFUE. Di conseguenza, l'Associazione non comporta l'avvio di alcun negoziato né la necessità della firma di alcun accordo con i singoli PTOM¹⁷.

Infine, i territori che non rientrano, ad oggi¹⁸, né nelle RUP né tra i PTOM e quindi nel relativo regime di associazione, si prestano ad essere inquadrati, sotto vari aspetti, come veri e propri territori *sui generis*. In primo luogo, questi territori si caratterizzano (non

¹⁶ A tal riguardo, è controverso se i PTOM siano sottoposti solo alla disciplina prevista nella Parte IV TFUE o se si applichino loro anche le altre disposizioni dei Trattati. La Corte di giustizia dell'UE ha evidenziato che il regime di associazione tra i PTOM e l'UE non è governato solo dalla Parte IV TFUE. A mero titolo esemplificativo, la Corte ha statuito che i principi generali del diritto dell'UE e gli obiettivi funzionali l'integrazione europea devono applicarsi ugualmente al regime che regola l'associazione con i PTOM. Sul punto si vedano, Tribunale di primo grado, sentenza del 14 settembre 1995, *Antillean Rice Mills e altri c. Commissione*, cause riunite T-480 e T-483/93, par. 93; Corte di giustizia, sentenza del 22 novembre 2001, *Antillean Rice Mills NV. c. Consiglio*, causa C-451/98, par. 36, 37. Tuttavia, la Corte di giustizia ha più volte sottolineato che: "In mancanza di disposizioni espresse, le disposizioni generali del Trattato, il cui ambito di applicazione è limitato al territorio [continentale] degli Stati Membri, non si applicano ai territori in questione". Sul punto si vedano, Corte di giustizia, sentenza del 12 febbraio del 1992, *Leplat*, causa C-260/90, par. 10; Corte di giustizia, sentenza del 22 novembre 2001, *Paesi Bassi c. Consiglio*, causa C-110/97, par. 49; Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 12 settembre 2006, *Eman e Sevinger*, causa C-300/04, par. 46. Da ciò si può rilevare che i PTOM si avvalgono delle disposizioni del diritto dell'UE in modo analogo agli Stati Membri solo qualora la loro equiparazione a questi ultimi sia prevista espressamente dal diritto dell'UE, v., in tal senso, Decisione 1999/95/CE del Consiglio, *relativa al regime monetario nelle collettività territoriali francesi di Saint-Pierre-et-Miquelon e Mayotte*, del 31 dicembre 1998, in GUCE L 30, del 4 febbraio 1999, p. 29, con cui l'euro è diventata la moneta ufficiale di Saint Pierre et Miquelon e di Mayotte; v. anche Decisione 2011/433/UE, cit., p. 1. Tuttavia, in alcuni casi, i PTOM vengono considerati alla stregua di Stati terzi nei loro rapporti con l'UE, v. tra le altre, Corte di giustizia, sentenza del 5 maggio 2011, *Prunus SARL, Polonium SA c. Directeur des services fiscaux*, causa C-384/09, in cui la Corte, nel silenzio dei Trattati ed in riferimento ai movimenti di capitali tra gli Stati membri e i PTOM, conclude che i PTOM beneficiano della liberalizzazione dei movimenti di capitali prevista all'art. 63 TFUE nella loro qualità di Stati terzi. Per un inquadramento generale della questione, v. J. ZILLER, *Flexibility in the Geographical Scope of EU Law: Diversity and Differentiation in the Application of Substantive Law on Member States Territories*, in G. DE BÚRCA, J. SCOTT (eds.), *Constitutional Change in the EU: From Uniformity to Flexibility?*, Oxford, 2000, pp. 113-115; ID., *The European Union and the Territorial Scope of European Territories*, in *Victoria University Wellington Law Review*, 2007, n. 38, p. 51 e ss.; D. KOCHENOV, *The Application of EU Law*, cit., pp. 717-723; ID. (ed.), *EU law of the overseas*, cit., pp. 69-73.

¹⁷ Infatti, la Decisione 2013/755/UE, cit., p. 1 richiede semplicemente che il Consiglio agisca all'unanimità su proposta della Commissione europea. Si sottolinea che tutti i PTOM, per garantire tra loro un coordinamento strategico per questioni di comune interesse, hanno costituito, nel 2003, un'Associazione (no-profit) dei Paesi e Territori d'oltremare (APTOM). A tal riguardo, si veda F. BAETENS, *The Overseas Countries and Territories Association: The Added Value of a Concerted Approach*, in D. KOCHENOV (ed.), *EU law of the overseas*, cit., pp. 383-401.

¹⁸ Tutti i territori in esame possono cambiare il proprio *status* e quindi anche il loro rapporto giuridico e il loro livello di integrazione nell'UE. Infatti, l'elenco dell'allegato II può essere soggetto a modifica in base alla procedura dettata dall'art. 355, par. 6 TFUE.

sempre chiaramente) o per il fatto di essere completamente esclusi dall'*acquis* dell'Unione oppure per il fatto di beneficiare di una applicazione "su misura" dell'*acquis* stesso. Tale atipico *status* trova il suo fondamento giuridico e la sua disciplina nell'art. 355 par. 3-5 TFUE congiuntamente ad altre fonti di diritto primario¹⁹ che ne specificano l'ambito di applicazione territoriale, consentendo a questi territori di beneficiare di una disciplina alquanto flessibile. In secondo luogo, un'altra peculiarità che rende i territori in questione del tutto speciali è il fatto che essi si mostrino difficilmente categorizzabili in quanto le loro caratteristiche si distinguono notevolmente da territorio a territorio. Infatti, da un lato, è possibile individuare territori caratterizzati da una remota posizione geografica, fuori dal continente europeo e non menzionati né nei Trattati né nei Protocolli ad esso allegati, ma che tuttavia beneficiano di un rapporto speciale con l'UE attraverso il proprio legame con lo Stato Membro di appartenenza nell'ambito del diritto internazionale²⁰. Dall'altro, è possibile ritrovare territori localizzati all'interno dello spazio continentale dell'UE, che presentano uno speciale collegamento con uno o più Stati Membri, di cui i Trattati o i relativi Protocolli fanno un richiamo indiretto, come Gibilterra²¹. In ogni caso, è possibile affermare che tutti i territori *sui generis* beneficiano di uno *status* dinamico che può evolvere nel tempo, comportando però, in questo modo, un'altalenante integrazione all'interno dell'UE con conseguenti ripercussioni, come si dirà, sulla disciplina applicabile a tutti gli abitanti ivi residenti e agli operatori economici ivi attivi.

Dall'analisi fin qui compiuta, emerge che, mentre le RUP (parte integrante dell'UE ma la cui specificità è protetta dall'art. 349 TFUE) e i PTOM (pur esclusi dall'essere parte integrante dell'UE, dimostrano l'attitudine ad una graduale integrazione attraverso il

¹⁹ Si fa riferimento, in particolare, ai Protocolli ed alle Dichiarazioni allegati agli Atti Adesione, i quali giocano un ruolo essenziale nel delimitare o specificare l'ambito territoriale dell'*acquis* dell'Unione ai vari territori *sui generis*. Per un'analisi più approfondita di singoli territori *sui generis*, v. P. GOLD (ed.), *Europe or Africa? A contemporary study of the Spanish North African Enclaves of Ceuta and Melilla*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2002, n. 28, pp. 758 e ss.; A. BERRAMDANE, *Le statut des enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla dans l'Union européenne*, in *Revue de droit de l'Union Européenne*, 2008, n. 2, p. 240 e ss.; A. DEL VALLE GÁLVEZ, *Los territorios de España en Africa. Por una cooperación con Marruecos en el marco de la Unión Europea*, in A. DEL VALLE GÁLVEZ, M.A. ACOSTA SÁNCHEZ, M.R. NJIKI (eds.), *Inmigración, seguridad y fronteras, problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el área del Estrecho*, Padova, 2012, p. 266 e ss.; D. KOCHENOV, *The Application of EU Law*, cit., pp. 723-725; S.L. SHAELOU, *The Principle of Territorial Exclusion in the EU: SBAs in Cyprus – A Special Case of Sui Generis Territories in the EU*, in D. KOCHENOV (ed.), *EU law of the overseas*, cit., pp. 156 e 157.

²⁰ Ne sono un esempio i territori di Hong Kong e Macao, la cui sovranità è stata trasferita rispettivamente dal Regno Unito e dal Portogallo alla Repubblica cinese nel 1990. Tali territori beneficiano ad oggi di un rapporto speciale con l'UE in base al principio: "unico Paese, due sistemi", congiuntamente disciplinato dall'UE e dalla Cina. Sul punto si veda, S. KARAGIANNIS, *A propos du règlement des conflits d'intérêts entre les territoires dépendant d'Etats membres et les Communautés européennes*, in *Revue de droit International et de droit comparé*, 1998, pp. 330 e ss. Si vedano anche: Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Hong Kong regione amministrativa speciale: relazione annuale 2009*, del 1 giugno 2010, COM(2010) 242 def. e Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Macao, regione amministrativa speciale: relazione annuale 2009*, del 3 giugno 2010, COM(2010) 288 def.

²¹ Ai sensi dell'art. 355 par. 3, Gibilterra, pur non richiamata espressamente da tale disposizione, costituisce ad oggi l'unico territorio di cui uno Stato Membro (Regno Unito) assume la rappresentanza all'estero.

relativo regime di associazione) rappresentano modalità differenti del principio di inclusione dell'intero territorio degli Stati Membri nell'ambito di applicazione territoriale dei Trattati, i territori *sui generis* possono dimostrarsi (sempre a seconda del territorio preso in considerazione) un concreto esempio del principio di esclusione dall'*acquis* dell'UE, rendendo molto complesso capire se essi siano o meno parte integrante dell'UE e quale sia in concreto la disciplina dell'UE ad essi applicabile.

3. L'incidenza della cittadinanza dell'Unione nell'oltremare

Al fine di comprendere meglio il complesso rapporto che lega le RUP, i PTOM e gli altri territori *sui generis* all'UE, un ruolo essenziale è svolto dalla cittadinanza dell'Unione e dai diritti da essa riconosciuti²².

È necessario premettere che l'automatica attribuzione dello *status* di cittadino dell'Unione europea a chi sia titolare già della cittadinanza di uno Stato Membro presuppone l'assenza di regole e di criteri nel diritto dell'UE per l'attribuzione o la revoca della stessa. Infatti, è rimesso agli Stati Membri il potere di riconoscere o meno e di regolamentare l'acquisto o la perdita della propria cittadinanza²³, determinando così la nascita o la perdita dello *status* di cittadino dell'Unione²⁴. Tuttavia, tale competenza non

²² Introdotta dal Trattato di Maastricht del 1992, oggi enunciata dall'art. 9 TUE (che apre la Parte II del Trattato relativa ai principi democratici) e disciplinata dagli artt. 18-25 TFUE, la cittadinanza dell'Unione è riconosciuta a chiunque sia titolare della cittadinanza di uno Stato Membro. I diritti dei cittadini trovano riconoscimento ulteriore nella Carta di Nizza dei diritti fondamentali (artt. 39-46), riproclamata e adattata il 12 dicembre 2007, oggi avente lo stesso valore giuridico dei Trattati. La Corte di giustizia ha più volte affermato che la cittadinanza dell'Unione costituisce lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati Membri. V. ad es. Corte di giustizia, sentenza del 20 settembre 2001, *Rudy Grzelczyk e centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, causa C-184/99, par. 31 e Corte di giustizia, sentenza del 17 dicembre 2002, *Baumbast and R. e Secretary of State for the Home Department*, causa C-413/99, par. 82. Sullo *status* di cittadino dell'Unione europea e sull'estensione dei diritti ad esso corrispondenti, v., tra gli altri, R. ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, n. 3, pp. 622 e ss.; U. VILLANI, *La cittadinanza dell'Unione*, in *Studi in ricordo di Antonio Panzera*, Vol. II, Bari, 1995, p. 1001 e ss.; S. O'LEARY, *The Options for the Reform of European Union Citizenship*, in S. O'LEARY, T. TILIKAINEN (eds.), *Citizenship and nationality status in the New Europe*, London, 1998, pp. 1-139; A. TIZZANO, *Introduzione*, in L. MOCCIA (a cura di), *Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione europea*, Milano, 2010, p. 1; M.C. BARUFFI, I. QUADRANTI (a cura di), *Libera circolazione e diritti dei cittadini europei*, Napoli, 2012; E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza dell'Unione*, Bari, 2011; B. NASCIBENE, F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Padova, 2012; C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, III ed., Torino, 2017.

²³ Sull'acquisto e perdita della cittadinanza, v. C. MORVIDUCCI, *Limiti comunitari alla revoca (e all'attribuzione?) della cittadinanza di uno Stato membro*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D.G. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 451- 473.

²⁴ V. Corte di giustizia, sentenza del 7 luglio 1992, *M.V. Micheletti e altri c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, causa C-369/90, par. 10. Inoltre, si veda la Dichiarazione n. 2 allegata al Trattato di Maastricht, secondo la quale: "Ogniqualevolta nel Trattato [...] si fa riferimento ai cittadini degli Stati Membri, la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato Membro sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato Membro interessato". Tale Dichiarazione consente agli Stati Membri di comunicare quali persone debbano essere considerate propri cittadini ai fini del diritto dell'UE. Di tale libertà, si è avvalso, ad esempio, il Regno Unito il quale, attraverso una sua Dichiarazione del 1982, ha individuato le diverse categorie di cittadini britannici affermando che: "[...] i termini "cittadini", "cittadini degli Stati membri" o "cittadini degli Stati membri e dei paesi e territori d'oltremare,

risulta assoluta. Infatti la Corte di giustizia ha chiarito che gli Stati Membri sono obbligati ad esercitare le proprie competenze nel rispetto del diritto dell'UE²⁵ e a rivederne le decisioni che riguardino l'acquisto e la perdita della propria cittadinanza qualora influenzino lo *status* di cittadino dell'Unione europea²⁶.

Ora, gli abitanti che risiedono nelle RUP, nei PTOM e nei territori *sui generis* (ad eccezione di quelli esclusi completamente dall'*acquis* comunitario, come ad es. le Isole Faeröer ai sensi dell'art. 355 par. 5 TFUE), nonostante il diritto dell'UE si applichi loro in modo differenziato, sono, in linea di principio, accomunati dall'essere cittadini di Stati Membri²⁷ e, quindi, cittadini dell'Unione europea, titolari dei medesimi diritti. Tuttavia, occorre operare alcune distinzioni per capire quale sia l'effettiva incidenza della cittadinanza dell'Unione in tutti i territori in questione.

A tal riguardo, occorre tenere conto che, come sopra osservato, le RUP sono parte integrante dell'UE e rientrano pienamente nell'ambito di applicazione *ratione loci* dei Trattati (salvo le eventuali deroghe ai sensi dell'art. 349 TFUE) e, pertanto, sono sottoposte completamente alle norme dedicate alla cittadinanza dell'Unione, le cui disposizioni vi trovano piena applicazione.

Una situazione del tutto differente sussiste invece, da un lato, per i PTOM i quali sembrano essere influenzati dal contrasto che scaturisce dalla discrepanza tra l'applicazione *ratione loci* ai sensi dell'art. 355 par. 2 TFUE e l'applicazione *ratione personae* del diritto dell'UE²⁸ subordinata alla sola titolarità della cittadinanza di uno Stato Membro, senza tenere conto del luogo di residenza²⁹. Dall'altro, i territori *sui generis* si caratterizzano per una disciplina che non rende possibile affermare in modo generalizzato la titolarità o l'effettiva portata della cittadinanza dell'Unione.

In particolare, riguardo ai PTOM, mentre nessun limite è configurabile per tutti quei diritti corrispondenti allo *status* di cittadino dell'Unione europea che non risultano di per sé collegati all'applicazione *ratione loci* del diritto UE – quali, il diritto a presentare

[...]indicano: a) i cittadini britannici; b) i soggetti britannici ai sensi della parte IV del British Nationality Act del 1981 che hanno diritto a risiedere nel Regno Unito (esenti dai controlli sull'immigrazione) e c) tutti i cittadini dei Territori britannici dipendenti che acquisiscono la cittadinanza per un legame con Gibilterra". In particolare, come si dirà in seguito, fino al 2002, i *British overseas territories citizens* sono stati inizialmente esclusi dalle categorie destinatarie dei diritti di cittadinanza dell'Unione, dando vita ad una cosiddetta "*Member State nationality for the purposes of the Community law*" da cui, ad esempio, i cittadini dei PTOM sono stati esclusi.

²⁵ Corte di giustizia, *Micheletti*, cit., par. 10.

²⁶ V. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 2 marzo 2010, *J. Rottman c. Freistaat Bayern*, causa C-135/08, par. 48; Conclusioni dell'Avvocato generale M. SZPUNAR, presentate il 4 febbraio 2016, nella causa C-165/14, *A.R. Marín c. Administración del Estado*, par. 95 e 96. Inoltre, v. S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionali ed europei*, Milano, 2017.

²⁷ Più precisamente, si parla di cittadini di Stati Membri ai fini dell'Unione. Tuttavia, nel corso della trattazione, saranno fornite alcune precisazioni per i cittadini del Regno Unito che risiedono nei PTOM e in altri territori speciali sotto la sua giurisdizione.

²⁸ E. SPAVENTA, *Seeing the Wood Despite the Trees? On the Scope of Union Citizenship and its Constitutional Effects*, in *Common Market Law Review*, 2008, n. 45, pp. 13-45.

²⁹ Per il rapporto tra cittadinanza e residenza, v. B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione europea e cittadinanza di residenza. Recenti profili*, in M. D'AMICO, B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, pp. 1301-1315.

denunce al Mediatore europeo (art. 24 par. 3 TFUE), o il diritto alla protezione diplomatica e consolare (art. 23 TFUE) – al contrario, i diritti che dipendono da quest’ultima possono essere oggetto di potenziali distorsioni o restrizioni come, ad esempio, la libera circolazione o la titolarità dei diritti politici, la cui legittimità è giustificata, come si dirà, in parte dalle disposizioni dei Trattati ed in parte dalla ampia discrezionalità sovrana degli Stati membri in materia di cittadinanza. Con riferimento alla libera circolazione, è possibile evidenziare un’asimmetria nell’esercizio di tale diritto tra cittadini dell’UE che si spostino tra il territorio continentale europeo e i PTOM. Infatti, mentre la libera circolazione è pienamente riconosciuta ai cittadini dell’UE che si spostino dai PTOM verso l’Unione, al contrario, per coloro che si muovano verso i PTOM sarà applicabile la disciplina di volta in volta prevista ai sensi dell’art. 202 TFUE, il quale disciplina la libera circolazione dei lavoratori³⁰. Ad esempio, il Regno Unito, dal 21 maggio 2002³¹, ha concesso ai cittadini britannici di tutti i PTOM la facoltà di acquistare la piena cittadinanza britannica, dando loro, in ogni caso, la possibilità di rinunciare e rimanere esclusivamente cittadini britannici dei territori d’oltremare. Di conseguenza, in questo caso, l’esigenza per l’Unione di dettare norme specifiche in materia di libera circolazione per i PTOM si pone oggi solo in relazione a quei cittadini britannici dei territori d’oltremare che rinuncino alla facoltà di diventare cittadini del Regno Unito. In ogni caso, si osserva che l’intervento del legislatore inglese si è reso necessario in risposta alla critica questione *Kaur*³². In particolare, la Corte ha negato alla signora Kaur, nata in Kenya e rientrante fra i “*British overseas citizens*”, sia il diritto di ingresso sia di soggiorno nel Regno Unito in base al fatto che, proprio con riferimento alla Dichiarazione del 1982, ella non è stata privata dei diritti derivanti dalla cittadinanza britannica, dal momento che tali diritti “*non sono mai sorti*” nei suoi confronti non essendo considerata cittadina britannica ai sensi del diritto comunitario. Tuttavia, nel caso *Kaur*, la Corte, pur sottolineando la natura derivata della cittadinanza dell’Unione ai sensi dell’art. 20 TFUE e che tale disposizione ha di fatto circoscritto l’ambito di applicazione *ratione personae* del diritto alla cittadinanza dell’Unione a tutti coloro i quali sono titolari della cittadinanza nazionale di uno Stato Membro, ha prodotto l’effetto di evidenziare che un cittadino dell’Unione europea può godere dei diritti da essa derivanti anche al di fuori dei confini del territorio (continentale) europeo, includendovi pertanto, anche i PTOM. In base a tale giurisprudenza, deriva che i cittadini dell’Unione europea non possono essere privati dei diritti derivanti dal loro *status* a seguito di un loro eventuale spostamento verso un PTOM.

³⁰ L’art. 202 TFUE recita quanto segue: “Fatte salve le disposizioni che regolano la pubblica sanità, la pubblica sicurezza e l’ordine pubblico, la libertà di circolazione dei lavoratori dei paesi e territori negli Stati membri e dei lavoratori degli Stati membri nei paesi e territori è regolata da atti adottati a norma dell’articolo 203”. Tuttavia, nessun atto di cui all’articolo 202 TFUE sembra essere mai stato adottato. La disposizione contenuta nel Trattato di Roma era stata pensata per tener conto che lo *status* di cittadinanza degli abitanti delle colonie africane che non era sempre coincidente con quello previsto per coloro che risiedevano sul territorio dello Stato Membro di appartenenza.

³¹ Infatti, nel 2002 il *British Overseas Territories Act* ha modificato la portata del termine “cittadino britannico” statuendo che: “*any person who, immediately before the commencement of this section, is a British Overseas Territories citizen shall, on the commencement of this section, become a British citizen*”.

³² V. Corte di giustizia, sentenza del 20 febbraio 2001, *Kaur*, causa C-192/99, parr. 17-21.

Inoltre, è importante aggiungere che, in primo luogo, nella sentenza *Eman e Sevinger*³³, la Corte di giustizia ha chiarito, tra l'altro, che lo *status* di cittadino dell'Unione europea non rappresenta un elemento territoriale, ma possiede carattere personale e, pertanto, non è influenzato dall'applicazione territoriale differenziata del diritto dell'UE per i PTOM. In secondo luogo, essa ha sancito più volte che non è tollerata alcuna discriminazione in base alla nazionalità acquisita in uno Stato Membro piuttosto che in un altro, indubbiamente comprendendo anche quella acquisita in connessione ai territori che si trovano al di fuori dell'ambito di applicazione territoriale del diritto dell'UE³⁴. Quindi, pur rimarcando il legittimo potere sovrano che spetta agli Stati membri in base al diritto internazionale di scegliere i termini della propria cittadinanza, dal momento che la Corte di giustizia ha connesso e ribadito il godimento dei requisiti di libera circolazione nei Trattati al possesso della sola cittadinanza dello Stato Membro, e tenuto conto che gli abitanti dei PTOM ancora associati all'Unione hanno ricevuto la piena cittadinanza dei loro rispettivi Stati Membri, la logica dell'art. 202 TFUE non sembra riflettere oggi la *ratio* della legislazione UE in materia di libera circolazione. Tuttavia, è proprio in base a tale disposizione che il Consiglio potrebbe agire per bilanciare i diritti di libera circolazione tra un PTOM e l'Unione, permettendo ai cittadini dell'Unione europea di godere di un rapporto simmetrico volto alla bi-direzionalità³⁵.

In ogni caso, pur in assenza di un intervento normativo di tale portata, il legislatore dell'Unione ha dimostrato in qualche modo la sua volontà di procedere verso la costruzione di un'unica identità europea colmando le descritte antinomie tra cittadini continentali e d'oltremare dell'Unione europea. A tal riguardo, è possibile menzionare il caso riguardante Saint Barthélemy, un PTOM parte della Repubblica francese. In relazione a tale territorio, il Consiglio, nel considerando n. 4 della Decisione 2010/718/UE³⁶ ha previsto che "I cittadini (francesi) di Saint Barthélemy dovrebbero rimanere cittadini dell'Unione Europea e godere in seno ad essa degli stessi diritti e delle stesse libertà degli altri cittadini francesi così come l'insieme dei cittadini dell'Unione Europea dovrebbero continuare a beneficiare a Saint Barthélemy degli stessi diritti e delle stesse libertà di cui godono attualmente".

Tuttavia, è possibile riscontrare ancora ampie limitazioni nel caso in cui i cittadini di uno Stato Membro circolino tra PTOM associati a quest'ultimo o tra i territori in questione verso lo Stato Membro di appartenenza. Essendo una situazione meramente interna, essa si pone al di fuori dell'applicazione *ratione materiae* del diritto dell'UE, e impedisce anche la concreta operatività del principio di non discriminazione in base alla

³³ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 12 settembre 2006, *Eman e Sevinger*, causa C-300/04, par. 46, 47.

³⁴ Corte di giustizia, sentenza del 30 aprile 1996, *I. Boukhalfa e Repubblica federale di Germania*, causa C-214/94, par. 13-15.

³⁵ Sebbene sia auspicabile una completa liberalizzazione dei movimenti tra i PTOM e l'Unione, è importante osservare che ciò avrebbe un impatto non trascurabile sui controlli dei confini dei PTOM in materia di immigrazione, riducendo drasticamente la loro autonomia.

³⁶ Decisione 2010/718/UE del Consiglio, *che modifica lo status, nei confronti dell'Unione europea, dell'isola di Saint-Barthélemy*, del 29 ottobre 2010, in GUCE L 325 del 9 dicembre 2010, p. 4.

nazionalità, aprendo la strada ad una “discriminazione alla rovescia”³⁷. A mero titolo esemplificativo, si può osservare che tutti i cittadini olandesi che si spostino verso il territorio continentale dell’Unione (e, quindi, anche coloro che risiedono ad Aruba o nelle ex Antille olandesi) sono trattati alla stregua di cittadini di Stati terzi, con la conseguenza che viene richiesto loro di comprovare la propria integrazione nazionale (*inburgering*), ovvero di superare prove attitudinali su cultura e lingua olandese³⁸.

Come osservato con riferimento alla libera circolazione, anche i diritti politici riconosciuti ai cittadini dell’Unione europea che risiedono nei PTOM sono stati caratterizzati da un’applicazione alquanto differenziata. A tal riguardo, la Corte di giustizia ha osservato che gli Stati Membri, ad esempio, non hanno un obbligo di organizzare le elezioni dei membri del Parlamento europeo all’interno dei PTOM³⁹. Tuttavia, ciò trova un importante freno nel rispetto dei principi fondamentali sia del sistema dell’UE – quali, il principio di democrazia rappresentativa (art. 10 TFUE)⁴⁰ e il principio di uguaglianza tra cittadini dell’Unione europea (art. 9 TUE) – sia del sistema della CEDU, così come interpretati anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo⁴¹. In particolare, da un lato, si richiama nuovamente

³⁷ A tal riguardo, v. Conclusioni dell’Avvocato generale E. SHARPSTON, presentate il 30 settembre 2010, nella causa C-34/09, *G.R. Zambrano c. Office national de l’emploi (ONEm)*, par. 122, 123, in cui si afferma che l’art. 18 TFUE dovrebbe essere interpretato in modo tale da evitare discriminazioni alla rovescia; Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza dell’8 marzo 2011, *G.R. Zambrano c. Office national de l’emploi (ONEm)*, par. 40 e ss. Per un inquadramento generale di tale fenomeno, si rinvia a V.G. DRUESNE, *Remarques sur le champ d’application personnelle du droit communautaire: des discrimination à rebours, peuvent – elles tenir en échec la liberté de circulation des personnes?* in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1979, n. 3, pp. 429-439; S. KON, *Aspects of Reverse Discrimination in Community Law*, in *European Law Review*, 1981, n. 2, pp. 75-101; D.M.W. PICKUP, *Reverse discrimination and freedom of movement of workers*, in *Common Market Law Review*, 1986, n. 23, pp. 135-156; N. BERNARD, *Discrimination and Free Movement in EC Law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1996, n. 45, pp. 82-108; E. CANNIZZARO, *Producing Reverse Discrimination through the Exercise of EC Competences*, in *Yearbook of European Law*, 1997, n. 17, pp. 29-46; G. GAJA, *Les discrimination a rebours: un revirement souhaitable*, in M. DONY, A. DE WALSCHE (cur.), *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Bruxelles, pp. 993-1018; R.E. PAPADOPOULOU, *Situations purement internes et droit communautaire: un instrument jurisprudentiel à double fonction ou une arme à double tranchant?*, in *Cahiers de droit européenne*, 2003, n. 1-2 pp. 95-129; B. NASCIBENE, *Le discriminazioni all’inverso: Corte di giustizia e Corte costituzionale a confronto*, in *Diritto dell’Unione europea*, 2007, pp. 717-734; C. DAUTRICOURT, S. THOMAS, *Reverse discrimination and free movement of persons under Community law: all for Ulysses, nothing for Penelope?*, in *European Law Review*, 2009, n. 17 pp. 433-454; F. SPITALERI, *Le discriminazioni alla rovescia nel diritto dell’Unione europea*, Roma, 2010.

³⁸ L.F.M. BESSELINK (ed.), *Integration, Equal Treatment and the Right of Abode of Aliens in the Netherlands*, Utrecht, 2005, p. 103.

³⁹ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Eman e Sevinger*, cit., par. 46-48 in cui si statuisce che i PTOM sono oggetto di uno speciale regime di associazione, definito nella quarta parte del Trattato (artt. da 182 CE a 188 CE), così che le disposizioni generali del Trattato sono applicabili nei loro confronti soltanto laddove esplicitamente previsto. Ne consegue che gli artt. 189 CE e 190 CE non sono applicabili a tali paesi e territori, e che gli Stati membri non sono tenuti ad organizzarvi le elezioni del Parlamento europeo. Infatti, secondo la Corte di giustizia, l’art. 3 del Protocollo n. 1 della CEDU non si oppone a tale interpretazione. V. anche, Corte di giustizia, *Leplat*, cit., par. 10 e Corte di giustizia, *Paesi Bassi c. Consiglio*, cit. par. 49.

⁴⁰ Per un’analisi dell’art. 10 TFUE, si rinvia a U. VILLANI (a cura di), *Istituzioni di Diritto dell’Unione europea*, Bari, 2014, pp. 39-45.

⁴¹ Ci si riferisce all’art. 3 del I Protocollo addizionale alla CEDU che riconosce e assicura il diritto alla libera espressione dell’opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo. A tal riguardo, si rinvia a Corte europea dei diritti dell’uomo, Grande Camera, sentenza del 18 febbraio 1999, ricorso n. 24833/94,

l'intervento della Corte di giustizia. Infatti, nel caso *Eman e Sevinger*⁴², la Corte ha chiarito che per quanto possa ritenere legittimo, ai sensi del diritto dell'Unione, il ricorso a criteri ulteriori rispetto al solo possesso della cittadinanza dello Stato Membro per consentire l'esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni del Parlamento europeo, questi ultimi non devono comportare discriminazioni ingiustificate ed irragionevoli soprattutto tra cittadini che si trovino in situazioni ontologicamente comparabili come, nel caso di specie, tra cittadini olandesi residenti in un PTOM e cittadini olandesi residenti in un Paese terzo⁴³. Dall'altro si osserva che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha evidenziato, in primo luogo, che l'art. 3 del I Protocollo addizionale alla CEDU prevede l'obbligo, per le parti contraenti, di organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare al popolo la libera scelta del corpo legislativo. In secondo luogo, ha sottolineato che gli Stati contraenti, pur godendo di un ampio margine di discrezionalità per sottoporre a condizioni il diritto di voto, non possono ridurre i diritti in questione al punto da intaccarli nella loro sostanza e privarli di effettività. La Corte di Strasburgo ha sottolineato che tali condizioni devono perseguire al contempo uno scopo legittimo e che i mezzi adoperati non possono risultare sproporzionati⁴⁴.

Infine, per quanto concerne i territori *sui generis*, dato il loro notevole ed altalenante grado di differenziazione ed integrazione nell'UE, non risulta adeguato fornire un'analisi generale, ma ci si può limitare in questa sede a citare qualche esempio della complessa situazione esistente. A tal riguardo, da un lato, si può fare riferimento alle isole del Canale o all'isola di Man⁴⁵, territori che sono sottoposti ad un'applicazione limitata dell'*acquis*

Mathews c. Royaume-Uni, par. 8 e 11. Inoltre, una descrizione generale dei diritti elettorali è rinvenibile nella opinione dissenziente del giudice Levits allegata a Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 17 giugno 2004, ricorso n. 58278/00, *Ždanoka c. Lettonia*, par. 4-13. V. anche Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza del 16 marzo 2006, ricorso n. 58278/00, *Ždanoka c. Lettonia*, par. 98. Per un'analisi generale della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, v. A. DI STASI, *Il sistema convenzionale di tutela dei diritti dell'uomo: profili introduttivi*, in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010-2015)*, Padova, 2016, pp. 3-114.

⁴² V. Corte di giustizia, Grande Sezione, *Eman e Sevinger*, cit., par. 53-55.

⁴³ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Eman e Sevinger*, cit., par. 46 e ss. Nel caso di specie, i ricorrenti, due cittadini di nazionalità olandese, hanno contestato, al giudice del rinvio, il rifiuto da parte delle autorità olandesi di iscriverli nelle liste elettorali per le elezioni del Parlamento europeo del 10 giugno 2004 poiché residenti ad Aruba, un PTOM dei Paesi Bassi. I ricorrenti hanno affermato di essere cittadini dell'Unione europea ai sensi dell'art. 17 par. 1 (oggi art. 20 TFUE) del TCE e che in forza dell'art. 19 par. 2 del TCE (oggi art. 22 TFUE), così come interpretato alla luce dell'art. 3 del protocollo n. 1 della CEDU, essi hanno diritto a votare per il rinnovo del Parlamento europeo nonostante risiedano in un PTOM al pari di un cittadino olandese residente in un Paese terzo.

⁴⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, *Mathews c. Royaume-Uni*, par. 63; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 2 marzo 1987, ricorso n. 9267/81, *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, par. 52 e Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza del 19 ottobre 2004, ricorso n. 17707/02, *Melnitchenko c. Ucraina*, par. 54.

⁴⁵ Lo *status* di questi territori è disciplinato nel Protocollo n. 3 concernente le Isole del Canale e l'Isola di Man allegato a Atti relativi all'adesione alle Comunità europee del Regno di Danimarca, dell'Irlanda, del Regno di Norvegia e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, del 22 gennaio 1972, in GUCE L 73 del 27 marzo 1972, p. 164, e riaffermato nell'art. 355 par. 5 let. c. In particolare, tale differenziazione è dovuta all'obiettivo primario di proteggere la cultura locale e le comunità ivi residenti. Questo speciale

dell'UE. Infatti, è richiesto che gli abitanti di queste isole, pur essendo pieni cittadini britannici, per potersi giovare in maniera effettiva dello *status* di cittadino dell'Unione europea e dei diritti ad esso corrispondenti, risiedano per cinque anni nello Stato Membro di appartenenza (Regno Unito)⁴⁶. In particolare, i cittadini di questi territori nel Regno Unito non beneficiano delle disposizioni sulla libera circolazione dei lavoratori e sulla libera prestazione dei servizi⁴⁷, riconoscendo, invece, la piena titolarità degli altri diritti (tra cui quelli politici e, in ogni caso, non impedendo che i cittadini dell'Unione ivi residenti possano godere della libera circolazione che non ricade in tale inibizione, come ad es. per gli studenti). Dall'altro, per quanto concerne invece i territori esclusi totalmente dall'applicazione delle disposizioni dei Trattati, un caso emblematico è quello delle Isole Faeröer, territorio appartenente alla Danimarca. Secondo quanto stabilito dall'art. 4 del Protocollo allegato all'atto di adesione del 1972⁴⁸, tutti i cittadini danesi residenti nelle isole Faeröer non sono considerati cittadini ai fini del diritto dell'UE e, pertanto, sono esclusi dall'acquisto del relativo *status*. Di conseguenza, è stato sostenuto⁴⁹ che qualora un cittadino danese, non residente nelle isole in questione e, pertanto, cittadino dell'Unione europea, trasferisca la propria residenza in tali territori, sussiste il rischio che egli perda la cittadinanza dell'Unione e il godimento dei diritti da essa riconosciuti. Tuttavia, anche in virtù di tale piena esclusione dall'*acquis* dell'UE, tale statuizione può essere messa fortemente in discussione oggi proprio attraverso quanto statuito dalla giurisprudenza *Kaur e Eman e Sevinger*⁵⁰.

Pertanto, grazie all'apporto interpretativo della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo, la cittadinanza dell'Unione può assumere un importante ruolo volto al bilanciamento tra la discrezionalità sovrana di cui gli Stati membri godono in materia di cittadinanza e la tutela uniforme ed effettiva dei diritti riconosciuti a tutti i cittadini dell'Unione europea, a prescindere dal fatto che essi risiedano in tali territori, nello Stato Membro di appartenenza o nel territorio continentale dell'Unione. In tale contesto, è possibile auspicare che lo *status* di cittadino dell'Unione europea, grazie anche al ruolo protettivo svolto dal principio fondamentale dell'UE di non discriminazione o di parità di trattamento come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo e della Corte di Strasburgo, possa superare gradualmente i limiti del campo di applicazione territoriale dei Trattati e non essere, pertanto, influenzato da tale differenziazione. Tutto ciò, con l'obiettivo finale di tendere sempre più alla formazione di un diffuso ma comune

status è stato confermato anche da Corte di giustizia, sentenza del 16 luglio 1998, *Rui Alberto Pereira Roque e His Excellency the Lieutenant Governor of Jersey*, causa C-171/96, par. 42.

⁴⁶ V. art. 6, Protocollo n. 3, cit., Atto di Adesione del 1972, cit.

⁴⁷ V. Art. 2, Protocollo n. 3, cit., Atto di Adesione del 1972, cit.

⁴⁸ Il testo dell'art. 4 è richiamato dall'art. 355 par. 5, let a) TFUE. V. anche, C. BOYE JACOBSEN, *The Faeröer islands and Greenland and the European Communities*, in M.E. BARTHURST ET AL. (eds.), *Legal Problems of an Enlarged European Community*, London, 1972, p. 170.

⁴⁹ G. R. DE GROOT, *Towards a European Nationality Law*, in *Electronic Journal of Comparative Law*, 2004, Vol. 8.3, pp. 7-9. Tuttavia, si precisa che l'opinione dell'autore è anteriore alla sentenza *Eman e Sevinger*.

⁵⁰ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Eman e Sevinger*, cit., parr. 29-31.

senso di appartenenza all'ordinamento giuridico dell'UE, al suo diritto e ai suoi valori e, pertanto, alla costruzione di un'unica identità europea.

4. L'Europa d'oltremare ed il Mercato unico: tra differenziazione ed integrazione

Un secondo ambito dell'indagine è volto a verificare se e in quali termini le regole del Mercato interno dell'Unione⁵¹, relative alla libera circolazione delle merci, di stabilimento e prestazione di servizi, siano applicate in maniera differenziata nelle RUP, nei PTOM e nei territori *sui generis* rispetto al resto dell'Unione.

Per quanto riguarda le RUP, tali territori mostrano da sempre di essere avamposti attivi nel commercio di beni e servizi⁵², pur essendo costantemente caratterizzati da varie problematiche dovute alle loro peculiarità territoriali. Bisogna tenere conto, infatti, che si tratta di territori caratterizzati, ad esempio, da una dipendenza economica relativamente ad alcune tipologie di prodotti o da condizioni climatiche complesse. In particolare, l'obiettivo è quello di conciliare l'esigenza di integrazione nell'Unione con il riconoscimento di uno *status* di eccezionalità delle stesse in materia di applicazione dell'*acquis* dell'UE. A tal riguardo, è necessario osservare che inizialmente, tale bilanciamento è stato perseguito ai sensi dell'art. 227 par. 2 TCEE (oggi art. 349 TFUE)⁵³. Tuttavia, nell'interpretare tale disposizione, la Corte di giustizia ha tenuto un atteggiamento altalenante, soffermandosi sia sulla mera possibilità di adottare deroghe alle disposizioni generali dei Trattati sia sulla questione inerente la configurazione di limiti per la loro ammissibilità. Infatti, nella sentenza *Hansen*⁵⁴, la Corte di giustizia ha considerato possibile, per la prima volta, l'adozione di misure specifiche ai sensi dell'art. 227 par. 2 TCEE, tenendo conto delle particolarità e dei bisogni dei territori in questione,

⁵¹ Per una generale analisi della disciplina del Mercato interno dell'UE v., tra gli altri, K.A. ARMSTRONG, *The governance of the Single European Market*, Manchester, 1998; P. CRAIG, *The Evolution of the Single Market*, in C. BERNARD, J. SCOTT (eds.), *The Law of the Single European Market*, Oxford, 2002; C. JOERGES, R. DEHOUSSE (eds.), *Good governance in the Europe's integrated Market*, Oxford, 2002; L. DANIELE (a cura di), *Diritto del mercato unico. Cittadinanza, libertà di circolazione, concorrenza, aiuti di Stato*, Milano, 2006; M. CREMONA, *The single market as a global export brand: exporting the single market*, in *European Business Law Review*, 2010, n. 21, p. 663-680; S. DONNELLY, *The regimes of European integration: constructing governance of the single market*, Oxford, 2010.

⁵² Per un'analisi generale della forza economica delle RUP, si veda, I. GOLDNER LANG, T. PERIŠIN, *Free Movement of Services and Establishment in the Overseas*, in D. KOCHENOV (ed.) *EU law of the overseas*, cit., pp. 181 e ss.

⁵³ In particolare, è necessario osservare che l'art. 227 par. 2 TCEE stabiliva la distinzione tra disposizioni immediatamente applicabili – facendo riferimento ai settori della circolazione delle merci, di servizi, di concorrenza, all'agricoltura – e tutte le altre, le cui condizioni di applicazione dovevano essere stabilite all'unanimità dal Consiglio entro i due anni dall'entrata in vigore del Trattato, lasciando aperta la questione se l'adattamento del diritto comunitario in favore dei dipartimenti francesi d'oltremare rientrasse nelle competenze del Consiglio. Per un'analisi approfondita delle problematiche conseguenti all'interpretazione dell'art. 349 par. 3 TFUE, si rinvia a I. OMARJEE, *Specific measures for the outermost regions*, cit., p. 135.

⁵⁴ Corte di giustizia, sentenza del 10 ottobre 1978, *H. Hansen jun., O. C. Balle GMBH & Co. e Hauptzollamt*, causa C-148/77, par. 8-12.

tuttavia, senza delineare le eventuali condizioni o criteri di ammissibilità delle stesse⁵⁵. Successivamente, la Corte di giustizia ha ritenuto, al contrario, che le misure specifiche in favore delle RUP non potessero essere adottate in tutti i settori del Mercato unico, quale, ad esempio, la libera circolazione delle merci⁵⁶, evidenziando che tale *dictum* dovesse essere rispettato anche in situazioni meramente interne. Infatti, nelle sentenze *Legros*⁵⁷ e *Lancry*⁵⁸ la Corte di Lussemburgo, osservando preliminarmente che le RUP sono parte integrante dell'UE e sono sottoposte al divieto di dazi e tasse di effetto equivalente su tutte le merci che valichino la frontiera dei territori in questione ai sensi dell'art. 30 TFUE, ha osservato che i tributi applicati alle merci introdotte nei dipartimenti d'oltremare francesi provenienti sia da uno Stato Membro sia da un'altra regione della Francia integrassero il divieto in questione dovendo essere qualificati come tasse di effetto equivalente a dazi doganali⁵⁹. Così facendo, la Corte ha di fatto modificato una più che trentennale giurisprudenza in tema di situazioni interne in virtù del principio dell'unicità del territorio doganale comunitario.

Un parziale ma importante cambio di rotta è stato compiuto successivamente nella sentenza *Chevassus-Marche*⁶⁰. Infatti, la Corte di giustizia ha ivi precisato alcune

⁵⁵ Un primo e comune approccio per l'adozione di misure specifiche in favore delle RUP è rappresentato dai programmi POSEI. In particolare, si fa riferimento ai programmi: POSEIDOM (Decisione 89/687/CEE del Consiglio, *che istituisce un programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità dei Dipartimenti francesi d'oltremare*, del 22 dicembre 1989, in GUCE L 399 del 30 dicembre 1989, pp. 39-45. Il programma è stato mirato principalmente al perseguimento di uno sviluppo infrastrutturale dei dipartimento d'oltremare francesi, prevedendo misure specifiche di adattamento delle politiche comunitarie, derogatorie rispetto ad alcuni principi generali dell'*acquis*); POSEICAN (Decisione 91/314/CEE del Consiglio, *che istituisce un programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità delle isole Canarie*, del 26 giugno 1991, in GUCE L 171 del 29 giugno 1991) e POSEIMA (Decisione 91/315/CEE del Consiglio, *che istituisce un programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità di Madera e delle Azzorre*, del 26 giugno 1991, in GUCE L 171 del 29 giugno 1991). Questi ultimi due hanno ricalcato sostanzialmente il modello POSEIDOM, prevedendo misure specifiche a sostegno delle produzioni locali, tutte caratterizzate dai medesimi "*condizionamenti particolari [che] rendono necessario un maggior sostegno della Comunità*", per assicurare loro una partecipazione paritaria alla dinamica del mercato interno. V. anche D. CUSTOS, *Le Droit d'Outre-Mer, le Défi de la Permanence*, in P. CHICOT, R. ETIEN, P. TEISSERENC (cur.) *L'Influence des Régimes, Juridiques d'Outre-Mer sur l'Évolution de l'État Français*, Paris, 2013, pp. 45-60.

⁵⁶ Infatti, l'art. 227 par. 2 TCEE faceva un espresso riferimento alla libera circolazione delle merci. È stato sostenuto che tale disposizione ha reso in questi termini la libertà in questione una "parte intoccabile" dell'*acquis* comunitario e ciò avrebbe giustificato l'interpretazione restrittiva della giurisprudenza della Corte di giustizia sopravvenuta in seguito. V. I. OMARJEE, *Specific measures for the outermost regions*, cit. p. 122.

⁵⁷ Corte di giustizia, sentenza del 16 luglio 1992, *Administration des douanes et droits indirects c. Léopold Legros e altri*, causa C-163/90.

⁵⁸ Corte di giustizia, sentenza del 9 agosto 1994, *René Lancry SA e altri c. Direction générale des douanes e altri*, cause riunite C-363/93, C-407/93, C-408/93, C-409/93, C-410/93 e C-411/93.

⁵⁹ Tuttavia, mentre nel caso *Legros* la tariffa doganale contestata – il c.d. dazio di mare – è stata apposta da un provvedimento nazionale indistintamente applicabile a tutte le merci introdotte nei dipartimenti d'oltremare francesi e ai fini della loro immissione al consumo, indipendentemente dal luogo di provenienza o d'origine delle stesse, sia quindi che si trattasse di un altro Stato Membro della allora Comunità, di un Paese terzo o, anche, di un'altra regione della stessa Francia, nel caso *Lancry*, l'oggetto del procedimento è stata una decisione del Consiglio assunta proprio ai sensi del 227 TCE (oggi 349 TFUE), v. Decisione 89/688/CEE del Consiglio, *relativa al regime dei dazi di mare nei dipartimenti francesi d'oltremare*, del 22 dicembre 1989, in GUCE L 399 del 30 dicembre 1989, pp. 46, 47.

⁶⁰ Si rinvia a Corte di giustizia, *Chevassus-Marche*, cit.

condizioni rigorose, suscettibili di applicazione generale⁶¹, in base alle quali è possibile ritenere legittime le misure in questione, ovvero: 1) che le eccezioni siano in linea con la strategia economica e di sviluppo delle regioni considerate (nel caso di specie si trattava dei dipartimenti d'oltremare francesi); 2) che le eccezioni siano precise, necessarie e proporzionate e 3) di tenere sempre informata al riguardo la Commissione europea⁶². Inoltre, vi è da osservare che il testo dell'art. 349 TFUE⁶³ non fa più alcun riferimento a materie per le quali non è ammessa alcuna deroga in favore delle RUP e sembra aver risolto, dal punto di vista letterale, le incertezze riguardanti l'oggetto delle misure specifiche, superando le inibizioni disposte dall'art. 227 par. 2 TCEE come interpretate nella giurisprudenza *Legros*⁶⁴ e *Lencry*⁶⁵.

Tuttavia, anche alla luce di quanto statuito nella sentenza *Chevassus-Marche*, da una parte, e nel testo dell'art. 349 TFUE, dall'altra, è possibile riscontrare ancora delle perplessità riguardo alla natura ed alla portata delle misure specifiche in questione. Infatti, ai sensi del par. 3 del predetto articolo, le eventuali deroghe non possono, per quanto necessarie, compromettere "l'integrità e la coerenza dell'ordinamento giuridico dell'Unione, ivi compreso il Mercato interno". A tal riguardo, ci si può chiedere se sia realmente possibile derogare alle disposizioni generali dei Trattati in materia di Mercato unico senza minare le fondamenta o la coerenza dell'ordinamento dell'UE. A titolo meramente esemplificativo, si può fare riferimento ad un intervento recante l'apertura e la gestione di contingenti tariffari comunitari sulle importazioni di alcuni prodotti della pesca nelle Isole Canarie⁶⁶. La misura in questione evidenzia che per evitare di minare il Mercato interno, è opportuno adottare misure atte a garantire che i prodotti della pesca per i quali è concessa una sospensione siano destinati esclusivamente al mercato interno delle Isole Canarie. Un simile intervento consente di evitare che l'applicazione generale

⁶¹ A tal riguardo, in materia di stabilimento e servizi la giurisprudenza della Corte di giustizia ha aggiunto che non solo è necessario preservare il mercato da eventuali interventi nazionali che risultino discriminare in base alla nazionalità, ma è importante rimuovere qualsiasi ostacolo a prescindere che esso sia discriminatorio o meno e, pertanto anche se esso rientri tra le misure specifiche destinate alle RUP. V. Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 1995, *Reinhard Gebhard c. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, causa C-55/94, par. 37, in materia di stabilimento; Corte di giustizia, sentenza del 25 luglio 1991, *M. Säger c. Dennemeyer & Co. Ltd.*, causa C-76/90, par. 15, in materia di prestazione di servizi Per un'analisi della questione, v. I. GOLDNER LANG, T. PERIŠIN, *Free Movement of Services*, cit., pp. 179-181.

⁶² Si rinvia a Corte di giustizia, *Chevassus-Marche*, cit., parr. 47, 49, 51.

⁶³ L'art. 349 TFUE, infatti, enfatizza, da un lato, la necessità di tenere conto della particolare struttura socioeconomica strutturale delle RUP, sottolineando il centrale ruolo svolto dal Consiglio. Dall'altro, la disposizione in questione sottolinea i settori nei quali il Consiglio può operare, in particolare, si fa riferimento, ad esempio, alle politiche doganali e commerciali, politica fiscale e zone franche.

⁶⁴ Corte di giustizia, *Legros*, cit., parr. 13-18.

⁶⁵ Corte di giustizia, *Lancry*, cit., parr. 36 e 37.

⁶⁶ Regolamento 645/2008/UE del Consiglio, *recante apertura e modalità di gestione di contingenti tariffari comunitari autonomi sulle importazioni di alcuni prodotti della pesca nelle Isole Canarie*, dell'8 luglio 2008, in GUUE L 180 del 9 luglio 2008, p. 1. Inoltre, fino al 2011 sono state ritenute ammissibili misure fiscali volte a favorire i prodotti interni delle Isole Canarie denominate *Arbitrio sobre las importaciones y entregas de mercancías (AIEM)*. V. Decisione del Consiglio 546/2002/CE, *relativa all'Arbitrio sobre las importaciones y entregas de mercancías (AIEM) applicabile nelle Isole Canarie*, del 20 giugno 2002, in GUCE L 179 del 9 luglio 2002, pp. 22-27.

delle disposizioni del Trattato comporti una deviazione del commercio a discapito degli obiettivi del Mercato interno. Oltre che mediante limiti quantitativi, il rispetto dell'integrità del Mercato interno risulta parimenti perseguibile apportando limiti temporali. Misure di questo tipo sono state adottate, ad es., con riferimento alla regione portoghese di Madeira per la quale è stata disposta la limitazione nel tempo dell'applicazione di misure di esenzione di accise su alcune merci originarie⁶⁷. Tuttavia, entrambe queste soluzioni non permettono di comprendere se ed in che misura le deroghe adottate, soprattutto nel rispetto delle condizioni stabilite in *Chevassus-Marche*, possano garantire nel tempo di non essere fonte di effetti negativi per il Mercato unico e, di conseguenza, per lo stesso ordinamento dell'Unione.

A differenza delle RUP, si potrebbe ritenere che i PTOM, non essendo parte integrante dell'UE, siano esclusi completamente dall'applicazione di tutte le disposizioni del TFUE riguardanti il Mercato interno. Tuttavia, ciò non risulta completamente corrispondente alla realtà. Infatti, in primo luogo, in ambito di libera prestazione di servizi e libertà di stabilimento, tale interpretazione contrasta con quanto stabilito ai sensi dell'art. 199 par. 5 TFUE. Quest'ultima disposizione, infatti, richiama l'applicazione delle norme relative alla libera prestazione di servizi e di stabilimento su una base non discriminatoria, facendo però salve le disposizioni particolari ai sensi dell'art. 203 TFUE. Inoltre, la totale esclusione dei territori in questione dall'applicazione delle disposizioni relative al Mercato interno si porrebbe ontologicamente in contrasto con il riconoscimento dello *status* di cittadino dell'Unione Europea a tutti i cittadini degli Stati Membri che risiedano nei PTOM ai sensi dell'art. 20 TFUE.

Ora, preliminarmente, è necessario osservare che la Corte di giustizia, pur avendo avuto, in linea di principio, l'occasione per affermare che ai PTOM debbano essere applicate le disposizioni generali dei Trattati, ha ponderatamente evitato di pronunciarsi al riguardo. Infatti, nelle cause riunite *Kaefer e Procacci*⁶⁸, la Corte di giustizia ha risolto il caso considerando la Decisione di associazione dei PTOM allora vigente⁶⁹ quale *lex specialis*. Con tale intervento la Corte di giustizia ha dimostrato di preferire ancora un approccio che escluda i PTOM da un'applicazione piena delle libertà previste nei Trattati, generando, in questo modo, un sistema contraddittorio⁷⁰. In particolare, ciò che emerge è

⁶⁷ Si fa riferimento alle misure adottate in deroga dell'art. 90 TCE (oggi art. 110 TFUE) volte alla riduzione nelle accise applicabili alla birra prodotta nel territorio di Madeira, limitate per un periodo di 6 anni. Si veda Regolamento 247/2006/CE del Consiglio, *recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione*, del 30 gennaio 2006, in GUCE L 42 del 14 febbraio 2006, p. 1.

⁶⁸ Corte di giustizia, sentenza del 12 dicembre 1990, *P. Kaefer e A. Procacci c. Stato francese*, cause riunite C-100/89 e C-101/89.

⁶⁹ Decisione 86/283/CEE del Consiglio, *relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità economica europea*, del 30 giugno 1986, in GUCE L 175 del 1 luglio 1986, p. 1.

⁷⁰ V. J. M. DE AREILZA, *A Survey of Principal Decisions of the European Court of Justice Pertaining to International Law*, in *European Journal of International Law*, 1991, n. 2, pp. 177-184. L'A. osserva che tale giudizio si presta a risultare contraddittorio in quanto, da un lato, esso riconosce ed estende la competenza della Corte di giustizia a pronunciarsi su un rinvio pregiudiziale da parte di un organo giurisdizionale di un PTOM, riconoscendo l'applicazione delle relative disposizioni del TFUE, dall'altro,

l'asimmetria nei rapporti tra i PTOM e gli Stati Membri. A tal riguardo, in ambito di libera circolazione delle merci, indipendentemente dal fatto che venga o meno applicato l'*acquis* dell'UE, rileva osservare che è la direzione del movimento delle merci tra l'UE e i PTOM a governare l'effettiva applicazione di tali libertà, riflettendo ciò che accade per la circolazione delle persone. In particolare, gli Stati Membri sono tenuti a trattare i PTOM come se fossero Stati Membri, al contrario i PTOM sono vincolati meramente dall'obbligo di non discriminare tra lo Stato Membro a cui sono costituzionalmente associati e tutti gli altri, con ciò non implicando un'applicazione pura della libera circolazione delle merci⁷¹. Infatti, secondo la Corte di giustizia, tale libertà "non è contemplata priva di restrizioni"⁷². Ciò è confermato dall'art. 200 par. 3 TFUE che autorizza tali territori a riscattare i dazi doganali che soddisfano le esigenze del loro sviluppo attraverso un procedimento "*dinamico e progressivo*" che però "*non è automatico*"⁷³. Tuttavia, emerge anche in questo ambito che il rispetto del principio di non discriminazione può risultare funzionale a bilanciare le distorsioni emergenti garantendo un'integrazione differenziata⁷⁴.

Infine, per quanto riguarda i territori *sui generis*, si deve osservare che le regole del Mercato unico sono inevitabilmente destinate ad essere applicate loro in maniera eterogenea per disparati motivi economici, politici ma anche religiosi. A mero titolo esemplificativo, si può fare riferimento, innanzitutto, ai territori speciali di Ceuta e Melilla. Questi, pur essendo parte dell'UE, beneficiano di un regime specifico in ambito di libera circolazione delle merci, lasciando impregiudicate l'applicazione *de plano* delle altre libertà. In particolare, tali territori risultano esclusi dall'unione doganale dell'UE⁷⁵. Tuttavia, è previsto il divieto di apporre dazi doganali alle importazioni di prodotti originari di Ceuta e Melilla. Ciò vuol dire che solo in questo caso tali prodotti sono considerati come originari dell'Unione, beneficiando delle relative disposizioni. Un secondo territorio *sui generis* che può essere preso in considerazione è il Monte Athos. Essendo parte di uno Stato Membro dell'UE (la Grecia), il Monte Athos ne è esso stesso parte ed è soggetto, quasi interamente, alla legislazione dell'Unione. Tuttavia, tale territorio, da un punto di vista fiscale, non rientra nell'area europea dell'Imposta sul valore aggiunto (IVA) e, da un punto di vista economico, le disposizioni relative alla franchigia doganale o la libertà di stabilimento sono applicate in maniera speciale. A

rifiuta di applicare le disposizioni del Trattato riguardanti lo stabilimento, ricollegandosi invece completamente alla *lex specialis*.

⁷¹ A. TRYFONIDOU, *The Overseas Application of the Customs Duties Provisions of the TFEU*, in D. KOCHENOV (ed.), *EU Law of the Overseas*, cit., pp. 225-227; C.T. DEKKER, *The Ambit of the Free Movement of Goods under the Association of Overseas Countries and Territories*, in *European Law Review*, 1998, n. 23, p. 272.

⁷² Corte di giustizia, *Antillean Rice Mills*, cit., par. 36.

⁷³ Corte di giustizia, sentenza del 22 aprile 1997, *Road Air BV c. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen*, causa C-310/95, par. 40.

⁷⁴ D. KOCHENOV, *Ius Tractum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship Between Status and Rights*, in *Columbia Journal of European Law*, 2009, n. 15, p. 191.

⁷⁵ V. art. 1 Protocollo n. 2 allegato all'Atto di Adesione del 1985, cit. e art. 3 par. 1 del Regolamento 2913/92/CEE del Consiglio, *che istituisce un'unione doganale comunitaria*, del 12 ottobre 1992, in GUCE L 302 del 19 ottobre 1992, p. 1.

fondamento di tale sistema sono stati posti motivi di carattere religioso, i quali sono espressamente previsti come le uniche ragioni fondanti di questo *status* privilegiato⁷⁶.

L'analisi svolta nel presente paragrafo ha mostrato che tutti i territori presi in considerazione sono caratterizzati oggi da una elevata e singolare differenziazione che comporta benefici e problematicità a seconda dello *status* del territorio in considerazione. Infatti, per quanto riguarda le RUP, ci si può chiedere se e in che misura le deroghe di cui possono beneficiare ai sensi del 349 TFUE siano davvero in grado di essere conciliate con la necessaria tutela dell'integrità del Mercato unico e della coerenza dell'ordinamento europeo. In altre parole, è auspicabile che il Consiglio, nel predisporre misure specifiche in ambito economico e fiscale a favore delle RUP si ponga in armonia con la giurisprudenza della Corte di giustizia, anche al fine di superare le ambiguità (appianate ma non eliminate) inerenti il testo dell'art. 349 TFUE. Per quanto riguarda, invece, i PTOM è emerso che gli stessi, nonostante non appartengono all'UE, si mostrano maggiormente in grado di favorire gli operatori economici ivi attivi, potendo contare anche su un regime di maggiore flessibilità economica e fiscale rispetto alle RUP. Con la conseguenza che ci si può chiedere se, per assurdo, una dissociazione delle RUP dall'UE non possa produrre l'effetto di garantire agli operatori economici un trattamento più favorevole. Infine, in relazione ai territori *sui generis* abbiamo osservato che gli stessi si dimostrano governati da un principio di esclusione dall'*acquis* dell'Unione piuttosto che da un'inclusione differenziata e ciò per i più disparati motivi. Ne deriva un sistema articolato che rende complesso comprendere quando e quanto tale speciale approccio possa essere necessario, giustificato e ragionevole per salvaguardare le peculiarità di tutti i territori in questione e per garantire un'effettiva integrazione nel Mercato unico.

5. Conclusioni

L'attribuzione ad un determinato territorio dello *status* di RUP, PTOM o di territorio *sui generis* può costituire un criterio per comprendere il grado di integrazione di cui il territorio in questione gode sia nel sistema costituzionale dello Stato di appartenenza sia nei rapporti con l'UE. L'analisi dello *status* giuridico delle RUP, dei PTOM e degli altri territori speciali dell'UE, operata attraverso la lente della cittadinanza dell'Unione, da una parte, e del Mercato unico, dall'altra, ha permesso di evidenziare un quadro giuridico complesso connotato da una elevata differenziazione territoriale, sociale ed economica.

⁷⁶ V. art. 7 c. 1 let. b), n.1 del d.p.r. 633/1972. Infatti, lo status privilegiato di cui gode il Monte Athos è espressamente riconosciuto dalla Costituzione greca ai sensi dell'art. 105 ed è stato poi ribadito al momento dell'adesione della Grecia all'Unione con la Dichiarazione n. 59 del 1979 ivi allegata sottolineandone le finalità religiose. Queste ultime ne costituiscono il fondamento e la finalità, V. Atti relativi all'adesione della Repubblica ellenica alle Comunità europee, Atto finale e Dichiarazione comune concernente il Monte Athos del 28 maggio 1979, in GUCE L 291 del 19 novembre 1979, p. 186. Per un'analisi generale, v. C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, Bologna, 2003, p. 47.

In particolare, per quanto concerne il primo aspetto, se è pur vero che gli Stati Membri conservano legittimamente il monopolio in materia di cittadinanza, la Corte di giustizia ha mostrato che l'esercizio di tale potere può provocare limiti ingiustificati ed antinomie alla libera circolazione o all'esercizio dei diritti politici, per lo più facendo ricorso al mero criterio di residenza. Inoltre, l'ampia differenziazione che caratterizza il rapporto tra gli Stati membri e tutti i territori in questione comporta il rischio di dare vita a multiple identità di cittadino dell'Unione europea, provocando così un godimento differenziato dei diritti da esso derivanti per cittadini che si trovano in una situazione del tutto comparabile. Proprio in tale contesto è possibile ritenere che, come più volte ripetuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, la cittadinanza europea deve essere considerata lo *status* fondamentale di tutti i cittadini degli Stati membri e deve a nostro avviso essere valorizzata in modo tale da consentire di ridurre quanto meno le antinomie tra cittadini dell'UE che abitano in tali territori, promuovendo in questo modo la costruzione di una sola identità europea.

In secondo luogo, il rapporto che questi territori intrattengono con il Mercato unico dimostra che le distorsioni esistenti risultano conseguenti non solo alle indubbie differenze territoriali, ma anche agli strumenti che i Trattati prepongono alla tutela delle RUP (art. 349 TFUE), dei PTOM (accordi di associazione) e degli altri territori speciali (normativa *ad hoc*), tutto ciò determinando la proliferazione di contraddizioni di non semplice soluzione. Infatti, da un lato, l'articolata differenziazione genera varie problematiche tra cui, ad es., incertezze riguardanti il diritto applicabile nelle relazioni commerciali, restrizioni nell'esercizio dello stabilimento o della libera prestazione di servizi, minando in questo modo la volontà dell'operatore economico di investire in questi territori e causando inesorabili svantaggi anche all'economia locale. Dall'altro, una realtà così ampiamente diversificata può comportare inevitabili fenomeni di discriminazione tra gli operatori stanziati sui territori in questione e quelli attivamente operanti sul territorio continentale europeo. Tuttavia, tale differenziazione può essere al contempo ritenuta necessaria per promuovere una crescita competitiva e inclusiva e migliorare l'accessibilità di tali territori al Mercato unico. A nostro avviso, ciò può essere possibile partendo dalla valorizzazione di quella diversità che ne costituisce un *quid pluris* ma che solo attraverso una diversificazione ponderata può essere perseguita. Ciò è stato dimostrato, per le RUP, dai vecchi programmi POSEI e, per i PTOM, dalle regole predisposte nella decisione di associazione del 2013 e dal ruolo particolareggiato svolto dal Consiglio. Tuttavia un tassello altalenante è rappresentato dai territori *sui generis*, la cui unicità normativa non rende molto chiaro il rapporto che lega tali territori con l'*acquis* dell'Unione.

In ogni caso, alla luce delle considerazioni che precedono, l'auspicabilità di un'integrazione differenziata in armonia con l'unità e la coerenza dell'ordinamento dell'UE resta maggiormente plausibile attraverso il sottile bilanciamento che solo la Corte di giustizia potrà preservare.

ABSTRACT: L'articolo mira ad evidenziare il rapporto tra l'Unione europea e le entità territoriali d'oltremare (Regioni Ultraperiferiche, Paesi e Territori d'oltremare e territori *sui generis*), il quale risulta caratterizzato da due elementi dinamici, da un lato, l'integrazione europea e, dall'altro, la differenziazione territoriale sociale ed economica. L'incidenza della Cittadinanza dell'Unione ed il rapporto che tali territori intrattengono con il Mercato unico evidenziano un sottile equilibrio che rende a volte incerta, altre volte scarsamente probabile, la conciliazione tra questi due fattori che, ad oggi, solo la Corte di giustizia sembra in grado di perseguire.

KEYWORDS: Unione europea – Territori d'oltremare – cittadinanza dell'Unione – Mercato unico europeo – Corte di giustizia.

THE PHYSICAL BORDERS AND BORDERS OF THE LAW OF THE EUROPEAN UNION IN OVERSEAS TERRITORIES AND OTHER SPECIAL TERRITORIES: LIMIT OR OPPORTUNITIES FOR EUROPEAN INTEGRATION?

ABSTRACT: The article aims to highlight the relationship between the European Union and the Overseas Territorial Entities (Outermost Regions, Overseas Countries and Territories and *sui generis* territories), which is characterized by two dynamic elements: on the one hand, European Integration and, on the other hand, social and economic territorial differentiation. The incidence of European Union Citizenship and the relationship that all these territories enjoy with the Single Market point to a subtle balance which sometimes makes uncertain, otherwise unlikely, the conciliation between these two factors that to date only the Court of Justice seems able to pursue.

KEYWORDS: European Union – Overseas Territories – European Union Citizenship – European Single Market – Court of justice.