

Dipartimento di Scienze Politiche
Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali
Cattedra di Diritto Pubblico Comparato

Le Regioni ultraperiferiche e i Paesi e territori d'oltremare
nello spazio giuridico dell'Unione europea.

Profili giuridici comparati e prospettive di sviluppo

RELATORE

Chiar.ma Prof.ssa Carmela Decaro

CANDIDATO

Raffaele Giurleo

Matr. 626442

CORRELATORE

Chiar.mo Prof. Francesco Cherubini

ANNO ACCADEMICO 2015/2016

Sommario

Introduzione	3
1. Lo status giuridico delle Regioni ultraperiferiche e dei Paesi e territori d'oltremare dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.....	7
1.1 Le Regioni ultraperiferiche	7
1.2 I Paesi e territori d'oltremare	14
1.3 L'Unione europea e l'applicabilità oltremare del diritto UE	30
2. L'Oltremare europeo tra costituzionalismo e identità	40
2.1 RUP e PTOM avamposti dell'Unione europea nel mondo: eredità postcoloniale e costituzionalismo fluido europeo	40
2.2 L'integrazione europea tra forze centripete e centrifughe: il caso di Mayotte, Saint Martin e Saint Barthélemy.....	48
2.3 La cittadinanza europea nell'Oltremare.....	57
3. Le Regioni ultraperiferiche e i Paesi e territori d'oltremare nel Mercato europeo.....	69
3.1 L'ultraperifericità nel Mercato unico europeo: le peculiarità del “modello RUP” e le strategie dell'UE per lo sviluppo dell'Oltremare europeo	69
3.2 Le Regioni ultraperiferiche verso “Europa 2020”	80
3.3 L'Associazione dei Paesi e territori d'oltremare all'Unione europea: la Decisione del Consiglio del 2013	90
Conclusione.....	97
Bibliografia	101
Sitografia.....	106

INTRODUZIONE

La parola “ultraperiferia” o più in genere “periferia”, rimanda concettualmente a una dimensione di estremità, di marginalità. Ciò che è periferico è idealmente contrapposto al centro, lontano da esso, non gode della centralità, in quanto posizione da ritenersi privilegiata, ma di una condizione di secondarietà o spesso di trascurabilità¹. Il termine “oltremare”, parimenti, delinea una realtà geograficamente al di là del mare, verosimilmente isolata, che può essere caratterizzata da insularità². Dunque il concetto di ultraperiferia e quello di oltremare partecipano sostanzialmente della stessa natura: la lontananza dal centro. Se si pensa a un territorio³ composito e differenziato, come quello dell’Unione europea, la caratteristica che accomuna gli Stati che ne fanno parte, da un punto di vista denotativo, è certamente la continuità geografica del territorio dell’Unione, la prossimità spaziale, in ultimo, l’idea di continentalità e di centralità. Tuttavia, facendo un’osservazione ricognitiva più accurata della geografia politica dell’UE, è possibile accorgersi come porzioni, non certo trascurabili, del territorio di alcuni Stati membri dell’Unione si collochino geograficamente lontano dal territorio “metropolitano” dello Stato centrale. Si pensi alla *France d’outre-mer* o ai *British Overseas Territories*, all’*Ultramar* spagnolo e portoghese, piuttosto che a quello olandese o danese: tutti territori che si situano al di fuori dello Stato centrale, legati a quest’ultimo da vincoli giuridici più o meno intensi, sebbene divisi geofisicamente dal mare. Tali territori sono costituiti perlopiù da isole, regioni continentali o arcipelaghi che intrattengono rapporti più o meno vincolanti con gli Stati europei che, in passato, fecero di quelle terre nell’Oceano Atlantico, Indiano

¹Da: *Periferia* su www.treccani.it – Enciclopedia online, Istituto dell’Enciclopedia Italiana, (consultato il 10/03/2016). «La parte estrema e più marginale, contrapposta al centro, di uno spazio fisico o di un territorio più o meno ampio: la p. di un continente, di una regione, di un’isola, di una catena montuosa; disporre i tavoli, le sedie, alla p. del salone; la p. del circo, di un’arena, di un anfiteatro».

²Da: *Oltremare* su www.treccani.it – Enciclopedia online, Istituto dell’Enciclopedia Italiana, (consultato il 10/03/2016). “Locuz. avv. oltre il mare, con riferimento generico a paesi situati al di là del mare o degli oceani”.

³ L’utilizzo del termine “territorio” non è da intendersi *strictu sensu*. L’Unione europea non è da considerarsi uno stato e per tale ragione non possiede un proprio territorio. Sarebbe più corretto parlare di “sfera di applicazione territoriale” dei Trattati negli Stati Membri dell’Unione. Si veda in proposito ZILLER, J. (2007). *European Union and the Territorial Scope of European Territories*, The. in “Victoria U. Wellington L. Rev.”, 38, (51-63), p.51. Potrebbe risultare fuorviante fare riferimento all’UE come un territorio, ma è utile tenere in considerazione la componente geografica e geopolitica dell’Unione al fine di cogliere meglio la dicotomia centro-periferia.

e Pacifico, i loro possedimenti coloniali. Individuare il grado di integrazione di questi territori con lo Stato di cui fanno parte o da cui dipendono è fondamentale per comprendere il ruolo e la posizione che ricoprono nel rapporto con l'Unione europea. Di conseguenza è necessario, in via preliminare, fare già i primi distinguo al fine di tracciarne i profili costituzionali: alcuni di questi territori ultramarini sono perfettamente integrati in uno degli Stati membri dell'UE sotto lo status di Regione, Dipartimento⁴, Comunità autonoma o Regione autonoma e quindi pienamente inseriti nell'Unione. Altri sono, *eadem ratione*, integrati nell'assetto costituzionale dello Stato ma si pongono in una relazione eccezionale rispetto all'UE. Altri ancora godono di un grado di autonomia maggiore rispetto al governo dello stato da cui dipendono e non sono parte dell'UE, sebbene intrattengano relazioni con quest'ultima. Infine alcuni sono considerati territori *sui generis*⁵ e rappresentano una realtà ancor più peculiare rispetto ai casi sopra illustrati. I Trattati dell'Unione ci aiutano a fare chiarezza nel panorama multiforme e variegato dei Territori speciali dell'Unione europea. Gli articoli 198, 349 e 355 del Trattato sul Funzionamento dell'UE operano una utile classificazione giuridica di tali territori, al fine di individuare la posizione che essi occupano nel rapporto tra Stato membro e UE. È possibile, dunque, distinguere tali entità territoriali in: Regioni ultraperiferiche (RUP), Paesi e Territori d'Oltremare associati all'UE (PTOM) e

⁴ Si veda in proposito il caso francese, cfr. Cost. Fr., 1958, art. 72-3: « La République reconnaît [...] les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité. La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités». In merito all'applicazione delle leggi nazionali nella Repubblica francese cfr. Cost. Fr., art. 73: «Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement. [...] les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées [...], à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement [...]». L'art. 73 della Costituzione descrive dettagliatamente il grado di applicabilità del diritto, conformemente allo status adottato da “*départements et régions*”, altresì conosciute con l'acronimo DROM (dipartimenti e regioni d'oltremare), in cui le leggi e i regolamenti nazionali sono pienamente applicabili. I DROM godono di un discreto grado di autonomia “regionale” su un numero limitato di materie che possono essere normate con leggi o regolamenti regionali.

⁵ Per un maggiore approfondimento sui territori *sui generis* si rimanda a KOCHENOV, D. (ed.), (2011). *EU law of the overseas: outermost regions, associated overseas countries and territories, territories sui generis*. (Vol. 77). , Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, p.155 ss.

Territori *sui generis*⁶. Ciascuna di queste tre categorie rappresenta un chiaro indicatore del grado di integrazione costituzionale dei suddetti territori con lo Stato e dell'intensità del vincolo giuridico con l'Unione, in merito all'applicazione del diritto dell'UE. Lo scopo di tale lavoro vuole essere quello di illustrare il tipo di relazione intercorrente tra l'UE e le prime due categorie di territori ultramarini in oggetto: le Regioni ultraperiferiche e i Paesi e territori d'oltremare, operando una analisi comparata di tali territori sotto il profilo giuridico, storico e socioeconomico.

Nel primo capitolo si esamineranno le caratteristiche e le differenze che contraddistinguono i due diversi status giuridici (RUP e PTOM) all'interno dei Trattati. Grazie all'aiuto di alcune note storiche e alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE si analizzerà il grado di integrazione di queste entità territoriali nel rispettivo Stato di appartenenza ed il loro rapporto con l'UE, osservando come e in che misura si applica l'*acquis* alle diverse fattispecie.

Nel secondo capitolo si indagherà il ruolo del fenomeno coloniale e i conseguenti sviluppi nel processo di formazione dell'identità europea dei territori ultramarini, nel tentativo di dimostrare come il "costituzionalismo fluido" europeo abbia trasformato tali territori isolati in veri e propri avamposti dell'UE nel mondo. Si proverà inoltre ad analizzare, con riferimento a tre casi studio, le forze centripete e centrifughe che caratterizzano il peculiare *iter* di integrazione dei territori ultramarini nell'UE; inoltre, si illustrerà il tema della cittadinanza europea nell'Oltremare facendo riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE.

Da ultimo, nel terzo capitolo si proverà a delineare l'insieme delle strategie di sviluppo promosse dall'UE per la crescita, l'integrazione e il potenziamento delle Regioni ultraperiferiche e dei Paesi e territori d'oltremare nell'ambito del Mercato unico europeo, analizzando le strategie approntate dalla Commissione per sostenere le necessità di sviluppo dei diversi territori e i risultati ottenuti. Partendo dalle sfide attuali e future, si proverà ad individuare i punti di forza e i potenziali

⁶ Lo status giuridico dei territori *sui generis* non è oggetto della presente ricerca, tuttavia si è ritenuto conveniente citare anche questa fattispecie per una maggiore esigenza di completezza argomentativa. Per approfondimenti circa lo status dei Territori *sui generis* si rimanda a KOCHENOV, D., (2011). *op.cit.*

settori di crescita endogena delle RUP e dei PTOM. Questi ultimi in quanto territori ad alto valore aggiunto rappresentano una risorsa di ricchezza potenziale per l'Unione nel suo insieme, per tali motivi, si proverà a delineare il ruolo che giocheranno in futuro le Regioni ultraperiferiche, in prospettiva della strategia "Europa 2020", e i Paesi e territori d'oltremare, nel quadro dell'Associazione del 2013 con l'UE. Tenuto conto del profilo sperimentale del presente elaborato e vista l'esiguità della dottrina in materia, in tale capitolo si proverà a ricostruire l'iter delle strategie e dei piani d'azione promossi dall'UE per lo sviluppo economico dei territori ultramarini, attraverso uno studio diretto dei documenti ufficiali dell'UE.

CAPITOLO I

Lo status giuridico delle Regioni ultraperiferiche e dei Paesi e territori d'Oltremare dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Il silenzio dei Trattati pre-Lisbona in materia di applicazione del diritto comunitario nei territori speciali degli Stati membri dell'UE non ha permesso di operare una efficace distinzione dei territori soggetti all'applicazione del diritto stesso, sebbene in dottrina le categorie identificative (Regioni ultraperiferiche e Paesi e territori d'oltremare) fossero note fin dall'entrata in vigore del trattato che istituisce la Comunità economica europea⁷. Non stupisce che non tutti i territori parte degli Stati Membri godessero del medesimo status nel quadro normativo del Trattato CEE, visti i differenti gradi di coesione territoriale tra i vari Paesi. Le novità apportate dunque dal Trattato di Lisbona hanno come scopo quello di operare una diversificazione tra i territori d'oltremare incorporati nello Stato e gli altri territori che beneficiano di una maggiore autonomia. Distinguendo tali territori in Regioni ultraperiferiche, fortemente integrate nello Stato centrale e parte dell'UE, e in Paesi e territori d'oltremare, entità territoriali autonome rispetto allo Stato da cui dipendono, che mantengono una particolare relazione con l'UE, sebbene non ne facciano parte⁸.

I. Le Regioni Ultraperiferiche

La prima categoria che si intende analizzare riguarda le Regioni ultraperiferiche. L'UE al 2016 ne conta nove⁹, di cui cinque Dipartimenti francesi d'oltremare¹⁰ (Guadalupa, Guyana francese, Martinica, Mayotte¹¹ e Réunion); una Collettività

⁷ Cfr. KOCHENOV, D. (2011). *Application of EU Law in the EU's Overseas Regions, Countries, and Territories after the Entry into Force of the Treaty of Lisbon, The*. In "Michigan State University College of Law International Law Review". 20, (699-743), p.691

⁸ *Ivi* pp. 685-686

⁹ Cfr. Art. 349 TFUE

¹⁰ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Da: www.legifrance.gouv.fr

¹¹ Mayotte è diventata un Dipartimento d'oltremare francese il 31 Marzo 2011, la Francia ha chiesto all'UE di modificare lo status giuridico del nuovo DOM nel quadro normativo dell'Unione. Con la decisione 2012/419/EU del Consiglio europeo dell'11 Luglio 2012 che modifica lo status, nei confronti dell'Unione europea, di Mayotte", quest'ultima è diventata una Regione ultraperiferica. Il secondo

d'oltremare francese¹² (Saint Martin¹³); due Regioni autonome portoghesi (Madera e le Azzorre) ed una Comunità autonoma spagnola (le isole Canarie¹⁴).

Tabella 1: Regioni ultraperiferiche dell'UE¹⁵

<i>Area geografica</i>	<i>Stato- RUP</i>	<i>Popolazione</i>	<i>Superficie</i>
(FRANCIA)			
Mar dei Caraibi	Guadalupe	405 739	1 702 km ²
Sud America	Guyana francese	206 000	83.533 km ²
Mar dei Caraibi	Martinica	402 000	1.128 km ²
Oceano Indiano	Mayotte	186 452	374 km ²
Oceano Indiano	Réunion	817 000	2.512 km ²
Mar dei Caraibi	Saint Martin	36.661	53,2 km ²
(SPAGNA)			
Oceano Atlantico	Isole Canarie	2 218 344	7 447 km ²
(PORTOGALLO)			
Oceano Atlantico	Azzorre	241 763	2 333 km ²
Oceano Atlantico	Madera	270 000	740,7 km ²

considerando della presente decisione fa presente che «con lettera del suo presidente [della Repubblica francese] in data 26 ottobre 2011, la Repubblica francese («Francia») ha chiesto al Consiglio europeo di adottare tale decisione in modo che Mayotte, che ha attualmente lo status di paese e territorio d'oltremare ai sensi dell'articolo 355, paragrafo 2, del TFUE e che figura a tale titolo nell'allegato II di detto trattato, acceda allo status di regione ultraperiferica ai sensi dell'articolo 349 del TFUE». Da ciò si evince che i cambiamenti di status da PTOM a RUP e viceversa non sono automatici, anche a seguito di modifiche costituzionali negli ordinamenti interni degli Stati Membri, dal momento che è previsto l'intervento normativo da parte delle Istituzioni europee.

¹² Fino al 2011 anche la collettività d'oltremare Saint Barthélemy era una Regione ultraperiferica, salvo poi optare per lo status di PTOM, quindi giuridicamente fuori dal campo di applicazione del diritto UE, sebbene parte dell'accordo di associazione dei Paesi e territori d'oltremare con l'Unione europea del 2013. Si veda la decisione 2010/718/UE del Consiglio europeo, del 29 ottobre 2010, che modifica lo status, nei confronti dell'Unione europea, dell'isola di Saint-Barthélemy e la decisione 2001/822/CE del Consiglio. In merito alla possibilità di cambio di status si rimanda a art.97 decisione 2013/755/EU del Consiglio del 25 Novembre 2013 sull'associazione dei Paesi e territori d'oltremare con l'Unione europea ('Overseas Association Decision').

¹³ Saint-Martin formava, insieme a Saint-Barthélemy, il terzo arrondissement della Guadalupe le c.d. Îles du Nord, parti integranti del Dipartimento d'oltremare della Guadalupe. Dopo il referendum tenutosi il 7 dicembre 2003, larga parte degli abitanti di Saint Martin si sono espressi in favore di una evoluzione di Saint Martin in una Collettività d'oltremare, autonoma dalla Guadalupe. Tale collettività è stata creata *ex novo* con la legge organica 2007-223 del 21 Febbraio 2007 adottata dal Parlamento. Testo della legge disponibile su: www.legifrance.gouv.fr

¹⁴ Si rimanda ai documenti relativi all'accesso del Regno di Spagna e della Repubblica Portoghese alla Comunità europea, in particolare si faccia riferimento all'Atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica Portoghese e agli adattamenti dei trattati. GU del 15 Novembre 1985 (L302) 9,23. Quanto alle isole Canarie si veda Regolamento (CEE) n. 1911/91 del Consiglio, del 26 Giugno 1991, relativo all'applicazione delle disposizioni del diritto comunitario alle isole Canarie.

¹⁵ Dati: Ministère des Outre-mers de la République française – Instituto Nacional de Estadística de España – Instituto Nacional de Estatística do Portugal (dati 2008-2010)

Queste regioni sono parti integranti dell'Unione europea e come tali ricadono pienamente nella sfera di applicazione territoriale dei Trattati dell'UE e del diritto derivato¹⁶. Tali regioni sono da considerarsi giuridicamente come una estensione del territorio metropolitano dello Stato di cui fanno parte, sebbene si trovino a migliaia di chilometri di distanza da esso. Le Costituzioni degli stati sopra elencati, prevedono per queste regioni, la medesima applicazione del diritto interno vigente nel territorio continentale dello Stato, seppur con qualche eccezione. La Repubblica francese, infatti, nelle sue cinque Regioni monodipartimentali¹⁷ ultramarine 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 in 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 politici¹⁸. Queste materie rientrano nella sfera di competenza esclusiva dello Stato e non sono derogabili. Tali disposizioni sono indicative del forte legame che queste Regioni d'oltremare hanno con lo Stato centrale¹⁹, collocandosi, in questo modo, in quella «continuità costituzionale che corregge la discontinuità geografica con l'Europa»²⁰. Ci si chiede allora da dove nasca tale esigenza di continuità, quale reale interesse motivi gli Stati Membri a tenere ancorate a sé tali Regioni. Le motivazioni potrebbero essere molteplici: la strategicità politica ed economica del territorio, i legami storici e tradizionali con tali realtà ultra-continentali o il sentimento nazionalistico di attaccamento a territori ex-coloniali. In realtà è proprio la coniugazione di queste tre esigenze a comporre il cosiddetto sentimento di unità nazionale che ha tra i suoi scopi il mantenimento e la tutela del “patrimonio costituzionale” e territoriale di uno Stato. Tuttavia, non è da trascurare il fatto che la dipendenza politica ed economica di tali territori con lo Stato centrale sia

¹⁶ Cfr. Art. 355 (1) del TFUE

¹⁷ Dopo la riforma costituzionale del 2003 in Francia l'acronimo in uso DOM, letteralmente Dipartimento d'oltremare, è stato sostituito con la nuova sigla DROM, equivalente di DOM-ROM, letteralmente Dipartimento e Regione d'oltremare, volto ad indicare le 5 Regioni monodipartimentali francesi.

¹⁸ Cfr. art. 73 Cost. Fr.

¹⁹ Le regioni monodipartimentali d'oltremare francesi sono organizzate amministrativamente al pari delle regioni continentali. I DOM-ROM eleggono il “Conseil régional” e il “Conseil departemental”.

²⁰ VITALIEN, C. (2002). *Les régions ultra-périphériques entre assimilation et différenciation*. In “Revue française d'administration publique”, (1), (115-126), p. 116.

necessaria, il più delle volte, per la loro sopravvivenza. Pertanto, l'estensione della *membership* UE assicura a queste regioni l'accesso a un sistema strutturato di aiuti allo sviluppo e di misure di intervento da parte delle Istituzioni europee. Prima di entrare nel merito di tale contesto delineato dai Trattati, è utile soffermarsi, in prima istanza, sul processo di integrazione europea di questi territori. È certamente di aiuto ripercorrere alcune note storiche che illustrano efficacemente come e per quali motivi è stata prevista una integrazione di tali regioni, a discapito di altre entità, comunque dipendenti da Stati Membri dell'UE. Gli Stati Membri fondatori dell'allora Comunità economica europea nel 1957 (anno della firma del Trattato di Roma), possedevano una notevole quantità di territori ultramarini, configurati come vere e proprie colonie, dipartimenti, protettorati o territori in amministrazione fiduciaria. Tali possedimenti si estendevano lungo il continente africano da nord a est, comprendendo larga parte dell'Africa equatoriale e sub-equatoriale, dalle isole che costellano l'*Arco Antillano*, fino ad arrivare agli arcipelaghi del continente oceanico. Durante i negoziati dei Trattati di Roma, nel 1957, cominciò a farsi strada l'idea di istituire un mercato unificato dal significativo potenziale economico che comprendesse non solo gli stati europei, ma larga parte delle loro dipendenze territoriali²¹. Si discusse circa l'istituzione di un Mercato unico "Eurafricano" che avrebbe dovuto riunire in una sorta di *trade network* le dipendenze territoriali più rilevanti dal punto di vista economico e degli scambi commerciali²². L'integrazione delle ex-colonie e dei protettorati nel *Single Market* fu un punto cruciale e molto dibattuto. La Francia infatti rese noto di non voler procedere a nessuna integrazione commerciale che non prevedesse un'intesa particolare per i suoi territori africani, più di tutti l'Algeria²³. Quest'ultima non era una colonia, ma un vero e proprio dipartimento francese, parte della *Nation* e come tale esigeva un trattamento differenziato, assieme ad altri quattro storici dipartimenti d'oltremare: la Guadalupa, la Martinique, la Guyane française e Réunion. Mentre per le altre colonie e *trusteeships* fu previsto un regime di associazione, che tuttavia non

²¹ Si veda in proposito KOCHENOV, D., (2011). *Application of EU Law in the EU's Overseas Regions, Countries, and Territories after the Entry into Force of the Treaty of Lisbon*, op.cit., p.685

²² Si veda in proposito CUSTOS, D., (2008). *Implications of the European Integration for the Overseas*, in "The EU law of the overseas", in KOCHENOV, D. (ed.), (2011). *EU law of the overseas: outermost regions, associated overseas countries and territories, territories sui generis*. (Vol. 77)., Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, p.91

²³ Cfr. KOCHENOV, D. (2011). *Application of EU Law in the EU's Overseas Regions, Countries, and Territories*, op. cit., pp. 685-686

prevedeva l'inclusione completa nel Mercato Unico, per i quattro *DOM* francesi e l'Algeria si pensò a uno status particolare di *full membership* comunitaria²⁴. Infatti è proprio in questa congiuntura storica dei negoziati per la firma dei Trattati che nasce l'esigenza, dettata dall'insistenza dei francesi, di fare delle distinzioni tra i vari territori dipendenti da Stati membri della CEE. Il regime di associazione, per coinvolgere nel processo di integrazione europea i protettorati e i territori africani e non, contemplava la possibilità di un eventuale inserimento dei suddetti territori nel campo di applicazione territoriale del diritto comunitario, nelle materie stabilite dagli Accordi. La Francia domandò, e ottenne, non solo la piena applicazione del diritto comunitario *ratione loci*, ma l'istituzione di speciali clausole che garantissero un trattamento differenziato, in termini di applicazione del diritto comunitario, limitato ai soli territori ultramarini incorporati nello spazio giuridico dello Stato Membro.²⁵ La clausola che garantiva l'applicazione del diritto comunitario nei territori ultramarini incorporati, sebbene questi rientrassero *ex toto* nella sfera di applicazione dei Trattati, è stata introdotta con l'articolo 227 par. 2 del trattato che istituisce la Comunità economica europea²⁶. Tale articolo, precursore dell'attuale art. 349 TFUE, ha istituito *de facto* la categoria giuridica delle Regioni ultraperiferiche e ha creato una prima discriminazione tra Regioni ultraperiferiche e Paesi e territori d'oltremare, richiamati nel par. 3 dello stesso articolo²⁷. I dipartimenti d'oltremare francesi, apripista nel processo di inclusione dei territori ultramarini nell'UE, sarebbero dunque entrati a far parte del campo di applicazione territoriale del diritto comunitario entro due anni dall'entrata in vigore

²⁴ *Ibidem*

²⁵ *Ivi.* p.286

²⁶ Cfr. Articolo 227 (2) TCEE: «*With regard to Algeria and the French overseas departments, the general and special provisions of this Treaty relating to:*

— *the free movement of goods,*

— *agriculture, with the exception of Article 40, paragraph 4,*

— *the liberalisation of services,*

— *the rules of competition,*

— *the measures of safeguard provided for in Articles 108, 109 and 226, and*

— *the institutions,*

shall apply as from the date of the entry into force of this Treaty».

The conditions for the application of the other provisions of this Treaty shall be determined, not later than two years after the date of its entry into force, by decisions of the Council acting by means of a unanimous vote on a proposal of the Commission.

The institutions of the Community shall, within the framework of the procedures provided for in this Treaty and, in particular, of Article 226, ensure the possibility of the economic and social development of the regions concerned».

²⁷ Art. 227 (3) TCEE: «*The overseas countries and territories listed in Annex IV to this Treaty shall be the subject of the special system of association described in Part IV of this Treaty».*

del Trattato CEE, «*by decisions of the Council acting by means of a unanimous vote on a proposal of the Commission*», solo dopo che le condizioni per l'applicazione delle altre misure relative al presente trattato fossero state determinate²⁸. Senza dubbio l'influenza francese sui negoziati ha largamente contribuito alla definizione di una "Europa a due velocità" per quanto riguarda l'*Overseas*, nel tentativo di porre in essere un Mercato integrato con i dipartimenti d'oltremare. Le Regioni ultraperiferiche sono in larga parte il risultato di questi negoziati, del laboratorio costituzionale dei Trattati di Roma, che collocano idealmente e giuridicamente le RUP in una tensione costante «tra assimilazione e differenziazione»²⁹. Nella versione consolidata del Trattato di Maastricht, l'articolo 227 (2) del TCEE è oggetto di una naturale evoluzione. Infatti il nuovo articolo 299 par. 2 del Trattato che istituisce la Comunità europea apporta sostanziali aggiornamenti al precedente articolo, come ad esempio l'inserimento di altre due Regioni ultraperiferiche (Azzorre e Madera), in aggiunta ai menzionati Dipartimenti francesi d'oltremare e la soppressione dell'Algeria dall'elenco dei DOM francesi, dal momento che questa il 3 Luglio 1962 ottenne l'indipendenza dalla Francia. Tuttavia ciò che è da considerarsi una vera innovazione rispetto all'art. 227(2) TCEE, è il riconoscimento ufficiale della «situazione socioeconomica strutturale [di questi territori], 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»³⁰. La stesura del nuovo articolo

²⁸ Cfr. KOCHENOV, D. (2011), *Application of EU Law in the EU's Overseas Regions, Countries, and Territories after the Entry into Force of the Treaty of Lisbon*, *The. op. cit.*, p.286

²⁹ VITALIEN, C. (2002). *op. cit.*, p. 115.

³⁰ Cfr. Art. 299 (2) del Trattato che istituisce la Comunità europea TCE: «*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*».

insiste sull'elemento della differenziazione in materia di applicazione del diritto comunitario. L'adozione di misure specifiche, volte a garantire un'applicazione "adeguata" del presente trattato, è giustificata non solo dalle condizioni geofisiche avverse ma anche dalla conseguente dipendenza economica delle RUP da alcuni prodotti. Questo è il motivo per cui vengono presi in considerazione dal Trattato 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»³¹. Cionondimeno, dall'articolo si evince la forte impronta assimilazionista. Si faccia riferimento al terzo capoverso del secondo paragrafo: «Il Consiglio adotta le misure di cui al secondo comma³² tenendo conto delle caratteristiche e dei vincoli specifici delle regioni ultraperiferiche [tali cioè da non rappresentare un abuso dell'articolo stesso] senza compromettere l'integrità e la coerenza dell'ordinamento giuridico comunitario, ivi compresi il mercato interno e le politiche comuni», ossia nel rispetto dei limiti previsti dall'*acquis communautaire*³³. Il testo dell'articolo è molto chiaro nel definire questo particolare status delle Regioni ultraperiferiche, pienamente integrate ma allo stesso tempo oggetto di misure specifiche di applicazione dei Trattati. L'articolo 299, par. 2 viene trasposto, dal Trattato di Lisbona, nell'art. 349 del TFUE, che attualmente regola la fattispecie giuridica delle regioni ultraperiferiche. Pertanto, da un lato, le differenze socioeconomiche rilevanti, determinate da condizioni geografiche proibitive e svantaggiose, rappresentano un serio ostacolo allo sviluppo economico delle Regioni ultraperiferiche. Il rischio infatti è quello di riconoscere alle RUP una sorta di «diritto *permanente* alla differenziazione»³⁴, per via del loro ritardo nello sviluppo rispetto al resto dell'Europa. Dall'altro è utile sottolineare come le RUP siano invece la dimostrazione di un'Unione europea che garantisce canali di integrazione

³¹ *Ibidem*

³² Il Consiglio è abilitato, su proposta della Commissione, dopo aver consultato il Parlamento europeo, a deliberare a maggioranza qualificata piuttosto che all'unanimità, come previsto dall'art. 227 § 2 TCEE

³³ Cfr. KOCHENOV, D. (2011). *Application of EU Law in the EU's Overseas Regions, Countries, and Territories*, op. cit., p. 699

³⁴ Cfr. VITALIEN, C. (2002). op. cit. nota 13, p. 125

differenziata, fermo restando il principio di piena applicazione del diritto dell'Unione, nelle modalità stabilite dall'art. 349 TFUE.

II. I Paesi e Territori d'oltremare

Ben più peculiare, nonché altrettanto interessante, rispetto a quanto illustrato finora è lo status giuridico dei c.d. Paesi e Territori d'oltremare (di seguito PTOM) rispetto all'Unione europea. Come spiega bene Jacques Ziller³⁵, per descrivere la situazione dei PTOM in rapporto all'Unione «potremmo dire che essi si trovano con un piede dentro e un piede fuori, il che è caricaturale, ma non inesatto: essi non sono integrati nella Comunità [oggi Unione], ma fanno parte di uno Stato Membro»³⁶. Il che solleva, in prima istanza, una questione: in che relazione si pone il diritto dell'Unione con quei Paesi e territori che non fanno parte dell'UE ma sono nazioni costitutive o dipendenze di uno Stato Membro? Si potrebbe rispondere, col rischio però di generalizzare, che i Trattati, così come il diritto derivato dell'Unione, non si applicano ai PTOM, ancorché si rivolgano a tutti i territori europei e alle Regioni ultraperiferiche. I PTOM infatti, seppur formalmente dipendenti da Stati membri dell'UE, godono di un'ampia autonomia, dallo Stato centrale, nelle materie spesso strettamente regolate dal diritto dell'Unione, il che garantisce a questi territori la “libertà” di poter determinare le proprie politiche interne, anche in modo dissonante rispetto a Bruxelles. La difficoltà, nell'intento di “caratterizzare” ovvero di categorizzare la fattispecie giuridica dei PTOM, sta proprio nel riuscire a «valutare in modo pratico la portata di questa libertà»³⁷. Ancorché il diritto primario e secondario non sia pienamente applicabile *rationae loci* a queste entità territoriali, ciò non implica necessariamente una completa estraneità dei PTOM rispetto al diritto dell'Unione. La parte quarta del TFUE, per contro, è interamente dedicata alla regolamentazione dei rapporti tra l'UE e quei Paesi e territori non europei che «mantengono delle relazioni particolari»³⁸ con gli

³⁵ Attualmente Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea c/o Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Pavia e *Professeur des Universités* all'*Université des Antilles et de la Guyane* dal 1989 e all'*Université Paris I Panthéon-Sorbonne* dal 1995.

³⁶ ZILLER, J. (2002). *L'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne*. In “Revue française d'administration publique”, (1), (127-136), p. 128.

³⁷ *Ivi*, p.129

³⁸ Si veda il primo capoverso dell'art. 198 del TFUE (ex art. 182 del TCE): «Gli Stati membri convengono di associare all'Unione i paesi e territori non europei che mantengono con la Danimarca,

Stati Membri. Tali paesi e territori, così denominati dal TFUE, sono “legati” o per meglio dire associati all’Unione, grazie a speciali “Accordi di associazione”. La base giuridica di tale regime speciale è fornita dall’art. 355 § 2 del TFUE³⁹, insieme alla parte IV del Trattato che definisce i principi e gli scopi dell’associazione. Questo fa dei PTOM un’assoluta particolarità del diritto dell’UE: entità territoriali non sovrane, dipendenti dallo Stato centrale, che godono di una forte autonomia e alle quali non si applicano in pieno le disposizioni previste dai Trattati, bensì nelle forme e nei modi previsti da speciali accordi di associazione. L’attribuzione ad un determinato territorio dello status di PTOM piuttosto che di RUP è spesso indicativa del grado di integrazione ovvero di autonomia di cui questo gode nel sistema costituzionale dello stato di cui è parte. I PTOM sono, in larga parte, espressione della “volontà” di maggiore autonomia di alcuni territori rispetto allo Stato da cui dipendono, tanto che tale volontà tende a manifestarsi anche nel contesto europeo. Dunque, laddove «l’appartenenza delle RUP all’Unione pone di per se dei limiti all’esercizio della loro autonomia in ambito legislativo, l’associazione dei PTOM all’Unione impatta in misura molto minore sull’esercizio di questa autonomia»⁴⁰. Ne consegue che, come afferma Ziller, il grado di autonomia di un territorio è determinato non solo dal tipo di competenze che gli sono concesse, quanto dalla «presenza o meno di limiti all’esercizio di tali competenze»⁴¹. L’art. 198 TFUE chiarisce fin da principio che lo scopo dell’associazione dei PTOM all’UE è di «promuovere lo sviluppo economico e sociale dei Paesi e territori e l’instaurazione di strette relazioni economiche tra essi e l’Unione nel suo insieme»⁴². Ma è il terzo comma dello stesso articolo a esprimere la *ratio* che sottostà all’intera disposizione del Trattato e che fornisce le informazioni più interessanti sulla situazione dei PTOM. La scelta di associare questi ultimi all’UE è dettata dalla necessità di «favorire gli interessi di questi paesi e territori e la prosperità, in modo da condurli allo sviluppo economico, sociale e

la Francia, i Paesi Bassi e il Regno Unito delle relazioni particolari. Questi paesi e territori, qui di seguito chiamati paesi e territori, sono enumerati nell’elenco che costituisce l’allegato II».

³⁹ Cfr. art. 355 § 2 del TFUE: «I paesi e territori d’oltremare, il cui elenco figura nell’allegato II, costituiscono l’oggetto dello speciale regime di associazione definito nella IV parte».

⁴⁰ ZILLER, J. (2012). *Les États européens et les territoires ultra-marins placés sous leur souveraineté*. In “Les Nouveaux Châliers du Conseil constitutionnel”, vol.2 (N°35), (169-186), p. 175.

⁴¹ *Ibidem*

⁴² Cfr. art. 198 del TFUE

culturale che essi attendono»⁴³. Si evince, pertanto, che tali paesi sono per la maggior parte economicamente sottosviluppati, oltre che geograficamente lontani dai Paesi da cui dipendono. Se nel caso delle RUP si è parlato di “periferia dell’Europa”, nel caso dei PTOM si dovrebbe parlare di “extra-periferia” europea, non essendo questi parte dell’Unione. L’intenzione di ridurre il *gap* economico e sociale tra PTOM e UE è tra le principali ragioni che hanno spinto gli autori dei Trattati a prendere in considerazione un regime speciale di associazione per dei territori non europei⁴⁴. Grazie anche all’intermediazione efficace dei governi dei Paesi direttamente interessati, come la Francia, la Danimarca, i Paesi Bassi e il Regno Unito, che si sono fatti portatori delle istanze particolari delle loro dipendenze territoriali, l’*iter* di redazione degli Accordi di associazione ha “dato voce” ad attori politici locali, rappresentanti di territori e popoli, che hanno scelto la strada dell’autonomia per tutelare la loro “diversità” a livello nazionale e europeo. Tuttavia è importante sottolineare che l’associazione all’UE non prevede un coinvolgimento diretto dei Paesi e territori, né dei loro rappresentanti politici, poiché gli accordi in se non sono frutto di un negoziato con i PTOM⁴⁵, ma di una Decisione del Consiglio. L’art. 203 del TFUE chiarisce che il Consiglio «deliberando all’unanimità su proposta della Commissione, stabilisce [...] le disposizioni relative alle modalità e alla procedura dell’associazione tra i paesi e territori e l’Unione»⁴⁶. Tali disposizioni sono racchiuse nella Decisione del Consiglio del Novembre 2013 sull’associazione dei paesi e territori d’oltremare

⁴³ *Idem*

⁴⁴ Il terzo capoverso dell’art. 198 precisa che la scelta di favorire, grazie al regime speciale di associazione, gli interessi e la prosperità degli abitanti dei PTOM, sia stata fatta «conformemente ai principi enunciati nel preambolo del presente trattato».

⁴⁵ Per ulteriori approfondimenti si rimanda a KOCHENOV, D. (2011). *Application of EU Law in the EU’s Overseas Regions, Countries, and Territories*, *op. cit.*, p. 718

⁴⁶ Cfr. art. 203 del TFUE: «Il Consiglio, deliberando all’unanimità su proposta della Commissione, stabilisce, muovendo dalle realizzazioni acquisite nell’ambito dell’associazione tra i paesi e territori e l’Unione, e basandosi sui principi iscritti nei trattati, le disposizioni relative alle modalità e alla procedura dell’associazione tra i paesi e territori e l’Unione. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera all’unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo». Si evince che è il Consiglio l’organo deputato a stabilire le modalità di associazione dei PTOM all’UE, «basandosi sui principi iscritti nei trattati». Le disposizioni, stabilite dunque dal Consiglio, vengono adottate all’unanimità dallo stesso, secondo una procedura legislativa speciale, su proposta della commissione e previa consultazione del Parlamento europeo. Gli accordi, non prevedono dei negoziati *strictu sensu* con i PTOM. Questi hanno certamente la possibilità di far sentire la loro voce, grazie all’intermediazione dei governi dei Paesi da cui dipendono, ma non sono da considerarsi parte attiva di un accordo, così come non è prevista alcuna ratifica delle disposizioni adottate dal Consiglio.

con l'Unione europea⁴⁷. Tuttavia, prima di entrare nel merito degli accordi di associazione, è necessario fornire alcuni dati geografici, storici e politici dei PTOM utili per avere una visione complessiva del peso politico ed economico di questi territori rispetto all'UE.

⁴⁷ Cfr. Decisione 2013/755/EU del Consiglio del 25 Novembre 2013 sull'Associazione dei paesi e territori d'oltremare con l'Unione europea. (Overseas association decision).

Tabella 2: Paesi e territori d'oltremare associati all'UE⁴⁸

<i>Area geografica</i>	<i>Stati sovrani – PTOM dipendenti</i>	Popolazione	Territorio (km ²)
<i>oceano Atlantico</i>	(DANIMARCA) Groenlandia	56 900	2 166 086
<i>oceano Pacifico</i>	(FRANCIA) Nouvelle-Calédonie	576 410 267 840	462 765 18 576
<i>oceano Pacifico</i>	Polynésie française	280 026	4 000
<i>oceano Atlantico</i>	Saint-Pierre-et-Miquelon	5 716	242
<i>oceano Indiano</i>	Terre Australi et Antartiche francesi (Antartico compreso)	<i>Abitanti non permanenti</i>	439 652
<i>oceano Pacifico</i>	Wallis-et-Futuna	15 561	274
<i>mar dei Caraibi</i>	Saint Barthélemy	7 267	21
<i>mar dei Caraibi</i>	(PAESI BASSI) Aruba	312 906 103 400	999 193
	Bonaire	12 000	288
	Curaçao	153 817	450
	Saba	1 400	13
	Sint Eustatius	2 600	21
	Sint Maarten	39 689	34
<i>Oceano Atlantico</i>	(REGNO UNITO) Bermuda	226 288 69 839	17 254 54
<i>mar dei Caraibi</i>	Anguilla	15 094	91
<i>mar dei Caraibi</i>	Isole Cayman	59 172	264
<i>oceano Atlantico</i>	Isole Falkland	2 563	12 173
<i>oceano Atlantico</i>	Isole Sandwich del Sud e Georgia del Sud	<i>Abitanti non permanenti</i>	4 000
<i>oceano Atlantico</i>	Turks et Caicos	33 740	193
<i>mar dei Caraibi</i>	Isole Vergini britanniche	32 680	153
<i>mar dei Caraibi</i>	Montserrat	5.215	102
<i>oceano Pacifico</i>	Pitcaim	48	4,5
<i>oceano Atlantico</i>	Sant'Elena e dipendenze	7 776	159
<i>Antartide</i>	Territori antartici	<i>Abitanti non permanenti</i>	5 320
<i>oceano Indiano</i>	Territori dell'oceano Indiano	<i>Abitanti non permanenti</i>	60

⁴⁸ Tabella estratta da ZILLER, J. (2012). *Les États européens et les territoires ultra-marins placés sous leur souveraineté*, op. cit., p. 174. I dati sono stati aggiornati al biennio 2014-2015, fonte: TFUE Annex II e CIA World Factbook da: www.indexmundi.com (consultato il 05/04/2016). Alcuni dati sono stati oggetto di modifiche a seguito di variazioni di status di alcuni territori. L'allegato II del TFUE comprende anche Mayotte, che ai tempi della stesura del Trattato era ancora un PTOM, e non comprende Saint Barthélemy che alla stesura del Trattato era ancora dipendente dalla RUP della Guadalupe.

L'Unione europea, al 2016, intrattiene relazioni particolari, definite da speciali “accordi di associazione” o “partenariati”, con venticinque Paesi e territori d'oltremare, tutti territori ultramarini dipendenti da Stati membri. Il primo territorio che si intende analizzare più da vicino, per la sua particolare posizione rispetto all'UE, è la Groenlandia⁴⁹. Quest'ultima è l'unico PTOM dipendente dalla Danimarca ed il più vasto in termini di superficie tra tutti i Paesi e territori d'oltremare. La Groenlandia oltre a godere di un'ampia autonomia da Copenaghen così come stabilito dal *Greenland Self-Government Act* del 12 Giugno 2009⁵⁰, è oggetto di una Decisione del Consiglio del 2014 sulle «relazioni fra Unione europea, da un lato, e la Groenlandia e il Regno di Danimarca dall'altro»⁵¹. Tale documento, che esula dalla Decisione del 2013 sull'associazione dei Paesi e territori all'UE, è estremamente interessante ai fini di una analisi comparativa del rapporto che intercorre tra UE e PTOM. Esso infatti fornisce una serie di informazioni utili sui fini e le motivazioni che spingono l'Unione ad avere stretti legami con territori non europei, allo scopo di promuoverne lo sviluppo economico e sociale, conformemente ai “principi iscritti nei trattati”. Il testo adottato con procedura legislativa speciale ha inteso istituire un partenariato che «mira a preservare legami stretti e duraturi tra i partner [UE - Groenlandia e Danimarca] promuovendo al contempo lo sviluppo sostenibile con la Groenlandia»⁵². Il primo articolo della Decisione del 2014 riprende sostanzialmente lo spirito e il contenuto del già citato art. 198 del TFUE che illustra i principi generali e gli scopi del Partenariato. Assunto dunque il perseguimento dello «sviluppo sostenibile e l'instaurazione di strette relazioni economiche»⁵³ come il *leitmotiv* del rapporto UE – PTOM, l'art. 1 § 2 aggiunge un'informazione non trascurabile. Il Partenariato infatti «riconosce la posizione geostrategica della Groenlandia nella regione artica, le questioni legate alla prospezione e allo sfruttamento delle risorse naturali, incluse le materie prime, e garantisce una cooperazione rafforzata e il dialogo politico in

⁴⁹ JENSEN, J. A. (2003). *Rapports: Denmark: The Position of Greenland and the Faroe Islands Within the Danish Realm*. In “European Public Law”, 9(2), 170-178.

⁵⁰ Cfr Greenland Self-Government Act no. 473 of 12 June 2009 su: <http://naalakkersuisut.gl> (consultato il 07/04/2016)

⁵¹ Cfr. Decisione 2014/137/UE del Consiglio del 14 Marzo 2014 “sulle relazioni fra l'Unione europea, da un lato, e la Groenlandia e il Regno di Danimarca dall'altro”.

⁵² *Ivi*, sez. 1 art. 1 § 1-2

⁵³ Cfr. art 198 del TFUE

tali ambiti»⁵⁴. Il riconoscimento della «posizione geostrategica» e l'intenzione di cooperare in materia di sfruttamento di risorse naturali⁵⁵, insieme ad un dialogo politico sui temi che interessano la regione artica, come la pesca⁵⁶, esprimono chiaramente l'interesse dell'Europa a godere di eventuali benefici derivanti dallo sviluppo economico della Groenlandia e le permettono di avere voce in capitolo circa alcune politiche, tanto delicate quanto strategiche, come le risorse del sottosuolo, l'energia e l'uso sostenibile delle risorse biologiche⁵⁷. Il tredicesimo considerando della medesima decisione sottolinea, infatti, che «l'assistenza finanziaria dell'Unione [...] dovrebbe conferire una prospettiva europea allo sviluppo della Groenlandia e contribuire a consolidare legami stretti e duraturi con essa, rafforzando al contempo la posizione della Groenlandia in quanto avamposto dell'Unione, sulla base dei valori comuni e della storia che lega i partner». Dunque, la Groenlandia è considerata come un territorio strategico agli occhi dell'Unione, la quale, grazie a tale partenariato, intende conferire una prospettiva europea allo sviluppo groenlandese, rafforzandone i legami politici ed economici in virtù dei valori comuni europei e della storia che li accomuna. Storicamente infatti la Groenlandia era una RUP, parte integrante dell'allora Comunità europea e del Mercato unico, fino alla sua fuoriuscita dalla Comunità europea nel 1985 a seguito

⁵⁴ Cfr. Decisione, 2014/137/UE, art.1

⁵⁵ *Ibidem*, art. 3 par. 1 (a): «Gli obiettivi specifici del partenariato sono: assicurare appoggio e cooperazione alla Groenlandia nell'affrontare le sue principali sfide, che consistono segnatamente nel diversificare l'economia in modo sostenibile, nel migliorare le competenze della forza lavoro, anche dei ricercatori, e nel potenziare i sistemi di informazione nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Il conseguimento di tali obiettivi è valutato in base al saldo della bilancia commerciale in percentuale sul PIL, alla quota del settore della pesca nelle esportazioni totali e ai risultati degli indicatori statistici in materia d'istruzione, nonché di altri indicatori ritenuti idonei».

⁵⁶ *Ibidem*, 5° *considerando*: «nelle conclusioni del 24 febbraio 2003 sulla revisione intermedia del Quarto protocollo in materia di pesca fra la Comunità europea, il governo della Danimarca e il governo autonomo della Groenlandia, e riconoscendo l'importanza geostrategica della Groenlandia per l'Unione e lo spirito di cooperazione risultante dalla decisione dell'Unione di accordare lo statuto di territorio d'oltremare alla Groenlandia, il Consiglio ha convenuto sulla necessità di allargare e rafforzare i futuri rapporti tra l'Unione e la Groenlandia, tenendo conto dell'importanza della pesca e della necessità di riforme strutturali e settoriali nel paese. Il Consiglio ha inoltre espresso il proprio impegno a fondare le future relazioni tra l'Unione e la Groenlandia dopo il 2006 su *un partenariato globale per lo sviluppo sostenibile, che includa un accordo specifico in materia di pesca*, negoziato conformemente alle regole e ai principi generali per accordi di questo tipo».

⁵⁷ *Ibidem* art. 3 par. 2: «I principali ambiti di cooperazione del partenariato includono: a) l'istruzione e la formazione, il turismo e la cultura; b) *le risorse naturali, comprese le materie prime*; c) l'energia, il clima, *l'ambiente e la biodiversità*; d) *le questioni relative all'Artico*; e) il settore sociale, la mobilità della forza lavoro, i sistemi di protezione sociale, le questioni di sicurezza alimentare; e f) la ricerca e l'innovazione in settori quali l'energia, i cambiamenti climatici, la resilienza alle catastrofi, le risorse naturali, incluse le materie prime, e *l'uso sostenibile delle risorse biologiche*».

dell'ottenimento dell'autonomia interna concessale dalla Danimarca⁵⁸. Il Partenariato in oggetto avrebbe, quindi, la funzione di rinsaldare un legame storico, sotto una nuova prospettiva con un territorio dal grande potenziale come la Groenlandia⁵⁹. A quest'ultima, infatti, non si applica il diritto dell'UE, fatti salvi gli articoli da 198 a 203 del TFUE e fatte salve «le disposizioni specifiche che figurano nel protocollo (n.34) concernente il regime particolare applicabile alla Groenlandia»⁶⁰. Altro Stato europeo, dal passato coloniale non trascurabile, a poter vantare ben sei territori d'oltremare sono i Paesi Bassi. Il Regno dei Paesi Bassi, oltre alle province olandesi europee, propriamente denominate Paesi Bassi, si compone di altre tre nazioni costitutive: Aruba, Curaçao e Sint Maarten⁶¹. Gli altri tre PTOM olandesi caraibici, ossia Bonaire, Saint Eustatius e Saba, isole più piccole (dette BES), già parti della ex-Federazione delle Antille Olandesi, sono “municipalità speciali” e dipendono formalmente dai Paesi Bassi⁶². Le nazioni costitutive del Regno godono di un ampio margine di manovra in politica interna; esse sono infatti nazioni autonome, pur non essendo indipendenti dalla Corona dei Paesi Bassi⁶³. Per contro gli “affari del Regno”, ossia le politiche in materia di difesa, affari esteri, tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, cittadinanza neerlandese ed estradizione sono di competenza del Regno e non delle nazioni

⁵⁸ ZILLER, J. (2002). *L'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne*. op. cit. p. 130. Sul sito ufficiale del governo della Groenlandia, alla sezione “Politics in Greenland” è reso noto che “in January 1979 a referendum on greater autonomy was held in which 63 % of the voters voted in favor of a Home Rule, and on May 1st, 1979, Greenland Home Rule was established”, su: <http://naalakkersuisut.gl>. (consultato il 07/04/2016)

⁵⁹ Si vedano il 1° e 2° *considerando* della Decisione 2014/137/UE del Consiglio.

⁶⁰ *Ibidem*, 3° *considerando*: «A norma dell'articolo 198 TFUE, scopo dell'associazione è promuovere lo sviluppo economico e sociale dei PTOM e instaurare strette relazioni economiche tra essi e l'Unione nel suo insieme. Ai sensi dell'articolo 204 TFUE, gli articoli da 198 a 203 TFUE si applicano alla Groenlandia, fatte salve le disposizioni specifiche che figurano nel protocollo (n. 34) concernente il regime particolare applicabile alla Groenlandia, allegato al TFUE».

⁶¹ Cfr. art. 1 (1) Statuto del Regno dei Paesi Bassi (1954), disponibile su: <http://mjp.univ-perp.fr/constit/nl1954.htm> (ultima consultazione 08/04/2016)

⁶² Si veda l'art. 1 § 2 dello Statuto del Regno dei Paesi Bassi che chiarisce la posizione di queste tre isole nel sistema costituzionale del Regno e introduce inoltre una importante clausola derogatoria: «Bonaire, Saint-Eustache et Saba sont chacun une partie de l'État des Pays-Bas. Pour ces îles, des règles et autres mesures spécifiques peuvent être fixées, afin de tenir compte des conditions économiques et sociales, de leur éloignement de la partie européenne des Pays-Bas, de leur insularité, de leur faible superficie et de la taille de la population, de la géographie, du climat et d'autres facteurs relatifs à ces îles, qui diffèrent sensiblement de la partie européenne des Pays-Bas». Per ulteriori approfondimenti si veda ZILLER, J. (2012). *Les États européens et les territoires ultra-marins placés sous leur souveraineté*. op. cit. p. 181.

⁶³ Cfr. Statuto de Regno Paesi Bassi Article 41 (1): «*Les Pays-Bas, Aruba, Curaçao et Sint Maarten conduisent leurs propres affaires de manière indépendante*». (2): «*Les intérêts du Royaume sont également une question d'intérêt commun pour les pays*». Il testo integrale dello Statuto del Regno dei Paesi Bassi è disponibile all'indirizzo web: <http://mjp.univ-perp.fr/constit/nl1954.htm> (ultima consultazione 08/04/2016)

costitutive⁶⁴. Lo *Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, ossia la Carta Costituzionale del Regno del 1954 prevede anche aree di cooperazione circa determinate competenze, specie in ambito amministrativo⁶⁵. Prima della riforma costituzionale⁶⁶, che portò alla nuova suddivisione del Regno, le Antille olandesi erano una dipendenza dei Paesi Bassi che comprendeva le c.d. isole di sopravvento, ossia Sint Maarten, Saba e Sint Eustatius, e le isole di sottovento, ossia Aruba, Bonaire e Curaçao⁶⁷. Conseguentemente all'indipendenza delle altre due più importanti colonie, Indonesia e Suriname, rispettivamente nel 1949 e nel 1975, le Antille olandesi sono state al centro di un lungo e complesso *iter* di «dissoluzione progressiva», al fine di operare un riassetto amministrativo dei territori del Regno⁶⁸. Per comprendere meglio questo passaggio è utile fornire alcune note storiche per supplire all'esigenza di una maggiore conoscenza del contesto storico-politico della decolonizzazione olandese. Aruba fu la prima isola a innescare il processo che ha portato allo smembramento dell'ultima colonia rimasta agli olandesi (le Antille olandesi). Come fa notare Clegg, dal 1975 i Paesi Bassi «*wanted to rid itself of its last colonies*», tanto da essere disposti a concedere l'indipendenza a tutte le isole che avessero domandato alla Corona di riconsiderare il proprio status in seno al Regno⁶⁹. L'isola di Aruba, seconda per estensione territoriale, trovandosi sotto la giurisdizione di Curaçao, che sovrintendeva all'amministrazione delle Antille, chiese e ottenne nel 1986 la concessione dello *status aparte* all'interno del Regno⁷⁰. L'intenzione di Aruba era quella di sottrarsi alla “dominazione” di Willemstad (capitale di Curaçao) e alla sua “mala amministrazione”, che si temeva potesse ledere i suoi interessi⁷¹. I Paesi Bassi però condizionarono la *separashon* di Aruba al conseguimento della piena indipendenza della stessa entro un termine di dieci anni⁷². Questa mossa ebbe un effetto deterrente nei confronti delle altre isole che aspiravano ad una maggiore autonomia da Willemstad, ma non erano pronte per

⁶⁴ *Ibidem*, p. 182

⁶⁵ Cfr. CLEGG, P. (2012). *Independence movements in the Caribbean: withering on the vine?*. In “Commonwealth & Comparative Politics”, 50 (4), (422-438), p. 428

⁶⁶ Cfr. Statuto del Regno dei Paesi Bassi del 1954.

⁶⁷ Cfr. ZILLER, J. (2012). *Independence movements in the Caribbean: withering on the vine?*. *op. cit.*, p. 181

⁶⁸ *Ibidem*

⁶⁹ Cfr. CLEGG, P. (2012). *Independence movements in the Caribbean: withering on the vine?*. *op. cit.*, p. 428

⁷⁰ HOEFTE, R. (1996). *Thrust together: the Netherlands relationship with its Caribbean partners*. In “Journal of Interamerican Studies and World Affairs”, 38(4), (35-54), p. 38.

⁷¹ *Ivi*, p.39

⁷² *Ibidem*

l'indipendenza⁷³. Pertanto Aruba rinunciò al progetto independentista, optando per lo status di nazione costitutiva all'interno del *Reino Hulandes*⁷⁴, così come fecero Curaçao e Sint Maarten nel 2006, facendo seguito a una consultazione referendaria del 2005, che *de facto* sancì la dissoluzione delle Antille olandesi⁷⁵. Le restanti tre isole BES (Bonaire, Sint Eustatius e Saba) divennero invece municipalità speciali dei Paesi Bassi nell'ottobre 2006; tale status implicava l'adozione di gran parte della legislazione olandese, pur rimanendo formalmente al di fuori dell'UE⁷⁶. Dunque le tre nazioni costitutive e le tre municipalità speciali sono considerate come PTOM dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e di conseguenza sono oggetto del regime speciale di associazione e destinatarie della Decisione del Consiglio del 2013⁷⁷. Recentemente, tuttavia, si è sollevata una questione in seno alla società civile arubana che ha avuto una forte risonanza anche nei Paesi Bassi e che vede parte della classe dirigente dell'isola in favore di un cambio di status di Aruba da PTOM a RUP, auspicando quindi una maggiore integrazione dell'isola in seno all'UE⁷⁸. *Rebus sic stantibus*, Aruba andrebbe incontro ad un "depauperamento" delle sue competenze, scegliendo di applicare l'*acquis communautaire*. L'aspirazione di alcuni PTOM a diventare RUP (e viceversa) è sicuramente uno dei fenomeni giuridici più interessanti che questa ricerca intende analizzare. Nel caso di Aruba, la tendenza al cambiamento di status, nel senso di una maggiore integrazione con l'UE, sarebbe dovuta alla volontà dell'isola di poter «disporre» del diritto dell'Unione, piuttosto che di una legislazione locale debole o arretrata, nella lotta alla corruzione e per «rafforzare lo stato di diritto»⁷⁹. Ciò a dimostrazione del fatto che molti territori ricercano l'integrazione con l'UE per ottenere maggiori tutele anche al costo di rinunciare alla propria autonomia. Il cambiamento di status da PTOM a RUP e viceversa implicherebbe, in linea di principio, un cambiamento delle norme contenute nel TFUE, relativamente all'articolo 355 del medesimo che disciplina l'applicazione delle disposizioni

⁷³ Cfr. CLEGG, P. (2012). *Independence movements in the Caribbean: withering on the vine?*. *op. cit.*, p. 428

⁷⁴ Trad: *Regno dei Paesi Bassi* in papiamento, lingua parlata ad Aruba insieme all'olandese; *Koninkrijk der Nederlanden* in olandese. Sito ufficiale del governo di Aruba in papiamento/olandese: <http://www.gobierno.aw> (ultima consultazione 09/04/2016)

⁷⁵ Cfr. CLEGG, P. (2012). *Independence movements in the Caribbean: withering on the vine?*. *op. cit.*, p. 429

⁷⁶ *Ibidem*

⁷⁷ Cfr. art. 203 del TFUE.

⁷⁸ Per ulteriori approfondimenti si veda ZILLER, J. (2012). *op. cit.*, p. 182

⁷⁹ *Ibidem*

contenute nei Trattati. Tuttavia, per ovviare al laborioso *iter* di revisione dei Trattati, allorché uno Stato membro proponga un cambiamento di status per uno dei suoi territori, l'art. 355 al comma 6 del TFUE introduce una clausola che permette il cambiamento di status lasciando inalterato il testo del Trattato. L'art. 355 § 6 TFUE stabilisce che «il Consiglio europeo, su iniziativa dello stato membro interessato, può adottare una decisione che modifica lo status, nei confronti dell'Unione, di un Paese o territorio danese, francese o olandese di cui ai paragrafi 1 e 2. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa consultazione della Commissione»⁸⁰. Tale articolo permette agli Stati membri di operare modificazioni di status in maniera molto più agevole, adeguando lo status dei territori rispetto all'UE a seconda delle esigenze dei territori. Ciò detto, tornando alla tabella sopra illustrata, ci si accorge subito che lo Stato che conta il maggior numero di PTOM, per ovvi motivi, è il Regno Unito. La monarchia britannica è stata in passato la prima potenza coloniale e il suo Impero, nel suo momento apicale, è passato alla storia per essere stato il più vasto, occupando circa il 23% della superficie terrestre⁸¹. Oggi ciò che rimane dell'antico *British Empire* è rappresentato dai c.d. *British Overseas Territories*, già noti come “*Dependent Territories*”, ossia quei territori che formalmente hanno una relazione speciale con il Regno Unito ancorché non siano da esso indipendenti⁸². A proposito dei territori ricollegabili al Regno Unito o alla Corona britannica⁸³ è fondamentale, in prima istanza, fare le dovute distinzioni tra numerose fattispecie giuridiche, onde evitare rischiose generalizzazioni. Bisogna distinguere tra Reami del Commonwealth

⁸⁰ Cfr. art 355 § 6 del TFUE

⁸¹ FERGUSON, N. (2008). *Empire: The rise and demise of the British world order and the lessons for global power*. Basic books. p 15

⁸² Cfr. ZILLER, J. (2012). *op. cit.*, p. 176

⁸³ Le dipendenze della Corona britannica sono una fattispecie giuridica del tutto peculiare, da non confondere con i Territori d'oltremare britannici, legati al Regno Unito. Per quanto riguarda le Isole del Canale “questi territori, storicamente, erano parte del Ducato di Normandia, un feudo personale del duca Guglielmo di Normandia, poi divenuto Guglielmo I re d'Inghilterra dal 1066 al 1087. Queste isole vennero governate dal re d'Inghilterra in quanto Duca di Normandia. Quando nel 1204 il sovrano inglese perse la parte continentale del Ducato, le isole decisero di restare sotto la protezione del re d'Inghilterra, prestando fedeltà anche ai successori. Il re garantì per queste isole importanti privilegi come il diritto a non essere processati dai tribunali inglesi e un regime fiscale agevolato. Sebbene dal 1204 ad oggi le relazioni tra le Isole del Ducato di Normandia (oggi *Channel Islands*) e la Corona britannica si siano evolute, il rispetto di queste libertà sta ancora alla base di questa relazione”. Infatti il sovrano inglese esercita la propria sovranità sulle isole del Canale con il titolo di duca di Normandia e non con quello di re del Regno Unito, a sottolineare una differenza giustificata dalla storia. Informazioni disponibili sul sito ufficiale del governo del Baliato di Jersey: <https://web.archive.org/web/20060902092534/http://www.gov.je:80/ChiefMinister/International+Relations/Profile+of+Jersey.htm>. (Consultato il 10/04/2016)

(*Commonwealth Realms*), Dipendenze della Corona britannica (*British Crown Dependencies*) e Territori britannici d'oltremare (*British Overseas Territories*). I Reami del Commonwealth sono quindici paesi indipendenti, tutte monarchie parlamentari, che riconoscono il monarca britannico come legittimo sovrano e capo di Stato⁸⁴. Ciononostante, questi reami sono *de iure* e *de facto* indipendenti dal Regno Unito, possiedono un proprio governo e sono territori sovrani⁸⁵. Le Dipendenze della Corona britannica (ossia il Baliato di *Jersey*, il Baliato di *Guernsey* e l'Isola di *Man*) non fanno parte del Regno Unito, né dipendono da esso, ma sono “*self-governing dependencies*” della Corona e sono sotto la giurisdizione del Ministero della giustizia britannico per quanto riguarda le relazioni istituzionali con la Corona⁸⁶. Da ultimo i Territori britannici d'oltremare rappresentano la categoria oggetto dello speciale status di Paesi e Territori d'oltremare delineato dai Trattati europei. Si tratta di 14 territori che intrattengono una «*ambiguous constitutional relationship*» con il Regno Unito e con il sovrano britannico⁸⁷. La maggior parte di questi possiedono un proprio governo autonomo, riconoscono il monarca britannico come capo di Stato e dipendono dal Regno Unito per quanto riguarda la difesa nazionale e la sicurezza⁸⁸. Tali territori ricadono sotto la

⁸⁴ Questi paesi sono: Antigua and Barbuda, Australia, Bahamas, Barbados, Belize, Canada, Grenada, Jamaica, New Zealand, Papua New Guinea, Solomon Islands, St Christopher and Nevis, St Lucia, St Vincent and the Grenadines, Tuvalu. Reperito da: <http://thecommonwealth.org/member-countries> (consultato il 10/04/2016)

⁸⁵ BONNEY, N. and STUART, M. (2012), *The Commonwealth in the Twenty-first Century*. In “Political Insight”, 3, p.26

⁸⁶ Il sovrano britannico è il capo di stato di queste dipendenze della Corona, è rappresentato da un *Lieutenant-Governor* e il ministro della giustizia britannico è il delegato del sovrano per gli “Island Affairs”.

(Ministry of Justice, Fact sheet on the UK’s relationship with the Crown Dependencies, pdf disponibile su: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/361537/crown-dependencies.pdf), (consultato il 10/04/2016). Relativamente alle relazioni tra Crown Dependencies e Unione Europea, il Protocollo n°3 del Trattato di adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito del 1972 (GU L 73, 27.3.1972) stabilisce che «La regolamentazione comunitaria in materia doganale ed in materia di restrizioni quantitative, segnatamente quella dell'atto di adesione, s'applica alle Isole Normanne e all'isola di Man alle stesse condizioni che per il Regno Unito». I trattati UE ai sensi dell'art. 355 § 5 (c) sono tuttavia applicabili alle Dipendenze della Corona «soltanto nella misura necessaria per assicurare l'applicazione del regime previsto per tali isole dal trattato relativo all'adesione di nuovi Stati membri alla Comunità economica europea e alla Comunità europea dell'energia atomica, firmato il 22 gennaio 1972».

⁸⁷ Per ulteriori informazioni si rimanda a “*What is the british constitution? in detail*” disponibile su: <http://www.consoc.org.uk/other-content/about-us/discover-the-facts/what-is-the-british-constitution/in-detail/> (The Constitution Society official website), (consultato il 10/04/2016)

⁸⁸ Cfr. CLEGG, P. (2012). *op. cit.*, p. 423: «*Those powers generally reserved for the UK include defence and external affairs, as well as responsibility for internal security and the police, international and offshore financial relations, and the public service. The UK also has responsibility for the maintenance of good governance*».

giurisdizione del Ministero degli affari esteri britannico e sono da questo rappresentati a livello internazionale⁸⁹. Ancorché non facciano parte del Regno Unito, tali territori mantengono con questo un forte legame, per via della storica dominazione coloniale britannica. Tuttavia il British Overseas Act del 2002, che ha portato a una revisione degli statuti che regolavano i rapporti tra Regno Unito e Territori dipendenti (ex colonie), ha operato un cambiamento di denominazione di questi territori che si traduce anche in un cambiamento sostanziale del modo di concepire tali entità territoriali. L'art. 1 § 2 del British Overseas Act⁹⁰ enuncia che «*any reference to a dependent territory within the meaning of the British Nationality Act 1981 shall be read as a reference to a British overseas territory*», a sottolineare che il rapporto intercorrente tra Regno Unito e Territori d'oltremare non è più un rapporto di “dipendenza” *strictu sensu* ma di una «associazione volontaria»⁹¹. Nonostante tali territori abbiano trovato nell'autonomia di governo la forma più confacente alle loro esigenze, la prospettiva di una piena indipendenza è tra le opzioni che tali isole possono prendere in considerazione⁹². Tra i Territori d'oltremare e la Corona britannica vi è una ripartizione di competenze e responsabilità stabilite dalle rispettive costituzioni dei Territori, che ne definiscono la portata e i limiti⁹³. «Ciascuna di queste costituzioni infatti attribuisce le diverse responsabilità in capo alla Corona, al Governatore generale o al Territorio stesso a seconda della natura della responsabilità»⁹⁴. Il potere esecutivo, in termini di difesa e affari esteri o di «*international and offshore financial relations*», in linea di

⁸⁹ Cfr. ZILLER, J. (2012). *op. cit.*, p. 176

⁹⁰ British Overseas Territories Act, del 26 Febbraio 2002, Chapter 8, art. 1 par. 2: «Change of names, [...] (1) As the territories mentioned in Schedule 6 to the British Nationality Act 1981 (c. 61) are now known as “British overseas territories”— (a) in section 50 (1) of that Act (definitions), at the appropriate place insert—““British overseas territory” means a territory mentioned in Schedule 6;”, (b) for “dependent territory” (or “dependent territories”), wherever occurring in that Act, substitute “ British overseas territory ”(or “ British overseas territories ”), and (c) in the heading to that Schedule, for “British Dependent Territories” substitute “ British Overseas Territories ”. (2) In any other enactment passed or made before the commencement of this section (including an enactment comprised in subordinate legislation), *any reference to a dependent territory within the meaning of the British Nationality Act 1981 shall be read as a reference to a British overseas territory*. (3) In the Interpretation Act 1978 (c. 30), at the appropriate place in Schedule 1 (list of definitions) insert— “British overseas territory” has the same meaning as in the British Nationality Act 1981». Testo disponibile su: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/8/crossheading/change-of-names> (consultato il 10/04/2016)

⁹¹ Cfr. ZILLER, J. (2012). *op. cit.*, p. 176

⁹² Cfr. CLEGG, P. (2012). *op. cit.*, p. 423

⁹³ CLEGG, P. (2005). “The UK Caribbean overseas territories: extended statehood and the process of policy convergence”, in DE JONG, L., & KRUIJT, D. (a cura di) *Extended statehood in the Caribbean: Paradoxes of quasi colonialism, local autonomy and extended statehood in the USA, French, Dutch and British Caribbean*. 2005, Rozenberg Publishers. p.126

⁹⁴ *Ibidem*

principio spetta al monarca, che lo esercita per tramite del Segretario di Stato per gli affari esteri britannico e del Governatore generale, suo legale rappresentante sul territorio⁹⁵. Le costituzioni sono stabilite attraverso un atto normativo del sovrano in *Privy Council*⁹⁶ e non sono emendabili dai governi locali senza approvazione del sovrano o in alcuni casi del Parlamento britannico⁹⁷. Al Governatore generale spettano alcune “competenze speciali” in quanto rappresentante del monarca sebbene quest’ultimo goda di rilevanti poteri derogatori come la facoltà di dare istruzioni al Governatore o di respingere una legge da lui già approvata⁹⁸. Questo delicato equilibrio di competenze e responsabilità tra la Corona e i *Territories* è certamente da tenere in considerazione relativamente all’associazione del complesso microcosmo dell’Oltremare britannico con l’UE. Di certo la forma del regime speciale di associazione ha il pregio di tutelare maggiormente questa “diversità” che rappresenta un “*constitutional issue*” non trascurabile del mondo britannico. Tuttavia, è in atto un’evoluzione dei rapporti interni tra Regno Unito e Oltremare relativamente all’adozione di costituzioni più moderne che diano maggiore peso alle istanze rappresentate dai governi locali, pur mantenendo inalterate le prerogative del Regno Unito, il quale rimane l’unico garante del buon governo e del rispetto degli obblighi internazionali da parte di questi territori che ricadono sotto la sua responsabilità⁹⁹. Da ultimo la Francia, oltre alle cinque regioni ultraperiferiche di cui si è parlato nel precedente paragrafo, possiede sei PTOM, ossia cinque collettività d’oltremare (la Polynésie française, Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy e le Terre australi e antartiche francesi) e una collettività sui generis (la Nouvelle-Calédonie)¹⁰⁰. Il primo riferimento giuridico in materia di territori d’oltremare francesi lo si rintraccia già nel Preambolo della Costituzione della Repubblica

⁹⁵ *Ibidem*

⁹⁶ Le costituzioni e le leggi ordinarie relative all’ordinamento vigente nelle Isole del Canale deve ricevere l’approvazione del sovrano (*Royal Assent*) sentito il parere del *Privy Council* (*The Queen in Council*). Per ulteriori informazioni si rimanda al sito del Consiglio Privato del sovrano del Regno Unito, su: <https://privycouncil.independent.gov.uk/work-of-the-privy-council-office/channel-islands/> (consultato il 10/04/2016)

⁹⁷ Cfr. ZILLER, J. (2012). *op. cit.*, p. 177

⁹⁸ *Ibidem*

⁹⁹ *Ibidem*

¹⁰⁰ Per ulteriori approfondimenti sulle Collettività d’oltremare della Repubblica francese si rimanda al sito ufficiale del *Ministère des Outre-mer* del governo della Repubblica francese: <http://www.outre-mer.gouv.fr/?les-collectivites.html> (consultato il 12/04/2016)

francese del 1958. Esso recita: «[...] Sulla base di questi principi e di quello della libera determinazione dei popoli, la Repubblica offre ai territori d'oltremare che manifestano la volontà di aderirvi nuove istituzioni fondate sull'ideale comune di libertà, di eguaglianza e di fraternità e concepite ai fini della loro evoluzione democratica»¹⁰¹. Il Preambolo, infatti, celebra i principi di sovranità nazionale e dei diritti umani sanciti dalla Dichiarazione del 1789, che stanno a fondamento delle istituzioni repubblicane. Tali principi in linea di massima si intendono estesi a tutti i territori francesi, non solo alla Francia metropolitana, motivo per cui i costituenti hanno aggiunto al Preambolo il secondo capoverso che apre ai territori d'oltremare la prospettiva della libertà di autodeterminazione e di una evoluzione democratica, fermi restando gli ideali di libertà, uguaglianza e fraternità che dovrebbero ispirare *les institutions nouvelles*. L'evoluzione democratica si sta verificando in questi anni. Il *Conseil constitutionnel* lo ha dimostrato ad esempio in occasione della decisione¹⁰² del 7 dicembre del 2000, in cui ha «ammesso la costituzionalità di una legge che permette di sottoporre, tramite referendum, ai cittadini dei dipartimenti d'oltremare, eventuali modificazioni del loro apparato istituzionale»¹⁰³. Gli articoli 73 e 74 della Costituzione regolamentano l'applicazione delle leggi nei Dipartimenti e nelle Collettività d'oltremare affermando che nel primo caso le leggi e i regolamenti dello Stato sono pienamente applicabili, mentre nel secondo caso «le Collettività [disciplinate dal presente articolo] possono essere autorizzate con legge a stabilire esse stesse le norme applicabili sul loro territorio, per un numero limitato di materie che possano ricadere nel campo della legge»¹⁰⁴. Come per i casi precedentemente illustrati, tali “autonomie” non possono riguardare le materie di competenza dello Stato, come illustrato dall'art. 73 § 4 della Costituzione¹⁰⁵. L'art.

¹⁰¹ Cfr. Préambule Cost. fr. 1958. Disponibile su: <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=11794>, (consultato il 12/04/2016)

¹⁰² Testo integrale della decisione n° 200/435 del Conseil constitutionnel del 7 dicembre del 2000, disponibile su: <http://www.conseil-constitutionnel.fr>, (consultato il 12/04/2016). Tale decisione ha dichiarato l'incostituzionalità di alcuni articoli del “Projet de loi d'orientation pour l'outre-mer” del 15 Novembre 2000.

¹⁰³ LUCHAIRE, F. (2002). *L'outre-mer français aujourd'hui*. In “Revue française d'administration publique”, (1), (9-13), p.11

¹⁰⁴ Cfr. Art. 73 § 3 Cost. fr.

¹⁰⁵ Cfr. Art. 73 § 4 Cost. fr: “Tali norme non possono riguardare la cittadinanza, i diritti civili, le garanzie delle libertà pubbliche, lo status e la capacità delle persone, l'organizzazione della giustizia, il diritto penale, la procedura penale, la politica estera, la difesa, la sicurezza e l'ordine pubblico, la moneta, il credito ed i cambi, nonché il diritto elettorale. Tale elenco potrà essere precisato ed integrato con legge organica”.

74, invece, tutela gli interessi propri di ciascuna delle Collettività d'oltremare in seno alla Repubblica, in termini di condizioni di applicazione di leggi e regolamenti, di competenze e funzionamento delle istituzioni territoriali, circa le consultazioni sui progetti di legge, oltre a prevedere misure speciali¹⁰⁶. Da questo complesso di norme costituzionali risulta che «il legislatore può ripartire come meglio ritiene le responsabilità in capo allo Stato centrale e alle assemblee dei territori d'oltremare e di conseguenza accrescere l'autonomia di tali territori»¹⁰⁷. Ma in questa tensione costante tra centralizzazione e decentralizzazione, le Collettività d'oltremare tendono verso una maggiore autonomia. Si prenda ad esempio Saint-Pierre-et-Miquelon il cui *Conseil general* ha un «margine di autonomia molto più ampio di qualunque *Conseil regional* della *Métropole*, in materia fiscale e doganale»¹⁰⁸. La Nouvelle Calédonie, PTOM francese del Pacifico, rappresenta una vera e propria eccezione, non essendo soggetta agli art. 73 e 74 della Costituzione sulle Collettività d'oltremare, essendo bensì destinataria del Titolo XIII della Costituzione a lei dedicato per il suo particolare status. La Nouvelle Calédonie, le cui competenze sono definite in base all'Accordo di Nouméa del 5 Maggio 1998¹⁰⁹ e in base alla legge organica del 19 Marzo 1999¹¹⁰, non può essere considerata una collettività territoriale alla stregua delle altre. L'accordo di Noumea, stretto tra la Nouvelle Calédonie e la Francia, sancisce un «cambio di status costituzionale della Nouvelle Calédonie in seno alla Repubblica, dando origine a una sovranità condivisa sul territorio, a una nuova cittadinanza per i neocalledoniani e a un irreversibile trasferimento di competenze amministrative alle autorità locali e al nuovo Congresso»¹¹¹. Tutti i casi analizzati finora ci presentano il microcosmo composito e variegato dei Paesi e territori d'oltremare, per certi versi, frutto della storia, il risultato di secoli di conquiste, annessioni e smembramenti delle colonie europee. È il prodotto del tentativo, prima degli stati nazionali europei e poi dell'Unione europea, di comporre un mondo estremamente

¹⁰⁶ Cfr. Art. 74 Cost. fr.

¹⁰⁷ LUCHAIRE, F. (2002), *op. cit.*, p. 12

¹⁰⁸ *Ibidem*

¹⁰⁹ Testo integrale dell'Accordo di Noumea disponibile sul sito ufficiale del governo della Nouvelle Calédonie: http://www.gouv.nc/portal/page/portal/gouv/textes_fondamentaux (consultato il 12/04/2016)

¹¹⁰ Loi organique n° 99-209 del 19 mars 1999 relativa alla Nouvelle-Calédonie. Disponibile su: www.legifrance.gouv.fr (consultato il 12/04/2016)

¹¹¹ MACLELLAN, N. (1999). *The Noumea accord and Decolonisation in New Caledonia*. In "The Journal of Pacific History", 34:3, (245-252), p. 245

differenziato di territori che presentano però “fenotipi” simili, come un certo grado di autonomia dal centro, l’assenza di piena indipendenza dallo Stato di appartenenza o la tutela della propria diversità. La decisione del Consiglio del 2013 sull’associazione dei PTOM all’UE si pone l’obiettivo di instaurare una *partnership* duratura con queste particolari entità territoriali, ad esempio incrementandone la competitività e l’integrazione e diminuendo al contempo il *gap* economico e sociale rispetto ai Paesi europei. Sempre tenendo in considerazione la fragilità del loro ecosistema ambientale, l’obiettivo è di potenziare la loro capacità di adattamento a particolari condizioni geografiche e climatiche e promuovendo una cooperazione rispettosa della loro “diversità”. Anche in materia di commercio e attività economiche la decisione del Consiglio propone interessanti ragioni per credere alla bontà di questa *partnership*, garantendo ad esempio a questi territori un accesso singolare al Mercato europeo, che sarà oggetto di una analisi più approfondita nei capitoli che seguiranno.

III. L’Unione Europea e l’applicabilità oltremare del diritto UE

Dopo aver illustrato il poliedrico mondo dell’Europa d’oltremare, con le sue singolarità e caratteristiche, nel tentativo di analizzare il grado di integrazione dei diversi territori con l’UE, studiando i Trattati e i dati storici e costituzionali che li caratterizzano, è necessario considerare come il diritto dell’Unione si applica in questi territori. Per usare le parole di Dimitry Kochenov¹¹², «è possibile distinguere tra due modelli di applicazione del diritto UE: il primo consiste nella piena applicazione dell’*acquis* all’intero territorio dello Stato, prediligendo il principio di unità territoriale, il secondo modello invece non contempla la piena applicazione del diritto UE in alcuni territori dello Stato Membro e in tal caso la parola da usare è *differenziazione*»¹¹³. Quindi il diritto dell’UE si applica in modo variabile a seconda dei territori degli Stati europei, poiché «non vi è una perfetta coincidenza tra territorio nazionale e territorio di applicazione del diritto dell’Unione»¹¹⁴. Per

¹¹² Chair in EU Constitutional and Citizenship Law presso *University of Groningen* (Netherlands), e Visiting Professor presso *Princeton University*, USA.

¹¹³ Cfr. KOCHENOV, D. (2011). *Application of EU Law in the EU’s Overseas Regions, Countries, and Territories*, *op. cit.*, p. 674-675

¹¹⁴ Cfr. KARAGIANNIS, S. (1998), *A propos du règlement des conflits d’intérêts entre les territoires dépendants d’Etats membres et les Communautés européennes*. In “Revue de droit international et de

questo si parla di “campo di applicazione territoriale” del diritto europeo invece che di “territorio europeo” poiché, dal momento che «la definizione del territorio non è nelle mani dell’Unione»¹¹⁵, questa non può disporre autonomamente l’applicazione del diritto UE in un territorio di uno Stato membro non previsto dai Trattati. Questo anche in considerazione del fatto che l’allora Comunità europea aveva una “geometria variabile”. Prima del Trattato di Lisbona, infatti, i Trattati comunitari avevano ciascuno la propria sfera di applicazione territoriale *ratione loci*; il trattato EURATOM ha tuttora una sfera di applicazione territoriale molto più ampia di altri come il Trattato CECA, che per contro aveva un ambito di applicazione ristretto ai soli “territori europei” degli stati membri¹¹⁶. L’art. 52 del TUE stabilisce a quali Paesi si applicano i Trattati, rimandando esplicitamente, nel secondo capoverso, all’art. 355 del TFUE che ne precisa il campo di applicazione territoriale¹¹⁷. Da questo articolo si evince che tale campo è il medesimo per entrambi i Trattati (TUE e TFUE), così come stabilisce il Trattato di Lisbona¹¹⁸, grazie al quale «l’ambito di applicazione territoriale è unificato per tutte le politiche dell’UE, siano esse sotto il TUE che sotto il TFUE»¹¹⁹. Tuttavia, ripercorrendo il TFUE, non è difficile imbattersi in articoli che derogano al Trattato stesso o che legittimano trattamenti privilegiati, come nel caso delle RUP di cui all’art. 349 TFUE, o dei PTOM, la cui associazione all’UE è regolata dalla parte IV del TFUE. L’art. 349 TFUE, come menzionato nel primo paragrafo, fornisce un chiaro esempio di attuazione dell’*acquis* con variazioni, per una applicazione congrua del diritto UE alle loro esigenze e caratteristiche particolari relative alla loro condizione. L’art. 349 TFUE oltre ad aggiornare la terminologia del precedente articolo, sostituendo il termine «Comunità» con «Unione» europea, introduce una sostanziale modifica nel suo incipit, illustrando chiaramente a quali

droit comparé”, (75), 330, 337. *cit.* in KOCHENOV, D. (2011). *Application of EU Law in the EU’s Overseas Regions, Countries, and Territories*, *op. cit.*, p.675

¹¹⁵ Cit. ZILLER, J. (2007). *European Union and the Territorial Scope of European Territories*, *The*. In “Victoria U. Wellington L. Rev.”, 38, (51-63), p. 52

¹¹⁶ *Ibidem*

¹¹⁷ Cfr. art 52 § 2 del TUE: «Il campo di applicazione territoriale dei trattati è precisato all’articolo 355 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea».

¹¹⁸ Per un maggiore approfondimento in merito si rimanda a KOCHENOV, D. (2011), *op. cit.* nota 1, p. 675-676

¹¹⁹ ZILLER, J. (2011). “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, territories sui generis*, *op. cit.*, p. 73

territori si applica lo status di Regione ultraperiferica, fornendo un dettagliato elenco di tutti quelli precedentemente indicati come DOM francesi¹²⁰. Si evince che tale regime particolare non è applicabile ai territori non contemplati dalla lista, salvo due casi particolari: Mayotte, che è diventata una Regione ultraperiferica dal 1 Gennaio 2014, alla quale si applicano le disposizioni previste dall'art 349 TFUE¹²¹ e Saint Barthélemy, che sebbene presente nella lista non è più una RUP dal 1 gennaio 2012¹²². Le misure di “differenziazione” previste da tale articolo contribuiscono non solo a colmare gli *handicap* geoeconomici delle RUP ma anche a garantire una discreta competitività per queste regioni. Infatti l'art. 349 tra le misure specifiche volte a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati, contempla anche gli «aiuti di Stato», normati dall'art. 107 del TFUE. Nel dettaglio, l'articolo specifica che gli aiuti di Stato, concessi «sotto qualsiasi forma», laddove compromettano gli scambi tra Stati membri, «favorendo talune imprese o produzioni [col risultato di] falsare la concorrenza», sono da ritenersi «incompatibili con il mercato interno», fatte salve le «deroghe contemplate dai

¹²⁰ Cfr. articolo 349 TFUE (ex articolo 299, paragrafo 2, secondo, terzo e quarto comma, del TCE): «Tenuto conto della situazione socioeconomica strutturale della Guadalupa, della Guyana francese, della Martinica, della Riunione, di Saint Barthélemy, di Saint Martin, delle Azzorre, di Madera e delle isole Canarie, aggravata dalla loro grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta misure specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati a tali regioni, ivi comprese politiche comuni. Allorché adotta le misure specifiche in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo. Le misure di cui al primo comma riguardano in particolare politiche doganali e commerciali, politica fiscale, zone franche, politiche in materia di agricoltura e di pesca, condizioni di fornitura delle materie prime e di beni di consumo primari, aiuti di Stato e condizioni di accesso ai fondi strutturali e ai programmi orizzontali dell'Unione. 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».

¹²¹ È necessario tenere presente che a partire dal 1 Gennaio 2014, Mayotte ha cessato di essere un paese e territorio d'oltremare, al quale si applicano le disposizioni relative alla quarta parte del TFUE, per diventare una regione ultraperiferica ai sensi dell'art. 349 del TFUE. Con la Decisione 2012/419/UE del Consiglio Europeo dell'11/07/2012 all'art.2: «il TFUE è così modificato: 1) nell'articolo 349, primo comma, dopo i termini «della Martinica» sono inseriti i termini «di Mayotte»; 2) nell'articolo 355, punto 1, dopo i termini «alla Martinica» sono inseriti i termini «a Mayotte»; 3) nell'allegato II è abrogato il sesto trattino».

¹²² Si veda la decisione 2010/718/UE del Consiglio Europeo del 29/10/2010, all'art.1: «A decorrere dal 1 Gennaio 2012 l'isola di Saint-Barthélemy cessa di essere una regione ultraperiferica dell'Unione per accedere allo status di paese o territorio d'oltremare di cui alla parte quarta del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)». All'art.2: «Pertanto, il TFUE è così modificato: 1) all'articolo 349, primo comma, sono soppressi i termini «di Saint-Barthélemy»; 2) all'articolo 355, paragrafo 1, sono soppressi i termini «a Saint-Barthélemy»; 3) nell'allegato II è inserito un trattino tra quello relativo a «Saint Pierre e Miquelon» e quello relativo ad «Aruba», così formulato: «— Saint-Barthélemy».

trattati»¹²³. Di fatto gli aiuti di stato minerebbero l'integrità del *Single Market* adulterandone la concorrenza, principio fondante e inderogabile del Mercato Unico¹²⁴. Tuttavia, l'art. 107 nel suo terzo comma fa esplicito riferimento alle Regioni ultraperiferiche ammettendo la compatibilità degli aiuti «destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale»¹²⁵. Tali aiuti sono largamente mirati a compensare parzialmente i sovraccosti in termini di trasporti e approvvigionamenti derivanti dalla lontananza delle RUP dallo stato centrale e per compensare i costi addizionali per le attività economiche sul territorio¹²⁶, relativamente alle aree di applicazione delle misure specifiche di cui all'art. 349 TFUE. Nondimeno le RUP hanno accesso ai fondi strutturali dell'Unione europea, che rappresentano uno «strumento privilegiato di cooperazione allo sviluppo» in seno all'UE, un aiuto non trascurabile a disposizione delle regioni in difficoltà o di gruppi sociali svantaggiati¹²⁷. È utile ricordare, inoltre, l'introduzione della clausola, relativa all'art. 349 TFUE, che obbliga il Consiglio, nell'adottare misure specifiche per le RUP, a non «compromettere l'integrità e la coerenza dell'ordinamento giuridico comunitario, ivi compresi il mercato interno e le politiche comuni»¹²⁸.

¹²³ Cfr. Art. 107 § 1 del TFUE (ex art. 87 del TCE): «Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

¹²⁴ Tuttavia, Lo stesso art.107 TFUE tuttavia ammette la compatibilità di alcune categorie di aiuti di Stato, come gli aiuti sociali al singolo consumatore non discriminanti l'origine dei prodotti, gli aiuti in casi di calamità naturale e gli aiuti verso le regioni della ex Repubblica Democratica Tedesca, necessari a colmare i gap economici e di sviluppo provocati dalla divisione della Germania dal 1949-1990.

¹²⁵ Cfr. art. 107 § 3 (a). Si tenga conto, inoltre, che lo stesso art.107 TFUE ammette la compatibilità di alcune categorie di aiuti di Stato, come gli aiuti sociali al singolo consumatore non discriminanti l'origine dei prodotti, gli aiuti in casi di calamità naturale e gli aiuti verso le regioni della ex Repubblica Democratica Tedesca, necessari a colmare i gap economici e di sviluppo provocati dalla divisione della Germania dal 1949-1990

¹²⁶ Per un maggiore approfondimento si rimanda a VITALIEN, C. (2002). *op. cit.*, p.124.

¹²⁷ Si veda ZILLER, J. (2005). *L'Union européenne et l'outre-mer*, in "Pouvoirs", (2) 113, pp. 125-136

¹²⁸ Cfr. art. 349 del TFUE: «[...] 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».

Da questo articolo emerge l'attenzione particolare da parte dei Trattati a non "snaturare" il TFUE e i principi che sorreggono l'Unione, invitando esplicitamente il Consiglio a deliberare con prudenza «bilanciando i due principi di piena applicazione dell'*acquis* e le possibili ma limitate deviazioni»¹²⁹. La questione sollevata da Kochenov e Ziller riguarda la mancata applicazione in pieno dell'*acquis communautaire* alle RUP, idea iniziale dei firmatari del Trattato che istituisce la Comunità economica europea¹³⁰. In riferimento a quanto detto nel primo paragrafo, la piena integrazione dei DOM (dipartimenti d'oltremare) francesi nel Trattato CEE era dovuta alla necessità della Francia di includere l'Algeria nel *Single Market*. Persa l'Algeria, è venuto meno l'iniziale spirito di piena applicazione dell'*acquis* nei confronti dei rimanenti DOM, economicamente meno rilevanti, ai quali si è deciso di applicare, in una versione meno stringente, l'art. 227 § 2 CEE (precursore dell'attuale 349 TFUE), considerando la differenziazione delle RUP come la prassi e non una norma transitoria verso una piena applicazione dell'*acquis*¹³¹. A tal proposito è utile prendere in esame una sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee che nell'ottobre 1978 si è pronunciata su uno storico caso in materia di applicazione delle disposizioni fiscali del Trattato CEE alle Regioni ultraperiferiche. Nella sentenza che ha visto contrapporsi la ditta *Hansen Jun. & O.C. Balle GmbH & Co* (di seguito Hansen) e l'Ufficio principale delle dogane di Flensburg in Germania (*Hauptzollamt*), la CGCE ha risposto alle questioni pregiudiziali presentate dal Tribunale finanziario di Amburgo relative alla «interpretazione degli artt. 9,37, 92, 93, 95 e 227 del Trattato CEE, con riguardo all'applicazione della legge tedesca dell' 8 aprile 1922 relativa al monopolio degli alcolici»¹³². La ditta tedesca Hansen, produttrice di bevande alcoliche, importava prodotti alcolici da diverse regioni caraibiche e una parte della merce sdoganata in Germania proveniva dalla Guadalupa. Al momento dell'accertamento in dogana l'*Hauptzollamt* ha richiesto il pagamento di una imposta (conguaglio di monopolio) sugli alcolici secondo l'aliquota ordinaria e non

¹²⁹ Cfr. KOCHENOV, D. (2011). *Application of EU Law in the EU's Overseas Regions, Countries, and Territories*, op. cit., p.699

¹³⁰ *Ivi*, p. 701

¹³¹ *Ibidem*

¹³² Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 10 Ottobre 1978, Causa 148/77, *Hansen Jun. & O.C. Balle GmbH & Co e Hauptzollamt (ufficio delle dogane) di Flensburg*.

secondo l'aliquota fiscale minima¹³³ come previsto dalla legge dell'8 aprile 1922. Infatti, l'alcol importato da Hansen era stato trattato dagli operatori doganali come merce proveniente da un paese esterno alla Comunità europea, invece che essere considerato come merce prodotta nella Comunità europea e di conseguenza non soggetta all'imposta tedesca sulle merci extra-comunitarie, che le è stata applicata. Il tribunale finanziario di Amburgo ha sospeso il procedimento e ha chiesto alla corte di pronunciarsi su cinque questioni pregiudiziali. Tra queste, le prime due questioni sono le più interessanti al fine valutare l'applicazione del diritto comunitario nelle RUP. Nella prima si è chiesto alla Corte «se l'art. 227, n. 2, del Trattato CEE, secondo cui le disposizioni particolari e generali del Trattato stesso riguardanti la libera circolazione delle merci si applicano ai dipartimenti d'oltremare, vada interpretato nel senso che le suddette disposizioni comprendono quelle fiscali [...]»¹³⁴. Nella seconda l'*Hauptzollamt* ha chiesto se «l'art. 37 ed eventualmente l'art. 95 del Trattato CEE¹³⁵, qualora quest'ultimo articolo debba applicarsi negli scambi coi dipartimenti francesi d'oltremare, vadano interpretati nel senso che le merci provenienti da Stati membri o dai dipartimenti francesi d'oltremare non possono essere colpite, all'importazione, da tributi, in forma di imposte di consumo, più onerosi di quelli gravanti, in ragione dell'aliquota minima, su prodotti nazionali identici o simili o loro surrogati [...]»¹³⁶. Secondo Hansen alle merci importate dai DOM francesi non potevano essere applicate le aliquote riservate alle merci provenienti dal di fuori della CEE, in quanto merci «intra-comunitarie»¹³⁷. La libera circolazione delle merci tra i paesi CEE,

¹³³ *Idem*. Relativamente alla parte sugli antifatti e la fase scritta del procedimento, al punto I: «[La ditta Hansen sosteneva che] il conguaglio di monopolio da riscuotere [...] sul rum da essa importato, non poteva essere superiore alla soprattassa sugli alcolici calcolata secondo l'aliquota minima della stessa legge, [da riscuotere] sul rum importato sia dai paesi terzi, sia dai dipartimenti d'oltremare».

¹³⁴ «[segue] di cui alla Parte terza, Titolo I, Capo 2, e in particolare l'art. 95 del Trattato CEE, ovvero per disposizioni riguardanti la libera circolazione delle merci ai sensi dell'art. 227, n. 2, debbano intendersi unicamente le norme contenute nella Parte seconda, Titolo I del suddetto Trattato.»

¹³⁵ Cfr. art 37 TCEE. Si veda anche il cap. 2 "Fiscal Provisions" – art. 95 TCEE: «*A Member State shall not impose, directly or indirectly, on the products of other Member States any internal charges of any kind in excess of those applied directly or indirectly to like domestic products. Furthermore, a Member State shall not impose on the products of other Member States any internal charges of such a nature as to afford indirect protection to other productions. Member States shall, not later than at the beginning of the second stage, abolish or amend any provisions existing at the date of the entry into force of this Treaty which are contrary to the above rules.*».

¹³⁶ [segue] «neppure se l'aliquota minima trovi applicazione soltanto per una piccola percentuale della produzione interna e per particolari motivi di carattere sociale».

¹³⁷ Causa 148/77, *Hansen Jun. & O.C. Balle GmbH & Co e Hauptzollamt (ufficio delle dogane) di Flensburg*. p. 1790

dipartimenti d'oltremare compresi, sarebbe stata inibita dalla sovrattassa applicata agli alcolici della Guadaupe, costituendo una discriminazione sanzionata dall'art. 37 TCEE. La Commissione delle Comunità europee si è espressa circa la non applicazione delle disposizioni fiscali ai DOM, in quanto «non espressamente richiamate dall'art. 227 § 2 del TCEE», il governo francese per contro «ha espresso il parere secondo cui i DOM, facendo parte integrante della Repubblica, appartengono alla Comunità per cui si applicano tutte le norme del Trattato». La Corte, confermando il parere francese, ha stabilito che «l'art. 227 § 2 [...] va inteso nel senso che le disposizioni del Trattato e il divieto di non discriminazione (art. 95) si applicano alle merci originarie dei DOM francesi»¹³⁸. Relativamente alla seconda questione ha stabilito che «qualora un regime fiscale nazionale favorisca, [mediante applicazione di aliquote minime], la produzione di alcuni tipi di prodotti alcolici o talune categorie di produttori, [...] le agevolazioni stesse devono essere estese ai prodotti alcolici comunitari importati che soddisfano le stesse condizioni»¹³⁹. Questa sentenza ha di fatto creato un precedente, nel periodo anteriore all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, stabilendo che i DOM francesi rientrano a pieno titolo nell'ambito di applicazione territoriale dei Trattati e ponendo un limite alla discrezionalità dei Paesi membri in termini di applicazione dell'*acquis* nelle Regioni ultraperiferiche. Tuttavia, sebbene l'attuale art. 349 TFUE legittimi un discostamento dall'*acquis* per adeguare il diritto europeo alle condizioni particolari delle RUP, non è ancora chiaro secondo Kochenov entro quali margini il Consiglio potrà agire in deroga ai Trattati, relativamente all'applicazione dello stesso art. 349 TFUE¹⁴⁰. Si assisterebbe infatti a un «rilassamento» del *modus operandi*, adottato in occasione della sentenza *Hansen*, circa l'applicazione dell'*acquis* alle RUP¹⁴¹. Lo stesso Trattato di Lisbona, infatti, non ha inserito nel testo dell'articolo 355 TFUE alcuna precisazione circa la piena applicazione del diritto, limitandosi a rimandare all'art. 349 del medesimo circa le disposizioni specifiche relative alle RUP¹⁴². Le deroghe ai Trattati previste dalle

¹³⁸ *Idem*

¹³⁹ *Idem*

¹⁴⁰ Cfr. KOCHENOV, D. (2011). *Application of EU Law in the EU's Overseas Regions, Countries, and Territories*, op. cit., p.699

¹⁴⁰ *Ivi*, p. 701

¹⁴¹ *Ivi*, p. 709

¹⁴² *Idem*

disposizioni del TFUE dovrebbero essere finalizzate al raggiungimento degli obiettivi cui ambiscono le Regioni ultraperiferiche, limitate nel tempo e congrue rispetto al *gap* che si intende colmare, lungi dall'essere un riconoscimento di una "invalidità non rivedibile" delle RUP. Sarebbe senz'altro opportuno ricalibrare la portata delle misure derogatorie; i campi su cui insistono tali misure sono molteplici, come sottolinea il secondo comma dell'art. 349 TFUE, queste vanno dalle politiche doganali e fiscali all'agricoltura e alla pesca, nonché alle condizioni di accesso ai fondi strutturali. Ancorché nel campo della tassazione le misure derogatorie adottate dal Consiglio conferiscano un largo margine di manovra alle autorità delle RUP, in materia di ricerca e sviluppo, ad esempio, non si è riscontrata una significativa attività in termini di misure speciali per fronteggiare le difficoltà oggettive e le asimmetrie che connotano le Regioni ultraperiferiche¹⁴³. Ciononostante, gli strumenti derogatori a disposizione del Consiglio sono al momento lo strumento più efficace per assicurare una effettiva coesione territoriale che porti ad una maggiore integrazione europea delle RUP, garantendo un accesso paritario alle politiche dell'Unione, non solo *de iure* ma anche *de facto*. Relativamente ai PTOM, si è detto precedentemente come in realtà la parte IV del Trattato non escluda i Paesi e territori d'oltremare dall'applicazione di altre parti del TFUE, si pensi alla Parte I sui principi, o alla Parte V sulle istituzioni ovvero alla Parte VI; fuor di dubbio è la non applicazione ai PTOM della Parte III sul Mercato interno¹⁴⁴. Alcuni giuristi¹⁴⁵, tra cui Ziller, sostengono la tesi secondo la quale lo speciale regime introdotto dalla parte IV del TFUE non escluda, in linea di principio, l'applicabilità delle altre parti del Trattato ai Paesi e territori d'oltremare, poiché non espressamente specificato nel Trattato, sollevando così qualche dubbio sulla effettiva differenza circa l'applicazione del diritto UE tra RUP e PTOM. La parte IV fornisce, come dice Ziller, «le basi legali per l'associazione dei PTOM alle politiche dell'Unione», ma non impedisce l'applicazione ai PTOM del TUE o di altre parti del TFUE come la parte I sui principi o la parte II sulla

¹⁴³ *Ivi*, p. 714

¹⁴⁴ ZILLER, J. (2007). *European Union and the Territorial Scope of European Territories*, *The. op. cit.*, pp. 56-57

¹⁴⁵ ZILLER, J. (2011). "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, territories sui generis*, *op. cit.*, p. 73

cittadinanza e i principi di non discriminazione¹⁴⁶. Il TFUE esplicita, infatti, che «i Paesi e i territori d'oltremare, il cui elenco figura nell'allegato II, costituiscono l'oggetto dello speciale regime di associazione definito nella quarta parte»¹⁴⁷, ma rimane silente circa le parti che espressamente non si possono applicare ai territori di cui all'Allegato II¹⁴⁸, eccezion fatta per la Parte III sul Mercato interno. In conclusione, il diritto europeo dell'Oltremare è caratterizzato da una costante evoluzione normativa che tende ad adeguarsi al mutevole contesto delle Regioni ultraperiferiche e dei Paesi e territori d'oltremare nello spazio giuridico europeo. Per usare le parole di Dimitry Kochenov, «*the EU law of the Overseas is clearly the law of derogation*», il che da un lato contribuisce a rendere ancor più parcellizzato il mondo dell'Oltremare europeo ma, dall'altro, ha la capacità di mantenerlo «*firmly rooted in the letter and the spirit of the acquis*»¹⁴⁹.

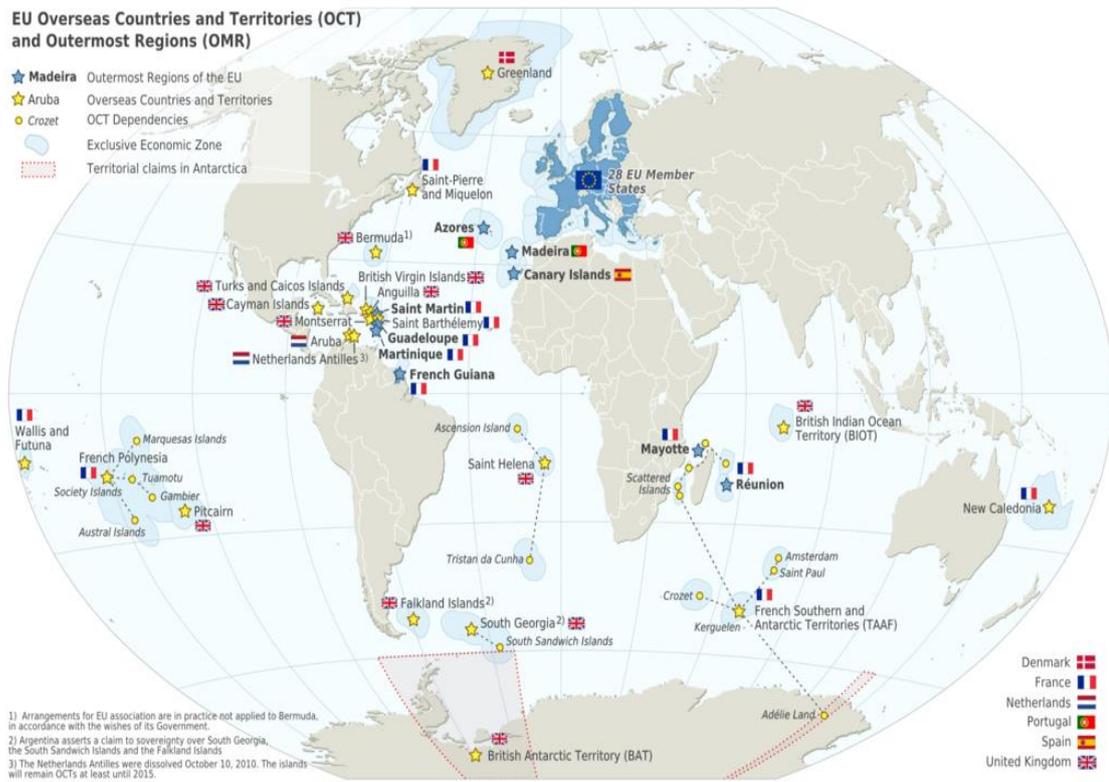
¹⁴⁶ *Ibidem*. Per un maggiore approfondimento si rimanda a Cfr. KOCHENOV, D. (2011). *Application of EU Law in the EU's Overseas Regions, Countries, and Territories*, op. cit., nota 1

¹⁴⁷ Cfr. art. 355 § 2 del TFUE

¹⁴⁸ Cfr. KOCHENOV, D. (2011), *Application of EU Law in the EU's Overseas Regions, Countries, and Territories*, op. cit., p. 692

¹⁴⁹ Cit. da KOCHENOV, D. (2011). *Application of EU Law in the EU's Overseas Regions, Countries, and Territories*, op. cit., p.730

Cartina 1: Le Regioni ultraperiferiche e I Paesi e territori d'oltremare nel mondo



fonte: Natural Earth 1:50m (<http://www.naturalearthdata.com>) (consultato il 18/04/2016), author: Alexrk2, Aprile 2011

CAPITOLO II

L'Oltremare europeo tra costituzionalismo e identità

I. RUP e PTOM avamposti dell'Unione europea nel mondo: eredità postcoloniale e costituzionalismo “fluido” europeo.

Le Regioni ultraperiferiche e i Paesi e territori d'oltremare sono sostanzialmente accomunati dall'aver fatto esperienza diretta del fenomeno coloniale. Francia, Gran Bretagna, Spagna, Portogallo, Paesi Bassi e Danimarca furono protagonisti di una secolare politica coloniale europea che «si fondava su un duplice trasferimento: di saperi e ricchezze»¹⁵⁰. All'obiettivo di una espansione territoriale, dettata da interessi economici e commerciali, si accompagnava la volontà di instaurare nei territori colonizzati un sistema costituzionale con istituti giuridici tali da garantire una “condivisione di valori comuni”, al fine di rafforzarne il legame con la Madrepatria. Nel caso francese, ad esempio, l'*Empire* incarnava il principio dell'indivisibilità del territorio nazionale l'idea era quella di dar vita ad un unico grande Paese, con un ruolo di prim'ordine nel panorama delle potenze coloniali europee, tale da garantire alla Francia metropolitana “un piede” in tutti e cinque i continenti¹⁵¹. L'imperialismo, nel caso francese, ha giocato un ruolo cruciale nella formazione dell'identità e della cultura di questi territori, si pensi all'Algeria o ai quattro storici DOM integrati nella *Métropole* (Guadalupa, Guyane, Martinique e Réunion). Mitterrand nel 1954, all'epoca in cui era ministro dell'Interno, diceva: «*L'Algérie, c'est la France, les départements de l'Algérie sont des départements de la République française*»¹⁵². Parimenti, le altre collettività francesi, nonostante il riconoscimento della loro “diversità”, non furono estranee alla «civiltà francese» e al «messaggio di universalismo politico» che doveva contraddistinguere le istituzioni repubblicane, dimostrando la “*grandeur*”

¹⁵⁰ DROZ, B. (2007). *Storia della decolonizzazione nel XX secolo*. Pearson Italia Spa. p.6

¹⁵¹ HOLM, U. (2013). *French concept of state, Nation, patrie and the Overseas*. In ADLER-NISSEN, R., & GAD, U. P. (Eds.). “European integration and postcolonial sovereignty games: the EU overseas countries and territories”. Routledge. p.145

¹⁵² Intervention de François Mitterrand, ministre de l'Intérieur du gouvernement Mendès-France, devant l'Assemblée nationale, 12 nov. 1954 et 4 février 1955. Disponibile su: <https://clio-texte.clionautes.org/la-guerre-d-algerie-1954-1962.html> (consultato il 26/04/2016)

dell'*Hexagone*¹⁵³. La Francia dal 1800 fino alla II Guerra mondiale avrebbe operato così una «nazionalizzazione dell'imperialismo, nel tentativo (non facile) di riconciliare assimilazione e associazione»¹⁵⁴, da un lato estendendo i valori repubblicani e democratici ai territori extra-continentali, dall'altro rispettandone, laddove possibile, le diversità e plasmando le istituzioni locali alle esigenze particolari, come affermato (per la prima volta) dal Preambolo della Costituzione del 1946¹⁵⁵. Infatti, nel precedente capitolo si è visto come la Nouvelle Calédonie, *Collectivité sui generis*, ha chiesto e ottenuto una maggiore autonomia in seno alla Repubblica, sebbene non sia sempre stato facile per le *Collectivités d'outre-mer* ottenere il riconoscimento della propria eccezionalità, all'interno della “architettura costituzionale” dello Stato-Impero francese.

L'esempio della Francia è propedeutico per comprendere come gli Stati siano stati “vettori” dei principi costituzionali europei in zone geograficamente e culturalmente lontane dal vecchio Continente. Si potrebbe parlare a tal proposito di “costituzionalismo fluido” europeo, ossia capace di oltrepassare i “porosi” confini geografici dell'Europa e inverarsi in realtà “distanti” che hanno conosciuto il fenomeno coloniale europeo. D'altro canto, si potrebbe argomentare che non sempre l'imperialismo sia stato un fenomeno positivo per queste realtà territoriali e che potrebbe, in alcuni casi, aver inibito lo “spirito costituente” o persino falsato l'identità nazionale di questi territori. Tuttavia l'esperimento costituzionale dell'imperialismo europeo ha contribuito a formare *de facto* una Unione europea extra-continentale¹⁵⁶ e conseguentemente un'identità europea che prescinde dai tradizionali *limites* dell'Europa fisica. A tal proposito Peo Hansen¹⁵⁷ afferma che: «*the current EU extends far beyond the prevalent images on maps*» e questo è un

¹⁵³ Cfr. HOLM, U. (2013). *op. cit.* nota 149, p. 146

¹⁵⁴ *Ivi* p.146

¹⁵⁵ Cfr. Preambolo Cost. Fr. del 1946 : «*La France forme avec les peuples d'outre-mer une Union fondée sur l'égalité des droits et des devoirs, sans distinction de race ni de religion. L'Union française est composée de nations et de peuples qui mettent en commun ou coordonnent leurs ressources et leurs efforts pour développer leurs civilisations respectives, accroître leur bien-être et assurer leur sécurité. Fidèle à sa mission traditionnelle, la France entend conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires ; écartant tout système de colonisation fondé sur l'arbitraire, elle garantit à tous l'égal accès aux fonctions publiques et l'exercice individuel ou collectif des droits et libertés proclamés ou confirmés ci-dessus*».

¹⁵⁶ Si faccia riferimento alle Regioni ultraperiferiche dell'Unione europea, incorporate negli Stati membri.

¹⁵⁷ Professor of Political Science at “Institute for Research on Migration, Ethnicity and Society” of Linköping University, Sweden.

risultato delle relazioni coloniali intessute con i territori d'oltremare dagli Stati europei, i quali benché «*rich in diversity*» condividono «*certain common values*»¹⁵⁸. È proprio sui *common values* europei, di cui parla Hansen, che si è fondato uno spirito identitario europeo anche in territori estranei alla tradizione costituzionale continentale.

Se si pensa all'isola di Réunion al largo delle coste africane o alla Guyana francese in Sud America è difficile immaginare come queste realtà territoriali siano africane o sudamericane e al contempo fortemente europee. Marie Luce Penchard, *Ministre de l'outre-mer* della Repubblica francese dal 2010 al 2012, in occasione di un discorso pubblico per celebrare *l'année des Outre-mers*, nel febbraio 2011, affermava che i Dipartimenti e le Collettività d'oltremare francesi sono «*les lumières de la France dans le monde*» e aggiungeva: «*en effet, qu'ont en commun les Antillais et les Saint-pierrais? Qu'est-ce qui peut bien rapprocher un Amérindien de Guyane et un Mahorais? Les Réunionnais et les Polynésiens? Mesdames et messieurs, la réponse est la France*»¹⁵⁹. Tutto ciò dimostra, per usare le parole di Hansen, «*how radically different the representations of the European Union can seem depending on whether one chooses to exclude or to include the historical as well as current impact of colonialism*»¹⁶⁰. Se si pensa alle Regioni ultraperiferiche appartenenti alla Francia è possibile osservare come alla «*départementalisation*» dei quattro DOM storici sia seguita una europeizzazione di questi territori¹⁶¹, il che ha segnato idealmente un passaggio dall'Impero all'Unione europea. Tuttavia è importante sottolineare come nel caso dei DOM francesi, così come nel caso delle Canarie o delle isole portoghesi, non è esatto parlare di 'decolonizzazione'. I territori che ad oggi compongono le Regioni ultraperiferiche dell'UE hanno piuttosto sperimentato l'incorporazione nello Stato centrale, seguendo una tendenza che potremmo definire 'centripeta', contrariamente, ad esempio, al resto delle colonie dell'Africa francese o portoghese

¹⁵⁸ HANSEN, P. (2002). *European integration, European identity and the colonial connection*. In "European Journal of Social Theory", 5(4), (483-498), p. 489.

¹⁵⁹ PENCHARD, M. (2011) Déclaration de Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer, sur le lancement de l'année des Outre-mers, à l'Assemblée nationale le 2 février 2011. Disponibile su : <http://discours.vie-publique.fr/notices/113000305.html> (consultato il 26/04/2016).

¹⁶⁰ *Ivi*, p. 490

¹⁶¹ Come è stato ricordato nel precedente capitolo, la Francia, all'epoca della firma dei Trattati di Roma nel 1957, condizionò la sua adesione ai Trattati all'inclusione dei quattro storici DOM e dell'Algeria nel Mercato Unico europeo, poiché tali territori erano parte della Nazione.

che scelsero la via dell'indipendenza¹⁶². Si potrebbe dunque affermare che in Europa sia avvenuta una sorta di “*traslatio imperii*” che ha trasformato i DOM e gli altri territori incorporati negli Stati Membri in Regioni ultraperiferiche. Infatti, la *ratio* che sta alla base dell'integrazione dei DOM francesi (che hanno fatto da “apri-pista” alle altre RUP) nella CEE, è sostanzialmente la stessa che ha guidato il loro processo di incorporazione nella *Métropole*, un' «*identité d'inspiration*» che ha spinto gli autori dei Trattati di Roma a ideare uno status europeo per questi territori che rispecchiasse quanto più fedelmente il loro «rapporto costituzionale con la *Métropole*»¹⁶³. Questo forte legame con lo Stato centrale, unitamente ad una completa integrazione nell'Unione, ha reso le Regioni ultraperiferiche veri e propri ‘avamposti’ geopolitici e geoeconomici dell'UE nel mondo, che possono concretamente contribuire al benessere dell'Unione. Henri Malosse, presidente del Comitato economico e sociale europeo dal 2013 al 2015, a proposito delle Regioni ultraperiferiche, diceva: «*The outermost regions (ORs) have considerable assets to contribute to the future of Europe: the talents of their men and women, their agricultural, fisheries and industrial products, their high-quality tourism and their geographical role as outposts of Europe in their regional neighborhoods. The citizens of the ORs feel themselves to be 100% European*»¹⁶⁴.

Indubbiamente le RUP giocano un ruolo primario nell'esportazione dei ‘valori europei’ nel mondo. Il Comitato economico e sociale europeo, nel suo *Position Paper* del 2013 sulle RUP, sottolinea che le attuali priorità dell'Unione «*must be to strengthen the links that connect them with mainland Europe and their citizens' sense of belonging to the European project*»¹⁶⁵. Alla luce di quanto detto, è tuttavia difficile parlare di “*European empire*” senza scivolare in una serie di rischiose generalizzazioni, giacché l'UE non può essere assimilata a quello che fu *l'Union française* o *l'Império Português*. Ciò che si può certamente riscontrare è che l'Unione europea si è affermata in questi anni come «*global normative power*»,

¹⁶² Per ulteriori approfondimenti sulla decolonizzazione nel continente africano si rimanda DROZ, B. (2007). Storia della decolonizzazione nel XX secolo. *op. cit.* pp. 175-231

¹⁶³ VITALIEN, C. (2002). *Les régions ultra-périphériques entre assimilation et différenciation. op.cit.*, (115-126), pp. 116-117

¹⁶⁴ MALOSSE, H. (2013) EU's Outermost regions. EESC Position Paper, disponibile su: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.27344> (consultato il 29/04/2016)

¹⁶⁵ EU's Outermost regions. EESC Position Paper, disponibile su: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.27344> (consultato il 29/04/2016)

dimostrandosi l'organizzazione sovranazionale maggiormente impegnata nello sviluppo economico e politico a livello internazionale¹⁶⁶.

Allo stesso modo delle Regioni ultraperiferiche, anche i Paesi e territori d'oltremare possono essere considerati “avamposti strategici” dell'Unione europea, sebbene giuridicamente non ne facciano parte. I PTOM, come illustrato nel precedente capitolo, rappresentano quei territori dipendenti da Stati Membri dell'UE che da un lato non hanno seguito la via dell'indipendenza, come nel caso dei c.d. Paesi ACP¹⁶⁷, dall'altro non hanno optato per la piena integrazione nell'UE. In che modo allora possono concretamente definirsi “avamposti” europei? È illuminante, a tal proposito, il contributo apportato dal Libro verde della Commissione europea del 2008 “sulle future relazioni tra l'UE e i Paesi e territori d'oltremare”. In tale Libro verde la Commissione, valutando una possibile futura evoluzione dei rapporti tra UE e PTOM, esprime l'intenzione di riconsiderare il ruolo dei PTOM all'interno dell'allora Comunità, insistendo sulla necessità di tenere conto del «potenziale di cui dispongono i PTOM, quali ‘avamposti di importanza strategica’ sparsi in tutto il mondo, per difendere i valori dell'UE»¹⁶⁸. Il riconoscimento dei PTOM come «appartenenti alla stessa famiglia dell'UE» ha motivato la Commissione a ridefinire le relazioni intercorrenti tra i Paesi e territori d'oltremare e l'Unione nella Decisione del Consiglio del 2013 sull'Associazione dei PTOM all'UE, presentata nel primo capitolo e che sarà oggetto di una analisi più approfondita nel capitolo che seguirà. Ciò che è interessante osservare nel Libro verde del 2008 è la definizione, da parte della Commissione, dei PTOM come realtà territoriali che condividono con l'UE i medesimi valori, nonostante l'assenza di una perfetta integrazione. Lo stesso Libro ritiene un errore considerare i PTOM come paesi “terzi”, infatti, ancorché non siano espressamente chiamati europei dal Trattato CE¹⁶⁹ e non vi sia una diretta applicazione dell'*acquis*, «i PTOM fanno

¹⁶⁶ Cfr. ADLER-NISSEN, R., & GAD, U. P. (Eds.). (2013). *European integration and postcolonial sovereignty games: the EU overseas countries and territories*. Routledge.

¹⁶⁷ I Paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico), ex-colonie di Stati Membri dell'allora Comunità europea, sono Paesi indipendenti e in via di sviluppo che intrattengono relazioni di cooperazione finalizzate allo sviluppo economico sociale e culturale con l'UE. Le relazioni UE-ACP sono regolate dall'Accordo di Cotonou del 2000 che ha sostituito la Convenzione di Lomé del 1975. Per ulteriori approfondimenti in merito si rimanda all'Accordo di Cotonou del 23 Giugno 2000 disponibile su: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:22000A1215\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:22000A1215(01)) (consultato il 27/04/2016)

¹⁶⁸ Libro verde della Commissione, del 25 Giugno 2008, “Le future relazioni tra l'UE e i paesi e territori d'oltremare”, COM(2008) 383 def.

¹⁶⁹ Cfr. art. 198 TCE

parte di uno Stato membro dell'Unione o sono strettamente legati ad esso, e quindi non possono essere disgiunti dall'UE e, in un certo senso, sono parte dei suoi estremi confini»¹⁷⁰.

Non a fatica si potrebbe definire rivoluzionaria la posizione assunta dalla Commissione europea sul ruolo dei PTOM come territori di importanza strategica e dalla natura intrinsecamente europea. A suffragare la tesi illustrata in apertura del presente capitolo, circa la diffusione di un costituzionalismo europeo nell'oltremare, a seguito dell'esperienza coloniale europea, la Commissione afferma che «grazie alla loro storia e alle loro relazioni particolari con gli Stati membri dell'UE, i PTOM sono parte integrante di una società che rispetta i valori su cui si fonda l'Unione e i principi che derivano dalle 'tradizioni costituzionali comuni' degli Stati membri, quali rispetto della dignità umana, libertà, democrazia, [...] Stato di diritto e rispetto dei diritti fondamentali»¹⁷¹. A proposito degli interessi reciproci che legherebbero i PTOM e l'UE, la Commissione si interroga sulla reale portata strategica dei PTOM nelle regioni geografiche in cui si trovano e in che modo l'UE possa trarre un beneficio dal riconoscimento dei questi territori come “confini estremi dell'Europa”. I PTOM si trovano prevalentemente nel mar dei Caraibi, nell'Oceano Pacifico e Indiano, la loro posizione assicura quindi all'UE dei punti di osservazione ‘privilegiata’ in diverse aree del pianeta. Questo permette ai PTOM di essere vere e proprie «teste di ponte» (come li definisce la stessa Commissione) tra l'UE e le regioni in cui essi si trovano. La Commissione si è impegnata dal 2008 a elaborare strategie competitive di sviluppo e «trasferimento di know-how» ai PTOM, permettendogli in questo modo di «contribuire attivamente a promuovere nelle rispettive regioni i “valori europei” che essi condividono, su una base geografica il più possibile ampia»¹⁷². Il Libro verde continua illustrando le diverse aree di intervento dell'UE per un miglioramento della competitività dei PTOM, insistendo sulla necessità di garantire in questi territori «l'attuazione di norme di elevata qualità», sulla tutela della biodiversità di queste isole in quanto «ricchezza biologica dell'Unione» e sull'esigenza di una più stretta cooperazione economica, tenendo presente «il ruolo

¹⁷⁰ Libro verde della Commissione, del 25 Giugno 2008, COM(2008) 383 def.

¹⁷¹ *Ibidem*

¹⁷² *Ibidem*

e l'influenza» di questi avamposti nelle diverse regioni del globo¹⁷³. Il dibattito che è seguito alla pubblicazione del menzionato Libro verde ha contribuito a fornire una nuova interpretazione circa la natura e il ruolo dei PTOM, presentandoli come “ambasciatori” dei valori comuni europei.

Da un lato questa nuova posizione dell'UE tenta di affrancare i Paesi e territori d'oltremare dal loro passato, non facendoli apparire più come un “retaggio” del fenomeno coloniale europeo, dall'altro potrebbe sembrare una forma di «neo-imperialismo» per permettere all'Europa di «governare parti lontane del mondo»¹⁷⁴. Secondo quest'ultima interpretazione, la politica dell'UE verso i PTOM non sarebbe altro che il ‘tentativo’ europeo di estendere la propria giurisdizione e il proprio controllo verso quelle «*imperializable peripheries*»¹⁷⁵, entità sub-statali e non sovrane sulle quali esercitare un «*soft and ‘politically correct’ imperialism*»¹⁷⁶. Tuttavia bisogna considerare che i PTOM, in larga parte, hanno deliberatamente scelto di rimanere, rinunciando alla sovranità sul proprio territorio, all'interno dello Stato Membro a cui sono legati, come nel caso delle ex-Antille olandesi illustrato nel precedente capitolo¹⁷⁷. Questo a dimostrazione del fatto che «il riconoscimento di uno status di eccezionalità, per quanto possa apparire problematico o assurdo» è in alcuni casi preferibile alla piena indipendenza¹⁷⁸. L'esperienza coloniale europea in questi territori ha contribuito a instaurare una “dipendenza strategica” tra territori d'oltremare e i rispettivi territori delle madrepatrie, tale per cui l'interdipendenza e l'assistenza da parte dello Stato centrale è essenziale, il più delle volte, per fronteggiare i problemi legati allo sviluppo di questi territori e compensare gli svantaggi derivanti dalla loro posizione geografica (insularità, isolamento, infrastrutture inadeguate).

¹⁷³ Libro verde della Commissione, del 25 Giugno 2008.

¹⁷⁴ Cfr. ADLER-NISSEN, R., & GAD, U. P. (a cura di). (2013). *European integration and postcolonial sovereignty games: the EU overseas countries and territories*. op.cit., p. 3

¹⁷⁵ Cfr. DOYLE, M. W. (1986). *Empires*. Cornell University Press. New York, p. 19, cit. In ADLER-NISSEN, R., & GAD, U. P. (a cura di). (2013) op. cit. p.5

¹⁷⁶ Cfr. BALDACCHINO, G. (2013). “The micropolity sovereignty experience. Decolonizing but not disengaging”. In ADLER-NISSEN, R., & GAD, U. P. (a cura di). (2013) op. cit. p. 64

¹⁷⁷ Nel Novembre 2006 Curaçao e Sint Marteen hanno firmato un accordo con il governo olandese per diventare Nazioni autonome all'interno del Regno dei Paesi Bassi, sull'esempio di Aruba. Per ulteriori approfondimenti in materia si rimanda a CLEGG, P. (2012). *Independence movements in the Caribbean: withering on the vine?*. In “Commonwealth & Comparative Politics”, 50 (4). pp. 429-430

¹⁷⁸ Cfr. ADLER-NISSEN, R., & GAD, U. P. (a cura di). (2013). op. cit. p. 12

Spesso però la rinuncia a una formale indipendenza può essere anche frutto di un razionale calcolo costi-benefici. Come illustrato nel primo capitolo, i PTOM, in quanto entità non statuali, sono sotto la giurisdizione dello Stato centrale che fornisce loro la rappresentanza nei confronti dell'estero, la difesa dei territori e delle acque circostanti, il riconoscimento di diritti derivanti dalla cittadinanza, gli aiuti di Stato e la rappresentanza degli interessi particolari davanti alle Istituzioni europee. Unitamente a queste prerogative, i PTOM godono, rispetto allo Stato centrale, di ampi margini di autonomia e possono ricorrere a numerose clausole derogatorie messe a disposizione dalle rispettive costituzioni¹⁷⁹. Un “algoritmo” di norme interne e deroghe alla norma generale che Duchacek definisce «*a combination of 'leave us alone' along with 'let us in'*»¹⁸⁰. La scelta dei PTOM di rimanere ancorati allo Stato centrale e godere simultaneamente di una significativa autonomia locale, come nel caso delle *Collectivité d'outre-mer* appartenenti alla Francia¹⁸¹, garantirebbe loro un «*higher level of performance*», maggiore di quello perseguibile ottenendo la piena indipendenza¹⁸². La ricerca di un equilibrio di poteri, competenze e sovranità, da parte dei PTOM, spesso finalizzata a ‘massimizzare il proprio profitto’, potrebbe apparire come una sorta di «*jurisdictional shopping*»¹⁸³, in cui ciascun territorio sceglie di assumere uno status, rispetto allo Stato centrale e rispetto all'UE, che sia preferibile tanto alla regionalizzazione quanto alla piena indipendenza.

Questi fenomeni suscitano non pochi interrogativi: non è ancora chiaro se la posizione particolare dei PTOM nei confronti dell'UE sia frutto di un mero opportunismo politico ed economico al fine di trarre dei benefici senza ‘compromettersi troppo’ o di un sincero *rapprochement* finalizzato ad una

¹⁷⁹ Cfr. Cost. fr artt. 73-74., *Statuut* (Paesi Bassi.) artt. 41-42 ss.

¹⁸⁰ DUCHÁČEK, I. D. (1986). “The territorial dimension of politics: within, among, and across nations”. Boulder: Westview Press. *cit.* In ADLER-NISSEN, R., & GAD, U. P. (a cura di). (2013) *op. cit.* p. 64

¹⁸¹ Cfr. art. 73 § 3 Cost. Fr. del 1958: «In deroga al primo comma e per tenere conto delle loro specificità, le collettività disciplinate dal presente articolo possono essere autorizzate, a seconda del caso per legge o per regolamento, a stabilire esse stesse le norme applicabili sul loro territorio, per un numero limitato di materie che possano ricadere nel campo della legge o del regolamento». disponibile su: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/site_italien/constitution_italien.pdf (consultato il 28/04/2016)

¹⁸² Cfr. MCELROY, J. L., & PEARCE, K. B. (2006). *The advantages of political affiliation: Dependent and independent small-island profiles*. In “The Round Table Commonwealth journal of International Affairs”, 95, pp. 529-539.

¹⁸³ Cfr. BALDACCHINO, G. (2013). 4 “The micropolity sovereignty experience. Decolonizing but not disengaging”. In ADLER-NISSEN, R., & GAD, U. P. (a cura di). *op. cit.* p. 63

cooperazione basata sui valori comuni europei. Ciò che risulta chiaro è che l'interesse dell'UE verso i PTOM sembra essere ampiamente ricambiato.

II. L'integrazione europea tra forze centripete e centrifughe: il caso di Mayotte, Saint Martin e Saint Barthélemy

L'Oltremare europeo è caratterizzato da una forte eterogeneità. Diversi sono i fattori da tenere in considerazione, anzitutto la compresenza di diversi soggetti giuridici che compongono l'Europa d'oltremare, nonché l'applicabilità del diritto dell'UE in modi differenziati nei vari territori. Il fattore 'geografico-spaziale' è altrettanto rilevante poiché mostra la profonda complessità che caratterizza i territori di RUP e PTOM, sparsi in tutti gli Oceani, lontani migliaia di chilometri dall'Europa continentale. Parimenti, il fattore etnico non è trascurabile: popoli caraibici, africani, latino-americani compongono il variegato mondo dell'Europa extra-continentale.

L'insieme di tutti questi fattori rappresenta una sfida per il processo di integrazione europea dell'Oltremare. L'evidenza empirica mostra come l'Unione europea, nel caso delle RUP e dei PTOM, sia caratterizzata da forze centripete e centrifughe. Non sono rari, infatti, i casi di 'cambiamento di status' dei diversi territori che, per riprendere il concetto di «*jurisdictional shopping*» sopraccitato, hanno intrapreso adattamenti istituzionali rispetto all'UE, a seguito di cambiamenti nella politica interna¹⁸⁴. Nell'oltremare europeo non vi è una reale convergenza di vedute sull'UE: da un lato essa può certamente rappresentare un polo attrattivo per alcuni territori che considerano l'integrazione europea un assoluto interesse; dall'altro può rappresentare una scelta "troppo onerosa" per altri territori meno disposti ad applicare *in toto* l'articolato normativo dell'*acquis communautaire*.

Il caso di Mayotte è emblematico nella definizione di 'forza centripeta', ossia quella forza attrattiva a cui sono soggetti i territori d'oltremare che tendono ad una maggiore integrazione nell'UE. Quella di Mayotte è la storia di un progressivo avvicinamento alla Francia e all'Europa, malgrado il "*mélange culturel*" di diverse

¹⁸⁴ Nel primo capitolo si è analizzato il caso della Groenlandia, Regione ultraperiferica fino al 1985, oggi PTOM a seguito del conseguimento di una maggiore autonomia dal Regno di Danimarca. Cfr. nota 66

civiltà che hanno attraversato l'isola, lasciandone il segno. Mayotte è un arcipelago di isole nell'oceano Indiano a largo delle coste del Mozambico, a est dell'arcipelago delle Comore, distante circa 8 000 chilometri da Parigi¹⁸⁵. I dati geografici sono fondamentali per comprendere la storia e la situazione geo-politica di Mayotte, un'isola al centro di perduranti conflitti regionali a causa della sua identità. Più precisamente, Mayotte rappresenta una assoluta singolarità sotto diversi aspetti, geograficamente appartenente alle isole Comore ma politicamente molto distante da esse. Mayotte è un DROM (*département et région d'outre-mer français*) dal 2011¹⁸⁶ e una Regione ultraperiferica dal 2014. Ceduta alla Francia il 25 Aprile 1841 dal sultano malgascio Adriantsouli, Mayotte divenne una colonia francese, utilizzata principalmente come «*société de plantations*», in cui la schiavitù fu abolita nel 1846 e numerosi «*travailleurs engagés*» si trasferirono a Mayotte in cerca di lavoro¹⁸⁷. Dal 1886 al 1892, la Francia ha istituito un Protettorato che comprendeva anche le altre isole Comore e le pose sotto l'autorità del governatore di Mayotte, fino a quando, a seguito di numerose riforme riguardanti la riorganizzazione delle colonie africane, all'inizio degli anni cinquanta si sono palesate le prime rivendicazioni di autonomia e indipendenza da parte delle isole Comore, in netto contrasto con la volontà del popolo *mahorais*¹⁸⁸ a rimanere francese¹⁸⁹. Tra il 1974 e il 1976 hanno avuto luogo due referendum, il primo, nel dicembre del 1974, sull'indipendenza delle isole Comore e il conseguente scioglimento del Protettorato, ha avuto un esito positivo (in favore dell'indipendenza) in tutte le isole tranne che a Mayotte, che ha votato per rimanere francese, confermando le sue intenzioni anche in occasione del secondo referendum del 8 Febbraio 1976, in cui il 99,4% dei *mahorais* chiese di rimanere

¹⁸⁵ Dati forniti da: <http://www.indexmundi.com/mayotte/> (consultato il 30/04/2016)

¹⁸⁶ Cfr. Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte. Disponibile su : www.legifrance.gouv.fr (consultato il 30/04/2016)

¹⁸⁷ Cfr. *Histoire de Mayotte*, sito ufficiale del Ministère des Outre-mer della Repubblica francese, disponibile all'indirizzo: <http://www.outre-mer.gouv.fr/?presentation,138.html> (consultato il 30/04/2016)

¹⁸⁸ Nome degli abitanti di Mayotte, Dizionario Garzanti: <http://www.garzantilinguistica.it/ricerca/> (consultato il 30/04/2016)

¹⁸⁹ *Histoire de Mayotte*, disponibile su: <http://www.outre-mer.gouv.fr/?presentation,138.html> (consultato il 30/04/2016)

parte della *Nation*¹⁹⁰. Il Parlamento di Parigi ha concesso a Mayotte di diventare una *collectivité territoriale* con la legge del 24 Dicembre 1976¹⁹¹.

L'integrazione di Mayotte nella Repubblica francese come Collettività d'oltremare ha suscitato non pochi malumori a Moroni, capitale delle Comore, che contestava apertamente l'annessione di Mayotte alla Francia, dichiarando illegale il referendum del Febbraio 1976¹⁹². Tale referendum, infatti, si è tenuto esclusivamente a Mayotte, senza coinvolgere il neonato Stato delle Comore, ma soprattutto non ha preso in considerazione il risultato del primo referendum, in cui la maggioranza delle preferenze espresse era in favore dell'indipendenza delle Comore dalla Repubblica francese¹⁹³. Per tutta risposta il governo di Parigi ha fatto valere l'articolo 53 della Costituzione del 1958, secondo cui «nessuna cessione, nessuno scambio e nessuna aggregazione di territorio sono validi senza il consenso delle popolazioni interessate»¹⁹⁴. Mayotte ha rifiutato l'indipendenza perché scongiurava una potenziale annessione alle Comore, opzione considerata dai *mahorais* «*as a disastrous colonial 'occupation' worse than the protective, wealthy French administration*»¹⁹⁵.

Il motivo per cui il popolo *mahorais* ha cercato da sempre di perseguire il maggior grado di integrazione possibile nello Stato francese, è dovuto in prevalenza al timore di una incorporazione nella Repubblica islamica delle Comore. Cionondimeno, la Francia ha rappresentato l'unica via per il progresso e l'emancipazione di un'isola circondata, ad est e a ovest, da Stati ai quali l'indipendenza non ha giovato, vista la loro precarietà politica ed economica¹⁹⁶. All'integrazione nello Stato francese, Mayotte ha fatto seguire anche la richiesta di una maggiore integrazione nell'UE. Il Presidente Sarkozy nel 2011 ha chiesto al

¹⁹⁰ *Idem*

¹⁹¹ Cfr. Loi n°76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte, art.1 : «Mayotte, comprenant la Grande-Terre et l'île de Pamanzi ainsi que les autres îles et îlots dans le récif les entourant, constitue une collectivité territoriale de la République française». disponibile su: www.legifrance.gouv.fr (consultato il 30/04/2016)

¹⁹² ORAISON, A. (1983). *Quelques Reflexions Critiques sur la Conception Francaise du Droit des Peuples a Disposer d'Eux-Memes a la Lumiere du Differend Franco-Comorien sur l'Ile de Mayotte*. In "Revue Belge de Droit International", 17, (655-698), pp. 677-678.

¹⁹³ *Idem*

¹⁹⁴ Cfr. Cost. fr. 1958, art. 53. Testo integrale disponibile in lingua italiana su: <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (consultato il 30/04/2016)

¹⁹⁵ Cfr. MULLER, K. (2013). "Between Europe and Africa, Mayotte". In ADLER-NISSEN, R., & GAD, U. P. (a cura di). (2013) *op. cit.* pp. 188-189

¹⁹⁶ *Ibidem*.

Consiglio europeo di adottare una Decisione che permettesse a Mayotte di passare dallo status di PTOM a quello di RUP. La Decisione del Consiglio europeo dell'11 Luglio 2012 che modifica lo status di Mayotte rispetto all'UE¹⁹⁷, come si legge nel suo secondo considerando, è coerente con «la scelta degli abitanti di Mayotte di avvicinarsi progressivamente alla metropoli, confermata dal referendum del 29 marzo 2009 che ha approvato con il 95,5 % dei suffragi espressi la proposta di trasformare Mayotte in dipartimento [...]». Le percentuali plebiscitarie con cui il popolo *mahorais* ha espresso la sua intenzione di integrarsi nella Repubblica francese e di operare, di conseguenza, il necessario adattamento all'ordinamento repubblicano, non potevano essere trascurate da Bruxelles che ha ritenuto Mayotte idonea a diventare una Regione ultraperiferica. Infatti nel quinto considerando della Decisione del 2012 si legge che «la modifica dello status di Mayotte nei confronti dell'Unione europea, che risponde ad una richiesta democraticamente espressa, dovrebbe costituire una tappa coerente con l'accesso di Mayotte ad uno status prossimo a quello della metropoli». Quanto detto dal Consiglio europeo sottolinea l'interesse tanto francese, quanto delle Istituzioni europee a favorire un avvicinamento di Mayotte all'Europa. Pertanto, sia per la sua particolare posizione geografica, sia per lo sviluppo delle relazioni con i Paesi dell'area, Mayotte rappresenta un vero avamposto dell'UE¹⁹⁸. Tuttavia la regionalizzazione e l'integrazione europea di Mayotte non la rendono immune dalle costanti minacce presenti nell'area dell'oceano Indiano sud occidentale. La situazione politica instabile della Repubblica delle Comore, unitamente a un importante flusso migratorio di comoriani che cercano di arrivare in Europa attraverso Mayotte, rappresentano un pericolo concreto per l'isola europea, che guarda all'UE come la sua «migliore garanzia» da una potenziale di invasione di Moroni e dai rischi derivanti dall'immigrazione illegale nell'isola¹⁹⁹.

Mayotte è un caso paradigmatico di come l'integrazione europea dei territori d'oltremare sia spesso motivata dalla “ricerca di sicurezza” e dal bisogno di

¹⁹⁷ Si veda la Decisione 2012/419/UE del Consiglio europeo del 11 Luglio 2012 che modifica lo status, nei confronti dell'Unione europea, di Mayotte.

¹⁹⁸ Per ulteriori approfondimenti in materia si rimanda al «Le Livre Bleu sud océan Indien», Préfecture de la Région Réunion, disponibile su: <http://www.reunion.gouv.fr/le-livre-bleu-sud-ocean-indien-a122.html> (consultato il 30/04/2016)

¹⁹⁹ Cfr. MULLER, K. (2013). “Between Europe and Africa, Mayotte”. in ADLER-NISSEN, R., & GAD, U. P. (a cura di). (2013), *op. cit.*, pp. 193-197

ricevere “garanzie”. Questo però non legittima tutti i territori che hanno vissuto l’esperienza coloniale europea nel passato a rivendicare il proprio spazio in Europa: è il caso del Marocco, la cui domanda per entrare nell’Unione nel 1986 non ricevette accoglimento perché territorio definito «*clearly non-european*»²⁰⁰.

Mayotte è un territorio africano, in prevalenza musulmano, che rivendica la propria libertà di auto-determinarsi “francese” in virtù di un legame storico, il risultato di un’esperienza coloniale che oggi viene salutata con favore dalla popolazione *mahorais*, che ha visto nella *République* e nell’Europa una *chance* e non una minaccia. Il Presidente Hollande in visita a Mayotte, parlando ai parlamentari *mahorais* eletti nel 2014 diceva: «*vous êtes venus rappeler votre attachement indéfectible à la France et à la République, dont vous êtes partie intégrante, dont vous êtes une chance, un atout pour son avenir*», sottolineando come ad ogni consultazione referendaria Mayotte abbia sempre risposto «*oui à la France, oui à la République*»²⁰¹. A Mayotte prevale nettamente il sentimento di attaccamento alla Francia e all’Europa, per le strade di Mamoudzou, capoluogo dell’isola, nel 2010 si è celebrata la prima festa dell’Europa, sulle note dell’inno europeo cantato in *shimaorais*, una lingua regionale²⁰².

La tendenza “euro-centripeta” di Mayotte è strettamente legata al suo percorso di *départementalisation*, fortemente voluto e ottenuto al costo di grandi sacrifici, derivanti soprattutto dal non semplice processo di adattamento all’ordinamento francese, soprattutto in materia di diritto di famiglia, diritto di proprietà e sistema tributario²⁰³. Dal 2014 Mayotte si sta impegnando progressivamente nell’applicazione dell’*acquis communautaire*, conformemente all’art. 349 TFUE, e nell’attuazione dei provvedimenti del Consiglio d’Europa in materia di tutela dei diritti umani. Oltre alle ragioni politiche, che hanno spinto Mayotte a perseguire l’integrazione europea, non sono da sottovalutare le ragioni economiche: la Francia

²⁰⁰ Cfr. HANSEN, P. (2002). *European integration, European identity and the colonial connection*. *op. cit.*, p. 490

²⁰¹ Présidence de la République française, (2014), *Discours du président François Hollande à Dzaoudzi à Mayotte*, 28 Agosto 2014. Disponibile su : <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-francois-hollande-a-dzaoudzi-a-mayotte-2/> (consultato il 01/05/2016)

²⁰² Cfr. ORCIER, P. (2010). *Mayotte et sa première fête de l’Europe*. In “Nouvelle Europe”, 2 Giugno. Disponibile su <http://www.nouvelle-europe.eu/9-mai-2010-mayotte-et-sa-premiere-fete-de-l-europe> (consultato il 01/05/2016)

²⁰³ Cfr. MULLER, K. (2013). “Between Europe and Africa, Mayotte”. In ADLER-NISSEN, R., & GAD, U. P. (a cura di). (2013) *op. cit.*, pp. 193

ha insistito per l'accesso di Mayotte allo status di RUP perché fosse eleggibile ai fondi strutturali dell'Unione e per l'adozione dell'euro come moneta dell'isola, ciononostante Mayotte, ad oggi, è la Regione ultraperiferica meno sviluppata²⁰⁴. La “via per lo sviluppo” di Mayotte, auspicata dalla Decisione del Consiglio europeo del 2012²⁰⁵, è ancora lunga ma la Commissione europea si è impegnata grazie al “*Programme opérationnel Mayotte FEDER-FSE 2014-2020*” a garantire all'isola entro il 2020 migliori condizioni in termini di occupazione e welfare, formazione professionale, tutela ambientale, innovazione tecnologica, inclusione sociale e politiche sanitarie²⁰⁶. L'accesso ai fondi strutturali e le politiche di coesione, la protezione dalle minacce esterne, la tutela da parte del diritto europeo e l'assistenza delle istituzioni finanziarie dell'area euro rendono estremamente vantaggiosa la *membership* europea per Mayotte, che ha trovato nella Francia e nell'UE i suoi migliori alleati per la difesa del proprio territorio, della sua storia e della sua identità.

Sostanzialmente diversa è la situazione di Saint Martin e Saint Barthélemy, certamente meno complessa rispetto a quella di Mayotte ma altrettanto interessante per illustrare le forze centripete e centrifughe che riguardano l'UE. È utile, per praticità e semplicità, trattare i casi studio di Saint Martin e Saint Barthélemy congiuntamente, sebbene le tendenze assunte dalle due isole rispetto all'Unione europea siano contrastanti. Saint Martin e Saint Barthélemy sono due isole caraibiche appartenenti alla Francia che fino al 2003 facevano parte della *Région d'outre-mer* della Guadalupa, dalla quale erano amministrativamente dipendenti²⁰⁷. A seguito della riforma costituzionale del 2002, approvata nel 2003, relativa all'organizzazione decentralizzata della Repubblica francese²⁰⁸, Saint Martin e Saint Barthélemy, formalmente comuni della Guadalupa, hanno chiesto una revisione del proprio status, consistente nel riconoscimento della loro rispettiva

²⁰⁴ *Ivi*, p. 197

²⁰⁵ Decisione 2012/419/UE del Consiglio europeo del 11 Luglio 2012 che modifica lo status, nei confronti dell'Unione europea, di Mayotte.

²⁰⁶ Per un maggiore approfondimento si rimanda al *Programme de développement rural de Mayotte*, in “l'Europe s'engage a Mayotte”, disponibile su: <http://www.europe-en-france.gouv.fr/content/download/30793/296106/version/1/file/MAYOTTE.pdf>.

²⁰⁷ Cfr. CLEGG, P. (2012). *Independence movements in the Caribbean: withering on the vine?*. in “Commonwealth & Comparative Politics”, 50 (4), pp. 433-435

²⁰⁸ Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Disponibile su : www.legifrance.gouv.fr

autonomia dalla Regione della Guadalupe²⁰⁹. Entrambe le isole, avvalendosi dell'art. 72 § 4 della Costituzione, che offre la possibilità di operare cambiamenti di status previa consultazione e assenso degli elettori della collettività interessata²¹⁰, hanno espresso la volontà di sottrarsi all'amministrazione della Guadaloupe e optare (separatamente) per lo status di Collettività d'oltremare ai sensi dell'art. 74 della Costituzione, al fine di instaurare relazioni dirette con il governo centrale, non più mediate dalle autorità della Guadaloupe²¹¹. Pertanto gli abitanti delle due isole, che formavano il terzo *arrondissement* della Guadaloupe, il 7 dicembre 2003 sono stati chiamati alle urne per una consultazione referendaria circa l'evoluzione statutaria dei loro rispettivi territori, sono stati organizzati due referendum (uno a Saint Martin e uno a Saint Barthélemy), ed entrambe le isole si sono espresse a favore dell'istituzione di due diverse Collettività d'oltremare, con percentuali oltre il 70% a favore del "sì"²¹². Saint Barthelémy aspirava ad ottenere un maggiore autonomia al fine di controllare gestire in modo diretto le entrate provenienti dal settore turistico, particolarmente florido nell'isola, mentre Saint Martin ricercava una maggiore libertà nella determinazione delle politiche di immigrazione, a causa della compresenza sulla medesima isola di Sint-Maarten, Nazione costitutiva dei Paesi Bassi²¹³. Una volta divenute *Collectivités d'outre-mer* ai sensi dell'art. 74 della Costituzione francese, grazie alla legge organica del 21 Febbraio 2007²¹⁴, si è posto il problema circa quale status giuridico, rispetto all'Unione europea, fosse più confacente alle esigenze delle neonate COM. Per Saint Martin così come per Saint Barthélemy, a seguito del loro distacco dalla regione della Guadaloupe, si è stabilito che mantenessero lo status di Regione ultraperiferica²¹⁵, di cui avevano goduto fino al referendum del 2007. Con la ratifica

²⁰⁹ Cfr. CLEGG, P. (2012). *op. cit.*, p. 434

²¹⁰ Cfr. Cost. fr. del 1958 art. 72 § 4

²¹¹ Cfr. CLEGG, P. (2012). *op. cit.*, pp. 433-434

²¹² Ministère des Outre-mers, (2016). Découvrir les Outre-mers, Saint Martin e Saint Barthélemy. Disponibile sul sito del Ministero dell'Oltremare francese : <http://www.outre-mer.gouv.fr/>, (consultato il 01/05/2016)

²¹³ Cfr. MRGUDOVIC, N. (2005) "The French overseas territories in change". In D. KILLINGRAY & D. TAYLOR (Eds) *The United Kingdom Overseas Territories: Past, Present and Future*, p. 80, *cit.* In CLEGG, P. (2012). *op. cit.* pp. 434

²¹⁴ Precisamente gli artt. LO6311-1 e LO6311-2 della legge n°2007-223 del 21 febbraio 2007 istituiscono la COM di Saint Martin, mentre gli artt. Article LO6211-1 e LO6211-2 della medesima legge istituiscono la COM di Saint Barthélemy. La legge è disponibile online su: www.legifrance.gouv.fr (consultato il 01/05/2016).

²¹⁵ Il trattato di Lisbona, nella sua versione originale, all'art. 287 (b) stabilisce quanto segue: « all'inizio del primo comma, il termine «Tuttavia» è soppresso e i termini «dei dipartimenti francesi d'oltremare»

del Trattato di Lisbona nel 2009 entrambe le isole sono diventate ufficialmente Regioni ultraperiferiche. Saint Martin ha salutato con un certo entusiasmo l'adozione dello status di RUP, come ha espresso Alain Richardson²¹⁶, parlando alla Conferenza delle RUP del 2012, dicendo: «*depuis la ratification de ce traité nous sommes une RUP 'à part entière'*»²¹⁷. Saint Martin ha la grande particolarità di condividere la stessa isola con i Paesi Bassi, che ne occupano la parte meridionale, nota come Sint-Maarten e che gode dello status di PTOM. La compresenza di una RUP e di un PTOM sulla stessa isola rappresenta certamente una sfida per l'intera UE, Alain Richardson, a Bruxelles nel 2012 ha sottolineato come «*Saint Martin constitue un excellent laboratoire d'expérimentation de nouvelles approches en matière de coopération (transfrontalière ainsi que entre RUP et PTOM), mais aussi de partenariat avec Sint-Maarten (PTOM)*»²¹⁸. Saint Martin si è sempre dimostrata fortemente attratta dall'UE e recentemente la Commissione si è impegnata nell'isola con il “*Programme Opérationnel FEDER-FSE Guadeloupe et Saint Martin Etat 2014-2020*”²¹⁹ per rilanciare gli investimenti e lo sviluppo sostenibile della RUP. Si potrebbe quindi classificare il percorso intrapreso da Saint Martin come una “tendenza centripeta” verso l'UE, scaturita dalla necessità di una maggiore autonomia rispetto alla Regione della Guadalupa e dalla volontà di intraprendere il proprio percorso all'interno dell'Unione, perché «*Saint-Martin peut être et Saint-Martin doit être une vitrine de l'Europe à la porte des Amériques*»²²⁰.

Contrariamente a Saint Martin, Saint Barthélemy non ha reputato conveniente per gli interessi, soprattutto economici, dell'isola il mantenimento dello status di RUP.

sono sostituiti da «della Guadalupa, della Guyana francese, della Martinica, della Riunione, di Saint Barthélemy, di Saint Martin,»; [...] ».

²¹⁶ Presidente del Consiglio esecutivo della collectivité di Saint Martin fino al 2013

²¹⁷ Cfr. Collectivité de Saint Martin. (2012). Discours du Président Conférence des RUP, M. Richardson, 2-3 Juillet 2012. 9/07/2012. da : <http://www.com-saint-martin.fr/PressReleases/Pages/Le-Pr%C3%A9sident-Richardson-%C3%A0-la-conf%C3%A9rence-des-RUP.aspx> (consultato il 01/05/2016)

²¹⁸ *Idem*

²¹⁹ Commissione europea, *Programme Opérationnel FEDER-FSE Guadeloupe et st Martin Etat 2014-2020*, descrizione del programma disponibile su: http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/atlas/programmes/2014-2020/france/2014fr05m2op001 (consultato il 01/05/2016)

²²⁰ Cfr. Collectivité de Saint Martin. (2012). Discours du Président Conférence des RUP, M. Richardson, 2-3 Juillet 2012. 9/07/2012. da : <http://www.com-saint-martin.fr/PressReleases/Pages/Le-Pr%C3%A9sident-Richardson-%C3%A0-la-conf%C3%A9rence-des-RUP.aspx> (consultato il 01/05/2016)

Infatti, nel 2010, un anno dopo essere diventata una RUP, le autorità di Saint Barthélemy hanno chiesto una modifica del loro status, chiedendo al Consiglio europeo di optare per lo status di PTOM, il quale ha accolto l'istanza dell'isola francese nella Decisione del 29 ottobre 2010²²¹. La Decisione del Consiglio, come si legge nel terzo considerando, risponde alla necessità, manifestata dalla Francia, di «veder riconosciuto all'isola uno status più consono a quello di cui dispone nel diritto interno, tenuto conto [...] della sua economia insulare e di piccole dimensioni orientata unicamente verso il turismo e confrontata a difficoltà di approvvigionamento concrete che rendono delicata l'applicazione di una parte delle norme dell'UE»²²².

Il caso di Saint Barthélemy è speculare al caso di Mayotte. L'isola caraibica infatti ritiene maggiormente vantaggioso, per i suoi interessi, uscire dai vincoli giuridici dell'Unione europea, limitandosi ad associarsi ad essa come PTOM. È interessante, a tal proposito, quanto riferisce il Sen. Jean Bizet in una Comunicazione, in occasione dell'esame al Senato francese del Progetto di decisione del Consiglio europeo, relativo alla modifica di status di Saint Barthélemy²²³. Nel suo intervento il Sen. Bizet sottolinea come «*les spécificités de Saint-Barthélemy [...] font du statut de PTOM un cadre plus adapté à la relation de ce territoire avec l'Union européenne*», in particolare in materia di diritto doganale. L'entrata in vigore del nuovo Codice doganale europeo²²⁴ potrebbe nuocere agli interessi dell'isola, che vedrebbe venir meno la propria competenza in materia doganale «*élément principal de l'autonomie budgétaire de la collectivité, fondement de son statut de COM*»²²⁵. Adottando lo status di PTOM, ai sensi dell'art. 200 del TFUE, Saint Barthélemy continuerebbe ad essere competente in materia di fiscalità doganale e a percepire, come aggiunge Bizet, diritti di carattere fiscale finalizzati ad aumentare il loro

²²¹ Decisione 2010/718/UE del Consiglio europeo, del 29 ottobre 2010, che modifica lo status, nei confronti dell'Unione europea, dell'isola di Saint Barthélemy.

²²² *Ibidem*

²²³ SENAT (2010) *Communication de M. Jean Bizet et audition de M. Michel Magras, sénateur de Saint-Barthélemy Modification du statut de Saint-Barthélemy*. Réunion du 13 octobre 2010. Examen dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution du Projet de décision du Conseil européen relative à la modification du statut européen de l'île de Saint-Barthélemy. Disponibile sul sito ufficiale del Senato della Repubblica francese : <https://www.senat.fr/ue/pac/E5608.html> (consultato il 01/05/2016)

²²⁴ Regolamento (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato).

²²⁵ SENAT (2010), *supra* nota 216

budget, così come stabilito dal par. 3 dell'art. 200 del TFUE²²⁶. La competenza in materia doganale è uno dei motivi principali per cui Saint Barthélemy ha chiesto il cambiamento del suo status in seno all'UE. Tornando alla Decisione del Consiglio del 2010, si legge inoltre, nel terzo considerando, che la Francia «si è impegnata a concludere gli accordi necessari» perché in tale processo di cambiamento di status «gli interessi dell'Unione siano preservati»²²⁷. Tra gli “accordi necessari” (fiscalità, tassazione dei redditi da risparmio, lotta alla frode e all'evasione fiscale) ve ne è uno che riguarda le «questioni monetarie», dal momento che la Francia intendeva mantenere l'euro come moneta unica a Saint Barthélemy, era necessario garantire «l'applicazione del diritto dell'Unione nei settori essenziali per il buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria»²²⁸. Saint Barthélemy è dal 1° gennaio 2012 un Paese e territorio d'oltremare che, in netta controtendenza a Mayotte e Saint Martin ha scelto la via dell'autonomia, e a livello statale e rispetto all'UE, seguendo una tendenza che potremmo definire “centrifuga”, da RUP a PTOM. Il quinto considerando della Decisione evidenzia come tale evoluzione verso l'esterno dell'UE sia frutto di una scelta democraticamente espressa dei rappresentanti eletti della COM Saint Barthélemy che «non dovrebbe pregiudicare gli interessi dell'Unione»²²⁹ ma che si allinea alla scelta dell'isola di ottenere una maggiore autonomia anche nel diritto interno.

III. La cittadinanza europea nell'Oltremare

Dopo aver analizzato, con l'aiuto di alcuni casi studio, le ‘forze’ centrifughe e centripete che investono l'Unione europea, relativamente al processo di integrazione europea delle Regioni ultraperiferiche e dei Paesi e territori d'oltremare, nel presente paragrafo si intende studiare il rapporto che lega le RUP e i PTOM all'UE sotto il profilo della cittadinanza europea.

I cittadini delle isole Canarie (RUP) e quelli della Polinesia francese (PTOM), infatti, nonostante il diritto dell'UE si applichi in modo molto differente ai loro

²²⁶ Cfr. art. 200 del TFUE: «Tuttavia, i paesi e territori possono riscuotere dei dazi doganali che rispondano alle necessità del loro sviluppo e ai bisogni della loro industrializzazione o dazi di carattere fiscale che abbiano per scopo di alimentare il loro bilancio».

²²⁷ Decisione 2010/718/UE del Consiglio europeo, del 29 Ottobre 2010.

²²⁸ *Ibidem*

²²⁹ *Ibidem*

territori, sono accomunati dall'essere cittadini europei in egual misura, titolari dei medesimi diritti derivanti dalla cittadinanza europea, istituita dal Trattato di Maastricht del 1992, conferita a tutti i cittadini degli Stati membri dell'UE dall'art. 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea²³⁰. La cittadinanza dell'UE ha una natura "derivata", in quanto ottenibile solo nella misura in cui si possiede già la cittadinanza nazionale di uno Stato membro, ed ha una natura "ancillare" rispetto a quest'ultima²³¹, dal momento che tanto il TFUE quanto il TUE (all'art. 9) stabiliscono che «la cittadinanza europea si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce»²³². Tra i benefici derivanti dal possesso della cittadinanza europea, illustrati dall'art. 20 § 2 del TFUE, vi sono il «diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri», il «diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo», il diritto a godere della protezione diplomatica delle autorità di altri Stati membri, «nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato», nonché il diritto di rivolgersi alle Istituzioni europee, e di riceverne risposta, «in una delle lingue dei trattati»²³³. Ora, relativamente all'Oltremare, le Regioni ultraperiferiche, ai sensi dell'art. 355 § 1 del TFUE rientrano pienamente nell'ambito di applicazione *ratione loci* dei Trattati, salvo le deroghe contemplate dall'art. 349 TFUE, pertanto i provvedimenti relativi alla Parte II del TFUE sulla cittadinanza europea vi trovano piena applicazione²³⁴. Per quanto riguarda i Paesi e territori d'oltremare, benché non rientrino *in toto* nel campo di applicazione *ratione loci* dei Trattati²³⁵, la Parte II del TFUE trova applicazione, in quanto la maggioranza dei cittadini dei PTOM²³⁶ acquistano la cittadinanza dello Stato

²³⁰ Cfr. art. 20 § 1 del TFUE: «È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce».

²³¹ Per ulteriori approfondimenti circa la derivazione della cittadinanza dell'UE dalla cittadinanza nazionale e la sua natura "ancillare" si rimanda a VILLANI, U. (2013). *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea* (Vol. 1). Cacucci Editore Sas. p. 105 ss

²³² Cfr. art. 9 del TUE: «L'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce».

²³³ Cfr. art. 20 § 2 del TFUE

²³⁴ Cfr. art. 355 § 1 del TFUE

²³⁵ Salvo le eccezioni previste dalla Parte IV TFUE sul regime di associazione dei PTOM all'UE. Cfr. artt. 198-204 del TFUE

²³⁶ I cittadini dei British Overseas Territories rappresentavano una eccezione poiché non considerati «Member State nationals for the purposes of Community Law» dalla «UK Declaration on Nationality for EC purposes» del 1983 a cui rimanda il TFUE per la definizione di "cittadini" per gli scopi perseguiti

membro con cui intrattengono relazioni particolari, per cui secondo Ziller «*there is no argument that can be made that the rules (on EU citizenship) do not apply to OCT's (Overseas Countries and Territories)*»²³⁷. Tuttavia, essendo la cittadinanza europea ‘vincolata’ alla cittadinanza nazionale ed essendo gli Stati le uniche autorità competenti a determinare l’accesso alla cittadinanza nazionale, l’acquisizione della cittadinanza europea, e il godimento dei benefici da essa derivanti, è condizionata dalle leggi interne agli Stati sull’acquisto o sulla perdita alla cittadinanza²³⁸. Infatti la Dichiarazione n. 2 “sulla cittadinanza di uno Stato membro” adottata dalla Conferenza intergovernativa e allegata all’Atto finale del Trattato di Maastricht stabilisce che «ogniqualevolta nel Trattato che istituisce la Comunità europea si fa riferimento a 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», aggiungendo che «gli Stati membri possono precisare, a titolo di informazione, quali sono le persone che devono essere considerate come propri cittadini ai fini perseguiti dalla Comunità mediante una dichiarazione presentata alla Presidenza»²³⁹. Tale Dichiarazione codifica la prassi consolidata di allegare ai Trattati dell’Unione particolari Dichiarazioni che specifichino la portata e il senso del termine “cittadini” ai fini dell’applicazione del diritto europeo, come nel caso del Regno Unito che al Trattato di adesione alla CEE²⁴⁰ allegò una Dichiarazione

dalla Comunità europea nella Dichiarazione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord relativa alla definizione del termine “cittadini”. Dal 2002 il “British Overseas Territories Act” corregge tale situazione, stabilendo che i cittadini dei Territori britannici d’oltremare possono acquisire la cittadinanza britannica dal 21 maggio 2002. L’art. 3 del British Overseas Territories Act (Conferral on British overseas territories citizens) stabilisce 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». Testo del British Overseas Territories Act disponibile su: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/8> (consultato il 05/05/2016). Dichiarazione del 1983 disponibile su: <http://lawvolumes.dwp.gov.uk/docs/a9-0901.pdf>. (consultato il 05/05/2016). Cfr. inoltre Dichiarazione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord relativa alla definizione del termine “cittadini” n. 63 del TFUE.

²³⁷ Cfr. ZILLER, J. (2007). *European Union and the Territorial Scope of European Territories, The*. In “Victoria U. Wellington L. Rev.”, 38, (51-63), pp. 56-57.

²³⁸ Cfr. VILLANI, U. (2013), *op. cit.*, p. 106. Per un ulteriore riscontro, si rimanda agli artt. 1-2 della “Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law” - The Hague, 12 April 1930.

²³⁹ Cfr. Dichiarazione sulla cittadinanza di uno Stato membro allegata al Trattato di Maastricht del 1992

²⁴⁰ Cfr. 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 – Atto finale, GU L 73 del 27.3.1972. Disponibile su http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.1972.073.01.0187.01.ITA&toc=OJ:L:1972:073:TOC (consultato il 05/05/2016)

nel 1972, modificata nel 1983²⁴¹, che indicava, tra le diverse categorie di cittadini britannici, chi poteva godere dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea e chi ne era escluso²⁴². Nella Dichiarazione del 1983 il Regno Unito stabilisce che sono da considerare *nationals of Member States* «i cittadini britannici, 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 tutti i cittadini dei Territori britannici dipendenti che acquisiscono la cittadinanza per un legame con Gibilterra». Ne consegue che i *British overseas territories citizens* sono esclusi dalle categorie destinarie dei diritti di cittadinanza dell'Unione e così facendo il Regno Unito ha dato vita ad una «*Member State nationality for the purposes of the Community law*», dalla quale sono rimasti esclusi i cittadini britannici d'oltremare non autorizzati a risiedere nel Regno Unito²⁴³. Tuttavia nel 2002 il *British Overseas Territories Act* rivoluziona la portata del termine “cittadino britannico” dal momento che, con il presente atto, «*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*», per cui è di fatto conferita la cittadinanza britannica ai cittadini dei territori britannici d'oltremare, da cui ne deriva anche il diritto a godere della cittadinanza europea²⁴⁴. L'intervento del legislatore inglese sul tema della cittadinanza britannica si è reso necessario per riparare alla critica situazione determinatasi a seguito del caso *Manjit Kaur*, sul quale si è espressa la Corte di giustizia dell'Unione europea nel Febbraio del 2001²⁴⁵.

La signora Kaur, nata in Kenya ma di origine asiatica era «cittadina del Regno Unito e delle Colonie, in conformità al *British Nationality Act* del 1948» e non aveva il diritto di residenza nel Regno Unito, finché il *British Nationality Act* del 1981 le ha riconosciuto «lo status di cittadina britannica d'oltremare», che non le

²⁴¹ Nuova Dichiarazione del Governo del Regno Unito Di Gran Bretagna e Irlanda del Nord relativa alla definizione del termine "cittadini" (1983) GU C 23 del 28.1.1983. disponibile su: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11983B/AFI/DCL> (consultato il 05/05/2016)

²⁴² Cfr. KOCHENOV, D. (2010). *Puzzle of Citizenship and Territory in the EU: On European Rights Overseas, The*. In “Maastricht J. Eur. & Comp. L.”, 17, (230-251), pp. 237-238. Cfr. “UK Declaration on Nationality for EC purposes” del 1983.

²⁴³ *Ivi*, p. 238

²⁴⁴ *Ivi*, pp. 239-240. Il testo del British Overseas Territories Act del 21 Maggio 2002 è disponibile su: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/8> (consultato il 05/05/2016).

²⁴⁵ Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 20 Febbraio 2011, causa 192/99, *The Queen e Secretary of State for the Home Department ex parte Manjit Kaur*. [C-192/99]

conferiva « né il diritto di entrare né il diritto di soggiornare nel Regno Unito, senza autorizzazione speciale»²⁴⁶. La signora Kaur, dopo diversi periodi, limitati nel tempo, trascorsi nel Regno Unito, nel Settembre 1996, ha chiesto che le venisse rinnovato il suo permesso di soggiorno, ma ottenne un rifiuto da parte del *Secretary of State for Home Department*. Di conseguenza la signora Kaur ha impugnato la decisione del Segretario davanti al giudice nazionale, avanzando l'intenzione di soggiornare e lavorare nel Regno Unito, nonché «di recarsi periodicamente negli altri Stati Membri al fine di acquisirvi beni, di beneficiarvi di servizi e, eventualmente, lavorarvi»²⁴⁷. Il giudice nazionale, come si legge nella sentenza, constatando che la signora Kaur non aveva titolo (ai sensi della legge britannica) «per entrare nel Regno Unito», ha chiesto alla Corte, ove si debba decidere se la ricorrente sia da considerarsi o meno «una persona avente “la cittadinanza di uno stato membro” e quindi un “cittadino dell’Unione” ai sensi dell’art. 8 del trattato CE”», «quale sia l’effetto ai fini del diritto comunitario» della Dichiarazione del 1972 sulla definizione del termine “cittadini”, adottata in occasione dell’adesione al Trattato CEE del Regno Unito, della Dichiarazione del 1982²⁴⁸ sul “significato di cittadino britannico” e della Dichiarazione n.2 allegata al Trattato di Maastricht circa la facoltà degli Stati di «precisare, a titolo di informazione, quali sono le persone che devono essere considerate propri cittadini ai fini perseguiti dalla Comunità»²⁴⁹.

Il caso della signora Kaur è del tutto peculiare perché, in quanto cittadina del Regno Unito e delle Colonie (poi cittadina britannica d’oltremare) non poteva ottenere la cittadinanza keniana, ma allo stesso tempo non aveva il diritto di risiedere nel Regno Unito, divenendo *de facto* “apolide”²⁵⁰. Nelle Osservazioni delle parti, riportate nella sentenza, la signora Kaur sosteneva che «in conformità al principio sancito dalla sentenza 7 luglio 1992, “causa C-369/90, *Micheletti e a.*”, uno Stato membro può definire la nozione di “cittadino” solo nel ‘rispetto del diritto comunitario’ e, quindi, nel rispetto dei diritti fondamentali, che costituiscono parte

²⁴⁶ Caso *Kaur*, Causa 192/99, par. 11

²⁴⁷ Caso *Kaur*, Causa 192/99, par. 14

²⁴⁸ Nuova Dichiarazione del Governo del Regno Unito Di Gran Bretagna e Irlanda del Nord relativa alla definizione del termine "cittadini" (datata 31.12.1982 e effettiva dal 01.01.1983) GU C 23 del 28.1.1983. disponibile su: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11983B/AFI/DCL> (consultato il 05/05/2016)

²⁴⁹ Caso *Kaur*, Causa 192/99, par. 15

²⁵⁰ Cfr. KOCHENOV, D. (2010), *op. cit.*, p. 237 ss

integrante del diritto comunitario”»²⁵¹. La signora Kaur riteneva, quindi, che il Regno Unito avesse violato i suoi diritti fondamentali, garantiti anche dal diritto comunitario, negandogli l’ingresso sul territorio dello Stato di cui è cittadina, insistendo sul fatto che le dichiarazioni del 1972 e del 1982 non possono rilevare dal punto di vista giuridico in quanto “atti non legislativi”. Nelle sue valutazioni, la Corte ribadisce, come già stabilito nella sentenza Micheletti, che «la determinazione dei modi di acquisto e perdita della cittadinanza rientra [...] nella competenza di ciascuno Stato membro, competenza che deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario»²⁵². Tuttavia il Regno Unito disponendo di «diverse categorie di cittadini britannici ai quali ha riconosciuto diritti diversi in funzione della natura dei legami che li univano al Regno Unito» ha definito con l’*Immigration Act* del 1971 e con la Dichiarazione del 1972 «quali fossero le categorie di cittadini che dovevano essere considerati suoi cittadini ai sensi del diritto comunitario e che beneficiavano del diritto di residenza nel Regno Unito»²⁵³. Essendo quest’ultima Dichiarazione, allegata all’Atto finale, finalizzata a delimitare «il campo di applicazione *ratione personae* delle disposizioni comunitarie oggetto del Trattato di adesione», ne deriva che «la Dichiarazione del 1972 deve essere presa in considerazione in quanto strumento che ha una relazione con il Trattato per l’interpretazione di quest’ultimo [...] al fine di delimitar(ne) il campo di applicazione *ratione personae*»²⁵⁴. La Corte aggiunge che, non solo, tale dichiarazione rileva in quanto “strumento interpretativo del Trattato”, ma che essa non ha avuto «l’effetto di privare» la signora Kaur dei diritti derivanti dalla cittadinanza del Regno Unito, dal momento che tali diritti «non sono mai sorti per essa»²⁵⁵. La Corte conclude dicendo che, essendo la Dichiarazione del 1972 aggiornata ma non modificata dalla Dichiarazione del 1982, è a quest’ultima che bisogna fare riferimento «per determinare se una persona abbia la qualità di cittadino del Regno Unito»²⁵⁶.

In sostanza la sentenza *Manjit Kaur* è rilevante in materia di cittadinanza europea nell’Oltremare perché in essa la Corte ribadisce in linea di principio la potestà

²⁵¹ Caso *Kaur*, Causa 192/99, par. 17

²⁵² Caso *Kaur*, Causa 192/99, par.19

²⁵³ Caso *Kaur*, Causa 192/99, par. 22

²⁵⁴ *Idem*, par. 24

²⁵⁵ *Idem*, par. 25

²⁵⁶ *Idem*, par. 27

normativa degli Stati in materia di accesso alla cittadinanza nazionale e di conseguenza europea, palesando così una situazione del tutto ‘eccezionale’, ossia quella dei cittadini dei Paesi e territori d’oltremare britannici, gli unici tra i PTOM a non godere della cittadinanza europea fino al 2002²⁵⁷. Tra le “esternalità positive” attribuibili alla sentenza *Kaur* vi è certamente l’intervento del legislatore britannico²⁵⁸ nel 2002 che ha, di fatto, esteso la possibilità di godere della cittadinanza britannica ed europea ai cittadini dei PTOM britannici, questi ultimi denominati *qualifying territories for British citizenship*²⁵⁹.

Nel caso *Kaur* la Corte ha sottolineato la natura “derivata” della cittadinanza europea giacchè, come ricordato in apertura, l’articolo 20 del TFUE (ex art. 17 del TCE) stabilisce chiaramente che «è cittadino dell’Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro». Tale disposizione, introdotta dal trattato di Maastricht, ha di fatto circoscritto l’ambito di applicazione *ratione personae* del diritto alla cittadinanza europea a coloro i quali sono titolari della cittadinanza nazionale di uno Stato membro, ne deriva quindi che un cittadino europeo può godere dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea anche al di fuori dei “confini” dell’Unione²⁶⁰. Pertanto i cittadini europei non possono essere privati dei diritti derivanti dal loro *status* a seguito di un loro eventuale trasferimento al di fuori del ‘territorio’ dell’Unione europea, ad esempio stabilendosi in uno dei Paesi e territori d’oltremare²⁶¹. A tal proposito è interessante analizzare la sentenza *Eman & Sevinger*²⁶², che offre numerosi spunti di riflessione, circa la facoltà dei cittadini europei di esercitare i diritti politici derivanti dalla cittadinanza dell’Unione al di fuori dei suoi confini giuridici.

Il caso ha per oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale da parte del *Raad van State* (Consiglio di Stato olandese) alla CGUE riguardante l’interpretazione

²⁵⁷ Cfr. KOCHENOV, D. (2010), *op. cit.*, p. 239 ss

²⁵⁸ Il testo del British Overseas Territories Act del 21 Maggio 2002 è disponibile su: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/8> (consultato il 05/05/2016).

²⁵⁹ Per ulteriori approfondimenti in materia si rimanda al sito ufficiale del Governo del Regno Unito (Citizenship and living in the UK > British citizenship) , all’indirizzo: <https://www.gov.uk/types-of-british-nationality/british-overseas-territories-citizen>

²⁶⁰ KOCHENOV, D. (2009). *The Impact of European Citizenship on the Association of the Overseas Countries and Territories with the European Community*. (239-256), p. 16 ss. Disponibile su SSRN 1431961 <http://ssrn.com/abstract=1431961> (consultato il 07/05/2016)

²⁶¹ *Ibidem*

²⁶² Sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea del 12 settembre 2006, causa 300/04, *M. G. Eman e O. B. Sevinger c. College van burgemeester en wethouders van Den Haag*

degli artt. 17 TCE, 19, n.2, TCE, 189 TCE, 190 TCE e 299, n. 3, TCE. Nel caso di specie, i ricorrenti, due cittadini di nazionalità olandese, contestano, 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 affermano di essere cittadini dell'Unione europea ai sensi dell'art. 17 § 1 (oggi art. 20 TFUE) del TCE e che in forza dell'art. 19 § 2 del TCE (oggi art. 22 TFUE), «interpretato alla luce dell'art. 3 del protocollo n. 1 della CEDU²⁶³» essi hanno diritto a votare per il rinnovo del Parlamento europeo nonostante risiedano in un Paese e territorio d'oltremare (Aruba)²⁶⁴. Delle cinque questioni pregiudiziali presentate dal *Raad van State* alla Corte è utile, ai fini della nostra analisi, soffermarsi sulla prima e sulla terza. Nella prima questione, si chiede se alle persone in possesso della nazionalità di uno Stato membro, residenti in un PTOM, sia applicabile la Parte seconda del TCE sulla cittadinanza europea; nella terza questione si chiede se ai sensi degli artt. 19 § 2, 189 e 190 del TCE «la qualità di cittadino dell'Unione residente o domiciliato nei PTOM implica il diritto di voto e di eleggibilità per il Parlamento europeo»²⁶⁵. Circa la prima questione, i due ricorrenti, conforme anche il parere della Commissione e del governo del Regno Unito, «sostengono che la seconda Parte del Trattato si applica “ai cittadini” di uno Stato membro che hanno la residenza in un territorio facente parte dei PTOM, [poiché] l'art. 17 TCE non pone altre condizioni [per essere cittadini dell'Unione] che il possesso della cittadinanza di uno Stato membro»²⁶⁶. Per contro, il governo olandese sostiene che il Regno dei Paesi Bassi è composto da diverse Nazioni costitutive (tra cui Aruba) che «gestiscono autonomamente le materie di propria competenza», eccezion fatta per le «materie del Regno», tra le quali rientra la cittadinanza olandese, garantita a tutti i cittadini, compresi gli abitanti di Aruba²⁶⁷. Tuttavia, sebbene «l'unico soggetto di diritto internazionale sia il Regno dei Paesi Bassi, [...] a livello pattizio il Regno potrebbe concludere trattati separatamente per ciascun territorio», per tali motivi il governo olandese

²⁶³ L'art. 3 del protocollo addizionale n. 1 della CEDU esplicita che: « Le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo».

²⁶⁴ Caso *Eman & Sevinger*, causa 300/04, par. 2, 16

²⁶⁵ Caso *Eman & Sevinger*, causa 300/04, par. 18

²⁶⁶ Caso *Eman & Sevinger*, causa 300/04, par. 21

²⁶⁷ Caso *Eman & Sevinger*, causa 300/04, par. 22, 23

specifica che il Trattato CEE è stato «ratificato esclusivamente per i territori europei del Regno e per la Nuova Guinea» escludendo di fatto Aruba, alla quale, secondo il governo, «non si applicherebbe il Trattato CE, «fatta eccezione per il regime speciale di associazione»²⁶⁸. Perciò, il riconoscimento della cittadinanza unitaria olandese, per la quale il cittadino di Aruba sarebbe anche cittadino europeo, non implicherebbe il godimento «di tutti i diritti legati alla cittadinanza dell'Unione»²⁶⁹. Il governo però aggiunge che «qualora [il cittadino] abbandonasse il territorio di Aruba [...] potrebbe far valere i diritti legati alla cittadinanza dell'Unione». Alla prima questione la Corte risponde che “criterio di residenza” usato dalle autorità olandesi è «irrilevante» per determinare l'accesso allo status di cittadino europeo, sottolineando che «l'art. 17 § 2 TCE stabilisce che i cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal Trattato», di conseguenza i cittadini europei residenti o domiciliati nei PTOM «possono far valere i diritti riconosciuti ai cittadini dell'Unione nella seconda parte del Trattato»²⁷⁰. Relativamente alla terza questione, nella quale si chiede alla Corte se l'art. 19 TCE debba essere interpretato nel senso che un cittadino residente in un PTOM abbia «diritto di elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo»²⁷¹, i ricorrenti sostengono di essere oggetto di una discriminazione legata al criterio della “residenza”, ai sensi della legge olandese, usato per la determinazione dei soggetti aventi diritto all'elettorato attivo e passivo. Eman e Sevinger contestano la disparità di trattamento rispetto agli olandesi residenti in paesi terzi che, contrariamente ai residenti nei PTOM, hanno diritto di votare e farsi eleggere per il Parlamento europeo. Inoltre gli appellanti difendono il loro diritto a eleggere i membri del Parlamento europeo, dal momento che la normativa europea produce degli effetti che inevitabilmente “influenzano” la normativa interna dei PTOM. Il governo olandese risponde, nelle osservazioni presentate alla Corte, sostenendo che in realtà il diritto di voto «non costituisce una materia del Regno», essendo piuttosto una competenza in capo ai PTOM, ai sensi della Costituzione dei Paesi Bassi²⁷². Nella sentenza, al paragrafo 36, si legge inoltre che, dal momento che il

²⁶⁸ Caso *Eman & Sevinger*, causa 300/04, par. 25

²⁶⁹ Caso *Eman & Sevinger*, causa 300/04, par. 26

²⁷⁰ Caso *Eman & Sevinger*, causa 300/04, par. 27-29

²⁷¹ Caso *Eman & Sevinger*, causa 300/04, par. 32

²⁷² Caso *Eman & Sevinger*, causa 300/04, par. 34: « Il governo olandese rileva che il diritto di voto non costituisce una materia del Regno, ma rientra nella competenza del territorio ai sensi dello Statuut. L'art.

Trattato non è applicabile ad Aruba e che «l'associazione con i PTOM non conferisce alcun ruolo al Parlamento europeo, quest'ultimo non può essere qualificato come corpo legislativo»²⁷³, per cui i ricorrenti non possono far valere l'art. 3 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo che assicura «la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo». Nell'ordinamento olandese, il criterio della residenza è rilevante per determinare i cittadini titolari del diritto di voto, tuttavia la Commissione (nella sua osservazione) ricorda, come si legge nel par. 39 della sentenza, che gli Stati membri, nella loro attività legislativa, devono tenere in considerazione «i principi generali del diritto comunitario»²⁷⁴. Per cui, laddove uno Stato conceda il diritto di voto a cittadini residenti in Paesi terzi, dovrebbe parimenti concederlo ai cittadini residenti nei PTOM, in virtù del «legame particolare che unisce i PTOM alla Comunità», non farlo costituirebbe una «discriminazione ingiustificata»²⁷⁵. La Corte risponde affermando che, sebbene il Trattato che istituisce la Comunità europea non contenga «una regola che definisca in modo esplicito chi siano i titolari del diritto di elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo»²⁷⁶, gli Stati membri, nello stabilire le regole di accesso all'elettorato attivo e passivo in base a determinate condizioni di residenza, «non devono nel complesso pregiudicare il carattere proporzionale del voto»²⁷⁷. Il giudizio della Corte sulla terza questione si conclude affermando che «il criterio legato alla residenza» non è, in principio, «inadeguato» per stabilire i titolari del diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo²⁷⁸. Tuttavia, relativamente alla questione della discriminazione, derivante dalla disparità di trattamento tra cittadini olandesi

46 dello stesso prevede in proposito che gli organi rappresentativi del territorio siano eletti dagli Olandesi residenti nel territorio in questione. Il n. 2 di tale articolo lascia ai territori la facoltà di concedere il diritto di voto agli Olandesi che non risiedono nel territorio stesso. La legge elettorale olandese avrebbe utilizzato in modo limitato quest'ultima facoltà, concedendo il diritto di voto ai residenti di Aruba e delle Antille olandesi che hanno abitato più di dieci anni nei Paesi Bassi». Cfr. art. 46 § 1 dello *Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*: «The representative assemblies shall be elected by Netherlands nationals who are residents of the Country concerned and have attained an age to be determined by the Countries, which should not exceed 25 years. Each voter shall cast only one vote. Elections shall be free and by secret ballot. In case of necessity the Countries may impose restrictions. Any Netherlands national shall have the right to stand for election, subject to such requirements of residence and age as the Countries may define»

²⁷³ Caso *Eman & Sevinger*, causa 300/04, par. 36

²⁷⁴ Caso *Eman & Sevinger*, causa 300/04, par. 39

²⁷⁵ *Ibidem*

²⁷⁶ Caso *Eman & Sevinger*, causa 300/04, par. 40

²⁷⁷ Caso *Eman & Sevinger*, causa 300/04, par. 42

²⁷⁸ Caso *Eman & Sevinger*, causa 300/04, par. 55

residenti in Paesi terzi e cittadini olandesi residenti nei PTOM, la Corte stabilisce che «il principio di parità di trattamento ‘osta’ a che i criteri scelti comportino che siano trattati in maniera diversa cittadini che si trovano in situazioni comparabili, senza che tale diversità di trattamento sia oggettivamente giustificata»²⁷⁹.

Il giudizio interpretativo della Corte nel caso *Eman & Sevinger* dà prova ulteriore del fatto che “tutti” i cittadini degli Stati membri, anche se residenti nei Paesi e territori d’oltremare, devono essere considerati cittadini europei, con tutti i diritti che ne derivano, anche al di fuori dell’ambito di applicazione *ratione loci* dei Trattati. Il caso *Eman & Sevinger* dimostra come la facoltà degli Stati membri di limitare il godimento dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea, attraverso l’applicazione di disposizioni nazionali, è alquanto limitata²⁸⁰. La Corte infatti, per quanto possa ritenere “tollerabile”, ai sensi del diritto UE, il ricorso al “criterio della residenza” per la determinazione delle condizioni che garantiscono il diritto di elettorato attivo e passivo, questo non deve costituire un elemento di discriminazione tra cittadini in situazioni comparabili, per cui anche i residenti nei PTOM devono ricevere un trattamento equo, al pari dei cittadini olandesi residenti in un Paese terzo. La funzione della Corte è quella di riaffermare la tutela dei cittadini dell’Unione, da parte delle Istituzioni europee, da ogni tipo di discriminazione ingiustificata, come sottolinea anche l’ art. 18 del TFUE²⁸¹. Il godimento dei diritti politici derivanti dalla cittadinanza europea deve essere garantito anche nei PTOM sulla base di due principi fondamentali: il rispetto della democrazia rappresentativa e il principio di uguaglianza tra cittadini europei, pertanto, come chiarisce anche Kochenov nella sua analisi, tutti gli Stati membri che garantiscono il diritto di elettorato attivo e passivo ai loro cittadini in Paesi terzi sono tenuti a garantire i medesimi diritti anche ai cittadini residenti nei PTOM²⁸². Ne consegue che ogni disposizione nazionale tesa a impedire ai cittadini europei l’accesso ai diritti di elettorato attivo e passivo può essere considerata

²⁷⁹ Caso *Eman & Sevinger*, causa 300/04, par. 61

²⁸⁰ KOCHENOV, D. (2010). *Puzzle of Citizenship and Territory in the EU: On European Rights Overseas*, *The. op. cit.*, p. 236

²⁸¹ Cfr. art. 18 del TFUE: «Nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire regole volte a vietare tali discriminazioni»

²⁸² Cfr. KOCHENOV, D. (2010). *op.cit.*, p. 248 ss

“inammissibile”, ai fini del diritto UE, laddove produca l’effetto di una violazione del principio di uguaglianza.

La giurisprudenza della Corte è di assoluta rilevanza nell’interpretazione delle disposizioni relative alla cittadinanza europea contenute nei Trattati: la sentenza *Kaur* ha sottolineato la “natura derivata” della cittadinanza europea, così come il caso *Eman & Sevinger* è utile per comprendere come i diritti derivanti dalla cittadinanza europea “oltrepassino” i limiti del campo di applicazione territoriale dei Trattati, trovando attuazione anche nei PTOM.

In conclusione, la cittadinanza europea gioca un ruolo fondamentale nelle relazioni tra Oltremare e Unione europea. Kostakopoulou parla di «*transformative potential of Union citizenship*», a sottolineare la sua capacità di rendere più elastici i «confini politici e sociali» degli Stati nazionali, e in grado di dar vita a una «*political community in which diverse peoples become associates in a collective experience*»²⁸³. Da quanto illustrato finora, relativamente a tutto l’Oltremare europeo, risulta chiaro come l’elemento della cittadinanza europea rappresenti una pietra angolare non solo nella costruzione di un «*european demos*», ma anche nella formazione di un comune “senso di appartenenza” al diritto, ai valori e all’identità europea²⁸⁴.

²⁸³ Cfr. KOSTAKOPOULOU, D. (2007). *European Union citizenship: writing the future*. In “European Law Journal”, 13(5), (223-246), p.624

²⁸⁴ *Ivi*, p. 625

CAPITOLO III

Le Regioni ultraperiferiche e i Paesi e territori d'oltremare nel Mercato europeo

«Il Mercato unico è, e rimane, la spina dorsale dell'integrazione e della crescita sostenibile in Europa», con queste parole Manuel Barroso, già Presidente della Commissione europea dal 2004 al 2014, scriveva nel 2009 al prof. Mario Monti, incaricandolo di elaborare una relazione che analizzasse le criticità e i punti di forza del Mercato unico al fine di formulare delle raccomandazioni e delineare una nuova strategia per il Mercato unico²⁸⁵. L'espressione utilizzata da Barroso è emblematica e descrive molto bene la funzione e il ruolo del Mercato unico nel processo di integrazione europea: sorreggere e tenere unite tutte le membra del “corpo europeo”, anche le parti più periferiche. Da questa riflessione nasce l'esigenza di “fare il punto” sulla situazione delle Regioni ultraperiferiche nel *Single Market*. Lo scopo di questo capitolo è quello di provare a individuare le politiche messe in atto dalle Istituzioni europee per promuovere lo sviluppo e l'integrazione delle RUP e i risultati raggiunti, analizzando le sfide attuali e future, nonché i punti di forza, delle RUP in prospettiva della strategia “Europa 2020”. Infine si analizzerà anche la Decisione del Consiglio del 2013 sull'associazione dei Paesi e territori d'oltremare all'Unione europea.

I. L'Ultraperifericità nel Mercato unico europeo: le peculiarità del “modello RUP” e le strategie dell'UE per lo sviluppo dell'Oltremare europeo.

«Meno popolare che mai, più necessario che mai»²⁸⁶, come lo definisce Mario Monti nella sua relazione, il Mercato unico è un elemento essenziale nell'architettura politica ed economica dell'UE, ideato per uno «sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità»²⁸⁷, che interconnette

²⁸⁵ MONTI, M. (2010). *Una nuova strategia per il Mercato unico. Al servizio dell'economia e della società europea*. Rapporto al Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso. Disponibile su: <http://www.politichecomunitarie.it/comunicazione/17368/rapporto-monti-una-nuova-strategia-per-il-mercato-unico> (consultato il 12/05/2016).

²⁸⁶ *Ivi*, p. 21.

²⁸⁷ Cfr. art. 2 del TCEE.

l'Europa continentale, i Caraibi e i territori degli oceani Indiano e Atlantico. L'integrazione delle Regioni ultraperiferiche nel Mercato unico, al fine di garantirne lo sviluppo economico e sociale, trova nei Trattati di Roma del 1957 la sua radice storica.

Il coinvolgimento delle RUP nel Mercato unico mirava a conciliare l'esigenza di una integrazione comunitaria, relativamente alla libera circolazione delle merci e dei servizi, di questi territori ultramarini incorporati negli Stati membri, e il riconoscimento di uno status di eccezionalità degli stessi, in materia di applicazione dell'*acquis*²⁸⁸. Infatti, come enunciato dall'articolo 227 § 2 del TCEE²⁸⁹, l'applicazione delle «altre disposizioni del presente Trattato», non menzionate dallo stesso articolo, sarebbe avvenuta per tappe²⁹⁰, permettendo così al Consiglio di predisporre politiche rispettose delle particolarità e delle caratteristiche specifiche delle Regioni ultraperiferiche, nel rispetto del diritto comunitario. Il Mercato unico avrebbe dovuto principalmente favorire lo sviluppo di queste ultime, assicurando loro l'assistenza e la vigilanza delle Istituzioni europee, così come previsto dal terzo capoverso dell'art. 227 § 2 del TCEE, che stabiliva: «Le istituzioni della Comunità vigileranno, nel quadro delle procedure contemplate dal presente Trattato e in particolare dall'articolo 226, a che sia consentito lo sviluppo economico e sociale di tali regioni». Lo stesso Atto unico europeo del 1986, all'art. 130 (A) ha sottolineato l'interesse stesso della Comunità a «promuovere uno sviluppo armonioso del [suo] insieme», al fine di «realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale» mirando a «ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite»²⁹¹. Con il Trattato di Lisbona l'art. 349 del TFUE enumera in maniera esplicita nel testo i fattori «la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno allo sviluppo [delle RUP]», come «la distanza, l'insularità, la superficie ridotta, la topografia e il clima difficili o la dipendenza

²⁸⁸ Cfr. art. 227 § 2 del TCEE: «Per quanto riguarda l'Algeria e i dipartimenti francesi d'oltremare, le disposizioni e particolari e generali del presente Trattato riguardanti: la libera circolazione delle merci; l'agricoltura, escluso l'articolo 40, paragrafo 4; la liberalizzazione dei servizi; le regole di concorrenza; le misure di salvaguardia contemplate dagli articoli 108, 109 e 226; le istituzioni, sono applicabili fin dall'entrata in vigore del presente Trattato».

²⁸⁹ Precursore dell'attuale art. 349 del TFUE

²⁹⁰ Cfr. art. 227 § 2 del TCEE, secondo capoverso: «Le condizioni di applicazione delle altre disposizioni del presente Trattato saranno definite al più tardi entro due anni dall'entrata in vigore di esso, mediante decisioni del Consiglio, che deciderà all'unanimità su proposta della Commissione».

²⁹¹ Cfr. art. 130A dell'Atto unico europeo del 1987 disponibile su: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_it.htm (consultato il 14/05/2016)

economica da alcuni prodotti», individuando in essi un freno allo sviluppo delle Regioni ultraperiferiche. Come esorta lo stesso articolo, il Consiglio dovrebbe adottare «misure specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati a tali regioni, ivi comprese le politiche comuni»²⁹², allo scopo di porre rimedio agli svantaggi geografici, economici e sociali che affliggono le RUP.

È necessario a questo punto fare un passo indietro, nel processo di integrazione europea, per valutare come l'UE abbia concretamente contribuito allo sviluppo delle Regioni ultraperiferiche. L'impegno da parte delle Istituzioni europee al fine di colmare i *gap* economici e sociali, spesso derivanti da *handicap* di natura geografica e territoriale, ha iniziato a dare i primi frutti nel 1989 con l'istituzione del primo programma POSEI²⁹³ (*Programme d'option spécifique à l'éloignement et à l'insularité*) all'indomani del varo dell'Atto unico europeo. La Decisione del Consiglio del 22 dicembre 1989 ha istituito un «programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità dei dipartimenti francesi d'oltremare»²⁹⁴. Meglio noto come POSEIDOM, il programma ha preso in considerazione la situazione dei DOM (dipartimenti d'oltremare) francesi, in quanto territori «soggetti ad un notevole ritardo strutturale, aggravato da numerosi fenomeni (grande lontananza, insularità, superficie esigua, condizioni orografiche e climatiche difficili, dipendenza dell'economia da pochi prodotti), la cui persistenza e il cui effetto cumulativo compromettono seriamente lo sviluppo economico e sociale»²⁹⁵. Il programma POSEIDOM ha mirato principalmente al perseguimento di uno sviluppo infrastrutturale dei DOM, prevedendo misure specifiche di adattamento delle politiche comunitarie, derogatorie rispetto ad alcuni principi generali dell'*acquis*, in tema di agricoltura e materie prime, tutelando e stimolando quei «secteurs productifs générateurs d'emploi»²⁹⁶. Le politiche predisposte dal

²⁹² Cfr. art. 349 del TFUE

²⁹³ Decisione del Consiglio 89/687/CEE, del 22 dicembre 1989, che istituisce un programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità dei Dipartimenti francesi d'oltremare (POSEIDOM).

²⁹⁴ *Idem*

²⁹⁵ Decisione del Consiglio 89/687/CEE, secondo considerando, p. 39.

²⁹⁶ SOLBES MIRA, P. (2011). *les Régions ultrapériphériques européennes dans le Marché unique: le rayonnement de l'UE dans le monde*. Rapport au Membre de la Commission européenne Michel Barnier. pp. 13-15 Disponibile in formato pdf su: <http://www.regionreunion.com/fr/spip/Remise-du-rapport-de-Pedro-Solbes.html> (consultato il 15/05/2016).

programma POSEIDOM, definite dalla Commissione «*the backbones of the policy for supporting the outermost regions*»²⁹⁷, intendevano coniugare «la realizzazione del mercato interno e il riconoscimento della realtà regionale» delle Regioni ultraperiferiche, attraverso un adeguamento delle politiche comuni, al fine di permettere ai DOM «di raggiungere il livello economico e sociale medio comunitario»²⁹⁸. Come si legge nel testo della Decisione, il Consiglio ha ritenuto opportuno «definire un'impostazione coerente nel quadro di un programma globale di azioni» dal momento che le politiche comunitarie non si sono dimostrate «sufficientemente rispondenti alle realtà particolari dei DOM»²⁹⁹. Tali Regioni sono caratterizzate da «permanenti condizionamenti» strutturali, di natura ambientale e geologica, che, oltre a ritardare e danneggiare il loro sviluppo, limitano le loro capacità di approvvigionamento di prodotti di base, esponendo tali regioni a «oneri che compromettono gravemente» la crescita e il funzionamento di settori di produzione locale, quali l'agroalimentare e l'allevamento³⁰⁰. Il POSEIDOM è stato ideato al fine di «consentire un'integrazione realistica dei DOM nella Comunità» all'interno di un «quadro idoneo per l'applicazione delle politiche comuni» nelle Regioni ultraperiferiche, ricorrendo ai fondi strutturali europei³⁰¹. Per tale motivo Consiglio è intervenuto mettendo a punto una strategia basata su due «assi di intervento»³⁰², introducendo, in primo luogo, «misure volte ad agevolare l'approvvigionamento dei DOM» e, in secondo luogo, «misure a favore di determinate produzioni agricole dei DOM»³⁰³. Le misure previste vanno dall'esenzione dai prelievi e dai dazi di importazione di prodotti, provenienti da Paesi ACP, destinati al consumo umano o all'allevamento, fino all'adozione di misure comunitarie a sostegno della produzione in determinati settori strategici

²⁹⁷ KOCHENOV, D. (2011). *Application of EU Law in the EU's Overseas Regions, Countries, and Territories after the Entry into Force of the Treaty of Lisbon, The*. In "Mich. St. U. Coll. L. Int'l L. Rev.", 20, (699-743), p. 703.

²⁹⁸ Decisione del Consiglio 89/687/CEE, sesto considerando, p. 39.

²⁹⁹ Decisione del Consiglio 89/687/CEE, ottavo considerando, p. 39.

³⁰⁰ Decisione del Consiglio 89/687/CEE, decimo e tredicesimo considerando, p. 40.

³⁰¹ Decisione del Consiglio 89/687/CEE, art. 3, p. 42

³⁰² LETCHIMY, S. (2013). *L'art. 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne: Contribution à l'application du cadre dérogatoire au service d'un projet global de développement des régions ultrapériphériques*. Rapport au Premier ministre de la République française, M. Jean-Marc Ayrault. Disponibile su: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000312/> (consultato il 16/05/2016).

³⁰³ Decisione del Consiglio 89/687/CEE, artt. 9.2-9.3, p. 43

come l'agroalimentare e la produzione del rum originario³⁰⁴. Il ricorso ai fondi strutturali è considerato essenziale per agevolare le condizioni di produzione di determinati prodotti come le banane, che rappresentano una vera risorsa per queste regioni, favorendone la commercializzazione e la promozione non solo in Europa ma anche nelle aree in cui tali Regioni si trovano ad operare³⁰⁵.

Un anno dopo l'entrata in vigore del POSEIDOM, il Consiglio dell'Unione europea ha ritenuto opportuno estendere il medesimo regime goduto dai DOM francesi anche alle isole Canarie, alle Azzorre e a Madera, predisponendo altri due programmi di «soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità»: il POSEICAN³⁰⁶ e il POSEIMA³⁰⁷. Questi due programmi hanno «ricalcato» sostanzialmente il modello del POSEIDOM, prevedendo misure specifiche a sostegno delle produzioni locali sia nelle Canarie che nelle isole portoghesi, tutte caratterizzate dai medesimi «condizionamenti particolari [che] rendono necessario un maggior sostegno della Comunità», per assicurare alle isole una partecipazione paritaria alla «dinamica del mercato interno»³⁰⁸. Anche il POSEICAN, infatti, si è concentrato sugli aiuti alla produzione locale e all'approvvigionamento, esonerando da dazi e prelievi i «prodotti agricoli essenziali al consumo o alla trasformazione nell'arcipelago», così come ha previsto misure di aiuto nel settore agroalimentare, sia sotto forma di «aiuti temporanei» finalizzati alla «diversificazione delle produzioni e al miglioramento della qualità dei prodotti», sia come «aiuti alla commercializzazione di prodotti tropicali»³⁰⁹. Similmente il POSEIMA ha ripreso gran parte delle misure predisposte per i DOM francesi e per le Canarie indirizzandole all'arcipelago delle Azzorre e a Madera. Il Programma POSEIMA ha altresì sottolineato la necessità del mantenimento di un «regime fiscale indiretto particolare, compatibile con le norme del trattato e in grado di contribuire al loro sviluppo economico e sociale», nonché l'esigenza di «compensare i sovraccosti legati al trasporto marittimo e alla distribuzione»³¹⁰. Da

³⁰⁴ Decisione del Consiglio 89/687/CEE, artt. 8.3; 9.2 - 9.3; p. 42 ss

³⁰⁵ Decisione del Consiglio 89/687/CEE, artt. 8.1, 12.2

³⁰⁶ Decisione del Consiglio 91/314/CEE, del 26 giugno 1991, che istituisce un programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità delle isole Canarie (POSEICAN).

³⁰⁷ Decisione del Consiglio 91/315/CEE, del 26 giugno 1991, che istituisce un programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità di Madera e delle Azzorre (POSEIMA).

³⁰⁸ Decisione del Consiglio 91/314/CEE, primo considerando, p. 5

³⁰⁹ Decisione del Consiglio 91/314/CEE, Titolo III e Titolo IV, pp. 7-8

³¹⁰ Decisione del Consiglio 91/315/CEE, Titolo IV e Titolo V, pp.14-15

ultimo, il POSEIMA ha disposto anche alcune misure specifiche di supporto alla produzione, similmente ai programmi sopra menzionati, valorizzando le risorse del territorio, come la canna da zucchero, i vini liquorosi e le patate³¹¹.

In definitiva, i programmi POSEI hanno dimostrato che non solo è possibile prevedere delle misure derogatorie della norma generale comunitaria, per far fronte alle esigenze e alle condizioni peculiari delle RUP, ma che è anche possibile «contribuire al rafforzamento dei dispositivi giuridici esistenti» che permettano alle RUP di disporre di una “cassetta degli attrezzi” per approntare una «propria strategia» di sviluppo e crescita³¹². Per di più, mettendo a disposizione delle RUP misure speciali in favore dell’agricoltura, il regime POSEI ha rappresentato e continua a rappresentare «l’equivalente del primo pilastro della politica agricola comune (PAC) per le Regioni ultraperiferiche»³¹³.

Il problema che le Istituzioni europee si sono poste nei primi anni ‘90 è stato quello di individuare e sviluppare una strategia integrata in favore delle Regioni ultraperiferiche tale da favorirne lo sviluppo progressivo e la crescita sostenibile. Il percorso iniziato dal Consiglio con i programmi POSEI, ideati per alleviare gli effetti di un sottosviluppo strutturale delle RUP, ha coinvolto attivamente anche la Commissione europea che nel 2004 si è pronunciata con una Comunicazione, con l’intenzione di instaurare un «partenariato rinforzato per le Regioni ultraperiferiche»³¹⁴. Grazie soprattutto alle sollecitazioni degli Stati membri direttamente interessati, la Commissione ha ritenuto opportuno dare seguito al processo di pieno riconoscimento delle specificità delle RUP, elaborando una strategia per lo sviluppo che formulasse «raccomandazioni operative» e individuasse le priorità di intervento dell’UE³¹⁵. Le tre «priorità d’azione» che sono state individuate dalla Commissione e che hanno ispirato la strategia comunitaria sono: il rafforzamento della competitività, la riduzione del deficit di accessibilità e «l’integrazione nell’ambiente geografico regionale», da realizzarsi grazie all’utilizzo di due «strumenti specifici: la politica di coesione economica e sociale,

³¹¹ Decisione del Consiglio 91/315/CEE, Titolo V, p. 15

³¹² Cfr. LETCHIMY, S. (2013). *op. cit.*, pp. 25-26.

³¹³ Cfr. SOLBES MIRA, P. (2011). *op. cit.*, p. 15.

³¹⁴ Comunicazione della Commissione “Un partenariato più forte per le regioni ultraperiferiche”, [COM(2004) 343 del 26 Maggio 2004].

³¹⁵ *Ivi*, p. 4.

mediante i suoi strumenti finanziari, e le altre politiche comunitarie»³¹⁶. La Commissione nella sua Comunicazione ha specificato «l'ammissibilità» di tutte le Regioni ultraperiferiche alla politica di coesione, sottolineando il ruolo essenziale dei Fondi strutturali, e ha garantito l'innalzamento all' 85% del «massimale degli interventi» dei Fondi stessi, per realizzare gli obiettivi di «Convergenza» e di «Competitività regionale» nel quadro della politica di coesione³¹⁷.

La grande novità della strategia lanciata nel 2004 dalla Commissione è stata l'istituzione di un «programma specifico di compensazione dei costi supplementari». Considerata l'esigenza di rendere le RUP più competitive dal punto di vista del mercato interno, delle infrastrutture e dei trasporti, e vista la necessità di porre rimedio agli svantaggi derivanti dalla frammentazione e dall'esiguità del mercato locale, i cui effetti portano spesso a distorsioni della concorrenza e dei prezzi di mercato, il programma di compensazione dei sovraccosti, finanziato dal Fondo europeo per lo sviluppo regionale, permette di «ridurre le difficoltà di accesso di tali regioni, non soltanto rispetto all'Europa continentale ma anche tra una regione e l'altra»³¹⁸. Particolare attenzione, da parte della Commissione, è stata riservata alle difficoltà di accesso ai mercati derivanti da: un sistema infrastrutturale deficitario e tecnologicamente arretrato, un sistema di trasporto merci dai costi elevati e da tecnologie di trasporto e approvvigionamento energetico non adeguate alle realtà territoriali delle RUP, senza contare le difficoltà del mercato interno legate a una scarsa diversificazione dell'economia locale. Nella sua Comunicazione, la Commissione ha proposto di «includere», nel programma di compensazione dei costi supplementari, misure quali gli «aiuti al funzionamento» e il «cofinanziamento» al 50% dei mezzi di trasporto per la comunicazione tra le RUP e l'area in cui operano³¹⁹.

Non da ultimo, occorre illustrare l'innovativa intuizione della Commissione europea che, come si legge nella Comunicazione, ha dato vita al piano d'azione «Grande vicinato», nel solco della politica di integrazione regionale iniziata con i primi programmi POSEI, «volta a promuovere la cooperazione con i paesi

³¹⁶ *Ibidem.*

³¹⁷ *Ivi*, p. 5.

³¹⁸ *Ivi*, pp. 5-6.

³¹⁹ *Ivi*, p. 7.

confinanti»³²⁰. Tale politica di «Grande vicinato»³²¹ ha permesso alle RUP di intensificare le relazioni con i Paesi terzi vicini, finanziando progetti in partenariato con questi ultimi, promuovendo una migliore «cooperazione transnazionale e transfrontaliera» grazie a strumenti di agevolazione doganale e commerciale, come una revisione dei dazi della tariffa comune sulle «materie prime non agricole» importate, al fine di stimolare la produzione locale³²². La Comunicazione illustra anche altre aree di intervento sulle quali la Commissione europea si è pronunciata con diverse proposizioni per stimolare la competitività e la crescita nei settori dell'agricoltura, della pesca, della ricerca e dell'innovazione, grazie ad un uso intelligente delle politiche comunitarie esistenti.

La strategia del 2004 ha rappresentato un decisivo passo avanti rispetto ai primi interventi introdotti dai programmi POSEI. Tuttavia, analizzando attentamente la Comunicazione della Commissione, e indagando le modalità operative con cui la Commissione ha inteso approntare una strategia per lo sviluppo delle RUP, è possibile accorgersi come la Commissione, in prima istanza, abbia sì introdotto strumenti innovativi per ovviare alle difficoltà strutturali delle RUP, ma si sia soprattutto basata su «dispositivi e procedure comunitarie già esistenti», come la politica di coesione dell'UE e il ricorso ai Fondi strutturali per finanziare programmi operativi³²³. La Commissione infatti ha insistito sulla necessità di migliorare le politiche comunitarie per assicurare più elevate prestazioni delle Regioni ultraperiferiche e lo ha ribadito anche nella Comunicazione del 2007 indirizzata al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, stilando un bilancio dei risultati ottenuti a seguito della Strategia del 2004 e delineando le prospettive per il futuro delle RUP³²⁴. In questa seconda Comunicazione la Commissione ha sottolineato l'esigenza di ottimizzare «la coerenza dell'azione comunitaria» per garantire uno

³²⁰ *Ibidem*.

³²¹ Come per la Politica di vicinato europea, la quale si applica ai Paesi che confinano con l'UE per mare o per terra. Il Piano d'azione Grande vicinato propone di «ampliare la naturale sfera di influenza socioeconomica e culturale delle regioni ultraperiferiche» al fine di «ridurre le barriere che limitano le possibilità di scambi con il centro geografico di tali regioni, le quali sono molto distanti dall'Europa continentale ma assai vicine ai mercati geografici di Caraibi, America e Africa». *Ivi*, p. 9.

³²² *Ivi*, pp. 9-10.

³²³ Cfr. LETCHIMY, S. (2013). *op. cit.*, pp. 26-28.

³²⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: «Strategia per le regioni ultraperiferiche: realizzazioni e prospettive» [COM(2007) 507 del 12 Settembre 2007].

sviluppo sostenibile delle RUP e quindi «migliorare il coordinamento tra FESR e FSE»³²⁵. Tra i progressi compiuti dalla strategia del 2004, la Commissione ha annoverato l'introduzione delle misure finanziarie speciali per la compensazione dei sovraccosti, la «riforma dell'organizzazione dei mercati dello zucchero e delle banane» e l'introduzione di «nuove disposizioni sugli aiuti regionali nazionali»³²⁶. Tuttavia, la Commissione ha riscontrato che sarebbe stato necessario articolare meglio la politica di coesione per le RUP, al fine di garantire loro un livello maggiore di integrazione regionale, attraverso una nuova strategia di «innovazione regionale di partnership», tale da rendere le RUP «poli di attrazione» per il turismo, la ricerca e lo studio degli ecosistemi, l'industria e le piccole e medie imprese, nel rispetto del territorio e dell'ambiente³²⁷.

Una «ecoinnovazione» delle RUP, che potenziasse le capacità produttive locali in sinergia con l'ecosistema, è stata fortemente auspicata dalla Commissione nel 2007, che ha preso in considerazione le sfide e i punti di forza delle Regioni ultraperiferiche, mettendo al centro del dibattito europeo i rischi derivanti dal cambiamento climatico, la questione dello sviluppo demografico e dei flussi migratori, lo sviluppo del settore agricolo e «il ruolo delle RUP nella politica marittima dell'UE»³²⁸.

Il dibattito che ne è seguito ha portato la Commissione, a distanza di un anno, a formulare una nuova Comunicazione, che ha rappresentato un *turning point* nella politica comunitaria di sviluppo per l'Ultraperiferia. Infatti, se fino al 2007, gli interventi dell'UE erano assimilabili a “interventi straordinari” per ovviare agli *handicaps* e alle difficoltà incontrate da alcune regioni, facendo ricorso quasi esclusivamente ai fondi comunitari e alle politiche di coesione, dal 2008 cambia la prospettiva con cui l'UE guarda alle RUP, considerate dalla Commissione «un'opportunità per l'Europa»³²⁹. In questo solco si può leggere la definizione delle Regioni ultraperiferiche che il deputato della Martinica Serge Letchimy fronisce nel suo rapporto al Primo Ministro francese Ayrault, identificandole quali «*atouts singuliers et précieux, complémentaires de ceux de l'Europe continentale, qui*

³²⁵ *Ivi*, p. 4.

³²⁶ *Ibidem*.

³²⁷ *Ivi*, p. 6.

³²⁸ *Ivi*, pp. 10-12.

³²⁹ Cfr. LETCHIMY, S. (2013). *op. cit.*, p. 30 ss. Si veda inoltre la Comunicazione della Commissione, del 17 ottobre 2008, “Le regioni ultraperiferiche: un'opportunità per l'Europa”, [COM (2008) 642 def.].

peuvent dès lors être valorisé, non seulement au profit de leurs habitants, mais aussi à l'avantage de ceux de l'Union entière»³³⁰.

Le politiche di coesione e il ricorso ai Fondi strutturali hanno apportato ingenti benefici alle Regioni ultraperiferiche, come dimostrato dal bilancio della Commissione nel 2007; tuttavia le politiche comunitarie “convenzionali”, sebbene abbiano ridimensionato in una certa misura gli svantaggi strutturali, non sono riuscite a garantire alle RUP una condizione di parità di accesso allo sviluppo socioeconomico, comparabile a quella delle regioni continentali.

La Commissione nel 2008 ha dato vita a un «nuovo paradigma»³³¹, un nuovo modello di cooperazione con le RUP, al fine di trasformarle nel tempo in «regioni-opportunità», capaci di contribuire non solo al loro sviluppo ma anche alla crescita dell'intera UE, valorizzando le loro specificità³³². Nella Comunicazione del 2008 la Commissione ha puntato principalmente a individuare i «vantaggi relativi di cui godono le RUP» rispetto all'UE e ai Paesi vicini e a valorizzare le loro caratteristiche, quali la «situazione geostrategica unica, le potenzialità specifiche in materia di energie rinnovabili» e la ricchezza biologica degli ecosistemi. La compresenza di tutti questi fattori rende le RUP dei «laboratori ideali per l'attuazione di progetti pilota» che rappresentano un «forte valore aggiunto» per tutta l'UE³³³. Il nuovo modello ha riconsiderato le Regioni ultraperiferiche, dimostrando che esse non sono solo territori periferici recettori di aiuti, ma contributori attivi nei settori ad alto potenziale, come l'agroalimentare, la ricerca astrofisica, le energie rinnovabili, l'oceanografia e lo studio dei fenomeni geofisici³³⁴. Riprendendo quanto detto in apertura del secondo capitolo, le RUP rappresentano veri e propri avamposti dell'UE nel mondo; la loro posizione e le loro caratteristiche le rendono delle «realità geopolitiche» assolutamente uniche, grazie alla contiguità con «i grandi blocchi economici» nelle aree dei Caraibi, dell'oceano Indiano e del Pacifico, con i quali l'UE ha importanti interessi commerciali e di *governance* marittima³³⁵. La Commissione, nella sua

³³⁰ Cfr. LETCHIMY, S. (2013). *op. cit.*, p. 31.

³³¹ *Ivi*, p. 30.

³³² Comunicazione della Commissione, “Le regioni ultraperiferiche: un'opportunità per l'Europa”, [COM (2008) 642 def.], p. 2

³³³ *Ivi*, p. 6.

³³⁴ *Ivi*, p. 6.

³³⁵ *Ivi*, p. 7.

Comunicazione del 2008, ha insistito nel sottolineare il ruolo delle Regioni ultraperiferiche quali «partner privilegiati dei Paesi terzi limitrofi» in ambito non solo commerciale ma anche di formazione, agricoltura e pesca, gestione dei flussi migratori e sicurezza regionale³³⁶. Inoltre le RUP rappresentano, ad oggi, «più della metà della Zona economica esclusiva dell'UE» (ZEE), che garantisce all'Unione «circa 15 milioni di chilometri quadrati (su 25 milioni km² totali)» di potenziale ricchezza³³⁷. Oltre a costituire una ricchezza in termini di gestione delle risorse naturali, la ZEE relativa alle RUP rappresenta una area dal «valore inestimabile» in termini di ricerca oceanografica³³⁸ e sfruttamento delle bio-risorse, nonché il luogo ideale per la sperimentazione di strategie per contrastare i cambiamenti climatici³³⁹. La Commissione ha altresì proposto di trasformare le Regioni ultraperiferiche in «portali scientifici» all'avanguardia nelle zone geografiche in cui operano, impegnandosi a trasferire loro il *know-how* necessario per porre in essere «soluzioni innovative e originali» per potenziare le loro risorse³⁴⁰.

Tuttavia, sebbene la Commissione abbia incoraggiato una «politica di gestione integrata» in ambito agricolo, di tutela ambientale, di ricerca e innovazione tecnologica predisponendo un piano di investimenti per giovani agricoltori, un programma di «gestione integrata dei rischi costieri» e programmi di scambi universitari di studenti, le RUP e i relativi Stati membri hanno sollevato qualche perplessità sull'efficacia della strategia del 2008 della Commissione. I presidenti delle RUP riuniti a Las Palmas (Canarie) nell'ottobre del 2009 hanno espresso le loro considerazioni in un memorandum congiunto relativamente al livello di

³³⁶ *Ibidem*. A tal proposito, la Comunicazione del 2008 della Commissione rileva che le Regioni ultraperiferiche sono impegnate anche in “partenariati speciali” con Paesi terzi per la gestione dei flussi migratori e della sicurezza costiera. È il caso delle RUP atlantiche, in special modo le Azzorre e le Canarie, che in cooperazione con le autorità di Capo Verde, svolgono un'azione di prevenzione e contrasto dei traffici illegali di stupefacenti, nonché di controllo dell'immigrazione clandestina grazie attraverso un costante pattugliamento delle acque antistanti. La partnership con la Repubblica di Capo Verde è stata promossa dalla Commissione europea nella sua Comunicazione del 10 ottobre 2007, sul futuro delle relazioni fra l'Unione europea e la Repubblica di Capo Verde – [COM (2007) 641 def.].

³³⁷ Cfr. SOLBES MIRA, P. (2011). *op. cit.*, p. 32 ss.

³³⁸ La Commissione rende noto che notevoli passi avanti sono stati fatti in materia di ricerca oceanografica grazie alla sinergia delle politiche comunitarie e delle politiche nazionali degli Stati membri, infatti la Universidade dos Açores ha istituito un polo di eccellenza per lo studio e l'analisi delle risorse oceaniche, al fine di sviluppare tecnologie nuove per l'esplorazione delle profondità oceaniche e conoscere meglio gli abissi dell'Atlantico per fini ingegneristici. Cfr. Comunicazione della Commissione COM (2008) 642 def. Ulteriori informazioni disponibili sul sito della Universidade dos Açores: <http://www.dop.uac.pt/investigacao> (consultato il 18/05/2016).

³³⁹ *Ibidem*.

³⁴⁰ Comunicazione della Commissione, “Le regioni ultraperiferiche: un'opportunità per l'Europa”, [COM (2008) 642 def.], p. 7 ss.

sviluppo socioeconomico raggiunto, a seguito delle strategie UE del 2004 e del 2008, osservando quanto ancora fosse necessario lavorare in stretta sinergia con la Commissione per realizzare gli obiettivi auspicati³⁴¹. In particolare, le RUP hanno sottolineato come le strategie poste in essere dalla Commissione, sebbene abbiano validamente individuato i punti di forza e delineato i fini dell'azione comunitaria, non sono state molto chiare in merito ai «mezzi», necessari per permettere alle RUP di inserirsi concretamente tanto nel Mercato unico, quanto nelle aree regionali in cui si trovano³⁴².

Relativamente alla competitività e allo sviluppo di un sistema di libera concorrenza nel mercato interno alle RUP, le misure prese sono state definite «poco adeguate» e i risultati ottenuti, modesti³⁴³. Quanto alla politica di integrazione regionale e al piano d'azione «Grande vicinato», le RUP hanno riscontrato la necessità di disporre di uno «strumento finanziario adeguato» per porre in essere una politica di cooperazione all'altezza delle aspettative della Commissione³⁴⁴. Le sfide globali quali il cambiamento climatico, gli effetti della globalizzazione, la «pressione demografica», le questioni legate all'approvvigionamento energetico toccano da vicino le RUP, in misura maggiore rispetto all'Europa continentale, a causa della loro vulnerabilità, derivante dalle loro caratteristiche economiche e geografiche. Infatti, nonostante gli interventi della Commissione, questa vulnerabilità continua ad essere l'ostacolo maggiore per le RUP, la lontananza rispetto allo Stato centrale, i sovraccosti legati alle attività economiche e l'insularità rendono difficile il tentativo dell'UE di coniugare «l'aspettativa del Mercato unico e la realtà della discontinuità territoriale»³⁴⁵.

II. Le Regioni ultraperiferiche verso “Europa 2020”

Nel 2011 il Commissario europeo per il Mercato interno ed i Servizi Michel Barnier ha chiesto a Pedro Solbes, già Commissario europeo per gli Affari economici e

³⁴¹ Cfr. LETCHIMY, S. (2013). *op. cit.*, pp. 31-32. In proposito si veda anche il Mémorandum conjoint des Régions ultrapériphériques : “les Rup à l’horizon 2020”, disponibile su: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/rup2010/doc/memo_resume_fr.pdf (consultato il 18/05/2016)

³⁴² Mémorandum conjoint des Régions ultrapériphériques : “les Rup à l’horizon 2020”, p. 9.

³⁴³ *Ibidem.*

³⁴⁴ *Ibidem.*

³⁴⁵ Cfr. SOLBES MIRA, P. (2011). *op. cit.*, p. 21.

monetari dal 1999 al 2004, di stilare un rapporto per individuare gli ostacoli maggiori che limitano l'accesso paritario delle RUP al Mercato unico. Solbes nella sua analisi del 2011 ha rintracciato la persistenza di numerose criticità relative alla condizione delle RUP, a seguito delle diverse strategie promosse dalla Commissione europea. I limiti più rilevanti che continuano ad affliggere le Regioni ultraperiferiche sono quelli legati alle quattro libertà di cui all'art. 26 § 2 del TFUE³⁴⁶, ossia la libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone. Relativamente alla libera circolazione delle merci, l'eccessiva lontananza dal continente europeo limita «l'accessibilità geografica al Mercato unico», dal momento che le carenze infrastrutturali e la mancanza di connessioni adeguate con le diverse reti europee di trasporti comporta dei sovraccosti che disincentivano gli scambi³⁴⁷. La difficoltà di commercializzazione dei prodotti è inoltre aggravata dalla scarsa presenza di materie prime sul territorio delle RUP, il che contribuisce ad alimentare una dipendenza dall'import difficilmente sostenibile nel lungo periodo, causando un conseguente innalzamento del prezzo dei prodotti trasformati nelle RUP³⁴⁸. In merito alla libera prestazione dei servizi, le RUP riscontrano ancora delle difficoltà di accesso al commercio elettronico, a causa del malfunzionamento o dell'assenza della banda larga, il che crea non pochi disagi e ritardi negli scambi tra RUP e prestatori di servizi di Stati membri o Paesi terzi³⁴⁹. L'installazione di più adeguate tecnologie di informazione e di comunicazione avrebbe l'effetto di «ridurre le distanze» e garantire la libera circolazione dei servizi virtuali, di modo che la continuità digitale possa sopperire alla discontinuità geografica.³⁵⁰

In materia di competitività, secondo l'opinione di Solbes, la Commissione dovrebbe vigilare attentamente sugli aiuti di stato concessi alle imprese che svolgono servizi di interesse generale nelle RUP, in modo tale da garantire il

³⁴⁶ Cfr. art. 26 § 2 del TFUE: «Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati».

³⁴⁷ Secondo studi effettuati dalle autorità della Comunità autonoma delle Canarie e dalla Regione autonoma delle Azzorre, i sovraccosti legati alle spedizioni, spesso effettuate via mare, relativamente alle merci provenienti dal continente europeo, sono circa il 71% in più rispetto ai costi di spedizione intraeuropei. Cfr. SOLBES MIRA, P. (2011). *op. cit.*, p. 21.

³⁴⁸ *Ibidem.*

³⁴⁹ *Ivi*, p. 22.

³⁵⁰ *Ibidem.*

rispetto della concorrenza nel Mercato unico e assicurare una parità d'accesso al mercato dei servizi. Alcune RUP hanno infatti adottato la buona pratica di istituire “sportelli unici” per la semplificazione amministrativa, di modo che i prestatori di servizi possano adempiere a distanza, grazie all'utilizzo della rete, a tutti gli obblighi amministrativi per la prestazione transfrontaliera dei servizi³⁵¹.

Quanto alla libera circolazione dei capitali nelle RUP, si rilevano difficoltà di accesso al finanziamento delle microimprese e delle piccole e medie imprese, nonostante rappresentino la prima fonte di impiego locale: persiste una certa ritrosia dei partner finanziari a sostenere gli investimenti e questa «rarefazione del credito» ha l'effetto di deprimere l'imprenditoria locale³⁵².

Anche la libera circolazione delle persone incontra un limite, laddove gli spostamenti sono gravati da sovraccosti derivanti dall'isolamento delle RUP. La scarsità di collegamenti marittimi o aerei rappresenta un «freno alla mobilità regionale»³⁵³. La strategia del 2008 ha incoraggiato i collegamenti via mare tra le RUP e i Paesi terzi limitrofi per promuovere scambi economici e culturali, prevedendo una autorizzazione di aiuti di Stato ai trasporti marittimi³⁵⁴, ma nel 2011 Solbes ha riscontrato che poco è stato fatto³⁵⁵. A tal proposito è importante sottolineare che le RUP francesi non fanno parte dello spazio Schengen, pertanto le formalità amministrative di ingresso e le pratiche per l'ottenimento di un visto da parte dei cittadini provenienti da Paesi terzi rappresentano un ulteriore ostacolo alla cooperazione regionale anche di natura commerciale³⁵⁶. L'emissione di «*visas court séjour*»³⁵⁷ da parte dei consolati della Repubblica francese è certamente uno strumento per incentivare il turismo e i viaggi d'affari; tuttavia, è necessario

³⁵¹ È il caso, ad esempio, della Regione ultraperiferica della Réunion, in cui è stato istituito un «*Guichet Régional des Aides Économiques*», per la semplificazione e la mutualizzazione in materia di aiuti alle imprese, cooperazione e relazioni internazionali, ricerca e innovazione, turismo e sviluppo del territorio (*aides aux communes et EPCI*). Per maggiori approfondimenti si rimanda al *dossier de presse* disponibile sul sito istituzionale della Regione Réunion su: http://regionreunion.com/fr/spip/IMG/pdf/DP-2014-07-28_europe_A4.pdf. Cfr. SOLBES MIRA, P. (2011). *op. cit.*, p. 22.

³⁵² *Ivi*, p. 23.

³⁵³ *Ivi*, p. 24.

³⁵⁴ Comunicazione della Commissione, “Le regioni ultraperiferiche: un’opportunità per l’Europa”, [COM (2008) 642 def.] , p. 12.

³⁵⁵ Cfr. SOLBES MIRA, P. (2011). *op. cit.*, p. 24.

³⁵⁶ *Ibidem*.

³⁵⁷ Per ulteriori informazioni a proposito dei «*visas court séjour*» si rimanda al *site officiel de l'administration française*: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F10610> (consultato il 20/05/2016).

concretizzare una strategia globale in grado di promuovere gli scambi culturali e universitari, così come auspicato dalla Comunicazione della Commissione del 2008, nonché il «riconoscimento delle professioni» per sostenere la mobilità del lavoro³⁵⁸.

Il contributo apportato dall'analisi del Commissario Solbes sul grado di sviluppo delle RUP è stato di fondamentale importanza per la Commissione europea, poiché ha messo in luce l'esigenza di una più efficace integrazione delle RUP nel Mercato unico e nei mercati regionali, avendo dimostrato il successo solo parziale delle due precedenti strategie (del 2004 e del 2008). Motivo per cui la Commissione europea, esortata dal Parlamento europeo nella sua Relazione sul ruolo della Politica di coesione nelle Regioni ultraperiferiche del 18 Aprile 2012³⁵⁹, ha ritenuto opportuno delineare una nuova strategia per guidare le Regioni ultraperiferiche, in vista degli obiettivi promossi dalla strategia "Europa 2020", «verso una nuova partnership per la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva» di questi territori europei³⁶⁰.

Tale strategia, annunciata nella Comunicazione del 2012, ha come obiettivo di «aiutare le RUP ad irrobustire le loro economie per essere maggiormente in grado di creare occupazione sostenibile, capitalizzando sulle loro caratteristiche specifiche ed il loro valore aggiunto per l'UE»³⁶¹. La strategia Europa 2020 intende promuovere una economia fondata sulla «conoscenza e sull'innovazione», rispettosa dell'ambiente, più efficiente nell'utilizzo delle risorse naturali, che persegua l'obiettivo di un «alto tasso di occupazione e di coesione territoriale». L'obiettivo della Commissione è che tale strategia possa inverarsi in quelle realtà particolari che sono le Regioni ultraperiferiche³⁶². La Commissione ha specificato che la crescita dovrà partire da ciascuna RUP, tenendo conto delle sue caratteristiche specifiche, dal momento che la valorizzazione dei territori ultramarini e periferici dell'Unione europea costituisce un «guadagno» per l'intera UE.

³⁵⁸ Cfr. SOLBES MIRA, P. (2011). *op. cit.*, p. 24 ss.

³⁵⁹ Relazione del Parlamento europeo, del 18 Aprile 2012, «sul ruolo della politica di coesione nelle regioni ultraperiferiche dell'Unione europea nel contesto della strategia "Europa 2020", (Rel. Nuno Teixeira) [2011/2195(INI)].

³⁶⁰ Comunicazione della Commissione, del 20 Giugno 2012, «Regioni ultraperiferiche verso una partnership per la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva» [COM (2012) 287 def.].

³⁶¹ *Ivi*, p.3.

³⁶² *Ibidem*.

Come ricordato più volte dalla stessa Commissione, in special modo nella Comunicazione del 2008, le RUP per la loro posizione geostrategica assicurano all'UE un importante vantaggio in termini di relazioni transfrontaliere con i Paesi terzi e in special modo con i Paesi ACP³⁶³, oltre a rappresentare «motori di crescita» in molti campi, dal turismo alle attività astrofisiche³⁶⁴ e biotecnologiche, dal notevole valore aggiunto per l'Unione nel suo insieme³⁶⁵. I principi che hanno ispirato, e ispirano tuttora, la nuova partnership tra l'UE e le RUP sono: una «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva [basata sul] potenziale intrinseco delle RUP» e la riduzione degli «ostacoli specifici alla [loro] completa integrazione nel Mercato unico, tenuto conto delle loro caratteristiche specifiche e della loro potenziale ricchezza»³⁶⁶. La Commissione, pur ritenendo valida la strategia del 2004, basata su tre «priorità d'azione» (accessibilità delle RUP al Mercato unico, competitività e integrazione regionale³⁶⁷), intende adeguare la politica dell'UE a favore delle RUP alla nuova strategia Europa 2020, con l'obiettivo di stimolare l'occupazione, da cui dipende la crescita di tali territori.

Come si legge nella Comunicazione del 2012 la Commissione mira a rendere più accessibile il Mercato unico per le RUP intervenendo nel settore dei trasporti, i cui costi elevati spesso inibiscono lo scambio e il «trasferimento di conoscenze» e una concreta integrazione delle RUP nelle «reti transeuropee»³⁶⁸. Grazie al «Meccanismo per collegare l'Europa»³⁶⁹ (*Connecting Europe Facility*), messo a disposizione dalla Commissione, ogni Regione potrà accedere ai sostegni finanziari

³⁶³ Comunicazione della Commissione, del 17 ottobre 2008, «Le regioni ultraperiferiche: un'opportunità per l'Europa», [COM (2008) 642 def.], p. 6 ss.

³⁶⁴ Le Isole Canarie ospitano un centro specializzato di osservazione astronomica e di ricerca astrofisica che, oltre a offrire un eccellente punto di osservazione geografica per lo studio dei corpi celesti, dispone di telescopi all'avanguardia e di tecnologie sofisticate tra le più avanzate dell'Unione europea. Per ulteriori approfondimenti sulla ricerca astrofisica del Centro e i relativi programmi europei di esplorazione dello spazio si rimanda al sito dell'Istituto de astrofisica de Canarias – IAC: <http://www.iac.es/proyectos.php?op1=138> (consultato il 21/05/2016).

³⁶⁵ Comunicazione della Commissione, del 20 Giugno 2012, «Regioni ultraperiferiche verso una partnership per la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva», [COM (2012) 287 def.], p. 4

³⁶⁶ *Ivi*, p.4

³⁶⁷ Comunicazione della Commissione, del 26 Maggio 2004, «Un partenariato più forte per le regioni ultraperiferiche» [COM(2004) 343], p. 4.

³⁶⁸ Per maggiori approfondimenti sulle «reti transeuropee dei trasporti» e all'iniziativa «Infrastructure - TEN-T - Connecting Europe» si rimanda al sito ufficiale della Commissione europea – «Mobility and Transport», all'indirizzo: http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/index_en.htm, (consultato il 20/05/2016).

³⁶⁹ Ulteriori informazioni in merito al «Meccanismo per collegare l'Europa» – (CEF Connecting Europe Facility) sono disponibili su: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/connecting-europe-facility> (consultato il 20/05/2016).

necessari per la realizzazione di progetti che stimolano la mobilità e le connessioni, come il progetto “Autostrade del mare”³⁷⁰. Quanto alla promozione della competitività, la Commissione punta ad un «ammodernamento» e alla «diversificazione dell’economia delle RUP», sostenendo gli investimenti in settori strategici, e «ad alto valore aggiunto», e garantendo l’accesso a forniture energetiche più economiche³⁷¹. È necessario infatti ridimensionare il più possibile la dipendenza energetica delle RUP dai carburanti fossili, prima fonte di alimentazione energetica nella maggior parte dei territori ultramarini dell’UE, al fine di «ottenere la riduzione di almeno il 20% delle emissioni di CO² entro il 2020»³⁷². La Commissione intende infatti promuovere l’autosufficienza energetica delle RUP investendo sulle fonti di energia rinnovabile, mettendo a disposizione finanziamenti, «nell’ambito della politica di coesione», per sostenere progetti finalizzati a ridurre la dipendenza energetica delle RUP, grazie allo sfruttamento intelligente delle fonti energetiche naturali³⁷³.

Alcuni progetti di sviluppo energetico sostenibile sono già attivi, si pensi al progetto GERRI nell’isola della Réunion che persegue l’obiettivo dell’autosufficienza energetica regionale entro il 2030, grazie ad un uso innovativo di tecnologie ad alta sperimentazione per lo stoccaggio e l’accumulazione di energia pulita³⁷⁴, così come l’istituzione della società EDA (*Electricidade dos Açores*) per lo sfruttamento e la commercializzazione di energia geotermica ed eolica³⁷⁵. La Commissione, inoltre, intende finanziare progetti ecosostenibili,

³⁷⁰ Cfr. Comunicazione della Commissione, del 20 Giugno 2012, “Regioni ultraperiferiche verso una partnership per la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva», [COM (2012) 287 def.], pp. 6, 13.

³⁷¹ *Ibidem*.

³⁷² *Ivi*, pp. 6, 12.

³⁷³ *Ibidem*

³⁷⁴ Il progetto GERRI, (*Grenelle de l’environnement à la Réunion : Réussir l’innovation - Green Energy revolution : Reunion Island*) proposto dal Ministero dell’ambiente e dell’energia della Repubblica francese, ha come fine il raggiungimento della piena autonomia energetica della RUP della Réunion, attraverso un piano di sviluppo energetico ecosostenibile. Il progetto è incentrato sullo sfruttamento dell’energia fotovoltaica, idraulica, eolica e l’energia da biomasse in un primo tempo, con l’obiettivo di sviluppare progetti pilota per lo sfruttamento dell’energia delle correnti marine e energia talassotermica grazie all’utilizzo di tecnologie all’avanguardia, migliorando le tecniche di stoccaggio, distribuzione e ottimizzazione delle fonti energetiche rinnovabili. Per ulteriori informazioni sul progetto GERRI si rimanda al sito del Ministero dell’ambiente e dell’energia della Repubblica francese: <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-projet-Reunion-2030-GERRI.html> (consultato il 21/05/2016).

³⁷⁵ La società EDA- *Electricidade dos Açores* è attiva nella produzione di energia idroelettrica, eolica, geotermica e termoelettrica, garantendo un servizio di produzione, distribuzione e commercializzazione di energia pulita in tutto l’arcipelago delle Azzorre. Per ulteriori informazioni si rimanda al sito dell’EDA: <http://www.eda.pt/EDA/Paginas/ProducaoEnergia.aspx> (consultato il 21/05/2016).

invitando le isole a partecipare al progetto “Island Pact”, cofinanziato dalla Commissione, che rappresenta un forum di discussione ed elaborazione di strategie energetiche per i territori insulari dell’Unione europea, al fine di ridurre del 20% le emissioni di CO² entro il 2020³⁷⁶.

Tra i “fattori endemici” di crescita su cui la Commissione intende puntare in vista del 2020 vi sono le piccole e medie imprese e le imprese sociali, «importanti motori di crescita inclusiva e di sviluppo», che tuttavia soffrono a causa di un limitato accesso ai «finanziamenti per lo sviluppo dell’impresa»³⁷⁷. A tal proposito la Commissione si è impegnata, dal 2008, ad agevolare l’accesso delle PMI e delle imprese sociali³⁷⁸ ai finanziamenti attraverso programmi specifici, finanziati dal FESR, come l’iniziativa JEREMIE che «promuove l’uso di strumenti di ingegneria finanziaria per migliorare l’accesso al credito per le PMI mediante i fondi strutturali»³⁷⁹. Scopo della strategia della Commissione è l’istituzione di «fondi di investimento locali in ogni RUP» per “rivitalizzare” i mercati dei capitali e incoraggiare gli investimenti regionali³⁸⁰. Quanto al settore dell’agricoltura, le RUP continuano a beneficiare del programma POSEI, aggiornato nel 2006³⁸¹, che continua a garantire un sistema di riduzione dei costi di approvvigionamento e sostegno alla produzione agricola delle RUP, inoltre la Commissione garantisce loro un ulteriore «trattamento specifico» nel quadro del Fondo europeo per lo sviluppo rurale, al fine di assicurare una «gestione sostenibile ed uno sviluppo territoriale equilibrato per le zone rurali»³⁸².

Quanto all’esigenza delle RUP di conseguire una maggiore integrazione nei mercati regionali, già presa in considerazione nella Comunicazione del 2008, la

³⁷⁶ Ulteriori informazioni riguardo l’Island Pact e i suoi obiettivi sono disponibili all’indirizzo: <http://www.islepact.eu/html/index.aspx?pageid=1001&langID=3> (consultato il 21/05/2016).

³⁷⁷ Cfr. Comunicazione della Commissione, del 20 Giugno 2012, “Regioni ultraperiferiche verso una partnership per la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva», *supra* nota 357, pp. 12-13.

³⁷⁸ Per quanto riguarda le imprese sociali l’obiettivo della Commissione è la creazione di un «contesto favorevole» alle imprese impegnate nel sociale. Per ovviare ai problemi di accesso al credito per le imprese sociali la Commissione ha proposto interventi specifici «a norma dei regolamenti FSE e FESR» fino al 2020. *Ivi*, p. 13

³⁷⁹ Il programma JEREMIE fa parte degli Strumenti di sostegno speciali della politica regionale UE cofinanziato dal FESR e dal FEI (fondo europeo per gli investimenti). Descrizione del programma disponibile sul sito della Commissione europea http://ec.europa.eu/regional_policy/it/funding/special-support-instruments/jeremie/ (consultato il 21/04/2016).

³⁸⁰ Cfr. Comunicazione della Commissione, del 20 Giugno 2012, [COM (2012) 287 def.], p. 12.

³⁸¹ Cfr. Regolamento (CE) n. 247/2006 del Consiglio, del 30 gennaio 2006, recante misure specifiche nel settore dell’agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell’Unione.

³⁸² Cfr. Comunicazione della Commissione, del 20 Giugno 2012, [COM (2012) 287 def.], pp. 9-10.

Commissione propone di migliorare la «cooperazione territoriale» con i Paesi vicini, attraverso lo stanziamento, fino al 30%, di sostegni da parte del FESR per il «finanziamento di progetti con Paesi e territori limitrofi»³⁸³.

Come ricordato in apertura del presente paragrafo, le caratteristiche specifiche delle RUP rappresentano una «riserva di potenziale ricchezza» e una inestimabile risorsa naturale per l'intera Unione europea. Tali territori costituiscono «oltre il 20% delle scogliere coralline e delle lagune mondiali» e sono popolati da un numero di specie animali e vegetali endemiche superiore rispetto a quello dell'Europa continentale³⁸⁴. Per tutelare la biodiversità delle RUP, un patrimonio biologico e naturale di straordinaria importanza, la Commissione ha lanciato nel 2011 l'iniziativa BEST³⁸⁵, un piano per la tutela della biodiversità e dei servizi ecosistemici nelle Regioni ultraperiferiche e nei Paesi e territori d'oltremare³⁸⁶. L'iniziativa BEST mira a promuovere la conservazione della biodiversità dei territori dell'Oltremare europeo e un utilizzo sostenibile dei servizi ecosistemici, prevedendo sistemi di adattamento e attenuazione dei cambiamenti climatici³⁸⁷.

Le due strategie d'azione che ispirano l'iniziativa BEST sono: la tutela e la conservazione delle zone protette, nonché la creazione di nuove riserve naturali, al fine di preservare i delicati ecosistemi delle RUP dai rischi ambientali, quali inquinamento e specie invasive, e incentivare l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali, il che comporta l'adozione di misure di adattamento ai cambiamenti climatici e la realizzazione di infrastrutture ecocompatibili³⁸⁸. La strategia per il 2020 punta a potenziare tale attività di ricerca e conservazione degli ecosistemi nelle Regioni ultraperiferiche attraverso un uso intelligente dei fondi strutturali, al fine di predisporre programmi di intervento e studi di settore specifici per ogni area geografica, come il progetto CARIPES dedicato alle aree marine protette dei

³⁸³ *Ivi*, p. 9.

³⁸⁴ *Ivi*, p. 4.

³⁸⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione, del 3 Maggio 2011, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: «la nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020», [COM(2011) 244 def.], p. 4

³⁸⁶ Per ulteriori approfondimenti in merito all'iniziativa BEST si rimanda al sito della Commissione europea: http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/best/index_en.htm (consultato il 21/05/2016).

³⁸⁷ Cfr. Comunicazione della Commissione, del 20 Giugno 2012, [COM (2012) 287 def.].

³⁸⁸ Cfr. SOLBES MIRA, P. (2011). *op. cit.*, p. 31 ss.

Caraibi per la tutela della flora e della fauna, o il progetto MIROMEN attivo nel monitoraggio delle migrazioni delle megattere a largo di Réunion³⁸⁹.

La ricchezza del patrimonio floristico e faunistico delle Regioni ultraperiferiche è però condizionata da determinate caratteristiche microclimatiche che ne permettono la sussistenza. Il cambiamento climatico in atto rappresenta la minaccia maggiore per i delicati equilibri ecosistemici delle RUP ed è da anni al centro delle politiche ambientali della Commissione per l'Oltremare³⁹⁰. Le RUP, per la loro particolare posizione geografica e la loro conformazione geofisica, si trovano ad essere costantemente esposte ai rischi derivanti dal cambiamento climatico, quali l'innalzamento progressivo del livello del mare, le tempeste tropicali e l'acidificazione degli oceani e per tali motivi si configurano come vere e proprie «*sentinels of climate change*»³⁹¹. L'obiettivo della Commissione in vista del 2020 è quello di «mitigare» le ripercussioni del cambiamento climatico e sviluppare tecniche di adattamento e «resilienza» delle RUP ai mutamenti ambientali, con l'obiettivo di instaurare un circolo ecologico virtuoso «in tutti i settori pertinenti» che renda le RUP isole ecosostenibili³⁹². Dal 30 novembre al 12 dicembre 2015 si è tenuta a Parigi la XXI Conferenza delle Parti dell'UNFCCC (COP 21), che ha riunito delegazioni provenienti da 196 Paesi per affrontare concretamente i rischi derivanti dal surriscaldamento globale e raggiungere un accordo sulla mitigazione dei cambiamenti climatici³⁹³. Il testo adottato dalla Conferenza prevede l'impegno, da parte degli Stati firmatari, a mantenere al di sotto dei due gradi celsius l'incremento delle temperature globali, il che comporterebbe, qualora dovesse entrare in vigore, la necessità di una riduzione progressiva delle emissioni di CO²

³⁸⁹ I programmi e le finalità progetti attivi nell'ambito dell'iniziativa BEST in tutte le Regioni ultraperiferiche sono disponibili sul sito della Commissione europea – “Ambiente”: http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/best/projects/current/index_en.htm (consultato il 22/05/2016).

³⁹⁰ Cfr. Comunicazione della Commissione, del 17 ottobre 2008, “Le regioni ultraperiferiche: un'opportunità per l'Europa”, *supra* nota 326, p. 7 ss. Cfr. Comunicato stampa della 2953esima sessione del Consiglio “Ambiente” del 25 Giugno 2009, disponibile su: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-190_fr.htm (consultato il 22/05/2016).

³⁹¹ Cfr. International Union for Conservation of Nature, “The islands at Paris COP21: at the frontline of climate change but the forefront of solutions”, 10 dicembre 2015, disponibile su: https://www.iucn.org/fr/propos/union/secretariat/bureaux/europe/intervenons/europe_outre_mer/?22275/The-islands-at-Paris-COP21-at-the-frontline-of-climate-change-but-the-forefront-of-solutions, (consultato il 22/05/2016).

³⁹² Cfr. Comunicazione della Commissione, del 20 Giugno 2012, [COM (2012) 287 def.], p. 15.

³⁹³ Il programma dettagliato della Conferenza di Parigi è disponibile sul sito ufficiale di COP21: <http://www.cop21paris.org/>, (consultato il 22/05/2016).

a partire dal 2020. Il testo della Conferenza di Parigi incoraggia le Parti, sulla base delle decisioni prese dalla Conferenza, a «intraprendere azioni efficaci contro i cambiamenti climatici, tra cui [...] azioni di adattamento e mitigazione, [per agevolare] lo sviluppo, la diffusione e il dispiegamento della tecnologia» per limitare i danni provocati dal surriscaldamento globale³⁹⁴. In occasione dell'inizio dei lavori della Conferenza di Parigi, i rappresentanti delle RUP francesi, si sono mobilitati organizzando incontri, dibattiti e tavoli di lavoro per mettere a punto diverse soluzioni specifiche al fine di ovviare ai problemi derivanti dal cambiamento climatico nei rispettivi territori. L'«*Agenda des solutions Outre-mer*» rappresenta infatti il tentativo, seppur parziale, di delineare un piano di soluzioni a livello locale che analizza gli impatti del cambiamento climatico nell'Oltremare europeo, propone soluzioni concrete per attenuare il cambiamento puntando su una «crescita verde» e incoraggia le RUP ad essere «avamposti dell'adattamento» fornendo spunti per sviluppare strategie innovative³⁹⁵.

In conclusione, le Regioni ultraperiferiche sono caratterizzate da un fragile equilibrio ecosistemico e da condizioni geomorfologiche spesso svantaggiose, malgrado ciò rappresentano un laboratorio a cielo aperto in cui sperimentare strategie e soluzioni innovative per contrastare gli effetti del cambiamento climatico. Tuttavia, nonostante l'impegno nella riduzione di emissioni e gli investimenti in energia ecosostenibile, alcuni cambiamenti sono inevitabili e sta alle RUP trovare la via dell'adattamento, ma, per usare le parole della Ministra francese dell'Oltremare Pau-Langevin, «*les Outre-mer sont des territoires avant-gardistes, réservoirs de savoirs et de savoir-faire pour penser l'adaptation*»³⁹⁶.

³⁹⁴ Cfr. art 11 § 1 dell'Accordo di Parigi (XXI Conferenza delle Parti dell'UNFCCC), testo disponibile sul sito del Ministero dell'Ambiente: <http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/cop21/ACCORDO%20DI%20PARIGI%20Traduzione%20non%20ufficiale.pdf>, (consultato il 22/05/2016).

³⁹⁵ Cfr. Ministère des Outre-mers, «COP21, Outre-mer et changements climatiques : vers un agenda des solutions», documenti disponibili su: <http://www.outre-mer.gouv.fr/?colloque-outre-mer-et-les-changements-climatiques-vers-un-agenda-des.html> (consultato il 22/05/2016).

³⁹⁶ PAU-LANGEVIN, G. (2015). *Les Outre-mers et les changement climatique : vers un agenda de solution*, in «Les Outre Mer & Les Changements Climatiques». Ministère des Outre-mer de la République française. disponibile su : http://www.outre-mer.gouv.fr/IMG/pdf/Editorial_GPL_Colloque_climat.pdf (consultato il 22/05/2016).

III. L'Associazione dei Paesi e territori d'oltremare all'Unione europea: la Decisione del Consiglio del 2013.

La parte IV del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, all'art. 198, stabilisce che: «gli Stati membri convengono di associare all'Unione i paesi e i territori non europei che mantengono con la Danimarca, la Francia, i Paesi Bassi e il Regno Unito delle relazioni particolari. [...] Scopo dell'associazione è di promuovere lo sviluppo economico e sociale dei paesi e territori e l'instaurazione di strette relazioni economiche tra essi e l'Unione nel suo insieme»³⁹⁷. Il rapporto che sussiste tra i PTOM e l'UE è definito “associazione” in quanto tali territori, non rientrando pienamente nel campo di applicazione *ratione loci* del diritto dell'UE, stabiliscono con quest'ultima una *partnership* in determinati settori di interesse reciproco, al fine di perseguire il livello di «sviluppo economico, sociale e culturale che essi attendono» attraverso «l'instaurazione di strette relazioni economiche tra essi e l'Unione nel suo insieme»³⁹⁸.

Gli obiettivi principali e le disposizioni di base di questa *partnership* sono definiti dalla Parte IV del TFUE, e consistono principalmente in: un regime di scambi commerciali maggiormente favorevole tra UE e PTOM³⁹⁹, misure di agevolazione doganale e tariffaria per le merci originarie dei PTOM, oltre a strumenti di carattere doganale o fiscale a disposizione di tali territori «che rispondano alle necessità del loro sviluppo»⁴⁰⁰. Tali obiettivi specifici rappresentano i punti chiave di cui il Consiglio deve tener conto nell'elaborare le «disposizioni relative alle modalità e alla procedura dell'associazione tra i paesi e territori e l'Unione»⁴⁰¹. Tali

³⁹⁷ Cfr. art. 198 § 1 del TFUE

³⁹⁸ Cfr. art. 198 § 2-3 del TFUE

³⁹⁹ Cfr. art. 199 § 1-2 del TFUE: (1) «Gli Stati membri applicano ai loro scambi commerciali con i paesi e territori il regime che si accordano tra di loro, in virtù dei trattati». (2) «Ciascun paese o territorio applica ai suoi scambi commerciali con gli Stati membri e gli altri paesi e territori il regime che applica allo Stato europeo con il quale mantiene relazioni particolari»

⁴⁰⁰ Cfr. art. 200 parr. 1-2-3 del TFUE: (1) «Le importazioni originarie dei paesi e territori beneficiano, al loro ingresso negli Stati membri, del divieto dei dazi doganali che interviene fra gli Stati membri conformemente alle disposizioni dei trattati». (2) «All'entrata in ciascun paese e territorio i dazi doganali gravanti sulle importazioni dagli Stati membri e dagli altri paesi e territori sono vietati conformemente alle disposizioni dell'articolo 30». (3) «Tuttavia, i paesi e territori possono riscuotere dei dazi doganali che rispondano alle necessità del loro sviluppo e ai bisogni della loro industrializzazione o dazi di carattere fiscale che abbiano per scopo di alimentare il loro bilancio. I dazi di cui al comma precedente non possono eccedere quelli gravanti sulle importazioni dei prodotti in provenienza dallo Stato membro con il quale ciascun paese o territorio mantiene relazioni particolari».

⁴⁰¹ Cfr. art. 203 del TFUE

disposizioni procedurali sono racchiuse nella Decisione del Consiglio del 2013, definita Decisione di associazione o Accordi di associazione e rappresenta la base normativa del partenariato tra UE e PTOM⁴⁰². A seguito della pubblicazione del Libro Verde del 2008, la Commissione, riflettendo sulle future relazioni tra l'Unione e i Paesi e territori d'oltremare, ha preso in considerazione, per la prima volta, la necessità di «adottare una nuova strategia nei confronti dei PTOM distinta dall'impostazione classica della cooperazione allo sviluppo»⁴⁰³. Tale strategia, delineata dalla Commissione un anno dopo, nel 2009, ha proposto di istituire un nuovo partenariato al fine di: migliorare la competitività dei PTOM in settori ad alto potenziale come l'innovazione tecnologica, la piccola e media imprenditoria e le buone pratiche in ambito amministrativo; potenziare la “resilienza” dei PTOM, mediante un rafforzamento della capacità di tenuta dei territori a fronte di shock economici, sfide ambientali e dipendenza energetica; promuovere la cooperazione territoriale e regionale rispetto all'UE e rispetto ai Paesi terzi⁴⁰⁴. In ottemperanza alla Comunicazione della Commissione del 2009, che ha altresì auspicato un cambio significativo nelle relazioni con i Paesi e territori, la Decisione emanata nel 2013 dal Consiglio ha portato a una modernizzazione del partenariato tra l'UE e i PTOM, “gettando le basi” per una cooperazione fondata sugli interessi reciproci⁴⁰⁵, in virtù dell'«appartenenza alla stessa famiglia europea»⁴⁰⁶. Nel quadro dell'attuale Decisione di Associazione, l'azione dell'UE si focalizza su due macroaree di intervento, ossia la cooperazione per lo sviluppo sostenibile dei PTOM e la cooperazione economica e commerciale.

La prima Parte della Decisione è dedicata alle finalità, agli obiettivi e ai principi che devono ispirare l'azione dell'Unione, tra cui il rafforzamento della competitività dei PTOM, la riduzione della «vulnerabilità economica ed ambientale» e la promozione della cooperazione con gli altri partner economici di area, secondo i principi di «trasparenza, sussidiarietà e ricerca dell'efficacia» e tenendo conto degli obiettivi di sviluppo economico, sociale e ambientale dei

⁴⁰² Decisione 2013/755/UE del Consiglio, del 25 novembre 2013, relativa all'associazione dei Paesi e territori d'oltremare all'Unione europea.

⁴⁰³ Libro verde della Commissione, del 25 Giugno 2008, “Le future relazioni tra l'UE e i paesi e territori d'oltremare”, [COM(2008) 383 def].

⁴⁰⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione del 6 Novembre 2009, “Elementi di un nuovo partenariato tra l'UE e i Paesi e territori d'oltremare (PTOM)”, COM(2009) 623 def.

⁴⁰⁵ Cfr. quinto considerando della Decisione 2013/755/UE del Consiglio, p. 1

⁴⁰⁶ *Ibidem*.

PTOM⁴⁰⁷. La cooperazione circa gli interessi reciproci di PTOM e UE si sviluppa in diversi settori ad alto potenziale: la *green economy*, la diversificazione delle economie locali, l'innovazione tecnologica e la creazione di *network* commerciali con i Paesi terzi. Tali obiettivi di sviluppo sono del tutto simili a quelli perseguiti dall'UE nelle Regioni ultraperiferiche. A tal proposito, Sutton sottolinea che «*a key reason for this degree of convergence between the Overseas Countries and Territories and Outermost Regions is that the arguments for assisting them are extremely similar: remoteness, insularity, smallness, climate and economic dependence*»⁴⁰⁸. Tuttavia, trattandosi di territori non integrati nell'Unione, le iniziative di sviluppo promosse dal Consiglio consistono principalmente in un «coordinamento tra i programmi di cooperazione sostenuti dai diversi strumenti finanziari dell'UE»⁴⁰⁹, tra cui le risorse messe a disposizione dall'11° Fondo europeo di sviluppo (FES), gli strumenti previsti dal bilancio generale dell'Unione e i fondi gestiti dalla Banca europea per gli investimenti (BEI)⁴¹⁰.

Relativamente alla cooperazione per lo sviluppo sostenibile, enunciata nella Parte seconda della Decisione di associazione, l'UE apre a una cooperazione con i PTOM sulle questioni ambientali e climatiche, offrendo la propria disponibilità a sostenere i piani strategici dei PTOM per un uso sostenibile delle risorse naturali, in particolare marine, allo scopo di mantenere «ecosistemi sani e resistenti, promuovendo le infrastrutture verdi», agevolando l'adattamento ai cambiamenti climatici e la conseguente riduzione degli effetti negativi in tali territori⁴¹¹. Inoltre, particolare importanza è dedicata alla gestione integrata degli affari marittimi. A tal proposito l'UE propone un'«intensificazione del dialogo sui temi di interesse comune» quali la sorveglianza marittima e la gestione responsabile della pesca, allo scopo di instaurare uno scambio permanente di informazioni sullo stato delle risorse biologiche marine nelle rispettive aree, unitamente a una durevole cooperazione nella lotta alla «pesca illegale non dichiarata e non regolamentata»⁴¹².

⁴⁰⁷ *Ivi*, art. 3, pp. 4-5

⁴⁰⁸ SUTTON, P. (2012). "The European Union and its Overseas Countries and Territories: the search for a new relationship", in P. CLEGG & D. KILLINGRAY (a cura di), *The Non-Independent Territories of the Caribbean and Pacific: Continuity or Change?*, London: Institute of Commonwealth Studies. p. 120

⁴⁰⁹ Cfr. art. 7 § 3 della Decisione 2013/755/UE del Consiglio, p. 5

⁴¹⁰ *Ivi*, art. 77, p. 22

⁴¹¹ *Ivi*, artt. 15-16, pp. 7-8

⁴¹² *Ivi*, artt. 18-20, pp. 8. Il Consiglio invita i PTOM ad «astenersi da misure o attività incompatibili con i principi dello sfruttamento sostenibile delle risorse ittiche», (cfr. art. 20).

La cooperazione tra UE e PTOM in materia di cambiamenti climatici punta anche a promuovere le iniziative locali di mitigazione degli effetti negativi derivanti dal *climate change*, così come la riduzione del rischio di catastrofi, incentivando il trasferimento di *know-how* «essenziali per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche» di tutela e protezione degli ecosistemi dai rischi ambientali.

Quanto alle difficoltà legate all'accessibilità dei Paesi e territori, l'Unione mira a «garantire ai PTOM un accesso più ampio alle reti di trasporto globali», cooperando altresì con gli investitori privati, al fine di sviluppare servizi di trasporto aereo e marittimo più moderni e adeguati alle realtà particolari dei territori e alle «esigenze di vita quotidiana dei cittadini e delle imprese⁴¹³. La strategia dell'UE punta principalmente a valorizzare i fattori di crescita endogena, concentrando parte della sua azione per lo sviluppo dei PTOM in settori quali la cultura, il trasferimento e lo scambio di conoscenze e la parità di accesso all'istruzione. Particolare attenzione è riservata ai giovani cittadini dei PTOM. L'UE, infatti, intende coinvolgere le giovani generazioni d'oltremare nelle iniziative riservate ai loro corrispettivi europei «al pari dei cittadini degli Stati membri»: dai programmi di mobilità a scopo di apprendimento all'inclusione nei programmi di formazione professionale, in forza dei diritti - derivanti dalla cittadinanza europea - che spettano ai cittadini dei PTOM che posseggano la nazionalità di uno Stato membro⁴¹⁴. Tale cooperazione prevede altresì la promozione dell'identità culturale dei Paesi e territori d'oltremare, la valorizzazione delle loro attività creative e la tutela del loro patrimonio culturale, attraverso iniziative propedeutiche all'instaurazione di scambi culturali e commerciali che permettano una maggiore integrazione culturale e identitaria tra UE e PTOM⁴¹⁵. Il Consiglio, nel solco della strada tracciata dalla Commissione nel 2008⁴¹⁶, ha inteso instaurare un partenariato che prevedesse una cooperazione in ambiti quali la sicurezza e il contrasto alle minacce globali, come la lotta contro la criminalità organizzata, la tratta di esseri umani, lo sfruttamento sessuale, la corruzione e il terrorismo internazionale. La vulnerabilità dei PTOM spesso deriva

⁴¹³ Cfr. artt- 26-30 della Decisione 2013/755/UE del Consiglio, pp. 10-11.

⁴¹⁴ *Ivi*, artt. 32-33, 50, pp. 11-12

⁴¹⁵ *Ivi*, artt. 36-39, pp. 12-13

⁴¹⁶ Cfr. Libro verde della Commissione, del 25 Giugno 2008, “Le future relazioni tra l'UE e i paesi e territori d'oltremare”, COM(2008) 383 def., p. 11.

anche dalla loro particolare sovraesposizione a rischi legati alla loro posizione geografica in aree particolarmente sensibili a fenomeni quali il riciclaggio o il traffico internazionale di esseri umani e di stupefacenti. L'azione dell'UE è finalizzata allo «sviluppo di strumenti di cooperazione giudiziaria e di polizia innovativi ed efficaci», per prevenire e contrastare tali minacce attraverso una adeguata assistenza tecnica, finanziaria e amministrativa di supporto ai PTOM⁴¹⁷. Il secondo “asse di intervento” su cui si basa l'azione dell'UE per lo sviluppo dei Paesi e territori d'oltremare è rappresentato dalla cooperazione economica e commerciale. L'Unione infatti intende «promuovere lo sviluppo economico e sociale dei PTOM instaurando strette relazioni economiche» con tali territori, per favorirne una «effettiva integrazione» nei mercati regionali e internazionali e incentivare tanto gli investimenti quanto gli scambi di beni e servizi⁴¹⁸. L'obiettivo del Consiglio è altresì quello di raggiungere nel lungo periodo una convergenza e un allineamento delle legislazioni locali dei PTOM con quella dell'UE «sul commercio e sulle questioni connesse»⁴¹⁹. Quanto al regime applicabile nei PTOM per lo scambio di beni, la Decisione stabilisce il libero accesso nel Mercato unico delle merci originarie dei PTOM «in esenzione dai dazi all'importazione» e dalle restrizioni quantitative in entrata, salvo eccezioni previste dalla stessa Decisione⁴²⁰. Ciononostante i PTOM si riservano di «mantenere o istituire» dazi doganali o restrizioni quantitative all'importazione di merci originarie dell'Unione «in considerazione del loro fabbisogno di sviluppo»⁴²¹. La facoltà dei PTOM di porre in essere misure quali dazi e contingentamenti alle importazioni nei confronti delle merci UE, trova il suo fondamento nell'art. 200 § 3 del TFUE che concede ai PTOM di «riscuotere dei dazi doganali che rispondano alle necessità del loro sviluppo e ai bisogni della loro industrializzazione o dazi di carattere fiscale che abbiano per scopo di alimentare il loro bilancio»⁴²². Tale disposizione avrebbe dunque l'effetto di produrre una condizione di “non reciprocità” tra UE e PTOM, a vantaggio di questi ultimi. Tuttavia il secondo capoverso dell'art. 200 § 3 aggiunge che i suddetti dazi «non possono eccedere

⁴¹⁷ Cfr. art. 40 della Decisione 2013/755/UE del Consiglio, pp. 14-15

⁴¹⁸ *Ibidem*, art. 42

⁴¹⁹ *Idem*

⁴²⁰ *Ivi*, art. 44 § 2, p. 14

⁴²¹ *Ivi*, art. 45, p. 15

⁴²² Cfr. art. 200 § 3 del TFUE

quelli gravanti sulle importazioni dei prodotti in provenienza dallo Stato membro con il quale ciascun Paese o territorio mantiene relazioni particolari»⁴²³.

La stessa Decisione, oltre a ribadire nell'art. 46 il divieto di qualunque tipo di discriminazione tra gli Stati membri dell'UE da parte dei PTOM, introduce una sorta di "clausola della nazione più favorita" circa gli scambi di servizi, nell'ambito delle attività economiche tra UE e PTOM⁴²⁴. A tal proposito infatti l'Unione, come si legge nella Decisione, si impegna a concedere alle «persone fisiche e giuridiche dei PTOM un trattamento non meno favorevole del trattamento più favorevole concesso ad analoghe persone fisiche e giuridiche di qualsiasi paese terzo con il quale l'Unione abbia concluso un accordo di integrazione economica»; di conseguenza anche i PTOM si impegnano a riservare all'UE un analogo trattamento⁴²⁵.

Tali disposizioni mirano ad aumentare la competitività dei PTOM, riservando a questi ultimi un "trattamento privilegiato" in materia commerciale e fiscale, al fine di agevolare la loro integrazione nel mercato europeo e nei mercati regionali, incrementare i rapporti commerciali e rafforzare le capacità dei singoli PTOM di attrarre investimenti⁴²⁶. Per tali ragioni l'UE intende realizzare una cooperazione commerciale e finanziaria che coinvolga il settore privato, che tuteli gli investitori e sostenga le PMI, investendo allo stesso tempo sulle capacità degli intermediari commerciali di fornire l'assistenza adeguata alle aziende dei PTOM impegnate nell'*export*⁴²⁷.

In conclusione, per ricordare quanto detto dalla Commissione europea nel Libro Verde del 2008, «i Paesi e territori d'oltremare non possono essere disgiunti dall'UE» dal momento che «in un certo senso sono parte dei suoi estremi confini».⁴²⁸ Per tali ragioni l'UE ha istituito, con la Decisione del 2013, un partenariato che rappresenta un importante passo avanti nelle relazioni tra UE e PTOM, offrendo loro un'opportunità di riavvicinamento a Bruxelles. La stessa Commissione ha definito il regime commerciale alla base della Decisione di

⁴²³ *Idem*

⁴²⁴ Cfr. art. 51 della Decisione 2013/755/UE del Consiglio, p. 16.

⁴²⁵ *Idem*

⁴²⁶ *Ivi*, art. 68 (a), p. 20

⁴²⁷ *Ibidem*, artt. 69-70.

⁴²⁸ Cfr. Libro verde della Commissione, del 25 Giugno 2008, Le future relazioni tra l'UE e i paesi e territori d'oltremare, COM(2008) 383 def., p. 6

associazione «uno dei più favorevoli mai concessi»⁴²⁹ dall'Unione Europea, a sottolineare quanto «*the OCT's have a unique position in Brussels, as they make up a peculiar category of colonial remnants maintaining a privileged position in the EU*»⁴³⁰. Non è ancora chiaro quale ruolo giocheranno i PTOM nelle loro future relazioni con l'Unione europea: se alcuni di loro seguiranno la via dell'integrazione percorsa da Mayotte, o se manterranno la loro posizione nel quadro dell'Associazione con l'UE. Ciò che risulta abbastanza chiaro è che, come dicono bene Hannibal *et al.*, «*for as long the OCT's remain tied to their metropolitan powers their relatively close relationship with the EU will be assured*»⁴³¹.

⁴²⁹ *Ivi*, p. 4

⁴³⁰ HANNIBAL, I., HOLST, K., PRAM GAD, U. & ADLER-NISSEN, R. (2013). "European Union: facilitating the OCT's in Brussels. In R. ADLER-NISSEN & U. PRAM GAD (a cura di), *European Integration and Postcolonial Sovereignty Games*. Oxford: Routledge.

⁴³¹ CLEGG, P. (2015). *The Commonwealth Caribbean and Europe: The end of the affair?*. In "The Round Table, Commonwealth Journal of International Affairs", 104(4), (429-440), p. 438.

CONCLUSIONI

Perché parlare di Regioni ultraperiferiche e di Paesi e territori d'oltremare? Perché troppo spesso il mondo dei confini estremi dell'Europa non viene adeguatamente tenuto in considerazione dal mondo accademico, dalla società civile europea e dalle stesse Istituzioni europee. La “periferia” evoca l'immagine di una realtà non solo lontana dal centro ma anche svantaggiata, poco sviluppata, bisognosa di solidarietà da parte del “centro”. Troppo spesso si tende a pensare alle Regioni ultraperiferiche e ai Paesi e territori d'oltremare come “ricettori netti” di aiuti allo sviluppo e assistenza finanziaria, senza apprezzare il singolare contributo che tali territori sono potenzialmente capaci di apportare all'Unione nel suo insieme. Il fine principale di tale elaborato è stato quello di evidenziare il cambiamento in atto delle relazioni tra l'UE, e i territori ultramarini europei, poiché, sebbene l'ultraperifericità costituisca un «fattore di svantaggio» per le Regioni ultraperiferiche, «per l'Unione ciò rappresenta l'esatto contrario: un'opportunità»⁴³².

Tanto le Regioni ultraperiferiche, quanto i Paesi e territori d'oltremare costituiscono gli “estremi confini europei” e grazie alla loro posizione periferica rappresentano i “presidi” dell'Europa nel mondo. L'analisi svolta nel presente elaborato ha dimostrato che tali territori, per quanto periferici, contribuiscono in modo importante a estendere l'area d'azione dell'UE nel mondo, configurandosi come vere e proprie piattaforme privilegiate per la diffusione dei principi di democrazia e dei valori costituzionali europei nelle diverse aree del pianeta; oltre a rappresentare basi strategiche di elevato potenziale per gli interessi dell'UE nei mercati internazionali. Dal punto di vista giuridico, è possibile affermare che il regime speciale di applicazione, definito dal Trattato di Lisbona, ha permesso alle RUP e ai PTOM di disporre di strumenti maggiormente adeguati per attuare le politiche dell'Unione in modo confacente alle proprie necessità di sviluppo, tenendo conto della loro “diversità”. Ne deriva che, nel caso dell'Oltremare, la

⁴³² Relazione del Parlamento europeo, del 17 febbraio 2014, “sull'ottimizzazione dello sviluppo potenziale delle Regioni ultraperiferiche mediante la creazione di sinergie tra i Fondi strutturali e gli altri programmi dell'Unione europea”. Commissione per lo sviluppo regionale. (Rel. Younous Omarjee) [A7-0121/2014], p. 17

flessibilità in materia di applicazione del diritto UE è un elemento imprescindibile. Se le Regioni ultraperiferiche fossero tenute ad applicare *in toto l'acquis*, certamente vi sarebbe una maggiore omogeneità in materia di applicazione del diritto *ratione loci*, ma non vi sarebbe né equità né proporzionalità in tale attuazione, rispetto alle condizioni particolari delle RUP. Se, in materia di condizioni di fornitura delle materie prime e di beni di consumo primari, le RUP non godessero delle agevolazioni previste dalle disposizioni speciali adottate dal Consiglio, ai sensi dell'art. 349 TFUE, e se non avessero diritto a beneficiare del Regime specifico di approvvigionamento, o di compensazione dei sovraccosti derivanti dall'isolamento previsti dai programmi POSEI, la sopravvivenza di tali territori sarebbe seriamente compromessa. Il regime derogatorio previsto per le RUP aderisce ai principi iscritti nei Trattati, quali «la promozione dello sviluppo armonioso» della Comunità nel suo insieme e il «miglioramento del tenore di vita» dei territori comunitari, ai sensi dell'art. 2 del Trattato CEE. Anche nel caso dei PTOM, come si è visto, gli Accordi di associazione hanno la funzione di coinvolgere tali territori in una più stretta cooperazione con l'UE che sia rispettosa della “diversità” dei singoli PTOM e anche della loro scelta di non entrare a far parte a pieno titolo dell'UE. A tal proposito, i casi di Mayotte e di Saint Barthélemy, ad esempio, hanno dimostrato come nell'Oltremare europeo non vi sia una reale convergenza di opinioni sull'UE: essa può certamente configurarsi come un polo attrattivo per alcuni territori che considerano positivamente l'integrazione europea; dall'altro la *full membership* comunitaria e l'applicazione dell'*acquis* possono apparire scelte “poco sostenibili” per altri territori, che preferiscono mantenere una relazione ambigua rispetto all'UE. Tuttavia, è possibile osservare come tale “diritto alla differenziazione”, in termini di applicazione *ratione loci* dell'*acquis*, trova un limite nel caso della cittadinanza europea, esaminato nel presente elaborato. La Parte II del TFUE è, infatti, applicabile *ratione personae* ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea; pertanto, l'accesso paritario ai diritti derivanti dalla cittadinanza europea, prescinde dalle differenze tra le diverse categorie giuridiche. La cittadinanza europea ha l'effetto di appianare le diversità tra RUP e PTOM, dal momento che tutti i cittadini europei, siano essi abitanti di Regioni ultraperiferiche o dei Paesi e territori d'oltremare, godono dei medesimi diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione e sono parte dello stesso *demos*

europeo. È interessante, dunque, notare, in seguito alla ricerche condotte in tale elaborato, come la relazione tra UE e territori ultramarini, relativamente all'applicazione del diritto europeo, sia costantemente caratterizzata da due tendenze: l'integrazione e la differenziazione. Sta ai territori stessi, dunque, trovare il giusto equilibrio tra queste due tendenze che massimizza il proprio benessere. Infatti, come dimostrato nel presente elaborato, i PTOM sono un caso emblematico del fenomeno di «*jurisdictional shopping*»⁴³³ che riguarda i territori ultramarini europei, ossia la valutazione del costo-opportunità dell'integrazione europea. Come si evolveranno in futuro le relazioni tra UE e PTOM non è ancora chiaro, ma l'Accordo di associazione del 2013 rappresenta indubbiamente un passo in avanti verso una forma di collaborazione più stretta e sinergica su temi di interesse reciproco, quali il commercio internazionale, la sicurezza marittima e la lotta ai traffici illegali. Bisogna considerare, infatti, che i PTOM sono territori molto piccoli e isolati, spesso situati in contesti regionali politicamente instabili; pertanto, la partnership con l'Unione europea appare come una scelta “preferibile”, il più delle volte, per la tutela dei propri interessi e per la propria prosperità. Parimenti, le Regioni ultraperiferiche rappresentano l'Europa alle porte dell'Africa e dell'America Latina, due continenti dall'incredibile potenziale economico e commerciale; l'UE infatti dovrà giocare bene le sue carte nei prossimi anni, coltivando solide e fruttuose *partnership* con i Paesi dell'area investendo sulle RUP quali vere e proprie “teste di ponte” nei mercati globali. RUP e PTOM rappresentano, inoltre, un prezioso patrimonio naturalistico, per la ricchezza dei loro ecosistemi terrestri e marini, nonché un vero e proprio laboratorio a cielo aperto per la sperimentazione di tecnologie energetiche verdi e tecniche innovative per la mitigazione degli effetti derivanti dal cambiamento climatico, che minaccia seriamente l'incolumità delle isole. Per di più, le RUP e i PTOM sono da considerarsi vere e proprie “isole di democrazia” in aree caratterizzate da deficit democratici: si pensi a Mayotte e alla sua contiguità con le isole Comore, viste dal popolo *mahorais* come una potenziale minaccia per la sua integrità; o al ruolo potenzialmente strategico delle RUP antillane nella diffusione dei valori

⁴³³ Cfr. BALDACCHINO, G. (2013). 4 *The micropolity sovereignty experience. Decolonizing but not disengaging*. in ADLER-NISSEN, R., & GAD, U. P. (Eds.). (2013). *European integration and postcolonial sovereignty games: the EU overseas countries and territories*. Routledge

democratici nel contesto caraibico, specie nei rapporti con Paesi come Cuba e il Venezuela⁴³⁴. Per tutte queste ragioni, come sottolinea il Parlamento europeo, «la politica commerciale, la politica estera e la politica di sviluppo dell’Unione non possono più considerare l’Oltremare come regioni di minore importanza per l’Unione»⁴³⁵.

Pertanto, alla luce dell’analisi svolta, è possibile arrivare alla conclusione che le Regioni ultraperiferiche e i Paesi e territori d’oltremare rappresentano territori ad alto valore aggiunto per l’intera UE, che contribuiscono a darle una dimensione globale ed extracontinentale. È necessario, dunque, che le Istituzioni europee siano sempre più consapevoli della ricchezza che tali territori possono offrire, ma è altrettanto essenziale che ogni ostacolo ad una “volontaria” integrazione politica, economica e culturale di tali territori nell’Unione, sia livellato. In conclusione di tale elaborato, dunque, è necessario rimarcare che la tutela della “diversità” è necessaria per favorire l’integrazione dei territori ultramarini europei nell’UE, ma la missione da cui dipenderà il futuro e la prosperità dell’Unione consisterà nella capacità di ripartire dalle sue periferie, di riportarle al “centro” e soprattutto «farle vincere»⁴³⁶.

⁴³⁴ Per ulteriori approfondimenti sugli indici di libertà dei Paesi latinoamericani si rimanda a <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016> (consultato il 02/06/2016)

⁴³⁵ Relazione del Parlamento europeo, del 17 febbraio 2014, “sull’ottimizzazione dello sviluppo potenziale delle Regioni ultraperiferiche mediante la creazione di sinergie tra i Fondi strutturali e gli altri programmi dell’Unione europea”. Commissione per lo sviluppo regionale. (Rel. Younous Omarjee) [A7-0121/2014], p. 17

⁴³⁶ *Ibidem*, p. 18.

BIBLIOGRAFIA

- ADLER-NISSEN, R., & GAD, U. P. (Eds.). *European integration and postcolonial sovereignty games: the EU overseas countries and territories*. Routledge
- BONNEY, N. and STUART, M. (2012), *The Commonwealth in the Twenty-first Century*. In "Political Insight", 3, pp. 26-29
- CLEGG, P. (2012). *Independence movements in the Caribbean: withering on the vine?*. In "Commonwealth & Comparative Politics", 50 (4), pp. 422-438
- CLEGG, P. (2012). *The non-independent territories of the Caribbean and Pacific: Continuity or change?*. Institute of Commonwealth Studies, University of London.
- CLEGG, P. (2015). *The Commonwealth Caribbean and Europe: The end of the affair?*. In "The Round Table, Commonwealth Journal of International Affairs", 104(4), pp. 429-440
- DE JONG, L., & KRUIJT, D. (2005). *Extended statehood in the Caribbean: Paradoxes of quasi colonialism, local autonomy and extended statehood in the USA, French, Dutch and British Caribbean.*, Rozenberg Publishers.
- DROZ, B. (2007). *Storia della decolonizzazione nel XX secolo*. Pearson Italia Spa
- FERGUSON, N. (2008). *Empire: The rise and demise of the British world order and the lessons for global power*. Basic books
- HANSEN, P. (2002). *European integration, European identity and the colonial connection*. In "European Journal of Social Theory", 5(4), pp. 483-498
- HANSEN, P., & JONSSON, S. (2012). *Imperial Origins of European Integration and the Case of Eurafrica: A Reply to Gary Marks' 'Europe and Its Empires'*. In "Journal of Common Market Studies", 50(6), 1028-1041.
- HOEFTE, R. (1996). *Thrust together: the Netherlands relationship with its Caribbean partners*. In "Journal of Interamerican Studies and World Affairs", 38(4), pp. 35-54.
- JENSEN, J. A. (2003). *Rapports: Denmark: The Position of Greenland and the Faroe Islands Within the Danish Realm*. In "European Public Law", 9(2) pp. 170-178
- KOCHENOV, D. (2009). *Substantive and procedural issues in the application of European law in the overseas possessions of European Union Member States*. In "Michigan State University College of Law Journal of International Law", 17(2), 2008-2009.
- KOCHENOV, D. (2010). *Puzzle of Citizenship and Territory in the EU: On European Rights Overseas, The*. In "Maastricht J. Eur. & Comp. L.", 17, pp. 230-251.

KOCHENOV, D. (2011). *Application of EU Law in the EU's Overseas Regions, Countries, and Territories after the Entry into Force of the Treaty of Lisbon, The*. In "Michigan State University College of Law International Law Review", 20, pp. 699-743.

KOCHENOV, D. (ed.), (2011). *EU law of the overseas: outermost regions, associated overseas countries and territories, territories sui generis*. (Vol. 77). , Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.

KOCHENOV, D. (2011). *A Real European Citizenship; A New Jurisdiction Test; A Novel Chapter in the Development of the Union in Europe*. In "Columbia Journal of European Law", 18(1), pp. 56-109.

KOSTAKOPOULOU, D. (2007). *European Union citizenship: writing the future*. In "European Law Journal", 13(5), pp. 623-646

KOSTAKOPOULOU, D. (2012). *Co-creating European Union citizenship: institutional process and crecive norms*. In "Cambridge yearbook of European legal studies", 15(1), pp. 255-282.

LANSBERGEN, A., & SHAW, J. (2010). *National membership models in a multilevel Europe*. In "International journal of constitutional law", 8(1), pp. 50-71.

LUCHAIRE, F. (2002). *L'outre-mer français aujourd'hui*. In "Revue française d'administration publique", (1), pp. 9-13

MACLELLAN, N.(1999) *The Noumea accord and Decolonisation in New Caledonia*. In "The Journal of Pacific History", 34:3, pp. 245-252

MCCELROY, J. L., & PEARCE, K. B. (2006). *The advantages of political affiliation: Dependent and independent small-island profiles*. In "The Round Table Commonwealth journal of International Affairs", 95, pp. 529-539.

MURRAY, F. (2012). *The European Union and Member State territories: A new legal framework under the EU Treaties*. Springer Science & Business Media.

ORAISON, A. (1983). *Quelques Reflexions Critiques sur la Conception Francaise du Droit des Peuples a Disposer d'Eux-Memes a la Lumiere du Differend Franco-Comorien sur l'Ile de Mayotte*. In "Revue Belge de Droit International", 17, pp. 655-698.

REVAUGER, J. P. (2002). *The Influence of Culture and of Institutional Factors in Social Policy: French Social Policy in Martinique*. In "Social Policy and Society", 1(04), pp. 285-292.

ROCHE, C. (2005). *Les collectivités territoriales et l'Union européenne*. In "Actualité juridique. Edition droit administratif", (24), pp. 1325-1333.

STRÅTH, B. (2002). *A European identity to the historical limits of a concept*. In "European Journal of Social Theory", 5(4), pp. 387-401.

VILLANI, U. (2013). *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea* (Vol. 1). Cacucci Editore Sas.

VITALIEN, C. (2002). *Les régions ultra-périphériques entre assimilation et différenciation*. In “Revue française d'administration publique”, (1), pp. 115-126

ZILLER, J. (2002). *L'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne*. In “Revue française d'administration publique”, (1), pp. 127-136

ZILLER, J. (2005). *L'Union européenne et l'outre-mer*, in “Pouvoirs” (2) 113, pp. 125-136

ZILLER, J. (2007). *European Union and the Territorial Scope of European Territories, The*. In “Victoria U. Wellington L. Rev.”, 38, pp. 51-63.

ZILLER, J. (2012). *Les États européens et les territoires ultra-marins placés sous leur souveraineté*. In “Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel”, vol.2 (N°35), pp. 169-186

FONTI GIURIDICHE

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione del 26 Maggio 2004: “Un partenariato più forte per le regioni ultraperiferiche”, [COM(2004) 343].

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione del 12 Settembre 2007: “Strategia per le regioni ultraperiferiche: realizzazioni e prospettive” [COM (2007) 507]

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione del 10 ottobre 2007: “sul futuro delle relazioni fra l'Unione europea e la Repubblica di Capo Verde” – [COM (2007) 641 def.].

COMMISSIONE EUROPEA, Libro verde, del 25 Giugno 2008: “Le future relazioni tra l'UE e i paesi e territori d'oltremare”, [COM(2008) 383 def].

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione del 17 ottobre 2008: “Le regioni ultraperiferiche: un'opportunità per l'Europa”, [COM (2008) 642 def.].

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione del 6 Novembre 2009: “Elementi di un nuovo partenariato tra l'UE e i Paesi e territori d'oltremare (PTOM)”, [COM(2009) 623 def].

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione, del 3 Maggio 2011: “la nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020”, [COM(2011) 244 def.]

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione del 20 Giugno 2012: “Regioni ultraperiferiche verso una partnership per la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva» [COM (2012) 287 def.].

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Decisione 89/687/CEE, del 22 dicembre 1989, che istituisce un programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità dei Dipartimenti francesi d'oltremare (POSEIDOM).

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Decisione 91/314/CEE, del 26 giugno 1991, che istituisce un programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità delle isole Canarie (POSEICAN)

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Decisione 91/315/CEE, del 26 giugno 1991, che istituisce un programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità di Madera e delle Azzorre (POSEIMA).

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Regolamento (CEE) n. 1911/91, del 26 Giugno 1991, relativo all'applicazione delle disposizioni del diritto comunitario alle isole Canarie.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Regolamento (CE) n. 247/2006, del 30 gennaio 2006, recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Decisione 2013/755/EU, del 25 Novembre 2013 sull'associazione dei Paesi e territori d'oltremare con l'Unione europea ('Overseas Association Decision').

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Decisione 2014/137/UE, del 14 Marzo 2014 "sulle relazioni fra l'Unione europea, da un lato, e la Groenlandia e il Regno di Danimarca dall'altro".

CONSIGLIO EUROPEO, Decisione 2010/718/UE, del 29 ottobre 2010, che modifica lo status, nei confronti dell'Unione europea, dell'isola di Saint-Barthélemy

CONSIGLIO EUROPEO, Decisione 2012/419/EU, del 11 Luglio 2012 che modifica lo status, nei confronti dell'Unione europea, di Mayotte

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, sentenza del 10 Ottobre 1978 , Causa 148/77, *Hansen Jun. & O.C. Balle GmbH & Co e Hauptzollamt (ufficio delle dogane) di Flensburg*

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, sentenza del 20 Febbraio 2011, Causa 192/99, *The Queen e Secretary of State for the Home Department ex parte Manjit Kaur*

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, sentenza del 12 settembre 2006, Causa 300/04, *M. G. Eman e O. B. Sevinger c. College van burgemeester en wethouders van Den Haag*

GOVERNMENT OF GREENLAND, Greenland Self-Government Act, Act no. 473 of 12.06.2009

PARLAMENTO EUROPEO & CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Regolamento (CE) n. 450/2008, del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato).

KINGDOM OF DENMARK, Home Rule Act, Act. no. 577 of 29 November 1978

KONINKRIJK DER NEDERLANDEN, Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (Costituzione dei Paesi Bassi), 24.08.1815

KONINKRIJK DER NEDERLANDEN, Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Statuto del Regno), 15.12.1954

PARLAMENTO EUROPEO, Relazione del 18 Aprile 2012, “sul ruolo della politica di coesione nelle regioni ultraperiferiche dell'Unione europea nel contesto della strategia "Europa 2020", [2011/2195(INI)]

PARLAMENTO EUROPEO, Relazione del 17 febbraio 2014, “sull’ottimizzazione dello sviluppo potenziale delle Regioni ultraperiferiche mediante la creazione di sinergie tra i Fondi strutturali e gli altri programmi dell’Unione europea”. Commissione per lo sviluppo regionale. [A7-0121/2014]

REPUBLIQUE FRANÇAISE, Constitution de la République française, du 4.10.1958

REPUBLIQUE FRANÇAISE, Loi relative à l'organisation de Mayotte, n°76-1212, du 24.12.1976

REPUBLIQUE FRANÇAISE, Accord sur la Nouvelle-Calédonie, (Accords de Nouméa), JORF n°121, du 27.05.1998

REPUBLIQUE FRANÇAISE, Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, n° 99-209 du 19.03.1999

REPUBLIQUE FRANÇAISE, Décision du Conseil Constitutionnel, sur la Loi d'orientation pour l'outre-mer, n° 2000-435 DC, 7.12.2000

REPUBLIQUE FRANÇAISE, Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, n° 2003-276, du 28.08.2003.

REPUBLIQUE FRANÇAISE, Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, n° 2007-223 du 21.02.2007

REPUBLIQUE FRANÇAISE, Loi organique relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte, n° 2009-969, du 03.08.2009

UNIONE EUROPEA, Trattato che istituisce la Comunità economica europea (1957).

UNIONE EUROPEA, Trattato di adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito del 1972, GU L 73, 27.3.1972

UNIONE EUROPEA, nuova dichiarazione del governo del regno unito di gran Bretagna e Irlanda del Nord relativa alla definizione del termine "cittadini" del 1983, GU C 23, 28.1.1983

UNIONE EUROPEA, Trattato di adesione della Spagna e del Portogallo del 1985, GU L 302, 15.11.1985

UNIONE EUROPEA, Atto unico europeo del 1 luglio 1987, GU L 169, 29.6.1987

UNIONE EUROPEA, Trattato che istituisce la Comunità europea (versione consolidata 1992), GU C 224, 31.8.1992

UNIONE EUROPEA, Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonu il 23 giugno 2000 [2000/483/CE]

UNIONE EUROPEA, Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, GU C 306 del 17.12.2007

UNIONE EUROPEA, Trattato sull'Unione europea (versione consolidata 2012), GU C 326 del 26.10.2012.

UNIONE EUROPEA, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata 2012), GU C 326, 26.10.2012.

UNIONE EUROPEA, Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonu il 23 giugno 2000, GU L 317 del 15.12.2000

UNITED KINGDOM, British Overseas Territories Act, 26.02.2002

UNITED KINGDOM, Declaration on nationality for EC purposes, OJ No. C 23, 28.1.1983

SITOGRAFIA

CIA WORLD FACTBOOK, *Dati relativi alla popolazione dei Paesi e territori d'oltremare*

COLLECTIVITE DE SAINT MARTIN. (2012). *Discours du President Conference des Rup M. Richardson 2-3 Juillet 2012*. 9/07/2012.

COMMISSIONE EUROPEA, *Operational Programme ERDF-ESF Guadeloupe et St Martin Etat 2014-2020*, Regional Policy – InfoRegio.

COMMISSIONE EUROPEA, *Infrastructure - TEN-T - Connecting Europe, What do we want to achieve ?*

COMMISSIONE EUROPEA, Funding opportunities - “Connecting Europe Facility”.

COMMISSIONE EUROPEA, Sustainable energy pact for island – *the Island Pact*.

COMMISSIONE EUROPEA, progetto “JEREMIE”: Risorse europee comuni per le micro, le piccole e le medie imprese, Politica regionale – InfoRegio.

COMMISSIONE EUROPEA, EU biodiversity policy, *BEST Initiative*.

COMMISSIONE EUROPEA (2009), Comunicato stampa della 2953esima sessione del Consiglio “Ambiente” del 25 Giugno 2009.

CONFERENZA DELLE PARTI DELL'UNFCCC , COP21, Parigi 30/11/2015-12/12/2015.

CONFERENZA DELLE PARTI DELL'UNFCCC (2015), *Accordo di Parigi*.

DIZIONARI GARZANTI LINGUISTICA, dizionario della lingua italiana.

GOVERNMENT OF GREENLAND, *Percentuali di voto al referendum in favore del Greenland Home Rule*, del 01.05.1979.

EESC - EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, (2013). *EU's Outermost regions*. EESC Position Paper.

FREEDOM HOUSE (2016). «Freedom in the world index».

GOVERNMENT OF ARUBA, *Governance & administration of Aruba in the Kingdom of Netherlands*.

GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM, *Types of British Nationality*.

IAC - INSTITUTO DE ASTROFISICA DE CANARIAS, *Proyectos, Fondos FEDER- FSE*.

INDEX MUNDI, (2010), *Geography of Mayotte*.

IUCN- INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, *The islands at Paris COP21: at the frontline of climate change but the forefront of solutions*, 10 dicembre 2015.

KOCHENOV, D. (2009). *The Impact of European Citizenship on the Association of the Overseas Countries and Territories with the European Community*. pp. 239-256 Da: SSRN 1431961.

LETCHIMY, S. (2013). *L'art. 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne: Contribution à l'application du cadre derogatoire au service d'un projet global de développement des régions ultrapériphériques*. Rapport au Premier ministre de la République française, M. Jean-Marc Ayrault.

MALOSSE, H. (2013) *EU's Outermost regions*. In "EESC Position Paper".

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, L'ÉNERGIE ET DE LA MER & MINISTERE DE L'INTERIEUR DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE, (2011), *Livre Bleu sud océan Indien*.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ENERGIE ET DE LA MER DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE, *Le projet Réunion 2030 – GERRI*, 8/12/2009.

MINISTERE DES OUTRE-MERS DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE, *Les collectivités de l'article 73 de la Constitution*.

MINISTERE DES OUTRE-MERS DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE (2015), *COP21, Outre-mer et changements climatiques : vers un agenda des solutions*.

MINISTERE DES OUTRE-MERS DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE (2016), *Présentation*, sez. «Mayotte».

MINISTERE DES OUTRE-MERS DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE, (2016). *Découvrir les Outre-mers*, sez. «Saint Martin» e «Saint Barthélemy».

MINISTRY OF JUSTICE OF THE UNITED KINGDOM (2013), *Fact sheet on the UK's relationship with the Crown Dependencies*.

MITTERAND, F. (1954) *Discours à l'Assemblée Nationale du 12 novembre 1954 autour de la guerre d'Algérie : 1954 – 1962*.

MONTI, M. (2010). *Una nuova strategia per il Mercato unico. Al servizio dell'economia e della società europea*. Rapporto al Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso, 9. In “Dipartimento per le politiche europee – Presidenza del Consiglio dei ministri della Repubblica italiana”.

ORCIER, P. (2010). *Mayotte et sa première fête de l'Europe*. In “Nouvelle Europe”, 2 Giugno.

PAU-LANGEVIN, G. (2015). *Les Outre-mers et les changement climatique : vers un agenda de solution*, in «Les Outre Mer & Les Changements Climatiques». Ministère des Outre-mer de la République française.

PENCHARD, M. (2011) *Déclaration de Mme Marie-Luce Penchard, Ministre chargée de l'outre-mer, sur le lancement de l'année des Outre-mers, à l'Assemblée nationale le 2 février 2011*.

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE, (2014), *Discours du président François Hollande à Dzaoudzi, Mayotte, 28 Agosto 2014*.

PRIVY COUNCIL OFFICE OF THE BRITISH MONARCH, *Channel Island*.

REGIONS ULTRAPERIPHERIQUES EUROPEENNES, (2009), *Mémorandum conjoint des Régions ultrapériphériques : “les Rup à l'horizon 2020 ”*, 14/10/2009.

REPUBLIQUE FRANÇAISE & UNION EUROPEENNE, (2014), *Les fonds européens à Mayotte 2014-2020*, in “l'Europe s'engage a Mayotte”.

SENAT DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE (2010) *Communication de M. Jean Bizet et audition de M. Michel Magras, sénateur de Saint-Barthélemy Modification du statut de Saint-Barthélemy*. Réunion du 13 octobre 2010. Examen dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution du Projet de décision du Conseil européen relative à la modification du statut européen de l'île de Saint-Barthélemy.

SERVICE-PUBLIQUE.FR, Site officiel de l'administration française, *Voyage en outre-mer : de quel visa a besoin un étranger non européen ?*, 09/04/2015.

SOCIETÀ EDA- *Electricidade dos Açores*, sito ufficiale.

SOLBES MIRA, P. (2011). *les Régions ultrapériphériques européennes dans le Marché unique: le rayonnement de l'UE dans le monde*. Rapport au Membre de la Commission européenne Michel Barnier.

STATES OF JERSEY, *Profile of Jersey - Historical and geographical background*.

THE COMMONWEALTH, *Member countries*.

THE CONSTITUTION SOCIETY (2016), *What is the british constitution? in detail*.

TRECCANI, Enciclopedia online, Istituto dell'Enciclopedia Italiana

UNIONE EUROPEA & REGION REUNION (2014), *Un guichet unique, une équipe dédiée pour assister les entreprises, les EPCI, les porteurs de projets*, Dossier de presse, présentation des assistants FEDER, 28/07/2014.

Dipartimento di Scienze Politiche
Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali
Cattedra di Diritto Pubblico Comparato

Le Regioni ultraperiferiche e i Paesi e territori d'oltremare
nello spazio giuridico dell'Unione europea.
Profili giuridici comparati e prospettive di sviluppo

RELATORE

Chiar.ma Prof.ssa Carmela Decaro

CANDIDATO

Raffaele Giurleo

Matr. 626442

CORRELATORE

Chiar.mo Prof. Francesco Cherubini

ANNO ACCADEMICO 2015/2016

Sommario

Introduzione	3
1. Lo status giuridico delle Regioni ultraperiferiche e dei Paesi e territori d'oltremare dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.....	7
1.1 Le Regioni ultraperiferiche	7
1.2 I Paesi e territori d'oltremare	14
1.3 L'Unione europea e l'applicabilità oltremare del diritto UE	30
2. L'Oltremare europeo tra costituzionalismo e identità	40
2.1 RUP e PTOM avamposti dell'Unione europea nel mondo: eredità postcoloniale e costituzionalismo fluido europeo	40
2.2 L'integrazione europea tra forze centripete e centrifughe: il caso di Mayotte, Saint Martin e Saint Barthélemy	48
2.3 La cittadinanza europea nell'Oltremare	57
3. Le Regioni ultraperiferiche e i Paesi e territori d'oltremare nel Mercato europeo.....	69
3.1 L'ultraperifericità nel Mercato unico europeo: le peculiarità del “modello RUP” e le strategie dell'UE per lo sviluppo dell'Oltremare europeo	69
3.2 Le Regioni ultraperiferiche verso “Europa 2020”	80
3.3 L'Associazione dei Paesi e territori d'oltremare all'Unione europea: la Decisione del Consiglio del 2013	90
Conclusione.....	97
Bibliografia	101
Sitografia.....	106

RIASSUNTO

L'Unione europea trascende i confini dell'Europa geografica. Se si volessero tracciare le "linee di frontiera" dell'UE, infatti, non basterebbe limitarsi a includere i soli territori continentali degli Stati membri. Un discreto numero di questi, infatti, comprende territori oltremarini, regioni insulari o continentali, lontani migliaia di chilometri dal "territorio metropolitano" europeo. Si pensi alla *France d'outre-mer* o ai *British Overseas Territories*, all'*Ultramar* spagnolo e portoghese, piuttosto che a quello olandese o danese: tutti territori che si situano al di fuori dello Stato centrale, legati a quest'ultimo da vincoli giuridici più o meno intensi, sebbene divisi geofisicamente dal mare. Individuare il grado di integrazione di questi territori con lo Stato di cui fanno parte o da cui dipendono è fondamentale per comprendere il ruolo e la posizione che ricoprono nel rapporto con l'Unione europea. L'analisi dei Trattati, delle fonti storiche e degli atti dell'Unione condotta nel presente elaborato ha la funzione di illustrare le caratteristiche e le differenze che contraddistinguono le due categorie giuridiche all'interno delle quali si collocano i diversi tipi di territori oltremarini europei, ossia le Regioni ultraperiferiche (RUP) e i Paesi e territori d'oltremare (PTOM). Queste due categorie, infatti, rappresentano un chiaro indicatore del grado di integrazione costituzionale dei suddetti territori con lo Stato e dell'intensità del vincolo giuridico con l'Unione, in merito all'applicazione del diritto dell'UE. RUP e PTOM si configurano come gli "estremi confini europei" e grazie alla loro posizione periferica rappresentano veri e propri "presidi" dell'Europa nel mondo. Pertanto, le domande alle quali tale elaborato intende rispondere sono: che tipo di relazione intercorre tra i territori oltremarini degli Stati membri e l'Unione europea? Qual è la loro posizione all'interno dello spazio giuridico dell'Unione europea? Quanto ha influito l'esperienza coloniale degli Stati europei sul processo di formazione dell'identità europea in tali entità territoriali? Tali territori rappresentano un'opportunità per l'Europa? Lo scopo generale del presente elaborato è quello di provare a dare delle risposte a tali domande, attraverso una analisi tematica condotta nei tre capitoli, e offrire spunti di riflessione sul futuro delle relazioni tra l'UE e i territori oltremarini in vista del 2020, tenendo conto del loro elevato potenziale.

Infatti, il fine perseguito nel primo capitolo è quello di operare una "categorizzazione" dell'Oltremare europeo, partendo da un'analisi del *background* storico e costituzionale

dei diversi territori per giustificare le differenti posizioni delle RUP e dei PTOM in seno all'UE esaminandone le caratteristiche e le differenze che contraddistinguono i due diversi status giuridici all'interno dei Trattati. Il secondo capitolo è finalizzato a dimostrare come il “costituzionalismo fluido” europeo, capace di oltrepassare i porosi confini dell'UE, si sia realizzato in realtà culturalmente e tradizionalmente non europee e abbia trasformato tali territori isolati in veri e propri avamposti dell'Unione nel mondo. Inoltre, oggetto del terzo capitolo del presente elaborato è l'analisi delle strategie di sviluppo promosse dall'UE per la crescita, l'integrazione e il potenziamento delle Regioni ultraperiferiche e dei Paesi e territori d'oltremare nell'ambito del Mercato unico europeo al fine di dimostrare l'intento e le capacità dell'UE di “capitalizzare” sulle specificità di tali territori.

Nello specifico, il primo capitolo esamina da vicino le due differenti categorie giuridiche, dal punto di vista del diritto dell'UE, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Le Regioni ultraperiferiche sono regioni situate in aree del globo lontane dall'Europa, caratterizzate da fattori ambientali e geoeconomici peculiari quali l'isolamento, l'insularità, la superficie esigua o la dipendenza economica da determinati prodotti. Tali regioni sono fortemente integrate nel rispettivo Stato europeo di riferimento e sono parte integrante dell'Unione europea. Il diritto dell'UE è applicabile pienamente a tali RUP; tuttavia, date le loro caratteristiche geofisiche e geoeconomiche svantaggiose, l'art. 349 del TFUE prevede misure derogatorie circa l'applicazione dell'*acquis*. I Paesi e territori d'oltremare, per contro, non fanno parte dell'UE ma intrattengono una particolare relazione con l'Unione, definita “associazione”, ai sensi della Parte IV del TFUE. L'art. 52 del TUE letto in combinato disposto con gli artt. 349 e 355 e la parte IV del TFUE (relativa all'associazione dei PTOM) permette di delineare altresì le modalità con cui il diritto dell'UE si applica alle diverse fattispecie giuridiche, al fine di consentire una attuazione rispettosa dell'*acquis* alle caratteristiche geografiche ed economiche di tali entità territoriali, interessate da diversi svantaggi spesso di natura esogena. Grazie allo studio delle fonti e dei profili costituzionali delle diverse fattispecie giuridiche, condotto nel primo capitolo, è possibile affermare che il regime speciale di applicazione definito dal Trattato di Lisbona ha permesso alle RUP e ai PTOM di disporre di strumenti maggiormente adeguati per attuare le politiche dell'Unione in modo confacente alle proprie necessità di sviluppo, tenendo conto della loro “diversità”. Le note storiche relative alle singole entità territoriali e i casi di giurisprudenza della Corte di giustizia

dell'UE esaminati, offrono importanti spunti di riflessione per comprendere meglio la posizione ricoperta da tali territori nello spazio europeo e confermano il rinnovato interesse dell'UE nella tutela giuridica di tali entità territoriali.

Di fondamentale importanza è stato, inoltre, il ruolo del fenomeno coloniale nel processo di formazione dell'identità europea dell'oltremare. Come si evidenzia nel secondo capitolo, gli Stati europei sono stati veri e propri “vettori dei valori comuni europei” contribuendo alla formazione di una coscienza civica europea in territori lontani dall'Europa centrale. Lo studio del fenomeno coloniale europeo, oggetto del secondo capitolo, permette di osservare altresì come il costituzionalismo europeo, grazie alla sua capacità di “valicare i confini del Vecchio Continente”, si è invero in tali territori oltremarini, permeandone la società civile e le istituzioni. Tuttavia, nonostante l'adesione ai comuni valori europei, l'Unione europea è una realtà connotata da eterogeneità e dinamismo, da un lato essa può rappresentare un polo attrattivo per quei territori che considerano l'integrazione europea un assoluto interesse; dall'altro può rappresentare una scelta ‘troppo onerosa’ per altri territori meno disposti ad applicare *in toto* l'articolato normativo dell'*acquis communautaire*. Infatti, a causa della sua dimensione intercontinentale, l'UE è spesso interessata da forze centripete e centrifughe tali da ingenerare cambiamenti di status tra i suoi territori oltremarini. Nello specifico, i territori di Mayotte, Saint Martin e Saint Barthélemy sono la dimostrazione di tale dinamismo che caratterizza il rapporto tra UE e Oltremare. Nel presente elaborato, infatti, vengono esaminate a fondo le ragioni storiche e politiche che hanno determinato da un lato il progressivo avvicinamento di Mayotte e Saint Martin a Bruxelles, dall'altro i motivi che hanno spinto Saint Bartélemy ad “allentare” il suo vincolo con l'UE. Tuttavia, per quanto variegato e multiforme, l'Oltremare è accomunato dall'elemento della cittadinanza europea. Quest'ultima, infatti, rappresenta il “comune denominatore” dei vari territori oltremarini. Per la sua natura “derivata” e “ancillare”, la cittadinanza europea si aggiunge alla cittadinanza dello Stato Membro e non si sostituisce ad essa. Pertanto, in riferimento alle sentenze *Manijt Kaur* e *Eman &Sevinger* della CGUE, la conclusione a cui è possibile arrivare è che la cittadinanza europea ha, di fatto, l'effetto di appianare le differenze tra RUP e PTOM, dal momento che tutti i cittadini europei, siano essi abitanti di Regioni ultraperiferiche o dei Paesi e territori d'oltremare, godono dei medesimi diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione e sono parte dello stesso *demos* europeo.

Le Regioni ultraperiferiche e i Paesi e territori d'oltremare, in quanto “estremi confini” dell'Europa, costituiscono gli “avamposti strategici dell'UE nel mondo”. Nonostante gli svantaggi derivanti da fattori ambientali, dalla loro conformazione geofisica e dall'isolamento le RUP e i PTOM rappresentano un'opportunità per l'intera Unione europea. Per il loro prezioso patrimonio naturalistico, per la ricchezza dei loro ecosistemi terrestri e marini, tali territori rappresentano un vero e proprio laboratorio a cielo aperto per la sperimentazione di tecnologie energetiche verdi e tecniche innovative per la mitigazione degli effetti derivanti dal cambiamento climatico, che minaccia costantemente l'incolumità delle isole. Il terzo capitolo analizza le strategie approntate, dal 2004 al 2016, dalla Commissione europea per sostenere le necessità di sviluppo dei diversi territori, nonché i risultati ottenuti. Gli obiettivi principali al centro dei piani d'azione dell'UE per lo sviluppo dell'Oltremare sono: promuovere una crescita sostenibile e inclusiva in tali territori, migliorandone l'accessibilità al Mercato unico; stimolare la competitività di RUP e PTOM in ambito commerciale attraverso una diversificazione delle loro economie; e rafforzare l'integrazione regionale di tali territori nelle diverse aree del pianeta. Fondamentale è il ruolo giocato da RUP e PTOM nei diversi punti del globo in cui si trovano; il fine ultimo delle strategie di sviluppo promosse dall'UE è, infatti, l'instaurazione di fruttuose *partnership* con i Paesi dell'area ACP grazie all'intermediazione delle RUP e dei PTOM. I programmi operazionali europei per l'attenuazione degli svantaggi derivanti dall'isolamento e dall'insularità (programmi POSEI) e le diverse strategie promosse dalla Commissione dimostrano l'attenzione particolare che l'UE, dal 1958 (anno del primo programma POSEI), sta riservando alle Regioni ultraperiferiche, riconoscendo l'elevato valore aggiunto di tali regioni che si configurano quali veri e propri territori-opportunità per il commercio mondiale, la ricerca biotecnologica e oceanografica, l'osservazione astrofisica e la sperimentazione di tecnologie energetiche ecosostenibili. Le RUP rappresentano le “teste di ponte” dell'UE nei mercati globali, per la loro posizione geostrategica. I risultati ottenuti e le strategie messe in atto dimostrano come valorizzando le risorse delle RUP, stimolando l'imprenditoria sostenibile locale, mettendo a loro disposizione gli strumenti necessari per la mitigazione dei rischi di natura ambientale e rafforzandone la “resilienza” davanti ai cambiamenti climatici è possibile far ripartire l'economia delle Regioni ultraperiferiche e trasformarle in “motori” per lo sviluppo regionale. In questo solco anche gli Accordi di associazione UE-PTOM hanno lo scopo di favorire un “*rapprochement*” di tali entità territoriali

dipendenti dagli Stati membri con l'Unione, in virtù dei valori comuni europei. L'indagine e lo studio dei documenti programmatici, oggetto del terzo capitolo, mostra, infatti, come l'UE intenda rendere più elastici i propri confini, investendo non solo sulle RUP (territori europei a pieno titolo), ma soprattutto sui PTOM, offrendo loro la sua disponibilità a cooperare in numerosi campi di interesse reciproco quali il commercio internazionale, la sicurezza marittima e la lotta ai traffici illegali; garantendo loro l'eleggibilità al FSE e a strumenti finanziari per la diversificazione delle loro economie e lo sviluppo dei settori produttivi locali.

In ultima istanza, la ricerca proposta da tale elaborato e l'analisi condotta nei diversi capitoli mostra come le RUP e i PTOM, sebbene costituiscano "le estremità" del "corpo" europeo, svolgono una funzione "centrale" per l'intera Unione europea, configurandosi come piattaforme privilegiate per la diffusione dei principi di democrazia e dei valori costituzionali europei nelle diverse aree del pianeta, soprattutto nelle relazioni tra UE e paesi latinoamericani e africani, concorrendo a dare all'UE una dimensione globale ed extracontinentale. Inoltre RUP e PTOM rappresentano basi strategiche non trascurabili per gli interessi dell'UE in materia di commercio internazionale, permettendo all'UE di partecipare attivamente ai principali mercati mondiali. È interessante, a questo punto, riflettere sul ruolo che giocheranno in futuro le Regioni ultraperiferiche, in vista del 2020, e i Paesi e territori d'oltremare, nel quadro dell'Associazione del 2013 con l'UE. È necessario dunque che le Istituzioni europee siano sempre più consapevoli della ricchezza che tali territori possono offrire, ma è altrettanto essenziale che ogni ostacolo all'integrazione politica, economica e culturale di tali territori nell'Unione, sia livellato. Pertanto, è possibile, in conclusione, affermare che la tutela della "diversità" è certamente necessaria per favorire l'integrazione dei territori oltremarini europei nell'UE, ma la missione da cui dipenderà il futuro e la prosperità dell'Unione consisterà nella capacità di ripartire dalle sue periferie, di riportarle al "centro" e soprattutto «farle vincere»¹.

¹ Relazione del Parlamento europeo, del 17 febbraio 2014, "sull'ottimizzazione dello sviluppo potenziale delle Regioni ultraperiferiche mediante la creazione di sinergie tra i Fondi strutturali e gli altri programmi dell'Unione europea". Commissione per lo sviluppo regionale. (Rel. Younous Omarjee) [A7-0121/2014], p. 17

BIBLIOGRAFIA

- ADLER-NISSEN, R., & GAD, U. P. (Eds.). *European integration and postcolonial sovereignty games: the EU overseas countries and territories*. Routledge
- BONNEY, N. and STUART, M. (2012), *The Commonwealth in the Twenty-first Century*. In "Political Insight", 3, pp. 26-29
- CLEGG, P. (2012). *Independence movements in the Caribbean: withering on the vine?*. In "Commonwealth & Comparative Politics", 50 (4), pp. 422-438
- CLEGG, P. (2012). *The non-independent territories of the Caribbean and Pacific: Continuity or change?*. Institute of Commonwealth Studies, University of London.
- CLEGG, P. (2015). *The Commonwealth Caribbean and Europe: The end of the affair?*. In "The Round Table, Commonwealth Journal of International Affairs", 104(4), pp. 429-440
- DE JONG, L., & KRUIJT, D. (2005). *Extended statehood in the Caribbean: Paradoxes of quasi colonialism, local autonomy and extended statehood in the USA, French, Dutch and British Caribbean.*, Rozenberg Publishers.
- DROZ, B. (2007). *Storia della decolonizzazione nel XX secolo*. Pearson Italia Spa
- FERGUSON, N. (2008). *Empire: The rise and demise of the British world order and the lessons for global power*. Basic books
- HANSEN, P. (2002). *European integration, European identity and the colonial connection*. In "European Journal of Social Theory", 5(4), pp. 483-498
- HANSEN, P., & JONSSON, S. (2012). *Imperial Origins of European Integration and the Case of Eurafrica: A Reply to Gary Marks' 'Europe and Its Empires'*. In "Journal of Common Market Studies", 50(6), 1028-1041.
- HOEFTE, R. (1996). *Thrust together: the Netherlands relationship with its Caribbean partners*. In "Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 38(4), pp. 35-54.
- JENSEN, J. A. (2003). *Rapports: Denmark: The Position of Greenland and the Faroe Islands Within the Danish Realm*. In "European Public Law", 9(2) pp. 170-178
- KOCHENOV, D. (2009). *Substantive and procedural issues in the application of European law in the overseas possessions of European Union Member States*. In "Michigan State University College of Law Journal of International Law", 17(2), 2008-2009.
- KOCHENOV, D. (2010). *Puzzle of Citizenship and Territory in the EU: On European Rights Overseas, The*. In "Maastricht J. Eur. & Comp. L.", 17, pp. 230-251.
- KOCHENOV, D. (2011). *Application of EU Law in the EU's Overseas Regions, Countries, and Territories after the Entry into Force of the Treaty of Lisbon, The*. In "Michigan State University College of Law International Law Review", 20, pp. 699-743.
- KOCHENOV, D. (ed.), (2011). *EU law of the overseas: outermost regions, associated overseas countries and territories, territories sui generis*. (Vol. 77). , Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.

- KOCHENOV, D. (2011). *A Real European Citizenship; A New Jurisdiction Test; A Novel Chapter in the Development of the Union in Europe*. In "Columbia Journal of European Law", 18(1), pp. 56-109.
- KOSTAKOPOULOU, D. (2007). *European Union citizenship: writing the future*. In "European Law Journal", 13(5), pp. 623-646
- KOSTAKOPOULOU, D. (2012). *Co-creating European Union citizenship: institutional process and crecive norms*. In "Cambridge yearbook of European legal studies", 15(1), pp. 255-282.
- LANSBERGEN, A., & SHAW, J. (2010). *National membership models in a multilevel Europe*. In "International journal of constitutional law", 8(1), pp. 50-71.
- LUCHAIRE, F. (2002). *L'outre-mer français aujourd'hui*. In "Revue française d'administration publique", (1), pp. 9-13
- MACLELLAN, N.(1999) *The Noumea accord and Decolonisation in New Caledonia*. In "The Journal of Pacific History", 34:3, pp. 245-252
- MCELROY, J. L., & PEARCE, K. B. (2006). *The advantages of political affiliation: Dependent and independent small-island profiles*. In "The Round Table Commonwealth journal of International Affairs", 95, pp. 529-539.
- MURRAY, F. (2012). *The European Union and Member State territories: A new legal framework under the EU Treaties*. Springer Science & Business Media.
- ORAISON, A. (1983). *Quelques Reflexions Critiques sur la Conception Francaise du Droit des Peuples à Disposer d'Eux-Memes a la Lumiere du Differend Franco-Comorien sur l'Ile de Mayotte*. In "Revue Belge de Droit International", 17, pp. 655-698.
- REVAUGER, J. P. (2002). *The Influence of Culture and of Institutional Factors in Social Policy: French Social Policy in Martinique*. In "Social Policy and Society", 1(04), pp. 285-292.
- ROCHE, C. (2005). *Les collectivités territoriales et l'Union européenne*. In "Actualité juridique. Edition droit administratif", (24), pp. 1325-1333.
- STRÅTH, B. (2002). *A European identity to the historical limits of a concept*. In "European Journal of Social Theory", 5(4), pp. 387-401.
- VILLANI, U. (2013). *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea* (Vol. 1). Cacucci Editore Sas.
- VITALIEN, C. (2002). *Les régions ultra-périphériques entre assimilation et différenciation*. In "Revue française d'administration publique", (1), pp. 115-126
- ZILLER, J. (2002). *L'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne*. In "Revue française d'administration publique", (1), pp. 127-136
- ZILLER, J. (2005). *L'Union européenne et l'outre-mer*, in "Pouvoirs" (2) 113, pp. 125-136
- ZILLER, J. (2007). *European Union and the Territorial Scope of European Territories, The*. In "Victoria U. Wellington L. Rev.", 38, pp. 51-63.
- ZILLER, J. (2012). *Les États européens et les territoires ultra-marins placés sous leur souveraineté*. In "Les Nouveau Chaiers du Conseil constitutionnel", vol.2 (N°35), pp. 169-186

FONTI GIURIDICHE

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione del 26 Maggio 2004: “Un partenariato più forte per le regioni ultraperiferiche”, [COM(2004) 343].

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione del 12 Settembre 2007: “Strategia per le regioni ultraperiferiche: realizzazioni e prospettive” [COM (2007) 507]

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione del 10 ottobre 2007: “sul futuro delle relazioni fra l’Unione europea e la Repubblica di Capo Verde” – [COM (2007) 641 def.].

COMMISSIONE EUROPEA, Libro verde, del 25 Giugno 2008: “Le future relazioni tra l’UE e i paesi e territori d’oltremare”, [COM(2008) 383 def].

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione del 17 ottobre 2008: “Le regioni ultraperiferiche: un’opportunità per l’Europa”, [COM (2008) 642 def.].

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione del 6 Novembre 2009: “Elementi di un nuovo partenariato tra l’UE e i Paesi e territori d’oltremare (PTOM)”, [COM(2009) 623 def].

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione, del 3 Maggio 2011: “la nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell’UE sulla biodiversità fino al 2020”, [COM(2011) 244 def.]

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione del 20 Giugno 2012: “Regioni ultraperiferiche verso una partnership per la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva» [COM (2012) 287 def.].

CONSIGLIO DELL’UNIONE EUROPEA, Decisione 89/687/CEE, del 22 dicembre 1989, che istituisce un programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all’ insularità dei Dipartimenti francesi d’ oltremare (POSEIDOM).

CONSIGLIO DELL’UNIONE EUROPEA, Decisione 91/314/CEE, del 26 giugno 1991, che istituisce un programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all’insularità delle isole Canarie (POSEICAN)

CONSIGLIO DELL’UNIONE EUROPEA, Decisione 91/315/CEE, del 26 giugno 1991, che istituisce un programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all’insularità di Madera e delle Azzorre (POSEIMA).

CONSIGLIO DELL’UNIONE EUROPEA, Regolamento (CEE) n. 1911/91, del 26 Giugno 1991, relativo all’applicazione delle disposizioni del diritto comunitario alle isole Canarie.

CONSIGLIO DELL’UNIONE EUROPEA, Regolamento (CE) n. 247/2006, del 30 gennaio 2006, recante misure specifiche nel settore dell’agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell’Unione.

CONSIGLIO DELL’UNIONE EUROPEA, Decisione 2013/755/EU, del 25 Novembre 2013 sull’associazione dei Paesi e territori d’oltremare con l’Unione europea (‘Overseas Association Decision’).

CONSIGLIO DELL’UNIONE EUROPEA, Decisione 2014/137/UE, del 14 Marzo 2014 “sulle relazioni fra l’Unione europea, da un lato, e la Groenlandia e il Regno di Danimarca dall’altro”.

CONSIGLIO EUROPEO, Decisione 2010/718/UE, del 29 ottobre 2010, che modifica lo status, nei confronti dell'Unione europea, dell'isola di Saint-Barthélemy

CONSIGLIO EUROPEO, Decisione 2012/419/EU, del 11 Luglio 2012 che modifica lo status, nei confronti dell'Unione europea, di Mayotte

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, sentenza del 10 Ottobre 1978 , Causa 148/77, *Hansen Jun. & O.C. Balle GmbH & Co e Hauptzollamt (ufficio delle dogane) di Flensburg*

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, sentenza del 20 Febbraio 2011, Causa 192/99, *The Queen e Secretary of State for the Home Department ex parte Manjit Kaur*

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, sentenza del 12 settembre 2006, Causa 300/04, *M. G. Eman e O. B. Sevinger c. College van burgemeester en wethouders van Den Haag*

GOVERNMENT OF GREENLAND, Greenland Self-Government Act, Act no. 473 of 12.06.2009

PARLAMENTO EUROPEO & CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Regolamento (CE) n. 450/2008, del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato).

KINGDOM OF DENMARK, Home Rule Act, Act. no. 577 of 29 November 1978

KONINKRIJK DER NEDERLANDEN, Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (Costituzione dei Paesi Bassi), 24.08.1815

KONINKRIJK DER NEDERLANDEN, Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Statuto del Regno), 15.12.1954

PARLAMENTO EUROPEO, Relazione del 18 Aprile 2012, “sul ruolo della politica di coesione nelle regioni ultraperiferiche dell'Unione europea nel contesto della strategia "Europa 2020", [2011/2195(INI)]

PARLAMENTO EUROPEO, Relazione del 17 febbraio 2014, “sull'ottimizzazione dello sviluppo potenziale delle Regioni ultraperiferiche mediante la creazione di sinergie tra i Fondi strutturali e gli altri programmi dell'Unione europea”. Commissione per lo sviluppo regionale. [A7-0121/2014]

REPUBLIQUE FRANÇAISE, Constitution de la République française, du 4.10.1958

REPUBLIQUE FRANÇAISE, Loi relative à l'organisation de Mayotte, n°76-1212, du 24.12.1976

REPUBLIQUE FRANÇAISE, Accord sur la Nouvelle-Calédonie, (Accords de Nouméa), JORF n°121, du 27.05.1998

REPUBLIQUE FRANÇAISE, Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, n° 99-209 du 19.03.1999

REPUBLIQUE FRANÇAISE, Décision du Conseil Constitutionnel, sur la Loi d'orientation pour l'outre-mer, n° 2000-435 DC, 7.12.2000

REPUBLIQUE FRANÇAISE, Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, n° 2003-276, du 28.08.2003.

REPUBLIQUE FRANÇAISE, Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, n° 2007-223 du 21.02.2007

REPUBLIQUE FRANÇAISE, Loi organique relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte, n° 2009-969, du 03.08.2009

UNIONE EUROPEA, Trattato che istituisce la Comunità economica europea (1957).

UNIONE EUROPEA, Trattato di adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito del 1972, GU L 73, 27.3.1972

UNIONE EUROPEA, nuova dichiarazione del governo del regno unito di gran bretagna e irlandia del nord relativa alla definizione del termine "cittadini" del 1983, GU C 23, 28.1.1983

UNIONE EUROPEA, Trattato di adesione della Spagna e del Portogallo del 1985, GU L 302, 15.11.1985

UNIONE EUROPEA, Atto unico europeo del 1 luglio 1987, GU L 169, 29.6.1987

UNIONE EUROPEA, Trattato che istituisce la Comunità europea (versione consolidata 1992), GU C 224, 31.8.1992

UNIONE EUROPEA, Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonu il 23 giugno 2000 [2000/483/CE]

UNIONE EUROPEA, Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, GU C 306 del 17.12.2007

UNIONE EUROPEA, Trattato sull'Unione europea (versione consolidata 2012), GU C 326 del 26.10.2012.

UNIONE EUROPEA, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata 2012), GU C 326, 26.10.2012.

UNIONE EUROPEA, Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonu il 23 giugno 2000, GU L 317 del 15.12.2000

UNITED KINGDOM, British Overseas Territories Act, 26.02.2002

UNITED KINGDOM, Declaration on nationality for EC purposes, OJ No. C 23, 28.1.1983

SITOGRAFIA

CIA WORLD FACTBOOK, *Dati relativi alla popolazione dei Paesi e territori d'oltremare*

COLLECTIVITE DE SAINT MARTIN. (2012). *Discours du President Conference des Rup M. Richardson 2-3 Juillet 2012*. 9/07/2012.

COMMISSIONE EUROPEA, *Operational Programme ERDF-ESF Guadeloupe et St Martin Etat 2014-2020*, Regional Policy – InfoRegio.

COMMISSIONE EUROPEA, *Infrastructure - TEN-T - Connecting Europe, What do we want to achieve ?*

COMMISSIONE EUROPEA, *Funding opportunities - "Connecting Europe Facility"*.

COMMISSIONE EUROPEA, *Sustainable energy pact for island – the Island Pact*.

COMMISSIONE EUROPEA, progetto "JEREMIE": *Risorse europee comuni per le micro, le piccole e le medie imprese, Politica regionale – InfoRegio*.

COMMISSIONE EUROPEA, *EU biodiversity policy, BEST Initiative*.

COMMISSIONE EUROPEA (2009), Comunicato stampa della 2953esima sessione del Consiglio “Ambiente” del 25 Giugno 2009.

CONFERENZA DELLE PARTI DELL'UNFCCC , COP21, Parigi 30/11/2015-12/12/2015.

CONFERENZA DELLE PARTI DELL'UNFCCC (2015), *Accordo di Parigi*.

DIZIONARI GARZANTI LINGUISTICA, dizionario della lingua italiana.

GOVERNMENT OF GREENLAND, *Percentuali di voto al referendum in favore del Greenland Home Rule*, del 01.05.1979.

EESC - EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, (2013). *EU's Outermost regions*. EESC Position Paper.

FREEDOM HOUSE (2016). «Freedom in the world index».

GOVERNMENT OF ARUBA, *Governance & administration of Aruba in the Kingdom of Netherlands*.

GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM, *Types of British Nationality*.

IAC - INSTITUTO DE ASTROFISICA DE CANARIAS, *Proyectos, Fondos FEDER- FSE*.

INDEX MUNDI, (2010), *Geography of Mayotte*.

IUCN- INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, *The islands at Paris COP21: at the frontline of climate change but the forefront of solutions*, 10 dicembre 2015.

KOCHENOV, D. (2009). *The Impact of European Citizenship on the Association of the Overseas Countries and Territories with the European Community*. pp. 239-256 Da: SSRN 1431961.

LETCHIMY, S. (2013). *L'art. 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne: Contribution à l'application du cadre derogatoire au service d'un projet global de développement des régions ultrapériphériques*. Rapport au Premier ministre de la République française, M. Jean-Marc Ayrault.

MALOSSE, H. (2013) *EU's Outermost regions*. In “EESC Position Paper”.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, L'ÉNERGIE ET DE LA MER & MINISTERE DE L'INTERIEUR DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE, (2011), *Livre Bleu sud océan Indien*.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ENERGIE ET DE LA MER DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE, *Le projet Réunion 2030 – GERRI*, 8/12/2009.

MINISTERE DES OUTRE-MERS DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE, *Les collectivités de l'article 73 de la Constitution*.

MINISTERE DES OUTRE-MERS DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE (2015), *COP21, Outre-mer et changements climatiques : vers un agenda des solutions*.

MINISTERE DES OUTRE-MERS DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE (2016), *Présentation*, sez. «Mayotte».

MINISTERE DES OUTRE-MERS DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE, (2016). *Découvrir les Outre-mers*, sez. «Saint Martin» e «Saint Barthélemy».

MINISTRY OF JUSTICE OF THE UNITED KINGDOM (2013), *Fact sheet on the UK's relationship with the Crown Dependencies*.

- MITTERAND, F. (1954) *Discours à l'Assemblée Nationale du 12 novembre 1954 autour de la guerre d'Algérie : 1954 – 1962*.
- MONTI, M. (2010). *Una nuova strategia per il Mercato unico. Al servizio dell'economia e della società europea*. Rapporto al Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso, 9. In “Dipartimento per le politiche europee – Presidenza del Consiglio dei ministri della Repubblica italiana”.
- ORCIER, P. (2010). *Mayotte et sa première fête de l'Europe*. In “Nouvelle Europe”, 2 Giugno.
- PAU-LANGEVIN, G. (2015). *Les Outre-mers et les changement climatique : vers un agenda de solution*, in «Les Outre Mer & Les Changements Climatiques». Ministère des Outre-mer de la République française.
- PENCHARD, M. (2011) *Déclaration de Mme Marie-Luce Penchard, Ministre chargée de l'outre-mer, sur le lancement de l'année des Outre-mers, à l'Assemblée nationale le 2 février 2011*.
- PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE, (2014), *Discours du président François Hollande à Dzaoudzi, Mayotte, 28 Agosto 2014*.
- PRIVY COUNCIL OFFICE OF THE BRITISH MONARCH, *Channel Island*.
- REGIONS ULTRAPERIPHERIQUES EUROPEENNES, (2009), *Mémorandum conjoint des Régions ultrapériphériques : “les Rup à l'horizon 2020 ”*, 14/10/2009.
- REPUBLIQUE FRANÇAISE & UNION EUROPEENNE, (2014), *Les fonds européens à Mayotte 2014-2020*, in “l'Europe s'engage a Mayotte”.
- SENAT DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE (2010) *Communication de M. Jean Bizet et audition de M. Michel Magras, sénateur de Saint-Barthélemy Modification du statut de Saint-Barthélemy*. Réunion du 13 octobre 2010. Examen dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution du Projet de décision du Conseil européen relative à la modification du statut européen de l'île de Saint-Barthélemy.
- SERVICE-PUBLIQUE.FR, Site officiel de l'administration française, *Voyage en outre-mer : de quel visa a besoin un étranger non européen ?*, 09/04/2015.
- SOCIETÀ EDA- *Electricidade dos Açores*, sito ufficiale.
- SOLBES MIRA, P. (2011). *les Régions ultrapériphériques européennes dans le Marché unique: le rayonnement de l'UE dans le monde*. Rapport au Membre de la Commission européenne Michel Barnier.
- STATES OF JERSEY, *Profile of Jersey - Historical and geographical background*.
- THE COMMONWEALTH, *Member countries*.
- THE CONSTITUTION SOCIETY (2016), *What is the british constitution? in detail*.
- TRECCANI, Enciclopedia online, Istituto dell'Enciclopedia Italiana
- UNIONE EUROPEA & REGION REUNION (2014), *Un guichet unique, une équipe dédiée pour assister les entreprises, les EPCI, les porteurs de projets*, Dossier de presse, présentation des assistants FEDER, 28/07/2014.