Regioni ultraperiferiche dell’Unione europea

Le regioni ultraperiferiche (RUP) si trovano in una situazione unica in seno all’Unione europea (UE), di cui, contrariamente ai “paesi e territori d’oltremare” (PTOM; art. 299, paragrafo 3 del Trattato istitutivo delle Comunità europee, CE) (v. Trattati di Roma), sono parte integrante. Il loro statuto è disciplinato dall’art. 299, paragrafo 2 CE, articolo inserito in seguito al Trattato di Amsterdam del 1997; le disposizioni di questo articolo sono state riprese nel Trattato di Lisbona del 2007 (attualmente in attesa di ratifica).

Rientrano tra le RUP i quattro dipartimenti francesi d’oltremare (DOM): Guadalupa (arcipelago di otto isole, nelle Piccole Antille), Guyana (regione continentale dell’America meridionale che costituisce una enclave nella foresta amazzonica tra il Suriname, il Brasile e l’Atlantico), Martinica (isola delle Piccole Antille), Riunione (isola dell’Oceano Indiano facente parte dell’arcipelago delle Mascarene); le regioni autonome portoghesi delle Azzorre (arcipelago di nove isole) e di Madera (arcipelago di due isole), che si trovano nell’Oceano Atlantico; la Comunità autonoma spagnola delle isole Canarie (arcipelago di sette isole nell’Oceano Atlantico). L’isola di Mayotte, PTOM francese nell’Oceano Indiano, potrebbe ulteriormente accedere allo statuto di RUP, conformemente alle condizioni previste dal Trattato di Lisbona.

Le attuali RUP contano una popolazione di circa 3,8 milioni di abitanti, poco più dello 0,8% della popolazione dell’UE. La loro superficie è di circa 100.000 km², cioè un po’ più del 2,5% della superficie dell’Unione. Questa cifra si riduce a circa 16.000 km² (0,4%) se si esclude la Guyana.

Il concetto di ultraperiferia è emerso recentemente. Fino alla

seconda metà degli anni Ottanta, sarebbe stato difficile spiegarne il senso preciso. Fu nel 1986 che la Commissione europea, allora presieduta da Jacques Delors, identificò la problematica comune di queste regioni, creando una struttura ("gruppo interservizi") incaricata di promuovere il coordinamento dell'applicazione delle politiche comunitarie nei loro confronti. Le RUP sono infatti caratterizzate da specificità che sono loro comuni e che le differenziano dalle altre regioni dell'Unione: essenzialmente, la loro grande lontananza dal continente europeo, che condiziona tutta la loro vita economica e sociale, insieme ad altri fattori quali l'insularità, il rilievo e il clima tropicale o subtropicale, la dipendenza economica da un piccolo gruppo di prodotti. Ma ci sono altri due elementi comuni. Da un lato, le particolarità di queste regioni sono state storicamente riconosciute a livello nazionale. Dall'altro, le RUP hanno fatto la scelta politica dell'Europa.

Va pure ricordato ciò che queste regioni rappresentano per l'Unione: un ruolo di "teste di ponte" dell'Europa per lo sviluppo delle relazioni con i paesi loro vicini, dei siti privilegiati per alcune attività di alta tecnologia e ricerca (si pensi al ruolo della Guyana per l'attività spaziale), un territorio marittimo estesissimo, prodotti tropicali.

Il Diritto comunitario si applica, beninteso, alle RUP. Ma l'art. 299, paragrafo 2 CE consente l'adozione da parte del Consiglio dei ministri di misure specifiche allo scopo di fissare le condizioni d'applicazione del Trattato (v. anche Trattati) e delle politiche comunitarie in queste regioni. Queste misure possono essere prese a Maggioranza qualificata. I principali campi in cui possono intervenire (le politiche doganale e commerciale, la politica fiscale, l'agricoltura e la pesca, gli aiuti di Stato, ecc.) sono menzionati a titolo non limitativo. L'art. 299, paragrafo 2 CE precisa, inoltre, che queste misure specifiche dovranno, da un lato, prendere in considerazione i vincoli particolari delle regioni

ultraperiferiche e, dall'altro, non nuocere all'integrità e alla coerenza del sistema giuridico comunitario. Bisogna quindi trovare un equilibrio tra il riconoscimento delle specificità legittime delle regioni ultraperiferiche e la salvaguardia dell'interesse comune dell'Unione.

L'azione condotta dalla Comunità per queste regioni, dalla seconda metà degli anni Ottanta, quindi già prima del Trattato di Amsterdam, ha, peraltro, sempre rispettato questo equilibrio. Lo si può già constatare dai programmi Specific options programme: overseas departments (POSEIDOM) del 1989, relativo ai domini d'oltremare (DOM) Specific options programme: Madeira (POSEIMA) e Programme of options specific to the remote and insular nature of the Canary Islands (POSEICAN, del 1991), questi ultimi relativi rispettivamente a Madera, alle Azzorre e alle isole Canarie, che hanno a lungo costituito il filo conduttore della politica comunitaria in questo campo (v. anche Programmi comunitari). La Comunità economica europea è intervenuta con due tipi di strumenti. Da un lato, con interventi massicci e mirati dei fondi strutturali, che hanno contribuito sensibilmente a rompere l'isolamento di queste regioni promuovendone le comunicazioni, ma che hanno anche perseguito l'obiettivo di stimolare altre attività, come la cooperazione con i paesi della stessa zona geografica. Dall'altro, con modulazioni nell'applicazione di alcune politiche comuni – agricoltura, pesca, dogane, fisco, controllo degli aiuti di Stato, ma anche nuove tecnologie e ricerca, ecc. – allo scopo di renderle più adeguate alle realtà locali.

Va sottolineato che le iniziative a favore dell'ultraperiferia vengono preparate nel quadro di una partnership tra la Commissione, le RUP e i loro Stati. Il fatto di dare la parola, accanto ai rappresentanti della Commissione e delle autorità centrali, ai rappresentanti di queste regioni, su temi cruciali per il loro avvenire, è particolarmente significativo e innovativo. La Conferenza dei presidenti delle

regioni ultraperiferiche si riunisce regolarmente, in presenza dei ministri responsabili dei tre Stati membri interessati e del membro competente della Commissione. Certo, esistono differenze tanto d'ordine istituzionale (diversamente dai dipartimenti d'oltremare francesi, le RUP spagnole e portoghesi godono di una larga autonomia, di un governo locale, di un potere legislativo) quanto di ordine culturale (le RUP di Spagna e Portogallo non sono considerate, in questi Stati, regioni "d'oltremare", termine quest'ultimo riservato alle ex colonie, in particolare africane). Ma queste differenze non impediscono un senso di appartenenza a una stessa famiglia. Ci si può d'altronde chiedere se esso non abbia contribuito a certe rivendicazioni istituzionali dei DOM nei confronti delle loro autorità nazionali.

Giuseppe Ciavarini Azzi (2010)