

## MAYOTTE, REGIONE ULTRAPERIFERICA DELL'UNIONE EUROPEA\*

di Christine Pauti\*\*

**Sommario.** 1. La situazione geografica di Mayotte. – 2. Un attaccamento incrollabile alla Francia dalla metà del XIX secolo. – 3. Il graduale passaggio allo status di dipartimento. – 4. La distinzione tra paesi e territori d'oltremare (PTOM) e regioni ultraperiferiche (RUP) in seno all'Unione europea. – 5. L'evoluzione dello status di Mayotte all'interno dell'Unione europea. – 6. L'estrema fragilità di Mayotte come dipartimento d'oltremare e regione ultraperiferica. – 7. Le potenzialità delle regioni ultraperiferiche e in particolare di Mayotte per l'Unione europea.

27

**1. La situazione geografica di Mayotte.** Situata nell'Oceano Indiano, all'ingresso nord del Canale di Mozambico, a metà strada tra il Madagascar (a 300 km di distanza) e l'Africa continentale (a 400 km di distanza), Mayotte è composta da isole vulcaniche che costituiscono la parte orientale dell'arcipelago delle Comore che comprende anche le isole Grande Comore, Anjouan e Mohéli, che formano l'Unione delle Comore.

Mayotte include due isole principali – Piccola-Terra di 11 km<sup>2</sup> e Grande-Terra di 363 km<sup>2</sup> – e tanti isolotti disseminati in una laguna di circa 1500 km<sup>2</sup>. Un braccio di mare di due chilometri separa le due isole maggiori, che sono collegate da un traghetto. L'isola principale, Grande-Terra (*Majoré*), è frastagliata e digradante, una forma particolare che le è valsa il soprannome di «isola cavalluccio marino», simbolo che si ritrova sullo stemma di Mayotte<sup>1</sup>, ed è composta da sei massicci erosi. Piccola-Terra (*Pamanzi*), situata sulla barriera corallina, è costituita dall'isolotto di Pamanzi e dallo scoglio di Dzaoudzi, collegati da una diga artificiale, soprannominata «viale dei Granchi». La capitale amministrativa, che si trovava a Dzaoudzi, è stata trasferita a Mamoudzou a ovest di Grande-Terra, nell'agosto 2023<sup>2</sup>, dov'è anche concentrata l'attività economica.

**2. Un attaccamento incrollabile alla Francia dalla metà del XIX secolo.** L'attaccamento

\* Sottoposto a referaggio.

\*\* Professoressa Associata di Diritto pubblico – Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

<sup>1</sup> Lo stemma, utilizzato sul logo e sulla bandiera del Consiglio dipartimentale, è stato adottato dal Consiglio dipartimentale di Mayotte il 23 luglio 1982. Oltre alle sagome di due cavallucci marini raffigurati alla rovescia, lo stemma di Mayotte comprende una mezzaluna musulmana d'argento, simbolo della religione maggioritaria sull'isola; due stelle d'oro, che sono fiori di ylang-ylang, che evocano la prosperità agricola dell'isola, soprannominata «isola del profumo» per le sue coltivazioni di quella pianta; il bordo d'argento inciso simboleggia la barriera corallina che circonda l'isola. Lo stemma contiene anche diversi riferimenti alla Francia. I tre colori dello scudo, della forma di quello francese nel 1841, evocano la bandiera della Francia (azzurro, bianco, rosso). Lo scudo, sostenuto dai cavallucci marini, poggia su un cartiglio d'argento contenente il motto dell'isola: *Ra Hachiri* («Siamo vigili»).

<sup>2</sup> Decreto n. 2023/819 che istituisce il capoluogo di Mayotte.

di Mayotte alla Francia, manifestatosi fin dall'accettazione della protezione francese a metà del XIX secolo, non ha mai vacillato ed è stato ribadito durante le consultazioni con gli elettori *mahorais*. Il 25 aprile 1841, il trattato di cessione di Mayotte alla Francia fu firmato dal sultano malgascio Andriantsouli e dal capitano Passot, poi ratificato da Luigi Filippo I nel febbraio 1843. Il capitano Passot prese finalmente possesso dell'isola il 13 giugno 1843. In cambio della protezione contro le intrusioni delle altre isole comoriane e malgасe, la Francia si assicurò il controllo di questa regione dell'Oceano Indiano<sup>3</sup>. Da quest'epoca, Mayotte ha subito un'evoluzione istituzionale intrinsecamente legata a quella dell'arcipelago delle Comore, passando successivamente dallo status di colonia a quello di protettorato e infine a quello di provincia della colonia francese di «Madagascar e dipendenze» colla legge del 25 luglio 1912. Con decreto del 24 settembre 1946, l'arcipelago delle Comore è diventato un territorio d'oltremare (TOM), categoria giuridica ormai estinta<sup>4</sup>. Il 22 dicembre 1974, in un referendum sull'autodeterminazione del popolo delle Comore che è stato organizzato dalla Francia in ciascuna delle isole - modalità di organizzazione del voto che costituisce ancora un punto cruciale della controversia internazionale<sup>5</sup> -, il 63,8% della popolazione di Mayotte ha votato contro l'indipendenza, mentre le altre tre isole - Grande Comore, Anjouan e Mohéli - hanno votato per quasi il 95% a favore<sup>6</sup>. Dopo l'indipendenza raggiunta da queste tre isole nel dicembre 1975, l'8 febbraio 1976, la popolazione di Mayotte, dovendo decidere se rimanere parte della Repubblica francese o diventare parte del nuovo Stato comoriano, ha votato al 99,4% per rimanere nella Repubblica, con una partecipazione al voto del 83,34 %<sup>7</sup>. Nel contesto di questa storia segnata da un forte attaccamento alla Francia, è impossibile non evocare il movimento delle *Chatouilleuses* (le donne che fanno il solletico)<sup>8</sup> nato nel 1966, quando la capitale di Mayotte è stata trasferita in seno all'arcipelago delle Comore da Dzaoudzi, sulla Piccola-Terra, a Moroni, sulla Grande Comore. Non volendo vedere i dipendenti pubblici, cioè i loro mariti, trasferiti a Moroni, Zéna M'déré, la leader di questo movimento di rivolta femminile che chiedeva la rottura con le autorità comoriane, organizzò un incontro con il Presidente del Consiglio di Governo delle Comore. Le *Chatouilleuses* hanno lottato affinché Mayotte si staccasse dall'influenza delle Comore e diventasse più legata alla Francia.

<sup>3</sup> Per una rassegna storica, si veda O. Busson, *Mayotte, 101° département français : un modèle pour une République renouvelée?*, in *RDP*, 3-2010, 716 e s.; O. Gohin, P. Maurice (a cura di), *Mayotte, Centre d'études administratives, Centre d'études et de recherches en relations internationales et géopolitiques de l'océan Indien*, 1992, 113 e s.

<sup>4</sup> È la riforma costituzionale del 28 marzo 2003 che ha abolito la categoria dei TOM.

<sup>5</sup> Mentre il referendum è stato organizzato isola per isola, le Comore ritenevano che l'arcipelago costituisse un insieme e che il quesito dovesse essere posto a livello globale. Invece, secondo la Francia, l'indipendenza delle Comore e il mantenimento di Mayotte all'interno della Repubblica francese sono stati raggiunti nel pieno rispetto dei principi e delle norme del diritto internazionale della decolonizzazione. In particolare sarebbe stato rispettato il diritto dei popoli all'autodeterminazione, un principio fondamentale del diritto pubblico internazionale derivante dagli articoli 1 e 55 della Carta delle Nazioni Unite e che la Corte internazionale di giustizia ha definito applicabile *erga omnes*, ossia vincolante per tutti gli Stati, che sono tenuti ad applicarlo e rispettarlo. Su questa problematica, v. *infra*.

<sup>6</sup> La domanda posta era: «Volete che il territorio delle Comore sia indipendente?».

<sup>7</sup> Nonostante la l. n. 75/560 relativa all'indipendenza del territorio delle Comore, le Comore hanno proclamato unilateralmente la loro indipendenza il 6 luglio 1975. La l. n. 75/1337 sulle conseguenze dell'autodeterminazione delle isole Comore ha confermato la secessione delle tre isole, che hanno cessato di far parte della Repubblica. Nella sua decisione DC n. 75-59 del 30 dicembre 1975 sulla legge relativa alle conseguenze dell'autodeterminazione delle isole Comore, il Consiglio costituzionale francese ha ribadito che Mayotte era un territorio della Repubblica e non poteva lasciarlo «senza il consenso della sua popolazione».

<sup>8</sup> Le *Chatouilleuses*, dette ancora «le donne soldate di Mayotte», hanno preso il loro soprannome dalle torture che hanno inflitto ai leader comoriani durante le loro visite a Mayotte. Tuttavia, non ci sono prove di questo «solletico».

**3. Il graduale passaggio allo status di dipartimento. La distinzione tra paesi e territori d'oltremare (PTOM) e regioni ultraperiferiche (RUP) in seno all'Unione europea.** La lotta per la dipartimentalizzazione di Mayotte, distretto simbolo della Repubblica francese, non è solo di lunga data – essendo stata portata avanti fin dal 1958 dai rappresentanti di Mayotte nell'assemblea territoriale delle Comore<sup>9</sup> v ma anche accanita. Fino alla fine del XX secolo, Mayotte ha dovuto fare i conti con la riluttanza delle autorità francesi, che hanno dovuto affrontare l'opposizione comoriana e la condanna internazionale basata sul principio dell'unità e dell'integrità territoriale delle Comore<sup>10</sup>. L'11 aprile 1976, il 97,47% degli elettori *mahorais* ha votato contro lo status di Territorio d'Oltremare (TOM), dimostrando così il proprio attaccamento allo status di dipartimento d'oltremare (DOM)<sup>11</sup>. Il 2 luglio 2000, il 72,94% dei *mahorais* ha votato a favore della trasformazione di Mayotte in una «collettività dipartimentale», come raccomandato nell'accordo firmato il 27 gennaio 2000 a nome dello Stato francese dal Segretario Generale per l'Oltremare, col Presidente del Consiglio Generale e i principali partiti politici dell'isola. Le denominazioni spesso inedite date all'arcipelago riflettono in parte la timidezza dello Stato francese a concedere l'auspicato status di dipartimento d'oltremare a questo territorio, da tempo ai margini della Repubblica: «Collettività territoriale» con la legge n. 76-1212 del 24 dicembre 1976 *relativa all'organizzazione di Mayotte* sulla base dell'articolo 72 della Costituzione francese; poi «Collettività dipartimentale» con la legge n. 2001-616 dell'11 luglio 2001 *relativa a Mayotte* aggiunta all'elenco delle collettività d'oltremare (COM)<sup>12</sup> disciplinate dall'articolo 74 della Costituzione dalla revisione operata dalla legge costituzionale n. 2003-276 del 28 marzo 2003 *sull'organizzazione decentrata della Repubblica*<sup>13</sup>; e infine, dopo che il 95,2% degli elettori di Mayotte aveva votato a favore di questa trasformazione nel marzo 2009<sup>14</sup>, «Dipartimento di Mayotte», disciplinato dall'articolo 73 della Costituzione, ai sensi delle leggi organica n. 2010-

<sup>9</sup> L'11 dicembre 1958, i quattro rappresentanti *mahorais* nell'assemblea territoriale delle Comore votarono per abbandonare lo status di TOM a favore di quello di dipartimento, ma l'assemblea territoriale respinse la mozione.

<sup>10</sup> Il governo di Moroni considera Mayotte un'isola comoriana sotto occupazione francese. Tra il 1973 e il 1994, diverse risoluzioni delle Nazioni unite riguardano questa situazione. La Risoluzione 34 del 1976 ha condannato la Francia per non aver rispettato la sovranità delle Comore su Mayotte. Da allora, sebbene l'Assemblea generale delle Nazioni unite abbia riaffermato questa sovranità, lo ha fatto con sempre meno vigore. Le Comore sollevano la questione dello status e della portata del principio dell'inviolabilità delle frontiere derivanti dalla colonizzazione e quella dell'integrità territoriale delle entità coloniali. Ancora oggi, l'Unione africana (che ha sostituito l'Organizzazione dell'Unità africana) ritiene che Mayotte appartenga all'Unione delle Comore. Sulla questione di Mayotte dal punto di vista del diritto internazionale e del conflitto tra i principi dell'intangibilità delle frontiere e il diritto dei popoli all'autodeterminazione, si veda O. Busson, loc. cit., 720 e s. e A. Wadaane Mahamoud, *Mayotte, le contentieux entre la France et les Comores*, Paris, 1992.

<sup>11</sup> La domanda posta - relativamente ambigua sulla possibilità di una dipartimentalizzazione - era: «Volete che Mayotte mantenga o rinunci al suo status di territorio d'oltremare?»

<sup>12</sup> Con la Polinesia francese, le isole Wallis e Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon e, dalla revisione costituzionale del 23 luglio 2008, Saint-Barthélemy e Saint-Martin. La nuova categoria dei COM assomiglia ai precedenti TOM per diversi aspetti: status fissato da una legge organica, «organizzazione speciale» che tiene conto degli «interessi specifici» all'interno della Repubblica, principio di specialità legislativa, ampi poteri consultivi e normativi, anche in materia legislativa e, se del caso, autonomia politica (ricordata nel *Rapporto informativo n. 1485 sulle prospettive di dipartimentalizzazione di Mayotte*, depositato presso l'Assemblea nazionale il 18 febbraio 2009, 11).

<sup>13</sup> È con questa revisione costituzionale che Mayotte è entrata a far parte della Costituzione nell'art. 72-3. Lo status di COM è stato «rinnovato» con la l. organica n. 2007/223 *sulle disposizioni statutarie e istituzionali relative all'oltremare*.

<sup>14</sup> La domanda posta era: «Approvate la trasformazione di Mayotte in un unico ente locale chiamato «Dipartimento», disciplinato dall'articolo 73 della Costituzione, che eserciti i poteri devoluti ai dipartimenti e alle regioni d'oltremare?». L'affluenza è stata del 61,37% degli elettori registrati.

1486 e ordinaria n. 2010-1487 del 7 dicembre 2010 *relative al Dipartimento di Mayotte*<sup>15</sup>. Il 31 marzo 2011, Mayotte è diventata ufficialmente il 101° dipartimento francese, nonché il 5° dipartimento d'oltremare (in una Francia composta da 18 regioni in tutto), unendosi a Guadalupa, Martinica, Riunione e Guyana francese<sup>16</sup>. Ai sensi dell'articolo 73, comma 1 della Costituzione: «Nei dipartimenti e nelle regioni d'oltremare, le leggi e i regolamenti sono applicabili di diritto. Essi possono essere adattati per tener conto delle caratteristiche e dei vincoli particolari di queste comunità<sup>17</sup>». Si applica quindi il così detto principio di «identità legislativa» o «assimilazione legislativa» dopo che, per circa trent'anni, Mayotte è stata soggetta a un principio di «specialità legislativa» in base al quale, con alcune eccezioni, le leggi e i regolamenti metropolitani erano applicabili sul territorio solo se espressamente citati. L'articolo 75 della Costituzione riconosce la possibilità di derogare allo stato civile di diritto comune mantenendo lo status personale<sup>18</sup>, diritto consuetudinario ispirato al diritto musulmano e alle usanze africane e malgascie.

Mayotte ha un'organizzazione statutaria e amministrativa originale che la distingue dagli altri dipartimenti francesi d'oltremare con una collettività unica: il Consiglio dipartimentale di Mayotte e il suo presidente esercitano, oltre ai poteri tradizionali di qualsiasi dipartimento d'oltremare, quelli di una regione d'oltremare (ROM)<sup>19</sup>. Questa soluzione, per quanto innovativa, sembrava quasi inevitabile vista la difficoltà di sovrapporre questi due livelli di amministrazione su un'area così piccola.

**4. La distinzione tra paesi e territori d'oltremare (PTOM) e regioni ultraperiferiche (RUP) in seno all'Unione europea.** Al di fuori del continente europeo, 22 territori sparsi in tutto il mondo sono membri dell'Unione europea o hanno legami speciali con essa, come regioni ultraperiferiche (RUP) per 9 di loro o come paesi e territori d'oltremare (PTOM) per gli altri 13. La distinzione principale risiede nel fatto che mentre i PTOM sono solo associati all'Unione europea, le RUP sono integrate nell'Unione europea. Di questi 22 territori, 12

<sup>15</sup> Si veda M. Verpeaux, *Vive le 101<sup>ème</sup>!*, in *AJDA*, 2011, 865 e s. e *Le nouveau département de Mayotte. Espoirs et réalités*, in *AJDA*, 2011, 1725 e s.; H. Beringer, *Collectivités d'outre-Mer : Mayotte*, in *Jurisclasseur Collectivités Territoriales*, 08/2011, Fasc. 462. Queste due leggi sono la conseguenza della l. organica n. 2009/969 *sullo sviluppo istituzionale della Nuova Caledonia e la dipartimentalizzazione di Mayotte*, il cui ultimo articolo - l'art. 63 - stabilisce che «A partire dalla prima riunione successiva al rinnovo della sua assemblea deliberativa nel 2011, la collettività dipartimentale di Mayotte sarà istituita come collettività disciplinata dall'articolo 73 della Costituzione, che prenderà il nome di «Dipartimento di Mayotte» ed eserciterà le competenze attribuite ai dipartimenti d'oltremare e alle regioni d'oltremare». Questa stessa legge ha fatto seguito alla consultazione dei *Mahorais* del 29 marzo 2009.

<sup>16</sup> L. n. 46/451 *che classifica Guadalupa, Martinica, Riunione e Guyana francese come dipartimenti francesi*. Pochi mesi dopo, la Martinica e la Guyana francese sono diventate collettività uniche d'oltremare, dimostrando l'estrema complessità e diversità del panorama amministrativo francese. V. l. organica n. 2011/883 *sugli enti locali disciplinati dall'articolo 73 della Costituzione* e l. n. 2011/884 *sugli enti locali della Guyana e della Martinica*. Questa modifica fa seguito alle consultazioni con la popolazione della Martinica e della Guyana del 10 e del 24 gennaio 2010.

<sup>17</sup> Su questa nozione di adattamento, si veda in particolare Consiglio const. n. 82-147 DC del 2 dicembre 1982, *Legge di adattamento della legge n. 82-213 del 2 marzo 1982 sui diritti e le libertà dei comuni, dei dipartimenti e delle regioni alla Guadalupa, alla Guyana, alla Martinica e alla Riunione* e Consiglio const. n. 84-174 DC del 25 luglio 1984, *Legge sulle competenze delle regioni Guadalupa, Guyana, Martinica e Riunione*.

<sup>18</sup> Art. 75 Cost.: «I cittadini della Repubblica che non godono dello stato civile di diritto comune, l'unico status a cui fa riferimento l'articolo 34, conservano il loro status personale fino a quando non vi rinunciano». Precedentemente, una l. n. 46/940 aveva proclamato tutti i cittadini dei Territori d'Oltremare cittadini francesi. La Costituzione della Quarta Repubblica del 27 ottobre 1946 aveva già riaffermato la cittadinanza francese dei cittadini dei Territori d'Oltremare e riconosciuto il loro diritto a mantenere lo status personale speciale.

<sup>19</sup> Il Consiglio dipartimentale è inoltre assistito, come nel caso dei dipartimenti d'oltremare, da un Consiglio economico, sociale e ambientale di Mayotte e da un Consiglio per la cultura, l'istruzione e l'ambiente. Mayotte è composto da 17 comuni e 13 cantoni.

sono francesi: 6 RUP e 6 PTOM con una popolazione di quasi 2,6 milioni di abitanti, di cui quasi la metà – 1,2 milioni – sono giovani. La Francia è l'unico Stato membro ad avere sia RUP che PTOM.

I 13 paesi e territori d'oltremare<sup>20</sup> hanno legami costituzionali con i seguenti 3 paesi:

- Danimarca con la Groenlandia,
- Paesi Bassi con Aruba e le Antille olandesi (Bonaire, Curaçao, Saba, Sint-Eustatius e Sint-Maarten),
- Francia con la Nuova Caledonia, la Polinesia francese, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, le Terre australi e antartiche francesi e Wallis e Futuna.

Inoltre, fino al 31 gennaio 2020 e al suo effettivo ritiro dall'Unione europea, il Regno Unito aveva 12 PTOM.

I PTOM godono di un semplice regime di associazione con l'Unione europea. Il diritto comunitario non si applica ad essi e non fanno parte del mercato unico. Devono rispettare gli obblighi previsti per gli Stati non membri dell'Unione europea nel settore del commercio, in particolare per quanto riguarda le norme di origine, il rispetto delle norme sanitarie e fitosanitarie e le misure di salvaguardia. I PTOM sono ammissibili al Fondo europeo di sviluppo (FES), creato dal Trattato di Roma del 1957.

I PTOM sono membri dell'Associazione dei Paesi e Territori d'Oltremare (OCTA) dell'Unione europea. Riceveranno 500 milioni di euro dal bilancio dell'Unione europea tra il 2021 e il 2027, di cui quasi la metà per la sola Groenlandia. La cooperazione tra l'Unione europea e i PTOM, che è disciplinata da una decisione del Consiglio adottata nell'ottobre 2021<sup>21</sup>, si concentra su questioni legate all'economia, l'energia, il turismo e il cambiamento climatico.

Lo status di regione ultraperiferica (RUP) si applica a 9 territori appartenenti a 3 Stati membri dell'Unione europea:

- Spagna, con le Isole Canarie,
  - Portogallo, con le Azzorre e Madeira,
  - Francia, che è la più rappresentata in questa categoria, con la Guadalupa, la Guyana francese
- l'unica delle 9 RUP a non essere un'isola - la Martinica, la Riunione, Saint-Martin e Mayotte. Circa cinque milioni di persone vivono nelle regioni ultraperiferiche.

Questo status, riconosciuto ufficialmente per la prima volta nel 1992 dal Trattato di Maastricht, è stato definito formalmente nel 2009 con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Attualmente si basa sugli articoli 349 e 355 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). In una sentenza «Mayotte» del 15 dicembre 2015, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha ribadito lo status speciale di queste regioni ultraperiferiche<sup>22</sup>. Ai sensi dell'articolo 349 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: «Tenuto conto della [loro] situazione economica e sociale strutturale, aggravata dalla grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, 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, comprese le politiche comuni. Quando le misure specifiche in

<sup>20</sup> I PTOM sono disciplinati dalle disposizioni della Parte quarta del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

<sup>21</sup> Decisione (UE) 2021/1764 del Consiglio dell'Unione europea del 5 ottobre 2021 *sull'associazione dei paesi e territori d'oltremare all'Unione europea, comprese le relazioni tra l'Unione europea, da una parte, e la Groenlandia e il Regno di Danimarca, dall'altra (decisione sull'associazione d'oltremare, compresa la Groenlandia)*.

<sup>22</sup> Corte Giust., 15 dicembre 2015, Parlamento europeo e Commissione europea contro Consiglio dell'Unione europea, aff. jtes. C-132/14 a 136/14.

questione sono adottate dal Consiglio secondo una procedura legislativa speciale, esso delibera anche su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo. [...]

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, compresi il mercato interno e le politiche comuni». Le regioni ultraperiferiche sono parte integrante dell'Unione europea e la legislazione e gli accordi dell'UE sono pienamente applicabili sul loro territorio. Tuttavia, data la loro particolare posizione geografica e le difficoltà che ne derivano, è stato necessario adattare alcune politiche europee alla loro situazione. Il diritto primario e anche il diritto derivato sono interessati. L'elenco fatto nello stesso articolo (che non è limitativo come ha precisato la Corte di Giustizia) include le politiche doganali e commerciali, la politica fiscale, le zone franche, le politiche agricole e della pesca, le condizioni di approvvigionamento di materie prime e di beni di consumo essenziali.

Allo stesso modo, le regole applicabili agli aiuti di Stato e le condizioni di accesso ai fondi strutturali e ai programmi orizzontali dell'Unione europea (come il programma di ricerca e innovazione «Orizzonte 2020»; il programma per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport «Erasmus +»; il Programma di sostegno ai settori creativi e culturali europei «Europa Creativa»; il Programma per la competitività delle imprese e delle piccole e medie imprese «COSME»; il Programma per l'ambiente e l'azione per il clima «LIFE»; lo Strumento di cooperazione allo sviluppo «DCI») sono anch'essi soggetti ad adeguamenti in linea con le esigenze di queste regioni.

Le regioni ultraperiferiche beneficiano in particolare del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), i principali strumenti della politica europea di coesione economica, sociale e territoriale, ma anche del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA). Le regioni ultraperiferiche godono anche di programmi europei come «*Interreg V Oceano Indiano*», che mira a rafforzare l'integrazione regionale della Riunione e di Mayotte nell'Oceano Indiano e ad affrontare le sfide del co-sviluppo dei Paesi dell'area. Questo programma dovrebbe consentire a Mayotte di cooperare, in particolare, con lo Stato delle Comore, le Seychelle, la Tanzania, il Mozambico. Infatti, le economie delle regioni ultraperiferiche dipendono spesso da un numero limitato di prodotti – principalmente prodotti agricoli o risorse naturali – che ne limitano il potenziale di sviluppo.

Dalla metà degli anni 2010 circa, l'Unione europea ha sviluppato una strategia per rafforzare il partenariato con le sue regioni ultraperiferiche, promuovendo la coesione e lo sviluppo in queste regioni, concentrandosi in particolare sulla competitività e l'innovazione in settori quali l'agricoltura, la pesca e il turismo, e rafforzando la cooperazione con i Paesi vicini. Il 3 maggio 2022, la Commissione ha adottato una strategia rinnovata per queste regioni, in particolare nei settori della politica sociale, della sanità, degli aiuti di Stato, dell'energia e della capacità amministrativa. In diverse risoluzioni, il Parlamento europeo si è concentrato sull'ottimizzazione dello sviluppo del potenziale delle regioni ultraperiferiche, creando sinergie tra i Fondi strutturali e gli altri programmi dell'Unione europea in materia di innovazione, ambiente e clima, competitività delle imprese, ecc. Nelle ultime risoluzioni del giugno 2022 e del giugno 2023, il Parlamento europeo sottolinea in particolare la necessità di una serie di azioni volte a colmare le disparità tra le regioni ultraperiferiche e le regioni più sviluppate, con particolare attenzione all'agricoltura e all'economia blu o crescita blu, che cerca di combinare la preoccupazione per l'ambiente marino e gli ecosistemi costieri con l'idea che alcune industrie legate agli oceani o settori di attività «blu» abbiano il potenziale per essere sviluppati. L'attenzione si è anche portata sul clima, la transizione digitale e lo spazio,

la politica marittima, la pesca, la politica di coesione, l'ambiente e l'energia.

**5. L'evoluzione dello status di Mayotte all'interno dell'Unione europea.** Mayotte è diventata il più giovane dipartimento francese e, tre anni dopo, anche la più giovane regione ultraperiferica dell'Unione europea<sup>23</sup>.

Nel 1957, la Francia cercava un modo per associare le colonie al mercato comune nascente. La Riunione, la Guyana francese, la Martinica e la Guadalupa, nonché l'Algeria prima della sua indipendenza si sono visti proporre di aderire alla Repubblica e al mercato comune. Altri territori, destinati a diventare indipendenti, furono messi in una situazione intermedia e classificati come paesi e territori d'oltremare (PTOM). Tra il 1957 e il 2014, Mayotte rientrava in questa categoria. È stata trattata alla stregua dell'arcipelago delle Comore dalle istituzioni europee, soprattutto in termini di dialogo, considerazione e finanziamenti per lo sviluppo. Per quasi sessant'anni, i finanziamenti europei sono stati integrati in quelli dei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP). I fondi sono stati utilizzati principalmente per strutture di base, come l'elettrificazione e l'approvvigionamento idrico, permettendo un'assistenza minima allo sviluppo.

A partire dal Trattato di Lisbona sono stati possibili cambiamenti di status. L'articolo 355 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) autorizza il Consiglio europeo, su richiesta dello Stato membro interessato, a convertire i PTOM francesi, danesi o olandesi in RUP e viceversa, senza dover modificare il Trattato. Saint-Barthélemy, che fino alla fine del 2011 era una delle regioni ultraperiferiche dell'Unione europea, è diventata un PTOM nel 2012. L'opposto è avvenuto per Mayotte che, nel 2014, ha cambiato il suo status da quello di paese e territorio d'oltremare a quello di regione ultraperiferica. L'adesione allo status di RUP non era una conseguenza obbligatoria e automatica della dipartimentalizzazione. Tuttavia, così come il passaggio allo status dipartimentale ha rappresentato il passo definitivo che ha concesso a Mayotte di diventare parte integrante della Repubblica francese, allontanandosi dalle rivendicazioni comoriane, il passaggio allo status di regione ultraperiferica, al di là dei vantaggi legati all'accesso ai Fondi strutturali, ha permesso all'isola di entrare simbolicamente nella famiglia europea.

Il passaggio allo status di regione ultraperiferica comporta un aumento senza precedenti della manna europea. A titolo di paragone, nel periodo 2000-2007, la dotazione del 9° Fondo europeo di sviluppo (FES) per Mayotte ammontava a 19 euro per abitante, una cifra irrisoria rispetto ai 427 euro che la vicina Riunione riceveva nello stesso periodo come regione ultraperiferica. Tra il 2008 e il 2014, in quanto paese e territorio d'oltremare, Mayotte ha ricevuto 22 milioni di euro di finanziamenti europei. Per il periodo 2020-2027, questo importo sale a 470 milioni di euro. Nel luglio 2023, ad esempio, sono stati inaugurati due battelli anfidromi diesel-elettrici per migliorare i servizi per gli utenti tra Grande-Terra e Piccola-Terra, con un costo di 14.128.600 euro, cofinanziato per il 17% dal Consiglio dipartimentale di Mayotte e per l'83% dall'Unione europea nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo regionale.

**6. L'estrema fragilità di Mayotte come dipartimento d'oltremare e regione ultraperiferica.** Una delle caratteristiche specifiche delle regioni ultraperiferiche è che devono affrontare una serie di difficoltà derivanti dalle loro caratteristiche geografiche.

<sup>23</sup> Su questo tema di recente, si veda *Tavola rotonda sulla questione dello status di Mayotte secondo il diritto internazionale*, presieduta da J.-L. Bourlanges, Rapporto n. 61 del Comitato Affari esteri, 5 giugno 2024; D. Dormoy, T. M'Saïdié, J. Ziller, *Pour un nouveau droit des outre-mer du XXIe siècle*, Bruxelles, 2024, 303; F. T. Rakotondrahaso, *Le statut de Mayotte vis-à-vis de l'Union européenne*, Aix-en-Provence, 2014, 333.

Secondo l'articolo 72-3, primo comma della Costituzione, «la Repubblica riconosce le popolazioni d'oltremare nell'ambito del popolo francese, in un ideale comune di libertà, uguaglianza e fraternità». Tuttavia, Mayotte rimane ai margini della Repubblica francese, con le sue specifiche caratteristiche socio-economiche e culturali, oltre che geopolitiche, diplomatiche e giuridiche.

L'isola di Mayotte sembra concentrare tutti i problemi.

Dopo la Riunione, è la regione ultraperiferica più lontana da Parigi, dista da 8444 km, e rispetto a tutte le regioni ultraperiferiche in generale rispetto alla loro capitale<sup>24</sup>, con un volo di dieci ore quando il percorso è diretto, ma la maggior parte dei voli prevede uno scalo.

Dopo Saint-Martin, è la regione ultraperiferica più piccola in termini di superficie. Con una popolazione stimata di 321000 abitanti su una superficie di 374 km<sup>25</sup>, la densità di popolazione è 4,5 volte quella della Francia continentale.

La sua topografia e il suo clima la espongono a numerosi rischi naturali. Il passaggio devastante del ciclone Chido, che ha colpito Mayotte il 14 dicembre 2024, ne è una terribile dimostrazione. Il ciclone ha esacerbato le difficoltà già presenti nell'arcipelago, sia in termini di accesso all'acqua, all'assistenza sanitaria, all'istruzione, al trattamento dei rifiuti, ai servizi igienici o alla sicurezza. Il 13 febbraio 2025, il Senato francese ha adottato definitivamente il disegno di legge d'urgenza per Mayotte. Prevede soprattutto una maggiore flessibilità nelle norme che regolano l'urbanistica e gli appalti pubblici, oltre a una serie di misure sociali, come le agevolazioni fiscali.

Mayotte si distingue dagli altri territori francesi, compresi quelli d'oltremare, per altri fattori di vulnerabilità.

Mayotte possiede un alto tasso di fertilità e una popolazione molto giovane. Con 4,7 figli per donna, il tasso di fertilità di Mayotte è molto superiore alla media della Francia continentale che è poco più del 1,6. Mayotte è il dipartimento francese con la più forte crescita demografica e le previsioni sono chiaramente in crescita. La fertilità è trainata dalle madri di nazionalità straniera, soprattutto comoriane, che hanno dato alla luce i tre quarti dei bambini nati nel 2022. La popolazione rimane molto più giovane che altrove in Francia: l'età media è di 23 anni, rispetto ai 41 della Francia continentale. Nel 2017, metà della popolazione aveva meno di 18 anni; il 60% aveva meno di 20 anni, rispetto a meno del 25% della popolazione totale francese, mentre gli ultrasessantenni rappresentavano solo il 4% della popolazione, cioè 6 volte meno che nella Francia continentale.

Mayotte è afflitta da un'estrema povertà. Oltre ad essere il dipartimento più povero di Francia, Mayotte è la terza regione più povera dell'Unione europea, preceduta solo da due regioni bulgare. È la regione ultraperiferica con il prodotto interno lordo (PIL) più basso, pari al 30% della media europea, mentre Guadalupa e Riunione, ad esempio, si attestano al 68% e al 69%. Il prodotto interno lordo pro capite è quasi quattro volte inferiore al livello nazionale. Il tenore di vita medio degli abitanti di Mayotte è sette volte inferiore alla media nazionale (che corrisponde ai dati della Francia continentale più Martinica e isola della Riunione). Secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica e studi economici (INSEE) per il 2018, mentre il reddito medio annuale in Francia è di 22 320 euro, a Mayotte è di 3140 euro, cioè più di 7 volte inferiore. A causa dei notevoli flussi migratori e della carenza di posti di lavoro, il 77% della popolazione vive al di sotto della soglia di povertà nazionale (circa 1158 euro al mese

<sup>24</sup> Per fare un esempio estremo, mentre Madeira dista solo 1041 km da Lisbona, la Riunione è nove volte più lontana da Parigi, con 9921 km. La regione ultraperiferica francese più vicina alla capitale è Saint-Martin, a 6700 km di distanza quando la più lontana delle 3 regioni ultraperiferiche non francesi è quella delle Isole Canarie, a una distanza media di 1850 km da Madrid.

<sup>25</sup> Se nel 1958 gli abitanti erano 23364, la cifra è salita a 186452 nel 2007, con un aumento di otto volte in quasi 50 anni e di quasi quattordici volte in 67 anni se prendiamo in considerazione l'anno 2024.

per una persona che vive da sola), un valore cinque volte superiore a quello della Francia continentale.

Nel 2020, i tassi di occupazione in tutte le regioni ultraperiferiche erano inferiori alla media dell'Unione europea, dal 43% di Mayotte al 71% delle Azzorre. Meno del 30% delle persone in età lavorativa (compresa tra i 15 e i 64 anni) di Mayotte sono occupate, rispetto al 65% del resto della Francia. Il tasso di disoccupazione di Mayotte, con il 37%, è più di tre volte superiore alla media dell'Unione europea.

Quattro case su dieci sono costruite in modo precario, principalmente in lamiera. Inoltre, il 29% delle case non ha ancora acqua corrente, sei su dieci non dispongono dei servizi igienici di base e una su dieci non ha elettricità. Logicamente, il ciclone Chido, che ha devastato Mayotte nel dicembre 2024, ha terribilmente aggravato la situazione perché ha colpito soprattutto i quartieri più svantaggiati dove la maggior parte delle case è stata costruita con materiali leggeri. L'obiettivo principale dell'Operazione *Wuambushu*<sup>26</sup> che si è svolta a partire dall'aprile 2023 era quello di eliminare le abitazioni associate alla presenza illegale di stranieri e all'insicurezza, relegando in secondo piano la necessità sociale, morale e sanitaria di fornire a tutti un alloggio dignitoso, senza discriminazioni.

Mayotte ha un costo della vita elevato. Nel 2022, i prezzi a Mayotte erano più alti del 10% rispetto alla Francia continentale (esclusi gli affitti). In particolare, il cibo costa il 30% in più a Mayotte rispetto alla Francia continentale. Anche le comunicazioni e l'assistenza sanitaria sono più costose.

La popolazione di Mayotte è poco istruita. Solo il 17% di una determinata fascia d'età possiede un baccalauréat – l'equivalente della maturità italiana – e il 70% della popolazione ha una padronanza scarsa o nulla del francese<sup>27</sup>. Nel 2017, solo il 32% delle persone di età pari o superiore ai 15 anni che avevano lasciato il sistema educativo era in possesso di un titolo di studio (12,3% nell'istruzione superiore, 10,2% con il Baccalauréat, 8,4% con un diploma professionale, 68,5% con pochi titoli - cioè non più dell'esame della fine della scuola media - o nessun titolo), rispetto al 72% della Francia continentale. È la regione francese con il minor numero di laureati.

Mayotte deve far fronte a livelli eccezionalmente elevati di immigrazione clandestina e si verificano ricorrenti naufragi di piroghe – i *kwassakwassa* – tra l'isola di Anjouan e Mayotte, che distano solo 70 km l'una dall'altra.

Il 95% della popolazione è musulmana e, fino al 2011, il sistema giudiziario era in parte gestito da tribunali – i cosiddetti «tribunali cadiali» – che applicavano principi basati sulla dottrina musulmana e sulle norme consuetudinarie africane<sup>28</sup>.

**7. Le potenzialità delle regioni ultraperiferiche e in particolare di Mayotte per l'Unione europea.** Anche se sono spesso le regioni meno sviluppate dell'Unione europea, le regioni ultraperiferiche presentano una serie di vantaggi e possono essere di grande utilità per l'Unione. Esse consentono all'Unione europea di essere presente in aree geografiche strategiche e alcune di loro offrono un potenziale significativo in termini di ricerca e innovazione. I settori della biodiversità terrestre e marina<sup>29</sup> – in particolare quello della Riunione –, della farmacologia (grazie alla presenza di piante endemiche – cioè che non si

<sup>26</sup> Una parola in *mahorais* che significa «riprendere» (in mano).

<sup>27</sup> Il *shimaore* è una delle due principali lingue indigene parlate sull'isola di Mayotte. Si tratta di un dialetto *swahili*, mentre lo *shibushi* è una lingua austronesiana strettamente imparentata con le lingue parlate sull'isola.

<sup>28</sup> Si veda Ordinanza n. 2011/337 *che modifica l'organizzazione del sistema giudiziario del Dipartimento di Mayotte*.

<sup>29</sup> In generale, i territori d'oltremare francesi ospitano un patrimonio naturale che rappresenta l'80% della biodiversità del Paese. Con questi territori - che rappresentano il 95% dello spazio marittimo nazionale - la Francia ha la seconda zona economica esclusiva (ZEE) più grande del mondo, dietro agli Stati Uniti.

ritrovano da nessuna altra parte – con sostanze attive utilizzabili dall'industria), delle energie rinnovabili e dell'aerospazio – il centro spaziale della Guyana è la principale base di lancio di satelliti e razzi dell'Unione europea – sono esempi notevoli.

A prima vista, l'effettivo contributo di Mayotte all'Unione europea può suscitare interrogativi. Ma, al di là della sua particolare vulnerabilità, grazie alla sua posizione geografica nell'Oceano Indiano, anche Mayotte ha un notevole potenziale geopolitico e strategico per la Francia e l'Unione europea come base per le forze armate francesi o per negoziati internazionali.

Inoltre, Mayotte potrebbe diventare, grazie al suo ambiente naturale – che è riuscita a preservare –, e agli aiuti europei, un centro di notevole sviluppo turistico: possiede infatti una delle lagune più grandi e più belle del mondo, delimitata da una barriera corallina lunga oltre 160 km. Nell'isola sono d'interesse anche alcune tradizioni culturali, tra cui la *Mamlida shenge*, una cerimonia sociale, spirituale e artistica della tradizione sufi, che riunisce uomini e donne in un rituale che canta le lodi del Profeta, organizzato in occasione di eventi importanti della vita sociale, familiare, spirituale o politica, e la *Mbimi*, una forma d'arte con canti e danze esclusivamente femminili, registrate nell'inventario nazionale del patrimonio culturale immateriale. Il patrimonio culturale è una parte importante dell'identità francese ma anche europea. Nel caso presente, sono elementi del patrimonio immateriale, più spesso abbinato al continente africano, che sono stati logicamente riconosciuti.

La democrazia si misura dal destino riservato ai più vulnerabili e, nel futuro, la Francia e l'Europa hanno un ruolo importante da giocare per il destino riservato a Mayotte.

**Abstract.** Mayotte, situata nell'Oceano Indiano, che dista quasi 8500 km da Parigi, ha una storia particolare di legami con la Francia, consolidati dal XIX secolo e rafforzati nel tempo attraverso referendum e decisioni politiche. Dal 2011 è diventata il 101° dipartimento francese e, nel 2014, ha ottenuto lo status di regione ultraperiferica (RUP) dell'Unione europea. Questo cambiamento ha segnato una svolta decisiva, permettendole di accedere ai finanziamenti europei e di integrarsi più strettamente nell'Unione europea.

Tuttavia, Mayotte resta una regione fragile, con sfide economiche, sociali e ambientali significative. La povertà diffusa, l'alto tasso di fertilità, la carenza di infrastrutture, l'immigrazione irregolare e le tensioni con le Comore la rendono un'area complessa da gestire. Il passaggio del ciclone Chido nel dicembre 2024 ha ulteriormente evidenziato la vulnerabilità dell'isola.

Nonostante queste difficoltà, Mayotte ha un potenziale strategico importante per la Francia e l'Unione europea, soprattutto grazie alla sua posizione geografica, alla biodiversità e alle opportunità di sviluppo turistico. L'Unione europea e la Francia hanno una responsabilità nel garantire il progresso dell'isola, bilanciando le sue sfide con le opportunità offerte dal suo status particolare.

**Abstract.** Mayotte, located in the Indian Ocean, which is almost 8500 km from Paris, has a unique history of ties with France, established in the 19th century and reinforced over time through referendums and political decisions. In 2011, it became France's 101st department, and in 2014, it was granted the status of an outermost region (RUP) of the European union. This transition marked a significant milestone, allowing Mayotte to access EU funding and integrate more closely within the European union.

However, Mayotte remains a fragile region, facing significant economic, social, and environmental challenges. Widespread poverty, a high fertility rate, a lack of infrastructure, irregular immigration, and tensions with the Comoros make it a complex territory to manage. The passage of Cyclone Chido in december 2024 further highlighted the island's vulnerability.

Despite these difficulties, Mayotte holds strategic potential for both France and the European union, particularly due to its geographic position, biodiversity, and tourism opportunities. The European union and France have a responsibility to ensure the island's development, balancing its challenges with the opportunities offered by its unique status.

***Parole chiave.*** Mayotte – Unione europea – paesi e territori d’oltremare – regioni ultraperiferiche – dipartimenti d’oltremare.

***Key words.*** Mayotte – European Union – Overseas countries and territories – Outermost regions – Overseas departments.