Margherita Amici

1. Gli Stati di piccole dimensioni nel territorio europeo: una realtà giuridicamente “frammentata” da profonde esigenze di integrazione

La ragguardevole estensione territoriale raggiunta dall’Unione europea è il frutto (soprattutto) dell’allargamento avvenuto fra 2004 e 2007 (e di un’appendice costituita dall’adesione della Croazia, il 1° luglio 2013). Nonostante l’incessante forza espansiva di quella che ormai è molto più che un’organizzazione sovranazionale, continuano ad esservi Stati che, pur trovandosi geograficamente compresi all’interno del continente europeo, non fanno giuridicamente parte dell’UE. Nello specifico, l’attenzione va rivolta alla **Repubblica di San Marino**, al **Principato di Andorra** e al **Principato di Monaco**: questi Paesi rappresentano un vero e proprio *unicum* sotto il profilo del loro inquadramento giuridico nelle relazioni con l’UE, determinato dalla loro collocazione fisica in quello che potrebbe definirsi come un territorio “geograficamente” europeo. In una condizione di forte somiglianza si trova, peraltro, la Svizzera, la quale, sebbene membro dell’*European Free Trade Association* (EFTA), non ha sottoscritto l’Accordo sullo Spazio economico europeo, optando invece per la conclusione di una serie, alquanto numerosa, di accordi bilaterali con i singoli Stati membri dell’UE. Anche tale Paese ha dunque ritenuto opportuno seguire una strada per così dire “alternativa” alla piena adesione all’Unione, sebbene mantenendo forti esigenze di integrazione, incanalate nello strumento degli accordi bilaterali.

Tornando ai Paesi inizialmente menzionati, questa sorta di anomalia di cui essi soffrono nasce non solo dalle vicende storiche che ciascuno di questi “Piccoli Stati” ha vissuto, ma anche e soprattutto dalla loro peculiarità dimensionale, che ha rappresentato un fattore determinante per la loro esclusione dall’Unione europea, unitamente ad altre ragioni non necessariamente agli stessi imputabili, tra le quali figura *in primis* l’attuale incapacità dell’UE di rispettare il c.d. criterio dell’assorbimento, ossia la circostanza che la stessa sappia mantenere inalterato il ritmo dell’integrazione tra i membri attuali.

Questi Paesi hanno finora intrattenuto relazioni con l’UE in forza dell’art. 8 TUE, in base al quale l’Unione «sviluppa con i Paesi limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell’Unione e caratterizzato da

relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione». Nel quadro di queste relazioni peraltro si vengono a collocare anche altri Stati diversi da quelli di cui sopra e in particolare il Liechtenstein, il quale è membro dell’EFTA e ha preso parte all’Accordo SEE (Accordo sullo Spazio economico europeo). Diversamente dal Liechtenstein, i cosiddetti “Paesi di piccole dimensioni” non fanno parte né dell’EFTA né dell’Accordo SEE, ma hanno sottoscritto una serie di accordi specifici con l’Unione al fine di attuare alcune determinate aree dell’*acquis* e delle politiche “comunitarie”. Ancora e sempre nell’ottica di individuare la regola cui vengono improntati i rapporti tra UE e Stati territorialmente europei, merita menzione la peculiarissima condizione giuridica dello Stato Città del Vaticano, il quale, note le vicende storiche che lo riguardano, ha riscontrato la necessità di una convenzione monetaria con l’Italia, firmata il 3 dicembre 1991, poi divenuta, *mutatis mutandis*, parte integrante della politica monetaria europea.

L’approccio sinora adottato è quello degli **accordi settoriali** conclusi tra UE e i tre “Piccoli Stati”, ovvero accordi afferenti all’Unione doganale, all’Unione monetaria (accordi, questi ultimi, che hanno consentito l’adozione dell’euro da parte dei summenzionati Stati), nonché alla tassazione dei risparmi al fine di garantire una buona *governance* fiscale anche in queste aree extra-UE ma territorialmente europee. Tuttavia tale impostazione ha determinato l’instaurarsi di relazioni (benché ampie) frammentate, data la sostanziale impossibilità di garantire agli Stati sottoscrittori un buon livello di integrazione europea. Si tratta di accordi che, pur fornendo una disciplina fondamentale in settori di grande importanza, tuttavia consentono l’adozione e l’attuazione dell’*acquis* nella propria legislazione nazionale solo per quel minimo indispensabile a mantenere in vita i rapporti economico-commerciali con i Paesi europei limitrofi. L’esigenza confessata dai tre Piccoli Stati nelle sedi europee è di trovare soluzioni maggiormente incisive, le quali si sono rese necessarie anche a causa di una serie di difficoltà che cittadini e imprese dei tre Paesi di cui sopra riscontrano per quanto riguarda l’accesso al mercato interno.

Con riferimento a quest’ ultimo aspetto, occorre osservare che il *deficit* di integrazione che maggiormente affligge le tre diverse realtà oggetto del presente lavoro riguarda in particolar modo la libertà di circolazione delle persone e dei servizi.

Analizzando brevemente la problematica riguardante la prima delle due libertà menzionate, si può osservare come la disciplina attualmente vigente presenti tratti di indubbia singolarità. Come è noto, i cittadini di San Marino, Andorra e Monaco non possiedono la cittadinanza europea, e questo aspetto pone dei problemi in merito alla possibilità di circolare liberamente nel territorio dell’UE. La soluzione a tale questione è stata data in termini alquanto singolari, accordando un’estensione della libertà di circolazione senza visto, all’interno dello spazio Schengen, mediante l’adozione di **misure di carattere volontario** da parte dei singoli Stati membri dell’area Schengen. Tuttavia questa libertà è temporalmente limitata a un massimo di tre mesi in un periodo di sei mesi. Di conseguenza, per i soggiorni di durata superiore a tre mesi, i cittadini dei Paesi di piccole dimensioni necessitano di un apposito permesso di soggiorno.

Passando alla libertà di circolazione dei servizi, di cui i tre Piccoli Stati attualmente non beneficiano, le più gravi problematiche derivanti dalla mancanza di integrazione in questo specifico settore si verificano con riferimento al **mancato riconoscimento delle qualifiche professionali**. Tale difficoltà risulta poi diversamente graduata a seconda degli accordi conclusi da ciascuno dei predetti Paesi con determinati Stati membri dell’Unione europea. Ad esempio, Andorra ha firmato, con Francia, Spagna e Portogallo, accordi bilaterali che assicurano un riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali dei rispettivi cittadini.

2. Le opzioni prospettate ai tre Piccoli Stati per il raggiungimento di un maggior grado di integrazione: la preferenza per la stipula di accordi quadro di associazione

Nel 2012 per la prima volta si è iniziato a studiare in modo sistematico le diverse possibili soluzioni per realizzare una **maggiore integrazione europea** dei Paesi di piccole dimensioni, dal momento che i rapporti intrattenuti con l’UE fino a quel momento, mediante la stipula di una serie di accordi settoriali, risultavano poco soddisfacenti per entrambe le parti. Con riferimento agli Stati extra-UE il concetto di integrazione si gioca in termini di adozione, più o meno estesa, di determinate politiche comunitarie, mediante il ricorso a strumenti giuridici che possono essere anche notevolmente diversi tra loro, specialmente

avuto riguardo degli effetti dei medesimi. In tal senso si può riportare, a titolo esemplificativo, l’adozione della politica monetaria, rispetto alla quale sarebbe forse più corretto riferirsi in termini di allineamento unilaterale: in questo caso sarebbe forse troppo ambizioso parlare di una vera e propria integrazione, dal momento che mancano i mezzi che consentano il recepimento del vero e proprio *acquis*, se non – per l’appunto – in termini di unilateralità.

L’analisi della frammentarietà del rapporto tra l’UE e questi Paesi ha dunque condotto all’elaborazione di una serie di possibili opzioni volte a perseguire l’obiettivo finale di integrazione europea di Andorra, Monaco e San Marino. In particolare, nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Relazione dell’UE con il Principato di Andorra, il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino, *Opzioni per una maggiore integrazione nell’UE*, del 20 novembre 2012 vengono enucleate sistematicamente le diverse strade perseguibili dai tre Piccoli Stati, mediante una dettagliata analisi che illustra i vantaggi e gli aspetti negativi di ciascun approccio. Nello specifico, le cinque opzioni, elencate in ordine crescente, sulla base del livello di integrazione perseguibile in ciascun caso, sono: (*i*) mantenimento dello *status quo*; (*ii*) approccio settoriale; (*iii*) stipula di uno o più accordi quadro di associazione; (*iv*) adesione all’Accordo sullo Spazio economico europeo; (*v*) adesione all’Unione europea. Anticipando sin da ora quale è stata l’opzione prescelta, se ne riportano qui i tratti essenziali, con il preciso scopo di individuare le ragioni dell’impossibilità, allo stato dell’arte, di addivenire all’adesione piena dei tre Paesi all’UE.

In particolare, il Consiglio – con decisione del dicembre 2014, di recente resa (parzialmente) pubblica – ha autorizzato la Commissione a negoziare uno o più **accordi di associazione** con il Principato di Andorra, il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino. Nelle conclusioni relative a un mercato unico allargato omogeneo e alle relazioni dell’UE con i paesi dell’Europa occidentale non membri dell’UE, del 16 dicembre 2014, il Consiglio (affari generali) ha espresso la propria posizione favorevole rispetto alla succitata comunicazione della Commissione del 2013, optando per la negoziazione di accordi di associazione, con l’obiettivo di «garantire l’attuazione il più possibile completa dei principi del mercato unico

europeo, tenendo conto della particolare situazione di questi tre Paesi, in conformità con la dichiarazione relativa all’Articolo 8 del Trattato sull’Unione Europea».

Le ragioni di questa scelta sono molteplici.

Già nella Comunicazione del 2012 si erano individuati numerosi argomenti per ritenere preferibile tale via rispetto alle possibili alternative. Tra questi, occorre ricordare, in primo luogo, l’elevato grado di integrazione con l’ordinamento dell’Unione realizzato dalla stipula di accordi di associazione: in tal modo, infatti, si consentirebbe un accesso (anche solo parziale) al mercato interno dell’UE, alle misure di accompagnamento e alle politiche orizzontali.

Questa opzione, insieme a quella dell’adesione all’Accordo sullo Spazio economico europeo, erano già state individuate nella citata Comunicazione del 2012 come le soluzioni dotate di una maggiore probabilità di essere concretamente attuate, «perché le potenzialmente più adeguate a salvaguardare il giusto equilibrio tra flessibilità e capacità di far fronte alle preoccupazioni dei Paesi di piccole dimensioni, soddisfacendo al contempo i requisiti dell’UE».

Un accordo di associazione, inoltre, non si limiterebbe a regolare le modalità di accesso ad alcune aree del mercato interno, ma «stabilirebbe i **valori, i principi e le fondamenta istituzionali** alla base della relazione» (cfr. Comunicazione cit., par. 5.3).

Un punto cruciale della negoziazione riguarderà la scelta di procedere alla sottoscrizione di un solo accordo quadro, per i tre Paesi coinvolti, ovvero di tre diversi accordi di associazione. La prima soluzione potrebbe essere preferibile al fine di evitare eccessive complessità e inutili differenziazioni. Un unico accordo quadro, peraltro, avrebbe il pregio di essere uno **strumento flessibile**: data una base comune di principi fondamentali e disposizioni istituzionali, si prevedrebbe una disciplina differenziata e adatta alle specificità di ciascun Paese, ad esempio mediante l’inserimento di protocolli nell’accordo principale. Infine, l’ulteriore vantaggio che deriverebbe da un unico accordo multilaterale consiste nel fatto che in tal modo i tre Paesi coinvolti potrebbero regolamentare le loro reciproche

relazioni.

La condizione indispensabile per tale opzione è l’elaborazione di un adeguato **quadro istituzionale**. Le modalità con cui ciò in concreto potrebbe realizzarsi sono varie e saranno oggetto di definizione in un secondo momento; quel che invece è fondamentale premettere è che un simile accordo (o accordi), per essere soddisfacente per entrambe le parti contraenti, dovrà prevedere le **concrete modalità di attuazione dell’*acquis***, previo studio di fattibilità della concreta applicabilità dello stesso in questi Paesi, accompagnata da una verifica *ex post*, concernente l’attuazione e il rispetto dell’*acquis* nei Paesi di piccole dimensioni, da parte degli stessi o di un’autorità da essi appositamente incaricata.

3. La svolta del 2015: apertura ufficiale dei negoziati su uno o più accordi quadro di associazione

Come anticipato nel precedente paragrafo, nonostante le (prevedibili) notevoli implicazioni, sia per i tre Stati di piccole dimensioni, sia per l’Unione europea, la scelta per la realizzazione di una maggiore integrazione nel mercato interno è stata nel senso di stipulare uno o più accordi quadro di associazione. Peraltro non viene nemmeno scartata l’ipotesi di un’integrazione che vada oltre il mero ambito del mercato interno, lasciando aperta una serie di prospettive che condurrebbero ad un recepimento dell’*acquis* “comunitario” in misura molto più massiccia di quanto inizialmente previsto. Sarà altresì necessario coordinare gli accordi di associazione da stipularsi in futuro con gli accordi settoriali che già regolano i rapporti tra UE e i tre Paesi in materia di unione doganale, unione monetaria e tassazione dei redditi da risparmio. Affermazioni, queste, che hanno trovato espressione in una successiva Comunicazione della Commissione del 2013, la quale si focalizza esattamente sugli strumenti più opportuni per la realizzazione di una maggiore integrazione nel settore del mercato interno, sulla scia del lavoro intrapreso l’anno precedente con la Comunicazione poco sopra esaminata.

La negoziazione di futuri accordi di associazione inoltre dovrà avere alla sua base una serie di **principi fondamentali** che vengono dettagliatamente individuati dalla Commissione in chiusura della sua Comunicazione del 2012, principi che possono essere raggruppati in

quattro distinti nuclei:

1) **valori condivisi**: si tratta del richiamo più significativo in materia di principi, in quanto rinvia direttamente all'**art. 2 TUE**: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». Gli accordi che si concluderanno dovranno fare riferimento a questo nucleo di principi cui sono improntati i rapporti tra i diversi Stati membri e che costituiscono un fondamento imprescindibile per una più stretta integrazione europea.

2) **principi del mercato interno**: dal momento che la stipula di uno o più accordi quadro di associazione è funzionale innanzitutto a una maggiore integrazione in questo settore, saranno necessarie norme comuni e una politica di applicazione rigorosa, per garantire l'omogeneità e il buon funzionamento del mercato interno.

3) **specificità**: il principio che impone di tenere conto delle specificità dei singoli Paesi di piccole dimensioni, nella stipula di uno o più accordi di associazione, trova il suo fondamento nell'art. 8 TUE, inerente ai rapporti dell'UE con i paesi limitrofi. La dichiarazione n. 3 relativa al medesimo articolo del TUE stabilisce che «l'Unione terrà conto della situazione particolare dei Paesi di piccole dimensioni territoriali che intrattengono con l'Unione specifiche relazioni di prossimità».

4) **sviluppi attuali**: è infine importante che l'UE mantenga un'impostazione coerente nelle relazioni con i Paesi *partner* vicini, di cui gli accordi di associazione che si concluderanno con i tre Piccoli Stati dovranno necessariamente tenere conto.

Queste sono dunque le *guidelines* che dovranno essere rispettate nella fase che si è aperta recentemente, quando, il 16 dicembre 2014, il Consiglio ha adottato una decisione circa l'avvio dei negoziati con i tre Paesi, optando una volta per tutte per quella che era apparsa sin dal principio la scelta con più *chances* di successo: la stipula di uno o più accordi quadro

di associazione. Questa decisione peraltro è stata accompagnata dalla manifestazione, da parte del Consiglio stesso, di una serie di aspettative particolarmente ambiziose: viene affermato infatti che di un avvicinamento dei tre Paesi al quadro normativo del mercato interno dovrebbero beneficiare entrambe le parti, garantendosi una maggiore parità per i cittadini. Andorra, Monaco e San Marino trarranno beneficio attraverso, in particolare, la riduzione sostanziale o l’eliminazione degli ostacoli al commercio e alla libera circolazione delle persone. Il livello di accesso al mercato di tali Stati dovrebbe a tempo debito essere paragonabile a quello degli Stati terzi che sono membri dello Spazio economico europeo. Nel comunicato stampa diffuso dal Consiglio il 16 dicembre 2014, gli auspici sono favorevoli anche per gli operatori economici e i cittadini europei, dal momento che verranno facilitati gli scambi di beni e servizi nonché create nuove opportunità di lavoro, in particolare nelle regioni limitrofe dell’UE.

Dunque le attese sono elevate. Tutto è, per ora, ancora in fase embrionale, poiché solo lo scorso 18 marzo 2015 si è tenuta la cerimonia d’apertura ufficiale dei negoziati, cui è seguito nel mese di aprile l’avvio delle consultazioni bilaterali. In questa prima fase, che si protrarrà presumibilmente sino alla fine del 2015, si provvederà alla formulazione di un’ipotesi di quadro istituzionale comune, cui seguirà la fase dedicata alla elaborazione dei singoli protocolli per ciascuno dei tre Stati.

4. Il momentaneo abbandono dell’opzione di adesione: quale futuro per i tre Paesi di piccole dimensioni?

Come già anticipato, l’opzione dell’adesione dei tre Paesi di piccole dimensioni all’Unione Europea è stata momentaneamente accantonata, per una serie di motivi attinenti principalmente alle caratteristiche proprie degli stessi Piccoli Stati, da un lato, e alla struttura istituzionale della stessa Unione europea, dall’altro. In primo luogo, per poter ragionare di un’adesione all’UE occorrerebbe affrontare il problema della capacità amministrativa limitata di Andorra, Monaco e San Marino, la quale sarebbe determinante ai fini della doverosa attuazione dell’*acquis* e dell’adempimento di tutti gli obblighi derivanti dalla condizione di Stato membro dell’Unione europea. Inoltre, ad oggi le istituzioni europee

non sarebbero pronte per l’adesione di Paesi di simili dimensioni, occorrendo una sostanziale modifica dei Trattati europei e dell’assetto istituzionale per garantire «un’adeguata rappresentanza democratica di tutti i cittadini e il funzionamento delle istituzioni anche dopo l’adesione di Paesi con una popolazione pari solo a una frazione degli attuali Stati membri più piccoli» (Comunicazione del 20 novembre 2012, cit.). Infine e in terzo luogo, l’Unione europea è tenuta a rispettare il c.d. criterio di assorbimento, elaborato in seno al Consiglio europeo di Copenaghen del 1993, il quale subordina le nuove adesioni alla capacità, da parte dell’UE, di mantenere inalterato il ritmo dell’integrazione tra i suoi membri attuali.

Certamente non si esclude che, in futuro, questa triplice adesione all’UE possa aver luogo. Per ora, anche con la scelta in favore dell’accordo di associazione le esigenze dei tre Stati concernenti una maggiore integrazione non sono rimaste inascoltate: l’obiettivo è ridurre sensibilmente tutta una serie di problemi riscontrati con riguardo non solo all’accesso al mercato interno e alle sue quattro libertà, ma altresì in quei settori che, nonostante siano oggetto di una politica di cooperazione, tuttavia mostrano il fianco a una serie di questioni patologiche connesse a un coordinamento basato su un approccio fondamentalmente frammentario e settoriale.

A prescindere dalla scelta politica di fondo (consistente nell’adesione o meno), la quale viene rimessa alla discrezionalità dei singoli governi, rimane un dato ineludibile: attualmente l’UE non è in grado di accogliere tra i suoi membri i tre Piccoli Stati, principalmente a causa del fattore dimensionale, il quale avrebbe ricadute pesanti sul funzionamento stesso dell’Unione Europea. Quindi si tratta di una scelta che risulta, in questa misura, obbligata.

Rimane da attendere l’esito del processo di associazione, attualmente in corso, confidando nella determinazione dei rappresentanti dei Piccoli Stati nel perseguire l’obiettivo di una maggiore integrazione con l’ordinamento dell’Unione europea, nonché nell’impegno delle istituzioni europee nell’elaborare un adeguato quadro istituzionale, capace di rispondere alle esigenze e alle specificità di ciascuno dei tre Piccoli Stati. L’auspicio è che tali Stati

possano ambire, in un futuro vicino, ad assumere una posizione più significativa nel panorama economico-commerciale del mercato interno europeo, e che tale passo funga da premessa per un crescente approfondimento dei rapporti, tale da rendere non più solo futuribile ma anche concretamente prospettabile la piena adesione dei tre Paesi in questione all’Unione europea.