



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 22 novembre 2012 (21.12)  
(OR. en)**

**16625/12**

**AND 11  
SM 20  
MC 8  
EEE 122**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

|               |                                                                                              |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Origine:      | Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea |
| Data:         | 20 novembre 2012                                                                             |
| Destinatario: | Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea                         |

---

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| n. doc. Comm.: | COM(2012) 680 final                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Oggetto:       | Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Le relazioni dell'Unione europea con il Principato di Andorra, il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino - Opzioni per una maggiore integrazione nell'Unione |

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2012) 680 final.

All.: COM(2012) 680 final



Bruxelles, 20.11.2012  
COM(2012) 680 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Le relazioni dell'Unione europea con il Principato di Andorra, il Principato di Monaco e  
la Repubblica di San Marino**

**Opzioni per una maggiore integrazione nell'Unione**

{SWD(2012) 388 final}

# INDICE

## COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

|                                                                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Le relazioni dell'Unione europea con il Principato di Andorra, il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino ..... | 4  |
| 1. INTRODUZIONE.....                                                                                                       | 4  |
| 1.1. Le relazioni dell'Unione con Andorra, Monaco e San Marino a una svolta.....                                           | 4  |
| 1.2. La situazione specifica dei paesi di piccole dimensioni.....                                                          | 5  |
| 2. RELAZIONI FRAMMENTARIE DELL'UNIONE CON I PAESI DI PICCOLE DIMENSIONI .....                                              | 6  |
| 2.1. Caratteristiche comuni .....                                                                                          | 6  |
| 2.1.1. Accordi monetari.....                                                                                               | 6  |
| 2.1.2. Accordi sulla tassazione dei redditi da risparmio .....                                                             | 7  |
| 2.1.3. Accordi antifrode e di scambio di informazioni in materia fiscale.....                                              | 7  |
| 2.2. Andorra .....                                                                                                         | 7  |
| 2.2.1. Unione doganale.....                                                                                                | 7  |
| 2.2.2. Schengen .....                                                                                                      | 8  |
| 2.2.3. Relazioni bilaterali con i paesi vicini .....                                                                       | 8  |
| 2.2.4. Politica europea di Andorra .....                                                                                   | 8  |
| 2.3. Monaco.....                                                                                                           | 8  |
| 2.3.1. Parte del territorio doganale dell'Unione .....                                                                     | 8  |
| 2.3.2. Schengen .....                                                                                                      | 9  |
| 2.3.3. Relazioni bilaterali con i paesi vicini .....                                                                       | 9  |
| 2.3.4. Politica europea di Monaco.....                                                                                     | 9  |
| 2.4. San Marino .....                                                                                                      | 9  |
| 2.4.1. Unione doganale.....                                                                                                | 9  |
| 2.4.2. Schengen .....                                                                                                      | 10 |
| 2.4.3. Relazioni bilaterali con i paesi vicini .....                                                                       | 10 |
| 2.4.4. Politica europea di San Marino .....                                                                                | 10 |
| 3. OSTACOLI ALL'ACCESSO AL MERCATO INTERNO .....                                                                           | 10 |

|      |                                                                                   |    |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.1. | Libera circolazione delle persone.....                                            | 11 |
| 3.2. | Libera circolazione dei servizi e libertà di stabilimento per le imprese.....     | 12 |
| 3.3. | Libera circolazione delle merci.....                                              | 12 |
| 4.   | CONSOLIDARE E PROMUOVERE GLI INTERESSI DELL'UE.....                               | 13 |
| 4.1. | Maggiori opportunità economiche e lavorative per cittadini e imprese dell'Unione. | 13 |
| 4.2. | Benefici reciproci a condizioni di parità .....                                   | 14 |
| 4.3. | La cooperazione a sostegno di obiettivi condivisi .....                           | 14 |
| 5.   | OPZIONI PER UNA MAGGIORE INTEGRAZIONE.....                                        | 15 |
| 5.1. | Opzione 1: lo status quo.....                                                     | 15 |
| 5.2. | Opzione 2: l'approccio settoriale .....                                           | 16 |
| 5.3. | Opzione 3: l'accordo quadro di associazione.....                                  | 16 |
| 5.4. | Opzione 4: la partecipazione allo Spazio economico europeo.....                   | 17 |
| 5.5. | Opzione 5: l'adesione all'UE .....                                                | 17 |
| 6.   | CONCLUSIONI.....                                                                  | 18 |
| 6.1. | Questioni orizzontali e istituzionali .....                                       | 18 |
| 6.2. | Raccomandazioni .....                                                             | 18 |

# COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

## Le relazioni dell'Unione europea con il Principato di Andorra, il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino

### Opzioni per una maggiore integrazione nell'Unione

#### 1. INTRODUZIONE

##### 1.1. Le relazioni dell'Unione con Andorra, Monaco e San Marino a una svolta

Il Principato di Andorra, la Repubblica di San Marino, il Principato di Monaco, il Principato del Liechtenstein e lo Stato della Città del Vaticano<sup>1</sup> sono Stati indipendenti di piccole dimensioni territoriali dell'Europa occidentale non membri dell'Unione europea. Con ciascuno di questi Stati l'Unione intrattiene relazioni conformemente all'articolo 8 del TUE<sup>2</sup>.

Queste relazioni differiscono in quanto a portata e quadro istituzionale. Il Liechtenstein, ad esempio è membro dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA) e strettamente connesso all'Unione tramite l'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE), che gli dà accesso al mercato interno dell'UE. Il paese è inoltre membro dello spazio Schengen da dicembre 2011. Le relazioni dell'Unione con Andorra, Monaco e San Marino ("paesi di piccole dimensioni") si iscrivono invece in una serie di accordi che coprono alcuni settori dell'acquis e determinate aree d'intervento dell'UE.

A dicembre 2010 il Consiglio ha definito le relazioni dell'Unione con questi tre Stati "**estese ma frammentarie**"<sup>3</sup>, dati gli ostacoli esistenti alla libera circolazione di persone, merci e servizi da e verso l'UE che creano una serie di difficoltà pratiche a cittadini e imprese dell'Unione e dei paesi interessati. Il Consiglio ha chiesto quindi una "analisi delle possibilità e modalità di una graduale integrazione di questi paesi nel mercato interno".

Il Consiglio ha adottato a giugno 2011, sotto la presidenza ungherese, una prima relazione in cui invita il Servizio europeo per l'azione esterna e la Commissione ad approfondire l'analisi, studiando "un **eventuale nuovo quadro istituzionale** per tali relazioni, che tenga conto dell'importanza di un approccio coerente per tutti e tre i paesi"<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Le relazioni dell'Unione europea con lo Stato della Città del Vaticano e con il Principato del Liechtenstein esulano dalla presente comunicazione.

<sup>2</sup> "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", articolo 8 TUE. Secondo la dichiarazione n. 3 relativa all'articolo 8 del trattato sull'Unione europea, "L'Unione terrà conto della situazione particolare dei paesi di piccole dimensioni territoriali che intrattengono con l'Unione specifiche relazioni di prossimità".

<sup>3</sup> Conclusioni del Consiglio sulle relazioni dell'UE con i paesi dell'EFTA, 14 dicembre 2010.

<sup>4</sup> Relazioni dell'UE con il Principato di Andorra, la Repubblica di San Marino e il Principato di Monaco, Relazione al Consiglio del 14 giugno 2011, documento del Consiglio n. 11466/11, punto 14.

Tutti e tre i paesi di piccole dimensioni hanno espresso la volontà di **intensificare le relazioni** con l'Unione, con qualche differenza di rilievo in termini di portata e contenuti. Andorra è disposta a vagliare diverse opzioni, tranne l'adesione all'Unione, e ha espresso una certa preferenza per un accordo quadro di associazione. Monaco si è detto interessato a discutere le opzioni per una maggiore integrazione nel mercato interno e San Marino è pronto a esaminare una vasta gamma di opzioni per una maggiore integrazione europea, dall'adesione al SEE a un accordo quadro di associazione multilaterale o bilaterale con l'Unione. Tutti e tre i paesi sono intenzionati a tutelare le rispettive **specificità e identità** nelle relazioni con l'Unione.

Andorra, Monaco e San Marino continuano a mostrarsi interessati ad una più stretta integrazione nell'Unione e la presente comunicazione passa in rassegna le relazioni dell'UE con questi paesi<sup>5</sup> e formula una serie di raccomandazioni su come realizzare una tale integrazione. Con la presente comunicazione la Commissione intende raccogliere pareri su queste raccomandazioni, per poi decidere come impostare oltre il processo.

## **1.2. La situazione specifica dei paesi di piccole dimensioni**

Andorra, Monaco e San Marino presentano una serie di **tratti comuni**. Stati indipendenti di piccole dimensioni territoriali e demografiche, sono tutti e tre circondati da almeno uno Stato membro dell'Unione<sup>6</sup>, con il quale intrattengono relazioni molto intense e condividono un'eredità storica e affinità politiche e culturali. Le loro economie sono imperniate sui servizi finanziari e sul turismo (spesso in combinazione con servizi al dettaglio) e accennano a una certa diversificazione. Tutti e tre i paesi sono democrazie parlamentari e membri delle Nazioni Unite (ONU), del Consiglio d'Europa e dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE).

Esistono comunque notevoli **differenze** geografiche e demografiche tra di loro:

- Andorra è il paese più grande per territorio (468 km<sup>2</sup>) e popolazione (78 100 abitanti circa), situato a distanza dalla città più grande e collegato ai due Stati confinanti, Spagna e Francia, solo da due strade principali;
- Monaco confina con la Francia e ha una popolazione di circa 36 300 abitanti. Si estende su 1,95 km<sup>2</sup> ed è lo Stato più piccolo al mondo dopo la Città del Vaticano;
- enclave del territorio italiano, San Marino sorge su una montagna, si estende su 61,2 km<sup>2</sup> e ha una popolazione di circa 32 300 abitanti.

Questi paesi si differenziano inoltre per quanto riguarda la lingua ufficiale e i sistemi costituzionali, giuridici e politici:

- Andorra è un coprincipato, in cui le funzioni dei coprincipi sono esercitate dal presidente della Repubblica francese e dall'arcivescovo di Urgell (Spagna);
- Monaco è una monarchia costituzionale strettamente integrata nella Francia sulla base di numerosi trattati bilaterali;
- San Marino è una Repubblica strettamente collegata all'Italia.

---

<sup>5</sup> L'analisi qui proposta si basa su consultazioni informali con i tre paesi in ambito operativo.

<sup>6</sup> Monaco ha comunque un porto sul Mediterraneo.

## 2. RELAZIONI FRAMMENTARIE DELL'UNIONE CON I PAESI DI PICCOLE DIMENSIONI

### 2.1. Caratteristiche comuni

L'Unione vanta nel complesso **ottime relazioni** con i paesi di piccole dimensioni: è di gran lunga il loro principale partner per gli scambi e gli investimenti; anche se non intrattiene con questi paesi dialoghi politici ufficiali ad alto livello, ne accredita le missioni diplomatiche a livello di ambasciatori e riceve occasionalmente i massimi responsabili dei loro governi che si recano a Bruxelles per incontrare i loro omologhi dell'Unione<sup>7</sup>. Le delegazioni dell'UE non sono invece accreditate in nessuno di questi paesi<sup>8</sup>, dove l'Unione è rappresentata da uno dei suoi Stati membri<sup>9</sup>.

Per quanto riguarda il **quadro giuridico** delle relazioni, gli scambi bilaterali di merci tra l'UE e i tre paesi sono disciplinati da accordi di unione doganale: Monaco ha concluso un accordo di questo tipo con la Francia e fa parte del territorio doganale dell'Unione, mentre San Marino e Andorra hanno concluso entrambi un accordo di unione doganale con l'UE. Esistono poi accordi monetari e accordi sulla tassazione dei redditi da risparmio con tutti e tre i paesi. La Commissione ha peraltro proposto di negoziare con Andorra, Monaco e San Marino accordi antifrode e di scambio di informazioni in materia fiscale<sup>10</sup>.

#### 2.1.1. Accordi monetari

In forza degli **accordi monetari**<sup>11</sup> in corso con l'Unione, ciascuno dei tre paesi di piccole dimensioni può conferire corso legale alle banconote e alle monete in euro fino a un valore massimo. In cambio i tre paesi si impegnano a introdurre gradualmente nei rispettivi ordinamenti l'acquis<sup>12</sup> dell'Unione in materia di banconote e monete in euro, normativa bancaria e finanziaria, prevenzione del riciclaggio di denaro, prevenzione della frode e della falsificazione e normativa relativa alla raccolta dei dati statistici. I paesi di piccole dimensioni hanno accettato la competenza esclusiva della Corte di giustizia dell'Unione europea per la risoluzione delle controversie derivanti dall'applicazione degli accordi.

---

<sup>7</sup> Ad esempio, i ministri degli Esteri di Andorra e di San Marino si sono recati in visita a Bruxelles rispettivamente a gennaio 2012 e a luglio 2012.

<sup>8</sup> A titolo di confronto, la delegazione dell'Unione a Berna è accreditata anche presso il vicino Liechtenstein.

<sup>9</sup> A Andorra e Monaco con rotazione semestrale. A San Marino l'Unione europea è rappresentata dall'Italia, in quanto unico Stato membro dell'UE ad avere un'ambasciata nel paese.

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione su modalità concrete di rafforzamento della lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale, anche in relazione ai paesi terzi, COM(2012) 351 final, Bruxelles 27 giugno 2012.

<sup>11</sup> Accordo monetario tra l'Unione europea e il Principato d'Andorra (GU C 369 del 17.12.2011, pag. 1); convenzione monetaria tra l'Unione europea e il Principato di Monaco (GU C 310 del 13.10.2012, pag. 1); convenzione monetaria tra l'Unione europea e la Repubblica di San Marino (GU C 121 del 26.4.2012, pag. 5).

<sup>12</sup> Specificato in allegato a ciascun accordo.

### 2.1.2. *Accordi sulla tassazione dei redditi da risparmio*

Gli **accordi sulla tassazione dei redditi da risparmio**<sup>13</sup> in vigore tra l'Unione e i tre paesi di piccole dimensioni stabiliscono misure equivalenti a quelle della direttiva 2003/48/CE in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi<sup>14</sup>. In questo contesto i redditi da risparmio, versati in questi paesi sotto forma di pagamenti di interessi a favore di beneficiari effettivi, che siano persone fisiche di cui si accerti la residenza in uno Stato membro dell'Unione, sono soggetti a una ritenuta alla fonte, prelevata dagli agenti pagatori stabiliti sui territori di questi paesi e il cui gettito è trasferito in buona parte allo Stato membro in cui risiede il beneficiario effettivo.

Le consultazioni condotte nel 2009 con le competenti autorità di Andorra, Monaco e San Marino hanno confermato la disponibilità di questi paesi a **modificare gli accordi** con l'Unione in esito alla revisione della direttiva 2003/48/CE. Una volta ottenuta dal Consiglio l'autorizzazione, saranno avviati i negoziati ufficiali per aggiornare gli accordi.

### 2.1.3. *2.1.3. Accordi antifrode e di scambio di informazioni in materia fiscale*

A seguito di una raccomandazione della Commissione, il Consiglio ha autorizzato la Commissione a negoziare **accordi antifrode e di scambio di informazioni in materia fiscale** con Andorra, Monaco e San Marino<sup>15</sup>, sulla base dell'esperienza acquisita nel quadro di negoziati analoghi con il Liechtenstein e tenendo presenti gli sviluppi internazionali in questo settore. La Commissione prevede accordi a due pilastri che contemplino misure antifrode e una cooperazione amministrativa fiscale globale.

## 2.2. **Andorra**

### 2.2.1. *Unione doganale*

L'UE ha concluso con Andorra un accordo che istituisce un'**unione doganale**<sup>16</sup> per i prodotti industriali. L'accordo prevede l'esenzione dai dazi all'importazione per i prodotti agricoli di Andorra che entrano nell'Unione e riconosce a Andorra il diritto di riscuotere dazi all'importazione sui prodotti agricoli provenienti dall'Unione. L'accordo funziona in modo soddisfacente e un **protocollo** concluso nel 2011 ne estende la portata alle misure doganali di sicurezza.

Un **accordo di cooperazione**<sup>17</sup> definisce poi il quadro della cooperazione in una serie di settori, tra cui la politica regionale nei Pirenei. Nel 1997 l'Unione ha concluso con Andorra un

---

<sup>13</sup> Accordo tra la Comunità europea e il Principato d'Andorra che stabilisce misure equivalenti a quelle definite nella direttiva 2003/48/CE del Consiglio in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi (GU L 359 del 4.12.2004, pag. 33); accordo tra la Comunità europea e il Principato di Monaco che stabilisce misure equivalenti a quelle definite nella direttiva 2003/48/CE del Consiglio (GU L 19 del 21.1.2005, pag. 55); accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di San Marino che stabilisce misure equivalenti a quelle definite nella direttiva 2003/48/CE del Consiglio in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi. Memorandum d'intesa (GU L 381 del 28.12.2004, pag. 33).

<sup>14</sup> GU L 157 del 26.6.2003, pag. 38.

<sup>15</sup> Consiglio Affari economici e finanziari del 19 gennaio 2010 (documento del Consiglio 5400/10).

<sup>16</sup> Accordo in forma di scambio di lettere tra la Comunità economica europea e il Principato di Andorra, 28 giugno 1990 (GU L 374 del 31.12.1990, pag. 16), entrato in vigore il 1° gennaio 1991.

<sup>17</sup> Accordo di cooperazione tra la Comunità europea e il Principato di Andorra (GU L 135 del 28.5.2005, pag. 14).

**protocollo sulle questioni veterinarie** finalizzato a mantenere i tradizionali flussi di scambi di animali vivi e di prodotti animali e a garantire al tempo stesso la conformità con le norme dell'UE<sup>18</sup>. Andorra ha pertanto ripreso l'acquis sulle norme alimentari e d'igiene e la normativa quadro per combattere le malattie degli animali.

#### 2.2.2. *Schengen*

Andorra non fa parte dello spazio Schengen. Vengono effettuati **controlli alle frontiere** tra Andorra e i paesi confinanti, cioè Francia e Spagna. I requisiti per i visti sono comunque coordinati con lo spazio Schengen e il paese accetta i visti Schengen. Secondo un approccio pragmatico adottato dagli Stati membri Schengen, per il controllo dei passaporti alle frontiere esterne dell'Unione i cittadini di Andorra sono ammessi agli stessi sportelli dei cittadini dell'UE e degli Stati membri dell'EFTA.

#### 2.2.3. *Relazioni bilaterali con i paesi vicini*

Andorra vanta relazioni privilegiate sia con **Francia e Spagna** che con il **Portogallo**, definite da una serie di accordi in vari settori, tra cui libera circolazione delle persone, istruzione e giustizia e affari interni.

#### 2.2.4. *Politica europea di Andorra*

Andorra mostra **forte interesse e profondo impegno** per una maggiore integrazione nell'Unione.

Nel 2010 il governo del paese ha espresso, in un documento informale, il desiderio di approfondire la cooperazione. Nel 2011 Andorra ha presentato all'Unione europea una relazione che indica i settori in cui sussistono ostacoli all'accesso al mercato interno e a giugno 2012 ha adottato una nuova normativa che apre ulteriormente l'economia nazionale agli investimenti.

Andorra desidera **intensificare le relazioni con l'Unione** negoziando un nuovo accordo che tenga conto della sua posizione geografica all'interno dell'UE e delle sue specificità, preveda la possibilità di applicare periodi transitori in alcuni campi, tra cui la libera circolazione delle persone, e le dia la possibilità di partecipare ai programmi e alle agenzie dell'UE.

### 2.3. **Monaco**

#### 2.3.1. *Parte del territorio doganale dell'Unione*

Monaco ha concluso una convenzione doganale con la Francia e fa quindi parte del **territorio doganale dell'Unione**<sup>19</sup>.

Il Principato ha concluso inoltre con l'UE un **accordo sull'applicazione di alcuni atti comunitari** sul proprio territorio<sup>20</sup> finalizzato a facilitare la vendita nel mercato dell'Unione

---

<sup>18</sup> Protocollo sulle questioni veterinarie complementare all'accordo in forma di scambio di lettere tra la Comunità europea e il Principato di Andorra (GU L 148 del 6.6.1997, pag. 16).

<sup>19</sup> Regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario, articolo 3, paragrafo 2 (GU L 302 del 19.10.1992, pag. 1).

<sup>20</sup> Accordo tra la Comunità europea e il Principato di Monaco sull'applicazione di taluni atti comunitari nel territorio del Principato di Monaco (GU L 332 del 19.12.2003, pag. 42).

di medicinali per uso umano e veterinario, di prodotti cosmetici e di dispositivi medici monegaschi. L'accordo prevede l'applicazione nel territorio del paese del pertinente acquis in questo settore.

### 2.3.2. *Schengen*

Monaco non è parte contraente della convenzione di Schengen. Tuttavia, in virtù di due accordi bilaterali con la Francia<sup>21</sup>, il suo territorio rientra nelle frontiere esterne dello spazio Schengen e i cittadini dell'Unione e di Monaco possono quindi viaggiare liberamente senza visto in tutto lo spazio Schengen, che include il territorio monegasco. Gli accordi contemplano le necessarie garanzie di sicurezza e prevedono controlli alle frontiere esterne del Principato, effettuati dalle autorità francesi ai valichi di frontiera esterna autorizzati: *Monaco-Héliport* e *Monaco-Port*. I permessi di soggiorno monegaschi sono inoltre equiparati ai visti Schengen.

### 2.3.3. *Relazioni bilaterali con i paesi vicini*

Per effetto di una serie di **accordi** economici conclusi **con la Francia**, in alcuni casi Monaco adotta e applica norme identiche a quelle degli Stati membri. Ogni volta che la Francia introduce nel proprio ordinamento norme che recepiscono direttive dell'Unione in settori contemplati da accordi bilaterali con Monaco, il Principato applica direttamente la normativa francese in quei settori. Tuttavia, in assenza di un accordo con l'Unione, Monaco non ha automaticamente accesso al mercato interno dell'UE nei settori in questione e l'Unione non dispone peraltro di dispositivi per monitorare l'attuazione e perseguire eventuali violazioni di questo acquis settoriale.

### 2.3.4. *Politica europea di Monaco*

Monaco ha espresso interesse per un **accesso** più esteso **al mercato interno dell'Unione** in determinati ambiti, soprattutto la libera circolazione delle persone e delle merci.

Nel 2012 Monaco ha presentato all'Unione europea una relazione che indica i settori in cui sussistono ostacoli all'accesso al mercato interno.

Monaco è pronto a discutere ulteriormente la possibilità di concludere con l'Unione un accordo globale sull'accesso al mercato interno. Un eventuale accordo dovrà tener conto delle relazioni privilegiate tra il Principato e la Francia e delle sue specificità politiche e geografiche.

## 2.4. **San Marino**

### 2.4.1. *Unione doganale*

L'Unione ha concluso con San Marino un **accordo di cooperazione e di unione doganale**<sup>22</sup>, che istituisce un'unione doganale allargata a tutti i capitoli del sistema armonizzato, prodotti

---

<sup>21</sup> Due accordi in forma di scambio di lettere tra il Principato di Monaco e la Francia, firmati il 15 dicembre 1997, hanno adeguato la sezione della convenzione sui rapporti di buon vicinato, del 18 maggio 1963, in materia di ingresso, soggiorno e stabilimento di cittadini stranieri a Monaco alle disposizioni della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen.

<sup>22</sup> Accordo di cooperazione e di unione doganale tra la Comunità economica europea e la Repubblica di San Marino (GU L 84 del 28.3.2002, pag. 43). L'accordo, firmato il 16 dicembre 1991 e entrato in

agricoli compresi<sup>23</sup>. L'accordo prevede inoltre la non discriminazione per le condizioni di lavoro e la cooperazione in diversi settori (tutela ambientale, cultura, turismo).

#### 2.4.2. Schengen

Sebbene San Marino non faccia parte dello spazio Schengen, **non ci sono controlli alle frontiere** con l'Italia. San Marino non è associato all'attuazione di altri elementi dell'acquis di Schengen, come la cooperazione giudiziaria e di polizia.

#### 2.4.3. Relazioni bilaterali con i paesi vicini

San Marino ha concluso una serie di accordi bilaterali con l'Italia, tra cui uno sulla libera circolazione delle persone<sup>24</sup> che permette ai cittadini di San Marino di lavorare e soggiornare in Italia.

#### 2.4.4. Politica europea di San Marino

San Marino mostra **forte interesse e profondo impegno** per una maggiore integrazione nell'Unione<sup>25</sup>.

Nel 2011 San Marino ha presentato all'Unione europea una relazione che indica i settori in cui sussistono ostacoli all'accesso al mercato interno.

San Marino si è mostrato disposto a esaminare diverse opzioni per una maggiore integrazione nell'Unione europea e desidera **intensificare le relazioni con l'Unione** negoziando un nuovo accordo che tenga conto della sua posizione geografica all'interno dell'UE e delle sue specificità nazionali.

### 3. OSTACOLI ALL'ACCESSO AL MERCATO INTERNO

I cittadini e le imprese di tutti e tre i paesi di piccole dimensioni hanno un **accesso limitato** al mercato interno dell'UE (per ulteriori dettagli si rimanda al documento di lavoro dei servizi della Commissione in allegato). I settori più problematici sono la libera circolazione di persone e servizi e la libertà di stabilimento, ma vi sono anche ostacoli alla libera circolazione delle merci provenienti da questi paesi dovuti al fatto che norme e regolamenti dell'UE possono impedirne la vendita sul mercato dell'Unione. Una maggiore integrazione di questi paesi nell'Unione sarebbe peraltro vantaggiosa anche per i cittadini e le imprese dell'UE. I cittadini dell'UE, ad esempio, devono chiedere un permesso per lavorare o risiedere in uno dei paesi di piccole dimensioni.

---

vigore solo il 1° aprile 2002, è stato integrato a marzo 2010 dalla decisione n. 1/2010 «Omnibus» del comitato di cooperazione UE-San Marino, che stabilisce diverse misure di applicazione dell'accordo di cooperazione e di unione doganale tra la Comunità economica europea e la Repubblica di San Marino (GU L 156 del 23.6.2010, pag. 13).

<sup>23</sup> Capitoli da 1 a 24 del sistema armonizzato.

<sup>24</sup> Convenzione di amicizia e buon vicinato stipulata in Roma, fra l'Italia e la Repubblica di San Marino, il 31 marzo 1939 (Legge del 6 giugno 1939 n. 1320).

<sup>25</sup> Nella Repubblica di San Marino è in corso un vivace dibattito sull'adesione all'UE. Nel 2010 è stato proposto un quesito referendario per chiedere alla popolazione se il governo deve presentare o meno la candidatura per l'adesione e il Collegio garante di San Marino ha statuito di recente l'ammissibilità del referendum, anche se non si sa ancora quando verrà indetto.

### 3.1. Libera circolazione delle persone

I paesi di piccole dimensioni intrattengono strette relazioni di vicinato con i paesi confinanti. In passato ci sono stati flussi di persone e merci da e attraverso il loro territorio. Attualmente i paesi di piccole dimensioni, pur avendo accordi di libera circolazione delle persone con i paesi confinanti, non beneficiano di un accordo equivalente con l'Unione che garantisca la libera circolazione dei loro cittadini nel territorio dell'UE. Questo impedisce spesso ai loro cittadini di lavorare, studiare, creare un'impresa o investire nell'Unione.

I soggiorni superiori a tre mesi richiedono un permesso di soggiorno, rilasciato nel rispetto di criteri rigorosi, come la disponibilità di risorse economiche sufficienti e di un alloggio. Attualmente le condizioni per ottenere un permesso variano in funzione dello Stato membro e del tipo di lavoro<sup>26</sup>. La complessità delle procedure per ottenere il permesso di soggiorno è percepita come un ostacolo all'occupazione negli Stati membri dell'Unione. Per chiedere il permesso di soggiorno occorre una dichiarazione di assunzione preliminare che i datori di lavoro difficilmente rilasciano. In materia di diritti dei lavoratori, poi, gli accordi con Andorra e San Marino si limitano a garantire la non discriminazione delle condizioni di impiego<sup>27</sup>.

Oltre ai requisiti per i permessi di soggiorno e di lavoro, i paesi di piccole dimensioni segnalano altri problemi connessi alla libera circolazione delle persone, e in particolare al mancato riconoscimento di diritti riconosciuti ai cittadini dell'UE<sup>28</sup>:

- diritto di soggiornare nell'UE dopo aver svolto un'attività economica;
- diritto di risiedere e svolgere un'attività economica per i familiari;
- libera circolazione delle persone per motivi di studio o di ricerca<sup>29</sup>;
- possibilità di partecipare ai programmi dell'Unione, in particolare di finanziamento della ricerca e di scambio di studenti<sup>30</sup>;
- coordinamento in materia di sicurezza sociale<sup>31</sup> e reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali<sup>32</sup>.

---

<sup>26</sup> L'immigrazione è una competenza concorrente tra l'UE e gli Stati membri. L'ammissione dei cittadini di paesi terzi è decisa a livello nazionale mentre alcuni diritti e condizioni sono armonizzati a livello di Unione.

<sup>27</sup> Articolo 5 dell'accordo di cooperazione con Andorra e articolo 20 dell'accordo di cooperazione e di unione doganale con San Marino.

<sup>28</sup> Sanciti dalla direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77), se non altrimenti specificato.

<sup>29</sup> Alle condizioni di cui all'articolo 7 della direttiva 2004/38/CE.

<sup>30</sup> Articolo 18 del TFUE.

<sup>31</sup> Disciplinato nell'Unione dal regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. I sistemi di sicurezza sociale dei tre paesi non sono coordinati con quelli degli Stati membri; i loro cittadini possono comunque beneficiare, a seconda dei casi, del coordinamento fra le legislazioni degli Stati membri (regolamento (UE) n. 1231/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che estende il regolamento (CE) n. 883/2004 e il regolamento (CE) n. 987/2009 ai cittadini di paesi terzi cui tali regolamenti non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità (GU L 344 del 29.12.2010, pag. 1)).

<sup>32</sup> Disciplinato nell'UE dalla direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255 del 30.9.2005,

### 3.2. Libera circolazione dei servizi e libertà di stabilimento per le imprese

I paesi di piccole dimensioni incontrano **notevoli ostacoli** quanto alla libera circolazione dei servizi e alla libertà di stabilimento, che non sono garantite da nessun accordo con l'Unione. In particolare, le imprese con sede nei paesi di piccole dimensioni non hanno il diritto di prestare direttamente servizi nell'Unione.

Le imprese di questi paesi che intendono svolgere un'attività professionale o investire nell'Unione possono avere una controllata in uno Stato membro, ma lo stabilimento di una succursale nell'Unione può essere soggetto a restrizioni. Come per le persone fisiche, le persone giuridiche di un paese terzo non godono infatti del diritto di stabilimento.

L'impresa che ha acquisito una **controllata** in uno Stato membro dell'Unione è libera di prestare servizi in tutti gli altri Stati membri, nel rispetto del diritto nazionale e dell'UE, senza discriminazioni<sup>33</sup>. Tuttavia, nel caso di un'impresa con sede in uno dei paesi di piccole dimensioni, stabilirsi nell'Unione potrebbe comportare costi aggiuntivi dovuti alla necessità di una presenza economica e alle procedure amministrative che questa comporta. La presenza nell'UE potrebbe rendersi necessaria anche per soddisfare i requisiti della normativa dell'Unione sulla tutela dei consumatori (ad esempio, l'obbligo di avere un servizio clientela fisicamente presente nell'Unione). Queste restrizioni possono essere particolarmente vincolanti per le piccole imprese e le micro imprese che intendono svolgere attività commerciali nell'UE<sup>34</sup>.

### 3.3. Libera circolazione delle merci

Gli scambi bilaterali di merci tra l'Unione e i paesi di piccole dimensioni sono facilitati da accordi di unione doganale: Monaco ha firmato un accordo doganale con la Francia e fa quindi parte del territorio doganale dell'UE, mentre San Marino e Andorra hanno firmato entrambi accordi di unione doganale con l'UE. Il loro accesso al mercato è tuttavia ostacolato da barriere tecniche agli scambi. Per essere immesse sul mercato dell'Unione, le merci provenienti da questi paesi devono soddisfare **gli standard e le norme** del mercato interno, come quelle sulla sicurezza e la protezione dei consumatori.

Le imprese con sede in uno di questi paesi possono avere difficoltà a vendere i loro prodotti nell'UE, anche quando il loro paese ha ripreso unilateralmente il pertinente acquis dell'UE; nella maggior parte dei casi è comunque necessario un accordo con l'UE che confermi in particolare che la normativa e la relativa applicazione rispondono alle norme dell'Unione. Inoltre, anche quando un accordo con l'UE esiste, questo va aggiornato in funzione dell'evoluzione della legislazione dell'Unione.

---

pag. 22) che conferisce a coloro che hanno acquisito una qualifica professionale in uno Stato membro il diritto, alle condizioni stabilite dalla direttiva, di accedere alla stessa professione e di esercitarla in un altro Stato membro con gli stessi diritti dei cittadini di quest'ultimo.

<sup>33</sup> Anche se, come accade per cittadini e imprese dell'Unione, a seconda del tipo di servizio possono valere determinate garanzie, come l'iscrizione proforma a un albo professionale.

<sup>34</sup> Per quanto riguarda le persone fisiche, i cittadini dei paesi di piccole dimensioni hanno bisogno di un permesso di soggiorno e di lavoro (sia come lavoratore dipendente che autonomo) in uno Stato membro dell'UE (si veda la sezione sulla libera circolazione delle persone). Le norme sull'immigrazione possono quindi costituire un ostacolo alla prestazione di servizi da parte di persone fisiche o giuridiche con sede in un paese di piccole dimensioni.

Andorra e San Marino sono paesi terzi e pertanto soggetti alle **procedure doganali standard**, compresa la dichiarazione, formalità che a volte provocano ritardi.

#### 4. CONSOLIDARE E PROMUOVERE GLI INTERESSI DELL'UE

La sezione precedente ha illustrato le difficoltà di accesso al mercato interno dell'Unione da parte dei cittadini e delle imprese dei tre paesi di piccole dimensioni. Mentre gli interessi di questi paesi e dell'Unione coincidono sotto molti aspetti e entrambe le parti traggono vantaggi reciproci dalla cooperazione, vi sono settori nei quali i problemi da risolvere riguardano soprattutto l'Unione.

##### 4.1. Maggiori opportunità economiche e lavorative per cittadini e imprese dell'Unione

Il Consiglio europeo ha evidenziato di recente la “recrudescenza delle tensioni” che, insieme alla crisi del debito sovrano, alla debolezza del settore finanziario e alla scarsa crescita persistente, sta rallentando la ripresa economica in tutta Europa<sup>35</sup>. In risposta, il Consiglio ha adottato il “**patto per la crescita e l'occupazione**” comprendente le misure che gli Stati membri e l'Unione europea dovranno adottare al fine di rilanciare la crescita, gli investimenti e l'occupazione. In particolare, il patto sottolinea la necessità di mobilitare tutti gli strumenti, leve e politiche, “ad ogni livello di governance” nell'Unione europea<sup>36</sup>. A ottobre 2012 il Consiglio europeo ha chiesto un'azione tempestiva, determinata e orientata ai risultati per garantire la piena e rapida attuazione del patto<sup>37</sup>.

Con una popolazione totale di circa 150 000 abitanti e un PIL pro capite elevato, i paesi di piccole dimensioni **contribuiscono notevolmente all'economia** delle rispettive regioni e di quelle limitrofe. Andorra, per esempio, è un'importante meta turistica e di acquisti dei Pirenei e attrae circa 8 milioni di visitatori l'anno; San Marino è una destinazione turistica di successo in Italia, con oltre 2 milioni di visitatori l'anno; Monaco è la principale fonte occupazionale della regione, con 45 000 lavoratori pendolari giornalieri dalla Francia e dall'Italia.

I cittadini dell'Unione che intendono lavorare in questi paesi come lavoratori dipendenti o autonomi incontrano però notevoli ostacoli, rappresentati soprattutto dai requisiti per i permessi di lavoro e di soggiorno. I paesi di piccole dimensioni pongono inoltre restrizioni agli investimenti interni e l'abolizione di queste restrizioni sarebbe senz'altro benefica per i cittadini e le imprese dell'Unione.

Tutti e tre i paesi hanno importanti settori di servizi finanziari e sono una fonte di investimento nell'Unione: complessivamente a Andorra, Monaco e San Marino hanno sede più di 50 banche, che gestiscono oltre 100 miliardi di euro in attività dei clienti. I tre paesi cercano da sempre di **diversificare le loro economie** e promuovere industrie ad alto valore aggiunto<sup>38</sup>. Al di là degli ostacoli all'accesso al mercato interno dell'Unione, questi paesi

---

<sup>35</sup> Conclusioni del Consiglio europeo, Bruxelles, 29 giugno 2012, EUCO 76/12.

<sup>36</sup> Il patto mette in risalto il ruolo della politica tributaria: “devono essere rapidamente convenute le direttive di negoziato per gli accordi sulla tassazione dei redditi da risparmio con i paesi terzi” tra cui i tre paesi in esame.

<sup>37</sup> Conclusioni del Consiglio europeo, Bruxelles, 19 ottobre 2012, EUCO 156/12.

<sup>38</sup> San Marino e Monaco sono entrambi produttori di cosmetici, mentre a Andorra e Monaco si sviluppa l'implantologia dentale.

mostrano di avere **potenzialità inutilizzate** in grado di trainare la crescita, gli investimenti, l'innovazione e l'occupazione e da cui l'Unione potrebbe trarre beneficio.

L'**abolizione degli ostacoli** agli scambi e alle attività economiche tra l'Unione e i paesi di piccole dimensioni contribuirebbe tra l'altro a realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020<sup>39</sup> e del patto per la crescita e l'occupazione nelle regioni confinanti con l'UE, in linea tra l'altro con gli obiettivi di politica commerciale dell'Unione delineati dalla Commissione nella comunicazione del 2010 su commercio, crescita e affari mondiali. È inoltre ampiamente dimostrato che l'espansione del mercato interno garantisce **una crescita economica più sostenuta** a tutti i partecipanti. L'abolizione degli ostacoli agli scambi commerciali tra l'Unione e i paesi di piccole dimensioni potrebbe contribuire a rilanciare la crescita economica nel mercato interno.

#### 4.2. Benefici reciproci a condizioni di parità

**Norme e standard comuni** e una politica di applicazione e governance rigorosa sono le colonne portanti del mercato interno dell'Unione. L'estensione dell'acquis del mercato interno ai paesi di piccole dimensioni è in linea di principio benefica per questi stessi paesi e per l'Unione perché garantirebbe condizioni di parità a imprese e cittadini. È nell'interesse dell'Unione che i paesi vicini adottino un quadro normativo compatibile con il proprio. In tal senso non va sottovalutato che l'acquis deve essere **correttamente recepito e applicato** affinché il mercato interno possa funzionare. Un quadro giuridico comune permetterebbe di affrontare meglio sfide comuni, dalla protezione dei consumatori ai problemi ambientali.

#### 4.3. La cooperazione a sostegno di obiettivi condivisi

La cooperazione con i paesi di piccole dimensioni può espandersi e favorire un'ampia gamma di obiettivi condivisi di natura politica, economica, ambientale e culturale (per ulteriori dettagli si rimanda al documento di lavoro dei servizi della Commissione in allegato). In materia di **politica regionale**, l'accordo di cooperazione UE-Andorra facilita la cooperazione fra Spagna, Francia e Andorra nell'ambito del programma operativo della politica regionale dell'Unione di cooperazione transfrontaliera nella regione dei Pirenei<sup>40</sup>. Questa cooperazione può essere ampliata a beneficio di tutti gli abitanti della regione.

Entrambe le parti possono beneficiare notevolmente della cooperazione su questioni di interesse comune, come **la trasparenza e lo scambio di informazioni** in ambito fiscale e nella lotta alla criminalità, alla frode fiscale<sup>41</sup>, all'evasione fiscale e al riciclaggio di denaro. È fondamentale proteggere l'economia lecita dalle infiltrazioni criminali e dalla corruzione e occorre perciò mettere a punto quanto prima un sistema efficiente che permetta di intercettare, congelare e confiscare i proventi di reato. La cooperazione di polizia e giudiziaria potrebbe facilitare la **confisca dei beni** ostacolando così le attività criminali con un effetto deterrente a riprova che il crimine non paga.

In materia di protezione ambientale, una maggiore cooperazione tra l'Unione e i paesi di piccole dimensioni può dare risultati tangibili. Monaco partecipa ad esempio a iniziative

---

<sup>39</sup> Comunicazione della Commissione "Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", Bruxelles, 3.3.2010, COM(2010) 2020 definitivo.

<sup>40</sup> Bilancio 2007-2013, 168 milioni di euro.

<sup>41</sup> Comunicazione della Commissione su modalità concrete di rafforzamento della lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale, anche in relazione ai paesi terzi, COM(2012) 351 final, Bruxelles, 27 giugno 2012.

internazionali per la tutela degli ecosistemi e della biodiversità marittimi e segue altre questioni marittime di interesse per l'Unione. Vale la pena verificare la possibilità di consultazioni più regolari in questo settore.

Per quanto riguarda la **politica estera e di sicurezza**, i paesi di piccole dimensioni decidono di allinearsi sulle posizioni e sulle dichiarazioni dell'Unione a seconda dei casi e su base consensuale, vista l'assenza di accordi in tal senso con l'UE. Diverse delegazioni dell'Unione presso le organizzazioni internazionali intrattengono contatti con questi paesi. Presso le Nazioni Unite a New York, la delegazione dell'Unione si riunisce ogni mese con i paesi di piccole dimensioni che fanno parte del gruppo di paesi "amici dell'UE". La cooperazione in questo ambito va ampliata. I paesi di piccole dimensioni hanno dato un segnale positivo in tal senso votando nel 2010 a favore della proposta di risoluzione presentata dall'Unione europea all'Assemblea generale delle Nazioni Unite per ottenere uno status potenziato di osservatore. Un accordo con i paesi di piccole dimensioni permetterebbe una collaborazione e uno scambio di informazioni più sistematici nell'ambito delle principali organizzazioni internazionali. La presidenza andorrana del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (9 novembre 2012-16 maggio 2013) è una prima occasione per una cooperazione approfondita tra l'Unione e i paesi di piccole dimensioni mirata a diffondere e consolidare la democrazia e i diritti umani in Europa.

## 5. OPZIONI PER UNA MAGGIORE INTEGRAZIONE

Queste considerazioni mostrano che una maggiore integrazione dei paesi di piccole dimensioni nel mercato interno non è solo possibile, ma anche auspicabile.

La maggiore integrazione garantirebbe a cittadini e imprese dei paesi di piccole dimensioni e dell'Unione il **massimo grado di libertà** di circolazione, in un quadro giuridico più chiaro e sicuro. Questo contribuirebbe, a sua volta, a **gettare basi più solide per la crescita economica** e l'occupazione in alcune regioni dell'Unione e nei paesi di piccole dimensioni. Ciò vale soprattutto per le regioni confinanti dell'UE, dove i paesi di piccole dimensioni offrono già lavoro a migliaia di cittadini dell'Unione, tra cui lavoratori transfrontalieri. Questo processo potrebbe spingersi oltre aprendo maggiormente il mercato interno ai paesi di piccole dimensioni, il che permetterebbe loro di diversificare ulteriormente le proprie economie e di non essere più associati unicamente a paradisi fiscali e alla segretezza bancaria. Un tale sviluppo aumenterebbe il gettito fiscale degli Stati membri dell'Unione e rafforzerebbe il quadro di contrasto delle attività finanziarie illecite.

La strategia dell'Unione non potrà in ogni caso prescindere dalle **specificità dei paesi di piccole dimensioni**: la loro posizione nel cuore dell'Europa, i forti rapporti di prossimità con l'Unione e i legami privilegiati con i loro vicini. Dal punto di vista dell'UE va quindi vagliato come integrare ulteriormente questi paesi nel mercato interno. La presente sezione passa in rassegna le opzioni, dalla meno alla più ambiziosa, che si offrono all'Unione per conseguire questo obiettivo.

### 5.1. Opzione 1: lo status quo

Si tratterebbe di continuare secondo l'impostazione attuale, senza nuovi accordi sul mercato interno. In questa ipotesi i paesi di piccole dimensioni continuerebbero ad avere un accesso molto limitato al mercato interno, con evidenti ripercussioni sull'insieme delle relazioni con l'Unione. Questi paesi potrebbero infatti mostrarsi meno disponibili a negoziare nuovi accordi nei settori di interesse per l'Unione. Gli accordi vigenti non evitano loro un onere

amministrativo sproporzionato rispetto ai benefici per l'UE e non risolvono l'incertezza giuridica cui sono esposti cittadini e operatori economici in diversi settori.

## 5.2. Opzione 2: l'approccio settoriale

Consisterebbe nel negoziare **accordi settoriali** per un accesso parziale al mercato interno, ad esempio per la libera circolazione di persone e servizi. Ai fini della piena integrazione dei paesi di piccole dimensioni, potrebbero essere conclusi accordi separati con ciascun paese in materia di:

- libera circolazione delle persone;
- libertà di stabilimento e libera circolazione dei servizi (o eventualmente di persone e servizi);
- unione doganale e libera circolazione di merci;
- misure di accompagnamento, politiche orizzontali e altri settori di cooperazione.

Per rafforzare le relazioni e garantire il buon funzionamento degli accordi, questi dovrebbero contemplare disposizioni sui valori condivisi e sulle istituzioni.

Questo approccio potrebbe portare a negoziare e concludere con i tre paesi fino a 18 accordi distinti (tre per settore d'intervento) e offrirebbe un certo grado di flessibilità perché permetterebbe di definire le disposizioni degli accordi in funzione delle esigenze specifiche di ciascun paese e un'impostazione per fasi in modo da permettere ai paesi di piccole dimensioni un'integrazione progressiva in pilastri reciprocamente concordati del mercato interno.

L'approccio presenta comunque una serie di **svantaggi**. In primo luogo, l'Unione non ha interesse a negoziare e concludere un numero così elevato di accordi, che richiedono uno sforzo negoziale decisamente maggiore rispetto a un accordo unico. In secondo luogo, un approccio che risponde con accordi settoriali alle preoccupazioni più pressanti dei paesi di piccole dimensioni non offre soluzioni globali ai loro problemi e sarebbe poco adatto ad affrontare eventuali questioni future. Inoltre, se ogni paese opta per l'accesso al mercato in settori diversi, questo porterebbe a disposizioni diverse per ciascun paese che darebbero vita a una rete incoerente di accordi disconnessi di difficile gestione. L'esperienza acquisita dall'Unione nelle relazioni con altri importanti partner indica tra i principali svantaggi dell'approccio settoriale una complessità difficile da gestire e l'incertezza del diritto<sup>42</sup>.

## 5.3. Opzione 3: l'accordo quadro di associazione

Un accordo quadro di associazione offrirebbe ai paesi di piccole dimensioni un elevato grado di integrazione, con un accesso al mercato interno dell'Unione parziale o pieno, misure di accompagnamento e politiche orizzontali. Questo approccio potrebbe anche estendere la partecipazione a altre aree d'intervento dell'Unione. L'accordo di associazione stabilisce i valori e i principi fondamentali e definisce le basi istituzionali della relazione. Si potrebbe pensare a un accordo multilaterale unico tra l'Unione e i tre paesi di piccole dimensioni, eventualmente sul modello dello **Spazio economico europeo** (SEE). La conclusione di un trattato bilaterale con ciascun paese sarebbe in teoria possibile ma non auspicabile data la

---

<sup>42</sup> Conclusioni del Consiglio sulle relazioni dell'UE con i paesi dell'EFTA, 14 dicembre 2010.

complessità e la tendenza a una differenziazione ingiustificata già esposte al punto 5.2. Questa opzione offrirebbe inoltre il vantaggio ai tre paesi di disciplinare le loro relazioni reciproche.

L'opzione richiede l'elaborazione di un **quadro istituzionale** adeguato. Si preferisce, se possibile, una soluzione che sfrutti la credibilità e l'efficienza delle strutture esistenti. Si potrebbero definire meccanismi di governance speciali, che permetterebbero ad esempio di consultare i paesi di piccole dimensioni sulle proposte legislative dell'Unione per loro particolarmente rilevanti ("partecipazione al processo di elaborazione"), o prevedere la loro partecipazione, in qualità di osservatori, a programmi e agenzie dell'UE. Comunque sia, perché questa opzione sia percorribile, occorre trovare una soluzione soddisfacente che garantisca l'applicabilità delle pertinenti parti dell'acquis nei paesi interessati, nonché la sua reale attuazione e applicazione da parte dei paesi o delle autorità da loro demandate, e offra la possibilità di controllarne e chiederne eventualmente l'applicazione nei confronti di tali paesi<sup>43</sup>. Solo in presenza di un quadro istituzionale adeguato l'**opzione** potrà ritenersi **percorribile** e ulteriormente esplorabile.

#### 5.4. Opzione 4: la partecipazione allo Spazio economico europeo

Questa opzione, che consentirebbe la piena integrazione nel mercato interno sulle stesse basi degli attuali paesi dello Spazio economico europeo (SEE) non membri dell'Unione, presenta **notevoli vantaggi**, non da ultimo la semplicità e l'affidabilità di utilizzare un trattato e un quadro istituzionale esistenti e consolidati. Tuttavia, dato che l'accordo sullo Spazio economico europeo è stato concluso tra due spazi economici e commerciali preesistenti (l'UE e l'EFTA), in linea di principio per poter aderire al SEE i paesi di piccole dimensioni devono diventare membri di uno dei due<sup>44</sup>.

Viene qui presa in considerazione l'adesione tramite l'EFTA (l'adesione all'UE segue). La possibilità di includere i paesi di piccole dimensioni nell'EFTA deve essere discussa con gli attuali membri: Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. Questa possibilità presenta un vantaggio in più perché permetterebbe di stimolare l'adesione all'EFTA-SEE, che si ridurrebbe a due paesi (Norvegia e Liechtenstein) se l'Islanda dovesse aderire all'Unione europea. L'allargamento del SEE vuol dire rinegoziare l'accordo SEE e soprattutto ridefinire il ruolo delle istituzioni SEE-EFTA. Nel caso questa opzione venga selezionata, l'esatta architettura giuridica va esaminata in modo più approfondito. Nel complesso l'**opzione** è da ritenersi **percorribile** e da esaminare ulteriormente.

#### 5.5. Opzione 5: l'adesione all'UE

Questa ultima opzione darebbe ai paesi di piccole dimensioni il più ampio accesso al mercato interno, ai programmi e alle attività dell'Unione. Finora nessuno di questi paesi ha fatto domanda di adesione, ma potrebbero farlo in forza dell'articolo 49 del TUE: ogni Stato europeo che rispetti i valori dell'Unione e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione.

---

<sup>43</sup> La Commissione e la Corte di giustizia dell'Unione europea potrebbero essere incaricate di controllare e far applicare l'acquis in questi paesi, oppure le istituzioni EFTA/SEE (Autorità di vigilanza EFTA e Corte EFTA), o un'autorità sovranazionale equivalente. Le diverse possibilità vanno discusse e la soluzione va concordata con i paesi di piccole dimensioni.

<sup>44</sup> Articolo 128 dell'accordo SEE.

Il consenso rinnovato sull'allargamento prevede che si tenga conto della capacità d'integrazione dell'Unione e che vengano garantiti il funzionamento efficace delle istituzioni e lo sviluppo delle sue politiche. La domanda di adesione incontrerebbe due grandi difficoltà: in primo luogo, le istituzioni dell'Unione non sono attualmente adattate all'adesione di paesi di così piccole dimensioni. Un'adeguata rappresentanza democratica di tutti i cittadini e il funzionamento delle istituzioni anche dopo l'adesione di paesi con popolazioni equivalenti a una minima parte del più piccolo degli attuali Stati membri richiederebbero importanti modifiche dei trattati e dell'assetto istituzionale dell'Unione. Queste modifiche non potrebbero essere concordate in tempi brevi e richiederebbero importanti negoziati all'interno dell'Unione. In secondo luogo, la limitata capacità amministrativa dei paesi di piccole dimensioni incide notevolmente sulla loro capacità di attuare l'acquis e di onorare tutti gli obblighi che incombono agli Stati membri dell'Unione.

## 6. CONCLUSIONI

### 6.1. Questioni orizzontali e istituzionali

In caso di piena integrazione, per garantire a operatori economici e cittadini la certezza del diritto e assicurare l'omogeneità del mercato interno, qualsiasi accordo concluso con i paesi di piccole dimensioni dovrà affrontare **quattro questioni orizzontali**: i) l'adeguamento dinamico dell'accordo all'evoluzione dell'acquis; ii) la sua interpretazione omogenea; iii) la sorveglianza indipendente e l'esecuzione delle decisioni giudiziarie; iv) la risoluzione delle controversie. L'Unione europea potrebbe avvalersi in tal senso dell'esperienza positiva dell'accordo SEE. Qualsiasi accordo dovrebbe comunque tener conto delle **specificità e della specifica identità** dei singoli paesi di piccole dimensioni, in linea con la dichiarazione relativa all'articolo 8 del TUE. Per salvaguardare questi principi, potrebbe essere necessario concedere ai paesi di piccole dimensioni periodi di transizione e/o clausole di salvaguardia.

### 6.2. Raccomandazioni

Se l'Unione decide di percorrere le opzioni illustrate nella presente comunicazione, dovrà discuterne in modo approfondito con i governi di Andorra, Monaco e San Marino, nel pieno rispetto della loro sovranità e indipendenza.

In linea di principio, le opzioni 3, 4 e 5 permettono di affrontare i principali problemi sollevati da questi paesi. L'opzione 1 (status quo) non è preferibile perché non prospetta soluzioni. Quanto all'opzione 2, l'esperienza ha evidenziato inequivocabilmente gli svantaggi dell'approccio settoriale; non è ritenuta pertanto preferibile - anche perché offre soluzioni soltanto parziali - ma non è del tutto esclusa in questa fase. L'opzione 5 rimane una possibilità nel lungo termine ma non è adatta in questa fase. I paesi di piccole dimensioni non hanno per il momento presentato domanda di adesione all'Unione e la loro adesione in un futuro non offre oggi soluzioni nel breve e medio termine.

Per contro, le opzioni 3 (**accordo quadro di associazione**) e 4 (**partecipazione al SEE**) potrebbero garantire il giusto equilibrio tra flessibilità e eshaustività e rispondere alle preoccupazioni dei paesi di piccole dimensioni soddisfacendo al tempo stesso le esigenze dell'Unione. Sono pertanto le opzioni preferite, che meritano però ulteriore riflessione e analisi, anche per quanto riguarda la loro eventuale attuazione. Se dovessero rivelarsi irrealizzabili, potranno essere prese in considerazione altre opzioni, in particolare l'opzione 2.

\* \* \*