

LINO ZONZINI

**La libertà di circolazione delle persone
nell'Unione Europea e le eventuali
implicazioni per San Marino**



**CENTRO DI RICERCA PER LE RELAZIONI INTERNAZIONALI
RESEARCH CENTRE FOR INTERNATIONAL RELATIONS**

**Quaderni CRRI
CRRI Papers**

2019

Lino Zonzini

*La libertà di circolazione delle persone nell'Unione Europea
e le eventuali implicazioni per San Marino*

Quaderni CRRRI – CRRRI Papers

Centro di Ricerca per le Relazioni Internazionali
Università degli Studi della Repubblica di San Marino

Antico Monastero di Santa Chiara
Contrada Omerelli
Città di San Marino
Repubblica di San Marino – SM

<http://www.unirsm.sm/crri>

2019

© Lino Zonzini

LA LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE NELL'UNIONE EUROPEA E LE
EVENTUALI IMPLICAZIONI PER SAN MARINO

Prefazione *di Michele Chiaruzzi* 3

Sintesi 4

Un esercizio preliminare di puntualizzazione 5

Da lavoratori a persone: i principi 7

I diritti 9

Il coordinamento dei servizi di sicurezza sociale 10

Alcuni accordi di associazione conclusi dalla UE con i paesi terzi 11

Le eventuali implicazioni per San Marino 13

La disciplina sul rilascio dei permessi di soggiorno e delle residenze 14

Accesso e trattamento degli stranieri nel mercato del lavoro 14

Conclusioni: i negoziati con la UE 16

PREFAZIONE

Il 5 maggio 2016 nel Palazzo Graziani della Città di San Marino Lino Zonzini svolse un intervento durante il ciclo di seminari del CRRI dal titolo *La terra della libertà, Le libertà d'Europa. San Marino e le libertà fondamentali dell'Unione Europea*. Esso non ha perso nulla della propria importanza sul tema di fondo – anzi, oggi ne assume di maggiore – ed è qui finalmente pubblicato a beneficio comune. Zonzini è stato tra i primi studiosi, se non il primo assoluto, ad affrontare in termini analitici la questione della libertà di circolazione delle persone sammarinesi nell'Unione Europea. Il suo lavoro si pregia non solo delle qualità scientifiche di un autore addottoratosi presso la Scuola Superiore di Studi Storici, ma anche delle cognizioni pratiche di un diplomatico al servizio della Repubblica. Ciò rende quanto segue un valido contributo che s'avvale non solo di conoscenza, quindi, bensì d'esperienza diretta: è un valore raro a trovarsi in un unico scritto.

Raro, si direbbe quasi unico, è d'altronde il valore della libertà di muoversi, di circolare, per qualunque persona, senza le tradizionali restrizioni imposte dagli Stati negli ultimi tre secoli almeno in Europa. È questo il fulcro *politico* della libertà di circolazione delle persone. Il nostro continente è uno spazio confinato da barriere materiali e immateriali imposte dagli Stati che il progetto europeo ha ripensato, ridefinendole. La Repubblica di San Marino è parte integrante sia di quello spazio sia di quel progetto e dunque, parimenti, è parte di tale riflessione e ridefinizione. Lino Zonzini apporta, con questo scritto, il proprio contributo a quest'impegno fondamentale.

In fondo, per coglierne la portata, basterebbe portare agli estremi la questione centrale che soggiace, malcelata, al tema della libertà di circolazione delle persone calata nella realtà sammarinese. La questione si pone, per San Marino, nei termini seguenti: l'antica Terra della libertà garantisce oggi, ai propri cittadini, «fuori» dall'Unione Europea, più o meno libertà di quella garantita dagli Stati membri ai propri cittadini? Ammesso lo schematismo della domanda teorica, ognuno può contribuire a raffinare una risposta pratica.

Michele Chiaruzzi

Centro di Ricerca per le Relazioni Internazionali

20 gennaio 2019

SINTESI

Ringrazio innanzitutto il Prof. Michele Chiaruzzi, Direttore del Centro di Ricerca per le Relazioni Internazionali (CRRRI) di San Marino, per l'opportunità offertami in quest'occasione e con grande rammarico, per motivi personali, non ho potuto ascoltare i relatori che mi hanno preceduto in questo ciclo di seminari. Vorrei ora chiarire prima di tutto come intendo articolare l'intervento di oggi.

Nella prima parte intendo compiere un esercizio di puntualizzazione e di contestualizzazione in merito ai possibili esiti del processo di maggiore integrazione europea di San Marino, teso alla stipula di uno o più accordi di associazione tra la Ue e il Principato di Andorra, la Repubblica di San Marino e il Principato di Monaco.

Nella seconda miro ad illustrare brevemente i principi e i diritti della libera circolazione delle persone, indicando in che modo i medesimi sono stati ripresi in alcuni accordi di associazione in vigore, mentre in quella successiva considero le principali implicazioni della cosiddetta meccanica dei flussi (in entrata e uscita da San Marino) derivanti dalla partecipazione di San Marino alla libera circolazione delle persone.

Nell'ultima parte vorrei infine offrire una rappresentazione dei negoziati attualmente in corso con l'Unione europea, unitamente ad alcune (poche e parziali) conclusioni che si possono trarre al riguardo.

L'esercizio che vado a svolgere ipotizzerà alcune primarie implicazioni per San Marino in merito alla sua eventuale partecipazione al mercato interno che assicura *inter alia* la libera circolazione delle persone, poiché sarà il futuro esito negoziale a precisare le condizioni, i diritti e i soggetti di tale libertà. In questa sede, è possibile solo effettuare uno sforzo di immaginazione ed è pertanto difficile dare risposte definitive e precise a varie questioni aperte.

Mi è stato chiesto di affrontare un tema piuttosto delicato. La questione delle migrazioni e della mobilità delle persone è piuttosto sovraesposta da un punto di vista mediatico, anche e soprattutto in virtù dell'evoluzione dell'attuale momento storico, considerando anche l'emotività con cui la si guarda¹ e non nascondendo che gli episodi di cronaca siano più "rumorosi" rispetto, ad esempio, ai casi di ordinaria coabitazione. Infatti, non ottengono la stessa eco i gesti di migliaia di volontari che hanno aiutato i profughi ad attraversare, a titolo di esempio, l'Ungheria, la Macedonia e la Slovenia, oppure la bella storia di Riace, comune calabrese, retto da Domenico Lucano, che neanche i Bronzi consentirono di sottrarre alla povertà e alla desertificazione. Pare infatti che ci siano riusciti i profughi: "strade e case svuotate dall'emigrazione sono state ripopolate da una comunità multietnica che ha riportato in vita anche gli antichi mestieri. Hanno riaperto laboratori di ceramica e tessitura, bar, panetterie e persino la scuola elementare. È stato avviato un programma di raccolta differenziata con due asinelli che si inerpicano nei vicoli del centro, e il Comune ha assunto mediatori culturali che altrimenti avrebbero dovuto cercare lavoro altrove"².

¹ Secondo l'UNHCRH, il 35% dei migranti giunti nella Ue dal 1° gennaio 2016 sono bambini (molti dei quali non sono accompagnati da un adulto). Durante il 2015, 85.482 minori non accompagnati hanno effettuato una domanda di asilo nell'Unione europea, cioè tre volte di più rispetto all'anno precedente. Inoltre, il 50 % di questi minori sono di origine afgana e il 13% di origine siriana. Si veda *Migrant Smuggling in the EU*, Europol Public Information, febbraio 2016.

² *Il sindaco calabrese tra i potenti della Terra*, in «La Repubblica», 30 marzo 2016.

La Ue ha concluso nel corso del tempo una serie di accordi internazionali con paesi terzi tesi, secondo l'articolo 217 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (d'ora in poi TFUE), ad istituire un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari.

L'Associazione si distingue dagli accordi di cooperazione, poiché intensifica maggiormente le relazioni tra le parti contraenti e dagli accordi di libero scambio, in quanto ne supera la dimensione prettamente commerciale o economica per instaurare con il Paese terzo una relazione politica privilegiata.

Rispetto ad altri tipi di accordi, gli accordi di associazione sono caratterizzati da un'istituzionalizzazione del rapporto tra la Ue e lo Stato o gli Stati associati. Prevedono cioè un'articolata e complessa struttura istituzionale.

Da un punto di vista economico, l'Associazione è qualcosa di più di un Accordo di cooperazione e qualcosa meno di un Accordo di Adesione. Si tratta di un accordo di tipo economico rafforzato e non di un accordo di unione politica.

Come l'adesione, lo Stato terzo associato potrà partecipare alle libertà economiche, intese principalmente come libera circolazione dei fattori produttivi, libertà di impresa e di iniziativa privata in Europa. Pur tuttavia, non aderendo alla Ue, lo stesso non diventa Stato membro, né partecipa alla produzione normativa dell'Unione e i suoi cittadini non votano alle elezioni politiche del Parlamento europeo, né possono far eleggere propri rappresentanti. Ne segue che San Marino non potrà ottenere una propria rappresentanza politica in seno alle istituzioni della Ue, proprio perché San Marino non diventa Stato membro e conserverà un margine di autonomia in alcuni ambiti³. Dal punto di vista dell'Unione l'accordo di Associazione non implica in principio alcuna modifica dei Trattati⁴. Inoltre, da un punto di

³ Tra gli ambiti che potrebbero non essere ricompresi nell'Accordo di associazione si possono menzionare: la politica estera e di sicurezza comune; la politica della difesa comune; l'Unione monetaria ed economica, con particolare attenzione all'Unione Bancaria e alle politiche della BCE (anche se, in virtù della sfera di applicazione della Convenzione Monetaria tra la Ue e gli Stati terzi, tali politiche potrebbero ben presto estendersi anche a questi ultimi; le regole che governano il sistema delle risorse per il finanziamento del budget della Ue; le disposizioni del "patto di bilancio europeo" che riguarda il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Per maggiori informazioni si rimanda alla seguente pagina del sito della Segreteria di Stato per gli Affari Esteri: <http://www.esteri.sm/on-line/home/san-marino-e-lunione-europea/faq.html> Per un approfondimento dei limiti e delle potenzialità della politica di azione esterna della Ue, tesa a promuovere i valori sanciti dall'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea, si rimanda a E. Sciso, R. Baratta, C. Morviducci (a cura di), *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, Giappichelli, Torino, 2016 e, per quanto riguarda i valori della Ue affermati negli accordi di associazione conclusi con i paesi terzi, si veda (*infra*) il saggio di D. Gallo, *I valori negli accordi di associazione dell'Unione Europea*, in specie alle pp. 142-163.

⁴ E' stato lo stesso Consiglio della Ue che, tra le cinque opzioni di maggiore integrazione delineate nella fase di consultazione pre-negoziale con i tre piccoli Stati d'Europa, ha ridotto prima a due le opzioni più percorribili, per poi esprimersi a favore della soluzione relativa alla negoziazione di uno o più accordi quadro di associazione, al fine di fornire ai tre piccoli Stati accesso al mercato interno dell'UE. Si vedano in particolare le conclusioni prese dal Consiglio della Ue nel 2012 e nel 2013, recuperabili al seguente indirizzo: <http://www.esteri.sm/on-line/home/san-marino-e-lunione-europea/documenti-dellue.html> Per un approfondimento dell'ipotesi di adesione dei piccoli Stati alla Ue si rimanda a M.

vista procedurale, lo Stato che si associa deve recepire non tutto l'*acquis* della Ue, ma solo una sua parte, la cui definizione verrà precisata meglio durante i negoziati a Bruxelles.

A seconda di quelle che saranno le disposizioni della Ue che verranno incorporate nell'Accordo di Associazione solo a quel punto conosceremo bene i diritti, i vantaggi e i costi, nonché gli obblighi per San Marino. Questo lo sapremo solo alla fine dei negoziati. Pur tuttavia, l'Accordo dovrebbe estendere il mercato interno ai tre piccoli Stati d'Europa⁵, per cui San Marino alla fine del processo potrà partecipare, tra l'altro, al mercato unico delle persone.

Ma vengo anche ad un altro aspetto che riguarda la cronaca oramai di tutti i giorni, legata a quanto si apprende sui destini di Schengen e dei flussi migratori, che mi consente di trarre una prima implicazione di carattere generale, in considerazione del fatto che la libera circolazione delle persone, per ben funzionare, si accompagna anche al controllo delle frontiere esterne, sulla base del pertinente *acquis* della UE in materia.

In considerazione del percorso intrapreso da altri paesi in passato, Schengen difficilmente potrà rientrare nel futuro Accordo di Associazione, poiché non vi sono mai stati casi di Paesi che si sono associati alla Ue e contemporaneamente hanno aderito a Schengen. Giuridicamente del resto il modello associativo non presuppone necessariamente l'accettazione del sistema Schengen. Per aderirvi occorre prima avere una base giuridica per poi procedere all'adesione a Schengen. E' quanto avvenuto se si considera il caso dell'adesione a Schengen della Svizzera e del Liechtenstein⁶. Ciò che voglio qui sommariamente dire è che a Schengen si aderisce solo dopo aver per lo meno concluso un accordo sulla libera circolazione delle persone che risulti essere propedeutico all'ingresso a Schengen e solo dopo aver intrapreso l'opportuno negoziato con l'Ue, che mira anche a controllare il livello di effettività raggiunto dal paese candidato nell'adozione dei pertinenti atti della Ue (basti considerare che Romania e Bulgaria attendono ancora il semaforo verde da parte della Commissione, sebbene abbiano già espletato tutti i passi necessari per adeguarsi agli atti della Ue).

Per quanto riguarda la situazione attuale di San Marino rispetto a Schengen, oltre a quanto riportato nei documenti ufficiali dell'Unione Europea⁷, è possibile evidenziare che: a) gli stranieri provenienti dai paesi terzi per giungere a San Marino devono disporre di un visto Schengen; b) attraverso una decisione

Balboni, *I rapporti tra Unione Europea e Micro-Stati: verso una nuova fase?*, in AA.VV., *Diritto alimentare dell'Unione. Diritto dell'Unione Europea*, Studi in onore di Luigi Costato, Vol. 2, Jovene Editore, Napoli, 2014, in specie alle pp. 438 e ss.

⁵ *Council conclusions on a homogeneous extended single market and EU relations with Non-EU Western European countries*, Bruxelles, 16 dicembre 2014, consultabile al seguente indirizzo: <http://www.esteri.sm/on-line/en/home/san-marino-and-the-eu/documents-of-the-eu.html>

⁶ Per maggiori informazioni si leggano i saggi di Francesco Maiani che, al riguardo, sono molto interessanti e di cui si può trovare traccia al seguente indirizzo dell'Università di Losanna: <https://applicationspub.unil.ch/sylviamigr/interpub/noauth/php/Un/UnPers.php?PerNum=44205&LanCode=37&menu=pub> ma anche M. Maresceau, *EU-Switzerland: Quo Vadis?*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol. 39, n. 3, 2011, pp. 727-754

⁷ Si veda Commissione europea, *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*, COM(2012) 680 final, Bruxelles, 20 novembre 2012, in specie a pag. 10.

unilaterale da parte degli Stati Schengen, i cittadini di San Marino non hanno bisogno del visto per recarsi in questi paesi per motivi turistici (per soggiorni non superiori a 90 giorni)⁸.

DA LAVORATORI A PERSONE – I PRINCIPI

Il Trattato di Roma ha previsto unicamente la libera circolazione delle persone attive (lavoratori salariati, lavoratori autonomi, prestatori di servizio) e dei membri delle loro famiglie. All'inizio del progetto europeo, soltanto i lavoratori beneficiavano del diritto di libera circolazione (secondo le disposizioni dell'articolo 45 del Trattato CE), che con il tempo è stato poi esteso a tutti i cittadini dell'Unione⁹.

In questo ambito La Corte di Giustizia è intervenuta nel corso del tempo e con le sue sentenze ha contribuito allo slittamento del concetto di lavoratori a quello di persone, come probabilmente avrà già ben illustrato il Prof. Manzini nella prima lezione del corso. Essa ha dunque contribuito al passaggio da una concezione mercantilistica ad una, si potrebbe dire, più olistica della libertà di circolazione nella UE, contribuendo alla graduale erosione del precedente legame tra attività economica e libera circolazione, in cui il lavoratore era visto unicamente come un fattore della produzione. Questi è dunque l'individuo che può reclamare diritti specifici nei confronti dello Stato ospite¹⁰.

Con il Trattato di Maastricht, grazie al quale viene creata l'Unione Europa, il diritto alla libera circolazione è stato riconosciuto per tutti i cittadini della stessa Unione, a prescindere dal fatto che siano economicamente attivi o no, diventando una delle libertà fondamentali conferite ai cittadini dal diritto dell'UE (articolo 21 del TFUE). Le norme e le condizioni specifiche applicabili alla libertà di circolazione e di soggiorno sono definite in un atto su cui, dopo una lunga trattativa, gli Stati membri hanno espresso il loro accordo nel 2004, in base al quale è stata adottata la Direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri che modifica il Regolamento 1612/68 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità¹¹ e abroga tutta una serie di atti successivi. La nuova direttiva ha infatti razionalizzato gli atti che trattavano separatamente le figure del lavoratore subordinato, del lavoratore autonomo, nonché degli studenti e delle persone inattive, abrogando al contempo una serie di direttive frammentarie e integrando nel suo testo alcuni consolidati principi giurisprudenziali della Corte di giustizia¹².

⁸ Tenuto conto di quanto menzionato su un database contenente le informazioni per richiedere i visti di tutti i paesi del mondo, "In virtù degli accordi con l'Italia, che fa parte di Schengen ed è l'unico paese con il quale confina, la Repubblica di San Marino aderisce *de facto* all'area Schengen". Si veda www.ufficiovisti.com/index.php/europa/san-marino

⁹ Per un utile inquadramento storico delle trasformazioni europee al riguardo si legga, tra gli altri, A. Adinolfi, *La libertà di circolazione delle persone*, in Strozzi G. (a cura di), *Diritto dell'Unione europea - parte speciale*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 63-158.

¹⁰ C. Barnard, *The Substantive Law of The Ue: The Four Freedom*, Oxford University Press, 2010, a pag. 224 e ss.

¹¹ E' possibile scaricare la sua versione consolidata al seguente indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1968/1612/2004-04-30/ita/pdf>

¹² La Direttiva è stata costellata da problemi e polemiche, con prove evidenti di gravi carenze nell'attuazione delle sue disposizioni e ostacoli alla libera circolazione. Si legga:

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.3.html

Premetto che restringerò l'analisi alla libera circolazione ai lavoratori subordinati. Vorrei anche precisare che, nell'illustrazione del tema, non affronterò le questioni legate alle politiche sociali e del mercato del lavoro¹³. Non evidenzierò nemmeno le implicazioni derivanti dalle interconnessioni di questa libertà con le altre libertà fondamentali che compongono il mercato interno (con particolare riguardo alla libera prestazione dei servizi e alla libertà di stabilimento) e tanto meno esaminerò i rapporti tra cittadinanza europea e libertà di circolazione¹⁴.

I lavoratori dell'UE beneficiano della libertà di lavorare in un altro Stato membro dagli anni '60 del secolo scorso. Esso include il diritto alla **non discriminazione in base alla nazionalità** per quanto riguarda l'accesso all'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro. Viene meno il concetto di preferenza nazionale e ogni norma interna o pratica amministrativa informata a tale criterio rappresenta un'infrazione di norme della Unione. I lavoratori devono essere trattati alla stessa stregua dei cittadini dello Stato membro. Lo Stato di destinazione non può applicare ai lavoratori migranti disposizioni che, benché indistintamente applicabili a tutti i lavoratori e anche ai lavoratori nazionali, abbiano l'effetto di ostacolare l'esercizio dei diritti compresi nella libera circolazione.

Il Regolamento (UE) 492/2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione europea, specifica, ad esempio, i diritti dei lavoratori alla libera circolazione e definisce alcuni ambiti in cui la discriminazione fondata sulla nazionalità è vietata, in particolare per quanto riguarda: l'accesso all'impiego, le condizioni di lavoro, i vantaggi sociali e fiscali, l'accesso alla formazione, l'iscrizione alle organizzazioni sindacali, l'alloggio e l'accesso all'istruzione per i minori. I lavoratori hanno il diritto alla stessa assistenza riservata ai propri cittadini dagli uffici di collocamento dello Stato ospitante. L'assunzione non può dipendere da criteri sanitari, professionali o di altro genere, discriminatori con riferimento alla cittadinanza. I lavoratori godono delle stesse condizioni di occupazione e di lavoro (licenziamento, retribuzione, ecc.), delle stesse opportunità di formazione, ri-orientamento e/o adattamento professionali, nonché degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali¹⁵.

È vietata anche la **discriminazione di tipo indiretta o dissimulata**, cioè fondata sulla residenza, sulla lingua locale e sul titolo di studio. La Corte l'ha riscontrata, ad esempio, nella normativa britannica che subordinava ad una condizione previa di residenza nel Regno Unito la possibilità per gli studenti di altri Stati membri di ottenere un prestito agevolato per gli studi. Un altro caso tipico riguarda il caso di un cittadino italiano che non poteva accedere a un posto di lavoro in Spagna perché le autorità chiedevano il possesso di un diploma rilasciato dagli enti spagnoli. Tale sistema è discriminatorio, secondo la Corte, poiché il requisito è più facilmente posseduto dai cittadini spagnoli.

¹³ La responsabilità della politica sociale e del lavoro spetta in primo luogo ai governi nazionali. I finanziamenti dell'UE si limitano a sostenere e integrare i loro sforzi. Per maggior informazioni http://europa.eu/pol/socio/index_it.htm

¹⁴ Per quest'ultimo aspetto si rimanda, tra i testi disponibili, a C. Margiotto, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Laterza, Roma, 2014.

¹⁵ Esiste una casistica molto ampia al riguardo e che copre: il credito agevolato per la nascita di un figlio, i benefici per gli ascendenti e discendenti a carico del lavoratore; all'indennità di disoccupazione per i giovani in cerca di prima occupazione, al meccanismo di tutela in caso di licenziamento per grave inabilità lavorativa; all'uso di una lingua diversa in un processo.

I DIRITTI

I diritti riconosciuti ai lavoratori, secondo l'articolo 45 del TFUE, sono i seguenti: l'accesso al lavoro, il diritto di prendervi dimora, il diritto di spostarsi liberamente all'interno dello Stato membro, nonché il diritto di rimanervi anche dopo la cessazione del rapporto di lavoro. La Direttiva 2014/54/EU, relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori¹⁶, si pone l'obiettivo di rendere più efficace e uniforme l'attuazione dei diritti dei lavoratori all'interno dell'Unione europea, come sanciti detto articolo del Trattato, definendo gli interventi che gli Stati devono compiere per rendere effettivo l'opportuno scambio di informazioni tra le loro competenti autorità, allo scopo di aumentare la consapevolezza delle norme e dei diritti della Ue da parte dei datori di lavoro sia pubblici che privati.

Il diritto di rispondere ad offerte di lavoro che rappresenta il cuore dei Trattati, da sempre interpretato in senso ampio da parte della Corte, comporta che il lavoratore possa recarsi in un altro Stato senza una vera offerta di lavoro ma semplicemente per cercare lavoro.

I lavoratori hanno poi il diritto di spostarsi liberamente nel territorio degli Stati membri e di prendervi dimora per svolgervi l'attività lavorativa, conformemente alla disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali.

L'idea di fondo è che il cittadino è praticamente libero di circolare e soggiornare dove preferisce, a patto che, in qualche modo, possa provvedere a se stesso e ai propri familiari e non pesare sullo Stato che lo ospita.

I familiari al seguito di un lavoratore migrante dell'UE possono, a prescindere dalla loro nazionalità, soggiornare con lui nel paese ospitante. Gli Stati membri sono inoltre tenuti ad agevolare l'ingresso e il soggiorno di altri familiari a carico o membri del nucleo familiare, oppure che necessitano dell'assistenza personale del lavoratore per gravi motivi di salute, nonché del partner con il quale il lavoratore intrattiene una relazione stabile, debitamente attestata.

Inoltre, al cittadino UE che abbia cessato di essere un lavoratore subordinato o autonomo è riconosciuto un ipotetico diritto di restare per cercare altre opportunità di lavoro, teso anche alla conservazione della qualifica se - temporaneamente inabile al lavoro per malattia o infortunio oppure - involontariamente disoccupato (situazione comprovata) dopo aver esercitato attività per oltre un anno (ma anche per minor tempo, se la disoccupazione insorge prima dei 12 mesi), e purché registrato presso l'ufficio di collocamento competente al fine di trovare un lavoro oppure - segue corso di formazione professionale collegata all'occupazione precedentemente svolta.

¹⁶ Questo atto abroga il Regolamento 1612/68, anche se le sue disposizioni, a norma dell'articolo 41, "si leggono secondo la tavola di concordanza contenuta nell'allegato II".

Per quanto riguarda il diritto di soggiorno, sulla base della già citata Direttiva 2004/38, esso è libero fino a tre mesi senza formalità, che prevede solo il possesso di carta di identità o di un passaporto in corso di validità. Per soggiorni superiori a tre mesi, il diritto di soggiorno è subordinato a determinate condizioni. I cittadini dell'UE e i loro familiari - se non lavorano - devono disporre di risorse sufficienti e di un'assicurazione sanitaria al fine di non rappresentare un onere per i servizi sociali dello Stato membro ospitante durante il soggiorno. I cittadini dell'Unione non hanno bisogno di permesso di soggiorno, ma gli Stati membri possono richiedere loro di registrarsi presso le autorità.

IL COORDINAMENTO DEI SISTEMI DI SICUREZZA SOCIALE

Il diritto alla libera circolazione è completato da un sistema per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Le relative prestazioni comprendono di norma la pensione di vecchiaia, la pensione di reversibilità, i sussidi di invalidità, le prestazioni di malattia, l'assegno di natalità, le indennità di disoccupazione, le prestazioni familiari o l'assistenza sanitaria.

L'UE non ha avviato un programma di armonizzazione delle politiche in questo ambito (perché gli Stati sono da sempre gelosi custodi di questa importante leva di sovranità nazionale). Si limita quindi a coordinare le norme sulla sicurezza sociale (regolamenti (CE) 883/2004 e (CE) 987/2009) solo nella misura necessaria a far sì che i cittadini non perdano i loro diritti di sicurezza sociale quando esercitano la libertà di circolazione. L'unione garantisce che i suoi cittadini continuino a beneficiare di una copertura di sicurezza sociale dopo essersi trasferiti in un altro paese membro, essenzialmente individuando l'autorità nazionale responsabile di tale copertura. Senza queste misure le persone in mobilità rischierebbero di perdere la totalità o una parte dei loro diritti acquisiti in materia, ad esempio, di pensioni, di assistenza malattia e di sussidi di disoccupazione. In questo ambito, grande importanza è rivestita dalla cooperazione amministrativa tra gli Stati coinvolti.

Questo significa che la legislazione del paese ospitante determina le prestazioni da corrispondere, le condizioni alle quali vengono concesse (ad esempio, tenendo conto del periodo di lavoro) così come il periodo e la misura in cui vengono erogate. Il diritto alle prestazioni varia quindi a seconda dei paesi dell'UE.

D'altra parte, l'Unione assicura che i lavoratori — dipendenti o autonomi — e le persone a loro carico sono coperti dal sistema di sicurezza sociale del paese ospitante *alle stesse condizioni dei cittadini nazionali*, poiché come tutti gli altri lavoratori nazionali contribuiscono, attraverso i loro contributi e le imposte, ai fondi pubblici con cui sono finanziate le prestazioni.

Ai cittadini dell'Unione che non lavorano nello Stato membro ospitante, a norma del diritto dell'UE sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, lo Stato membro di residenza diventa responsabile della copertura di sicurezza sociale solo se questi cittadini dimostrano di avere un effettivo legame (la residenza abituale) con lo Stato membro in questione. Inoltre, i diritti connessi alla libera circolazione delle persone

non hanno carattere assoluto: sono soggetti a restrizioni giustificate da motivi di sicurezza pubblica, ordine o sanità e le misure restrittive che attengono alla libera circolazione e alla residenza non devono trarre le propria giustificazione dalla condotta personale degli individui coinvolti. Per giurisprudenza consolidata, tali eccezioni debbono essere interpretate in senso stretto e i limiti al loro esercizio e alla loro portata sono fissati dai principi generali della legge quali il principio della non discriminazione, della proporzionalità e della tutela dei diritti fondamentali¹⁷. La semplice esistenza di una condanna non può giustificare l'adozione di un provvedimento di allontanamento dal territorio. La Corte ha detto che le autorità competenti sono tenute a svolgere una valutazione circa l'effettiva pericolosità del soggetto.

Questa libertà fondamentale è anche completata da misure sul riconoscimento delle qualifiche professionali. Il pertinente atto della Ue 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'ultimo¹⁸.

ALCUNI ACCORDI DI ASSOCIAZIONE CONCLUSI DALLA UE CON I PAESI TERZI

Gli Accordi di Associazione in vigore recepiscono i principi sanciti nei Trattati traducendoli nelle pertinenti disposizioni che disciplinano il trattamento riservato alle persone dei Paesi terzi, tenuto conto del fatto che più spesso si tratta di lavoratori, a seconda del contesto storico e dell'architettura istituzionale dell'Accordo (a seconda dunque degli obiettivi, del funzionamento e della gestione dell'accordo stesso).

Gli Accordi di Associazione e Stabilizzazione conclusi dalla Ue con i Paesi balcanici, strumenti propedeutici alla conclusione di un successivo accordo di adesione con la Ue, non contengono disposizioni sulla libera circolazione delle persone dello stesso profilo presenti negli Accordi cosiddetti Europei (intendendo con questi gli Accordi con gli Stati dell'Europa dell'Est che aderirono all'Unione nel 2004 e nel 2007)¹⁹.

L'accordo con la Croazia, ad esempio, uno degli ultimi in ordine di tempo (anche se l'ultimo in ordine di tempo ad essere entrato in vigore è quello con il Kosovo), contiene – all'articolo 45 – una clausola generica di non discriminazione per i lavoratori croati “legalmente impiegati” negli Stati membri dei coniugi e dei loro figli.

¹⁷ La decisione di allontanamento non può in nessun caso essere dettata da ragioni economiche.

¹⁸ Si tratta della Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché delle sue successive modifiche e integrazioni. Per maggiori informazioni: http://europa.eu/youreurope/citizens/work/professional-qualifications/index_it.htm

¹⁹ Per maggiori informazioni sui contenuti di questi accordi e di quelli che seguono si consiglia la consultazione di N. Rogers, R. Scannell, J. Walsh, *Free Movement of Persons in the Enlarged European Union*, Sweet & Maxwell/Thomson Reuters, London, 2012.

Per quanto concerne l'Accordo con l'Ucraina, per menzionare uno degli accordi di associazione più recenti conclusi dalla Ue con i Paesi terzi – ma anche quello che si distanzia di più dal percorso di maggiore integrazione che San Marino potrebbe perseguire nel corso del negoziato²⁰ - va considerato che il Paese si trova all'incrocio di due processi regionali di integrazione, tra Russia e Europa e che, inoltre, nel preambolo dell'Accordo si fa generico riferimento alle aspirazioni europee dell'Ucraina, per includervi l'impegno a costruire una democrazia sostenibile e una economia di mercato.

Esso contiene la clausola di non discriminazione (articolo 17) a favore dei cittadini ucraini legalmente occupati in uno Stato membro e non prevede disposizioni sui coniugi e sui figli dei lavoratori legalmente occupati e non considera nemmeno quelle relative alla non discriminazione nell'area della sicurezza sociale.

Nel caso invece dell'accordo sullo Spazio Economico Europeo (d'ora in poi SEE), tale strumento consente a Liechtenstein, Islanda e Norvegia di partecipare al mercato unico; i tre Stati, tuttavia, non assumono tutte le responsabilità derivanti dalla piena adesione alla Ue. Secondo l'articolo 28 dell'Accordo, la libera circolazione dei lavoratori comporta il diritto (che non si applica per gli impieghi nella pubblica amministrazione):

- a) di rispondere a offerte di lavoro effettive;
- b) di spostarsi liberamente nel territorio degli Stati membri della Comunità e degli Stati Efta;
- c) di prendere dimora al fine di svolgervi un'attività di lavoro;
- d) di rimanere sul territorio dopo avervi occupato un impiego.

L'articolo 31 disciplina la libertà di stabilimento e l'articolo 36 abolisce le restrizioni alla libera prestazione dei servizi. Resta comunque inteso che l'articolo 21 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, relativo alla cittadinanza dell'Unione, non si applica agli Stati del SEE.

Sulla base del Protocollo 15, l'Accordo ha consentito al Liechtenstein di ottenere un periodo transitorio di sospensione della reciprocità nell'ambito della libera circolazione delle persone²¹, nonché di disporre, in virtù del successivo protocollo, di specifiche misure in materia di sicurezza sociale²².

Per fare un altro esempio, si può citare l'Accordo sulla Turchia che, malgrado sia stato concluso nel 1963, è ritenuto essere, secondo una certa dottrina, l'Accordo che offre finora le maggiori garanzie di

²⁰ A differenza del percorso di associazione delineato per tre piccoli Stati d'Europa, l'Accordo Ue-Ucraina non prevede, a titolo esemplificativo, la partecipazione del Paese al mercato interno. Si può trovare un'efficace e puntuale analisi a commento delle sue disposizioni in G. Van der Loo, *The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area: New Legal Instrument for EU Integration without Membership*, Brill-Nijhof Publishers, Leiden, 2016.

²¹ Per maggiori dettagli sui contenuti specifici del Protocollo si rimanda a www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Protocols%20to%20the%20Agreement/protocol15.pdf. Per un esame dettagliato del Liechtenstein, con particolare riguardo anche agli esiti del negoziato in questo ambito, si legga C. Frommelt, S. Gstöhl, *Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) Small State* che si può trovare alla seguente pagina: <http://www.europautredningen.no/wp-content/uploads/2011/04/Rap18-Liechtenstein2.pdf>, in specie a pag. 36 e ss.,

²² Per un più approfondito esame di queste materie si rimanda a M. Maresceau in *Scrutinizing Internal and External Dimension of European Law - Les dimensions internes et externes du droit européen à l'épreuve*, Cahiers du Collège d'Europe, 2013, pp.761-777 ; C. Frommelt, S. Gstöhl, *Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) Small State*, op. cit. ; J. Pelkmans, P. Bohler, *The EEA Review and Liechtenstein's Integration Strategy*, CEPS, Bruxelles, 2013, consultabile sul sito www.ceps.eu.

libertà di mobilità ai cittadini di un Paese terzo²³. Questo accordo è infatti considerato, oltre che il più longevo e tuttora funzionante accordo di questo tipo, anche lo strumento in grado di garantire i più ampi ed estesi diritti forniti ai cittadini dei Paesi terzi.

Come si legge nello specifico portale della Commissione europea²⁴, i lavoratori turchi che sono legalmente occupati in un paese dell'UE e inseriti nel regolare mercato del lavoro hanno i seguenti diritti:

- a) dopo un anno di lavoro regolare hanno diritto al rinnovo del permesso di lavoro presso lo stesso datore di lavoro, se un impiego è disponibile;
- b) decorsi tre anni possono cambiare datore di lavoro e rispondere a qualsiasi altra offerta che comporti mansioni analoghe;
- c) dopo quattro anni di lavoro regolare possono accedere liberamente a qualsiasi occupazione retribuita nel paese interessato.

I cittadini turchi che lavorano legalmente in un paese dell'UE hanno inoltre diritto alle stesse condizioni di lavoro dei cittadini di quel paese. Ma nulla si dice sulle condizioni di accesso al mercato della Ue.

LE EVENTUALI IMPLICAZIONI PER SAN MARINO

Occorre di dire in premessa che il diritto della Ue, rispetto alle relazioni con i Paesi terzi, si regge sulla reciprocità di trattamento. È possibile pertanto evidenziare una serie di implicazioni che, per ragioni espositive, si possono collocare nelle due seguenti dimensioni: in quella interna, relativa alla libera circolazione delle persone in entrata a San Marino, e in quella esterna, concernente gli effetti sulla mobilità dei sammarinesi in Europa. E' comunque difficile valutare esattamente gli impatti e gli scenari futuri che attendono il Paese nel percorso di integrazione europea in questo ambito. Posso in questi termini individuare alcune possibili implicazioni derivanti dalla partecipazione di San Marino alla libera circolazione delle persone. In conseguenza dell'apertura del sistema e della vigenza di un'indiscriminata libertà di circolazione delle persone, potrebbe verificarsi un aumento della circolazione nel Paese da parte dei cittadini della Ue²⁵ ed una maggiore concorrenza sul mercato del lavoro interno. Il timore è quello

²³ Si veda, a titolo di esempio, O. Hakan Yalincak, *Freedom of movement rights of Turkish Nationals in the European Union*, Columbia Journal of European Law, Vol. 19.3, 2013 ma anche E. D. Halat, *Free Movement of Turkish Workers in the Context of Turkey's Accession to the EU*, Ministry of Labour and Social Security, European Union Coordination Department, Ankara, 2010.

²⁴ Per maggiori informazioni in merito ai diritti goduti dagli altri cittadini degli Stati terzi, si rimanda a <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=470>

²⁵ L'interpretazione proposta dalla Commissione, avallata dunque anche dal Consiglio Ue, in merito agli impatti della libera circolazione delle persone su San Marino, ha considerato in particolare la circolazione dei lavoratori in un contesto regionale, dati i particolari rapporti che riguardano San Marino e le vicine regioni italiane. Si veda Commissione europea, *Le relazioni dell'Unione europea con il Principato di Andorra, il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino Opzioni per la loro partecipazione al*

che un'apertura indiscriminata possa avere un impatto sul mercato del lavoro interno, dal momento che si concorrerebbe con una forza lavoro molto più qualificata ed elevata, con probabili ripercussioni, comunque da approfondire opportunamente, anche sul sistema del welfare interno. Si tratterà di valutare bene la tenuta del dispositivo di previdenza e assistenza sociale, considerando l'appetibilità del sistema interno di tutele sociali e assistenziali in chiave di diritto alla salute garantito a livello europeo. Si potrebbe pertanto profilare la necessità di rivedere i criteri di funzionamento del regime autorizzatorio attualmente vigente in tema di rilascio dei permessi di soggiorno e delle residenze, unitamente all'altrettanto importante esigenza di interrogarsi sull'attuale dispositivo di regolazione del mercato del lavoro.

LA DISCIPLINA SUL RILASCIO DEI PERMESSI DI SOGGIORNO E DELLE RESIDENZE

Si tratta dell'ambito in cui la Repubblica si pone a maggiore distanza dai principi della Ue, per ovvie ragioni di diversa natura (storiche, economiche, culturali), essendo per una parte delle disposizioni abbastanza disallineata rispetto alla normativa della Ue. L'attuale dispositivo distingue solo tra cittadini e stranieri e non tra cittadini della Ue e stranieri, per cui potrebbe rendersi necessario cambiare qualcosa nell'attuale assetto. Pur tuttavia, per quanto riguarda i cittadini non Ue potrebbero permanere le attuali procedure oggi vigenti, mentre potrebbero venir cambiate quelle che riguarderanno eventualmente i cittadini della Ue, rispetto ai quali, in virtù del diritto della Ue, non potranno darsi filtri amministrativi e dovrebbe essere garantita la parità di condizione di trattamento riservato ai cittadini e ai residenti²⁶.

ACCESSO E TRATTAMENTO DEGLI STRANIERI NEL MERCATO DEL LAVORO

La legislazione sammarinese non distingue i lavoratori sulla base della nazionalità; pur tuttavia, esistono discrepanze importanti nella legislazione sammarinese rispetto ai principi e alla prassi del mercato unico dei lavoratori, per ovvie ragioni di tutela della sovranità nazionale di un piccolo Stato e delle sue consolidate peculiarità. Come già considerato nel punto precedente, anche in questo caso occorrerà forse riconsiderare le pertinenti norme distinguendo tra cittadini della Ue e cittadini non Ue e rispetto a quest'ultimi potranno continuare ad applicarsi le attuali norme.

mercato interno, COM(2013) 793 final, Bruxelles 18 novembre 2013, consultabile sul sito <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0793:FIN:IT:PDF>

²⁶ Per un'analisi approfondita delle implicazioni in questo ambito e in quello descritto nel paragrafo successivo, si rinvia alla specifica sezione del *Rapporto definitivo e consolidato del Gruppo tecnico per la valutazione di nuove modalità di integrazione con l'Unione Europea*, curato dal Dipartimento Affari Esteri, del 9 dicembre 2010 (che si può richiedere al seguente indirizzo <http://www.esteri.sm/on-line/home/san-marino-e-lunione-europea/atti-e-documenti-nazionali/documenti-a-cura-del-dipartimento-affari-esteri/articolo1001912.html>), sebbene i dati che contenga siano abbastanza datati e i cui risultati possano contenere aspetti incapaci di fotografare una realtà (interna ed esterna) nel frattempo piuttosto mutata.

Ricordo che le pertinenti disposizioni dei Trattati prevedono settori che, in via di principio, non sono ricompresi nella sfera di applicazione di questa libertà fondamentale, sebbene la giurisprudenza ne abbia poi dato una interpretazione molto restrittiva. È in effetti escluso il lavoro nella pubblica amministrazione se in esso si esercitano poteri di imperio. In tal caso la Corte ha escluso soltanto la magistratura, la polizia, la diplomazia, ed alcuni ruoli apicali dirigenziali dello Stato²⁷.

Per quanto riguarda le implicazioni **nella dimensione esterna** della libera circolazione delle persone in uscita da San Marino (intendendo con questo aspetto le ripercussioni derivanti dalla partecipazione dei sammarinesi alla libera circolazione delle persone), occorre ricordare che attualmente, i cittadini sammarinesi, appartenenti ad un Paese terzo rispetto all'Unione Europea, non sono pienamente integrati nel mercato unico dei lavoratori e non possono beneficiare di tutti i diritti previsti dalla legislazione dell'Ue per i suoi cittadini.

I cittadini sammarinesi incontrano difficoltà per ottenere un lavoro e per accedere al mercato del lavoro alle stesse condizioni degli altri lavoratori della Ue. Le procedure per l'ottenimento del permesso di soggiorno gravano anche sui lavoratori autonomi nei paesi di destinazione, in conseguenza delle procedure per il suo rilascio (per i cittadini della Ue è stato abolito).

Per soggiorni superiori ai tre mesi, è richiesto un visto o un permesso di soggiorno. Tale visto o permesso viene concesso in base a severi criteri quale la disponibilità di mezzi economici sufficienti e di un alloggio (quest'ultimo è un elemento che, come si è visto in precedenza, non è richiesto ai lavoratori della Ue).

Nel caso in cui il cittadino sammarinese si trova all'estero allo scadere del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, questi deve rientrare a San Marino per poter regolarizzare la propria situazione nel paese di destinazione, espletando le procedure di richiesta del visto suddetto e prima dell'ingresso nel paese stesso, mentre per i cittadini europei il rientro in patria non è necessario, per cui i cittadini sammarinesi non godono del diritto a restare previsto dal pertinente diritto della Ue.

La partecipazione alla libera circolazione delle persone potrebbe consentire di togliere gli attuali svantaggi derivanti dall'essere Stato terzo che gravano sui lavoratori sammarinesi. I cittadini di San Marino potrebbero godere del diritto di scegliere liberamente il loro luogo di lavoro e il loro domicilio all'interno del mercato interno della Ue; verrebbero meno le condizioni di discriminazione basate sulla nazionalità per quanto concerne l'accesso all'impiego; verrebbe altresì meno la clausola della preferenza comunitaria che grava oggi sui lavoratori sammarinesi²⁸. Gli studenti potrebbero essere più liberi di studiare e formarsi in un paese della Ue e l'estensione del mercato unico delle persone a San Marino

²⁷ In conformità dell'articolo 45, paragrafo 4, TFUE, la libera circolazione dei lavoratori non si applica agli impieghi nella pubblica amministrazione. Tuttavia, questa deroga è stata interpretata in modo molto restrittivo dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, secondo cui gli Stati membri possono riservare ai propri cittadini solo i posti che comportano l'esercizio dell'autorità pubblica e la responsabilità della salvaguardia dell'interesse generale dello Stato (ad esempio, la sicurezza interna o esterna).

²⁸ L'eventuale partecipazione alla Rete *Eures* (oggi consentita a Islanda, Liechtenstein e Norvegia, perché Stati associati alla Ue), potrebbe consentire ai sammarinesi di conoscere le opportunità di lavoro presenti a livello europeo.

potrebbe agevolare il passaggio dallo studio al lavoro di certe categorie di studenti o di chi intende formarsi, mentre oggi non vi è un passaggio così fluido nella mobilità sociale e professionale.

In ambito socio-assistenziale, i cittadini sammarinesi potrebbero anche non stipulare assicurazioni private ogni volta che effettuano viaggi in qualsiasi Stato europeo, alla stessa stregua di quanto avviene oggi quando si recano nel territorio della Repubblica Italiana, con la quale vige una Convenzione in materia di previdenza e sicurezza sociale, che prevede la copertura sanitaria nel caso in cui servano cure aventi carattere d'urgenza. I cittadini sammarinesi che intenderanno viaggiare, anche solo per motivi di turismo, all'interno dei confini europei, potranno accedere gratuitamente, in caso di necessità urgenti, all'assistenza sanitaria gratuita.

I NEGOZIATI CON LA UE - CONCLUSIONI

Dal 18 marzo 2015 sono partiti ufficialmente i negoziati per la conclusione di uno o più accordi di associazione tra San Marino, Andorra, Monaco e l'UE e da quel momento sono già stati effettuati una serie di incontri con i competenti Servizi della Ue²⁹. Il negoziato può essere, a mio avviso, ben rappresentato facendo ricorso all'aneddoto biblico di Davide e Golia, il cui scontro viene raffigurato nel quadro di Caravaggio di seguito riportato.



Fonte: **Museo Nacional del Prado** (<https://www.museodelprado.es/coleccion/artista/caravaggio-michelangelo-merisi/0cfe1d6b-5142-469f-82f2-02b893ebf903>)

Basti considerare che la popolazione totale dei tre piccoli Stati d'Europa (Monaco, Andorra e San Marino) corrisponde ad un totale di 150.000 abitanti, pochissimi se messi a confronto con i 500 milioni di cittadini europei. Possiamo anche prendere il fatturato totale delle PMI e il PIL complessivo dei tre piccoli Stati per renderci conto del rapporto di forza coinvolto in questo processo di maggiore

²⁹ Si prega di consultare la specifica sezione del sito della Segreteria di Stato per gli Affari Esteri relativa alla breve storia delle relazioni tra San Marino e la Ue e che si può recuperare al seguente indirizzo: <http://www.esteri.sm/on-line/home/san-marino-e-lunione-europea/storia-delle-relazioni.html>

integrazione europea³⁰. Inoltre, i negoziati con l'Ue avvengono anche in versione plurilaterale e ciò rende ancor più difficile immaginarne gli esiti.

Quella rappresentata potrebbe apparire (e sicuramente lo è) uno scenario irrealistico, ma contiene un elemento che va considerato, vale a dire i costi derivanti da una situazione in cui una delle parti potrebbe soccombere sotto i colpi dell'altra.

Entrambi gli interlocutori al tavolo dei negoziati hanno invece tutto l'interesse a concludere il percorso avviato per la conclusione di uno o più Accordi di Associazione. Ci si muove infatti in uno spazio che può comunque essere in grado di coniugare le esigenze della Ue e le peculiarità di un piccolo Stato come San Marino, allo scopo di trovare un approccio e un esito che soddisfi tutti (in un risultato, si direbbe, *win-win*).

E allora i negoziati rappresentano una proficua occasione:

- per trovare Il giusto equilibrio tra le esigenze delle parti coinvolte, adattando le specifiche necessità dell'Ue e di San Marino, grazie ad un Accordo che sia di estrema duttilità, e che assicuri uno sviluppo durevole delle relazioni tra le parti;
- per l'Unione europea, poiché essa mira a garantire una omogeneità di trattamento per tutti gli attori che partecipano al suo mercato;
- per i piccoli Stati d'Europa (Andorra, Monaco e San Marino) che mireranno, nel corso dei negoziati, a farsi riconoscere le proprie peculiarità storiche, istituzionali, culturali e sociali, alla luce anche della Dichiarazione n. 3 all'articolo 8 del Trattato sull'Unione Europea, che ribadisce la necessità che l'Unione tenga conto della situazione particolare dei Paesi di piccole dimensioni territoriali che intrattengono con l'Unione specifiche relazioni di prossimità.

Per concludere, sulla base di quanto si è visto, i negoziati attualmente in corso con i Servizi della Ue serviranno ad entrambe la parti per trovare un giusto equilibrio. Per questo servono spine per la corrente elettrica e adattatori.

San Marino ha in mano la propria spina della corrente in dotazione, mentre l'Europa dispone di una serie di adattatori della corrente, del tipo di quelli che si possono trovare negli aeroporti. L'Europa in questo modo consente agli Stati terzi di agganciarsi ai suoi processi di interdipendenza economica attraverso la spina in loro dotazione, al fine di poter partecipare ad un quadro generale di norme condivise, da cui si propaga la stessa energia per tutti.

In seguito, per poter sfruttare al meglio le vaste opportunità di un mercato più ampio, l'equipaggiamento conta e non poco, per affrontare uno sforzo che, nel caso di un piccolo Stato, pare uno sforzo impossibile (per la vastità degli atti da recepire e per il tipo di concorrenti in campo, per richiamare una

³⁰ Con una popolazione totale pari a circa 145 000 persone e un PIL complessivo di 8 miliardi di EUR, questi Stati rappresentano rispettivamente lo 0,03% dell'intera popolazione dell'UE (508 milioni) e lo 0,07% del suo PIL (13 000 miliardi di EUR). Cifre riportate in Commissione europea, *Le relazioni dell'Unione europea con il Principato di Andorra, il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino Opzioni per la loro partecipazione al mercato interno*, op. cit., pag. 7.

metafora calcistica) ma necessario (in un contesto di crescente interdipendenza), per non incorrere nei pesanti costi derivanti dalla mancata maggiore integrazione di San Marino in Europa e per trasformare, si potrebbe dire, una necessità in un'opportunità.