

ROBERTO BARATTA

L'associazione della Repubblica di San Marino all'Unione europea



**Quaderni CRRI
CRRI Papers**

2021

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

Roberto Baratta

L'associazione della Repubblica di San Marino all'Unione europea

Quaderni CRRI – CRRI 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>

2021

© Roberto Baratta

Il Centro di Ricerca per le Relazioni Internazionali (CRRI) è stato istituito nel 2015 con Decreto Rettoriale. Si occupa di attività di ricerca e didattica inerenti le relazioni internazionali quale campo del sapere interdisciplinare e d'azione sociale, promuovendone la diffusione. Nel 2018 ha vinto il bando Erasmus Plus finanziato dalla Commissione Europea nel campo dell'innovazione. È la prima istituzione sammarinese ad aggiudicarsi un bando europeo.

INDICE

Prefazione <i>di Michele Chiaruzzi</i>	p. 3
Presentazione <i>a cura dell'Associazione Emma Rossi</i>	p. 7
L'associazione della Repubblica di San Marino all'Unione europea <i>di Roberto Baratta</i>	p. 10

PREFAZIONE

Questo Quaderno segna un apice dell'impegno del Centro di Ricerca per le Relazioni Internazionali nella c.d. «Terza missione», il compito che l'Ateneo si è dato d'interagire con la società e il proprio territorio di riferimento. Sono tante le realtà associative e istituzionali con le quali, negli anni, questa interazione si è realizzata, soprattutto sui diversi e plurimi aspetti dell'integrazione europea della Repubblica di San Marino. È un tema al centro della collaborazione instaurata anche con l'Associazione Emma Rossi che desidero ringraziare vivamente, in particolare il Presidente Enrico Guidi e la Vice-Presidente Patrizia Busignani. Questa collaborazione permette la pubblicazione di un testo fondamentale per comprendere oggi lo stato dell'arte complessivo del processo d'associazione della Repubblica di San Marino all'Unione europea, i suoi vincoli e le sue opportunità. A mia notizia non ve n'è stato finora nessuno di comparabile dettaglio, chiarezza e fruibilità. A questo testo si deve perciò un'opportunità unica di comprensione e di riflessione, secondo le sensibilità e capacità di lettori e lettrici.

L'importanza del testo, il suo valore eccezionale, deriva dal tema affrontato e dalle qualità dell'Autore. Il negoziato europeo riguarda difatti la collocazione internazionale di San Marino nel XXI secolo, un aspetto *esistenziale* per la vita della comunità politica sammarinese e dei suoi cittadini. In questo senso non è un mero fatto tecnico, bensì eminentemente politico. Basti pensare alla centralità del rapporto tra libertà e sovranità che, in fondo, rappresenta il fulcro politico del negoziato stesso. Il quale, lo si ricorda, verte anzitutto sulle c.d. «quattro libertà» fondamentali europee (la libera circolazione delle merci, la libera circolazione delle persone, la libera prestazione dei servizi, la libera circolazione dei capitali e la liberalizzazione dei pagamenti).

Libertà e sovranità sono due concetti politici fondamentali, il che spiega il valore e la complessità politica del negoziato in corso di cui gli aspetti tecnici sono, in questo senso, un epifenomeno, una manifestazione collaterale ancorché decisiva. Si consideri, a tal proposito, il ruolo ineludibile e centrale delle competenze giurisdizionali della Corte di giustizia europea o, se si vuole, della vigilanza congiunta sul sistema finanziario della banca centrale sammarinese e della banca centrale italiana quale banca «europea». Ogni definizione delle «quattro libertà» implica una ridefinizione della sovranità dello Stato e,

con ciò, del modo di vita dei suoi cittadini, delle loro libertà a San Marino e fuori, delle possibilità di godere di diritti finora negati e osservare i connessi doveri. Idem sentire per le libertà di coloro che sammarinesi non sono ma sono altresì coinvolti dagli esiti del negoziato, ossia tutti i cittadini europei rispetto a San Marino – a partire dagli italiani.

Il professor Roberto Baratta – al quale rivolgo un sentito ringraziamento – è, al tempo stesso, esimio studioso e un protagonista del negoziato che coinvolge San Marino, Monaco, Andorra e Unione Europea, avviato il 18 marzo 2015 e giunto al sesto anno di attività. Egli è stato difatti – e lo è tuttora – consulente giuridico di tutti i Governi sammarinesi avvicendatisi durante i sei anni di negoziato. Il testo offre perciò un quadro generale di prim’ordine da una prospettiva unica, segnando altresì un anniversario importante e contribuendo a una riflessione pubblica consapevole, ponderata e realistica, la cui urgenza non è mai scemata e, anzi, aumenta col passare del tempo che ci separa dall’inizio e dalla fine del negoziato. La sua natura multilaterale e mista ne espone difatti la conclusione effettiva a croniche incertezze temporali e ne fa dipendere l’efficacia sostanziale anche dal consenso degli Stati membri dell’Unione. Il divario temporale fra conclusione degli accordi in sede europea e la loro effettività è una situazione già verificatisi con nocimento per San Marino, alla quale stavolta si cerca di ovviare: l’Accordo di cooperazione e unione doganale fu firmato a Bruxelles il 16 dicembre 1991, approvato dal Parlamento Europeo il 9 luglio 1992 ed entrò in vigore nel 2002 dopo dieci (10) anni di ratifiche da parte degli Stati membri dell’Unione.

La complessità tecnica del negoziato e del suo contesto è qui chiarita in modo esemplare, come lo è l’intera architettura istituzionale progettata per un accordo che, com’è noto, se e quando entrasse in vigore non permetterebbe comunque alla Repubblica di San Marino di partecipare direttamente alle attività politiche e normative delle istituzioni europee (Commissione, Consiglio e Parlamento europeo, Corte di giustizia). Malgrado il fatto che San Marino e i contraenti dell’accordo resterebbero «Stati terzi», ricevendo dall’Unione europea le regole da applicare obbligatoriamente, ma senza contribuire a formarle, cambiarle o eliminarle, il negoziato incontra tuttavia varie difficoltà esposte nel testo.

Esse sono di varia natura ma risaltano quelle che derivano dalle differenze spesso incomparabili tra gli Stati negoziatori – piccoli ma diversi – e quindi dalla divaricazione dei loro interessi, con punte di

«ostilità» e rifiuto su certi aspetti dell'accordo: si parla, ad esempio, di «defatiganti sessioni negoziali a causa dell'inspiegabile opposizione di uno Stato di ridotte dimensioni». D'altra parte, come si vedrà, si presentano altresì certe «criticità» anche tra l'Unione e gli Stati coinvolti, compreso San Marino. Tra avanzamenti, stalli e regressi, emerge così un quadro esemplare per nitidezza e consapevolezza sulle possibilità e sui vincoli offerti dal progetto in esame.

Naturalmente nel processo negoziale si coagulano ormai, dopo questi anni, non solo le incertezze sulle opzioni future, ma anche gli effetti delle passate decisioni sammarinesi, a partire da quella relativa allo *status* di San Marino rispetto al territorio doganale dell'Unione, non a caso oggi ridiscusso *mutatis mutandis* nel negoziato stesso.

Va ricordato infine, ma non certo per importanza, anche il profondo mutamento di contesto che ha investito questo processo, in parte destabilizzandolo. Non solo San Marino non è più quello di sei anni fa, ma non lo è neanche l'Unione europea. Per cogliere solo tre aspetti epocali va almeno considerato che se il primo si è trasformato da «Stato ricco» a «Stato debitore», la seconda è stata investita dagli effetti della c.d. Brexit ed entrambi da una pandemia devastante. Passato e presente gravano così, ancora senza risposte certe, sul futuro di un passaggio storico cruciale per San Marino e i suoi cittadini. Esso è necessariamente segnato dalla conclusione o meno di un accordo che, comunque vada, influenzerà in modo incalcolabile la vita per le prossime generazioni. Ha scritto Karl Mannheim che quando si può risolvere un caso nuovo in modo già stabilito, noi non ci troviamo di fronte alla politica bensì alla normale amministrazione. Se è così, il nostro negoziato è politica nel senso più alto del termine.

Michele Chiaruzzi

Direttore del Centro di Ricerca per le Relazioni Internazionali

23 marzo 2021

PRESENTAZIONE

Il testo contenuto in questo Quaderno è lo sviluppo della *lectio magistralis* sul tema «Il negoziato di associazione nel quadro dei rapporti della Repubblica di San Marino con l’Unione Europea» che il prof. Roberto Baratta tenne a Domagnano il 19 novembre 2020 su invito dell’Associazione Emma Rossi. Si tratta del primo atto di un rapporto di collaborazione recentemente avviato tra l’Associazione ed il Centro di Ricerca per le Relazioni Internazionali dell’Università, originato dal comune interesse per il tema dell’integrazione europea della Repubblica di San Marino.

L’interesse dell’Associazione per questo tema ha due ragioni principali. La prima deriva dallo Statuto dell’Associazione che, tra le sue numerose finalità, annovera anche quella di promuovere attività di studio e ricerca e alimentare il dibattito culturale «...sull’Unione Europea e per diffondere in Repubblica il sentimento della cittadinanza europea...». La seconda origina dalla constatazione che poco si sa fra i non addetti ai lavori sul negoziato per l’accordo di associazione, avviato nei primi mesi del 2015, mentre i tempi si stanno allungando ben oltre le previsioni. Ci si chiede il perché. Ci si domanda quali siano gli ostacoli. Ci si interroga quanto manchi ancora al traguardo e se ci sia un traguardo possibile.

Per tentare di dare risposta a queste ed altre domande, nella convinzione che la questione dell’accordo di associazione sia di fondamentale interesse per i cittadini e che sia un diritto dei sammarinesi conoscere lo stato dell’arte del negoziato in corso, l’Associazione Emma Rossi ha rivolto al professor Roberto Baratta, che ringrazia ancora per la sua preziosa collaborazione, l’invito a parlarne. Il prof. Baratta non solo è uno stimato docente universitario, esperto di diritto dell’Unione, ma è anche il consulente giuridico del Governo sammarinese fin dall’avvio del negoziato per la stipula dell’accordo di associazione tra la Repubblica e l’Unione Europea e, dunque, una tra le voci più autorevoli e più aggiornate sulle trattative in corso, sulle criticità esistenti e sulla loro possibile evoluzione.

L’Associazione ringrazia il Centro di Ricerca per le Relazioni Internazionali dell’Università di San Marino ed in particolare il prof. Michele Chiaruzzi che lo dirige, per aver colto con grande sensibilità il bisogno di conoscenza espresso da più parti in Repubblica sul percorso di integrazione europea, al quale è indissolubilmente legato il futuro non solo economico della nostra comunità, ed avervi saputo

corrispondere con una iniziativa editoriale che ha anche il merito di proiettarsi oltre i nostri confini territoriali.

Associazione Emma Rossi

Roberto Baratta

L'associazione della Repubblica di San Marino all'Unione europea

1. Molte grazie per l'invito e l'accoglienza. È per me un onore essere con voi questa sera. Il mio compito è semplice: illustrare il quadro negoziale del progetto di Accordo di associazione della Repubblica di San Marino all'Unione europea. Vorrei iniziare con brevi spunti introduttivi sulle ragioni che sono alla base dell'avvio dei negoziati con l'Unione europea, per poi descrivere le linee principali del testo negoziale.

2. Negli intendimenti originari della Commissione, risalenti al 2012, inizialmente richiesti e poi condivisi dai Governi sammarinesi dell'epoca e da quelli successivi, il progetto di associazione è destinato principalmente a risolvere i crescenti ostacoli nell'ingresso al mercato unico europeo che allora e, in misura sempre maggiore oggi, incontrano le imprese e i cittadini della Repubblica nell'esportazione di beni e servizi. Lo strumento dell'associazione all'Unione europea si propone di conseguire tale obiettivo tramite l'integrazione della Repubblica di San Marino, dei suoi operatori economici nel mercato europeo. Il concetto giuridico di 'integrazione' è infatti inteso a garantire la parità di trattamento delle imprese sammarinesi a quelle europee (il c.d. *«level playing field»*) e la certezza del diritto applicabile, superando così l'attuale divario di competitività che penalizza le imprese sammarinesi.

Il percorso di avvicinamento della Repubblica all'Unione europea non è recente. Iniziato negli anni Ottanta, è stato segnato da tappe di notevole spessore giuridico e politico (ricordo in particolare l'Accordo di unione doganale e di cooperazione economica, l'Accordo monetario e l'Accordo sullo scambio automatico di informazioni in materia finanziaria). Tuttavia, tali strumenti internazionali, pur imponendo onerosi obblighi di recepimento nell'ordinamento giuridico sammarinese di centinaia di atti normativi dell'Unione, non garantiscono l'accesso paritario al mercato europeo da parte degli operatori economici della Repubblica; anzi spesso tale accesso resta addirittura escluso in radice. Ne è prova evidente l'esperienza pratica della nutrita casistica esaminata in questi anni insieme al Dipartimento Affari europei e al Direttore Luca Brandi.

Per molti versi, quindi, il progetto di associazione vuole *sic et simpliciter* completare tale percorso e colmare le lacune dell'attuale quadro normativo internazionale che disciplina le relazioni internazionali sammarinesi con l'Unione. La stretta contiguità e, direi, l'appartenenza geografica della Repubblica al

tessuto territoriale e sociale europeo, le comuni radici cristiane, le criticità economiche (non prive di impatti sociali) dovute agli ostacoli e agli impedimenti nell'accesso al mercato europeo, difficoltà peraltro acutesi in momenti di crisi economica e sanitaria, rendono verosimilmente ineludibile tale percorso.

Credo che le analoghe esperienze di altri Paesi del continente europeo (si pensi agli Stati dello Spazio economico europeo) che, in quanto «terzi», hanno concluso accordi commerciali ed economici con l'Unione europea, per l'appunto al fine di avere ingresso nel mercato europeo, confermino un simile convincimento. Anche la posizione della Svizzera è significativa perché si tratta di uno Stato che, pur essendo tradizionalmente poco incline a legami con l'Unione, ha stipulato con essa circa 120 accordi che riguardano molti settori economici. E anche là dove è riuscito a restare autonomo spesso adotta sul piano interno norme coerenti con quelle europee: nel 2020 lo Stato elvetico ha approvato una decina di leggi al fine di allineare la normativa interna alla disciplina europea dei mercati bancari e finanziari e dei contratti pubblici.

3. Si sa poi che l'Unione europea *«terrà conto della situazione particolare dei paesi di piccole dimensioni territoriali che intrattengono con l'Unione specifiche relazioni di prossimità»* (Dichiarazione n. 3 allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona). La natura non vincolante della Dichiarazione e i termini 'programmatici' della stessa non hanno impedito di consolidare nel testo del progetto di accordo di associazione un principio di analogo tenore. Certamente, dunque, i Paesi di ridotte dimensioni possono fruire di trattamenti particolari giustificati da peculiarità geografiche, economiche e sociali che un contesto territoriale contenuto reca inevitabilmente con sé. Questo è un punto sul quale il negoziato assume contorni delicati poiché entrano in gioco gli interessi dei Paesi di ridotte dimensioni ove si dimostri che effettivamente sussistano i presupposti della specificità. Occorre tuttavia fornire dati economici, occupazionali che comprovino fattuali criticità. Non basta invocare la specificità. In ogni caso, l'omogeneità del diritto del mercato interno ha costituito un ostacolo all'accoglimento nel testo di deroghe permanenti.

4. Ciò premesso, il progetto di accordo è ancora incompiuto poiché il negoziato è in corso. In generale, l'accordo dovrà definire la disciplina dell'associazione all'Unione europea da parte della Repubblica di San Marino, di Andorra e di Monaco. Sebbene rechi un quadro istituzionale comune e malgrado abbia carattere formalmente plurilaterale, il testo normativo deve essere scomposto in tre accordi bilaterali tra l'Unione, da un lato, e ciascuno dei tre Stati di ridotte dimensioni, dall'altro. In effetti, la versione attuale del testo induce a negare che dall'accordo sorgano rapporti giuridici tra i tre Stati *inter se*. Sotto questo profilo, i negoziatori della Repubblica di San Marino si sono limitati a non opporsi a ferme richieste altrui.

La definizione di un quadro istituzionale unitario è invece dovuta alla volontà dell'Unione, probabilmente spiegabile in chiave di semplificazione della futura gestione delle relazioni con le tre parti contraenti. Ciò peraltro ha fortemente rallentato il negoziato a causa soprattutto della ritrosia di uno dei tre paesi che avrebbe preferito stipulare un proprio accordo bilaterale con l'Unione che potesse tenere in considerazione le sue peculiarità di rapporti con il paese geograficamente e culturalmente ad esso contiguo e, conseguentemente, con l'Unione europea.

È del resto innegabile che non di rado i tre Paesi di ridotte dimensioni versano in condizioni giuridico-economiche non comparabili. A titolo prettamente esemplificativo, è da notare che Monaco è parte integrante del territorio doganale dell'Unione in virtù di un accordo bilaterale stipulato con la Francia all'inizio degli anni Sessanta, mentre la Repubblica di San Marino, che pur fruiva di una condizione simile, decise unilateralmente di rinunciarvi molto tempo fa.

In linea con una consolidata prassi istituzionale, il futuro Accordo di associazione dovrebbe essere stipulato congiuntamente dall'Unione e dai suoi Stati membri poiché si ritiene che questa tipologia di accordi non rientri nella competenza esclusiva dell'Unione, come mostra una solida prassi applicativa corredata di rare eccezioni. Si tratterà così di un accordo c.d. misto: in pratica, la Repubblica di San Marino avrà come controparte l'Unione e gli Stati membri (che lo ratificheranno secondo le procedure costituzionali interne), ciascuno per gli ambiti di rispettiva competenza. Le conseguenze non sono prive di riflessi sul piano dei contenuti del progetto. Ad esempio, uno Stato membro che fosse insoddisfatto

dall'esito negoziale potrebbe legittimamente opporsi alla ratifica e così vanificare l'intero percorso. Di qui le influenze indirette sul negoziato di alcuni Stati membri.

L'Accordo sarà concluso dall'Unione, sempre per la parte di sua competenza, ai sensi dell'art. 217 TFUE: richiederà quindi l'unanimità in Consiglio e la previa approvazione del Parlamento europeo (art. 218(6), comma 2, lett. a) TFUE). La necessità di ottenere il consenso unanime dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri profila una ulteriore rigidità in punto di approvazione dell'accordo da parte dell'Unione: quand'anche l'accordo fosse stipulato dalla sola Unione, l'esigenza del consenso di tutti gli Stati membri implica un rischio di voto anche da parte di un solo Governo nazionale.

5. Il progetto è suddiviso in due grandi settori: l'Accordo di associazione *stricto sensu*, contenente il comune quadro istituzionale, e tre differenti «Protocolli Paese» recanti le rispettive disposizioni (e adattamenti) particolari, così da tener conto delle peculiarità di ciascuno dei tre Stati. A loro volta i Protocolli sono completati dagli Allegati (al momento 25) che elencano il c.d. *acquis* ossia il *corpus juris* dell'Unione (grosso modo 10.000 atti normativi) cui ciascuno dei tre Stati è tenuto a dare attuazione entro scadenze e con modalità concordate separatamente.

Non è chiaro se il progetto dovrà essere completato da ulteriori Protocolli comuni ai tre Stati. Uno Stato di ridotte dimensioni vi si oppone, preferendo inserire le norme comuni nel testo dell'Accordo e quelle particolari nei Protocolli Paese, senza l'inclusione di ulteriori strumenti normativi. Sul piano tecnico, la questione è di scarso rilievo perché l'assenza di ulteriori documenti normativi comuni comporterebbe l'aumento del quadro normativo dell'Accordo ovvero l'inserimento nei Protocolli Paese di norme identiche.

Il quadro istituzionale, contenuto nel progetto, è attualmente suddiviso in 7 parti precedute da un preambolo. Il preambolo – sezione iniziale tipica dei trattati internazionali – reca gli obiettivi che le parti contraenti intendono perseguire. Al preambolo si attribuiscono finalità essenzialmente esplicative (e dunque interpretative) del dato normativo. Tale sezione è ancora oggetto di discussioni e permangono talune differenze.

6. La parte I è dedicata agli «obiettivi, valori e principi». Mentre sui «valori» che l'Accordo persegue in modo speculare all'art. 2 TUE – ossia rispetto della dignità umana, della democrazia, dello stato di diritto, dei diritti fondamentali ecc. – non si sono registrate difficoltà, sussiste ancora una divergenza non secondaria con uno dei Paesi di ridotte dimensione riguardo ai principi che dovrebbero informare l'intero testo: da un lato, San Marino e uno dei Paesi contraenti vorrebbero che i principi della omogeneità del mercato interno, della certezza del diritto e dell'uguaglianza di trattamento fossero chiaramente elevati a principi generali del testo non soggetti a condizioni; dall'altro, uno dei tre Paesi di ridotte dimensioni vorrebbe che tali principi fossero interpretati alla luce delle clausole che tengono conto delle situazioni particolari dei tre Stati associati.

D'intesa con il Governo dell'epoca, la delegazione sammarinese ha insistito sulla prima soluzione che obbliga in principio l'Unione a riservare agli operatori economici sammarinesi il medesimo trattamento normativo applicabile agli operatori dell'Unione. L'approccio alternativo, respinto dalla delegazione sammarinese, oltre a focalizzare inutilmente l'attenzione sugli adattamenti particolari eventualmente ottenuti nei Protocolli, rischia di «condizionare a reciprocità» il trattamento degli operatori dei tre Stati alle eventuali deroghe o adattamenti particolari che essi riusciranno a ottenere al termine del negoziato, con la conseguenza, in altri termini, che in sede interpretativa tale deroghe siano applicabili all'inverso anche nei confronti degli operatori economici sammarinesi che avranno ingresso nel mercato europeo.

È da ricordare *inter alia* l'interesse, in sé primario, degli operatori bancari e finanziari sammarinesi ad essere considerati (se e quando l'Accordo entrasse in vigore) come se fossero operatori «comunitari», in condizioni dunque di parità con i competitors comunitari. L'ingresso nel mercato unico bancario a condizioni di parità – ritenuto decisivo per recuperare il divario di competitività a fronte dei costi dovuti alla necessità di applicare il diritto dell'Unione in materia bancaria e finanziaria in ragione dell'Accordo monetario – è peraltro soggetto alla condizione, avanzata con decisione dall'Unione nel corso del negoziato, secondo cui gli operatori bancari dei tre Paesi dovranno sottoporsi alla vigilanza congiunta della banca centrale nazionale e della banca centrale di uno degli Stati membri. La questione,

evidentemente, assume un rilievo politico primario, oltre a richiedere attenzione in punto di eventuali accorgimenti nella redazione del testo.

7. Le parti da II a V del progetto contengono, in sintesi, norme modellate su quelle che regolano i rapporti tra Stati membri con riguardo al diritto del mercato interno (parte II: libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali). Vi si aggiungono le disposizioni che (per giurisprudenza della Corte di giustizia) completano necessariamente quel diritto (parte III: concorrenza e aiuti di Stato) e quelle relative alle c.d. politiche orizzontali che sono considerate elementi essenziali del diritto del mercato interno da parte della Commissione europea (parte IV: politica sociale, protezione dei consumatori, ambiente, statistiche, diritto societario). Le disposizioni sulla cooperazione antifrode e buona *governance* in materia fiscale sono contenute nella parte V.

Il progetto reca altresì norme di natura facoltativa che ciascuna delle tre parti contraenti potrebbe scegliere di applicare al momento dell'entrata in vigore dell'Accordo di associazione o in un momento successivo (parte VI A: turismo, ricerca e sviluppo tecnologico, audiovisivo, protezione civile ecc.). Dopo defatiganti sessioni negoziali, a causa dell'inspiegabile opposizione di uno Stato di ridotte dimensioni, la delegazione sammarinese è riuscita ottenere che la lista dei settori facoltativi includesse *inter alia* anche la protezione civile, il quale costituisce il quadro normativo di riferimento che ha permesso all'Unione di svolgere un ruolo primario nella conclusione di contratti con le aziende mediche e farmaceutiche nel corso della pandemia.

Varie criticità sammarinesi riguardano le parti da II a IV, per quanto concerne in particolare la libera circolazione delle persone e il diritto di stabilimento. In generale, si noti che le parti da II a IV riflettono le regole e i principi già contenuti nei trattati istitutivi dell'Unione europea. Difficilmente l'Accordo di associazione potrà discostarsene. Il principio di omogeneità del mercato interno – come elaborato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia – è sostanzialmente incompatibile con richieste di deroghe massicce a favore degli Stati di ridotte dimensioni. Eventuali differimenti temporali nell'applicazione di alcuni atti dell'*acquis*, accompagnati da una *road-map* concordata di progressivo *phasing-in*, sono invece prospettabili e la Commissione è in generale più aperta, o almeno un tempo lo era.

Su varie disposizioni delle parti da II a IV si è già registrato un consenso. Permane peraltro una forte differenza sulle procedure di controllo nazionali in materia di aiuti di Stato. Taluno intenderebbe sottoporre gli aiuti di stato destinati alle imprese nazionali al controllo di un'autorità antitrust interna e indipendente, appositamente costituita da ciascuno degli Stati di ridotte dimensioni. L'Unione sostiene invece che gli aiuti di stato debbano essere soggetti al controllo della Commissione, in linea con la soluzione normativa che il diritto del mercato interno impone agli Stati membri.

8. Le disposizioni istituzionali (parte VI) contemplano anzitutto una struttura articolata in due organi:

- un Comitato misto, nel quale sono rappresentati l'Unione e la Repubblica, avente il compito, tramite riunioni periodiche, di dare attuazione all'Accordo e di vigilare sul suo corretto funzionamento. Il Comitato misto, che voterà per comune accordo, è l'organo destinato in particolare a stabilire il termine entro il quale la Repubblica dovrà adeguare il suo diritto interno all'evoluzione dell'*acquis*; e
- un Comitato di associazione, al quale, quale unico organo congiunto a 4, per così dire, dovrebbero partecipare l'Unione e i tre Stati di ridotte dimensioni: è privo di poteri decisionali ed ha essenzialmente il compito di discutere questioni di interesse comune (su di esso si registra l'ostilità di uno Stato che lo ritiene invece superfluo).

Su quest'ultimo profilo è opportuno soffermarsi un momento. Come rilevò nel 2012, dunque molto prima che iniziassero i negoziati, la Commissione reputava non secondario il ruolo dei tre Paesi di ridotte dimensioni nelle organizzazioni internazionali, in particolare nelle Nazioni Unite. Naturalmente, essi votano negli organi assembleari delle organizzazioni internazionali. Indipendentemente dal peso politico, in fin dei conti un voto è un voto. Poder contare su un numero di voti che non è solo quello dei Paesi membri dell'Unione, bensì su un numero maggiore di Paesi con i quali possa preventivamente concordare una linea politica perché c'è concordanza di fini, di valori, di visioni politiche a livello internazionale, può interessare l'Unione (o almeno così osservava la Commissione nel 2012). Ecco perché è importante che nell'accordo di associazione vi sia un Comitato di associazione, nel quale la Commissione possa presentare l'azione politica internazionale che l'Unione intende svolgere e cercare di

attrarre gli Stati di ridotte dimensioni. Purtroppo, la questione è ancora insoluta a causa della contrarietà di uno dei tre Paesi di ridotte dimensioni.

9. In base ad una ferma volontà negoziale dell'Unione, le tre parti contraenti dovranno garantire l'adeguamento automatico ai mutamenti del diritto del mercato interno europeo che è, per definizione, dinamico. In pratica, i tre Stati (al pari di quanto accade in accordi similari stipulati dall'Unione con stati terzi) assumeranno la veste di *rule takers*, non potendo, ovviamente, in quanto Stati terzi, partecipare alle attività normative delle istituzioni (Commissione, Consiglio e Parlamento europeo). I tre Stati saranno tuttavia informati delle proposte di atti legislativi e sub-legislativi dell'Unione, affinché i rispettivi esperti siano consultati dalla Commissione.

10. Le competenze giurisdizionali e l'interpretazione uniforme dell'Accordo, in tutte le sue componenti, sono affidate alla Corte di giustizia, nonostante che tra i suoi giudici non vi siano rappresentanti dei tre Stati di ridotte dimensioni.

La soluzione delle controversie tra le parti contraenti, in caso di divergenze sull'interpretazione e l'applicazione dell'accordo, è devoluta alla stessa Corte. In breve, la relativa procedura è composta da una fase iniziale di dialogo politico tendente a comporre amichevolmente la controversia all'interno del Comitato misto. Decorso un certo periodo di tempo, in caso di esito negativo, ciascuna delle parti può adire la Corte di giustizia, la quale si pronuncia con sentenza di cui la parte soccombente deve assicurare l'attuazione entro 12 mesi. Il controllo sull'esecuzione della sentenza spetta al Comitato misto: in caso di disaccordo la parte non soccombente può adottare misure compensative che, a loro volta, possono essere contestate dalla controparte. Ciò può dare luogo all'avvio di una procedura arbitrale internazionale (la costituzione del collegio arbitrale e la procedura non sono state ancora definite).

Sono inoltre previsti una serie di ricorsi diretti che le imprese dei tre Stati potranno avviare davanti al Tribunale, in primo grado, e alla Corte di giustizia, in appello, per contestare la validità di atti dell'Unione, secondo condizioni essenzialmente coincidenti con quelle previste dal diritto dell'Unione a favore degli operatori economici degli Stati membri.

Il sistema giurisdizionale è completato dalla possibilità concessa ai giudici nazionali dei tre Stati di rivolgersi alla Corte di giustizia in via pregiudiziale per chiedere l'interpretazione dell'Accordo e dell'*acquis* applicabile e, se del caso, per contestare la validità degli atti normativi dell'Unione che tali giudici saranno chiamati ad applicare nella loro quotidiana attività giudiziaria.

11. La parte istituzionale è infine corredata di due disposizioni concernenti le misure di salvaguardia applicabili in caso di serie difficoltà di ordine economico sociale o ambientale ovvero in caso di forza maggiore (attacco terroristico, calamità) che permetteranno a ciascuna parte contraente di adottare provvedimenti di protezione di natura temporanea.

12. La parte VII del progetto reca le disposizioni generali e finali, tipiche degli accordi internazionali. Vi sono regolate tra l'altro l'entrata in vigore dell'Accordo, anche in via provvisoria, il regime linguistico, il potere di estinguere l'Accordo tramite denuncia unilaterale e il regime di revisione destinato a modificare e aggiornare il testo.

Per volontà del precedente Governo sammarinese, è stata inclusa una disposizione sulla «sicurezza nazionale e internazionale» che permette tra l'altro di coordinare l'Accordo di associazione con gli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite in capo alla Repubblica. Quest'ultimo elemento normativo è stato accettato dalle controparti, ma recentemente è stato rigettato da uno degli Stati di ridotte dimensioni, senza che ne sia comprensibile il motivo.

Sempre per volontà dei Governi sammarinesi, si è ritenuto necessario che l'Accordo contenesse una clausola di applicazione provvisoria applicabile disgiuntamente a ciascuno dei tre Stati di ridotte dimensioni, al fine di evitare che i tempi di ratifica dell'Accordo prevedibilmente lunghi (che ha natura plurilaterale e mista, come accennato) lo rendano inefficace per molti anni.

13. Il Protocollo San Marino, oltre alle disposizioni e adattamenti orizzontali (ancora da definire), è destinato a contenere in particolare le norme sulla libera circolazione delle merci e sulla partecipazione

della Repubblica all’Unione doganale. L’Accordo di associazione si sostituirà all’Accordo di cooperazione e unione doganale stipulato dalla Repubblica con l’Unione europea nel 1992.

Nel Protocollo dovrebbe essere regolata la questione, tuttora irrisolta, della documentazione doganale (c.d. «questione T 2») che gli operatori economici sammarinesi debbono redigere in occasione dell’esportazione/importazione di merci, documentazione considerata dagli operatori stessi eccessivamente onerosa e di natura distorsiva in ragione dei costi che genera. La documentazione è attualmente necessaria poiché la Repubblica non è più (da tempo), come già accennato, parte del territorio doganale dell’Unione.

Un ulteriore importante profilo da disciplinare nel Protocollo riguarda l’ipotesi che l’Unione europea, nel negoziare accordi commerciali internazionali, non riesca ad ottenere, da parte di un certo Stato terzo, le tariffe doganali preferenziali riservate agli operatori economici degli Stati membri. Potrebbe inoltre accadere che lo Stato terzo non rispetti le tariffe preferenziali nei riguardi delle merci sammarinesi. Rispetto a tali ipotesi, la Repubblica ha presentato una sua proposta che le permette di reagire, in chiave di reciprocità, nei confronti dello Stato terzo. L’Unione, da parte sua, fino ad oggi, ha respinto la proposta sammarinese.

14. Un cenno finale agli Allegati che conterranno le 25 liste di atti dell’*acquis* cui la Repubblica dovrà conformarsi. Per ogni singolo atto dovrà concordarsi il termine finale di adeguamento, nonché gli eventuali «adattamenti particolari» temporali e sostanziali. Alla scadenza del termine sorgerà per la Repubblica il relativo obbligo internazionale di modificare il proprio diritto interno in conformità alla normativa dell’Unione.

Vi ringrazio per l’attenzione.

QUADERNI CRRI – CRRI PAPERS

Roberto Baratta (2021) *L'associazione della Repubblica di San Marino all'Unione europea*

Giuliano Bianchi di Castelbianco (2020) *Le forze politiche dell'arco parlamentare sammarinese nella XXIX Legislatura*

Lino Zonzini (2019) *La libertà di circolazione delle persone nell'Unione Europea e le eventuali implicazioni per San Marino*

Jorri Duursma (2018) *Gibraltar and the European Union. Brexit or not?*

I Quaderni CRRI sono disponibili sul sito istituzionale – The CRRI Papers are available on the institutional website
<http://www.unirsm.sm/crri>

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>

