

MARIA GIACOMINI

Gli accordi di associazione dell'Unione europea con gli Stati terzi
Una ricerca comparata



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

Quaderni CRRI
CRRI Papers

2022

Maria Giacomini

Gli accordi di associazione dell'Unione europea con gli Stati terzi
Una ricerca comparata

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>

2022

© Maria Giacomini

Il Centro di Ricerca per le Relazioni Internazionali (CRRI) è stato istituito nel 2015 con Decreto Rettorale. 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>	3
SINTESI	4
GLI ACCORDI DI ASSOCIAZIONE: UNA PANORAMICA GENERALE	5
La base giuridica	5
Gli accordi misti	9
<i>Focus: Il caso dell'Accordo di cooperazione e unione doganale tra la Repubblica di San Marino e l'Unione europea</i>	12
Obiettivi e caratteristiche comuni	13
UNO STRUMENTO, DIVERSI CONTESTI: LE VARIE TIPOLOGIE DI ACCORDI DI ASSOCIAZIONE	16
Accordi di associazione come via preferenziale per stabilire relazioni commerciali con Paesi non-europei	16
<i>Accordi di associazione con i "Paesi ACP"</i>	17
<i>Accordi di associazione EuroMed</i>	17
<i>Accordi di associazione con i Paesi dell'America Centrale e Latina</i>	19
Accordi di associazione propedeutici all'adesione	19
<i>Prima generazione</i>	20
<i>Seconda generazione</i>	24
<i>Terza generazione</i>	25
Accordi di associazione come alternativa all'adesione	25
<i>Il percorso svizzero: dagli "accordi settoriali" al progetto di Accordo quadro istituzionale Svizzera-UE</i>	26
<i>Lo Spazio economico europeo (SEE): Liechtenstein, Norvegia e Islanda</i>	30
<i>Le relazioni dell'Unione europea con i Paesi vicini dell'Europa orientale: Ucraina, Moldavia e Georgia</i>	34
<i>Progetti di futura partnership tra Regno Unito e Unione europea dopo la Brexit</i>	36
<i>L'Accordo di associazione di San Marino, Andorra e Monaco con l'Unione europea</i>	38
CONSIDERAZIONI FINALI	42
BIBLIOGRAFIA	50
SITOGRAFIA	56

PREFAZIONE

La ricerca di Maria Giacomini, borsista presso il Centro di Ricerca per le Relazioni Internazionali (CRRI), è un risultato della fruttuosa collaborazione tra il Centro e la Direzione Affari Europei della Repubblica di San Marino e, naturalmente, della dedizione dell'Autrice alla ricerca scientifica. Il testo svolge con chiarezza di stile e rigore analitico una comparazione tra gli aspetti essenziali che strutturano gli accordi di associazione tra l'Unione europea e gli Stati associati dell'Europa orientale e occidentale. Assume così un ampio spettro analitico che è in grado di offrire, forse per la prima volta a San Marino, un quadro chiaro e basilare sulle caratteristiche fondamentali del processo associativo che coinvolge da ben sette anni anche la nostra Repubblica.

Senza conoscere tali caratteristiche fondamentali non è possibile capire le caratteristiche particolari del percorso sammarinese né comprenderne dinamica e sviluppo né tantomeno le sue prospettive realistiche. Questo lavoro è dunque coerente con gli scopi fondativi del Centro che si prefigge, tra l'altro, di sostenere con la ricerca scientifica l'impegno urgente e crescente nelle relazioni internazionali. In una repubblica democratica, qual è la Repubblica di San Marino, ciò significa necessariamente condividere con cittadine e cittadini la gamma dei problemi politici più urgenti, offrendogli la possibilità di comprenderne la portata e la difficoltà.

Per questo motivo il lavoro di Giacomini è importante per il destino della nostra comunità repubblicana: perché essa deve sempre conoscere per deliberare. Il rapporto con l'Unione europea è certamente tra i problemi principali, se non proprio il più importante. Esso va dunque compreso nei suoi elementi basilari perché, come ogni problema, contempla una soluzione volta a trasformare le difficoltà odierne in opportunità future.

Licenziamo il testo mentre infuria in Europa la guerra d'Ucraina. Quando uno Stato associato all'Unione europea, aggredito e smembrato da una grande potenza, rivendica malgrado tutto il suo percorso europeo come realtà irrinunciabile e prospettiva cruciale, allora l'importanza di quel percorso si rivela per tutti, ancora una volta ma con massima urgenza, una scelta esistenziale.

Michele Chiaruzzi

Direttore del Centro di Ricerca per le Relazioni Internazionali

29 marzo 2022

SINTESI

La seguente ricerca ha come scopo quello di fornire una rappresentazione semplificata del processo di associazione all'Unione europea. Gli accordi di associazione costituiscono infatti uno degli strumenti più importanti di cui essa dispone in politica estera al fine di instaurare una cooperazione in campo politico, economico e commerciale con i Paesi terzi.

Più nel dettaglio, verrà analizzato l'aspetto normativo (base giuridica), quello procedurale (ruolo delle istituzioni europee e degli Stati membri) e saranno infine evidenziati obiettivi e caratteristiche comuni. Contestualmente, verranno descritte le differenti tipologie di accordi a seconda che questi siano propedeutici all'adesione, conclusi in alternativa all'adesione o costituiscano una via preferenziale per instaurare relazioni privilegiate con Paesi non-europei.

Nel fare questo, verrà rivolta un'attenzione particolare a quei percorsi di associazione alternativi all'adesione che rappresentano la tipologia di accordo di riferimento per il Principato di Andorra, il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino (Stati AMS) in qualità di Stati "associandi" all'Unione europea. A tal proposito verranno presi in considerazione: il processo di integrazione europea della Svizzera (dagli accordi settoriali al progetto di Accordo quadro istituzionale); l'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE) di Liechtenstein, Islanda e Norvegia; le relazioni dell'UE con i Paesi vicini dell'Europa orientale (Ucraina, Georgia e Moldova) ed infine l'Accordo post Brexit con il Regno Unito. A seguito dell'esame da parte della Commissione europea (2012) delle diverse opzioni di integrazione per gli Stati AMS, l'associazione è stata ritenuta l'alternativa più adeguata alle proprie esigenze (ossia garantire l'omogeneità e il corretto funzionamento del mercato unico) e a quelle dei piccoli Stati, nel rispetto delle loro peculiarità.

A conclusione dell'analisi, un esercizio finale di comparazione fornirà ulteriori elementi di riflessione evidenziando differenze e/o analogie tra gli accordi precedentemente elencati e quello in corso di negoziazione tra l'UE e gli Stati AMS.

Gli “accordi di associazione” (AA) conclusi dall’Unione europea con i Paesi terzi sono una *species* particolare di accordi internazionali con l’obiettivo di definire la struttura generale, o meglio, un quadro istituzionale all’interno del quale articolare le relazioni bilaterali.

Viene dunque stabilito un ambito di cooperazione tra l’UE, gli Stati membri e un Paese non UE, che si traduce in misure giuridicamente vincolanti al fine di creare una relazione istituzionalizzata stretta e stabile. Questi accordi fanno parte della cosiddetta “dimensione/azione esterna” dell’UE, nel senso che rappresentano uno degli strumenti più importanti e tradizionali a cui l’Unione può ricorrere in politica estera.

Per quanto riguarda il quadro normativo, le disposizioni in materia si trovano già a partire dal Trattato di Roma del 1957. Le stesse sono state successivamente inserite nel Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) all’articolo 217. Infine, il Trattato di Lisbona ha introdotto una nuova disposizione specifica, l’articolo 8 TUE. Questo per dimostrare come gli accordi di associazione siano progrediti nel tempo in linea con l’evoluzione della stessa UE, del processo di integrazione e, più in generale, del contesto internazionale.

Flessibilità è dunque la parola più appropriata per descrivere lo sviluppo dinamico dell’associazione, intesa non come un processo statico e predefinito, ma come un rapporto che può modificarsi ed evolvere nel corso del tempo.

La base giuridica

Già nel Trattato di Roma (1957) si afferma che la Comunità “*può concludere con uno Stato terzo, una unione di Stati o un’organizzazione internazionale, accordi che istituiscano un’associazione caratterizzata da diritti e obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari.*”¹ Tale disposizione non ha mai subito modifiche sostanziali: è stata trasposta nell’articolo 310 TUE e si trova ora all’articolo 217 TFUE.

Analizzando più nel dettaglio il testo sopra riportato, emergono diversi elementi chiave su cui soffermarsi al fine di definire al meglio questa tipologia di accordi. Il primo è il riferimento a “diritti e obblighi reciproci”: si tratta di una nozione comune a tutti i tipi di accordi internazionali conclusi dall’UE e quindi non caratterizzante nello specifico gli accordi di associazione. Tuttavia, la sua importanza deriva dal fatto che, come indicato anche nella sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea (*Bresciani*, 1976)², la reciprocità non indica parità e simmetria delle rispettive posizioni giuridiche, quanto una relazione di solidarietà allo scopo di favorire lo sviluppo degli Stati associati. Il

¹ Articolo 238 del Trattato di Roma (1957).

² CGEU, Case 87-75, *Conceria Daniele Bresciani vs Amministrazione Italiana delle Finanze*, ECLI:EU:C:1976:18

secondo riferimento “azione comune” ricorda invece quanto sia importante la cooperazione tra le Parti in un contesto multilaterale; ancora una volta, si tratta però di un elemento che non contraddistingue solamente gli accordi di associazione, ma tutti gli accordi internazionali in generale. Ciò che invece permette di distinguere questa tipologia di accordi è il riferimento a “procedure particolari” con cui si intende la creazione di istituzioni paritetiche, organi misti costituiti da rappresentanti di ambo le Parti, responsabili della gestione dell’Accordo e della sua attuazione. A differenza dall’adesione, questa ulteriore precisazione esclude la possibilità di concludere accordi che associno uno Stato terzo o un’organizzazione internazionale con capacità decisionali all’interno delle istituzioni europee.³ Dunque, ciò che emerge dalla lettura dell’articolo 217 è che si tratta di accordi con l’obiettivo di instaurare un’“intensa collaborazione” tra lo Stato interessato e l’UE, volta a rafforzare le relazioni commerciali tra le Parti.⁴

Tuttavia, l’articolo 217 è una disposizione piuttosto generale: dal momento che non chiarisce esattamente il significato di “associazione”, le indicazioni su come concludere questo tipo di accordi sono da ricercarsi come “caso speciale” all’articolo 218 TFUE.⁵ Nello specifico, è il Consiglio dell’UE che autorizza l’avvio dei negoziati, in seguito alla presentazione di raccomandazioni da parte della Commissione o dell’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, a seconda della materia dell’accordo. È sempre il Consiglio che designa poi il negoziatore o il gruppo negoziale. Il negoziatore è nella maggior parte dei casi la Commissione che opera nel quadro delle direttive che il Consiglio può impartirle. La fase negoziale termina con la decisione di quest’ultimo che autorizza la conclusione formale dell’accordo, previa consultazione del Parlamento europeo⁶ (nel caso degli accordi di associazione, quest’ultimo è chiamato ad approvare il testo finale dell’accordo). Il Consiglio adotta la decisione a maggioranza qualificata, fatta eccezione per alcune categorie di atti, tra cui rientrano anche gli accordi di associazione, dove è richiesta l’unanimità. Per questa tipologia di accordi è inoltre prevista una variante alla procedura *standard*: trattandosi di accordi “misti”, come si vedrà poi in seguito, entrano in vigore solo dopo essere stati ratificati da tutti gli Stati membri in conformità alle rispettive disposizioni costituzionali.

³ D. Hanf and P. Dengler, “*Les accords d’association*”, in: J.V. Louis and M. Dony (eds), *Commentaire Megret: Relations Extérieures*, Bruxelles, Éditions de l’Université de Bruxelles, 2005, p. 296.

⁴ Gattinara G., *Art. 217 TFUE*, Curti Gialdino C. (a cura di), *Codice dell’Unione europea operativo*, Simone, Napoli, 2012.

⁵ Questo articolo stabilisce le regole poste dall’UE relativamente alla conduzione dei negoziati con gli Stati terzi. La maggior parte dei negoziati in esso descritti riguardano commercio/investimenti, ma può applicarsi anche ad altri settori di cooperazione e di sviluppo economico (come gli AA).

⁶ Ai sensi dell’articolo 218 (6) TFUE, il Parlamento europeo ha un ruolo importante nella conclusione degli accordi di associazione poiché deve esprimere il proprio consenso al termine dei negoziati. Tuttavia, la sua influenza non si limita a questo: deve infatti essere “immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura” (articolo 218 (10)). Ciò, “al fine di garantire che il Parlamento sia in grado di esercitare un controllo democratico dell’azione esterna dell’Unione europea e di verificare che le sue competenze/poteri siano rispettati”, come ha rilevato la Corte di Giustizia (Case C-658/11, *European Parliament v. Council*, EU:C:2014:2025, para 79). Inoltre, il Parlamento esamina anche l’attuazione degli accordi in veste di co-legislatore nell’approvazione di strumenti finanziari collegati a diversi AA.

Per comprendere fino in fondo il significato di “associazione” è utile però anche guardare alla prassi; in tal senso, in diverse sentenze la Corte di Giustizia dell’UE (CGEU) chiarisce il concetto di “accordi di associazione”. Nella causa *Demirel* (1987)⁷, ad esempio, riguardante l’Accordo tra la CEE e la Turchia, la CGUE precisa che un accordo di questo tipo instaura un rapporto privilegiato tra l’UE e i Paesi terzi, sottolineando in questo modo un certo livello di differenziazione che questa procedura crea nelle relazioni esterne dell’UE. Naturalmente, questa relazione privilegiata può assumere diverse forme: da una semplice relazione commerciale a qualcosa di più simile all’adesione. In linea generale però l’articolo 217 è uno strumento molto flessibile utilizzato con scopi diversi.

Il Trattato di Lisbona (2007) ha poi ampliato il quadro giuridico dell’azione esterna dell’Unione europea introducendo una nuova disposizione, l’articolo 8 TUE, riguardante le relazioni dell’UE con i Paesi limitrofi. L’idea di inserire una disposizione specifica concernente le relazioni tra l’UE e i suoi vicini (detta anche “clausola di vicinato”) fu lanciata nell’ambito della Convenzione europea sul futuro dell’Europa (2003) durante i lavori preparatori della bozza del Trattato (poi non ratificato) che avrebbe istituito una Costituzione per l’Europa.⁸ La proposta è stata, di fatto, la conseguenza del clima politico generale che si respirava all’epoca: la fine di un lungo e intenso periodo di preparativi preadesione iniziato nel 1993 con il Consiglio europeo di Copenaghen e culminato con la conclusione dei negoziati di adesione dei Paesi dell’Europa centro-orientale (PECO) all’UE.

Particolarmente rilevante è la posizione di questo articolo all’interno della struttura dei trattati; infatti, “l’articolo 8 TUE non rientra formalmente tra le disposizioni generali del Trattato sull’azione esterna dell’Unione (contenute nel TFUE) ma fa parte delle cosiddette “Disposizioni comuni” (Titolo I) del TUE comprendenti i valori fondamentali, gli obiettivi e i principi dell’Unione”⁹. Ciò rivela l’importanza attribuita alle relazioni di vicinato dell’UE ma, allo stesso tempo, solleva interrogativi sulle implicazioni concrete di questo articolo, tutt’altro che chiare. I trattati dell’UE infatti, non prevedono espressamente linee guida procedurali per concludere accordi ai sensi dell’articolo 8 TUE, mentre la procedura per la conclusione di AA ai sensi dell’articolo 217 TFUE è ben definita. Inoltre, è degno di nota il fatto che la formulazione dell’articolo 8 (2) TUE sembra assomigliare a quella dell’articolo 217 TUE in una sorta di sovrapposizione, sollevando dubbi sul rapporto tra le due disposizioni normative.

Dunque, l’articolo rimane vago e il valore aggiunto rispetto alle basi giuridiche esistenti per la conclusione di accordi bilaterali, in particolare l’articolo 217 TFUE sull’associazione, appare piuttosto limitato. Di conseguenza, sono state avanzate diverse interpretazioni tra cui quella di considerarlo una

⁷ CGEU, Caso 12/86, *Demirel*, ECLI:EU:C:1987:400.

⁸ P. Van Elsuwege, and R. Petrov, “Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with the Neighbouring Countries of the European Union?” (2011) *European Law Review* 36(5). p.688-703.

⁹ P. Van Elsuwege, M. Chamon, “The meaning of “association” under EU law – A study on the law and practice of EU association agreements”. Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs – DG for Internal Policies of the Union, February 2019, p.12.

sorta di “*lex specialis*”¹⁰ dell’articolo 217 TFUE, riconoscendo una forma “speciale” di associazione riservata ai vicini dell’Unione e sottolineando così l’importanza delle relazioni di vicinato. Un altro significato che questa disposizione può assumere è quello di essere considerata una “alternativa all’associazione formale”¹¹ (sancita dall’art. 217 TFUE) che solitamente possiede importanti connotazioni politiche (come, ad esempio, il fatto di essere considerata un trampolino di lancio per l’adesione all’UE). Al contrario, gli accordi conclusi ai sensi dell’articolo 8 TUE sono estranei alla prospettiva di adesione. Infine, dal momento che “l’articolo 8 TUE non è utilizzato come base giuridica autonoma/separata per la conclusione di accordi, può essere considerato una sorta di provvedimento politico che definisce il quadro generale delle relazioni di vicinato dell’UE”.¹²

Dunque, a prima vista, questa disposizione sembrerebbe riguardare essenzialmente i Paesi *target* della PEV (*Politica Europea di Vicinato*); ma la stessa PEV non ha mai definito in modo chiaro l’ambito specifico del termine “vicinato”¹³ cosicché può considerarsi una politica “ombrello” che va ad includere sia i Paesi del Mediterraneo meridionale (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia e Autorità Palestinese) sia i Paesi dell’Europa orientale (Ucraina, Bielorussia, Moldova, Georgia, Azerbaigian e Armenia). In altre parole, la PEV è una politica flessibile rivolta a paesi situati in regioni particolarmente vicine ai confini dell’UE e di importanza politica strategica per l’Unione. Pertanto, non essendo il termine “Paese confinante” definito esclusivamente sulla base di criteri geografici, “l’articolo 8 TUE può essere applicato anche nei confronti di altri Paesi limitrofi come la Russia, gli Stati EFTA o gli Stati di ridotte dimensioni territoriali (San Marino, Andorra e Monaco).¹⁴

Una dichiarazione sull’articolo 8 TUE, allegata all’Atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona, ha successivamente chiarito la potenziale applicazione dell’articolo nei confronti degli Stati AMS, prevedendo che “l’Unione terrà conto della particolare situazione dei Paesi di piccole dimensioni che intrattengono con essa specifici rapporti di prossimità”.¹⁵ Questa dichiarazione è il risultato di un’iniziativa lanciata dagli stessi Stati AMS al fine di essere inclusi in questa “clausola di vicinato” in ragione della loro autentica condizione di trovarsi, appunto, in una “situazione particolare”. In questo senso, la Dichiarazione costituisce la base per una revisione delle relazioni dell’UE con i piccoli Stati, conducendo, come si vedrà in seguito, all’avvio dei negoziati per la conclusione di un “Accordo di associazione”.

¹⁰ P. Van Elsuwege, M. Chamon, *op. cit.*, p.13.

¹¹ *ibid.*

¹² P. Van Elsuwege, M. Chamon, *op.cit.*, p.14.

¹³ I primi documenti della PEV facevano riferimento a quest’ultima come ad una politica esterna dell’UE nei confronti dell’“immediato vicinato” dell’Unione, il che implicava che Paesi terzi condividessero una frontiera terrestre o marittima con l’UE. Documenti successivi prevedettero poi l’estensione della PEV verso i paesi in cui l’UE “ha un forte interesse per la stabilità e lo sviluppo” della regione.

¹⁴ P. Van Elsuwege, and R. Petrov, *op.cit.*, p.688-703.

¹⁵ Declaration No. 3 on Article 8 of the Treaty on European Union, OJ (2012) C 326/339.

In conclusione, come regola generale, la scelta della base giuridica di una misura dell'UE dipende da fattori oggettivi quali l'obiettivo e il contenuto di tale misura. Se però un provvedimento persegue più obiettivi o comprende più componenti, la finalità o la componente predominante definiscono l'unica base giuridica utilizzata ("dottrina dell'assorbimento"). In tal senso, l'articolo 217 TFUE sull'associazione può essere considerato una disposizione "*catch-all*"¹⁶ in quanto, per la sua ampia portata, copre diversi ambiti di cooperazione senza richiedere l'utilizzo di ulteriori basi giuridiche. In particolare, la decisione formale di adottare l'articolo 217 TFUE come base normativa per la conclusione di un accordo internazionale è "una questione puramente interna all'UE, non soggetta a negoziati con lo Stato terzo."¹⁷ È infatti solo al termine del procedimento negoziale che avviene la scelta della base giuridica e ciò si riflette nella decisione finale del Consiglio di concludere l'accordo.

Gli accordi misti

Gli accordi di associazione vengono definiti "accordi misti" in quanto rientrano in quella tipologia di accordi internazionali conclusi dall'Unione e dagli Stati membri. La *mixité* caratterizza, infatti, "la natura polifonica dell'azione esterna dell'Unione la cui udibilità dipende, in via definitiva, dal grado di armonia raggiunto tra i suoi attori chiave: gli Stati membri e, sempre più, l'UE".¹⁸

Tuttavia, questo tipo di cooperazione non è sempre la regola: gli accordi internazionali possono essere conclusi anche dalla sola Unione o da tutti o solo da alcuni dei suoi Stati membri. In realtà, come è stato ribadito anche dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Demirel*¹⁹, l'Unione avrebbe competenza esclusiva a concludere questo tipo di accordi; ciononostante, nella pratica, gli accordi di associazione vengono conclusi da entrambi. L'espressione accordi misti descrive, infatti, in modo accurato "accordi in cui la Comunità europea e gli Stati membri condividono effettivamente la competenza".²⁰

Gli accordi internazionali possono infatti essere negoziati dall'UE nell'ambito di tre diversi tipi di competenze: competenze esclusive, competenze per sostenere, coordinare o integrare le azioni degli Stati membri e infine competenze condivise. Gli accordi negoziati dall'UE che includono disposizioni al di fuori delle sue competenze esclusive dovrebbero essere conclusi come "misti"²¹, dopodiché, a seconda delle competenze condivise, essi possono essere classificati in diverse tipologie (gli accordi di

¹⁶ Guillaume Van der Loo, Peter Van Elsuwege and Roman Petrov, "*The EU-Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Instrument*", EU Working Papers Law, 2014/09, p. 8.

¹⁷ M. Maresceau, "*Bilateral Agreements concluded by the European Community*", Hague Academy of International Law, Recueil des cours 309, 2004, p.155.

¹⁸ Christophe Hillion, "*Mixity and coherence in EU external relations: the significance of the duty of cooperation*", CLEER working papers, 2009, p.3.

¹⁹ CGEU, Caso 12/86, *Demirel*, ECLI:EU:C:1987:400

²⁰ D. McGoldrick, "*International Relations Law of the European Union*", Longman, 1997, p. 78-79.

²¹ P. Conconi, C. Herghelegiu, L. Puccio, "*EU Trade Agreements: To Mix or not to Mix, That is the Question*", 2020, p.1.

associazione sono una di queste). Quasi tutti gli accordi di associazione (AA) sono infatti conclusi sotto forma di accordi misti²² e questo concetto è diventato una parte consolidata del diritto dell'UE²³.

Tuttavia, la pratica della *mixité* è in qualche modo paradossale alla luce del campo di applicazione dell'articolo 217 TFUE da cui ci si aspetta che gli accordi siano conclusi dalla sola UE (competenza esclusiva). L'articolo non contiene infatti disposizioni relative alle competenze degli Stati membri. Ciononostante, "l'accertamento dell'esclusività non reca con sé necessariamente la negazione della *mixité*. La stipulazione congiunta è necessaria se il progetto di accordo, oltre a rientrare nei settori attribuiti all'Unione, comprenda disposizioni che ricadono nella competenza propria degli Stati membri ovvero riguardi settori di natura concorrente, rispetto ai quali, tuttavia, gli Stati membri non permettano all'Unione di esercitare da sola la competenza esterna".²⁴ Inoltre, "la complessità delle relazioni internazionali dell'Unione fa sì che, anche prima della fase negoziale, l'oggetto di un futuro accordo non sia agevolmente delimitabile, tendendo spesso ad assumere una portata ampia. Così per gli Stati è agevole invocare l'esigenza della *mixité* sin da prima dei negoziati quando il Consiglio è chiamato a decidere sul mandato da affidare al negoziatore e sulle direttive negoziali".²⁵

È bene sottolineare, però, che questa prassi reca nel concreto alcune difficoltà. A causa di questa natura "mista", gli accordi di associazione devono essere ratificati, oltre che dal Consiglio e dal Parlamento europeo, anche dai singoli parlamenti nazionali degli Stati membri; in questo modo, la procedura di ratifica si allunga, con una conseguente ed inevitabile dilatazione dei tempi dell'entrata in vigore. Gli accordi misti rinforzano dunque il meccanismo dell'unanimità già richiesto in Consiglio per la loro conclusione; una mancata ratifica anche solamente da parte di un singolo Stato blocca, di fatto, l'intero processo, compromettendo l'azione dell'Unione nel suo complesso nonché gli sforzi degli Stati membri che avevano già provveduto a ratificarlo.

Poiché il processo di ratifica può durare diversi anni, nel frattempo il Consiglio può adottare una decisione sull'applicazione provvisoria di alcune parti dell'accordo. Si tratta di un espediente significativo in termini decisionali: "il Consiglio può decidere in modo autonomo sull'applicazione provvisoria di un accordo di associazione senza il consenso del Parlamento europeo, necessario successivamente per la conclusione formale dell'accordo".²⁶ Anche in questo caso però, se il processo

²² Le eccezioni riguardano gli accordi di associazione con Malta e Cipro che si concentrano quasi esclusivamente sulla creazione di un'unione doganale, e l'accordo di stabilizzazione e associazione (SAS) con il Kosovo, concluso come accordo "esclusivo" dell'UE a causa del mancato riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo da parte di cinque Stati membri dell'UE (Van Elsuwege, 2017).

²³ Un esempio si può trovare nella causa *Demirel* in cui la Corte di Giustizia usa il termine "accordo misto" per descrivere l'accordo di associazione tra la Comunità e gli Stati membri da un lato, e la Turchia, dall'altro. Vedi, Rafael Leal-Arcas, "The European Community and Mixed Agreements", *European Foreign Affairs Review*, 2004, p.487.

²⁴ Baratta R., "Gli accordi misti", In "Il sistema istituzionale dell'Unione europea", CEDAM Scienze giuridiche, 2020, p.71.

²⁵ *ibid.*

²⁶ P. Van Elsuwege, M. Chamon, *op.cit.*, p.19.

si ferma per una mancata ratifica da parte di uno Stato membro, l'UE potrebbe essere obbligata a porre fine anche a questa applicazione provvisoria.

Per concludere, la pratica della *mixité* non è priva di conseguenze: la questione è se l'UE debba o meno evitare di negoziare accordi misti. La risposta dipende dagli obiettivi di quest'ultima nei confronti dei suoi partner: se sono principalmente di natura economica, ovvero di accesso al mercato (ad esempio, rimozione degli ostacoli al commercio), l'UE dovrebbe limitare l'accordo ai settori di sua competenza esclusiva, tralasciando quelli che richiederebbero procedure nazionali di ratifica, preservando in questo modo l'accordo commerciale dai rischi legali e politici della *mixité*.²⁷ Tuttavia, accade spesso che l'accesso al mercato non sia il fine principale dell'UE, che può anche richiedere esplicitamente di stipulare accordi commerciali per ottenere concessioni su questioni politiche importanti come sicurezza, diritti umani o standard ambientali. In quest'ultimo caso, quando le motivazioni sono per lo più politiche e gli argomenti trattati dagli accordi toccano pilastri diversi con competenze diverse (*"cross-pillar mixity"*)²⁸, la *mixité* diventa un "male necessario/inevitabile"²⁹ per raggiungere gli obiettivi non commerciali.

Gli accordi di associazione sono l'esempio più lampante di accordi in cui l'UE è guidata da finalità sia economiche che politiche. In questo caso, per evitare che gli accordi non vengano ratificati a livello nazionale, la politica commerciale dovrebbe essere scissa dalla parte politica dell'accordo. Tuttavia, il problema è che non è sempre possibile distinguere le disposizioni che rientrano nelle competenze esclusive o condivise dell'UE e verificare, di conseguenza, se la *mixité* sia necessaria o meno. Per quello che riguarda gli accordi commerciali, è stata elaborata una classificazione per settore, a seconda che ricada nelle competenze dell'UE o degli Stati membri; però, nel caso degli accordi di associazione, la questione diventa naturalmente più complessa.

²⁷ Un esempio notevole dei rischi della *mixité* è l'accordo commerciale con il Canada. Nell'ottobre 2016, dopo quasi dieci anni di trattative, la firma dell'accordo è quasi fallita a causa dell'opposizione della regione belga della Vallonia. Il Consiglio ha quindi adottato la decisione di applicare provvisoriamente l'accordo nel settembre 2017, dopo che il Parlamento europeo ha approvato la conclusione del CETA. Tuttavia, entrerà in vigore pienamente e definitivamente solo quando tutti gli Stati membri dell'UE lo avranno ratificato. Un altro esempio è l'accordo di associazione UE-Ucraina; nell'aprile 2016 i Paesi Bassi hanno organizzato un referendum sulla ratifica di questo accordo. L'affluenza alle urne è stata bassa ma la maggioranza dei voti è stata contraria all'approvazione. Il governo olandese ha inizialmente deciso di non sottoporre l'accordo alla ratifica parlamentare, poi, dopo un compromesso, l'accordo è stato approvato nel 2017.

²⁸ Ramses A Wessel, *"Cross-pillar Mixity: Combining Competences in the Conclusion of EU International Agreements"*, In *Mixed Agreements in EU Law Revisited*, Christophe Hillion, Panos Koutrakos, 2010.

²⁹ P. Conconi, C. Herghelegiu, L. Puccio, *op.cit.*, p.2.

Tabella 1: Ambiti di intervento e *mixity* negli accordi commerciali dell'UE

Main Policy Area	Requirement of mixity
Market Access Goods	No mixity
TBT and SPS	No mixity
Services market access and national treatment (transport services excluded)	No mixity
FDI	No mixity
Trade related aspects of Energy	No mixity
Competition and state-owned enterprises	No mixity
Investor-state dispute settlement (as currently designed)	Mixity
Portfolio Investment	Mixity
Environment	Mixity
Energy (beyond trade related)	Mixity
Security	Mixity
Justice and Home Affairs	Depends on content
Sectoral regulatory cooperation	Depends on content
Transport services	Depends on content
IP rights	Depends on content
Trade and Sustainable development	Depends on content
Culture (including audiovisual provisions)	Depends on content

Fonte: P. Conconi, C. Hergelegiu, L. Puccio, "EU Trade Agreements: To Mix or not to Mix, That is the Question", 2020

Focus: Il caso dell'Accordo di cooperazione e unione doganale tra la Repubblica di San Marino e l'Unione europea

L'Accordo di cooperazione e unione doganale tra la Repubblica di San Marino e l'Unione europea (1991) costituisce un esempio reale e concreto dei rischi annessi alla pratica della *mixité*. Si tratta infatti di un accordo misto contenente disposizioni in parte di competenza della Comunità (questioni commerciali/doganali) e in parte di competenza dei singoli Stati membri, presupponendo la conseguente ratifica dei rispettivi parlamenti nazionali.

Non appena ci fu il sentore che i tempi di ratifica si sarebbero allungati e considerato l'avvicinarsi dell'1 gennaio 1993 (avvento del mercato unico europeo e caduta delle barriere doganali tra gli Stati), al fine di consentire alle merci sammarinesi di circolare nel territorio dell'intera Comunità, si è deciso per un'entrata in vigore anticipata almeno delle disposizioni commerciali/doganali, firmando così nel 1992

l'Accordo interinale di commercio e unione doganale. È stato poi solamente nel 2002 che l'Accordo CEE-San Marino è finalmente entrato in vigore.

Dunque, se la ratifica dell'Accordo di cooperazione e unione doganale fra la Comunità economica europea e la Repubblica di San Marino ha richiesto quasi un decennio (ed erano soltanto 12 gli Stati firmatari che hanno dovuto convocare il proprio Parlamento per la votazione), non è azzardato pensare che anche per quello che riguarda il futuro Accordo di associazione tra gli Stati AMS e l'UE i tempi possano ampliarsi ulteriormente. Dal momento che una suddivisione per competenze sarebbe alquanto complessa poiché rientrano nell'Accordo anche tematiche politiche, sarebbe invece più auspicabile che, memori della precedente esperienza, venissero espressamente previste soluzioni in fase negoziale. Come anticipato infatti dal Professor Baratta nella *Lectio Magistralis*³⁰ da lui tenuta, si potrebbe prevedere l'utilizzo di un meccanismo tipico del diritto internazionale (come previsto dall'articolo 25 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati), cioè la clausola di applicazione in via provvisoria dell'Accordo in modo disgiunto (senza cioè l'assenso di tutti e tre gli Stati, come vorrebbe invece la Commissione); in altre parole, l'Accordo entrerebbe provvisoriamente in vigore fra lo Stato interessato e l'UE.

Obiettivi e caratteristiche comuni

Tralasciando le differenze nella base giuridica, il contenuto e la varietà dei casi in cui possono essere utilizzati, è possibile identificare alcuni obiettivi comuni³¹ a questa tipologia di accordi.

Per prima cosa, gli accordi di associazione vanno tutti oltre una mera dimensione economico-commerciale³² dal momento che mirano a stabilire una stretta cooperazione non solo economica, ma anche politica con lo Stato o i gruppi di Stati interessati, fornendo così un quadro giuridico e istituzionale per la cooperazione. Contengono inoltre disposizioni istituzionali specifiche riguardo alla creazione di organi misti (come, ad esempio, il Consiglio di associazione³³, il Comitato di associazione³⁴ o ancora,

³⁰ “Il negoziato di associazione nel quadro dei rapporti della Repubblica di San Marino con l'Unione europea, Associazione Emma Rossi, Sala Montelupo, Domagnano RSM, 19 novembre 2020.

³¹ Marta Latek, “EU Association Agreements: common patterns and specific characteristics”, Library Briefing, Library of the European Parliament, 2012.

³² Gli “accordi di cooperazione” si differenziano dagli “accordi di associazione” perché, in molti casi, questi ultimi sostituiscono i primi, intensificando così i rapporti tra le parti contraenti. Gli accordi di associazione si differenziano anche dagli “accordi commerciali” in quanto questi ultimi hanno una dimensione essenzialmente commerciale e quindi tendono a creare un'area di libero scambio, mentre gli “accordi di associazione” riguardano tutti i settori attinenti alla cooperazione in campo economico e commerciale.

³³ Il Consiglio di associazione riunisce i rappresentanti a livello ministeriale. Ha capacità decisionali e la sua funzione principale è la supervisione dell'attuazione dell'AA. Svolge inoltre un ruolo cruciale nel processo di ravvicinamento legislativo, nel senso che funge da forum per lo scambio di informazioni e aggiorna o modifica gli allegati dell'accordo in linea con l'evoluzione del diritto UE. Il Consiglio di associazione svolge anche un ruolo nella risoluzione delle controversie e rappresenta il principale forum di dialogo politico. Le decisioni del Consiglio di associazione sono prese all'unanimità, sono giuridicamente vincolanti e hanno effetto diretto nell'ordinamento giuridico degli Stati membri dell'UE.

³⁴ Il Comitato di associazione riunisce invece i funzionari pubblici. La sua funzione principale è la gestione dell'accordo (tanto da essere generalmente considerato il “cavallo di battaglia” dell'associazione. Vedi D. Phinnemore, “Association: Stepping-Stone or Alternative to EU Membership?”, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1999, p.57.) ma assiste anche il Consiglio di associazione

commissioni interparlamentari) formati da rappresentanti dell'UE e dei Paesi terzi, oltre a disposizioni che illustrano come risolvere le controversie derivanti dall'interpretazione e/o applicazione dell'accordo. Infine, includono tutti una clausola essenziale concernente il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici che costituisce un elemento fondamentale dell'accordo. Si tratta della cosiddetta "clausola di condizionalità" secondo cui l'Unione può sospendere l'accordo e revocarne i benefici commerciali qualora lo Stato terzo non rispetti determinati principi inclusi nelle convenzioni sui diritti umani e sulle libertà fondamentali esplicitamente previsti nelle disposizioni dell'accordo stesso. Sebbene l'articolo 217 TFUE non faccia esplicito riferimento ai valori, ciò non esclude che questi ultimi svolgano un ruolo centrale negli accordi di associazione. La genericità di tale articolo ha permesso all'UE di inserire di volta in volta nelle clausole di condizionalità, non soltanto i valori e gli interessi propri dell'Unione (fissati dagli articoli 2 e 3 TUE - democrazia, tolleranza, non discriminazione, pace, sicurezza, eliminazione della povertà), ma anche un insieme di finalità specifiche (dalla protezione sociale alla lotta alla corruzione e al rispetto dei principi di governance politica ed economica) a seconda dello Stato coinvolto e della natura dell'accordo. La selezione dei valori spetta alla Commissione, negoziatrice degli accordi, ma è prevista anche la compartecipazione degli Stati membri nel caso di accordi misti.³⁵

Gli accordi di associazione includono inoltre la maggior parte dell'*acquis* comunitario: rientrano infatti il mercato interno, la politica economica e commerciale, la politica sociale e a volte (ma non sempre) la politica estera e di sicurezza comune (PESC), mentre non rientra ad esempio la rappresentanza politica nelle istituzioni. In particolare, è quest'ultimo aspetto che li differenzia maggiormente dall'adesione: lo Stato associato rimane a tutti gli effetti uno Stato terzo rispetto all'Unione europea, tutelando così la sua autonomia e la sua sovranità in quei settori non rientranti nell'accordo.

Possiamo quindi riassumere che gli accordi di associazione si basano essenzialmente su tre pilastri: dialogo politico, liberalizzazione del commercio e cooperazione settoriale. È stata probabilmente l'introduzione di una dimensione politica, l'esempio più eclatante di cambiamento che si voleva intraprendere con i futuri AA. Il dialogo politico può riguardare una serie di questioni diverse tra cui: pace, sicurezza, migrazione, cambiamento climatico, sport, scienza e altre questioni di reciproco interesse. Per quanto riguarda invece la liberalizzazione del commercio, essa ha da sempre caratterizzato ogni accordo di associazione concluso dall'UE ed è ancora oggi l'elemento principale su cui confrontarsi nelle trattative di una futura partnership. Naturalmente, il tipo di accordo di associazione e lo *status* del paese partner hanno entrambi una profonda influenza sulla portata degli impegni commerciali, considerando anche che il livello di integrazione commerciale può evolvere nel tempo. Infine, il terzo pilastro che compone la struttura degli accordi di associazione è la cooperazione

nell'esercizio delle sue funzioni. Inoltre, prevede la creazione di sottocomitati su temi specifici per discutere gli aspetti più tecnici dell'associazione.

³⁵ Gallo D., "I valori negli accordi di associazione dell'Unione europea", In Sciso E., Baratta R., Morviducci (a cura di), *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, Giappichelli Editore, Torino, 2016.

settoriale, che si distingue in ambiti diversi dalla quella politica o commerciale. Questo è importante da osservare poiché la sottoscrizione di un accordo di associazione non è un processo che termina immediatamente dopo la sua conclusione, ma può proseguire per diversi anni con l'obiettivo di raggiungere un'integrazione ulteriore anche in ambiti diversi da quelli previsti inizialmente. Tra i diversi ambiti di cooperazione è possibile identificare: ambiente, istruzione e formazione, turismo, pesca, cooperazione culturale, politiche sociali e del lavoro, cooperazione statistica, sanità pubblica, partecipazione ad agenzie o a programmi dell'UE, ecc.

Nel linguaggio tecnico-istituzionale dell'Unione europea, il termine “associazione” non possiede un unico significato: con esso ci si riferisce a diverse tipologie di relazione con l'UE. Infatti, il concetto si è evoluto nel tempo a seconda del contesto in cui l'accordo è stato siglato o dell'obiettivo perseguito. Pertanto, gli accordi di associazione si diversificano tra loro per contenuto e il fine può variare a seconda del Paese con cui vengono conclusi.

Originariamente esistevano solamente due tipologie di accordi: quelli propedeutici all'adesione, in cui sostanzialmente l'associazione era vista come lo *step* iniziale di un lungo percorso che poteva portare anche a divenire Stati membri dell'UE, e quelli che dovevano invece servire a regolare le relazioni commerciali tra l'UE e le colonie (Paesi ACP³⁶). È stato poi soltanto all'inizio degli anni '90 che si è introdotta una nuova tipologia di accordi, ampliando così il campo di applicazione dell'articolo 217 TFUE, al fine di includere anche gli accordi di associazione come mezzo per stabilire relazioni privilegiate con i Paesi limitrofi che non avevano come obiettivo l'adesione all'UE (si parla a tal proposito di associazione come alternativa all'adesione). Si può dunque osservare come “la pratica associativa dell'UE non è tanto il risultato di una strategia predeterminata, quanto piuttosto la conseguenza di un approccio pragmatico che si è evoluto nel tempo e che ha portato all'instaurazione di relazioni privilegiate con un'ampia gamma di Paesi”.³⁷

Per riassumere, gli accordi di associazione possono essere suddivisi sia in base ad un criterio geografico (ovvero conclusi con Paesi europei o extraeuropei), ma possono anche essere classificati a seconda della tipologia di accordo in questione (bilaterale o multilaterale) o infine anche a seconda dello scopo del rapporto finale che verrà stabilito. L'analisi si focalizzerà su quegli accordi di associazione conclusi in alternativa all'adesione tra cui rientra anche la tipologia di accordo che gli Stati AMS stanno negoziando con l'UE. Prima però di analizzare la categoria in questione, si propone a seguire una breve descrizione delle due precedenti.

Accordi di associazione come via preferenziale per stabilire relazioni commerciali con Paesi non-europei

L'idea di iniziare da questa categoria di associazione deriva semplicemente dal fatto che si tratta, in ordine cronologico, della prima tipologia di accordi siglati dall'UE con Paesi terzi. In questo caso, l'associazione non viene utilizzata con l'obiettivo finale di aderire all'UE, ma con lo scopo di rafforzare le relazioni in

³⁶ Il Gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP).

³⁷ P. Van Elsuwege, M. Chamon, “*The meaning of “association” under EU law – A study on the law and practice of EU association agreements*”. Policy Department for Citizens Rights and Constitutional Affairs – DG for Internal Policies of the Union, 2019, p.23.

una prospettiva principalmente economica. I Paesi coinvolti sono infatti tutti molto distanti dall'UE sia in termini geografici sia storico-culturali per cui risulta spesso difficile trovare punti di incontro al di fuori di quella che è la sfera economico-commerciale.

Accordi di associazione con i "Paesi ACP"

Il modello di "associazione" è stato inizialmente utilizzato per promuovere la cooperazione allo sviluppo economico, sociale e culturale delle ex-colonie dei Paesi fondatori dell'Unione europea situate in Africa, nei Caraibi e nel Pacifico (c.d. ACP).

Sebbene questa particolare tipologia di accordi trovi la sua disciplina all'art. 208 TFUE, nella prassi l'Unione ha utilizzato l'accordo di associazione come strumento della politica di cooperazione allo sviluppo. L'UE desiderava infatti regolare le relazioni commerciali con questi Paesi alla luce del nuovo progetto comunitario. Oltre a contenere una dimensione prettamente economica volta alla promozione del commercio internazionale, gli accordi prevedono importanti misure di carattere politico, tra cui l'impegno a rispettare i diritti e le libertà fondamentali e a risolvere problemi legati alla sicurezza (terrorismo e corruzione).

Sia la Convenzione di Lomé (1975) sia successivamente la Convenzione di Cotonou (2002) sono state concluse utilizzando come base giuridica l'associazione (anche se non sempre appaiono sotto il nome di "accordo di associazione"). Per quello che riguarda, ad esempio, la Convenzione di Cotonou, sebbene alcuni commentatori preferiscano ometterla quando si parla di associazione, in realtà possiede caratteristiche simili agli accordi conclusi dall'UE con altri Paesi terzi.³⁸ Frutto di legami coloniali, può essere considerata un ottimo esempio della "relazione speciale" che lega l'Unione europea con il gruppo Africa-Caraibi-Pacifico (ACP). Nonostante le critiche talvolta apportate al progetto, "l'Accordo di Cotonou è oggi riconosciuto come il partenariato Nord-Sud più completo che copre tre pilastri essenziali: dialogo politico, commercio e cooperazione allo sviluppo".³⁹

Accordi di associazione EuroMed

Un ulteriore gruppo di Paesi terzi da prendere in considerazione sono quelli facenti parte del Mediterraneo meridionale (Tunisia, Marocco, Israele, Giordania, Egitto, Algeria e Libano). In questo caso, la conclusione di accordi di associazione deve essere inquadrata nel contesto del Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM), noto anche come Processo di Barcellona⁴⁰ (1995). Gli accordi di associazione euro-

³⁸ P. Eeckhout, *"External relations of the EU. Legal and Constitutional Foundations"*, Oxford EC Law Library, 2004, p. 103-107.

³⁹ Gauthier Schefer, *"Post-Cotonou and the EU-African relationship. A green light for a renewed cooperation?"*, College of Europe, Bruges Political Research Papers 77/2019.

⁴⁰ Il Processo di Barcellona o Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM) è il nome con cui si indica la strategia comune europea per la regione mediterranea. Tale processo è iniziato nel 1995 con la conferenza euro-mediterranea di Barcellona ed è stato

mediterranei (*EuroMed*) hanno sostituito i precedenti accordi di cooperazione degli anni '70 fornendo un quadro giuridico per l'attuazione del partenariato.

EuroMed comprende dunque tutta una serie di accordi bilaterali che l'UE ha sottoscritto con Tunisia (1998), Israele (2000), Marocco (2000), Giordania (2002), Egitto (2004), Autorità Palestinese (su base provvisoria dal 1997), Algeria (2005) e Libano (2006). Coprono tre ambiti principali: cooperazione politica e di sicurezza, cooperazione economica (libero scambio per prodotti industriali ed agricoli) e cooperazione culturale. Nonostante dispongano tutti di una struttura e di un contenuto comune, ogni accordo è adattato alla particolare situazione del Paese interessato.⁴¹

Focus: Tunisia

Ai fini della presente ricerca e in ottica comparativa rispetto all'Accordo che gli Stati AMS stanno negoziando con l'UE, assume una rilevanza particolare l'Accordo di associazione concluso dalla Tunisia con l'Unione europea. I motivi sono prevalentemente geografici: la prossimità territoriale così come il fatto di affacciarsi sul Mediterraneo.

A livello politico sappiamo che quella tunisina è stata l'unica primavera araba a concludersi con una democratizzazione e questo aspetto ha sicuramente contribuito ad avvicinare lo Stato all'UE e ai suoi valori di riferimento. Tuttavia, considerata la prossimità geografica, è piuttosto in un'ottica macroeconomica che diventa interessante guardare al Paese, considerando gli effetti e i benefici che l'Accordo concluso con l'UE ha apportato in termini di crescita economica, aumento degli investimenti, liberalizzazione del commercio, integrazione nell'economia europea e mondiale ecc.

Il motore trainante dell'Accordo non è però solamente economico: la crescente apertura economica prevista per la Tunisia deve servire anche al rafforzamento della democrazia e al rispetto dei diritti umani (condizionalità). Di importanza sempre maggiore è costruire un dialogo che affronti questioni sociali imminenti quali la riduzione dell'immigrazione tunisina in Europa, i conseguenti aiuti allo sviluppo promossi dall'UE, il rafforzamento dei servizi sociali di base ecc. La crisi migratoria ha quindi acceso ulteriormente i riflettori europei sul Paese nel tentativo di trovare una strategia funzionale a regolarizzarne i flussi.

organizzato dall'Unione europea per rafforzare le relazioni con i Paesi delle regioni del Mashriq e del Maghreb. La partnership ha gettato le basi di quella che è diventata l'"Unione per il Mediterraneo". Si è trattato di un'iniziativa unica e ambiziosa, che ha posto le basi di un nuovo rapporto regionale e ha rappresentato una svolta nelle relazioni euro-mediterranee. I tre obiettivi principali del partenariato sono: un partenariato politico e di sicurezza, un partenariato economico e finanziario ed infine un partenariato sociale, culturale e umano.

⁴¹ Marta Latek, "EU Association Agreements: common patterns and specific characteristics", Library Briefing, Library of the European Parliament, 2012, p.2.

Lo strumento dell'associazione è stato utilizzato anche al fine di potenziare le relazioni dell'UE con i Paesi dell'America Centrale e Latina. In particolare, l'Accordo di associazione con l'America Centrale è stato concluso dall'UE (2012), dopo tre anni di negoziati (2007-2010), con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua e Panama. Per quanto riguarda invece l'America Latina, l'AA con il Cile (2005) è considerato uno degli accordi più completi che siano mai stati conclusi con un Paese non-europeo soprattutto per la sua ampia portata in ambito commerciale. Riguardo invece all'“Accordo di partenariato economico, coordinamento politico e cooperazione” concluso con il Messico (2000), ci sono opinioni diverse in merito alla classificazione come AA o meno. Tuttavia, il contenuto, la portata e le disposizioni istituzionali sono molto simili.

Accordi di associazione propedeutici all'adesione

Questa categoria di accordi rappresenta una delle procedure più comunemente impiegate. L'instaurazione di una relazione privilegiata con l'UE sotto forma di accordo di associazione può essere considerata un importante trampolino di lancio per l'adesione all'UE.

Ciononostante, “la conclusione di un accordo di associazione con un Paese terzo non rappresenta una condizione necessaria e/o sufficiente per l'adesione”⁴²; è possibile infatti aderire all'UE anche in assenza di un accordo di associazione preesistente (come nel caso di Spagna, Portogallo, Irlanda, Danimarca e Regno Unito). Nello stesso tempo però, tale tipologia di accordi può rivelarsi uno strumento utile in preparazione all'adesione, dal momento che la conclusione di un accordo come quello tra l'UE e gli Stati AMS, richiede, di fatto, il rispetto dei medesimi valori⁴³ previsti nel caso dell'adesione all'art.49 TUE⁴⁴. Per giungere all'adesione però, altri impegni aggiuntivi devono essere negoziati secondo regole e procedure specifiche (*criteri di Copenaghen*⁴⁵). Dunque, sebbene il percorso di associazione non sia un

⁴² P. Van Elsuwege, M. Chamon, *op.cit.*, p.24

⁴³ Vedi *Introduzione*, opera già cit. Gallo D., “I valori negli accordi di associazione dell'Unione europea”, In Sciso E., Baratta R., Morviducci (a cura di), *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, Giappichelli Editore, Torino, 2016.

⁴⁴ La base giuridica che regola l'allargamento dell'Unione europea è costituita dall'Art. 49 TUE, il quale delinea, tra le altre cose, i valori fondamentali che gli Stati interessati devono rispettare e promuovere per aderire all'Unione. Per quanto riguarda i valori, l'art. 49 fa esplicito riferimento all'Art. 2 del TUE (“ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione”). Tale articolo prevede il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e lo stato di diritto; il rispetto dei diritti umani (inclusi i diritti delle minoranze), il rispetto di una società plurale e della non-discriminazione, la tolleranza, la giustizia e l'uguaglianza. È quindi importante sottolineare come l'idea di allargamento sia fortemente ed intrinsecamente legata ai valori fondanti dell'Unione europea e come essi costituiscano un presupposto irrinunciabile per fare domanda di adesione.

⁴⁵ Oltre a rispettare e promuovere i valori espressi nell'art. 2 TUE, gli Stati interessati devono trovarsi entro i limiti geografici del continente europeo. Se questi due criteri erano stati “sufficienti” per i primi allargamenti dell'Unione, nel 1993 il Consiglio Europeo decise di introdurre alcune integrazioni in vista di un potenziale allargamento ai Paesi dell'ex-blocco sovietico di recente indipendenza. Tali criteri aggiuntivi hanno assunto il nome di *criteri di Copenaghen* e sono: a) istituzioni stabili che

percorso facile, e anzi sia particolarmente dispendioso soprattutto per le economie dei piccoli Stati, l'adesione è una procedura ancora più complessa che non può essere semplificata banalmente come il risultato finale di un processo di associazione.

In linea generale, non esiste un modello specifico di accordi di associazione preadesione, ma se ne possono distinguere tre generazioni.

Prima generazione

La prima generazione include tutti quegli accordi conclusi dalla Comunità Europea alla fine degli anni '60 e '70, nello specifico, quelli con Grecia e Turchia, rispettivamente nel 1961 e nel 1963, quello con Malta (1970) e con Cipro (1972).

Per quello che riguarda, in particolare, gli accordi di associazione preadesione di Grecia e Turchia, entrambi prevedevano che le parti contraenti “esaminassero la possibilità di adesione alla Comunità”⁴⁶. In questo caso, una dimensione preadesione è abbastanza evidente; tuttavia, se questo ha portato la Grecia a completare con successo la procedura di adesione nel 1981, lo stesso non è accaduto per la Turchia, a dimostrazione che la conclusione di un accordo di associazione non porta necessariamente all'adesione ma devono essere rispettate altre condizioni per ottenere l'accesso. Se da un lato, l'ingresso nell'Unione avrebbe potuto rappresentare un esempio di come una nazione a maggioranza islamica potesse essere ugualmente compatibile con i valori civili, politici e sociali presenti in Europa (progetto che avrebbe portato enormi benefici non solo in termini commerciali ma anche in funzione di un complessivo miglioramento dei rapporti tra Oriente e Occidente), tuttavia, dall'altro, la Turchia promette da molti anni riforme democratiche senza attuarle nei fatti. L'adesione all'UE rischia dunque di essere seriamente compromessa a causa della condotta politica antidemocratica del Presidente turco Recep Tayyip Erdoğan sia nell'ambito della politica interna (arresti ingiustificati, eliminazione di ogni forma di opposizione interna, uso della tortura come strumento di intimidazione, stato di polizia ecc.), sia in quello della politica estera, con un atteggiamento atto ad esercitare un ruolo di supremazia e potere in Medio Oriente (come dimostrano l'ingerenza nella crisi siriana, la gestione della questione migratoria, il conflitto turco-curdo).

garantiscono la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la protezione delle minoranze; b) un'economia di mercato funzionante e in grado di affrontare la competizione e le forze di mercato nell'Unione europea; c) l'abilità di assumere e applicare efficacemente gli obblighi dell'adesione, includendo l'obiettivo di un'unione politica, economica e monetaria. Nel 1995, il Consiglio Europeo di Madrid aggiunse come criterio quello per cui gli Stati candidati devono essere in grado di applicare efficacemente il diritto europeo e di assicurarsi che il diritto comunitario recepito dalla legislazione nazionale sia applicato attraverso adeguate strutture amministrative e giudiziarie.

⁴⁶ Articolo 28 dell'Accordo di Ankara e articolo 73 dell'Accordo di Atene.

Merita un approfondimento il discorso sull'associazione preadesione di Malta e Cipro in quanto piccoli Stati. A differenza di San Marino, hanno scelto di intraprendere un percorso diverso di integrazione europea, ovvero l'adesione.

Le basi del rapporto di Malta con l'Unione europea si sono gettate ufficialmente con la firma di un Accordo di associazione nel dicembre 1970. L'accordo prevedeva inizialmente riduzioni tariffarie da parte della Comunità sui manufatti, dopodiché la seconda fase avrebbe comportato la creazione di un'unione doganale basata sul libero scambio.

Ciò che è interessante sottolineare però è che il Paese è rimasto sostanzialmente deluso dalle relazioni basate sull'Accordo di associazione del 1970 in quanto la sua posizione competitiva nel mercato dell'Unione è stata compromessa, a suo parere, da vari sviluppi. Da quando Malta ha firmato l'Accordo, la proliferazione di ulteriori accordi di associazione ed altri accordi commerciali preferenziali tra l'UE e Paesi terzi e più recentemente la conclusione dei cosiddetti “*Accordi Europei*” con i Paesi di Visegrad⁴⁷, ha eroso le preferenze originarie dell'Accordo. Dal momento in cui le due Parti non sono riuscite a raggiungere una posizione condivisa sulla seconda fase che avrebbe dovuto portare a un'unione doganale, Malta ha proposto di istituire una “relazione speciale” con l'UE in base alla quale avrebbe avuto pieno accesso alla Comunità sia per i prodotti manufatti sia per i prodotti agricoli. Inoltre, ha chiesto di beneficiare dei cosiddetti fondi strutturali e di investimento europei (SIE)⁴⁸ finalizzati ad aumentare la competitività delle regioni europee arretrate influenzando positivamente la performance competitiva delle imprese delle regioni economicamente sostenute e il flusso di investimenti. Per le autorità maltesi la mancanza di accesso a questi fondi sarebbe stata direttamente proporzionale ad una perdita di competitività a meno che non si fossero trovati finanziamenti alternativi per lo sviluppo alla pari di quanto investe l'UE nelle regioni arretrate. Dunque, la questione dei fondi strutturali non interessava il governo maltese solo nel contesto dell'adesione ma era intimamente legata alla sua competitività nel mercato nel contesto dell'associazione.⁴⁹

La richiesta di instaurare un rapporto così “speciale” significava agli occhi dell'UE che Malta avrebbe ottenuto nel concreto i benefici dell'adesione senza gli oneri. Poiché un tale rapporto avrebbe creato gravi

⁴⁷ Insieme di Stati dell'Europa centro-orientale, appartenenti all'ex blocco sovietico (Polonia, Ungheria, Cecoslovacchia; quest'ultima poi scissasi in Repubblica Ceca e Slovacchia), uniti da un accordo di collaborazione politica ed economica stretto a Visegrad (Ungheria) il 15 febbraio 1991, a partire dall'obiettivo originario di integrarsi politicamente con l'Europa e la Nato.

⁴⁸ I Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) sono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea il cui scopo è quello di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale riducendo il divario fra le regioni più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo (art. 174 TFUE). I Fondi SIE si inseriscono all'interno della politica di coesione, definita dal Trattato sull'Unione come obiettivo fondamentale del processo di integrazione economica europea. La politica di coesione sostiene la creazione di posti di lavoro, la competitività tra imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e il miglioramento della qualità della vita dei cittadini in tutte le regioni e le città dell'Unione europea.

⁴⁹ Roderick Pace, “*Assessing Malta's bid to join the EU. The case in favour*”, University of Malta, Reading Discussion Papers in European and International Social Science Research, No: 54 July 1995, p.5, p.32.

precedenti per la Comunità nelle sue relazioni con i Paesi terzi, è stato categoricamente respinto e le relazioni CE-Malta si sono di conseguenza arenate. Questo è stato il periodo in cui il governo maltese ha gestito i rapporti con Bruxelles in modo talmente aggressivo da provocare di conseguenza nelle istituzioni comunitarie un atteggiamento negativo nei propri confronti.

È stato poi solo nel 1990 che Malta ha finalmente presentato una richiesta formale di adesione alla Comunità Europea. Parallelamente, è stato attivato un programma di finanziamenti preadesione che le ha permesso di ricevere da subito aiuti non rimborsabili destinati a finanziare l'assistenza tecnica e la cooperazione economica contribuendo così alla transizione economica e alla preparazione del Paese all'adozione dell'*acquis* comunitario.

Nel momento in cui però, nel 1996, un cambio di governo ha determinato anche un cambio di direzione politica, la domanda di adesione è stata temporaneamente sospesa con la conseguente interruzione dei finanziamenti. L'anno successivo, il governo maltese ha nuovamente comunicato la sua volontà di ricercare relazioni più strette con l'Unione europea compatibili con le particolari circostanze economiche e geopolitiche del Paese. Nel 1998 poi, a seguito di nuove elezioni, il governo maltese ha informato il Consiglio della sua volontà di riattivare la domanda di adesione di Malta all'UE così che i negoziati formali di adesione sono stati avviati nel 2000 e si sono conclusi alla fine del 2002. Nel marzo 2003 si è inoltre tenuto un referendum che ha ulteriormente confermato l'adesione. Dopo la firma del Trattato di adesione nell'aprile 2003, Malta è entrata ufficialmente a far parte dell'UE un anno dopo, il 1° maggio 2004, insieme a Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia e Slovenia, in uno dei più grandi allargamenti dell'UE fino ad oggi.

Interessante è, in ottica comparativa, analizzare le motivazioni che hanno portato Malta a richiedere l'adesione alla luce di quelle che sono state invece le ragioni che hanno spinto San Marino a scartare l'ipotesi. Sono due i motivi principali che hanno spinto Malta in questa direzione: il primo riguarda considerazioni di tipo politico. Uno dei principali obiettivi di Malta è sempre stato quello di superare la posizione geografica periferica, legandosi più da vicino al cuore europeo. L'appartenenza all'Unione europea avrebbe inoltre rafforzato la sua sicurezza in una regione nota per la sua instabilità. La seconda serie di considerazioni è invece di natura economica: Malta ha di fatto ritenuto quello europeo il mercato ideale in cui far crescere e diversificare le proprie esportazioni. In questo contesto, la domanda di Malta di aderire all'Unione europea può essere considerata una manifestazione del "disincanto" per gli accordi commerciali all'epoca in essere con l'UE e del suo desiderio di una piena integrazione con l'Unione. Si consideri, ad esempio, la crescente importanza del settore dei servizi per l'economia maltese: l'accesso ai servizi nel mercato europeo non è coperto dall'accordo di associazione del 1970. Geograficamente parlando, Malta è un Paese periferico ai margini del continente europeo, mentre dal punto di vista economico la sua posizione al centro del Mediterraneo in mezzo alle rotte commerciali che attraversano il "*Mare Nostrum*", le conferisce un'importanza strategica che può sfruttare sviluppando i servizi.

Per riassumere, è stato chiaramente il senso di esclusione di un piccolo Stato alla periferia dell'Europa il motore trainante di una maggiore integrazione; insularità e perifericità come svantaggio ulteriore alle piccole dimensioni.⁵⁰ Tuttavia, Malta non si è mai rassegnata alla sua “piccolezza”: posizionandosi strategicamente nel sistema regionale e globale, ha di fatto rafforzato la sua resilienza superando le vulnerabilità intrinseche nella natura di piccolo Stato. L'UE possiede dunque il potere di “allargare” tali Stati in termini economici, politici e di sicurezza, aiutandoli a ridurre le vulnerabilità e aumentandone la resilienza agli shock interni ed esterni.⁵¹ Malta è riuscita, ad esempio, ad ottenere durante i negoziati una serie di accordi speciali in relazione alla legislazione comunitaria esistente che tengono conto della sua vulnerabilità come piccola economia insulare e attutiscono l'impatto dell'adesione. A tal proposito, merita attenzione il fatto che l'adesione di Malta all'Unione europea è stata sostenuta finanziariamente per una somma pari a €55 milioni nell'arco di 6 anni. I programmi di finanziamento hanno supportato il processo di preadesione, mentre in post-adesione Malta ha ricevuto un sostegno finanziario mediante lo strumento di transizione fino al 2006 per progetti e contratti che dovevano essere eseguiti entro il 2009. I programmi nazionali hanno riguardato azioni e progetti nel campo del commercio, dell'agricoltura, della politica dei trasporti, del rafforzamento della capacità amministrativa, dei servizi sociali e dell'ambiente. Nel 2004, ad esempio, Malta ha ricevuto un finanziamento di €400.000 per rafforzare la capacità amministrativa del Dipartimento IVA e dell'Unità di Controllo Finanziario per implementare adeguatamente il sistema IVA comunitario e per combattere l'evasione e la frode fiscale internazionale. Nella fase successiva all'adesione, con i finanziamenti concessi l'UE ha supportato il graduale perfezionamento e rafforzamento della capacità interna del Paese a gestire l'adesione, mirando a progetti specifici quali la modernizzazione dei sistemi informatici delle dogane maltesi, la creazione di adeguate strutture nel campo della protezione ambientale, il sostegno alla creazione di altri uffici e strutture della pubblica amministrazione.⁵²

Per quello che riguarda invece Cipro, i rapporti con l'Unione europea risalgono al 1972 quando la Repubblica di Cipro ha sottoscritto l'Accordo di associazione con la Comunità Economica Europea (CEE). Da allora, le relazioni si sono sviluppate regolarmente malgrado la difficile situazione che si è creata nel Paese a causa dell'invasione turca del 1974 e alla conseguente occupazione di una parte consistente del territorio. Proprio questi drammatici avvenimenti sono stati la causa del ritardo con cui è stato successivamente firmato l'Accordo di unione doganale con la CEE, nel 1987. Fino alla fine degli anni '80 i legami tra Cipro e la CEE erano dunque di natura prevalentemente commerciale. È stato poi nel 1990 che il Paese ha presentato domanda ufficiale di adesione all'UE. L'adesione costituiva, infatti, la

⁵⁰ Eugene Buttigieg, “*Challenges facing Malta as a micro-state in an enlarged EU*”, Bank of Valletta Review, No. 29, Spring 2004.

⁵¹ Roderick Pace, “*Malta and the EU Membership: overcoming “vulnerabilities”, strengthening “resilience”*”, University of Malta, European Integration Vol. 28, No. 1, 33–49, 2006.

⁵² Gruppo tecnico per la valutazione di nuove modalità di integrazione con l'Unione Europea, *Rapporto finale*, Dipartimento Affari Esteri – Gruppo di Lavoro sull'Integrazione Europea, 2010.

prospettiva più favorevole a garantire al popolo di Cipro un futuro di pace in condizioni di sicurezza e di benessere. Bruxelles apparve, dunque, l'unica speranza per il futuro della comunità turco-cipriota all'interno della Repubblica unificata di Cipro. Il Paese è così diventato ufficialmente Stato-membro dell'UE nel 2004.

Per concludere, viene naturale un confronto rispetto all'attuale percorso di integrazione intrapreso dagli Stati AMS. Sebbene non soffrano lo svantaggio dell'insularità e della perifericità, posizionandosi geograficamente al cuore dell'Europa, tuttavia, sono consapevoli delle opportunità e dell'influenza derivante da una maggiore integrazione all'UE, così come dimostrano le esperienze di Malta e di Cipro. È bene però ricordare che l'associazione, a differenza dell'adesione, non prevede espressamente l'erogazione di finanziamenti per supportare una trasformazione a livello amministrativo in grado di far fronte, per esempio, ad un costante e crescente lavoro di armonizzazione dell'*acquis* e di gestione generale dell'Accordo e dei rapporti con le istituzioni UE coinvolte, oltre che di modernizzazione delle strutture statali per far fronte agli adeguamenti richiesti nel settore ambientale, energetico, della ricerca, delle dogane ecc.

Seconda generazione

La seconda generazione di accordi di associazione come strumenti preadesione comprende i cosiddetti "*Accordi Europei*" – "*Europe Agreements*" (EAs) conclusi con i Paesi dell'Europa Centrale e Orientale (PECO), ovvero: Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Bulgaria, Romania, Slovenia, Lettonia, Lituania ed Estonia. Con la fine della Guerra Fredda e la caduta del muro di Berlino, l'UE ha sostanzialmente offerto a questi Paesi la prospettiva dell'associazione come veicolo verso l'adesione, spingendoli così nella direzione di attuare riforme economiche e politiche. È nata dunque una nuova generazione di accordi di associazione in sostituzione e come aggiornamento degli accordi di cooperazione commerciale ed economica⁵³ inizialmente conclusi, introducendo il dialogo politico come innovazione principale.

Gli EAs non furono però considerati da subito strumenti di preadesione, quanto piuttosto alternative all'adesione⁵⁴; è stato solo in seguito al Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 che l'UE ha deciso che i Paesi associati dell'Europa Centrale e Orientale potessero diventare Stati membri una volta soddisfatte determinate condizioni politiche ed economiche. Questo per dimostrare come l'ambito di

⁵³ È importante sottolineare come gli *Accordi Europei* conclusi con i PECO e gli Accordi di Partenariato e Cooperazione (APC) conclusi con le ex repubbliche sovietiche nello stesso periodo non sono lo stesso tipo di accordi. Questi ultimi differiscono dagli accordi di associazione per quanto riguarda la base giuridica e il grado di ravvicinamento con l'UE. Attraverso un accordo di partenariato e di cooperazione, l'UE si adopera per sostenere lo sviluppo democratico ed economico di un paese. Gli APC, infatti, hanno ambizioni di cooperazione politica ed economica più modeste rispetto agli EAs che mirano all'integrazione dei paesi terzi nell'ordinamento giuridico dell'UE e alla creazione di aree di libero scambio. Differiscono, inoltre, anche per quanto riguarda il quadro istituzionale.

⁵⁴ K. Inglis, "*The Europe Agreements compared in the light of their pre-accession orientation*", 37 Common Market L. Rev. 1173 (2000).

applicazione e lo scopo stesso degli accordi di associazione non sono predefiniti ma dipendono dall'evoluzione del contesto sociale corrispondente.

Terza generazione

Infine, ma non meno importante, la terza generazione di accordi di associazione è quella degli Accordi di Stabilizzazione e Associazione (“*Stabilization and Association Agreements*” - SAAs) conclusi con i Paesi dei Balcani occidentali (Albania, Montenegro, Macedonia del Nord, Kosovo, Serbia e Bosnia Erzegovina). L'obiettivo, in questo caso, era quello di promuovere un processo di riconciliazione e cooperazione regionale sulla base di obiettivi politici ed economici comuni. Modellati sui precedenti EAs, i SAAs si distinguono per l'attenzione alla stabilizzazione intesa come forma di cooperazione regionale e “buon vicinato”.

Questi accordi offrono una “prospettiva europea”, il che significa che i Paesi partecipanti sono riconosciuti come potenziali candidati all'adesione all'UE. Tuttavia, nessuno di questi Stati è ancora diventato Stato membro: rientrano infatti tutti nella categoria “candidati all'adesione”, tranne il Kosovo che invece è “potenziale candidato”.

L'ultimo accordo di stabilizzazione e associazione, ovvero quello concluso con il Kosovo, è considerato un “caso speciale” in quanto si tratta di un accordo negoziato esclusivamente dall'UE (competenza esclusiva), discostandosi dalla pratica generale della *mixité*. Il Kosovo non viene, di fatto, riconosciuto come uno Stato indipendente da alcuni Stati membri dell'UE, e questo rivela le incertezze alla base dello sviluppo di future relazioni con l'Unione.

Accordi di associazione come alternativa all'adesione

L'ultima categoria di accordi di associazione è quella all'interno della quale rientra anche l'Accordo di associazione che San Marino, Andorra e Monaco stanno negoziando con l'UE, ovvero l'associazione come alternativa all'adesione.

Al fine di capire al meglio il funzionamento del “meccanismo associativo” per la Repubblica di San Marino, è altresì importante considerare in ottica comparativa altre esperienze di integrazione come alternativa all'adesione traendo spunti per eventuali confronti e riflessioni. Ad ogni modo, la relazione che si andrà ad instaurare tra l'UE e gli Stati AMS sarà a tutti gli effetti un “caso speciale” dal momento che l'accordo includerà, molto probabilmente, elementi comuni con altri Paesi, ma conterrà anche particolarità che lo renderanno unico nel suo genere.

Iniziando dagli accordi settoriali con la Svizzera, verrà successivamente analizzato l'Accordo sullo Spazio Economico Europeo (SEE), gli accordi di associazione con i Paesi vicini dell'Europa orientale (Ucraina,

Moldavia e Georgia), le relazioni del Regno Unito post Brexit, e per concludere, verrà fornita una panoramica delle relazioni attuali e future tra l'Unione europea e gli Stati AMS.

Il percorso svizzero: dagli "accordi settoriali" al progetto di Accordo quadro istituzionale Svizzera-UE

La Svizzera può essere considerata una delle grandi "anomalie" del progetto di integrazione europea.⁵⁵ Geograficamente situata nel cuore dell'Europa e circondata sia da Stati membri dell'UE che da Stati membri dello Spazio economico europeo (SEE), ha scelto di preservare la sua indipendenza e la sua sovranità rimanendo al di fuori di entrambe le realtà. Sia infatti l'adesione all'UE che indirettamente quella al SEE, presupponevano un'integrazione economica ma anche politica, finalizzata all'armonizzazione e allo sviluppo di politiche comuni. È stato in particolare su quest'ultimo punto che la Confederazione non si è mostrata disposta a scendere a compromessi: l'integrazione a cui sarebbe andata incontro andava ben al di là di una tradizionale cooperazione tra governi (approccio intergovernativo), inaugurando un nuovo tipo di approccio "sovrannazionale" al diritto internazionale in netta contrapposizione al principio di neutralità, elemento fondamentale della politica estera svizzera.

L'approccio svizzero all'integrazione europea può quindi considerarsi "una via di mezzo tra sospetto e supporto"⁵⁶: se da un lato si incoraggia la cooperazione tra Stati in termini generali, dall'altro l'integrazione politica volta all'armonizzazione e sviluppo di politiche comuni, è vista come un problema. Dunque, il progetto di creare un'entità politica europea apparve fin da subito incompatibile con il mantenimento della propria indipendenza.

La Svizzera, come del resto il Regno Unito, hanno da sempre preferito un modello intergovernativo opposto a quello incarnato dall'UE, per cui furono entrambi Paesi fondatori⁵⁷ dell'EFTA nel 1960 e questo ha subito sancito una forte collaborazione e un sostegno reciproco nel portare avanti un'idea di Europa unita che non fosse un'unione politica. Quando però con il passare degli anni, alcuni Stati EFTA decisero per motivi economici di integrarsi all'UE sia come Stati membri (Regno Unito) sia seguendo il percorso associativo al SEE, la Svizzera ribadì, ancora una volta, la sua volontà di rimanere fuori di entrambi i progetti, optando per un percorso alternativo⁵⁸.

Questi erano, infatti, gli anni in cui iniziavano a circolare idee riguardo alla creazione di uno Spazio Economico Europeo (SEE) tra la Comunità Europea e gli Stati EFTA. Tuttavia, con il procedere dei

⁵⁵ Marius Vahl, Nina Grolimund, *"Integration without membership. Switzerland's bilateral agreements with the European Union"*, 2006, CEPS, Brussels.

⁵⁶ *ibid.*

⁵⁷ I membri fondatori dell'EFTA furono Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia e Regno Unito, conosciuti all'epoca come "i sette esterni" (*"the outer seven"*) in contrapposizione ai sei membri fondatori della CEE, "i sei interni" (*"the inner six"*).

⁵⁸ Risalgono a questi anni l'Accordo del 1956 sul transito del carbone e dell'acciaio attraverso la Svizzera e l'Accordo di consultazione tra la Svizzera e l'Alta Autorità della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). Nel corso dei decenni successivi, a questi accordi iniziali sono seguiti molti accordi bilaterali settoriali e principalmente "tecnici". Tra questi, l'Accordo del 1972, incentrato principalmente sul commercio di beni industriali che è stato fino a poco tempo fa l'accordo di gran lunga più importante tra la Svizzera e l'UE.

negoziati, il progetto era visto sempre più come un trampolino di lancio verso la piena adesione alla CE, tanto che nel 1992 la Svizzera ha respinto con un referendum popolare la proposta di aderire al SEE che le avrebbe consentito di accedere al mercato unico europeo rimanendo però fuori dall'UE.

Perlomeno inizialmente dunque la scelta di isolarsi dai suoi vicini europei non ha fatto altro che alimentare l'immaginario della Svizzera come di un "isola" nel cuore dell'Europa. In realtà, le cose non andarono esattamente così; la Svizzera, pur rimanendo al di fuori all'UE, si è fortemente legata ad essa, specialmente in termini economici, essendo uno dei suoi partner commerciali maggiori. Perciò, già a partire dal 1972 con l'Accordo di libero scambio, la Svizzera comincia a guardare nella direzione dell'UE. L'intenzione si concretizza poi nel 1992 quando di fatto ufficializza la sua richiesta di adesione all'UE che però viene da quest'ultima immediatamente accantonata.

Con il passare degli anni, constatati gli effetti benefici che l'integrazione al mercato europeo aveva apportato ai Paesi suoi confinanti, per non rimanere esclusa dal mercato e trovarsi svantaggiata - ad esempio attraverso l'imposizione di dazi doganali - si decise per la conclusione, nel breve periodo, di una serie di accordi settore per settore (detti appunto "accordi settoriali/bilaterali") riguardanti settori importanti come il commercio, i trasporti, gli appalti pubblici, la ricerca, ecc.

Tra il 1994 e il 2004, la Svizzera ha così negoziato due serie di accordi settoriali bilaterali con l'UE (*Bilaterali I, II*). Riguardo alla base giuridica, il primo pacchetto di accordi (*Bilaterali I*) è stato concluso con un'unica decisione del Consiglio, utilizzando come base giuridica l'art. 217 TFUE ("*package approach*"⁵⁹). Mentre nel secondo, contrariamente ai *Bilaterali I*, ogni accordo è autonomo ed è stato concluso con una decisione separata del Consiglio. L'assenza del "*package approach*" spiega perché l'art. 217 TFUE non è stato utilizzato per i *Bilaterali II*.⁶⁰

Per quello che riguarda il contenuto, il primo gruppo di accordi comprende:

- Libera circolazione delle persone
- Ostacoli tecnici al commercio
- Ricerca
- Trasporto aereo
- Trasporti terrestri
- Agricoltura
- Appalti pubblici

Mentre, la seconda serie di accordi comprende:

- Prodotti agricoli trasformati
- Statistica

⁵⁹ Tutti gli accordi sono visti come parte di un unico pacchetto dall'UE e, di conseguenza devono essere tutti adottati, entrare in vigore ed eventualmente scadere contemporaneamente ("*guillotine clause*").

⁶⁰ P. Van Elsuwege, M. Chamon, *op.cit.*, 2019.

- Media (*Creative Europe*)
- Ambiente
- Pensioni
- Istruzione/formazione professionale/gioventù (dichiarazione di intenti)
- Scambio automatico di informazioni
- Schengen
- Dublino
- Lotta antifrode

Per concludere, anche se la Svizzera non è Stato membro dell'UE, ha firmato una vasta serie di accordi bilaterali che supera di gran lunga gli accordi che l'Unione europea ha sottoscritto con altri Paesi terzi. È quindi possibile descrivere questo approccio settoriale/bilaterale come il “modello svizzero” tenendo conto che è fortemente influenzato dalle particolarità del sistema democratico svizzero, dai principi quali il federalismo e il decentramento nonché dalle procedure amministrative svizzere.⁶¹

Arrivati a questo punto, avendo fornito una panoramica piuttosto generale dal punto di vista storico delle relazioni tra l'UE e la Svizzera, diventa interessante analizzare il modello svizzero di integrazione traendo eventuali conclusioni e/o riflessioni rispetto al modello di integrazione previsto dall'Accordo UE - Stati AMS.

Per prima cosa, si può concludere che gli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE coprono solamente una piccola porzione del diritto UE, nel senso che la Svizzera seleziona gli aspetti di suo interesse scartando di conseguenza gli altri (“*cherry-picking approach*”). Ad esempio, per quanto riguarda il contenuto economico degli accordi, quelli settoriali conclusi dalla Svizzera prevedono solamente una partecipazione limitata al mercato interno europeo: la libera circolazione dei capitali è esclusa, mentre la libera circolazione di merci, persone e servizi è parziale. All'interno poi della libertà di circolazione delle persone, oltre al fatto che questa si riferisce soltanto alle persone fisiche, la libertà di stabilimento è coperta anch'essa solo selettivamente. Riguardo invece alla libera circolazione dei servizi, non c'è un accordo che copra totalmente i servizi finanziari (banche, compagnie assicurative). Infine, anche la libera circolazione delle merci subisce delle restrizioni. Altro punto importante è che gli accordi settoriali non prevedono la creazione di un'unione doganale e la Svizzera non condivide dunque una politica commerciale esterna comune per cui è libera di concludere accordi commerciali preferenziali con altri Paesi.

Dovendo confrontare questo accordo al modello di associazione previsto per gli Stati AMS, in riferimento alla parte economico-commerciale, il modello svizzero risulta meno completo dal momento che la Repubblica di San Marino ha già stabilito un'unione doganale con l'UE con il Trattato di Cooperazione e Unione doganale (1991).

⁶¹ Marius Vahl, Nina Grolimund, *op. cit.*, 2006.

L'altro punto fondamentale da osservare è che si tratta di accordi bilaterali che non sono retti da un sistema istituzionale unitario (condizione richiesta, invece, esplicitamente dalla Commissione europea per gli Stati AMS). Quando si parla di aspetti istituzionali ci si riferisce a quelle norme che regolano il funzionamento di un determinato accordo: interpretazione, applicazione, aggiornamento in base all'evoluzione dell'*acquis* comunitario, il sistema di verifica/sorveglianza, o ancora, il meccanismo di risoluzione delle controversie. Nel modello svizzero questi meccanismi non sono sempre presenti, alcuni accordi più recenti (come Schengen/Dublino) contengono qualche elemento aggiuntivo ma, in linea generale, si fa affidamento soltanto ai cosiddetti "Comitati misti", organi composti da rappresentanti dell'UE e della Svizzera la cui gestione è suddivisa tra i vari DG competenti⁶². La funzione principale dei comitati bilaterali è quella di garantire la corretta attuazione degli accordi fornendo un *forum* di dialogo volto a risolvere incomprensioni e divergenze nell'interpretazione delle disposizioni dell'accordo. Ciò include l'importante compito di integrare nuove disposizioni oltre ad essere l'arena per la risoluzione delle controversie tra le Parti.⁶³

Il fatto che il modello settoriale svizzero preveda un sistema istituzionale esiguo e piuttosto eterogeneo, diverso a seconda dell'accordo concluso, fa sì che per l'UE si tratti di un modello estremamente complesso, insoddisfacente e difficilmente gestibile, tant'è che la stessa Unione europea vorrebbe rinegoziarlo. Per risolvere questi problemi e colmare le lacune nelle relazioni bilaterali con la Svizzera, Bruxelles preme già da molti anni per regolamentare le questioni istituzionali in un "Accordo quadro" o "Accordo istituzionale".

L'accordo istituzionale riguarda cinque trattati bilaterali già esistenti che regolano l'accesso al mercato dell'UE (libera circolazione delle persone, trasporto terrestre, trasporto aereo, barriere tecniche al commercio e agricoltura). Secondo il governo svizzero questo accordo non implica un adattamento automatico al diritto europeo: la Svizzera verrebbe, di fatto, consultata sull'elaborazione degli sviluppi del diritto europeo nei settori interessati dall'Accordo quadro e potrebbe sollevare riserve. La Confederazione resta, dunque, libera di rifiutare un adeguamento alla normativa europea e di sottoporre al popolo le modifiche alla propria legislazione. Viene quindi rispettato il diritto di *referendum* garantito dalla Costituzione federale (principio di democrazia diretta). Tuttavia, in caso di rifiuto di un adeguamento, l'UE potrebbe adottare "misure di compensazione proporzionate" che dovranno comunque essere concordate da un tribunale arbitrale.

L'Accordo prevede, inoltre, di istituire una "commissione orizzontale mista" incaricata di controllarne il corretto funzionamento e una "commissione parlamentare mista" (composta da membri, in egual misura, del Parlamento Europeo e dell'Assemblea federale svizzera) con la possibilità per entrambe di prendere

⁶² Ad esempio, la DG Trasporti ed Energia regola gli accordi sui trasporti aerei e terrestri, la DG Salute e tutela dei consumatori e la DG Agricoltura l'Accordo sull'agricoltura, la DG Ambiente l'Accordo sull'ambiente, ecc.

⁶³ Marius Vahl, Nina Grolimund, *op.cit.*, 2006.

posizione su un punto controverso dell'Accordo attraverso relazioni e delibere. In caso di mancata soluzione, le Parti potrebbero poi chiedere l'istituzione di un "tribunale arbitrale paritario". In ultima istanza, eventuali controversie irrisolte sarebbero sottoposte alla Corte di Giustizia dell'UE la cui sentenza diventa vincolante per ciascuna parte contraente.

Dopo uno stallo durato diversi anni a causa di divisioni all'interno del Governo e con il rischio concreto di una bocciatura del testo finale dell'Accordo da parte del Parlamento o del popolo in un referendum, i negoziati per la conclusione di un Accordo quadro con l'UE si sono brutalmente interrotti nel maggio del 2021. Il Consiglio federale ha abbandonato le trattative in corso con l'Unione europea dal momento che sussistevano ancora divergenze sostanziali in alcuni settori chiave. L'UE non era disposta a fare le concessioni di cui la Svizzera aveva bisogno riguardo a: protezione dei salari, direttiva sulla cittadinanza europea e aiuti di Stato - per una soluzione che sarebbe stata accettabile per la maggioranza. La decisione di interrompere i negoziati sull'Accordo quadro non è stata facile e l'atteggiamento rigido segnalato dall'UE - «prendere o lasciare» - non ha sicuramente facilitato la ricerca di un compromesso. Ad oggi sembrerebbe difficile trovare un percorso di soluzione condiviso; tuttavia, l'Esecutivo ha dichiarato di voler continuare ad avere relazioni stabili e regolamentate con l'UE dal momento che è nell'interesse di entrambe le Parti salvaguardare la via bilaterale e portare avanti con convinzione gli accordi esistenti. Per questo motivo, intende avviare un dialogo politico con l'UE sul proseguimento della collaborazione. Contemporaneamente il Consiglio federale si è mostrato anche disponibile ad intraprendere un nuovo cammino con l'UE con l'obiettivo di trovare, prima o poi, una soluzione a lungo termine. Questo percorso è però, attualmente, ancora in fase di definizione.

Lo Spazio economico europeo (SEE): Liechtenstein, Norvegia e Islanda

Nell'analizzare in via preliminare le caratteristiche e il funzionamento del presente modello associativo, può essere utile ripercorrere le varie tappe che hanno portato alla conclusione di tale Accordo.

Ciò che si nasconde dietro l'idea di creare uno spazio economico comune differenziandolo, per certi versi, dal progetto integrativo incarnato dall'UE è, sostanzialmente, un complicato rapporto tra le aspirazioni degli Stati EFTA da un lato, e il progetto dell'Unione europea dall'altro.

Quando l'Associazione europea di libero scambio (EFTA) fu fondata nel 1960, essa rappresentava, a tutti gli effetti, una valida alternativa per gli Stati dell'Europa occidentale che non volevano o non potevano aderire alla Comunità economica europea (CEE). L'idea della Convenzione EFTA era quella di promuovere lo sviluppo economico e il libero scambio in Europa; obiettivo molto simile al Trattato di Roma, con l'unica differenza che, nel caso dell'EFTA, si sarebbe trattato di una cooperazione intergovernativa, rigettando qualsiasi ipotesi di trasferimento di sovranità a istituzioni sovranazionali (integrazione politica).

Tuttavia, con il passare del tempo, molti Stati EFTA hanno iniziato a considerare favorevolmente una possibile adesione all'Unione dal momento che i limiti dei rapporti bilaterali instaurati con l'UE sono emersi in maniera sempre più evidente. Gli Stati EFTA hanno così convenuto che l'accesso al mercato interno della CE fosse di vitale importanza per i loro interessi economici. Al fine di evitare, però, l'avanzamento di richieste di adesione formale da parte di questi Stati, in un momento in cui la priorità della Comunità non era l'ampliamento ma una maggiore integrazione in senso politico attraverso l'istituzione dell'Unione europea, la soluzione trovata dalla CE (*"iniziativa Delors"*) fu l'Accordo sullo Spazio Economico Europeo (SEE). Firmato nel maggio 1992, riunisce da una parte gli Stati membri dell'UE e dall'altra gli Stati EFTA interessati, ad eccezione della Svizzera (che decise di rinunciare già prima dell'entrata in vigore ufficiale nel 1994) e di altri Stati EFTA che aderirono successivamente all'UE. Pertanto, l'Accordo SEE comprende Norvegia, Islanda, a cui si aggiunse poi il Liechtenstein.⁶⁴

Passando ora all'analisi del contenuto dell'Accordo, per prima cosa, è interessante sottolineare il fatto che non si tratta di un'unione doganale ma di una zona di libero scambio,⁶⁵ per cui il mercato interno viene esteso agli Stati SEE-EFTA con la conseguente eliminazione delle barriere alla libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone (quattro libertà). L'Accordo garantisce poi regole comuni sulla concorrenza e sugli aiuti di Stato, include le cosiddette *"politiche di accompagnamento"*⁶⁶ (ricerca e sviluppo, protezione dell'ambiente, istruzione e politiche sociali ecc.), ma non copre le politiche comuni sull'agricoltura e sulla pesca, l'unione doganale, la politica commerciale comune, la politica estera e di sicurezza comune (PESC), la giustizia e gli affari interni (GAI)⁶⁷ e l'unione economica e monetaria.

Per riassumere, l'Accordo SEE estende, in sostanza, il mercato interno dell'UE agli Stati SEE-EFTA partecipanti in una sorta di "integrazione economica senza adesione", creando così uno Spazio economico europeo omogeneo. In termini pratici, ciò significa che tutta la legislazione UE relativa al mercato unico è integrata nell'Accordo SEE e viene in questo modo applicata in tutto il SEE. I Paesi SEE-EFTA diventano così "Stati membri virtuali dell'UE che devono applicare la legislazione sul mercato interno per analogia"⁶⁸ e interpretarla come se facessero parte dell'UE. Rimanendo però sostanzialmente Stati terzi, di conseguenza non possiedono poteri decisionali (*"decision-making"*) all'interno delle istituzioni europee (diritti di voto). Secondo gli Stati SEE-EFTA questo "deficit

⁶⁴ Norvegia, Islanda e Liechtenstein vengono abbreviati in Stati SEE-EFTA.

⁶⁵ L'area di libero scambio consiste in un accordo preferenziale che consente il libero scambio dei prodotti fra i mercati dei paesi partecipanti, senza che questi ultimi rinuncino all'autonomia delle loro politiche commerciali nei confronti del resto del mondo. Ciò significa che i paesi partecipanti eliminano i dazi e gli altri ostacoli equivalenti negli scambi reciproci, ma mantengono tariffe doganali differenziate verso i paesi terzi. L'unione doganale, per contro, associa il libero scambio all'interno dell'area preferenziale con l'esistenza di una Tariffa esterna comune (TEC), che sostituisce quelle iniziali dei paesi membri. La politica commerciale nei confronti dei paesi terzi, che ha appunto come strumento essenziale la TEC, diventa così una politica comune e viene sottratta alla sfera di competenza dei singoli paesi partecipanti.

⁶⁶ *"Flanking policies"* – P. Van Elsuwege, M. Chamon, *op.cit.*, p.28.

⁶⁷ Gli Stati SEE-EFTA fanno parte, però, dell'area Schengen.

⁶⁸ N. Rennuy and P. Van Elsuwege, *"Integration without membership and the dynamic development of the EU law: United Kingdom v. Council (EEA)" CMLRev.*, 2014, p.946.

democratico” costituisce la principale lacuna dell’Accordo SEE.⁶⁹ In base a quest’ultimo, possono al massimo svolgere un ruolo a livello di “*decision-shaping*”, una fase di lavoro preparatoria guidata dalla Commissione europea per l’elaborazione di nuove proposte legislative. Ciò presuppone la partecipazione dei rappresentanti degli Stati SEE-EFTA a gruppi di esperti e comitati ma, ancora una volta, non è ritenuto sufficiente da essi dal momento che vorrebbero avere voce in capitolo nel processo decisionale dell’UE per le politiche pertinenti al SEE. Agendo in questo modo, l’UE “vuole evitare che gli Stati SEE-EFTA si liberino (*free-riding*) e si scelgano di fatto (“*cherry-picking*”) parti del mercato interno di loro interesse. L’UE non è disposta a mettere in pericolo né l’integrità del suo ordinamento né l’autonomia dei suoi processi decisionali”.⁷⁰

Passando ora ad analizzare la parte istituzionale dell’Accordo, a differenza del modello svizzero, esso contiene disposizioni su interpretazione, applicazione e supervisione, sviluppo dinamico (aggiornamento) e infine meccanismi per la risoluzione delle controversie. Relativamente a questi aspetti istituzionali entra in gioco il cosiddetto “sistema a due pilastri”, elemento caratterizzante del funzionamento dell’Accordo SEE, in base a cui l’amministrazione e la gestione del medesimo è condivisa tra le istituzioni dell’UE e quelle degli Stati SEE-EFTA. Ciò significa che le decisioni importanti sono prese da organi congiunti composti sia da rappresentanti dell’UE che degli Stati SEE-EFTA. Questi organi comuni sono, in dettaglio: il Consiglio SEE (che riunisce i rappresentanti a livello ministeriale), il massimo organo politico che dà l’impulso politico per l’attuazione dell’Accordo e fissa le linee generali d’azione del Comitato misto; il Comitato misto SEE (composto dagli ambasciatori degli Stati SEE-EFTA e dai rappresentanti degli Stati membri dell’Unione e della Commissione Europea), l’organismo responsabile per la gestione quotidiana dell’Accordo. Il Comitato misto si appoggia a sua volta su cinque sottocomitati che svolgono il lavoro di allineamento legislativo: (I) libera circolazione delle merci, (II) libera circolazione dei capitali e dei servizi, (III) libera circolazione delle persone, (IV) politiche orizzontali e di accompagnamento, e (V) questioni giuridiche e istituzionali. Dopodiché vi è il Comitato parlamentare SEE (che riunisce i rappresentanti a livello parlamentare) con il compito di garantire il controllo democratico ed infine il Comitato consultivo SEE (composto dai rappresentanti delle parti sociali) al fine di promuovere il dialogo sociale. In aggiunta, il Segretariato EFTA con sede a Bruxelles gioca un ruolo altrettanto significativo, fornendo supporto nel coordinamento e nella gestione dell’Accordo SEE.

All’interno della struttura a due pilastri, la procedura decisionale varia a seconda delle istituzioni considerate: nel pilastro SEE-EFTA le decisioni sono prese per consenso, a differenza del pilastro UE dove le decisioni relative alla legislazione SEE sono prese a maggioranza.

⁶⁹ Finn Arnesen, Halvard Haukeland Fredriksen, Hans Petter Graver, Ola Mestad, Christoph Vedder, “*Agreement on the European Economic Area. A Commentary*”, 2018, p.3.

⁷⁰ Sieglinde Gstöhl, David Phinnemore “*The Proliferation of Privileged Partnerships between the European Union and its Neighbours*”, Routledge Studies in European Foreign Policy, 2020, p.48.

Il sistema a due pilastri appena descritto entra in gioco, in linea generale, per tutti gli aspetti istituzionali regolati dall'Accordo. Tuttavia, poiché gli Stati SEE-EFTA non sono membri dell'UE e quindi non sono costituzionalmente in grado di accettare decisioni dirette della Commissione europea o della Corte di Giustizia europea, sono stati istituiti organi separati SEE-EFTA, corrispondenti alle citate istituzioni comunitarie, per garantire il monitoraggio dell'attuazione e dell'applicazione del diritto SEE negli Stati SEE-EFTA: l'Autorità di vigilanza EFTA ("*EFTA Surveillance Authority*" – ESA) e la Corte EFTA.⁷¹ Per quello che riguarda, ad esempio, l'aggiornamento dinamico dell'*acquis*, questo è di competenza del Comitato misto SEE, mentre la Commissione europea e l'Autorità di sorveglianza EFTA⁷² vigilano congiuntamente sull'applicazione dell'accordo. Per quello che riguarda infine la competenza giurisdizionale in materia di recepimento, applicazione e interpretazione delle norme dell'Accordo SEE, questa spetta rispettivamente alla Corte EFTA e alla Corte di Giustizia dell'UE.

Per concludere, a più di 25 anni dalla firma, l'Accordo SEE si dimostra particolarmente resiliente⁷³; può infatti considerarsi a tutti gli effetti un esempio di successo ("*success story*") e di cooperazione funzionante tra Paesi.⁷⁴ Tuttavia, i recenti sviluppi all'interno dell'UE hanno creato nuove sfide⁷⁵ all'interno del SEE; è quindi possibile che l'Accordo richieda riforme e adeguamenti per sopravvivere. Il modello SEE ha infatti creato alcuni problemi all'UE dal punto di vista istituzionale: per quello che riguarda, ad esempio, l'interpretazione dell'Accordo, si sono verificati casi in cui la Corte EFTA è giunta a conclusioni diverse rispetto alla Corte di Giustizia relativamente alle stesse tematiche pur avendo lo stesso diritto come riferimento, nuocendo all'omogeneità del mercato interno. Mentre dal punto di vista dell'aggiornamento dinamico, l'UE si è spesso lamentata per il deficit/arretrato nel recepimento dell'*acquis* da parte dei Paesi SEE-EFTA (fenomeno del "*backlog*").

Si tratta di aspetti problematici che in ottica comparativa è bene considerare attentamente nel momento in cui, nel delineare il progetto di Accordo UE-Stati AMS, si prende talvolta spunto da modelli preesistenti.

⁷¹ www.efta.int – EFTA EEA Brochure, Febbraio 2020 (ultima consultazione, 24 Agosto 2020).

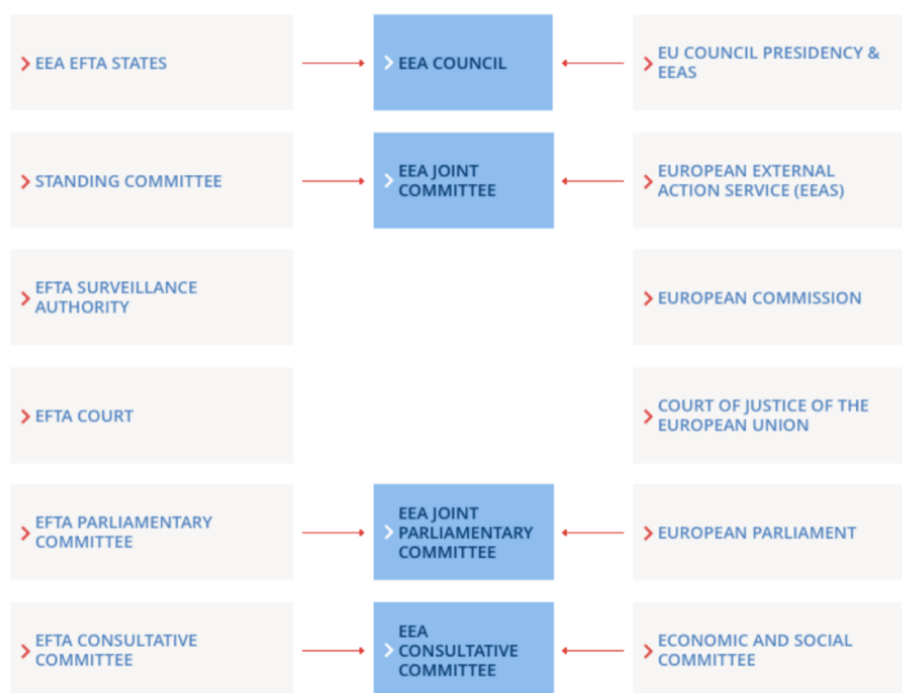
⁷² Accanto ai compiti di vigilanza, le competenze dell'Autorità di sorveglianza riguardano anche la concorrenza, gli aiuti di stato e gli appalti pubblici.

⁷³ Henri Gétaz, Secretary-General EFTA, in occasione del 25esimo anniversario dell'Accordo: "*We went through the financial crisis, up to four reforms of EU Treaties, and the EEA is still in place and working; it takes a lot of work to get this level of cooperation, and also political effort*".

⁷⁴ Dilyana Slavova, President of the "External Relations Section" – European Economic and Social Committee (EESC) – in occasione del 25esimo anniversario della firma dell'Accordo.

⁷⁵ Frommelt, Christian, "*Institutional Challenges in the EEA*", Liechtenstein Institute Analysis, Efta-studies.org, 2019.

Figura 1: La “struttura a due pilastri” dell’Accordo SEE



This diagram illustrates the management of the EEA Agreement. The left pillar shows the EFTA States and their institutions, while the right pillar shows the EU side. The joint EEA bodies are in the middle.

Source: www.efta.int

Le relazioni dell’Unione europea con i Paesi vicini dell’Europa orientale: Ucraina, Moldavia e Georgia

Gli accordi di associazione tra l’UE e i “vicini orientali” (Ucraina, Moldavia e Georgia) sono stati definiti “gli accordi più ambiziosi che l’Unione europea abbia mai offerto a Paesi terzi”⁷⁶ (Van Rompuy, 2013). Rappresentano l’ultima generazione di accordi di associazione conclusi dall’UE in sostituzione dei precedenti accordi di partenariato e cooperazione sottoscritti dalle Comunità europee negli anni ‘90 con la maggior parte degli Stati appartenenti all’ex-Unione Sovietica.

Questi accordi forniscono un significativo miglioramento delle relazioni bilaterali tra l’UE e i Paesi interessati spingendosi oltre la regolamentazione dei classici aspetti economici. Si tratta infatti di accordi trasversali (“*cross-pillar agreements*”) che spaziano dal commercio alla politica estera e di sicurezza, per finire con la cooperazione in materia di giustizia e affari interni. Tuttavia, la complessità degli accordi non è

⁷⁶ European Council, Press Remarks by H. Van Rompuy, President of the European Council, following the EU-Ukraine Summit, Brussels, 25 February 2013, EUCO 48/13.

solo correlata al loro ampio campo di applicazione, ma anche al livello di ambizione che si vuole raggiungere. In particolare, il progetto più ambizioso alla base di questi accordi è l'idea di creare aree di libero scambio ("*Deep and Comprehensive Free Trade Areas*" – DCFTA) con l'obiettivo di portare alla graduale e parziale integrazione di questi Paesi nel mercato interno dell'UE.

Questi accordi hanno quindi un duplice scopo: promuovere la cooperazione politica e l'integrazione economica con l'UE e modernizzare le istituzioni statali e le economie dei Paesi partner (*effetto trasformativo*).⁷⁷ Ciò che è importante sottolineare è che questi obiettivi vengono realizzati senza offrire, di fatto, la possibilità di diventare Stati membri dell'UE, che è ampiamente considerato l'effetto leva più potente a disposizione dell'Unione per promuovere il cambiamento nei Paesi terzi.

Dunque, integrazione e modernizzazione sono le due parole chiave per definire il carattere innovativo di questi accordi. Lo strumento per raggiungere questi obiettivi è "l'esportazione dell'*acquis*", ovvero i Paesi partner devono ravvicinare la loro legislazione a quella dell'UE. Così facendo, gli accordi stessi diventano veicoli per l'esportazione dell'*acquis* comunitario verso Paesi con sistemi politici ed economici e uno stato di diritto più arretrati. Ciò che l'UE si aspetta da questi Stati (che spesso soffrono un divario importante tra aspirazioni e reali capacità) in cambio di una più stretta integrazione, è un impegno serio e costante per diventare realtà stabili con economie di mercato funzionanti.

Questi accordi si basano su un rigoroso approccio legato alla condizionalità. Se ne possono infatti distinguere due diverse forme: da un lato, gli accordi includono diverse disposizioni relative agli impegni dei Paesi associati nei confronti dei valori europei comuni di riferimento (democrazia, stato di diritto e rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali ecc.). Dall'altro lato, la parte sulla DCFTA si basa su un'esplicita condizionalità di "accesso al mercato" per cui l'ingresso ad una parte del mercato interno viene concesso solo se quest'ultima decide, dopo una rigorosa procedura di monitoraggio, che i Paesi interessati abbiano attuato gli impegni di ravvicinamento legislativo. Entrambe le forme di condizionalità contengono alcune caratteristiche rivoluzionarie rispetto ad altri accordi esterni conclusi tra l'UE e Paesi terzi.⁷⁸

In conclusione, gli accordi di associazione con i Paesi partner orientali rappresentano un processo unico nel suo genere che fornisce un nuovo modello di "integrazione in alternativa all'adesione". Questa tipologia di accordi può essere considerata peculiare sotto molti aspetti: anzitutto, perché è stata la prima volta che l'UE ha promosso l'*acquis* come strumento di sviluppo e modernizzazione senza un'offerta parallela di adesione; inoltre, si tratta di Paesi privi di istituzioni nazionali forti e di economie di mercato sviluppate senza dunque la capacità di attuare il corpo ampio e complesso delle norme dell'UE. A tal fine

⁷⁷ "*Transformative effect*" – Katarzyna Wolczuk, Laure Delcour, Rilka Dragneva, Klaudijus Maniokas, Darius Žeruolis, "*The Association Agreements as a Dynamic Framework: Between Modernization and Integration*", EU-STRAT Working Paper No. 06, 2017.

⁷⁸ Guillaume Van der Loo, Peter Van Elsuwege and Roman Petrov, "*The EU-Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Instrument*", EUI Working Papers Law, 2014/09.

sono stati introdotti un quadro istituzionale rafforzato e meccanismi sofisticati per il ravvicinamento legislativo e la risoluzione delle controversie.

Progetti di futura partnership tra Regno Unito e Unione europea dopo la Brexit

Il 23 giugno 2016 i cittadini del Regno Unito hanno votato a favore della decisione di lasciare l'Unione europea. Si è trattato di un evento epocale per l'Unione poiché, per la prima volta dalla sua istituzione, uno Stato membro ha deciso di recedervi. Tuttavia, dal giorno del referendum sulla Brexit sono emerse molte problematiche in merito al futuro rapporto tra Regno Unito e UE.

Il tipo di accordo suggerito dall'UE come modello di riferimento per le future relazioni con il Regno Unito è stato fin da subito un accordo di associazione, come raccomandato nella risoluzione⁷⁹ del Parlamento europeo sulle future relazioni Regno Unito-UE del marzo 2018. La risoluzione propone di utilizzare come base giuridica l'articolo 8 TUE e l'articolo 217 TFUE (unanimità del Consiglio e approvazione del Parlamento europeo); vengono inoltre sottolineati i vantaggi di un quadro flessibile di associazione, ovvero, “vari gradi di cooperazione in un’ampia varietà di settori politici” come desiderato da entrambe le parti.

Il quadro della futura relazione è stato poi ulteriormente definito in una dichiarazione politica⁸⁰ concordata tra l'UE e il Governo di Theresa May nel novembre 2018, e poi rivista nell'ottobre 2019. Essa prevedeva che il quadro istituzionale generale avrebbe assunto la forma di un accordo di associazione. Pur non essendo, il documento, giuridicamente vincolante, tuttavia, ha definito la direzione dei futuri negoziati. Negoziati, lo ricordiamo, iniziati a marzo 2020 una volta che il Regno Unito è ufficialmente uscito dall'UE. Ci sono, infatti, voluti quattro anni per negoziare il testo finale dell'accordo di recesso (“*Withdrawal Agreement*” – WA) entrato in vigore alla mezzanotte (CET) del 31 gennaio 2020. Il Regno Unito ha così lasciato formalmente l'Unione europea ed è diventato a tutti gli effetti un Paese terzo. Ciò ha segnato l'inizio di un periodo transitorio (durato 11 mesi) durante il quale il Paese ha continuato ad applicare il diritto UE e le relazioni commerciali sono rimaste sostanzialmente invariate; l'Unione europea ha di fatto trattato il Regno Unito alla stregua di uno Stato membro, salvo per la partecipazione alle istituzioni e alle strutture di governance comunitarie. Dopo lunghe trattative, i negoziati sono terminati *in extremis* il 24 dicembre 2020 con il raggiungimento di un Accordo Commerciale e di Cooperazione (“*Trade and Cooperation Agreement*” - TCA)⁸¹ volto a definire le condizioni della futura partnership.

In linea generale, le caratteristiche giuridiche dell'Accordo sono le seguenti: a) il TCA non è emanato ai sensi del procedimento di recesso disposto dall'art. 50 TUE; b) si tratta di un trattato internazionale

⁷⁹ European Parliament resolution of 14 March 2018 on the framework of the future EU-UK relationship, P8_TA(2018)0069.

⁸⁰ Political Declaration of 22 November 2018 setting out the framework for the future relationship between the EU and the UK, XT 21095/18.

⁸¹ Trade and Cooperation Agreement (TCA) between the EU and the UK (OJ L 444/14, 31.12.2020).

sottoscritto esclusivamente tra il Regno Unito e l'UE, quindi, un trattato dell'UE "esterno" ai sensi degli articoli 216 e 217 TFUE. Non è dunque concluso, come spesso accade, tra un Paese terzo, l'UE e i suoi Stati membri (*mixity*). Questo aspetto è ulteriormente approfondito in alcune dichiarazioni rilasciate dalle istituzioni UE e dagli Stati membri al momento della firma dell'Accordo in cui viene specificato che per l'UE si tratta di un "accordo di associazione", nonostante il titolo; c) il TCA non intende creare diritti effettivi impugnabili dagli individui in modo diretto dinanzi a corti nazionali (effetto diretto); d) il TCA è un accordo internazionale volto alla creazione di una zona di libero scambio, ed è quindi soggetto alle condizioni generali del WTO, di cui ambo le Parti sono membri; e) non vi è alcun ruolo per la Corte di Giustizia dell'UE.⁸²

Venendo ora al contenuto, sia il Regno Unito che l'UE hanno più volte ribadito l'intenzione che l'accordo finale dovesse riguardare più del semplice commercio di beni e servizi, quindi, un accordo piuttosto vario che includesse anche proprietà intellettuale, appalti pubblici, trasporti, energia, ambiente, sicurezza sociale, pesca, dati, cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, collaborazione sanitaria, partecipazione a programmi dell'UE e aspetti relativi alla sicurezza interna. In particolare, il Regno Unito ha insistito per avere accesso al mercato interno solo per le parti di suo interesse (*cherry-picking approach*): ciò voleva dire, ad esempio, escludere la libera circolazione delle persone, così come la pesca, mentre si sarebbe inclusa la libera circolazione dei capitali e l'accesso ai mercati finanziari. L'UE non si è mostrata ovviamente disposta a scendere a compromessi; questo approccio avrebbe, infatti, minato il principio dell'unicità e dell'omogeneità del mercato interno.

Quanto alla parte istituzionale dell'Accordo, se da un lato il Regno Unito avrebbe voluto accordi separati per ogni settore, l'UE ha rifiutato qualsiasi accordo settoriale sull'esempio della Svizzera⁸³ e ha più volte ribadito di voler sottoscrivere un ampio accordo con tre componenti: un quadro istituzionale/di governance per gestire la relazione e risolvere eventuali controversie, un partenariato economico che copra le disposizioni commerciali ed infine la cooperazione in materia di sicurezza interna ed esterna.⁸⁴

Tuttavia, non tutte le intenzioni dell'UE sono state accettate dalla controparte; se i nodi sulla governance si sono subito risolti dal momento che l'UE è apparsa irremovibile su determinate condizioni, più difficili si sono invece rivelati i negoziati per quanto riguarda il *level playing field* (la parità di condizioni sulla concorrenza) e la pesca, due temi su cui entrambe le Parti mostravano importanti divergenze.

Si è arrivati così a strutturare l'Accordo su tre pilastri principali: un accordo di libero scambio, un partenariato/cooperazione per la sicurezza dei cittadini ed un accordo orizzontale in materia di governance. Il Regno Unito ha accettato un vincolo interno sugli aiuti di stato e un forte meccanismo di

⁸² Si veda <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2021/01/eleven-types-post-brexit-eu-law> (ultimo accesso 10/02/21).

⁸³ Bolet Diane, Continental Breakfast 6: "Is Switzerland a model for the UK-EU relationship?" LSE Brexit, 2018.

⁸⁴ Si veda <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/future-relationship-uk-eu-mandates> (ultimo accesso 9/02/21).

non-regressione, una clausola che dovrebbe garantire standard comuni su lavoro, diritti e parametri ambientali. Uno degli ostacoli più difficili è stata però la pesca, su cui alla fine è stata l'UE ad avere la meglio.

Stando alle dichiarazioni rilasciate dalla Commissione: "l'Accordo copre settori che sono nell'interesse dell'UE, va ben oltre i tradizionali accordi di libero scambio e fornisce una solida base per preservare l'amicizia e la cooperazione. Salvaguarda l'integrità del mercato unico e l'indivisibilità delle quattro libertà (persone, beni, servizi e capitali). Riflette il fatto che il Regno Unito sta uscendo dall'ecosistema dell'UE di regole comuni, meccanismi di supervisione e applicazione e quindi non può più godere dei vantaggi dell'adesione e del mercato unico."⁸⁵

L'Accordo di associazione di San Marino, Andorra e Monaco con l'Unione europea

L'Accordo in corso di definizione tra l'Unione europea e gli Stati AMS rientra, anch'esso, all'interno della categoria degli accordi di associazione come alternativa all'adesione.

Senza ripercorrere in questa sede la storia delle relazioni di San Marino, Andorra e Monaco con l'UE, verranno di seguito descritte brevemente alcune caratteristiche dell'Accordo così come riportate nei documenti istituzionali e accademici esaminati, importanti al fine di contestualizzare la tipologia di accordo in questione nell'ambito dei modelli di integrazione finora analizzati. Sarà poi nel capitolo successivo, "considerazioni finali", che verrà fornito un confronto più dettagliato tra l'Accordo UE-Stati AMS e i modelli associativi precedentemente presentati.

Per iniziare, si tratta di Stati che sebbene siano geograficamente inclusi nel continente europeo, non fanno parte giuridicamente dell'UE. Tuttavia, differentemente da altri Paesi limitrofi, "hanno da sempre occupato una posizione eccezionale nella rete delle relazioni esterne dell'UE"⁸⁶ grazie alla loro vicinanza e al fatto di essere circondati da Stati membri dell'Unione (Italia, Francia, Spagna) con i quali hanno instaurato da subito rapporti di buon vicinato e mutua collaborazione.

Essendosi battuti per la propria indipendenza e autodeterminazione, hanno da sempre rifiutato tutto ciò che potesse privarli della loro sovranità e libertà.⁸⁷ Questa scelta è stata una conseguenza, in primo luogo, delle vicissitudini storiche che ciascuno di questi piccoli Stati ha attraversato, ma è stata anche il risultato della loro dimensione "speciale", fattore determinante per l'esclusione dall'Unione europea.

⁸⁵ EI Commission, Press release, *EU-UK Trade and Cooperation Agreement: protecting European interests, ensuring fair competition, and continued cooperation in areas of mutual interest*, 24 December 2020, Brussels. Disponibile a : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2531.

⁸⁶ Dozsa Daniel, "EU Relations with European Micro-States. Happily Ever After" *European Law Journal*, vol. 14, no. 1, January 2008, p. 93.

⁸⁷ Libertà e sovranità sono due concetti politici importanti da controbilanciare, il che spiega il valore ma soprattutto la complessità dei negoziati in corso con l'UE.

Negli anni però divennero sempre più evidenti i benefici economici che un processo di internazionalizzazione e apertura a livello europeo avrebbe potuto apportare. Dunque, sebbene separatamente, questi Paesi hanno sviluppato relazioni con l'Unione europea ai sensi dell'art. 8 TUE, al fine di regolare aspetti economico-commerciali particolarmente importanti (accordi specifici). Ciò ha portato al fatto che le relazioni UE-Stati AMS siano state più volte descritte come una sorta di "partenariato privilegiato"⁸⁸; tuttavia, il livello di integrazione non è così profondo come quello ad esempio degli Stati SEE-EFTA (come il Liechtenstein) o della Svizzera. Lo stesso Consiglio dell'UE ha definito queste relazioni "estese ma frammentate"⁸⁹, vale a dire che coprono settori importanti quali l'unione doganale, l'unione monetaria, la tassazione dei redditi da risparmio, ma questo non garantisce omogeneità, nel senso che San Marino, Andorra e Monaco sono integrati solo parzialmente nel mercato unico europeo. "C'è dunque una significativa diversificazione da uno Stato all'altro e vi sono notevoli lacune e incongruenze negli accordi che attualmente inquadrano tali relazioni, principalmente in settori quali la cooperazione in ambito finanziario, la libera circolazione delle persone (lavoratori) e dei servizi, ecc."⁹⁰ Quello che si è venuto a creare è dunque un "mosaico di accordi"⁹¹ che in passato ha giovato ad entrambe le parti; tuttavia, questo approccio non è sufficiente per le esigenze attuali di integrazione degli Stati AMS e non si adatta correttamente all'aspirazione stessa dell'Unione di stabilire un insieme coerente di relazioni con i suoi vicini occidentali. Da qui la necessità di integrarsi maggiormente nell'UE.

Con il passare del tempo, infatti, questi Stati si sono sempre più resi conto che non era possibile immaginare un futuro che non fosse in qualche modo legato all'UE in maniera più stabile. L'Unione ha così accolto positivamente la richiesta avanzatagli di elaborare un nuovo progetto di integrazione mirato a superare le differenze e la frammentazione mediante la definizione di un nuovo accordo per regolamentare le future relazioni reciproche. Nel 2011 sono quindi iniziati i negoziati con l'obiettivo di raggiungere una maggiore integrazione.

Nella Comunicazione della Commissione UE al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo ed al Comitato delle Regioni, dal titolo "*I rapporti dell'UE con il Principato di Andorra, il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino: opzioni per una maggiore integrazione nell'UE*"⁹² (2012), sono state subito individuate cinque diverse alternative: (a) mantenere lo status quo; (b) approccio settoriale; (c) stipula di uno o più accordi quadro di associazione; (d) adesione all'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE); e) adesione all'Unione europea.

⁸⁸ Sieglinde Gstöhl, David Phinnemore, *op.cit.*, p.91.

⁸⁹ Council of the EU, 2010, para 8.

⁹⁰ Sieglinde Gstöhl, David Phinnemore, *op.cit.*, p.84-85.

⁹¹ F. Maiani, "Unique, yet archetypal: relations between the European Union and Andorra, Monaco and San Marino", in: S. Gstöhl and D. Phinnemore (eds.) *The Proliferation of Privileged Partnerships between the European Union and its Neighbours*, Routledge, 2019.

⁹² European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions. EU Relations with the Principality of Andorra, the Principality of Monaco and the Republic of San Marino. Options for Closer Integration with the EU*, doc. n. COM(2012) 680 final, 20/11/2012.

Il modello svizzero di “approccio settoriale” è stato subito abbandonato in quanto etichettato dalla Commissione come “esperienza insoddisfacente”⁹³ da non ripetere in altri contesti. Anche la prospettiva dell’adesione fu presto respinta in quanto gli Stati AMS non sono considerati sufficientemente avanzati dal punto di vista amministrativo per essere pronti ad attuare l’*acquis* dell’UE, ma anche perché ciò avrebbe avuto gravi ripercussioni sul funzionamento del sistema di voto dell’Unione. Anche l’opzione SEE è stata infine esclusa poiché, contrariamente agli Stati AMS, l’opportunità del Liechtenstein di aderire fu il risultato della sua storica relazione con la Svizzera. La “formula associativa” resta dunque per questi Paesi l’alternativa di integrazione più vicina ai loro bisogni e ai loro obiettivi perché, come è stato sottolineato anche dal Consiglio nelle conclusioni di dicembre 2014, quegli Stati condividono con l’UE “interessi, valori, frontiere interne ed esterne, un’identità europea comune e solide economie di mercato profondamente integrate nel mercato unico allargato dell’UE”.⁹⁴

Come si è dunque già anticipato, la scelta finale è andata nella direzione di stipulare un unico “Accordo quadro” di associazione per tutti e tre gli Stati, comprendente una parte istituzionale comune nonché singoli “protocolli Paese” che tengano conto degli interessi specifici di ciascun piccolo Stato. Ed è a queste specificità che si deve fare riferimento quando si considerano gli Stati AMS un “caso speciale” di integrazione nel mercato interno europeo.⁹⁵ Trovandosi in una “situazione molto particolare” a causa delle loro peculiari circostanze geografiche e demografiche, potrebbero quindi facilmente ottenere deroghe all’*acquis* (ad esempio nel campo della libera circolazione delle persone) impensabili per altri partner più importanti dell’UE.

I negoziati sono iniziati ufficialmente nel 2015 e da allora non si sono ancora conclusi. Il fatto di condividere la posizione negoziale con altri due Stati con differenti priorità ha sicuramente contribuito a rallentare il processo; inoltre, la pandemia ha reso ancora più incerta la tempistica per la conclusione delle trattative. L’obiettivo tuttavia resta quello di concludere l’Accordo quanto prima, considerate anche le difficoltà incontrate dai piccoli Stati durante l’emergenza sanitaria per il fatto di non appartenere all’UE. Secondo quanto recentemente emerso dalla Commissione Affari Esteri del Parlamento europeo (dicembre 2021), la chiusura del negoziato con San Marino, Andorra e Monaco potrebbe avvenire nel secondo semestre del 2023. C’è dunque la volontà di accelerare i negoziati con l’auspicio di un rinnovato slancio durante la presidenza francese, per arrivare poi alla conclusione sotto quella spagnola.

In conclusione, si tratta di un processo lungo ma sostanziale, che potrebbe aprire la strada a futuri sviluppi nell’allargamento dell’Unione. L’integrazione degli Stati AMS infatti, proprio perché modello associativo differente da quelli precedentemente architettati dall’UE, può servire da banco di prova per altri Stati, un

⁹³ European Commission, 2012, para 5.2.

⁹⁴ Council conclusions on a homogeneous extended single market and EU relations with non-EU Western European countries, para.2, Brussels, 16 Dicembre 2014.

⁹⁵ Sieglinde Gstöhl, David Phinnemore, *op.cit.*, p.85.

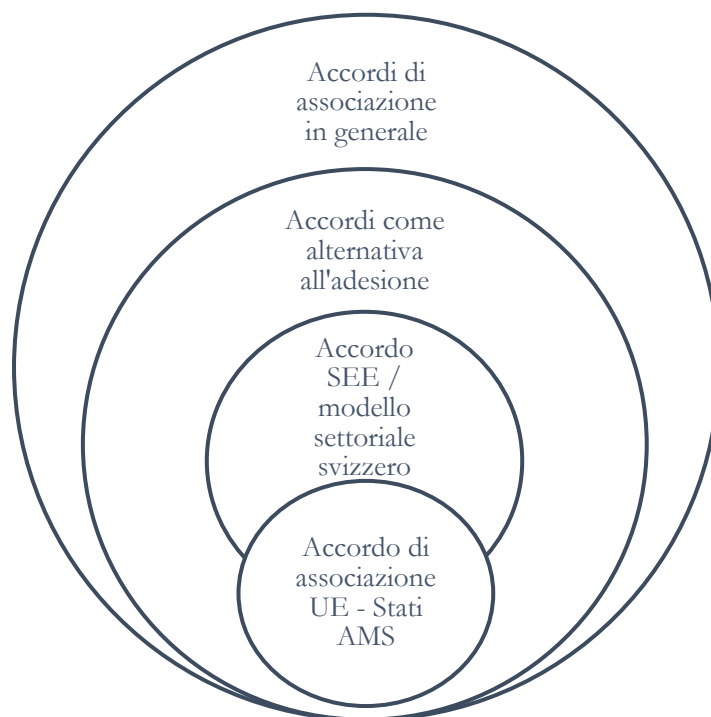
laboratorio dove l'UE può testare questo nuovo modello per gli accordi di associazione a venire, ampliando in questo modo lo spettro delle opzioni di integrazione a disposizione.⁹⁶

⁹⁶ Nicola Forster, Felix Mallin, *"The Association of European Microstates with the EU"*, German Institute for International and Security Affairs, SWP (Stiftung Wissenschaft und Politik) Comments, 2014, p.4.

CONSIDERAZIONI FINALI

Terminata la panoramica dei percorsi di associazione conclusi da Stati terzi con l'Unione europea, verranno ora più approfonditamente analizzati in relazione al processo di integrazione di San Marino, Andorra e Monaco, facendo emergere similitudini e differenze. Nel fare questo, il focus verrà conseguentemente ristretto a quei percorsi di associazione più conformi a quello attualmente intrapreso dagli Stati AMS, ovvero l'associazione come alternativa all'adesione, con un'attenzione particolare rivolta a quei modelli indicati dalla stessa Commissione europea nel 2012 (il modello SEE e il modello svizzero) come possibili scenari per una maggiore integrazione.

L'analisi sarà dunque strutturata nel modo seguente: immaginando un grafico costituito da una serie di cerchi di cui il più interno contenente l'Accordo di associazione in corso di definizione tra l'UE e gli Stati AMS, la lettura avrà inizio dal più esterno di essi riguardante gli accordi di associazione in generale e si andranno a ricercare tutti quegli elementi che, indipendentemente dalla tipologia, accomunano questi accordi; si scenderà poi gradualmente sempre più nello specifico individuando le caratteristiche comuni degli accordi di associazione come alternativa all'adesione, con focus particolare sull'Accordo SEE e il modello settoriale svizzero, per arrivare infine ad estrapolare gli elementi distintivi dell'Accordo UE-Stati AMS.



In via preliminare, è opportuno specificare che tutte le informazioni a disposizione sull'Accordo tra l'UE e gli Stati AMS, essendo quest'ultimo ancora in corso e vincolato da trattative riservate, sono quelle reperite da documenti ufficiali dell'UE, estrapolate da interventi istituzionali di esponenti del Governo sammarinese, ritrovate nelle pertinenti sezioni del sito⁹⁷ del Dipartimento Affari Esteri della Repubblica di San Marino, all'interno di articoli accademici inerenti al tema, negli atti di convegni e seminari⁹⁸ tenutisi nel corso degli anni, nelle relazioni finali degli incontri pubblici dal titolo "*San Marino verso l'Unione europea*" nonché da quanto approfondito nel corso della *Lectio Magistralis* tenuta dal Professor R. Baratta (consulente giuridico nominato dal Governo sammarinese durante i negoziati) ed infine da quanto emerso nel recente incontro "*Accordo di associazione con l'Unione europea. A che punto siamo.*"⁹⁹

Procedendo ora nell'analisi, gli "accordi di associazione in generale" sono posizionati nel cerchio più esterno rispetto all'Accordo UE-Stati AMS, non tanto perché quest'ultimo si discosta dal modello di associazione generalmente definito, quanto poiché seguendo un criterio decrescente (ma non per importanza), gli elementi tipici degli accordi di associazione sono di conseguenza anche i meno caratteristici, che non permettono cioè di distinguerlo da altri precedentemente conclusi. Ci si riferisce, ad esempio, alla base giuridica utilizzata, ovvero l'art. 217 TFEU e l'art. 8 TEU. Analoghe sono anche le componenti principali che generalmente ritroviamo negli accordi: dialogo politico, liberalizzazione del commercio, cooperazione settoriale e una clausola sulla tutela dei diritti umani. Si tratta inoltre di accordi che vengono conclusi quasi tutti in forma "mista", ovvero necessitano di essere ratificati oltre che dal Consiglio e dal Parlamento europeo, anche dai parlamenti nazionali dei singoli Stati.

Al di là di questi tratti distintivi comuni, i vari percorsi si differenziano tra loro, *in primis*, come si è già avuto modo di appurare, per il diverso obiettivo perseguito, sia esso un'associazione propedeutica all'adesione o in alternativa all'adesione, o ancora un'associazione come percorso privilegiato per stabilire relazioni commerciali con Paesi non-europei. Talvolta invece è il clima politico respirato in un determinata epoca storica ad influire sull'andamento delle trattative, così come le caratteristiche politiche, economiche e culturali degli Stati interessati, che possono profondamente condizionare le modalità di integrazione. Anche l'atteggiamento dell'UE è cambiato nel corso del tempo sia come conseguenza dell'evoluzione della stessa integrazione, sia alla luce di ciò che non ha funzionato in accordi precedentemente conclusi (vedi modello svizzero). Ad oggi l'UE sembrerebbe applicare la logica strategica del "dentro o fuori" dettando linee guida difficilmente negoziabili (si veda a tal proposito l'Accordo istituzionale con la Svizzera, o ancora quello del Regno Unito post Brexit). In virtù del suo ruolo di attore internazionale, l'UE giustamente difende i propri interessi nei negoziati con gli Stati terzi

⁹⁷ <https://www.esteri.sm>

⁹⁸ Come ad esempio gli Atti del seminario "*L'integrazione nel Single Market dei Paesi terzi europei: gli stati di ridotte dimensioni*", Centro Congressi Kursaal, San Marino Città RSM, 31 marzo 2017, consultabili dal sito del Dipartimento Affari Esteri della Repubblica di San Marino, sezione - *San Marino e l'Unione europea – Atti e documenti nazionali – Documenti a cura della Direzione Affari Europei.*

⁹⁹ "*Accordo di associazione con l'Unione europea. A che punto siamo*", Associazione Emma Rossi, Sala Montelupo, Domagnano RSM, 11 novembre 2021.

per cui l'accesso al mercato interno è proporzionalmente vincolato al rispetto di determinate condizioni istituzionali (recepimento dell'*acquis*, meccanismi di controllo efficaci). “Questa costruzione, seppur singolare, non va necessariamente intesa come una forma di imperialismo giuridico dell’UE”¹⁰⁰, quanto come un meccanismo di tutela atto a preservare l'autonomia e l'omogeneità del diritto UE.

Scendendo ancor più nel particolare, si esaminerà ora la tipologia di accordi di associazione come alternativa all'adesione, ovvero il modello SEE, il modello settoriale svizzero, l'Accordo di associazione con l'Ucraina e l'Accordo di scambio e cooperazione tra il Regno Unito e l'UE. Analizzandone differenze e punti in comune si opererà, in ultima istanza, un confronto con l'Accordo UE-Stati AMS evidenziandone le particolarità. Nel fare questo, la tabella a seguire riassume le principali caratteristiche di questi accordi sia per quanto riguarda la parte istituzionale sia per quello che riguarda i settori e le politiche coinvolte. Essa è il risultato di un'attenta consultazione del testo e degli allegati di ciascun accordo preso in esame, ad eccezione di quello UE-Stati AMS, tuttora in corso di negoziazione, pertanto non consultabile. Ci si è dunque basati, in quest'ultimo caso, su quanto anticipato dal Professor Baratta durante la *Lectio Magistralis* e su supposizioni derivanti dal confronto con accordi simili.

Le fonti utilizzate per creare la seguente tabella sono quelle riportate nella bibliografia finale.

Tabella 2: Semplificazione del contenuto degli accordi di associazione in alternativa all'adesione

<i>Struttura dell'Accordo</i>	Approccio settoriale svizzero	Accordo SEE	Accordo di associazione UE - Ucraina	EU-UK “Trade and Cooperation Agreement”	Accordo di associazione UE - Stati AMS
Parte Istituzionale					
• Interpretazione / Applicazione	✗ (✓ Accordo sul trasporto aereo; Accordo sulla libera circolazione delle persone)	✓	✓	✓	✓
• Aggiornamento dinamico dell' <i>acquis</i>	✗ (✓ Accordo sul trasporto aereo; Accordi Schengen/Dublino)	✓ (parziale)	✓	✓	✓
• Supervisione	✗	✓	✓	✓	✓

¹⁰⁰ Roberto Baratta, “*Alla ricerca di una relazione speciale con l’UE*”, Atti del seminario “L’integrazione nel Single Market dei Paesi terzi europei: gli stati di ridotte dimensioni”, Centro Congressi Kursaal, San Marino 31 marzo 2017.

	(✓ Accordo sul trasporto aereo)				
Risoluzione delle controversie	✗ (✓ Accordo sul trasporto aereo)	✓	✓	✓ (parziale)	✓
Accesso al mercato interno (quattro libertà)					
Libera circolazione delle merci	✓ (parziale)	✓	✓ (DCFTA)	✓ (parziale)	✓
Libera circolazione dei capitali	✗	✓	✓ (DCFTA)	✗ (limitata)	✓
Libera circolazione delle persone	✓	✓	✓ (DCFTA)	✗	✓
Libera circolazione dei servizi	✓ (parziale)	✓	✓ (DCFTA)	✗ (limitata)	✓
Settori coperti e politiche orizzontali					
Giustizia e affari interni	✗	✗	✓	✗	✗
Schengen	✓	✓	✗	✗	✗
Dublino	✓	✓	✓	✗	✗
Politica estera e di sicurezza comune	✗	✗	✓	✗	✗
Politica della difesa comune	✗	✗	✓	✗	✗
Unione doganale	✗	✗	✗	✗	✓
Politica commerciale	✗	✗	✗	✗	✓
Unione economica e monetaria	✗	✗	✗	✗	✗ (parziale)
Comunicazioni elettroniche, servizi audiovisivi e società dell'informazione	✓	✓	✓	✓	✓
Trasporti	✓	✓	✓	✓	✓
Ricerca e sviluppo	✓	✓	✓	✓ (parziale)	✓ (parziale)
Istruzione e cultura	✓	✓	✓	✗	✓ (parziale)
Pesca	✗	✗	✓	✓	✗

Agricoltura	✓	✗	✓	✗	✓
Fiscalità	✗	✗	✓	✗	✗
Servizi finanziari	✗	✓	✓	✗	✓
Protezione dei dati	✓	✓	✓	✓	✓
Cooperazione finanziaria/trasparenza fiscale	✓	✓	✓	✓	✓
Energia	✗	✓	✓	✓	✓
Sicurezza sociale	✗	✓	✓	✓	✓
Concorrenza	✗	✓	✓	✓	✓
Aiuti di stato	✗	✓	✓	✓	✓
Turismo	✓	✗	✓	✗	✓
Appalti pubblici	✓	✓	✓	✓	✓
Proprietà intellettuale	✓	✓	✓	✓	✓
Statistica	✓	✓	✓	✗	✓
Ambiente	✓	✓	✓	✓	✓
Tutela dei consumatori	✗	✓	✓	✓	✓
Diritto societario	✗	✓	✓	✗	✓
Politiche sociali (salute e sicurezza sul lavoro, diritto del lavoro, parità di trattamento tra uomini e donne)	✗ ✓ (pensioni)	✓	✓	✓	✓

Fonte: elaborazione dell'autore

Confrontando i primi due modelli in questione, ossia il SEE e il modello svizzero, è possibile immediatamente notare quanto differiscano dal punto di vista istituzionale. L'approccio settoriale svizzero è infatti una diretta conseguenza dell'abbandono del progetto di adesione al SEE perché troppo vincolante in termini di cessione di sovranità. Non sono previsti quindi meccanismi di controllo sulla effettiva applicazione, né meccanismi efficaci di risoluzione delle controversie. La natura statica di tali accordi non consente inoltre un adeguamento dinamico all'evoluzione del diritto dell'UE (sebbene questi ultimi vengano periodicamente aggiornati), affidando di fatto la decisione in mano alla Confederazione. Infine si è preferito affidarsi alla "buona fede" (Convenzione di Vienna sui trattati) non considerando le decisioni della Corte di Giustizia vincolanti ai fini di una corretta interpretazione degli accordi.

Nel corso degli anni però, l'UE è riuscita ad imporre linee guida più stringenti per cui, specie negli accordi di più recente conclusione, troviamo importanti novità istituzionali sia per quello che riguarda il ruolo della Commissione e della Corte rispettivamente nella supervisione e risoluzione delle controversie (*Accordo sul trasporto aereo*), ma anche riguardo all'aggiornamento dinamico dell'*acquis* (*Accordo sul trasporto aereo*, *Accordi Schengen/Dublino*) e all'interpretazione degli accordi (*Accordo sul trasporto aereo*, *Accordo sulla libera circolazione delle persone*). Resta comunque il fatto che ciò non è ancora sufficiente per l'Unione che già da diversi anni, come si è visto, spinge per la negoziazione di un nuovo Accordo quadro/istituzionale che possa riassumere in un unico testo gli accordi più rilevanti precedentemente conclusi. Il fatto inoltre che la Svizzera abbia scelto in quali settori integrarsi ("*cherry picking*") è sempre più criticato sia a livello istituzionale europeo che all'interno dei singoli Stati.

Questi problemi di "natura istituzionale" non li ritroviamo invece nell'Accordo SEE, considerato da molti un modello di associazione di successo nonostante non sia comunque esente da difetti. È stata addirittura la stessa Unione europea a prenderlo come riferimento per la revisione del quadro istituzionale UE-Svizzera. L'Accordo SEE si basa, come già sappiamo, sul principio dell'omogeneità ed è per questo retto da un sistema istituzionale "a due pilastri" che vede la collaborazione reciproca tra istituzioni europee da un lato e stati SEE-EFTA dall'altro. Non ci si addentrerà ora in questa sede ad analizzare nei minimi particolari i difetti di questo tipo di struttura istituzionale; ci si limiterà piuttosto a citarli poiché utili a comprendere alcuni dei motivi che hanno portato l'UE a non riproporre questo modello nel caso degli Stati AMS. Per prima cosa, si tratta di un sistema molto difficile da gestire dal punto di vista amministrativo; inoltre presenta problemi importanti sia per quanto concerne l'interpretazione congiunta (spesso discostante) tra Corte EFTA e Corte di Giustizia, sia dal punto di vista dei ritardi nel recepimento dell'*acquis* (fenomeno del *backlog*).

Come dimostrano anche altri accordi di più recente costruzione, come quello con l'Ucraina nel 2012, ci si è ben guardati dal riproporre nuovamente il sistema a due pilastri del SEE, mentre si continua ad insistere sulla corretta applicazione e interpretazione degli accordi, sui meccanismi di supervisione, sulla risoluzione delle controversie regolata dalla Corte di Giustizia (anche se ciò non è previsto nel caso del Regno Unito), o ancora sul recepimento automatico dell'*acquis*, discostandosi in questo modo dal modello svizzero di integrazione.

Seguendo dunque questa linea di azione che sembra essersi oramai consolidata negli anni, anche l'accordo tra l'UE e gli Stati AMS, dal momento che prevede l'accesso al mercato unico europeo, includerà di prassi questi elementi istituzionali. Tuttavia, si discosterà dal SEE in quanto si tratterà molto probabilmente di un sistema istituzionale "ad un unico pilastro"¹⁰¹, senza precedenti, simile per certi aspetti all'Accordo di associazione con l'Ucraina e quindi basato sul recepimento dinamico dell'*acquis* e sull'interpretazione

¹⁰¹ Baur G., "*Andorra, Monaco and San Marino in the EU's Internal Market: the one-pillar system standard*", Blog. EFTA-Studies.org, 2020.

coerente del diritto UE garantita dalla Corte di Giustizia. Si prevede inoltre che il monitoraggio/supervisione del corretto funzionamento dell'Accordo saranno affidati alla Commissione, mentre la risoluzione delle controversie sarà competenza esclusiva della Corte di Giustizia.

Passando ora all'analisi del diverso livello di integrazione nel mercato unico europeo (quattro libertà), il modello settoriale svizzero presuppone un'integrazione parziale con numerose eccezioni se confrontata con quella più ambiziosa prevista dall'Accordo SEE e replicata da quello tra UE e Stati AMS. Anche l'Accordo con l'Ucraina prevede l'accesso alle quattro libertà, consentito grazie alla creazione di una DCFTA (*Deep and Comprehensive Free Trade Area*). Ma c'è anche chi, come il Regno Unito, è uscito dal mercato unico a tutti gli effetti, anche se comunque l'Accordo di scambio e di cooperazione con l'UE prevede il mantenimento di un'integrazione parziale (area di libero scambio) per lo meno per ciò che riguarda la libera circolazione delle merci (mentre per i servizi e i capitali solo in parte).

Proseguendo poi la descrizione dei vari settori coperti dagli accordi, ci si concentrerà solamente sugli aspetti ritenuti più rilevanti. Innanzitutto, dal punto di vista economico, gli Stati SEE così come la Svizzera e l'Ucraina non sono parte dell'Unione doganale, non adottano quindi una politica commerciale comune né fanno parte dell'Unione economica e monetaria. Questo diversifica molto i loro percorsi rispetto alla situazione di San Marino, Monaco e Andorra che invece hanno stabilito un'unione doganale con la Comunità e in virtù della Convenzione monetaria con l'UE hanno adottato l'euro come moneta ufficiale.

Confrontati dunque con altri Paesi, gli Stati AMS hanno, già prima della conclusione dell'Accordo, una relazione con l'UE e conseguentemente un livello di integrazione, per scelta, molto più avanzato di altri, per cui un eventuale allineamento a questi modelli equivarrebbe ad indietreggiare nel processo di integrazione, opzione non auspicabile. Integrazione quindi che è e rimarrà parziale, dal momento che l'adesione è stata scartata come ipotesi dalla stessa UE poiché ciò comporterebbe *in primis* un adeguamento del diritto UE e dell'assetto istituzionale dell'Unione, in quanto le istituzioni comunitarie non sono attualmente idonee, dal punto di vista della rappresentanza democratica, all'adesione di Paesi di così piccole dimensioni. In secondo luogo, la limitata capacità amministrativa di questi Paesi inciderebbe notevolmente sull'attuazione dell'*acquis*.

In linea generale, confrontando i diversi capitoli dell'*acquis* riferiti alle quattro libertà e le cosiddette politiche orizzontali, solamente gli accordi con la Svizzera e, per ovvi motivi, l'Accordo tra UE e Regno Unito, prevedono importanti esclusioni; per il resto, sia il SEE che il DCFTA con l'Ucraina recepiscono la stragrande maggioranza dell'*acquis*. Le uniche eccezioni relativamente al SEE riguardano l'agricoltura, la pesca e la fiscalità (prevista invece per l'Ucraina). Pesca e fiscalità verranno molto probabilmente escluse anche dall'Accordo con gli Stati AMS che al contrario del SEE potrebbe includere l'agricoltura. Tra le aree non coperte dall'Accordo rientrerebbero inoltre la PESC, la difesa comune e le politiche relative allo spazio di libertà, giustizia e sicurezza (tra cui anche l'adesione allo Spazio Schengen).

Quello tra gli Stati AMS e l'UE diverrà dunque un accordo unico nel suo genere, la cui negoziazione incarna perfettamente la ripresa di un percorso che vede gli Stati avvicinarsi sempre più all'Unione (al contrario della Svizzera e del Regno Unito), a dimostrazione che quel desiderio di integrazione iniziato anni fa non si è mai interrotto e continua ancora oggi ad essere vivo e sentito. Il fatto che tuttora molti Stati ambiscano ad entrare a far parte di questa realtà dimostra che i principi fondanti alla base del concetto di Unione europea sono ancora attuali nonostante il difficile momento storico e i passi falsi talvolta compiuti dalla stessa UE. Si tratta di scelte strategiche da incentivare e valorizzare nel momento in cui si costruisce un futuro migliore per l'Europa e per i suoi cittadini.

BIBLIOGRAFIA

- Abdelali Jbili, Klaus Enders, “*The Association Agreement Between Tunisia and the European Union*”, 1996
- Amici M., “*Piccoli Stati*” crescono: strategie di integrazione e accordi di associazione”, Rivista Eurojus, Bruno Nascimbene, Milano, 2015
- Arnesen Finn, Fredriksen Halvard Haukeland, Graver Hans Petter, Mestad Ola, Vedder Christoph, “*Agreement on the European Economic Area. A Commentary*”, 2018
- Baratta R., “*Alla ricerca di una relazione speciale con l’UE*”, Atti del seminario “L’integrazione nel Single Market dei Paesi terzi europei: gli stati di ridotte dimensioni”, Centro Congressi Kursaal, San Marino 31 marzo 2017
- Baratta R., “*Il sistema istituzionale dell’Unione europea*”, CEDAM Scienze giuridiche, 2020
- Baudenbacher C., “*The Judicial Dimension of the European Neighborhood Policy*”, College of Europe, EU Diplomacy Papers 8/2013
- Baudenbacher C., *Handbook of the EEA Law*, 2016
- Baur G., “*Andorra, Monaco and San Marino in the EU’s Internal Market: the one-pillar system standard*”, Blog. EFTA-Studies.org, 2020
- Boillet V., Maiani F., Poltier E., Rietiker D., Wilson B. (eds.) “*L’influence du droit de l’Union européenne et de la Convention européenne des droits de l’homme sur le droit suisse*”, , Programme doctoral romand de droit / collection CUSO 331, Schulthess, 2016
- Bolet Diane, Continental Breakfast 6: “*Is Switzerland a model for the UK-EU relationship?*” LSE Brexit, 2018
- Bonomi Andrea, A. Dutta “*The Relations of Switzerland with EU Member States*”, W. Wurmnest (éd.), European Private International Law and Treaties with Third States – The Case of the European Succession Regulation, 2020
- Buttigieg Eugene, “*Challenges facing Malta as a micro-state in an enlarged EU*”, Bank of Valletta Review, No. 29, Spring 2004
- Campanella Raffaele, “*I Rapporti Ue/America Latina fra desideri e realtà.*” Rivista Di Studi Politici Internazionali, vol. 77, no. 2 (306), 2010
- Cassarino Jean-Pierre, “*The EU-Tunisian Association Agreement and Tunisia's Structural Reform Program*”, Middle East Journal, Vol. 53, No. 1, 1999
- Cellerino Chiara, “*What is wrong with European Neighbourhood Policy? Lessons from art. 8 TEU in approaching its reform*”, Rivista Eurojus, 2015
- Cherubini F., “*I valori dell’Unione Europea nella politica di cooperazione allo sviluppo*”, in Sciso E., Baratta R., Morviducci (a cura di), I valori dell’Unione Europea e l’azione esterna, Giappichelli Editore, Torino, 2016

- Chiaruzzi M., “*Diplomazia e integrazione europea: il caso di San Marino*”, in «Recerc. Revue électronique du Consorci d’Études Catalanes», vol. 9, n. 2 spécial, 2019
- Conconi P., Herghelegiu C., Puccio L., “*EU Trade Agreements: To Mix or not to Mix, That is the Question*”, 2020
- Dipartimento Federale degli Affari Esteri (DFAE), *I principali accordi bilaterali Svizzera-UE*, 2019
- Dipartimento federale degli Affari Esteri (DFAE), *La politica europea della Svizzera*, 2020
- Directorate General for internal policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, Internal market and consumer protection, “*Internal market beyond the EU: EEA and Switzerland*”, briefing paper, 2010
- Dozsa Daniel, “*EU Relations with European Micro-States. Happily Ever After*” European Law Journal, vol. 14, no. 1, 2008
- Edwards, E. Philippart, “*The Euro-Mediterranean Partnership: Fragmentation and Reconstruction*”, European Foreign Affairs Review, 1997
- Eeckhout P., “*External relations of the EU. Legal and Constitutional Foundations*”, Oxford EC Law Library, 2004
- Emerson M. and S. Blockmans, “*100 Ideas for Upgrading the Association Agreements and DCFTAs with Georgia, Moldova and Ukraine*”, CEPS Policy Insights, 2020
- Epiney A., “*How does the European Union Law Influence Swiss Law and Policies?*”, In: Stéphane Nahrath, Frédéric Varone (Hrsg.), *Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy Analysis: a Tribute to Peter Knoepfel*, Bern, 2009
- Fella S., Ferguson D., Webb D., Jozepa I., Ares E., Kennedy S., “*The UK-EU Trade and Cooperation Agreement: summary and implementation*”, House of Commons Library, Briefing paper Number 09106, 30, 2020
- Forster N., Mallin F., “*The Association of European Microstates with the EU*”, German Institute for International and Security Affairs, SWP (Stiftung Wissenschaft und Politik) Comments, 2014
- Friese K., “*Die europäischen Mikrostaaten und ihre Integration in die Europäische Union*”, Duncker & Humblot, Berlin 2011
- Frommelt C., ‘*Brexit and the future of the EEA*’, Institute of International Affairs, Reykjavik, 2019
- Frommelt C., “*Institutional Challenges in the EEA*”, Liechtenstein Institute Analysis, Efta-studies.org, 2019
- Frommelt C., “*The two-pillar structure of the EEA*”, EFTA-studies.org, 2019
- Frommelt, C., “*Practice of the two-pillar structure of the EEA or the struggle for stability*”, Blog, August 2019
- Frommelt, C., “*The institutions of the EEA: benchmark or soon superfluous?*”, 2019
- Gallo D., “*I valori negli accordi di associazione dell’Unione europea*”, In Sciso E., Baratta R., Morviducci (a cura di), *I valori dell’Unione Europea e l’azione esterna*, Giappichelli Editore, Torino, 2016
- Gathii J. T., “*The Cotonou Agreement and economic partnership agreements (EPAs)*”, 2013

- Gattinara G., *Art. 217 TFUE*, Curti Gialdino C. (a cura di), *Codice dell'Unione Europea operativo*, Simone, Napoli, 2012
- Georges B., “*Andorra, Monaco and San Marino in the EU's Internal Market: the one-pillar system standard*”, Blog. EFTA-Studies.org, 2020
- Grin Gilles, “*Suisse – Europe : une perspective historique*”. Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Collection débats et documents, numéro 18, septembre 2020
- Gsthöl S., ‘*Mapping the European Union's neighbourhood relations. The European Economic Area as a “prototype” for the integration of the EU neighbours*’, In S. Gsthöl, “*The European Neighbourhood Policy in a Comparative Perspective. Models, challenges and lessons*”, Routledge 2016
- Gsthöl S., Christian Frommelt, ‘*Back to the Future? Lessons of Differentiated Integration from the EFTA Countries for the UK's Future Relations with the EU*’, 2017
- Gsthöl S., Phinnemore D., “*Déjà-vu? Institutional features of a possible future EU-UK partnership*”, 2019
- Gsthöl S., Phinnemore D., “*The future EU–UK partnership: a historical institutionalist perspective*”, *Journal of European Integration*, 2020
- Gsthöl S., Phinnemore D., “*The Proliferation of Privileged Partnerships between the European Union and its Neighbours*”, *Routledge Studies in European Foreign Policy*, 2020
- Hakura Fadi, ‘*EU-Turkey Customs Union, Prospect for Modernization and Lessons for Brexit*’, 2018
- Halvard Haukeland Fredriksen, “*A 'special relationship' built on a patchwork – How the CJEU sees the EEA EFTA states*”, 2020
- Hanf D., Dengler P., “*Les accords d'association*”, In: J.-V. Louis and M. Dony (eds), *Commentaire Megret: Relations Extérieures*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2005
- Harun Arikan, “*Turkey and the EU: An Awkward Candidate for EU Membership?*”, 2006
- Hatzopoulos V., ‘*Turkish Service Recipients under the EU-Turkey Association Agreement: Demirakan*’, *Common Market Law Review*, 2014
- Hillion C., “*Mixity and coherence in EU external relations: the significance of the ‘duty of cooperation’*”, *CLEER working papers*, 2009
- HM Government, *Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union*, 2016
- Inglis K., “*The Europe Agreements compared in the light of their pre-accession orientation*”, 37 *Common Market L. Rev.* 1173, 2000
- Kalicka-Mikołajczyk Adriana, “*Cooperation between the European Union and European mini-states – possible scenarios for future closer and enhanced integration with the European Union*”, *Sciendo, Wrocław Review of Law, Administration & Economics*, Vol 8:1, 2018
- Koutrakos P., ‘*Interpretation of Mixed Agreements*’, in C. Hillion and P. Koutrakos (Eds.), *Mixed Agreements Revisited*, Oxford: Hart Publishing, 2010

- Latek M., “*EU Association Agreements: common patterns and specific characteristics*”, Library of the European Parliament, 2012
- Leal-Arcas R., “*The European Community and Mixed Agreements*”, European Foreign Affairs Review, 2004
- Magnús Árni Magnússon, *The Engagement of Iceland and Malta with European Integration: Economic Incentives and Political Constraints*, (Ph.D. Dissertation), University of Iceland, faculty of Political Science, April 2011
- Maiani F., “*The ECJ in Swiss case-law: a quantitative/qualitative analysis*”, In Reich A., Micklitz H.-W. (eds.) *The Impact of the European Court of Justice on Neighbouring Countries*, Oxford University Press, 2020
- Maiani F., “*Unique, yet archetypal: relations between the European Union and Andorra, Monaco and San Marino*”, In: Gstöhl, Phinnemore, “*The Proliferation of Privileged Partnerships between the European Union and its Neighbours*”, 2019
- Maiani F., Boillet V “*Relations Suisse - EU : textes choisis*”. Recueil de textes 585, Helbing Lichtenhahn, 2017
- Maresceau M., “*Les accords d'intégration dans les relations de proximité de l'Union Européenne*”, In Blumann C. (a cura di), “*Le frontières de l'Union Européenne*”, Bruylant, Bruxelles, 2013
- Maresceau M., “*Turkey: A Candidate State Destined to Join the Union*”, In: N. Niamh Shuibhne and L. W. Gormley (eds.), *From Single Market to Economic Union. Essays in Honour of John A Usher*, Oxford, Oxford University Press, 2012
- Maresceau M., “*Bilateral Agreements concluded by the European Community*”, Hague Academy of International Law, Recueil des cours 309, 2004
- Maresceau M., “*EU-Switzerland: Quo vadis?*”, Georgia Journal of international and comparative law, V.39, 2012
- Maresceau M., “*La principauté d'Andorre et l'Union européenne: une relation de proximité particulière*”, in B. Brunessen, F. Picod and S. Roland (eds), *L'identité du droit de l'Union européenne*, Mélanges en l'honneur de Claude Blumann, Brussels: Bruylant, 2015
- Maresceau M., “*The relations between the EU and Andorra, San Marino and Monaco*”, in: A. Dashwood and M. Maresceau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008
- Mayhew Alan, “*Negotiations on an association agreement between the European Union and Ukraine*”. Wider Europe Working Paper N.8, 2010
- McGoldrick D., “*International Relations Law of the European Union*”, Longman, 1997
- Millan, S. (2014) “*Les micro-états tiers européens et le droit de l'Union*”, In I. Bosse-Platière and C. Rapoport (eds), *Zes États tiers en droit de l'Union européenne*, Brussels: Bruylant, 3 47 -3 65, 2014
- Naef T. and N. Forster, “*EU-Europäische Mikrostaaten*”, In, A. Hatje and P.-C. Müller-Graff, *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, 2nd ed., Nomos, Baden-Baden, 2020

- Neframi E., “*Mixed Agreements as a source of European Union Law*”, 2012
- Pace R., “*Assessing Malta’s bid to join the EU. The case in favour*”, University of Malta, Reading Discussion Papers in European and International Social Science Research, No: 54 July 1995
- Paneuropa San Marino, *Il Trattato di Cooperazione e di Unione Doganale tra San Marino e l’UE. Storia dei rapporti fra la Repubblica di San Marino e l’Unione Europea*, Il Cerchio, 2007
- Petrov R., Van Elsuwege P., “*What does the Association Agreement mean for Ukraine, the EU and its Member States? A Legal appraisal*”, In Aalt W. Heringa (ed.) *Het eerste raadgevend referendum. Het EU-Oekraïne Associatieakkoord* (Montesquieu Institute, Den Haag, 2016
- Phinnemore D., ‘*Stabilisation and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans?*’, *European Foreign Affairs Review*, 2003
- Phinnemore D., “*Association: Stepping-Stone or Alternative to EU Membership?*”, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1999
- Rapporto finale del Gruppo tecnico per la valutazione di nuove modalità di integrazione con l’Unione Europea*, San Marino, 9 dicembre 2010/1710 d.F.R
- Rennuy N., Van Elsuwege P., “*Integration without membership and the dynamic development of the EU law: United Kingdom v. Council (EEA)*” *CMLRev.*, 2014
- Rosas A., ‘*Mixed Union-Mixed Agreements*’, in M. Koskenniemi (Ed.), *International Law Aspects of the European Union*, The Hague: Kluwer Law International, 1998
- Rosas A., “*Mixity Past, Present and Future: Some Observations*”, In: *EU External Relations Post-Lisbon. The Law and Practice of Facultative Mixity*, Merijn Chamon and Inge Govaere, 2020
- Schefer G., “*Post-Cotonou and the EU-African relationship. A green light for a renewed cooperation?*”, *College of Europe, Bruges Political Research Papers* 77, 2019
- Schimmelfennig F., “*Towards a “Reset” of EU-Swiss Relations?*” In: Kaeding, Michael, Johannes Pollak and Paul Schmidet (Eds.): *The Future of Europe. Views from the Capitals*. Palgrave Macmillan, 2019
- Soussi M., “*La crise Covid-19 en Tunisie: impacts et préoccupations*”, *EuroMesco Spot-on*, 2020
- Soussi M., “*Tunisie-ALECA: Enjeux, Défis et Impératifs*”, *Centre of Mediterranean and International Studies, CEMI bulletin*, 2017
- Switzerland and the European Union*, Senior European Experts, ‘The experts’ briefing, 2020
- Tatham, Allan F., “*Enlargement of the European Union*”, Kluwer Law International BV, 2009
- Tobler C., “*One of Many Challenges after ‘Brexit’: The Institutional Framework of an Alternative Agreement - Lessons from Switzerland and Elsewhere?*”, In *Maastricht journal of European and comparative law*, 2016
- Tobler C., “*Switzerland-EU: Where to with the draft institutional agreement?*” *EFTA-studies.org*, 2020
- Tobler C., Hardenbol J. and Balázs M., “*Internal Market beyond the EU: EEA and Switzerland*”, Briefing Paper. Directorate General for Internal Policies, European Parliament, 2010

- Vahl M., Grolimund N., “*Integration without membership. Switzerland’s bilateral agreements with the European Union*”, CEPS, Brussels, 2006
- Van der Loo G., “*Mapping out the scope and contents of the DCFTAs with Tunisia and Morocco*”, EuroMesco Paper, 2016
- Van der Loo G., Van Elsuwege P., and Petrov R., “*The EU-Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Instrument*”, EUI Working Papers Law, 2014
- Van Elsuwege P., Chamon M., “*The meaning of “association” under EU law – A study on the law and practice of EU association agreements*”. Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs – DG for Internal Policies of the Union, February, 2019
- Van Elsuwege P., Petrov R., “*Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with the Neighbouring Countries of the European Union?*”, European Law Review 36(5), 2011
- Van Elsuwege P., “*Legal Creativity in EU External Relations: The Stabilisation and Association Agreement between the EU and Kosovo*”, European Foreign Affairs Review, 2017
- Vaughne Miller, Dominic Webb & Sylvia de Mars, “*UK-EU relations after Brexit: an Association Agreement?*”, Briefing paper, n°8645, 2019
- Veuthey Alexandre, “*Negotiating privileged partnerships: EU-Switzerland relations and the joined-up approach in practice*”, CEPOB - College of Europe Policy Brief, 2020
- Wessel Ramses A., “*Cross-pillar Mixity: Combining Competences in the Conclusion of EU International Agreements*”, In *Mixed Agreements in EU Law Revisited*, Christophe Hillion, Panos Koutrakos, 2010
- Wolczuk K., Delcour Laure, Dragneva Rilka, Maniokas Klaudijus, Žeruolis Darius, “*The Association Agreements as a Dynamic Framework: Between Modernization and Integration*”, EU-STRAT Working Paper No. 06, 2017

SITOGRAFIA

https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/32a2_it.htm

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/169/lo-spazio-economico-europeo-see-la-svizzera-e-il-nord>

<https://youtu.be/SIlgo24kWqU>

https://www.swissinfo.ch/ita/negoziati-tra-berna-e-bruxelles_accordo-quadro-svizzera-ue--a-che-punto-siamo-/45025726

<https://www.ft.com/content/574ce2e6-c49d-11e8-bc21-54264d1c4647>

<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1163>

<https://www.futurelearn.com/courses/switzerland-europe>

<https://www.americanswiss.org/switzerland-and-the-european-union-balancing-sovereignty-and-close-economic-ties/>

<http://rivista.eurojus.it/la-svizzera-e-laccordo-quadro-istituzionale-alla-luce-dellaccordo-sugli-scambi-commerciali-e-la-cooperazione-tra-ue-e-regno-unito/>

<https://eu-ua.org/en/general-overview-association-agreement>

http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/images/top_stories/140912_eu-ukraine-association-agreement-quick_guide.pdf

<https://www.ilsole24ore.com/art/brexit-von-der-leyen-c-e-strada-accordo-ma-problemi-concorrenza-e-pesca-ADQdib8>

<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/brexit-ecco-laccordo-28774>

<https://www.whitecase.com/publications/alert/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement-announced-christmas-eve-nail-biting-finish>

<https://www.engage.hoganlovells.com/knowledgeservices/news/the-uk-eu-trade-deal-what-you-need-to-know>

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_2531

<https://www.politico.eu/article/10-key-details-uk-eu-brexit-trade-deal/>

<https://www.dentons.com/en/insights/articles/2020/december/31/the-uk-eu-trade-and-cooperation-agreement>

www.efta.int

<https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2021/01/eleven-types-post-brexit-eu-law>

<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/future-relationship-uk-eu-mandates>

<https://www.esteri.sm>

Maria Giacomini (2022) *Gli accordi di associazione dell'Unione europea con gli Stati terzi. Una ricerca comparata*

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>

