



LO SPAZIO ECONOMICO EUROPEO (SEE), LA SVIZZERA E IL NORD

Lo Spazio economico europeo (SEE) è stato istituito nel 1994 allo scopo di estendere le disposizioni applicate dall'Unione europea al proprio mercato interno ai paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA). La Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein sono membri del SEE, mentre la Svizzera fa parte dell'EFTA ma non del SEE. L'UE è inoltre legata ai suoi partner SEE (la Norvegia e l'Islanda) da varie «politiche settentrionali» e forum incentrati sulle aree più settentrionali dell'Europa, in rapida evoluzione, e sulla regione artica nel suo insieme.

BASE GIURIDICA

Per il SEE: articolo 217 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (accordi di associazione)

Per la Svizzera: accordo in materia di assicurazione del 1989, accordi bilaterali I del 1999, accordi bilaterali II del 2004

IL SEE

A. Obiettivi

La finalità dello Spazio economico europeo (SEE) è estendere il mercato interno dell'UE ai paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA) che non intendono aderire all'UE o che non l'hanno ancora fatto. La legislazione dell'UE relativa al mercato interno diventa parte della legislazione dei paesi SEE una volta che questi ultimi accettano di recepirla. L'attuazione e la concreta applicazione sono quindi assoggettate al controllo di appositi organismi EFTA e di un Comitato parlamentare misto.

B. Contesto

Nel 1992 gli allora sette membri dell'EFTA negoziarono un accordo che consentiva loro di partecipare all'ambizioso progetto del mercato interno della Comunità europea, avviato nel 1985 e completato alla fine del 1992. L'accordo relativo allo Spazio economico europeo (SEE) fu sottoscritto il 2 maggio 1992 ed entrò in vigore il 1° gennaio 1994.

Il numero dei membri EFTA/SEE era però destinato a diminuire nel giro di breve tempo: la Svizzera scelse di non ratificare l'accordo a seguito dell'esito negativo di un referendum in materia, mentre l'Austria, la Finlandia e la Svezia aderirono all'Unione europea nel 1995. Rimanevano così nel SEE solo l'Islanda, la Norvegia e il Liechtenstein. I dieci nuovi Stati membri che hanno aderito all'UE il 1° maggio 2004 sono diventati automaticamente anche membri del SEE, così come la Bulgaria e la Romania quando hanno aderito all'Unione nel 2007 e la Croazia nel 2013.

Nel giugno 2009, anche l'Islanda si è candidata ad aderire all'UE come via d'uscita dalla crisi finanziaria globale del 2008. Il Consiglio ha accettato la candidatura dell'Islanda il 17 giugno 2010 e i negoziati sono iniziati nel giugno 2011. Tuttavia, a seguito delle elezioni parlamentari dell'aprile 2013, la nuova coalizione di centro-destra, formata dal Partito dell'indipendenza e dal Partito progressista, ha interrotto i negoziati subito dopo il suo insediamento nel maggio 2013. Successivamente, nel marzo 2015, il governo di coalizione ha comunicato, in una lettera al Consiglio dell'Unione europea, che l'Islanda non doveva essere considerata un paese candidato all'adesione all'UE. Sebbene il governo non avesse ufficialmente ritirato la candidatura, la presidenza del Consiglio dell'Unione europea ha preso atto della lettera, e taluni adeguamenti pratici hanno avuto luogo nell'ambito del Consiglio e della Commissione. Di conseguenza, l'UE non tratta attualmente l'Islanda come paese candidato.

Quando il Regno Unito recederà dall'UE, abbandonerà anche il SEE. Qualora desideri continuare a far parte del mercato interno, potrebbe decidere di aderire nuovamente all'EFTA e diventare membro del SEE attraverso l'EFTA. Tale opzione è tuttavia considerata improbabile perché il Regno Unito dovrebbe in tal caso accettare la legislazione dell'UE e la giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea.

C. Ambito di applicazione del SEE

Il SEE trascende i tradizionali accordi di libero scambio (ALS) in quanto estende l'insieme dei diritti e degli obblighi legati al mercato interno dell'UE ai paesi EFTA (ad eccezione della Svizzera). Il SEE include le quattro libertà del mercato interno (libera circolazione di beni, persone, servizi e capitali) e le relative politiche (concorrenza, trasporti, energia nonché cooperazione economica e monetaria). L'accordo include politiche orizzontali strettamente correlate alle quattro libertà: le politiche in materia di protezione dei consumatori, ambiente, statistica e diritto societario; nonché una serie di politiche di accompagnamento come quelle relative alla ricerca e allo sviluppo tecnologico, che non sono basate sull'acquis dell'UE o su atti giuridicamente vincolanti, ma sono attuate mediante attività di cooperazione.

D. I limiti del SEE

L'accordo SEE non detta disposizioni vincolanti in tutti i settori del mercato interno o in riferimento ad altre politiche previste dai trattati dell'UE. Più specificamente, le sue disposizioni vincolanti non riguardano:

- la politica agricola comune e la politica comune della pesca (sebbene l'accordo contenga disposizioni in materia di scambi commerciali di prodotti agricoli e ittici);
- l'unione doganale;
- la politica commerciale comune;
- la politica estera e di sicurezza comune;
- il settore della giustizia e degli affari interni (anche se tutti i paesi EFTA fanno parte dello spazio Schengen); o
- l'unione economica e monetaria (UEM).

E. Istituzioni e meccanismi del SEE

1. Integrazione della legislazione dell'UE

I nuovi testi riguardanti il mercato interno dell'UE sono esaminati da un comitato misto SEE, composto dai rappresentanti dell'UE e dei tre paesi EFTA/SEE. Si tratta di un organismo che

si riunisce una volta al mese e decide quali normative — e, più in generale, quali atti dell'UE (azioni, programmi, ecc.) — debbano essere integrati nel SEE. Dal punto di vista formale l'integrazione della legislazione avviene mediante aggiunta degli atti interessati agli elenchi di protocolli e allegati dell'accordo SEE. Con tale sistema sono state integrate nell'accordo SEE diverse migliaia di atti. Il Consiglio SEE, composto da rappresentanti del Consiglio dell'UE e dai ministri degli esteri dei paesi EFTA/SEE, si riunisce almeno due volte l'anno per fornire orientamenti politici al comitato misto.

2. Recepimento

Una volta integrati nell'accordo SEE, gli atti dell'UE devono essere recepiti nel diritto nazionale dei paesi EFTA/SEE (ove previsto dalla legislazione nazionale del paese interessato). Il recepimento può avvenire sotto forma di semplice decisione del governo oppure può necessitare dell'approvazione del parlamento. Il recepimento è un esercizio formale e, in tale fase, gli atti possono subire unicamente adattamenti di natura tecnica. È espressamente prevista la partecipazione dei paesi EFTA all'elaborazione degli atti dell'UE.

3. Controllo

Una volta estesa la normativa applicabile al mercato interno ai paesi EFTA/SEE, il recepimento e la concreta applicazione sono assoggettati al controllo dell'autorità di vigilanza dell'EFTA e della Corte EFTA. L'autorità di vigilanza dell'EFTA gestisce un quadro di valutazione del mercato interno che monitora l'attuazione della normativa nei paesi SEE.

4. Ruolo dei parlamenti

Sia il Parlamento europeo che i parlamenti nazionali dei paesi EFTA/SEE sono strettamente coinvolti nel controllo relativo all'accordo SEE. L'articolo 95 dell'accordo istituisce il comitato parlamentare misto (CPM) SEE, che si riunisce due volte l'anno. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali SEE ospitano tale comitato secondo un sistema di rotazione; alla presidenza del comitato si avvicendano annualmente un deputato al Parlamento europeo e un parlamentare di un paese SEE. Ciascuna delegazione è composta da 12 membri. I parlamentari dell'Assemblea federale svizzera assistono alle riunioni in qualità di osservatori. Tutta la legislazione dell'UE che si applica al SEE è soggetta al controllo del CPM SEE, i cui membri hanno il diritto di rivolgere interrogazioni orali e scritte ai rappresentanti del consiglio SEE e del comitato misto SEE nonché di esprimere i loro punti di vista attraverso relazioni o risoluzioni. La stessa procedura si applica al controllo sull'attuazione delle disposizioni di legge.

LA SVIZZERA

In qualità di membro dell'EFTA, la Svizzera ha partecipato ai negoziati per l'accordo SEE e ha firmato l'accordo il 2 maggio 1992. Subito dopo, il governo svizzero ha presentato una domanda di adesione all'Unione europea il 22 maggio 1992. Tuttavia, dopo il referendum del 6 dicembre 1992 che ha portato a un voto contrario alla partecipazione al SEE, il Consiglio federale svizzero non ha più perseguito l'adesione del paese all'UE e al SEE. Da allora, la Svizzera ha sviluppato le proprie relazioni con l'UE attraverso accordi bilaterali, al fine di salvaguardare la sua integrazione economica con l'UE. Le relazioni bilaterali sono state messe a dura prova a seguito dell'iniziativa anti-immigrazione lanciata nel febbraio 2014 e il cui esito ha messo in discussione i principi della libera circolazione e del mercato unico su cui si fondano tali relazioni. Il 16 dicembre 2016 il Parlamento svizzero ha adottato la legge sugli stranieri attuando il risultato del referendum del 2014 in modo da limitarne gli effetti e spianando in tal modo la strada per l'inizio della normalizzazione delle relazioni tra l'UE e la Svizzera. La legge attribuisce priorità ai cittadini svizzeri in materia di assunzione nei settori con tassi di disoccupazione sopra

la media. L'UE ha ritenuto che le modifiche alle legge sugli stranieri rappresentassero un passo nella giusta direzione e che tale legge potesse ora essere applicata in modo da non limitare i diritti dei cittadini dell'UE nel quadro della libera circolazione delle persone.

A seguito della riunione del presidente svizzero, Doris Leuthard, e del presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, svoltasi il 6 aprile 2017 a Bruxelles, si è sviluppata una dinamica positiva e sono ripresi i lavori su una serie di questioni in corso. Alcuni accordi bilaterali, tra cui l'accordo sul reciproco riconoscimento, sono stati aggiornati. Nel novembre 2017, l'Unione europea e la Svizzera hanno firmato un nuovo accordo per collegare i loro sistemi di scambio delle emissioni (ETS) e la Svizzera ha avviato la procedura interna per un nuovo contributo finanziario svizzero volto a ridurre le disparità economiche e sociali in alcuni Stati membri. Alla fine del 2017, la Commissione ha adottato la decisione di esecuzione (UE) 2017/2441 che riconosce le sedi di negoziazione in Svizzera come ammissibili ai fini del rispetto dell'obbligo di negoziazione per le azioni di cui alla nuova direttiva relativa ai mercati degli strumenti finanziari (MiFID II) e al regolamento (MiFIR), entrati in vigore il 3 gennaio 2018. Tuttavia, l'equivalenza finanziaria è stata concessa solo per un anno e il suo rinnovo dipenderà dai progressi compiuti nei negoziati sugli accordi istituzionali. Sebbene tale decisione abbia messo a dura prova i rapporti tra l'UE e la Svizzera, potrebbe anche aver fornito un nuovo slancio (che era da tempo necessario) ai negoziati istituzionali, avviati nella primavera del 2014. L'Unione europea e la Svizzera hanno firmato oltre 120 accordi bilaterali, compreso un accordo di libero scambio nel 1972 e due grandi serie di accordi bilaterali settoriali che hanno allineato una gran parte del diritto elvetico con quello dell'Unione europea al momento della firma. Il primo pacchetto di accordi settoriali (noto come Bilaterali I) è stato sottoscritto nel 1999 ed è entrato in vigore nel 2002. Questi sette accordi riguardano i temi della libertà di circolazione e della reciproca apertura del mercato^[1]. Un ulteriore pacchetto di accordi settoriali (Bilaterali II) è stato firmato nel 2004 ed è entrato in vigore gradualmente nel periodo 2005-2009. Questi accordi sono fondamentalmente collegati al rafforzamento della cooperazione economica e all'allargamento della cooperazione in materia di asilo e libertà di circolazione all'interno dei confini di Schengen^[2].

Mentre gli accordi hanno intensificato i rapporti economici, hanno anche creato una rete complessa e talvolta incoerente di obblighi, che non sono facili da sostenere. Gli accordi bilaterali sono regolarmente aggiornati. A differenza dell'accordo SEE, la natura degli accordi bilaterali con la Svizzera è statica, dato che non esistono meccanismi idonei ad adeguare gli accordi all'evoluzione normativa dell'UE, né sono previsti disposizioni di sorveglianza o efficaci meccanismi di risoluzione delle controversie. Per risolvere tali problemi, il 22 maggio 2014 sono stati avviati negoziati UE-Svizzera per un accordo quadro istituzionale. I negoziati sono volti a risolvere i problemi derivanti dalla natura in continua evoluzione dell'acquis dell'UE relativo al mercato interno e ad introdurre un meccanismo di risoluzione delle controversie nella rete dell'attuale trattato bilaterale. I negoziati sul quadro istituzionale sono fondamentali perché il Consiglio dell'UE è deciso a non permettere alla Svizzera qualsiasi ulteriore accesso al mercato unico (ad esempio per quanto riguarda l'elettricità) senza questo accordo quadro e anche perché il suddetto rinnovo dell'equivalenza finanziaria a norma della MiFID II e del MiFIR dipenderà dai progressi nei negoziati.

[1]I sette accordi riguardano la libera circolazione delle persone, il trasporto aereo, il trasporto terrestre, il commercio di prodotti agricoli, gli ostacoli tecnici al commercio, gli appalti pubblici e la cooperazione nella ricerca.

[2]Tali accordi riguardano la partecipazione della Svizzera a Schengen e a Dublino, gli accordi sui risparmi fiscali, i prodotti agricoli trasformati, le statistiche e la lotta contro la frode, la partecipazione al programma MEDIA dell'Unione Europea e all'Agenzia europea per l'ambiente, e i contributi finanziari svizzeri alla coesione economica e sociale nei nuovi Stati membri dell'UE.

POLITICHE SETTENTRIONALI

L'UE partecipa attivamente a una serie di politiche e forum incentrati sulle aree più settentrionali dell'Europa, in rapida evoluzione, e sulla regione artica nel suo insieme, contribuendo in particolare alle seguenti azioni:

- la «dimensione settentrionale», che dal 2007 funge da politica comune per UE, Russia, Norvegia e Islanda; si tratta di una politica che integra il dialogo UE-Russia e ha portato a efficaci partenariati di cooperazione settoriali nelle regioni del Baltico e di Barents; la dimensione settentrionale include un organo parlamentare — il forum parlamentare della dimensione settentrionale — di cui il Parlamento europeo è membro fondatore;
- il Consiglio degli Stati del Mar Baltico (CBSS), lanciato nel 1992 dall'UE e dagli Stati rivieraschi dopo la caduta dell'URSS; tutti i paesi membri del CBSS partecipano alla Conferenza parlamentare del Mar Baltico (BSPC), di cui anche il Parlamento europeo è membro;
- la cooperazione con la regione di Barents, che riunisce le regioni settentrionali di Finlandia, Norvegia, Svezia e le regioni nordoccidentali della Russia; È condotta attraverso il Consiglio regionale di Barents (substatale), il Consiglio euroartico di Barents (interstatale, di cui l'UE è membro), e una conferenza parlamentare (di cui il Parlamento europeo è membro);
- gli affari dell'Artico circumpolare: la politica artica dell'UE si basa su comunicazioni della Commissione e del SEAE (2008, 2012 e 2016), su conclusioni del Consiglio (2009, 2014 e 2016) nonché su risoluzioni del Parlamento europeo (2011 e 2014). Una nuova risoluzione del Parlamento europeo su «una politica integrata dell'Unione europea per l'Artide» è stata approvata il 16 marzo 2017. Nel 2013, il Consiglio artico ha concesso all'UE il diritto di assistere alle sue riunioni, ma non ha ancora deciso in merito alla richiesta dell'Unione di ottenere lo status formale di osservatore. Il Parlamento europeo è un membro della Conferenza dei parlamentari della regione artica;
- la partecipazione del Parlamento europeo alle sessioni annuali del Consiglio nordico, cui è regolarmente invitato. Inoltre, le delegazioni del Parlamento europeo e del Consiglio nordico occidentale (costituito da parlamentari provenienti da isole Fær Øer, Groenlandia e Islanda) si incontrano una volta l'anno.

Krzysztof Bartczak / Fernando Garcés de los Fayos
10/2018