

Spazio economico europeo

La cronistoria e i protagonisti

L'art. 310 (ex articolo 238) del Trattato istitutivo della Comunità europea (CE) (v. Trattati di Roma) prevede che l'Unione europea (UE) possa «concludere con uno o più Stati od organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni comuni e da procedure particolari».

In tale quadro, uno degli ambiti d'azione che in maniera ricorrente ha visto impegnati gli Stati della UE è risultato quello dei rapporti e delle forme di collaborazione con l'altra area di libero scambio europea, ovvero la European free trade area (EFTA) (v. Associazione europea di libero scambio). L'EFTA era stata fondata, con la firma della Convenzione (v. anche Convenzioni) di Stoccolma nel 1960, da 7 paesi – Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia, Svizzera e Regno Unito, cui si è aggiunta nel 1961 la Finlandia – che non avevano condiviso il progetto di costituzione della Comunità economica europea (CEE), perché caratterizzato da un'eccessiva spinta verso l'integrazione e da una connotazione di carattere maggiormente sopranazionale (v. Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della).

Nel corso del primo decennio di vita parallela delle due aree commerciali, le iniziative reciproche non ebbero un carattere sistemico e organico: nel 1973, infatti, con l'adesione di due Stati membri dell'EFTA (Regno Unito e Danimarca) all'allora Comunità economica europea, furono negoziati solamente accordi bilaterali di libero scambio tra quest'ultima e ogni singolo membro dell'EFTA. Tale approccio si andò modificando nel corso del decennio successivo, quando, con la Dichiarazione comune di Lussemburgo (1984), i ministri degli Stati membri della CEE, dell'EFTA e la Commissione europea approfondirono i rapporti di collaborazione tra le due organizzazioni,

sottolineando, per la prima volta, la necessità di istituire tra le due entità uno Spazio economico europeo (SEE), finalizzato alla creazione di un mercato unico di circa 380 milioni di abitanti e alla progressiva estensione di diverse politiche comunitarie ai paesi dell'EFTA.

Le negoziazioni ufficiali per la creazione del SEE ebbero inizio, su iniziativa di Jacques Delors, nel 1989 e l'Accordo fu firmato a Porto nel maggio 1992 tra i 12 Stati membri della Comunità europea (CE) e gli allora 6 Stati membri dell'EFTA: Austria, Finlandia, Islanda, Norvegia, Svizzera e Svezia (il Portogallo nel 1985 aveva lasciato l'EFTA per aderire alla CEE). A seguito dell'esito negativo di un referendum tenutosi nel dicembre 1992, la Svizzera non ratificò l'Accordo. Quest'ultimo entrava pertanto in vigore, all'inizio del 1994, in 17 paesi.

Nel 1995 tre paesi facenti parte dell'EFTA e del SEE (Austria, Finlandia e Svezia) diventavano Stati membri dell'Unione europea, mentre nel maggio 1995 il Liechtenstein entrava a far parte del SEE. In tale data l'Accordo risultava quindi applicabile ai 15 Stati membri dell'UE e a tre Stati EFTA, ma non alla Svizzera, che continuava tuttavia a far parte dell'EFTA.

Dal 1° maggio 2004, con l'Allargamento dell'Unione europea, il SEE è stato esteso ai dieci nuovi membri dell'Europa centro orientale, mentre i rapporti tra Svizzera e UE sono disciplinati da un accordo bilaterale. Il SEE comprende quindi 28 Stati e una popolazione di circa 455 milioni di consumatori, che lo rendono il mercato più esteso del mondo (v. EFTA, 2005).

I tre Stati EFTA-SEE (Liechtenstein, Islanda e Norvegia) hanno una popolazione complessiva di meno di 5 milioni di abitanti e una forte integrazione commerciale con i paesi UE, visto che circa tre quarti del valore dei loro scambi avviene con la UE.

Le istituzioni

Il quadro delle istituzioni responsabili della gestione del SEE è rappresentato in figura 1.

Il Consiglio SEE ha la funzione primaria di definire le linee politiche dell'Accordo e di guidarne l'attuazione e lo sviluppo. Il Consiglio si riunisce due volte all'anno ed è composto dai ministri degli Esteri dei paesi EFTA-SEE, dalla presidenza di turno e da quella entrante della UE (v. Presidenza dell'Unione europea) e dall'Alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune della UE.

Figura 1. I pilastri della struttura istituzionale del SEE

Islanda Liechtenstein Norvegia
Consiglio SEE Ministri dell'UE e degli Stati EFTA-SEE
Consiglio UE

Commissione permanente EFTA
Segretariato EFTA
Corte EFTA
Commissione europea Servizi della Commissione
Commissione mista SEE Funzionari Commissione europea e paesi EFTA-SEE
Comitato consultivo SEE
Comitato economico e sociale
Comitato consultivo SEE

Commissione membri dei parlamenti paesi EFTA
Segretariato EFTA
Parlamento europeo
Commissione parlamentare mista SEE
Corte di giustizia europea
Autorità di vigilanza EFTA

Fonte: Elaborazioni da EFTA, 2005.

La responsabilità formale di integrare la legislazione UE all'interno del protocollo dell'Accordo SEE spetta alla Commissione mista SEE, di cui fanno parte funzionari della UE e dell'EFTA. Una Commissione permanente EFTA si riunisce alla vigilia delle riunioni della Commissione mista per discuterne i contenuti. Della Commissione permanente fanno parte gli ambasciatori di Liechtenstein, Norvegia e Islanda presso l'Unione europea e gli osservatori della Svizzera e dell'Autorità di vigilanza EFTA. Dalla nascita del SEE circa 5000 atti legali sono stati integrati da parte della Commissione mista nell'Accordo SEE.

Il lavoro dettagliato di preparazione delle decisioni e delle proposte da sottoporre alla Commissione è svolto da cinque sottocommissioni (Libera circolazione delle merci; Libera circolazione dei servizi e libera circolazione delle merci; Libera circolazione delle persone; politiche orizzontali e di accompagnamento; affari istituzionali) che si riuniscono all'incirca una volta al mese.

Il controllo pratico dell'attuazione dell'accordo compete alla Commissione europea, da un lato, e all'Autorità di vigilanza EFTA, dall'altro. Il controllo giurisdizionale compete alla Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia dell'Unione europea) e alla Corte EFTA.

Il controllo democratico avviene mediante una Commissione

parlamentare mista, formata da 12 membri del Parlamento europeo e da 12 membri dei parlamenti dei paesi EFTA, che dialoga con il Consiglio SEE e la Commissione mista e può redigere relazioni e presentare risoluzioni formali su questioni relative al SEE.

È, inoltre, presente un Comitato consultivo in rappresentanza dei lavoratori e delle altre forze sociali dei 28 paesi del SEE. Il Comitato consultivo è finalizzato a rafforzare le relazioni tra le rappresentanze sociali di entrambi i versanti del SEE, ad accrescere la consapevolezza riguardo agli aspetti sociali ed economici dell'Accordo e a contribuire alle decisioni degli altri organi del SEE.

Un altro aspetto importante del quadro decisionale è rappresentato dalla possibilità per esperti e rappresentanti dei paesi EFTA-SEE di partecipare ai lavori preparatori dei servizi della Commissione europea, al fine di poter influenzare la formazione del quadro normativo sin dai suoi primi passi.

Obiettivi e contenuti: le quattro libertà fondamentali

Lo scopo principale del SEE è l'allargamento del mercato unico comunitario ai paesi dell'EFTA. Principio guida di tale approccio è quello dell'"omogeneità", ovvero la necessità che lo spazio economico possa garantire le stesse regole e lo stesso ambiente competitivo a tutti gli operatori. Il nucleo dell'Accordo consiste nell'estensione delle quattro libertà del mercato unico a tutta l'area SEE: libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone, e nella regolamentazione comune della Politica europea di concorrenza, degli Aiuti di Stato e degli Appalti pubblici. Significative forme di collaborazione sono state inoltre intraprese in numerose politiche quali la Politica della ricerca scientifica e tecnologica, la Politica dell'istruzione, la Politica culturale europea, la politica dei consumatori, la Politica ambientale, la Politica

industriale e la Politica del turismo, la Politica della salute pubblica e la Politica sociale.

Rispetto al mercato unico UE (v. Mercato unico europeo), tuttavia, il SEE esclude in via di principio i prodotti agricoli e quelli ittici; non comprende l'imposizione indiretta (IVA e accise) e non prevede alcuna politica economica esterna (Tariffa esterna comune, misure antidumping, ecc.). Ne risulta che il SEE non costituisce un mercato completamente senza frontiere, né un'autentica Unione doganale. La portata dell'Accordo è comunque estesa, visto che più dell'80% della normativa UE risulta applicabile nell'intera area SEE, come lo sarà la maggior parte della futura normativa relativa al mercato unico.

Dal punto di vista della libera circolazione delle merci, l'abolizione dei dazi doganali sui prodotti industriali all'interno dell'attuale area SEE risale già al 1972. L'Accordo SEE ha perseguito quindi l'estensione della libertà di movimento rispetto agli ostacoli posti dalle restrizioni quantitative e dalle cosiddette misure di effetto equivalente. La sottocommissione sulla libera circolazione delle merci, in particolare, lavora al progressivo smantellamento delle barriere tecniche e non tariffarie (v. Tariffa doganale) e all'Armonizzazione dei requisiti dei prodotti (standard, controlli veterinari, questioni fito-sanitarie) non solo all'interno del SEE, ma anche in relazione a paesi terzi. In questo ambito sono stati raggiunti accordi per favorire lo scambio anche di taluni prodotti agricoli e ittici.

Dal punto di vista della circolazione dei servizi, in tutto il SEE vige la Libertà di stabilimento sia per i servizi commerciali, sia per i servizi professionali. Ad esempio, all'interno del SEE, come all'interno dell'UE, vige la libertà di svolgere attività bancarie, di assicurazione, di investimento e altri servizi finanziari, sulla base di una licenza unica e di un controllo nel paese d'origine. Importanti sono inoltre risultati i processi di progressiva

apertura alla concorrenza di alcuni servizi di interesse economico generale (telecomunicazioni, energia, servizi postali, ferrovie, ecc.), che hanno proceduto parallelamente nell'UE e nel SEE, attraverso l'incorporazione nell'Accordo delle misure adottate a livello UE.

In termini di libera circolazione delle persone, l'Accordo originario ha previsto che i cittadini degli Stati SEE abbiano il diritto di cercare e prendere un lavoro in ognuno degli altri Stati membri. La sottocommissione III sulla libera circolazione delle persone si occupa inoltre costantemente di altri aspetti inerenti l'abbattimento delle barriere interne al mercato del lavoro, quali il mutuo riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche professionali, l'integrazione della normativa UE sulla sicurezza sociale, la diffusione delle informazioni sulla legislazione sociale e la tassazione, l'educazione e la sanità, le opportunità di formazione e il costo della vita. Tutti e tre gli Stati EFTA-SEE hanno inoltre liberalizzato l'accesso dei lavoratori dei nuovi 10 paesi membri sin dal 2004, senza l'adozione di periodi transitori.

Le politiche orizzontali e d'accompagnamento

Accanto al nucleo centrale rappresentato dalle quattro libertà fondamentali, gli ambiti di collaborazione all'interno del SEE si sono progressivamente estesi ad altre importanti azioni orizzontali di supporto e sostegno al progetto centrale del mercato unico.

In primo luogo, come previsto nell'accordo sulla creazione dello Spazio economico europeo, gli Stati dell'EFTA (a eccezione della Svizzera) partecipano a un'ampia gamma di politiche comunitarie delle rubriche 3, 4 e 5 delle prospettive finanziarie, in cambio di un contributo finanziario agli stanziamenti operativi, calcolato mediante applicazione di un "fattore di proporzionalità" commisurato al prodotto interno lordo dello Stato dell'EFTA interessato. I contributi finanziari in oggetto sono formalmente iscritti in

bilancio; ogni linea di bilancio relativa ad attività alle quali parteciperanno gli Stati EFTA comporta infatti la menzione "per informazione" della partecipazione EFTA, mentre la tabella riepilogativa contenente l'elenco delle linee di bilancio interessate e l'importo della partecipazione EFTA per ciascuna di esse è pubblicata come allegato al bilancio comunitario (v. Bilancio dell'Unione europea). La politica di ricerca e sviluppo finanziata all'interno del sesto programma quadro rappresenta di gran lunga il principale programma UE (v. Programmi comunitari) a cui partecipano i paesi EFTA-SEE: nel 2004, ad esempio, a essa è stato destinato circa il 73,5% dei contributi degli Stati EFTA-SEE al bilancio europeo (per un ammontare di circa 110 milioni di euro); altre quote importanti vanno al settore educazione, formazione e gioventù (12,9%), attraverso la partecipazione a programmi come "Socrates" (v. Programma Socrates), "Leonardo da Vinci" ed "ERASMUS-Mundus" (v. Programma europeo per la mobilità degli studenti universitari); al settore imprese e turismo (2%), attraverso principalmente il programma pluriennale per le imprese e l'imprenditorialità; a quello dell'audiovisivo (1,6%).

Una seconda rilevante modalità di cooperazione è costituita dalla partecipazione dei paesi EFTA-SEE alle agenzie e agli organismi di controllo e indirizzo settoriale istituiti all'interno della UE, come già avvenuto per l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro o per quella sulla sicurezza aerea o per il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie. In altri settori, la forma di interazione tra i due versanti del SEE è rappresentata principalmente dallo scambio di informazioni, dalla individuazione di buone pratiche, e dallo sviluppo di iniziative comuni in termini di progetti pilota e di formazione di esperti. Importanti esperienze di questo tipo si sono avute, ad esempio, nel settore della protezione civile.

Infine, sin dal 1994 uno specifico "meccanismo di

finanziamento" alimentato dai paesi EFTA-SEE destina risorse a favore dello sviluppo economico e sociale dei paesi più poveri della UE, a testimonianza della natura non esclusivamente commerciale dell'Accordo. Nel periodo 1999-2003 il meccanismo ha destinato circa 120 milioni di euro a progetti in Grecia, Irlanda, Irlanda del Nord, Portogallo e Spagna nel campo dell'ambiente, dei trasporti e dell'educazione e formazione. Questi fondi sono stati notevolmente ampliati con l'Allargamento del SEE: nel periodo 2004-2009, infatti, il totale dei fondi messi a disposizione dei 10 nuovi Stati membri e di Grecia, Portogallo e Spagna ammontava a circa 1170 milioni di euro, con un incremento di dieci volte rispetto al periodo precedente. I meccanismi di finanziamento prevedono che gli Stati beneficiari siano i responsabili della definizione, dello sviluppo e dell'attuazione dei progetti, nell'ambito di un quadro di programmazione e di gestione amministrativa concordato con gli Stati finanziatori.

Andrea Zatti (2009)