



Gli accordi bilaterali III: continuità ed innovazione nelle relazioni UE – Svizzera*

DI CECILIA SANNA**

SOMMARIO: 1. Evoluzione e peculiarità delle relazioni Svizzera–UE. – 2. Gli accordi bilaterali III: la struttura del pacchetto, base giuridica degli accordi, la procedura di ratifica. – 3. Gli elementi istituzionali negli accordi concernenti settori relativi al mercato interno. – 4. Conclusioni.

1. Evoluzione storica e peculiarità delle relazioni Svizzera – UE.

La Svizzera non è membro dell'Unione europea (UE) ma intrattiene con quest'ultima intense relazioni economiche, politiche e culturali. Tali rapporti si distinguono per l'intensità e per le tecniche giuridiche utilizzate, rappresentando nel quadro delle relazioni che l'UE intrattiene con i paesi terzi, un modello d'integrazione differenziata *sui generis*¹.

L'originalità di queste relazioni muove dalla necessità per la Svizzera di garantire, perlomeno, in ambiti selezionati, un accesso al mercato comune e allo stesso tempo di salvaguardare la propria sovranità e gli strumenti di democrazia diretta presenti nel proprio sistema di governo. L'equilibrio tra questi obiettivi di fronte alle varie fasi del processo d'integrazione comunitaria è stato garantito di volta in volta attraverso l'adeguamento autonomo del diritto svizzero al diritto UE e con la conclusione di accordi bilaterali settoriali.

L'adeguamento autonomo del diritto svizzero al diritto UE è uno strumento attuato in maniera volontaria e unilaterale dal governo federale a seguito del rifiuto da parte del popolo e dei cantoni di aderire allo Spazio economico europeo (SEE), il 6 dicembre 1992. La tecnica consiste in un esame pressoché sistematico di compatibilità dei disegni legislativi con il diritto UE e, laddove venga ravvisata l'opportunità, il legislativo provvede ad un adeguamento delle norme interne; il meccanismo viene applicato in modo selettivo e soggiace prevalentemente a

* Lo scritto riproduce, con alcune modifiche e integrazioni, la relazione tenuta al Convegno UE - Svizzera: evoluzioni recenti e ricadute sul lavoro transfrontaliero, il 15 settembre 2025 presso l'Università degli Studi di Milano, quale iniziativa del Modulo Jean Monnet, Le frontiere del diritto tra Svizzera e Unione europea, 2022-2025, progetto n. 101047743, Cofinanziato dall'Unione europea. Contributo non sottoposto a revisione tra pari, in conformità alle politiche editoriali della rivista e nel rispetto dei criteri ANVUR di cui all'art. 2, comma 2, lett. c).

** Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Milano.

¹ In argomento, cfr. M. MARESCEAU, C. TOBLER (eds), *Switzerland and the EU: A Challenging Relationship*, Leiden, 2023; O. MAZZOLENI, P. DARDANELLI, *Switzerland-EU Relations. Lessons for the UK After Brexit?*, Oxon, New York, 2021.

motivi economici. Pertanto, sebbene la tecnica giuridica rappresenti per la Confederazione uno strumento utile ad avvicinare il diritto svizzero a quello comunitario, essa non rappresenta di per sé uno strumento particolarmente efficiente posta la mancanza di reciprocità e l'assenza di una progettualità comune di cooperazione.

Relativamente alla c.d. via bilaterale, nei primi mesi del 1993, il Consiglio federale presentò a Bruxelles un'agenda di settori nei quali desiderava intavolare delle trattative che, iniziate del 1994 portarono ad un primo pacchetto di accordi firmati il 21 giugno 1999 (c.d. bilaterali I), concernenti la libera circolazione delle persone, ostacoli tecnici al commercio, appalti pubblici, prodotti agricoli, trasporti terrestri, trasporto aereo, ricerca². Un secondo ciclo di negoziati si è chiuso nel 2004 con i c.d. bilaterali II che comprendono l'associazione a Schengen e Dublino, fiscalità del risparmio, lotta contro la frode, prodotti agricoli trasformati, ambiente, statistica, MEDIA, pensioni³.

Oltre a questi accordi considerati principali, la Svizzera e l'UE hanno concluso altri accordi bilaterali settoriali c.d. secondari (oltre un centinaio) che hanno contribuito ad intensificare i rapporti tra l'ordinamento elvetico e quello comunitario. Tuttavia, nonostante l'ampiezza di queste relazioni, la Confederazione è riuscita a salvaguardare la propria potestà legislativa e giurisdizionale negoziando alcune tecniche giuridiche utilizzate per la gestione e il funzionamento degli accordi più complessi. In particolare, ad eccezione dell'accordo sul trasporto aereo e degli accordi di associazione a Schengen e Dublino che prevedono il recepimento evolutivo del diritto UE, gli altri accordi sono "statici", nel senso che assicurano la compatibilità della normativa svizzera solo con il diritto UE in vigore al momento dell'adozione dell'accordo stesso. L'adeguamento agli sviluppi successivi della normativa comunitaria avviene nell'ambito dei comitati misti che valutano di volta in volta modifiche, revisioni o altre misure intese a preservare il corretto funzionamento dell'accordo. Le parti contraenti mantengono così la loro autonomia decisionale e, in particolare, la Confederazione non ha dovuto trasferire alcuna competenza legislativa ad un'istanza sovranazionale. Gli stessi

²Accordo sulla libera circolazione delle persone in RS 0.42.112.681 e in GUCE 30 aprile 2002, n. L 114, p. 6; accordo su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici in RS 0.72.052.58 e in GUCE 30 aprile 2002, n. L 114, p. 430; accordo di cooperazione scientifica e tecnologica RS 0.420.53 e in GUCE del 30 aprile 2002, n. L 114 p. 468; accordo sul trasporto su strada e ferrovia in RS 0.740.72 e in GUCE 30 aprile 2002, n. L 114, p. 91; accordo sul trasporto aereo in RS 0.748.27.92.68 e in GUCE 30 aprile 2002, n. L 114, p. 73; accordo sul commercio dei prodotti agricoli in RS 0.916.026.8 e in GUCE 30 aprile 2002, n. L 114, p. 132; accordo sul riconoscimento in materia di valutazione di conformità in RS 0.946.6226.81, e in GUCE 30 aprile 2002, n. L 114, p. 369. Sugli accordi bilaterali I, in particolare, D. FELDER, C. KADDOUS (éd./Hrsg.), *Accords bilatéraux Suisse - UE (Commentaires)*, Basilea/Ginevra/Bruxelles, 2001, p. 1 ss.

³ Gli accordi conclusi furono nove: l'accordo sui prodotti agricoli trasformati in RS 0.632.401.23 e in GUUE del 26 gennaio 2005, n. L 23, p. 19, l'accordo di cooperazione in materia di statistica in RS 0.431.026.81 e in GUUE del 28 marzo 2006, n. L 90, p. 2, l'accordo sulla partecipazione della Svizzera all'agenzia europea per l'ambiente in RS 0.814.092.681 e in GUUE del 28 marzo 2006, n. L 90, p. 37, l'accordo sulla partecipazione della Svizzera al programma MEDIA in RS 0.784.405.226.8 e in GUUE del 28 marzo 2006, n. L 90, p. 23, l'accordo inteso ad evitare la doppia imposizione dei funzionari UE in pensione residenti in Svizzera (RS 0.672.926.81), l'accordo di associazione a Schengen in RS 0.362.31 e in GUUE del 27 febbraio 2008, n. L 53, p. 52, l'accordo relativo ai criteri e ai meccanismi per determinare lo Stato responsabile dell'esame di una domanda di asilo introdotta in uno Stato membro on in Svizzera in RS 0.142.392.68 e in GUUE del 27 febbraio 2008, n. L 53, p. 5, l'accordo di cooperazione per la lotta alla frode e alle altre attività illegali contro gli interessi finanziari in RS 351. 926.81 e in GUUE del 17 febbraio 2009, n. L 46, p. 8, l'accordo sulla fiscalità al risparmio in RS 0.641.926.81 e 0.641.926.811 e in GUUE del 29 dicembre 2004, n. L 385, l'accordo sull'educazione, formazione professionale e gioventù in RS 0.402.268.1 e in GUUE 8 febbraio 2011, n. L 32 p. 1 ss. Sugli accordi bilaterali II, in particolare, C. KADDOUS, M. J. GREINER (éd./Hrsg.), *Accords bilatéraux II Suisse - UE et autres Accords récents*, Basilea 2006, p. 1 ss.

principi si applicano alla giurisprudenza della Corte di giustizia cui la Svizzera è vincolata sino alla data di conclusione dell'accordo; le pronunce successive vengono unicamente comunicate alla Confederazione e il comitato misto ne determina le implicazioni.

Gli accordi garantiscono anche un'autonomia dal punto di vista processuale poiché non prevedono l'istituzione di organi giurisdizionali specializzati né per la risoluzione delle controversie fra le parti contraenti né per denunciare una violazione degli obblighi convenzionali. Eventuali contrasti tra UE e Svizzera sono discussi nell'ambito dei comitati misti mentre la sorveglianza sulla corretta applicazione degli accordi avviene tramite le vie di ricorso esperibili nell'ambito dei rispettivi ordinamenti.

Queste tecniche giuridiche hanno consentito di perseguire un equilibrio d'interessi tra le parti contraenti che tuttavia si è incrinato nel lungo periodo. Invero, la situazione peculiare e privilegiata della Confederazione rispetto a quella definita dall'UE con altri Paesi terzi diviene progressivamente insostenibile nell'ottica comunitaria, soprattutto allorché, il 27 luglio 2016, il Consiglio federale ritira la domanda di adesione, presentata il 20 maggio 1992 e, parallelamente, si aprono i negoziati per regolare il recesso del Regno Unito, deciso con referendum del 23 giugno 2016.

L'UE, dunque, chiede alla Confederazione di negoziare un nuovo quadro istituzionale per disciplinare il recepimento del diritto dell'UE nei vari accordi, la sua interpretazione, la vigilanza e la composizione delle controversie dichiarando che in assenza di siffatta regolarizzazione non sarebbero stati più conclusi nuovi accordi settoriali. In tal senso, nel maggio 2014 si aprono i negoziati ma la bozza finale del c.d. "accordo quadro istituzionale" non viene firmata dal Consiglio federale che il 26 maggio 2021 comunica alla Commissione europea la decisione unilaterale di abbandonare il tavolo delle trattative⁴. Questa decisione determina l'arresto temporaneo della cooperazione bilaterale in materia di ricerca, innovazione e istruzione.

A marzo 2022 la Commissione europea e la Svizzera avviano nuovi colloqui esplorativi per discutere del futuro delle relazioni fra Unione e Svizzera giungendo ad un consenso politico sugli obiettivi e le soluzioni sugli aspetti istituzionali e settoriali fondamentali. A dicembre 2023 Svizzera e UE avviano l'iter dei negoziati che si chiudono il 20 dicembre 2024 definendo un ampio pacchetto di accordi, c.d. bilaterali III, volti ad ampliare i settori disciplinati in via convenzionale ma intesi anche ad introdurre delle modifiche significative agli accordi esistenti che vanno ad intensificare l'integrazione normativa e istituzionale della Confederazione con l'UE⁵.

2. Gli accordi bilaterali III: la struttura del pacchetto, base giuridica degli accordi, la procedura di ratifica.

Il pacchetto dei bilaterali III è un insieme complesso di protocolli che introducono modifiche agli accordi esistenti e di accordi nuovi che sviluppano le relazioni bilaterali in taluni

⁴ Un unico accordo introduceva un sistema di adeguamento del diritto e UE e un meccanismo di composizione delle controversie nonché un regime di governance per ulteriori accordi nei settori del mercato interno a cui la Svizzera partecipa, fra cui gli accordi per i quali il Consiglio aveva autorizzato i negoziati, in particolare in materia di sicurezza degli alimenti (2003 e 2008) ed energia elettrica (2006), ma anche per l'accordo sulla sanità, i cui negoziati erano stati autorizzati dal Consiglio nel 2008.

⁵ Il testo è stato pubblicato alla seguente pagina <https://www.europa.eda.admin.ch/it/>.

settori⁶. Precisamente, le parti contraenti hanno concordato l'aggiornamento dei cinque accordi che attualmente danno alla Svizzera accesso al mercato interno dell'Unione (accordo sulla libera circolazione delle persone, sul trasporto aereo, sul trasporto terrestre, sul riconoscimento in materia di valutazione della conformità, sui prodotti agricoli) introducendo degli elementi istituzionali relativi al recepimento dinamico del diritto UE nel diritto svizzero interessato e un sistema di composizione delle controversie che prevede l'intervento di un tribunale arbitrale e un ruolo alla Corte di giustizia dell'UE. Inoltre, le relazioni bilaterali sono state ampliate con un protocollo sulla sicurezza degli alimenti che istituirà uno Spazio comune di sicurezza alimentare esteso a tutte le dimensioni della filiera alimentare e sostitutivo degli allegati in materia sanitaria e fitosanitaria che modifica l'accordo sul commercio dei prodotti agricoli, con la conclusione di un nuovo accordo sull'energia elettrica che consentirà la partecipazione della Svizzera al mercato interno dell'energia dell'Unione (accordo sull'energia), un nuovo accordo sulla sanità che consentirà alla Svizzera di partecipare ai meccanismi e agli organismi dell'Unione atti a far fronte alle gravi minacce transfrontaliere per la salute, in particolare il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie e il sistema di allarme rapido e di reazione (accordo sulla sanità). Un nuovo accordo definisce inoltre un sistema di contributo finanziario permanente della Svizzera alla coesione economica e sociale all'interno dell'Unione (accordo di coesione); un altro nuovo accordo permetterà alla Svizzera di partecipare a vari programmi dell'Unione aperti all'associazione di paesi terzi: Orizzonte Europa, Ricerca e formazione di Euratom, ITER/F4E (Fusion for Energy), Europa digitale, Erasmus+ e EU4Health – quest'ultimo inteso a integrare la cooperazione istituita con l'accordo sulla sanità negoziato nell'ambito dello stesso ampio pacchetto (accordo sui programmi) e un altro accordo definisce le modalità e le condizioni di partecipazione della Confederazione Svizzera all'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale.

⁶ Il pacchetto di accordi comprende: Protocollo di modifica dell'Accordo tra la Comunità europea ed i suoi Stati Membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone; Protocollo istituzionale dell'Accordo tra la Comunità europea ed i suoi Stati Membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone; Protocollo di modifica dell'Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto aereo; Protocollo istituzionale dell'Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto aereo; Protocollo sugli aiuti di Stato dell'Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto aereo; Protocollo istituzionale dell'Accordo fra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia; Protocollo di modifica dell'Accordo fra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia; Protocollo sugli aiuti di Stato dell'Accordo fra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia; Protocollo di modifica dell'Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità; Protocollo istituzionale dell'Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità; Protocollo di modifica dell'Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul commercio di prodotti agricoli; Protocollo dell'Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul commercio di prodotti agricoli che istituisce uno Spazio comune di sicurezza alimentare; Accordo tra l'Unione europea e la Confederazione Svizzera sull'energia elettrica; Accordo tra l'Unione europea e la Confederazione Svizzera sulla sanità; Accordo tra l'Unione europea e la Confederazione Svizzera sul contributo finanziario regolare della Svizzera per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea; Accordo tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla partecipazione della Confederazione Svizzera ai programmi dell'Unione; Accordo tra l'Unione europea e la Confederazione Svizzera sulle modalità e le condizioni di partecipazione della Confederazione Svizzera all'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale; Protocollo tra l'Unione europea e la Confederazione Svizzera riguardante la cooperazione parlamentare.

Oltre agli elementi menzionati, un protocollo distinto è dedicato alla cooperazione parlamentare.

Detti accordi e protocolli sono accompagnati da una dichiarazione comune sull'istituzione di un dialogo ad alto livello sull'ampio pacchetto bilaterale e sul possibile ulteriore sviluppo delle relazioni bilaterali tra l'Unione europea e la Svizzera.

Nonostante l'ampiezza e il diverso grado di approfondimento dei settori regolati, le norme negoziate costituiscono un insieme unitario, inteso ad equilibrare gli interessi delle parti contraenti che infatti propongono un'unica procedura di ratifica. Precisamente, il 13 giugno 2025 la Commissione ha presentato una proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione di un ampio pacchetto di accordi intesi a consolidare, approfondire e ampliare le relazioni bilaterali con la Confederazione Svizzera (COM(2025) 309 final). La base giuridica sostanziale individuata è l'art. 217 TFUE in combinato disposto con l'art. 218, par. 5 e par. 8, secondo comma TFUE che prevede l'approvazione del PE. Inoltre, secondo la Commissione, l'UE ha competenza in tutti i settori contemplati dagli accordi e dai protocolli e pertanto la procedura di ratifica dovrebbe essere conclusa dalla sola UE (Consiglio e PE) senza l'intervento degli Stati membri.

Lo stesso giorno, 13 giugno 2025, il Consiglio federale ha approvato il testo degli accordi e ha indetto la procedura di consultazione di un pacchetto Svizzera-UE che oltre agli accordi con l'Unione europea comprende le leggi che consentiranno l'attuazione degli accordi a livello nazionale, incluse le relative misure collaterali⁷. La procedura di consultazione è rimasta aperta fino al 31 ottobre 2025 con riscontri generalmente positivi. Per il primo trimestre 2026 è prevista la presentazione del messaggio del Consiglio federale per l'esame parlamentare cui seguirà un referendum facoltativo (art. 141 Cost. fed. maggioranza popolare), non invece quello obbligatorio (art. 140 Cost. fed. maggioranza del popolo e dei cantoni). La scelta, secondo il CF segue la prassi dei precedenti accordi bilaterali I e II e richiama il rispetto di un'iniziativa popolare del 2012 "Accordi internazionali: decida il Popolo" (referendum obbligatorio per trattati internazionali comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto), respinta con il 75,3 %, in tutti i Cantoni.

È comunque prevista l'applicazione provvisoria dell'accordo spaziale a decorrere dal 1° gennaio 2026 (ovvero dal 1° gennaio dell'anno successivo alla firma) e dell'Accordo sulla partecipazione della Svizzera ai programmi dell'Unione già dal 1° gennaio 2025⁸. Quest'ultimo peraltro è vincolato una clausola di caducità, in base alla quale l'applicazione a titolo provvisorio cesserà se entro il 2028 la Svizzera non avrà espletato le procedure necessarie per l'entrata in vigore del pacchetto nella sua integralità.

⁷ Cfr. il comunicato stampa del 13 giugno 2025, disponibile al seguente indirizzo *internet* <https://www.news.admin.ch/>.

⁸ Cfr. i documenti COM(2025) 159 final e COM(2025) 160 final del 9 aprile 2025.

3. Gli elementi istituzionali negli accordi concernenti settori relativi al mercato interno: *a)* la procedura di recepimento dinamico negli accordi degli atti giuridici dell'Unione pertinenti, *b)* l'interpretazione e l'applicazione uniformi degli accordi e degli atti giuridici dell'UE, *c)* la composizione delle controversie tra le Parti contraenti nel quadro di ogni singolo accordo.

Come anticipato, il compromesso fondamentale raggiunto nel corso dei negoziati per sviluppare la via bilaterale è stato quello d'introdurre taluni elementi istituzionali relativi al recepimento dinamico del diritto UE e ad un meccanismo di composizione delle controversie.

A tal fine, vengono distinti gli accordi relativi ai settori del mercato interno cui la Svizzera partecipa rispetto da quelli relativi ad altri settori di cooperazione. Precisamente, sono riconosciuti come settori relativi al mercato interno quattro dei cinque accordi vigenti (accordo sulla libera circolazione, accordo sul trasporto aereo, accordo sul trasporto terrestre, accordo sul reciproco riconoscimento di conformità), il nuovo accordo sull'energia elettrica e il nuovo protocollo sulla sicurezza alimentare. Non sarà invece più considerato accordo relativo al mercato interno l'accordo sul commercio dei prodotti agricoli. Sono invece qualificati accordi di cooperazione: l'accordo sanitario, l'accordo sul contributo finanziario regolare della Svizzera per la riduzione delle disparità economiche e sociali dell'UE, l'accordo sulla partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE, l'accordo sulle condizioni di partecipazione all'Agenzia europea per il programma spaziale (accordo sull'Agenzia spaziale).

Negli accordi relativi ai settori del mercato interno sono state inserite disposizioni istituzionali identiche, fatti salvi specifici adattamenti motivati da considerazioni tecniche. Le «nuove soluzioni istituzionali» comprendono: *a)* la procedura di recepimento dinamico negli accordi degli atti giuridici dell'Unione pertinenti, *b)* l'interpretazione e l'applicazione uniformi degli accordi e degli atti giuridici dell'UE pertinenti, *c)* la composizione delle controversie tra le Parti contraenti nel quadro di ogni singolo accordo.

a) La procedura di recepimento dinamico negli accordi degli atti giuridici dell'Unione pertinenti.

L'obbligo di recepimento dinamico impone d'integrare nel testo dell'accordo interessato gli sviluppi normativi comunitari che ricadono nel suo campo di applicazione e che fanno parte dei suoi obiettivi, nel più breve tempo possibile dalla loro adozione. Il recepimento non è automatico ma avviene attraverso una decisione congiunta delle Parti adottata dal comitato misto secondo una specifica procedura di integrazione⁹. Non essendo previsto un termine per

⁹ La procedura di integrazione di un atto giuridico dell'UE si avvia quando l'UE informa la Svizzera, in seno al comitato misto, che l'atto in questione è stato adottato. La Svizzera deve essere informata nel più breve tempo possibile. Su richiesta di una Parte contraente può aver luogo uno scambio di pareri in seno al comitato misto eventualmente per definite modalità di recepimento specifiche, come periodi transitori o eccezioni. Non vi sono limiti temporali per questa fase; una volta conclusa, il comitato misto adotta le decisioni opportune per aggiornare gli allegati dell'accordo e procedere agli adeguamenti dell'atto da recepire eventualmente ritenuti necessari. Anche in questo caso, le Parti hanno deciso di non prevedere termini precisi ma di lasciare un certo margine di manovra ai comitati misti. La competenza del comitato misto in questo ambito (obbligo di integrazione) è limitata alla modifica degli allegati non potendo modificare il corpo di un accordo; quest'ultimo, in caso di necessità, può essere oggetto di revisione solo nel rispetto delle procedure interne previste dalle Parti contraenti. Di regola, le decisioni del comitato misto che integrano gli atti giuridici pertinenti dell'UE nell'allegato di un accordo entrano in vigore con effetto immediato, ma in ogni caso non prima che l'atto integrato sia applicabile all'interno. Tuttavia,

l'adempimento di questo obbligo, le tempistiche possono variare a seconda dell'atto giuridico e dipendono da diversi fattori, per esempio dalla complessità dell'atto, dal carattere generale o puramente tecnico di quest'ultimo oppure dalle modalità del recepimento che tengono eventualmente conto delle norme costituzionali svizzere sul coinvolgimento dell'Assemblea parlamentare, del popolo e dei Cantoni.

La Confederazione adegua poi la propria legislazione agli atti giuridici dell'UE o con il metodo dell'integrazione o con il metodo dell'equivalenza, in base alle specifiche disposizioni previste nei singoli protocolli e accordi.

Secondo il metodo dell'integrazione, in conformità con il sistema monistico vigente in Svizzera, gli atti giuridici dell'UE integrati nel testo di un accordo fanno parte, in virtù della loro stessa integrazione, dell'ordinamento giuridico svizzero, fatti salvi gli adeguamenti eventualmente decisi dal comitato misto. In linea di principio, dunque, questi atti vengono applicati direttamente dalla Svizzera, senza che sia necessario trasporli nel diritto interno. La Confederazione è comunque tenuta a rendere conforme la propria legislazione con le disposizioni degli atti giuridici integrati ovvero a introdurre disposizioni di attuazione. L'accordo sull'energia, il protocollo sulla sicurezza alimentare e l'accordo sulla sanità prevedono in linea di principio il metodo dell'integrazione. Il recepimento legislativo dinamico non è previsto per l'ambito specificamente agricolo del relativo accordo e per gli allegati sugli aiuti di Stato degli accordi interessati valgono disposizioni particolari. Il metodo dell'integrazione è previsto nell'accordo sul trasporto aereo, che lo contempla anche nella sua versione attuale, e nell'accordo sulla libera circolazione delle persone, i cui adeguamenti sono stati fatti finora seguendo questo metodo.

Laddove è richiamato il metodo dell'equivalenza, la Svizzera è tenuta ad adottare o mantenere nel proprio ordinamento giuridico determinate disposizioni al fine di raggiungere gli obiettivi previsti negli atti giuridici dell'UE integrati negli accordi, fatti salvi gli adeguamenti eventualmente decisi a livello di comitato misto. Questi atti non sono, in linea di principio, direttamente applicabili in Svizzera, ma la Svizzera deve fare in modo che la sua legislazione permetta di ottenere gli stessi risultati a cui mirano gli atti giuridici dell'UE in questione, senza per questo essere identica a tali atti. Con questo metodo la Svizzera conserva un maggior margine di discrezionalità nell'esercizio della potestà legislativa. Concretamente, al momento dell'integrazione di un nuovo atto giuridico dell'UE occorre verificare se il diritto svizzero corrispondente raggiunge gli stessi obiettivi del diritto dell'UE. In caso contrario dovrà essere adeguato. Il metodo dell'equivalenza è utilizzato e viene mantenuto nell'accordo sui trasporti terrestri e nell'accordo sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio.

Le disposizioni istituzionali non prevedono procedure particolari in caso di controversia tra le Parti relativa all'integrazione, o non integrazione, di un atto giuridico dell'UE in un accordo, al non rispetto dei termini pertinenti o all'incapacità o non volontà di una Parte di

nei casi in cui la Svizzera debba adempiere obblighi costituzionali affinché le decisioni del comitato misto possano entrare in vigore, ossia quando una decisione del comitato misto debba essere approvata dal Parlamento ed eventualmente dal popolo, è previsto un periodo di tempo sufficiente affinché la Svizzera possa rispettare le proprie procedure interne per l'integrazione dell'atto in questione: due anni per l'approvazione da parte dell'Assemblea federale e se viene avviata una procedura referendaria la scadenza è prorogata di un anno. È prevista la possibilità che la decisione del comitato misto venga applicata a titolo provvisorio. L'obbligo di integrazione non si applica alle disposizioni o agli atti giuridici dell'UE che rientrano nel campo di applicazione di un'eccezione, in particolare quelle previste all' art. 5 par. 7 Protocollo istituzionale ALC.

adempiere al proprio obbligo di integrazione di un atto giuridico dell'UE. Quest'ultimo caso potrebbe prodursi quando una decisione di approvazione concernente la modifica di un accordo venisse respinta in Svizzera da un referendum e si rinunciasse in maniera definitiva a elaborare un nuovo progetto normativo.

Eventuali controversie dovrebbero essere risolte ricorrendo al meccanismo previsto dalle nuove norme istituzionali (su cui *infra*). Se le Parti non riuscissero a trovare un accordo in seno al comitato misto e se il tribunale arbitrale accertasse la violazione degli obblighi convenzionali per la mancata integrazione nell'accordo di un atto giuridico dell'UE, l'altra Parte potrebbe prendere misure di compensazione.

A titolo comparativo, va peraltro sottolineato che le conseguenze derivanti dalla mancata ripresa dinamica delle nuove norme istituzionali sono meno incisive rispetto a quanto già previsto nel contesto dell'associazione della Svizzera a Schengen e a Dublino. Infatti, in caso di mancata ripresa da parte della Svizzera di uno sviluppo pertinente dell'acquis di Schengen e di Dublino, l'associazione della Svizzera a Schengen e a Dublino cesserebbe automaticamente dopo un certo periodo (salvo diversa decisione delle parti).

A fronte di una ripresa dinamica del diritto comunitario pertinente, l'UE garantisce alla Svizzera un diritto di partecipazione il più ampio possibile all'elaborazione degli atti pertinenti. Questo tipo di partecipazione equivale a quella prevista per gli Stati membri dello SEE. Le modalità cambiano a seconda che si tratti di atti legislativi, di atti delegati o di atti esecutivi e tali modalità sono espressamente declinate in talune norme dei singoli accordi¹⁰.

La Svizzera ha anche la possibilità di incidere sui dibattiti interni all'Unione sviluppando rapporti diretti con gli Stati membri e con il Parlamento europeo. Ricordiamo che nel contesto dell'associazione a Schengen, la Svizzera è maggiormente coinvolta nel processo decisionale potendo partecipare ai lavori del Consiglio dell'UE.

b) L'interpretazione e l'applicazione uniformi degli accordi e degli atti giuridici dell'UE pertinenti.

Le disposizioni istituzionali introducono l'obbligo di interpretare e applicare in modo uniforme gli accordi relativi a settori del mercato interno, nella misura in cui siano implicate nozioni di diritto dell'Unione, conformemente alla giurisprudenza della CGUE, sia anteriore sia posteriore alla firma degli accordi. Il principio dell'interpretazione uniforme si rivolge in primo luogo alle autorità e ai tribunali.

Sul punto è bene ricordare che allo stato attuale, sebbene le autorità elvetiche siano vincolate a riprendere la giurisprudenza anteriore alla firma dell'accordo interessato, secondo una logica che si fonda sul senso e lo scopo degli accordi (la creazione di una situazione giuridica parallela), il Tribunale federale in linea di principio prende già in considerazione anche

¹⁰ Per tutte le tipologie di atti, la Commissione europea consulta esperti svizzeri così come chiede il parere degli esperti degli Stati membri dell'UE quando elabora un progetto iniziale. Nel caso degli atti giuridici possono inoltre avere luogo scambi di opinioni preliminari all'interno del comitato misto e le Parti contraenti sono tenute a consultarsi, se una delle due lo richiede, nei momenti importanti della fase che precede l'adozione. Per quanto riguarda gli atti delegati e gli atti esecutivi, che sono di esclusiva competenza della Commissione, la Svizzera viene coinvolta il più ampiamente possibile nell'elaborazione dei progetti. Nel caso degli atti esecutivi la Svizzera può così partecipare ai lavori dei comitati che assistono la Commissione europea nell'esercizio delle sue competenze esecutive. Gli esperti svizzeri possono altresì essere coinvolti nei lavori dei comitati quando ciò è necessario per assicurare il buon funzionamento dell'accordo interessato.

la giurisprudenza pertinente della CGUE posteriore, a meno che validi motivi non giustifichino la scelta di discostarsene¹¹. Questo è avvenuto soprattutto nell'ambito della libera circolazione delle persone. La nuova disposizione istituzionale estende pertanto l'obbligo di tenere conto della giurisprudenza anche a quella posteriore alla firma dell'accordo.

Inoltre, nel contesto dell'associazione della Svizzera a Schengen e a Dublino, la giurisprudenza pertinente è già vincolante senza limiti temporali. Invero, se la Confederazione si discosta in modo sostanziale dalla giurisprudenza della CGUE in materia di acquis di Schengen e Dublino (ciò che finora non è mai avvenuto), le due parti dovrebbero trovare una soluzione. In caso di mancato accordo, l'associazione a Schengen e a Dublino cessa automaticamente entro un determinato termine.

Nonostante l'introduzione dell'obbligo di rispettare la giurisprudenza della Corte di giustizia anteriore e posteriore alla firma dell'accordo, occorre rammentare che il principio dell'interpretazione d'interpretazione uniforme elaborato nel contesto degli accordi di libero scambio¹² è stato ripreso in relazione agli accordi bilaterali UE e Svizzera e precisamente in relazione all'ALC dal 2009¹³ e all'accordo sul trasporto aereo dal 2013¹⁴. In tali statuizioni, la CGUE ha affermato che le norme giuridiche dell'UE riprese negli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'Unione devono essere interpretate alla luce dell'oggetto e dello scopo specifici di ogni singolo accordo. Di conseguenza, la giurisprudenza della CGUE relativa al diritto dell'UE non può essere applicata puramente e semplicemente agli accordi bilaterali perché questi accordi non prevedono la piena integrazione nel mercato interno dell'UE. I loro obiettivi sono più limitati e i loro campi di applicazione più ristretti. E anche il Tribunale federale segue una giurisprudenza analoga. Sarà quindi interessante osservare se nonostante l'introduzione delle disposizioni intese a garantire un certo parallelismo tra l'evoluzione normativa e giurisprudenziale del diritto UE e i corrispondenti bilaterali settoriali, le peculiarità delle relazioni UE-CH resteranno un elemento di valutazione e di limitazione nell'interpretazione nell'applicazione del diritto pertinente.

c) La composizione delle controversie tra le Parti contraenti nel quadro di ogni singolo accordo.

Il sistema svizzero è tradizionalmente refrattario a trasferire la sovranità ad organismi sovranazionali, privilegiando la giustizia interna e il Tribunale federale come massima autorità giudiziaria, con giudici eletti dall'Assemblea federale per mandati di sei anni¹⁵. Così gli accordi bilaterali in vigore non prevedono l'istituzione di organi giurisdizionali né per la risoluzione

¹¹ P. es. recentemente, TF 2C 484/2022, sentenza del 15 maggio 2023, consid. 3.4.2.

¹² Corte giust., sentenza del 9 febbraio 1982, C-270/80, *Polydor*, EU:C:1982:43.

¹³ Corte giust., sentenza del 15 marzo 2018, C-355/16, *Picart*, EU:C:2018:184, n. 29.

¹⁴ Corte giust., sentenza del 7 marzo 2013, C-547/10 P, *Confederazione Svizzera c. Commissione europea*, EU:C:2013:139, n. 80.

¹⁵ Tale ritrosia nel riconoscere l'autorità di giudici sovranazionali si è tradotta anche nel tentativo di sancire nella Costituzione federale la prevalenza del diritto costituzionale sul diritto internazionale e l'obbligo per le autorità statali di adeguare e, all'occorrenza, denunciare i trattati internazionali che contraddicono la Costituzione promosso dall'Unione democratica di centro (UDC, destra conservatrice) con l'iniziativa "Il diritto svizzero anziché giudici stranieri (Iniziativa per l'autodeterminazione)", respinto però dal popolo svizzero il 25 novembre 2018.

delle controversie fra le parti contraenti né per denunciare una violazione degli obblighi convenzionali.

I bilaterali III rimuovono questo difetto introducendo disposizioni specifiche per la risoluzione delle controversie che possono sorgere tra Svizzera e UE in ciascun accordo relativo al mercato interno.

La prima fase della procedura è di tipo politico-diplomatico, come avviene già oggi: in caso di difficoltà di interpretazione o di applicazione di un accordo (compreso l'eventuale protocollo istituzionale) o di un atto giuridico dell'UE a cui l'accordo interessato fa riferimento, le Parti cercano innanzitutto di trovare una soluzione concordata all'interno del comitato misto. Se entro tre mesi il comitato misto non riesce a trovare alcuna soluzione, la Svizzera o l'UE possono chiedere che la questione sia decisa da un tribunale arbitrale. Si tratta di una procedura arbitrale classica, prevista da numerosi trattati internazionali. La sua particolarità risiede tuttavia nel fatto che, in determinate condizioni, il tribunale arbitrale è tenuto a rivolgersi alla CGUE per interpretare il diritto dell'UE. Le tre condizioni che impongono di rivolgersi alla CGUE sono espressamente indicate: se (i) la controversia solleva una questione concernente l'interpretazione o l'applicazione di un atto giuridico dell'UE o di una disposizione dell'accordo interessato la cui applicazione implica nozioni di diritto dell'UE, e se (ii) l'interpretazione di tale disposizione è pertinente per la composizione della controversia e (iii) risulta necessaria per permettere al tribunale arbitrale di deliberare. È sempre il tribunale arbitrale a decidere se ci sono le condizioni per rivolgersi alla CGUE mentre quest'ultima non potrà intervenire di propria iniziativa in una procedura arbitrale.

Sono altresì indicati i casi in cui il tribunale arbitrale non può consultare la CGUE ossia (i) quando la controversia solleva una questione concernente l'interpretazione o l'applicazione di una disposizione che rientra nel campo di applicazione di un'eccezione e (ii) quando la controversia non implica l'interpretazione o l'applicazione di nozioni di diritto dell'UE. Come indicato nel messaggio esplicativo dal Consiglio federale, questa situazione è riconducibile ai casi in cui viene in rilievo l'interpretazione o l'applicazione di principi generali del diritto, come la proporzionalità, nel contesto delle eccezioni e del recepimento dinamico. Questi principi generali non costituiscono nozioni di diritto dell'UE ed è dunque escluso il rinvio alla CGUE da parte del tribunale arbitrale per quanto riguarda la loro interpretazione o la loro applicazione¹⁶.

Se il tribunale arbitrale sottopone una questione interpretativa alla CGUE, la decisione di quest'ultima è vincolante. Il tribunale arbitrale resta tuttavia competente per la composizione della controversia nel merito.

Nel contesto del procedimento davanti alla CGUE per risolvere la questione sollevata dal tribunale arbitrale è prevista l'applicazione delle norme processuali in vigore dinanzi al giudice comunitario.

I dettagli del procedimento arbitrale sono disciplinati, in base alla struttura degli accordi, in appendici o in protocolli. In sintesi, la Svizzera e l'UE scelgono lo stesso numero di arbitri

¹⁶ Ricordiamo che il ruolo della CGUE nell'ambito della composizione delle controversie secondo i nuovi elementi istituzionali è più limitato di quello già previsto attualmente nell'accordo sul trasporto aereo. Quest'ultimo, infatti, da oltre 25 anni attribuisce alla CGUE competenze nei confronti, in particolare, dei singoli e degli operatori economici svizzeri.

(uno se devono essere nominati tre arbitri; due se devono essere nominati cinque arbitri). Gli arbitri nominati dalle Parti scelgono poi insieme l'ultimo arbitro, che esercita la funzione di arbitro presidente del tribunale arbitrale. A tale scopo si basano sull'elenco di persone qualificate redatto congiuntamente dalla Svizzera e dall'UE in seno al comitato misto. Questo elenco è indicativo e non è vincolante. Per la durata del procedimento sono fissati termini precisi. In generale il tribunale arbitrale deve emanare la decisione finale entro 12 mesi dalla sua costituzione; prende le sue decisioni per consenso ma se ciò si rivela impossibile, la decisione è resa a maggioranza. Le udienze sono pubbliche, salvo qualora diversamente deciso per gravi motivi. Così come le decisioni del tribunale arbitrale vengono sempre rese pubbliche, nel rispetto di tutte le norme rilevanti in materia di protezione dei dati personali, segreto professionale e legittimi interessi di riservatezza.

Le appendici e i protocolli regolano anche i dettagli della consultazione della CGUE da parte del tribunale. Le Parti non sono autorizzate a rivolgersi direttamente alla CGUE ma devono indirizzare una richiesta in tal senso al tribunale arbitrale cui spetta poi la decisione di rinvio o il rigetto che tuttavia deve essere motivato. Il rinvio deve indicare in modo specifico la nozione di diritto dell'UE che la CGUE è chiamata a interpretare.

I termini fissati per la decisione del tribunale arbitrale sono sospesi fino alla pronuncia della CGUE.

Le Parti sono vincolate ad adottare le misure necessarie per conformarsi alla decisione del tribunale arbitrale. Invero, la decisione ha natura dichiarativa. Ciò implica, ad esempio, in caso di controversia sull'obbligo di integrare un atto giuridico dell'UE in un accordo, che la decisione del tribunale arbitrale non determina, da sola, la concreta integrazione di tale atto giuridico: deve invece essere effettuata la procedura di integrazione all'interno del comitato misto. L'attuazione della decisione del tribunale arbitrale secondo le proprie procedure interne, anche nel contesto di una controversia riguardante l'obbligo o meno di integrare un atto giuridico dell'UE, resta pertanto di competenza delle due Parti.

È infine prevista la possibilità per le Parti di adottare misure di compensazione "effettive e proporzionate" qualora una parte ritenga che l'altra parte non si sia conformata a una decisione del tribunale arbitrale. Tali misure di compensazione possono essere prese nell'ambito dell'accordo in questione o di un altro accordo relativo al mercato interno, e possono comprendere la sospensione totale o parziale di tale accordo o accordi.

Il meccanismo di composizione delle controversie è esclusivo. Ciò significa che la Svizzera e l'UE si impegnano a sottoporvi qualsiasi controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione degli accordi relativi al mercato interno o degli atti giuridici dell'UE ai quali gli stessi fanno riferimento ma significa anche che nei confronti della Svizzera non può essere aperta una procedura d'infrazione, neppure interstatale.

È bene inoltre ricordare che né le persone fisiche né quelle giuridiche possono rivolgersi al tribunale arbitrale per far valere i propri interessi legali. Gli organi giurisdizionali svizzeri mantengono le loro competenze quando si tratta di risolvere, in Svizzera, controversie riguardanti gli accordi che vedono contrapposte una persona o un'impresa a un'altra persona o a un'altra impresa, oppure allo Stato così del pari gli organi giurisdizionali degli Stati membri restano competenti a risolvere le controversie riguardanti l'applicazione degli accordi nei

contenziosi fra persone fisiche e giuridiche o Stato; in tal caso però, per i soli Stati membri sarà possibile ricorrere al rinvio pregiudiziale alla CGUE.

Si noti infine, che l'accordo sulla coesione pur non essendo un accordo relativo al mercato interno, prevede un meccanismo di composizione delle controversie che condivide le disposizioni comuni relative al tribunale arbitrale ma non prevede un ruolo per la CGUE; al fine di ovviare a un'eventuale situazione di squilibrio possono essere prese misure di compensazione nell'ambito dell'accordo sulla coesione o di altro accordo in esso elencato.

4. Conclusioni.

Gli accordi bilaterali III stabilizzano e sviluppano le relazioni tra la Confederazione svizzera e l'UE attraverso un insieme originale d'interventi istituzionali e di meccanismi di cooperazione.

Invero, nonostante un innegabile approfondimento e una maggior integrazione tra i due ordinamenti, la Confederazione è riuscita abilmente a salvaguardare gli istituti di democrazia diretta evitando l'obbligo di recepire in modo automatico il diritto UE e una soggezione immediata al controllo giurisdizionale della CGUE.

Ciononostante, il dibattito sulla ratifica dei bilaterali III che si aprirà in primavera alle Camere federali, si preannuncia acceso e l'esito della procedura per nulla scontato. Oltre alla netta opposizione dell'UDC, vari partiti chiedono d'intervenire su diversi punti (il Partito socialista (PS, sinistra) chiede una protezione contro i licenziamenti per i delegati e le delegate sindacali; il Centro ha espresso rivendicazioni legate all'immigrazione; il Partito liberale radicale (PLR, destra) critica la ripresa dinamica del diritto europeo) e gli ambienti contadini intendono battersi per conservare la propria autonomia in materia alimentare.

Inoltre, accanto al dossier europeo, il popolo elvetico sarà chiamato a pronunciarsi su diverse iniziative che direttamente e indirettamente aprono contestazioni alle relazioni bilaterali con l'UE: "Fermare gli abusi nell'asilo! (Iniziativa per la protezione delle frontiere)", "Per la democrazia diretta e la competitività del nostro Paese – No a una Svizzera membro passivo dell'UE (Iniziativa Bussola)", "No a una Svizzera da 10 milioni! (Iniziativa per la sostenibilità)". Quest'ultima in particolare, chiede un controllo rigoroso dell'immigrazione e prevede l'introduzione di misure non appena la popolazione supererà i 9,5 milioni di abitanti. Se dovesse passare, la Svizzera sarebbe obbligata a rimettere in discussione la libera circolazione delle persone e determinare l'eventuale disdetta degli altri accordi bilaterali tramite la "clausola ghigliottina", rimasta intoccata dai nuovi accordi. E in questo contesto, l'UE potrebbe anche valutare di rimettere in discussione la ratifica del nuovo pacchetto di bilaterali III.