

**Processo di integrazione europea e sovranità.
Indicazioni provenienti dalle altre forme di affiliazione con l'UE***

di Diego Praino – Oslo and Akershus University College of Applied Sciences /ARENA Centre for European Studies, University of Oslo

ABSTRACT: How can the relationship between European integration and sovereignty be explained and what can we learn from it? In order to answer these questions, the author looks at the two main models of cooperation between the EU and those States that qualify for membership but have decided not to join, i.e. the EEA dimension and the Swiss bilateral approach. The main aspects of these forms of affiliation are compared with the principles that characterize the EU dimension (direct effect, primacy), moving from a theoretical approach based on the distinction between formal sovereignty and decision-making autonomy. The conclusion is that between degree of integration and transfer of formal sovereignty to supranational institutions there is a relationship of direct proportionality. Taking this relationship into account, it is possible to identify the main stages of the current process of European integration.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Lo Spazio economico europeo. – 2.1. L'integrazione della legislazione UE all'interno dell'Accordo ed il recepimento da parte degli Stati contraenti. – 2.2. L'assetto istituzionale a "due pilastri" e gli organi misti. – 2.3. Lo SEE e la questione della sovranità nella dottrina norvegese. – 3. Il bilateralismo settoriale svizzero. – 4. I modelli di sovranità nel processo di integrazione europea – 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

La vicenda britannica dello scorso 23 giugno induce a riflettere sul rapporto fra processo di integrazione europea e sovranità. Era stata proprio la tutela della sovranità parlamentare una delle

*Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

principali questioni che hanno condotto all’emanazione del European Union Referendum Act 2015¹. In un periodo complesso come quello attuale – caratterizzato da crisi economica, rischio terrorismo, intensi flussi immigratori – la tendenza sembra essere quella di proteggere la propria capacità decisionale; e gli elettori britannici hanno assecondato questa tendenza, votando a favore dell’uscita del Regno Unito dall’Unione europea.

La questione integrazione-sovrani  non   nuova, anzi, si pu  dire che essa ha accompagnato tutta la storia del *federalizing process* europeo, sin dalle sentenze storiche Costa v. Enel e Van Gend en Loos². In un momento di forte crisi, per , tale questione diventa ancora pi  attuale³.

In realt , il tema rileva ogniqualvolta le funzioni dello Stato (specie quella legislativa) vengono “ripartite” fra diversi livelli di governo. In fondo, la formula “inventata” dai *framers* della Costituzione statunitense altro non era che il tentativo di comporre l’esigenza di integrare (per il perseguimento di determinati fini) ed il mantenimento, da parte degli Stati, di una porzione rilevante della loro sovranit  (nella dicotomia centralizzazione-decentramento)⁴. Qualcosa di simile accade nella dimensione europea, dove l’obiettivo iniziale del mercato unico e tutti i corollari che ad esso sono seguiti si scontrano con la volont  di mantenere piena la propria capacit  decisionale. In breve, anche il processo di integrazione europea   caratterizzato da ci  che in dottrina   stato definito il “senso” stesso dei sistemi federali, vale a dire l’esistenza simultanea di due impulsi di direzione opposta, le cui dinamiche non dipendono da un compromesso, come se si trattasse di due potenze nemiche, bens  da una “necessit  interiore”⁵.

¹ G. CARVALE, *L’illusione della sovranit . Il Regno Unito tra elezioni locali e Brexit*, in *federalismi.it*, n. 10, 2016, 11. V. anche ID., “*With them*” o “*of them*”: il dilemma di David Cameron, in *www.federalismi.it*, n. 23, 2015, 2.

² Fra i tanti, si veda B. DE WITTE, *Sovereignty and European Integration: The Weight of Legal Tradition*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 2, n. 2, 1995, 155 ss. In particolare, nella celebre decisione Van Gend en Loos del 1963, la Corte di giustizia aveva affermato che “la Comunit  costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani”. Questo orientamento veniva confermato, com’  noto, nella decisione Costa v. Enel del 1964, in cui si legge che il “trasferimento, effettuato dagli Stati a favore dell’ordinamento giuridico comunitario, dei diritti e degli obblighi corrispondenti alle disposizioni del Trattato implica [...] una limitazione definitiva dei loro diritti sovrani”. Sul piano del diritto costituzionale italiano, il tema della limitazione della sovranit  statale derivante dalla appartenenza alla dimensione comunitaria   stato oggetto di diverse pronunce della Corte costituzionale. Oltre alla nota sentenza n. 170/1984 – con la quale la Corte, muovendo dall’idea della sussistenza di ordinamenti autonomi e distinti ma coordinati secondo le norme dei Trattati, invitava i giudici comuni a garantire la prevalenza delle norme comunitarie direttamente applicabili – si possono ricordare altres , senza pretesa di esaustivit : la sent. n. 168/1991, in cui la Corte qualifica la non applicazione di una norma interna in contrasto con una norma comunitaria come una limitazione di sovranit , ammissibile ai sensi dell’art. 11 Cost.; la sent. 458/1995, la quale ammette che il rispetto di un obbligo derivante da atto comunitario comporti la limitazione di competenze regionali o provinciali; la sent. 447/1997, in cui la Corte specifica che gli interstizi di sovranit  lasciati liberi dai Trattati vanno integrati dai principi costituzionali; le sentt. nn. 125/2009, 227/2010 e 86/2012, le quali approfondiscono il rapporto fra l’art. 117, primo comma, e l’art. 11 Cost.

³ Cfr. il volume di G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012.

⁴ Cfr. M. DERTHICK, *Keeping the Compound Republic: Essays on American Federalism*, Washington D.C. 2001, 3.

⁵ R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Monaco-Lipsia 1928, trad. it. *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1988, 187.

Nell'ambito dell'ampio dibattito in tema di trasferimento di poteri sovrani alla dimensione europea, convince la considerazione secondo cui la sovranità viene condivisa fra gli Stati membri e le istituzioni sovranazionali secondo schemi fluidi e mobili⁶: se è vero che i processi di integrazione sono dinamici⁷, lo sono anche gli equilibri relativi all'esercizio delle funzioni, che dipendono dal quadro normativo di riferimento e dallo specifico momento storico considerato. Ma tale dinamismo sembra caratterizzare l'intero fenomeno europeo, inteso in senso lato, ossia includendo non solo le vicende degli Stati che hanno optato per la piena *membership*, ma anche l'esperienza di quelli che partecipano, dall'esterno, al mercato unico. Anche in quei casi, infatti, ad una più tenue integrazione può accompagnarsi una cessione, seppur più limitata, di porzioni di sovranità, e gli equilibri dei poteri decisionali variano a seconda degli schemi relazionali adottati. Questo rilievo è particolarmente attuale ora che verranno delineate le delicate condizioni del Brexit ed il nuovo assetto dei rapporti fra Regno Unito ed UE.

Sorgono pertanto alcune domande. Cosa può dirsi del rapporto che sussiste fra le due variabili – livello di integrazione e cessione di sovranità? In che modo contribuisce l'analisi di tale rapporto allo studio del complesso fenomeno europeo? È possibile individuare una sorta di “ottimo paretiano” in virtù del quale alla partecipazione al processo di integrazione si mantiene allo stesso tempo un adeguato livello di sovranità? È a queste domande che il presente contributo proverà ad offrire alcune parziali risposte.

A tal fine, si guarderà alle forme alternative di collaborazione che l'UE ha negoziato con i paesi aderenti all'EFTA⁸. Tali esperienze rappresentano soluzioni ormai relativamente stabili, ed

⁶ A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, overosia circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *www.federalismi.it*, n. 11, 2016, 7. Si veda anche S. BARTOLE, *Costituzione e costituzionalismo nella prospettiva sovranazionale*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2009, 576 e 581, il quale chiarisce che innanzi ad un “vero e proprio trasferimento di poteri sovrani” la sovranità non viene più intesa come illimitata ed indivisibile, ma “si esprime in attribuzioni oggi divise fra Stato ed Unione europea”. Tale idea è ben riassunta da A. MANZELLA, *Lo Stato “comunitario”*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2003, 273, il quale scrive: “Ad un certo punto della sua storia europea lo Stato autolimita la propria sovranità”. Da una prospettiva diversa, va menzionata la posizione di chi ha ritenuto infondata la generalizzazione, messa in opera da una porzione rilevante della letteratura, del superamento del concetto di sovranità: si veda, ad esempio, G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2002, 22, nota 10. In generale sul rapporto integrazione-sovranità, sia consentito rinviare, senza pretesa di esaustività, alle riflessioni di M. LUCIANI, *Integrazione europea, sovranità statale e sovranità popolare, in XXI Secolo. Norme e idee*, Roma, 2009, 339 ss.; A. RUGGERI, *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e prospettive di un diritto europeo ‘intercostituzionale’*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2001, 544 ss.; J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2000, 5 ss.; L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno*, II ed., Roma-Bari, 2004; G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 3 ss. In relazione all'attributo popolare della sovranità, ai sensi della Costituzione italiana, si rinvia a E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in ID., *Persona, società intermedie e Stato*, Milano, 1989; G. AMATO, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, 74 ss.; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (1954)*, in *Stato, popolo, governo*, Milano 1985; C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione (1948)*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954. Più di recente, si veda anche T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997.

⁷ Si veda la nota concezione di C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Londra, 1968.

⁸ In lingua italiana spesso si ricorre all'acronimo AELS per indicare l'Associazione europea di libero scambio. Nel presente lavoro verrà utilizzato l'acronimo internazionale EFTA (European Free Trade Association).

un'analisi del loro funzionamento fornisce importanti spunti di riflessione su come si sviluppano le dinamiche integrazione-sovrani  (oltre a gettare luce sugli aspetti principali di alcune delle possibili strade che il governo britannico e le istituzioni europee potrebbero voler intraprendere).

Ad oggi, gli Stati che soddisfano i requisiti per entrare nell'Unione, ma hanno deciso di restarne fuori, hanno "testato" due principali forme alternative di affiliazione. La prima   quella dell'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE), che mette insieme gli Stati membri dell'UE con Norvegia, Islanda e Lichtenstein; l'altra,   quella del bilateralismo settoriale svizzero.   possibile anticipare che dall'analisi di questi due modelli emergono dinamiche di enorme complessit ; in particolare, il rapporto con l'UE ha un certo impatto sulla sovranit  sostanziale e sull'autonomia decisionale degli Stati affiliati⁹, come si vedr  pi  avanti.

Le origini dell'assetto attuale sono direttamente legate alla vicenda, quasi contestuale a Maastricht, dell'Accordo sullo Spazio economico europeo. Tale vicenda risente enormemente della questione relativa al rapporto integrazione-sovrani .

Gi  nel 1989 il Presidente della Commissione Jaques Delors aveva invitato i sette paesi che costituivano l'EFTA a ricercare una nuova forma di collaborazione che estendesse il mercato interno anche a loro sulla base di una struttura a "due pilastri" – ossia, da un lato la Comunit  europea, dall'altro un'EFTA rafforzata – e caratterizzata da istituzioni comuni¹⁰. Inizialmente, dunque, nell'idea dello Spazio economico europeo erano coinvolti, oltre ai membri della Comunit  europea, tutti i sette paesi che all'epoca aderivano all'EFTA, ossia Austria, Finlandia, Svezia, Norvegia, Islanda, Liechtenstein¹¹ e Svizzera. Il quadro era tuttavia destinato a cambiare presto: i primi tre sono diventati membri dell'Unione europea nel 1995, mentre la Svizzera non ha ratificato l'Accordo che dava vita allo Spazio economico a seguito del referendum negativo del 6 dicembre 1992, preferendo dunque la via degli accordi bilaterali.

Com'  stato spiegato in dottrina, l'assetto istituzionale e le procedure decisionali delineate dall'Accordo sullo Spazio economico europeo hanno comportato una sostanziale perdita di "sovranit  operativa" per i paesi EFTA, senza che a loro venisse garantita una possibilit  di partecipazione soddisfacente. Pertanto, si   assistito o ad un cambio di strategia a favore della piena adesione alla Comunit  europea – per Austria, Finlandia e Svezia, ma anche per la Norvegia, seppur in quel caso il tentativo   stato bloccato, per una seconda volta, da un referendum negativo nel 1994 – oppure al fallimento del progetto (in Svizzera)¹².

In altri termini, i due approcci qui esaminati non sono i risultati di specifiche strategie politiche fondate su piani e disegni ragionati. Essi erano, piuttosto, le uniche alternative politicamente

⁹ Cfr. E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM, *Introduction: Asymmetry and the problem of dominance*, in E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM (a cura di), *The European Union's Non-Members. Independence under hegemony?*, Londra e New York, 2015, 10.

¹⁰ S. GSTÖHL, *The European Union's different neighbourhood models*, in E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM (a cura di), *The European Union's Non-Members*, cit., 17.

¹¹ Il Liechtenstein   entrato nello Spazio economico a partire dal primo maggio 1995.

¹² Sul tema v. S. GSTÖHL, *EFTA and the European Economic Area or the Politics of Frustration*, in *Cooperation and Conflict*, vol. 29, n. 4, 1994, 333 ss.

percorribili in seguito al dissenso espresso dagli elettori nei referendum che hanno bocciato, in Norvegia (dove l'Accordo SEE era già in vigore) l'adesione all'UE, in Svizzera l'accesso allo Spazio economico¹³. Dunque, questi modelli rappresentano i risultati delle travagliate dinamiche politiche all'epoca di Maastricht, e assumono la natura di veri e propri compromessi politici, necessari innanzi allo scetticismo degli elettori sul piano della cessione di sovranità.

Il caso norvegese è esemplificativo. Come è stato evidenziato in dottrina, la partecipazione allo Spazio economico europeo ha avuto in quella esperienza il merito di aver creato un equilibrio relativamente stabile, laddove, se da un lato sono stati rafforzati i rapporti con l'UE, dall'altro è stato mantenuto tenue il dibattito politico interno (ed infatti l'idea di uscire dallo Spazio economico sembra piuttosto impopolare). In Norvegia l'Accordo sullo Spazio economico europeo è stato in grado, per diversi profili, di creare legittimità¹⁴, laddove innanzi all'opinione pubblica esso ha permesso l'accesso al mercato interno, allo stesso tempo contenendo la perdita di sovranità¹⁵. In modo simile, in Svizzera, la strada intrapresa degli accordi bilaterali è iniziata come una soluzione pragmatica al fallimento del referendum per la ratifica dell'Accordo SEE, ma oggi viene interpretata come una base stabile per lo sviluppo dei rapporti con l'UE nell'ambito del processo di integrazione europea¹⁶.

Al fine di indagare l'interazione integrazione-sovranità e come queste due variabili si sviluppano lungo la scala che va dai meri accordi di collaborazione "esterna" con l'UE fino alla piena *membership*, si partirà dall'esperienza dello SEE e del peculiare approccio svizzero.

2. Lo Spazio economico europeo

Lo Spazio economico europeo è disciplinato da un accordo di natura internazionale – firmato a Porto nel maggio 1992 ed entrato in vigore il primo gennaio 1994 – che garantisce a tre Stati EFTA (Norvegia, Islanda e Lichtenstein) l'accesso al mercato interno europeo. Esso copre non solo le quattro libertà (merci, persone, servizi, capitali), ma anche i temi della concorrenza e degli aiuti di Stato, materie orizzontali legate alle quattro libertà, come le politiche sociali (diritto del lavoro, parità fra sessi), nonché protezione dei consumatori, ambiente, statistica e diritto societario¹⁷.

¹³ S. KUX, U. SVERDRUP, *Fuzzy borders and adaptive outsiders: Norway, Switzerland and the EU*, in *Journal of European Integration*, vol. 22, n. 3, 2000, 261.

¹⁴ Ivi, 262.

¹⁵ Cfr. E.O. ERIKSEN, *Despoiling Norwegian Democracy*, in E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM (a cura di), *The European Union's Non-Members*, cit., 77.

¹⁶ S. LAVENEX, R. SCHWOK, *The Swiss way: the nature of Switzerland's relationship with the EU*, in E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM (a cura di), *The European Union's Non-Members*, cit., 45.

¹⁷ L'art. 1.2 dell'Accordo dispone che "l'associazione comporta [...] a) la libera circolazione delle merci, b) la libera circolazione delle persone, c) la libera circolazione dei servizi, d) la libera circolazione dei capitali, e) l'istituzione di un sistema atto a garantire che la concorrenza non sia falsata e che le sue regole siano rispettate nella stessa misura, nonché f) una più stretta cooperazione in altri settori quali la ricerca e lo sviluppo, l'ambiente, la politica dell'istruzione e quella sociale".

L'obiettivo primario dell'Accordo è quello di creare uno spazio economico di portata europea omogeneo in cui ci sia uniformità nell'applicazione della legislazione UE rilevante. Precisamente, esso intende "promuovere il rafforzamento costante ed equilibrato delle relazioni commerciali ed economiche fra le Parti contraenti in pari condizioni di concorrenza e il rispetto delle stesse regole, nell'intento di instaurare uno Spazio economico europeo omogeneo"¹⁸.

A tal fine, vengono previste una serie di modalità attraverso la quale il diritto UE entra anche nella dimensione giuridica dei paesi EFTA coinvolti. L'aspetto più rilevante è senz'altro il fatto che l'Accordo integra gli atti legislativi europei connessi al mercato interno, contribuendo a creare, in tutto il territorio coinvolto, l'omogeneità dichiarata nell'obiettivo. Ma risultano di perdurante interesse anche altri aspetti, come ad esempio: il parallelismo fra il preambolo dell'Accordo e quello del Trattato sull'Unione Europea, laddove è possibile riscontrare finalità e valori comuni nei due testi (il fine della costruzione di un'Europa fondata sulla pace, la democrazia e i diritti dell'uomo, ma anche l'idea di una comunanza di valori e di un'identità europea, ecc.); la clausola di non discriminazione per nazionalità¹⁹; la previsione secondo cui le disposizioni dell'Accordo, laddove corrispondenti alle norme dei Trattati UE e degli atti adottati in applicazione di essi, vanno interpretate, nella loro attuazione ed applicazione, in conformità alla consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia²⁰.

Gli aspetti più rilevanti, e che maggiormente incidono sulla dimensione della capacità decisionale degli Stati affiliati, sono la modalità di recepimento della legislazione UE (prima all'interno dell'Accordo, e poi nei diritti interni), la struttura istituzionale, la quale prevede specifici meccanismi di controllo, e i processi decisionali. Di questi aspetti si parlerà nei sottoparagrafi successivi.

2.1. L'integrazione della legislazione UE all'interno dell'Accordo ed il recepimento da parte degli Stati contraenti

Caratteristica essenziale dell'Accordo sullo Spazio economico europeo è la sua natura dinamica, laddove il suo corpo normativo viene costantemente aggiornato con la nuova legislazione UE che rientri nel suo ambito di applicazione. Dal punto di vista formale, l'integrazione degli atti UE rilevanti avviene mediante aggiunta agli elenchi dei protocolli e allegati dell'Accordo, i quali possono essere modificati mediante decisione del Comitato misto SEE, ai sensi dell'art. 98. Gli allegati e gli atti ai quali è fatto in essi riferimento, così come i protocolli, costituiscono parte integrante dell'Accordo, come è chiarito dall'art. 119.

In breve, gli atti legislativi dell'Unione Europea che rilevano in tema di mercato interno vengono esaminati dal Comitato misto, il quale delibera su quali atti vanno integrati nell'Accordo. Il fine è

¹⁸ Accordo sullo Spazio economico europeo, art. 1.1.

¹⁹ Accordo sullo Spazio economico europeo, art. 4.

²⁰ Accordo sullo Spazio economico europeo, art. 6.

quello di assicurare certezza giuridica e garantire l'omogeneità della legislazione rilevante all'interno dello Spazio economico europeo: pertanto, ai sensi dell'art. 102, il Comitato misto decide "in tempi quanto più possibile ravvicinati" rispetto all'adozione dell'atto UE.

Un aspetto rilevante è che, nel momento in cui la Commissione dell'Unione europea elabora una nuova proposta legislativa in una materia che rientri nell'ambito di applicazione dell'Accordo, essa consulta anche esperti provenienti da Norvegia, Islanda e Lichtenstein, e tali Stati ricevono copia della proposta quando avanzata²¹. In tema, è di perdurante interesse la norma in virtù della quale la Commissione garantisce agli esperti dei paesi EFTA "una partecipazione quanto più ampia possibile [...] alla fase preparatoria dei progetti delle misure da sottoporre successivamente ai comitati che assistono la Commissione nell'esercizio dei suoi poteri di esecuzione"²².

Una volta integrati nell'Accordo, gli atti legislativi UE vanno recepiti nel diritto interno dei paesi contraenti. L'art. 104, infatti, specifica che tali paesi devono prendere tutte le misure necessarie per assicurare l'attuazione ed applicazione delle decisioni adottate dal Comitato misto. Esiste, invero, un vero e proprio parallelismo fra l'art. 288 del Trattato sul funzionamento dell'UE²³ e l'Accordo sullo Spazio economico, laddove quest'ultimo sancisce che gli atti cui è fatto riferimento o che sono contenuti nei suoi allegati o in decisioni del Comitato misto sono vincolanti per le Parti contraenti e devono essere recepiti nei rispettivi ordinamenti giuridici interni a seconda della natura dell'atto: gli atti corrispondenti ad un regolamento vanno recepiti come sono nell'ordinamento giuridico interno dei paesi contraenti, mentre gli atti corrispondenti ad una direttiva lasciano alle autorità delle Parti contraenti di determinare la forma ed il mezzo della loro applicazione²⁴.

Dopo che la legislazione applicabile al mercato interno viene estesa ai tre Stati EFTA, il recepimento e la concreta applicazione sono controllati dall'Autorità di vigilanza e dalla Corte EFTA, istituiti ai sensi dell'art. 108 dell'Accordo.

Dal punto di vista formale, la legislazione europea non è caratterizzata nei paesi EFTA – diversamente da quanto accade per gli Stati membri dell'UE – dai principi del primato e dell'effetto diretto. Tuttavia, in dottrina è stato rilevato che sul piano sostanziale, grazie all'attività svolta dall'Autorità di vigilanza e dalla Corte EFTA, l'efficacia degli atti UE non differisce molto da quanto accade negli Stati membri²⁵.

²¹ Accordo sullo Spazio economico europeo, art. 99.

²² Accordo sullo Spazio economico europeo, art. 100.

²³ L'art. 288 del TFUE descrive gli atti giuridici dell'Unione, ed in particolare specifica la nota distinzione fra direttiva e regolamento: la prima "vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi", mentre il secondo "è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri".

²⁴ Accordo sullo Spazio economico europeo, art. 7.

²⁵ J.E. FOSSUM, *Representation under hegemony? On Norway's relationship to the EU*, in E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM (a cura di), *The European Union's Non-Members*, cit., 154.

2.2. L'assetto istituzionale a "due pilastri" e gli organi misti

Dalle considerazioni di cui sopra emerge che lo Spazio economico è governato da una serie di istituzioni comuni in base ad una struttura a "due pilastri"²⁶. In breve, sono stati previsti specifici organi per il "lato" EFTA che possano rispecchiare quelli appartenenti al "lato" UE, dotati di poteri e funzioni assimilabili.

In particolare, sul versante EFTA, a) il Comitato permanente – composto dagli ambasciatori di Islanda, Liechtenstein e Norvegia, e osservatori provenienti da Svizzera e dall'Autorità di vigilanza – rappresenta un forum in cui i paesi EFTA possono consultarsi ed adottare posizioni comuni prima di confrontarsi con l'Unione europea nel Comitato misto; b) l'Autorità di vigilanza, con sede a Bruxelles, si contrappone alla Commissione UE (con poteri analoghi in tema di concorrenza, aiuti di Stato e appalti pubblici) ed assicura che gli Stati EFTA che partecipano allo Spazio economico adempiano agli obblighi derivanti dall'Accordo; c) la Corte EFTA, con sede a Lussemburgo e assimilabile alla Corte di giustizia, si occupa delle azioni di infrazione proposte contro uno Stato EFTA per quanto riguarda l'attuazione e l'applicazione del diritto SEE, dà pareri sull'interpretazione delle disposizioni dell'Accordo, è competente per la risoluzione delle controversie tra due o più Stati EFTA e si occupa dei ricorsi contro le decisioni dell'Autorità di vigilanza.

I due insieme di organi – EFTA e UE – formano dunque i "due pilastri", mentre al centro sono situate le istituzioni miste, ossia: il Consiglio SEE, il Comitato misto, il Comitato parlamentare misto e il Comitato consultivo.

Il Consiglio SEE, il quale è composto da membri della Commissione e del Consiglio dell'Unione europea e dai ministri degli esteri di Norvegia, Islanda e Liechtenstein, ha in particolare il compito di dare impulso politico all'attuazione dell'Accordo e di fissare le linee generali di azione del Comitato misto. Esso, dunque, riunendosi almeno due volte all'anno, valuta il funzionamento globale e lo sviluppo dello Spazio economico e adotta le decisioni politiche atte a modificare l'Accordo, le quali sono adottate mediante intesa fra l'UE da un lato, e gli Stati EFTA dall'altro²⁷.

Il Comitato misto, composto da rappresentanti degli Stati contraenti, assicura l'efficace attuazione e funzionamento dello Spazio economico, riunendosi almeno una volta al mese per procedere a scambi di opinioni e di informazioni e adottare decisioni (mediante accordo fra l'UE e i paesi EFTA, che si esprimono con una sola voce)²⁸. Di fondamentale importanza, come detto, tale organo adotta decisioni in merito all'incorporazione, all'interno dell'Accordo, della nuova legislazione europea rilevante.

²⁶ Per l'assetto istituzionale delineato dall'Accordo sullo Spazio economico europeo v. in particolare i punti 6-11 del documento "The Basic Features of the EEA Agreement" (Ref. 1112099), redatto dallo Standing Committee of the EFTA States (Subcommittee V on legal and institutional questions), il quale può essere consultato sul sito internet www.efta.int.

²⁷ Accordo sullo Spazio economico europeo, artt. 89, 90 e 91.

²⁸ Accordo sullo Spazio economico europeo, artt. 92, 93 e 94.

Il Comitato parlamentare misto, invece, è composto da membri del Parlamento europeo, da una parte, e da membri dei Parlamenti dei tre Stati EFTA, dall'altra. Esso contribuisce, mediante dialoghi e dibattiti, a migliorare l'intesa fra l'UE e gli Stati EFTA nei settori che rientrano nell'ambito di competenza dell'Accordo²⁹.

Infine, il Comitato consultivo SEE è composto da membri del Comitato economico e sociale dell'UE e da membri del Comitato consultivo EFTA. Esso rappresenta un forum per la cooperazione ed il dialogo fra le parti sociali dei paesi contraenti che rafforza la consapevolezza degli aspetti economico-sociali della crescente interdipendenza delle economie nel contesto dello Spazio economico³⁰.

In conclusione, il quadro giuridico dell'Associazione europea di libero scambio e l'Accordo sullo Spazio economico europeo hanno delineato un impianto istituzionale simmetrico in cui ad ogni organo UE corrisponde un analogo organo EFTA, mentre al centro sono presenti istituzioni "miste" nell'ambito delle quali vengono prese le decisioni comuni. Non va dimenticato che, come accennato sopra, questo assetto era stato disegnato in un momento storico in cui alla Comunità europea composta da dodici membri si contrapponeva un'EFTA di sette Stati. Oggi, seppur il quadro è cambiato radicalmente (all'UE di ventotto si contrappone un'EFTA di tre, con la Svizzera che ne rimane fuori), l'impianto istituzionale rimane pressoché invariato. In realtà, questa architettura istituzionale è uno dei fattori che maggiormente rilevano sul piano della sovranità.

2.3. Lo SEE e la questione della sovranità nella dottrina norvegese

Gli studiosi norvegesi si interrogano sull'impatto che lo Spazio economico ha avuto sul piano della sovranità. In effetti, tale questione in Norvegia³¹ rappresenta uno dei temi più rilevanti quando si parla di rapporti con l'Unione europea, tanto è vero che il fallimento delle consultazioni referendarie del '72 e del '94 è da attribuirsi proprio alle preoccupazioni riguardanti tale profilo. Anzi, è stato scritto che la scelta degli elettori norvegesi di restare fuori dall'UE potrebbe essere letto nel senso che essi, se paragonati ai cittadini di altri paesi europei, si preoccupano di più della sovranità³². Tuttavia, è piuttosto pacifico in dottrina che, nonostante l'optare per lo SEE abbia avuto come fine primario quello di mantenere, per così dire, domestico il potere decisionale, in realtà l'insieme delle dinamiche politico-giuridiche derivanti dai rapporti UE-Norvegia ha avuto (e ha) comunque un certo impatto sulla capacità decisionale delle istituzioni norvegesi.

Non a caso alcuni affermano che se i sostenitori del "no" hanno vinto nel '94, da allora essi perdono un po' ogni giorno. La Norvegia, infatti, la quale ha adottato circa i tre quarti della

²⁹ Accordo sullo Spazio economico europeo, art. 95.

³⁰ Accordo sullo Spazio economico europeo, art. 96.

³¹ In particolare sull'esperienza norvegese, E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM (a cura di), *Det norske paradoks. Om Norges forhold til Den europeiske union*, Oslo 2014.

³² E. HOLMØYVIK, *Norway's constitutional acrobatics under the EEA Agreement*, in E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM (a cura di), *The European Union's Non-Members*, cit., 137.

legislazione europea, è strettamente collegata all'UE – oltre all'Accordo sullo Spazio economico, vanno ricordati anche la partecipazione a Schengen, nonché altri circa centotrenta accordi di collaborazione – e nessun governo ha mai ipotizzato, realmente, un distacco. Anzi, anche i partiti contrari all'adesione all'UE hanno votato negli anni a favore dell'incremento della cooperazione, nonostante gli elettori abbiano bocciato l'ipotesi di *membership*³³.

In termini generali, si registra la difficoltà di conciliare il principio di omogeneità nel mercato interno³⁴ con il mantenimento di una piena autonomia decisionale. Salvaguardare il primo, infatti, significa porre in essere misure di vigilanza sovranazionale, nonché mettere in atto un progressivo processo di adattamento all'*acquis* comunitario, che, a causa della mancanza di una reale partecipazione nei meccanismi decisionali dell'UE, finisce per invadere facilmente la dimensione della sovranità nazionale³⁵. Anzi, questo profilo è particolarmente evidente nell'esperienza norvegese, la cui storia più recente mostra con chiarezza il nesso che esiste fra l'evoluzione del processo di integrazione europea e il trasferimento di porzioni di sovranità agli organi sovranazionali³⁶.

In realtà, gli atti UE acquistano efficacia nell'ordinamento interno norvegese solo attraverso decisioni adottate dagli organi nazionali secondo i meccanismi delineati nella Costituzione. Inoltre, si può dire che dall'assetto istituzionale a “due pilastri” delineato dall'Accordo SEE deriva, almeno dal punto di vista formale, un tendenziale rispetto nei confronti della sovranità, se è vero che tale struttura intende proprio preservare la partecipazione delle autorità nazionali ai processi decisionali. D'altro canto, i parlamenti nazionali hanno deciso di aderire allo Spazio economico volontariamente e mantengono sempre, teoricamente, la possibilità di abbandonarlo. Tuttavia, gli studiosi concordano sul fatto che la partecipazione allo Spazio economico implica che una porzione della sovranità norvegese venga ceduta alla dimensione sovranazionale, nonché forti implicazioni sul profilo costituzionale per quanto concerne l'esercizio, da parte degli organi interni, delle proprie funzioni³⁷.

A proposito di questo tema, e come prima prova di questo assunto, è interessante notare che in Norvegia l'Accordo SEE è stato deliberato dallo Storting, il Parlamento nazionale, utilizzando la procedura prevista dall'art. 115 della Costituzione³⁸, il quale ammette il trasferimento di porzioni di

³³ E.O. ERIKSEN, *Despoiling Norwegian Democracy*, cit., 77 s.

³⁴ Già il preambolo dell'Accordo sullo Spazio economico esplicita “l'obiettivo di creare uno Spazio economico europeo dinamico ed omogeneo, basato su norme comuni e su pari condizioni di concorrenza, dotato di strumenti di attuazione adeguati [...] e realizzato su basi di uguaglianza e reciprocità”.

³⁵ Cfr. S. GSTÖHL, *The European Union's different neighbourhood models*, cit., 32.

³⁶ Cfr. E. HOLMØYVIK, *Norway's constitutional acrobatics under the EEA Agreement*, cit., 137.

³⁷ Ivi, 138 s.

³⁸ L'art. 115 della Costituzione norvegese può essere messo in relazione con la seconda parte dell'art. 11 della Costituzione italiana. Esso sancisce che, al fine di salvaguardare la pace e la sicurezza internazionale o per promuovere lo stato di diritto internazionale e la cooperazione, lo Storting può, con una maggioranza di tre quarti, acconsentire che un'organizzazione internazionale alla quale la Norvegia partecipa o parteciperà abbia il diritto, in materie specifiche, di esercitare poteri che, in conformità con la Costituzione, sono normalmente attribuiti alle autorità dello Stato (ma non può attribuire il potere di modificare la Costituzione stessa). Affinché lo Storting possa votare in tal senso, almeno due terzi dei suoi membri devono essere presenti.

sovranità ad organizzazioni internazionali finalizzate alla pace e alla sicurezza³⁹. Il meccanismo ivi previsto, introdotto con una riforma nel 1962, era stato ritenuto necessario perché l'Accordo SEE implicava, sul piano del controllo delle norme in tema di concorrenza, un trasferimento di specifiche competenze all'Autorità di vigilanza e alla Corte EFTA. In realtà, la prassi politico-istituzionale da allora adottata nell'ambito delle dinamiche sovranazionali comporta non pochi problemi di legittimità costituzionale. Dall'adozione dell'Accordo SEE il procedimento aggravato ex art. 115 non è più stato utilizzato: lo Storting ha da allora sempre votato a maggioranza semplice⁴⁰. La Costituzione norvegese prevede due diversi meccanismi attraverso i quali mettere in atto cooperazioni internazionali, a seconda che ci sia un trasferimento formale di sovranità oppure una mera creazione di obblighi di diritto internazionale. Il secondo comma del citato art. 115, infatti, specifica che il meccanismo ivi previsto non si applica nei casi di partecipazione ad una organizzazione internazionale le cui decisioni vincolano la Norvegia esclusivamente sul piano del diritto internazionale. In tali casi, il Governo è libero di sottoscrivere accordi, e il consenso dello Storting, espresso a maggioranza semplice, è richiesto solo per materie di particolare importanza o se sono necessarie leggi o decisioni parlamentari⁴¹. In breve, il fatto che il Parlamento utilizzi la maggioranza semplice per sviluppare il rapporto Norvegia-UE comporta non pochi profili problematici sul piano costituzionale, se è vero che spesso, dietro a tali decisioni, si celano cessioni di sovranità ad organi sovranazionali, e che dunque sarebbe necessario utilizzare la maggioranza qualificata ex art. 115⁴².

Ancora sulla questione della sovranità, e tenendo in mente quanto descritto sopra in tema di incorporamento nell'Accordo SEE degli atti UE, alcuni sostengono che l'adesione allo Spazio economico comporta, nella pratica, un indebolimento dei poteri dell'Assemblea legislativa nazionale, nel senso che essa perde il controllo di una porzione della legislazione (quella rilevante sul piano SEE). Sul punto, si ritiene che, se le norme giuridiche norvegesi hanno origine in ambito europeo, i cittadini non sono più governati esclusivamente dagli organi democraticamente eletti. In altre parole, viene in parte spezzato il meccanismo democratico in base al quale i cittadini investono, attraverso le elezioni, gli organi nazionali che adottano le leggi. Questi aspetti dell'esperienza della Norvegia, dal punto di vista del diritto costituzionale, appaiono agli occhi di commentatori difficilmente giustificabili, specie se si considera che in ben due consultazioni

³⁹ E.O. ERIKSEN, *Despoiling Norwegian Democracy*, cit., 86, evidenzia il fatto che siccome la Norvegia non appartiene all'UE, come invece è richiesto dalla norma costituzionale per la cessione di sovranità, la disposizione costituzionale in questione non ammetterebbe il trasferimento di competenze a organi dell'UE.

⁴⁰ E. HOLMØYVIK, *Norway's constitutional acrobatics under the EEA Agreement*, cit., 140.

⁴¹ L'art. 26.2 della Costituzione norvegese sancisce infatti che i Trattati in materie di particolare importanza ed i Trattati che non possono essere implementati se non per legge o decisioni parlamentari diventano vincolanti quando lo Storting esprime il suo consenso (a maggioranza semplice).

⁴² Questi profili sono spiegati da E. HOLMØYVIK, *Norway's constitutional acrobatics under the EEA Agreement*, cit., 138 ss. L'autore spiega che le istituzioni norvegesi adottano la procedura ex art. 26 Cost. seguendo la dottrina, sviluppata in ambito accademico, del "mimino impatto".

referendarie la maggioranza degli elettori hanno scelto, bocciando l'adesione alla dimensione comunitaria, di mantenere piena la propria sovranità⁴³.

Un'altra considerazione avanzata da parte della dottrina è che, mentre l'Accordo SEE è rimasto pressoché immutato dal 1992, nonostante l'incorporazione di circa trecento atti comunitari all'anno, l'Unione europea è cambiata radicalmente da allora, sia sul piano della dimensione, sia su quello dei Trattati. In particolare, il rafforzamento del Parlamento europeo (ma anche dei parlamenti nazionali) messo in atto dal Trattato di Lisbona ha aumentato il deficit partecipatorio sul "lato" EFTA – giacché Norvegia, Islanda e Liechtenstein non sono rappresentati né nel Consiglio né nel Parlamento europeo⁴⁴.

In breve, gli studiosi lamentano che la Norvegia – non diversamente dagli altri due Stati EFTA coinvolti nello SEE – è soggetta alle decisioni di un'organizzazione di stampo "quasi-federale" sulla quale, però, essa non ha alcuna influenza reale. Insomma, nel rapporto con l'UE, libertà e autonomia in Norvegia sembrano attribuiti più formali che effettivi. In fondo, nonostante sia necessaria una decisione del Comitato misto affinché un atto europeo sia incorporato nell'Accordo, nella realtà dei fatti tale organo non può negoziare modifiche sul contenuto sostanziale dell'atto, mentre il meccanismo di "riserva collettiva" che i paesi EFTA hanno in tema di incorporazione è difficilmente esercitabile nella pratica, giacché esso rischia di mettere in pericolo l'intero assetto dello SEE⁴⁵.

Dunque, la partecipazione allo Spazio economico, e in generale l'intero impianto di relazioni con l'Unione europea, comporterebbe per la Norvegia una limitazione di sovranità che però non viene controbilanciata dall'acquisizione di una posizione forte nel sistema sovranazionale. Essa non può realmente ipotizzare un distacco dall'UE, ma neanche partecipare attivamente ai suoi processi decisionali⁴⁶.

In conclusione, secondo la dottrina norvegese, il tipo di affiliazione che lega l'UE ai paesi EFTA aderenti all'Accordo SEE è basata su una mera comunanza di interessi e di obiettivi, senza una reale partecipazione dei secondi: se da un lato la Norvegia è vista come una sorta di "partner privilegiata", dall'altro si ritiene che manchi un accesso reale sul piano dei poteri decisionali. Dal punto di vista costituzionale, questo meccanismo del circuito della rappresentanza viene considerato difettoso, in quanto priva i cittadini norvegesi di una porzione della loro sovranità, laddove la discrezionalità del potere politico viene notevolmente limitata⁴⁷.

⁴³ Cfr. E.O. ERIKSEN, *Despoiling Norwegian Democracy*, cit., 91 ss.

⁴⁴ S. GSTÖHL, *The European Union's different neighbourhood models*, cit., 22.

⁴⁵ Su questi temi, E.O. ERIKSEN, *Despoiling Norwegian Democracy*, cit., 88 ss. L'autore parla dell'Accordo SEE in termini di un "indigent contract", ossia di un contratto asimmetrico che privilegia la parte forte, l'Unione europea, mentre gli Stati EFTA si trovano in una posizione di "prendere o lasciare".

⁴⁶ Ivi, 91.

⁴⁷ J.E. FOSSUM, *Representation under hegemony?*, cit., 169.

3. *Il bilateralismo settoriale svizzero*

Il tipo di relazione che la Svizzera ha stabilito con l'Unione Europea è senz'altro *sui generis*. Essa è fondata su accordi settoriali e, a differenza di quanto accade per gli altri paesi EFTA, non sono presenti né il quasi-automatismo nell'incorporazione né quell'articolato assetto istituzionale caratterizzato da istituzioni comuni e meccanismi di controllo. Dunque, la questione relativa alla sovranità a prima vista avrebbe trattato decisamente meno marcati rispetto a quanto accade nello Spazio economico europeo, nel senso che la mera cooperazione in aree di interesse comune dovrebbe permettere alla Svizzera di mantenere più o meno intatto il suo potere decisionale⁴⁸. Tuttavia, anche questo modello presenta alcuni profili problematici e il suo più recente sviluppo getta senz'altro luce sulle dinamiche integrazione-sovranià.

Al di là di alcuni accordi minori, il primo importante accordo che la Svizzera ha siglato con la Comunità economica europea per accedere al mercato interno è stato quello del 1972, il quale aveva come obiettivo la promozione, attraverso l'espansione degli scambi commerciali reciproci, dello "sviluppo armonioso delle relazioni economiche tra la Comunità Economica Europea e la Confederazione Svizzera", favorendo il progresso dell'attività economica, il miglioramento delle condizioni di vita e di occupazione, l'aumento della produttività e la stabilità finanziaria, nonché la salvaguardia di condizioni eque di concorrenza⁴⁹. In breve, tale accordo rimuoveva dogane e quote sui prodotti industriali, senza però imporre alcun coinvolgimento in attività di natura politica. Contestualmente all'adozione dell'Atto Unico (1986), si registrava una intensificazione dei rapporti fra EFTA e CEE. Tuttavia, come spiegato sopra, l'assetto dell'Accordo SEE sul piano dei meccanismi decisionali non hanno convinto gli elettori svizzeri, che hanno dunque bocciato la ratifica dell'Accordo nel referendum del 6 dicembre 1992. Il governo svizzero, per mantenere comunque l'accesso al mercato interno, ha a quel punto iniziato a privilegiare la strada degli accordi bilaterali. Oltre a quello del 1972, molteplici accordi su aree tematiche diverse sono stati conclusi nell'ambito di due cicli di negoziati⁵⁰.

Il primo ciclo è quello degli accordi del 1999 (fra cui risalta l'Accordo sulla libera circolazione delle persone⁵¹) entrati in vigore nel giugno 2002 in seguito ad un referendum unitario, tenutosi nel maggio 2000, in cui il 67 per cento degli elettori si sono espressi a favore. Di questo primo ciclo di accordi va menzionata la c.d. clausola ghigliottina, in virtù della quale, qualora una delle parti contraenti non avesse implementato uno degli accordi, l'altra parte avrebbe potuto recedere da tutti

⁴⁸ S. LAVENEX, R. SCHWOK, *The Swiss way*, cit., 36.

⁴⁹ Accordo fra la Confederazione svizzera e la CEE del 22 luglio 1972, art. 1.

⁵⁰ S. LAVENEX, R. SCHWOK, *The Swiss way*, cit., 37 s.

⁵¹ Vale la pena richiamare, per il parallelismo con i Trattati UE, la clausola di non discriminazione di cui all'art. 2 e gli obiettivi dell'accordo sanciti nell'art. 1, ossia: "a) conferire un diritto di ingresso, di soggiorno e di accesso a un'attività economica dipendente, un diritto di stabilimento quale lavoratore autonomo e il diritto di rimanere sul territorio delle parti contraenti; b) agevolare la prestazione di servizi sul territorio delle parti contraenti, segnatamente liberalizzare la prestazione di servizi di breve durata; c) conferire un diritto di ingresso e di soggiorno, sul territorio delle parti contraenti, alle persone che non svolgono un'attività economica nel paese ospitante; d) garantire le stesse condizioni di vita, di occupazione e di lavoro di cui godono i cittadini nazionali."

gli altri. Questa clausola di salvaguardia era stata inserita proprio per evitare il rigetto dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone da parte della Svizzera. Nel 2001 è poi iniziato il secondo ciclo di negoziati che hanno condotto alla firma, nell'ottobre 2004, di ulteriori accordi su temi come la partecipazione in programmi didattici europei, l'accesso all'Eurostat e all'Agenzia europea dell'ambiente, la riduzione di dazi doganali su certi prodotti agricoli, esenzioni fiscali. Di estrema importanza, in questa tornata, sono stati l'accesso a Schengen e agli Accordi di Dublino, i quali sono stati sottoposti a referendum nel giugno 2005 e accettati da poco più del 54 per cento degli elettori. Se si considerano gli accordi minori, oggi i rapporti Svizzera-UE sono regolati da circa centoventi accordi bilaterali. Nel 2008 il Consiglio federale ha manifestato la volontà di iniziare un terzo ciclo di negoziati per estendere la cooperazione in ulteriori otto aree, ma per ora non ci sono stati sviluppi rilevanti su questo fronte⁵².

La differenza più notevole fra l'impianto delineato dall'Accordo SEE e gli accordi bilaterali stipulati con la Svizzera è che, mentre il primo è dinamico, i secondi sono statici, nel senso che la loro portata è definita nel momento della firma. Uniche due eccezioni sono l'Accordo in materia di trasporto aereo e l'adesione a Schengen e agli Accordi di Dublino, i quali prevedono un allineamento dinamico con la disciplina della nuova legislazione UE. Per gli altri, vale il mutuo riconoscimento della "equivalenza della legislazione": gli atti legislativi svizzeri equivalenti sono esplicitamente richiamati negli annessi agli accordi. Sul punto, però, va detto che in realtà la Svizzera valuta la compatibilità dei propri atti con la legislazione comunitaria prima ancora della loro adozione sin dal 1992. Il modo attraverso cui garantire l'equivalenza della legislazione ed organizzare l'adattamento legislativo ai nuovi sviluppi del diritto UE rimane uno dei temi principali in sede di negoziato. La soluzione organizzativa dell'approccio svizzero coinvolge i comitati misti; ma in questo caso, a differenza di quanto accade nell'ambito dell'Accordo SEE, tali comitati hanno funzione limitata in quanto sono posti a capo di uno specifico accordo settoriale e sono caratterizzati dal fatto di avere ciascuno competenze diverse. Qualora il comitato abbia la funzione di decidere sull'incorporazione di nuovi atti, è necessario il previo consenso del Consiglio federale svizzero, il quale è formalmente a capo dei lavori condotti dai comitati. Manca in ogni caso la formalizzazione di un controllo sull'implementazione degli accordi bilaterali, diversamente da quanto accade nello Spazio economico europeo; infatti, sono le parti contraenti ad essere responsabili nei loro rispettivi territori (con eccezione del caso del trasporto aereo), mentre vale il principio di diritto internazionale della buona fede⁵³.

Gli accordi bilaterali prevedono la partecipazione della Svizzera nei processi decisionali, in modo simile a quanto accade per lo SEE, però nella pratica la possibilità di intervento è più ristretta. Dal punto di vista formale tali regole sono contenute in una dichiarazione sulla partecipazione nei comitati, allegata agli accordi bilaterali, la quale stabilisce che la Svizzera ha il diritto di partecipare come osservatore attivo con diritto di parola ma non di voto nelle aree della ricerca, trasporto aereo, previdenza sociale e riconoscimento di diplomi. In più, la Commissione deve consultare la Svizzera

⁵² S. LAVENEX, R. SCHWOK, *The Swiss way*, cit., 38 s.

⁵³ Ivi, 39 s.

sulle proposte legislative che sviluppano l'*acquis* nelle aree in cui vi è equivalenza legislativa. Tuttavia, in dottrina è stato spiegato che la possibilità di influenzare la legislazione nelle fasi successive diminuisce notevolmente, e la presenza svizzera nelle agenzie dell'UE è molto più limitata rispetto, per esempio, a quella norvegese⁵⁴.

È stato messo in evidenza che, se da un lato la strada del bilateralismo settoriale adottata ha permesso alla Svizzera di beneficiare dei vantaggi economici del mercato interno; dall'altro, tuttavia, specie se si prende in considerazione l'interdipendenza fra i diversi modelli democratici nell'ambito del processo di integrazione europea, è possibile riscontrare un certo impatto sul sistema elvetico⁵⁵. Va poi detto che, nei fatti, lo sviluppo dei rapporti con l'Unione europea è reso più difficile dall'approccio del bilateralismo settoriale. Sul tema, vale la pena menzionare che la Svizzera, in tempi recenti, ha visto un raffreddamento nei rapporti con l'UE, in seguito al referendum del 9 febbraio 2014 con cui è stata accettata una norma costituzionale (art. 121a⁵⁶) che prevede un limite all'immigrazione⁵⁷. Questo episodio dimostra quanto complessa sia la tensione fra autonomia decisionale (e volontà politica di ritenerla) e la necessità, per restare all'interno del mercato, di implementare la legislazione europea e mantenersi conformi ad essa. Da un lato, rileva la difficoltà di gestire i rapporti con l'UE in un contesto caratterizzato da un sistema giuridico perlopiù statico e non garantito da un adeguato assetto istituzionale; dall'altro, è evidente che il potere formale mantenuto dalla Svizzera nella sostanza si scontra con l'esigenza di non abbandonare il mercato interno, e che pertanto la sua autonomia decisionale è nella sostanza limitata.

In conclusione, per quanto concerne le differenze principali fra lo Spazio economico europeo e l'approccio svizzero nelle relazioni con l'UE, va innanzitutto evidenziata la diversa natura dei due modelli. Il primo può dirsi dinamico, multilaterale e fondato su una struttura a "due pilastri"; il secondo, invece, è bilaterale, statico e settoriale⁵⁸. Sul piano istituzionale, mentre lo Spazio economico europeo è caratterizzato dalla presenza di una struttura decisionale composta da organi appartenenti ai due pilastri (ossia, EU e EFTA) e da organi misti; all'inverso, nell'approccio svizzero vi è l'assenza di un assetto istituzionale che renda possibile un costante dialogo politico con l'Unione Europea⁵⁹.

⁵⁴ Ivi, 42 s.

⁵⁵ Su tema, v. J. BLATTER, *Switzerland: Bilateralism's polarising consequences in a very particular/ist democracy*, in E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM (a cura di), *The European Union's Non-Members*, cit., 70.

⁵⁶ L'art. 121a della Costituzione federale svizzera, sancendo che la Svizzera "gestisce autonomamente l'immigrazione degli stranieri" e che "non possono essere conclusi trattati internazionali che contraddicono" tale disposizione costituzionale, prevede limitazioni al numero di permessi di dimora per stranieri secondo tetti massimi e contingenti annuali stabiliti "in funzione degli interessi globali dell'economia svizzera e nel rispetto del principio di preferenza agli Svizzeri".

⁵⁷ S. LAVENEX, R. SCHWOK, *The Swiss way*, cit., 48.

⁵⁸ S. GSTÖHL, *The European Union's different neighbourhood models*, cit., 21 ss.

⁵⁹ Cfr. M. VAHL, N. GROLIMUND, *Integration without Membership. Switzerland's Bilateral Agreements with the European Union*, Bruxelles, 2006, 112, secondo i quali è difficile che le questioni elvetiche vengano collocate al vertice dell'agenda europea, a meno che esse non coincidano con questioni portate avanti da Stati membri.

4. I modelli di sovranità nel processo di integrazione europea.

Sia nel caso dell'Accordo SEE sia in quello svizzero sono evidenti i problemi che il rapporto con l'Unione europea comporta nei paesi affiliati quando si trovano a dover implementare la legislazione europea senza partecipare adeguatamente ai processi decisionali. Convince l'idea secondo cui, in quei quadri relazionali, i rapporti sono formalmente intergovernativi, ma gli effetti subiti hanno natura senz'altro sovranazionale⁶⁰. Anche nel caso svizzero, infatti, se l'approccio del bilateralismo, sul piano formale, permette una determinata protezione della sovranità, nei fatti esso non garantisce necessariamente l'assenza di influenza, da parte dell'Unione europea, nello sviluppo delle politiche interne⁶¹. Pertanto, sembra possibile affermare che entrambi i modelli analizzati si inseriscono a pieno titolo nell'ambito del complesso processo di integrazione europea.

A questo punto, però, va fatta una importante distinzione fra il piano della sovranità giuridico-formale e quello della autonomia degli organi costituzionali dei paesi affiliati. Non sembra convincente, infatti, affermare che il mero fatto che i governi dei paesi EFTA si adeguano alla legislazione europea – per scongiurare le conseguenze (giuridiche, politiche o economiche) che potrebbero derivare dalla mancata implementazione – sia sufficiente a determinare una cessione di sovranità paragonabile a quella dei paesi membri. La discriminante è rappresentata dai principi cardini che caratterizzano il sistema dell'UE, fra cui principalmente la dottrina dell'effetto diretto e del primato del diritto UE: dire che gli Stati, nella pratica, si adeguano alla legislazione europea, non è esattamente la stessa cosa che affermare l'applicabilità, in quegli ordinamenti, di tali principi.

In dottrina è stata sottolineata la differenza concettuale fra sovranità⁶² ed autonomia, la prima indicando la capacità formale (intesa come diritto) di uno Stato di esercitare le proprie funzioni sovrane (ossia senza ricevere comandi da parte di attori esterni all'ordinamento), mentre la seconda la possibilità reale di realizzare i propri obiettivi attraverso azioni unilaterali⁶³. Certo, l'idea di autonomia ben può sfumare nella nozione di "sovranità effettiva", che rappresenta il potere concreto di esercitare i diritti derivanti dalla sovranità formale⁶⁴, ma entrambe le nozioni sono esterne all'ambito, più ristretto, dell'insieme delle potestà appartenenti agli organi costituzionali⁶⁵, il quale costituisce invece la sovranità formale.

Nel caso, ad esempio, della Norvegia, l'adesione allo Spazio economico ha senz'altro comportato una cessione di sovranità agli organi di controllo previsti dall'Accordo (ed infatti il meccanismo costituzionale adottato, come detto sopra, è stato quello che prevede il trasferimento di

⁶⁰ S. KUX, U. SVERDRUP, *Fuzzy borders and adaptive outsiders*, cit., 264.

⁶¹ S. LAVENEX, R. SCHWOK, *The Swiss way*, cit., 49.

⁶² Sul concetto di sovranità nella letteratura costituzionalistica italiana, si rinvia alla bibliografia citata *supra*, nota 6.

⁶³ R.N. COOPER, *Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies*, in R.W. JONES and P.B. KENEN (a cura di), *Handbook of International Economics*, vol. 2, Amsterdam, 1985, 1229.

⁶⁴ F. HIRSCH, M.W. DOYLE, *Politicization in the World Economy: Necessary Conditions for an International Economic Order*, in F. HIRSCH, M.W. DOYLE, E.L. MORSE, *Alternatives to Monetary Disorder*, New York, 1977, 49.

⁶⁵ Cfr. M.S. GIANNINI, *Sovranità (dir. vig.)*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano 1990, 224 ss. L'autore parla di "gruppi di potestà pubbliche supreme, attribuite dalle norme sulla normazione degli ordinamenti statali ad uffici di vertice dell'organizzazione".

competenze all'ordinamento sovranazionale); ma non si verifica un trasferimento di competenze legislative verso l'alto, come la lettera del Protocollo 35 dell'Accordo SEE chiarisce quando utilizza la formulazione "senza che le Parti contraenti siano tenute a trasferire poteri legislativi a qualsiasi istituzione dello Spazio economico europeo". Il fatto che i parlamenti dei paesi EFTA hanno smesso di legiferare sulle materie coperte dagli accordi e recepiscono la legislazione UE non sembra sintomo di un deficit della loro sovranità formale; piuttosto, tale circostanza appartiene al piano dell'autonomia, la quale rappresenta una dimensione molto più relativa poiché soggetta a condizioni contingenti di natura extra-giuridica, come gli sviluppi del contesto internazionale⁶⁶. Gli atti europei, infatti, sono sempre inseriti all'interno di quegli ordinamenti attraverso un atto sovrano del parlamento, che rimane l'organo competente ad esercitare la potestà legislativa ultima.

I paesi membri, rispetto a quelli EFTA, si sono spinti molto più avanti, in quanto hanno ammesso, con l'adesione alla CEE prima, all'UE poi, un trasferimento della potestà legislativa (e dunque una cessione di sovranità in senso formale⁶⁷) che ha condotto all'affermazione dei principi del primato e dell'effetto diretto. Tali principi, come è noto, fanno sì che il diritto UE si imponga all'interno degli ordinamenti nazionali e prevalgano sugli atti legislativi interni successivi, qualora incompatibili: il risultato è che, nell'ambito dell'Unione, i parlamenti degli Stati membri potrebbero forse non essere considerati più la massima autorità legislativa, mentre gli organi nazionali si trovano inermi innanzi al diritto UE⁶⁸.

Questo fenomeno non si verifica nell'ordinamento dei paesi EFTA aderenti allo SEE, nei quali le dottrine dell'effetto diretto e del primato non si applicano⁶⁹. Sul punto, la Corte EFTA ha avuto modo di chiarire che dal combinato disposto dell'art. 7 dell'Accordo SEE e del Protocollo 35 deriva che il diritto SEE non implica un trasferimento di competenze legislative e che, pertanto, non si richiede il diritto dei singoli di invocare direttamente, innanzi agli organi giurisdizionali, disposizioni non implementate⁷⁰. In breve, la Corte sostiene che l'accordo SEE non richiede che una disposizione di una direttiva resa parte dell'Accordo sia direttamente applicabile e abbia precedenza su una norma nazionale che non abbia trasposto la norma SEE correttamente all'interno della legislazione nazionale⁷¹.

⁶⁶ Cfr. W. WALLACE, *What Price Independence? Sovereignty and Interdependence in British Politics*, in *International Affairs*, vol. 62, n. 3, 1986, 368.

⁶⁷ P.D. MARQUARDT, *Subsidiary and Sovereignty in the European Union*, in *Fordham International Law Journal*, vol. 18, 1995, 633.

⁶⁸ Ivi, 634.

⁶⁹ P. HREINSSON, *General Principles*, in C. BAUDENBACHER (a cura di), *The Handbook of EEA Law*, Cham 2016, 383 s. Sul tema, v. però le riflessioni di W. VAN GERVEN, *The Genesis of EEA Law and the Principles of Primacy and Direct Effect*, in *Fordham International Law Journal*, vol. 16, 1993, 989, il quale ha affermato che al momento della firma dell'Accordo i principi del primato e dell'effetto diretto di disposizioni identiche sono, ai sensi dell'art. 6 SEE, parte integrante del diritto SEE.

⁷⁰ Corte EFTA, decisione del 30.05.2002, caso E-4/01, par. 28.

⁷¹ Corte EFTA, decisione del 03.10.2007, caso E-1/07, par. 43. V. anche la decisione del 08.07.2008, casi riuniti E-9/07 e E-10/07, par. 22, nella quale la Corte ribadisce che ai sensi del diritto SEE gli atti comunitari non hanno effetto diretto né sono soggetti al principio del primato.

Riassumendo, in Svizzera, il bilateralismo settoriale è perlopiù statico, e blocca le “intrusioni” provenienti dall’esterno. Nel ambito dell’Accordo SEE, invece, l’esclusione dei principi di primato ed effetto diretto fanno sì che anche i regolamenti devono essere recepiti all’interno dei sistemi nazionali affinché possano essere applicati dai loro organi giurisdizionali⁷². Dunque, il recepimento del diritto UE è sempre “filtrato” da un atto del parlamento nazionale, che mantiene dunque più “integra” la sua sovranità, anche se la sua autonomia decisionale viene, per diverse ragioni, ridotta.

Da quanto detto finora si evince che l’eterogeneo fenomeno europeo presenta tre principali modelli, fondati su tre schemi di limitazione di sovranità:

a) L’Unione europea, nell’ambito della quale gli Stati membri hanno “deciso di mettere in comune la potestà sovrana in materie e competenze determinate”, sottomettendo “se stessi e i loro popoli alle decisioni degli organi e degli uffici che compongono l’organizzazione dell’ordinamento da essi creato” e rendendo “relativa la sovranità di ciascuno Stato all’appartenenza all’Unione e all’azione variamente condotta da questa”⁷³. In tale contesto, la forte cessione di sovranità formale viene compensata dalla diretta partecipazione degli Stati nelle istituzioni comuni.

b) Lo Spazio economico europeo, nell’ambito dei quali i paesi EFTA hanno pieno accesso al mercato mantenendo più integra la loro sovranità formale, a fronte però di un ridimensionamento rilevante dell’autonomia decisionale delle loro istituzioni. Tale ridimensionamento deriva principalmente dall’applicazione del principio di omogeneità, il quale è stato definito la “pietra angolare” dell’Accordo SEE⁷⁴. In relazione a questo, la Corte EFTA ha sempre cercato di privilegiare approcci che garantiscano l’affermazione di quadri normativi omogenei nella pratica⁷⁵. In aggiunta, essa ha utilizzato altri strumenti idonei a garantire l’applicazione del diritto SEE, in particolare la dottrina dell’interpretazione conforme, la lettera del Protocollo 35⁷⁶ e l’idea della responsabilità statale⁷⁷. Anche in queste esperienze si verifica una cessione, seppur più limitata, di porzioni di sovranità formale, specie per quanto concerne i trasferimenti di potere alla Corte EFTA e all’Autorità di vigilanza. Il più limitato trasferimento di sovranità qui comporta che i paesi EFTA non partecipano, se non a livello consultivo, alle istituzioni europee. In cambio, però, oltre all’accesso al mercato interno, essi hanno anche altri “vantaggi” che fungono da contrappeso, ad esempio la mancanza di politiche comuni in materia di agricoltura e pesca nonché di commercio

⁷² Cfr. C. BURKE, Ó.Í. HANNESSON, K. BANGSUND, *Life on the Edge: EFTA and the EEA as a Future for the UK in Europe*, in *European Public Law*, vol. 22, n. 1, 2016, 79.

⁷³ G. BERTI, *Sovranità*, in *Enc. dir.*, Annali I, Milano, 2007, 1077.

⁷⁴ P. HREINSSON, *General Principles*, cit., 350.

⁷⁵ C. FRANKLIN, *Rights of Third Country Nationals under the EEA Agreement*, in D. THYM, M. ZOETEWELJ-TURHAN (a cura di), *Rights of Third-Country Nationals under EU Association Agreements: Degrees of Free Movement and Citizenship*, Leida, 2015, 137.

⁷⁶ Il Protocollo 35 dell’Accordo sullo Spazio economico europeo è così formulato: “Considerando che il presente accordo è inteso a realizzare uno Spazio economico europeo omogeneo, fondato su norme comuni, senza che le Parti contraenti siano tenute a trasferire poteri legislativi a qualsiasi istituzione dello Spazio economico europeo; e considerando che tale obiettivo dovrà essere pertanto conseguito mediante procedure nazionali [...] Per i casi di eventuale conflitto tra norme SEE attuate ed altre disposizioni legislative, gli Stati AELS (EFTA) si impegnano ad introdurre, se del caso, una disposizione ai sensi della quale in tali casi prevalgono le norme SEE.”

⁷⁷ C. BURKE, Ó.Í. HANNESSON, K. BANGSUND, *Life on the Edge*, cit., 79 ss.

estero, diverse possibilità offerte in relazione ad accordi di libero scambio, i rapporti con gli Stati non appartenenti all'UE, le possibilità relative alle politiche di immigrazione, e così via⁷⁸.

c) La Svizzera, in relazione alla quale l'ampia sovranità formale mantenuta tramite l'approccio bilaterale viene controbilanciata da una partecipazione molto più statica e per certi versi difficile al processo di integrazione europea. In questo caso non vi è un assetto istituzionale strutturato come nel caso dello SEE, e le limitazioni dell'autonomia decisionale derivano perlopiù dalla volontà di non essere esclusi dal mercato interno.

Sembra, dunque, per rispondere alla prima domanda avanzata nell'introduzione – cosa può dirsi del rapporto che sussiste fra livello di integrazione e cessione di sovranità? – che tale rapporto sia di proporzionalità diretta. In altri termini, quanto più sviluppato è il livello di integrazione, maggiore sarà la cessione di sovranità formale agli organi sovranazionali.

Si inizia con una limitazione di autonomia – primo sintomo di appartenenza al processo di integrazione europea – mantenendo intatta la sovranità formale (modello svizzero); si passa ad una più incisiva limitazione di sovranità con la creazione di istituzioni comuni nell'ambito di una struttura “a due pilastri” fondata sul principio di omogeneità (SEE); infine, si arriva al trasferimento di competenze legislative alle istituzioni sovranazionali, il che comporta l'affermazione dei principi dell'effetto diretto e del primato (UE).

Queste ultime considerazioni permettono di rispondere anche alla seconda domanda avanzata sopra, ossia: in che modo contribuisce l'analisi di tale rapporto allo studio del complesso fenomeno europeo? Si esplicitano infatti i vari stadi di sviluppo del processo di integrazione. Partendo dall'assunto che le esperienze inserite nel processo di integrazione europea possono oscillare fra diverse realizzazioni concrete per quanto concerne l'impianto delle dinamiche relazionali, lo studio del rapporto integrazione-sovranità fornisce interessanti indicatori sui modelli che appartengono all'ampio fenomeno europeo. In particolare, esso viene in aiuto quando si tratta di definire tali modelli di integrazione e collocarli in relazione fra loro.

Si deve a Riker l'elaborazione di una scala per indicare le modalità di sviluppo dei processi federativi, la quale partiva dalla semplice interazione di Stati completamente indipendenti ed arrivava all'affermazione di uno sistema di tipo unitario⁷⁹. L'UE, tenendo in mente tale scala, apparterebbe ad una zona di confine, a cavallo fra un complesso Stato composto (di stampo federale) ed una più semplice confederazione fra Stati sovrani, non trattandosi di un vero e proprio Stato, ma presentando tuttavia alcuni aspetti tipici della dimensione statale⁸⁰. Non a caso, parte della dottrina, prima della recente crisi economica⁸¹ ed in un momento di maggiore entusiasmo nei

⁷⁸ Ivi, 96.

⁷⁹ W.H. RIKER, *European Federalism: The Lessons of Past Experience*, in J.J. HESSE, V. WRIGHT (a cura di), *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford 1996, 11.

⁸⁰ Cfr. J. HABERMAS, *Una Costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, in G. ZAGREBELSKY, P. P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, 369.

⁸¹ J.E. FOSSUM, *Democracy and Differentiation in Europe*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 22, n. 6, 2015, 806, afferma che la crisi economica (con tutti i suoi corollari) ha spostato nei fatti il centro di gravità dell'Unione verso un approccio maggiormente intergovernativo.

confronti del processo di integrazione, aveva parlato in termini di “*Sonderweg*”, ossia di una “via speciale” che concilia una soluzione istituzionale di natura confederale con un assetto molto vicino ad una vera e propria federazione⁸².

La scala di Riker, tuttavia, ben può essere utilizzata per rappresentare le altre esperienze appartenenti al fenomeno europeo. Dunque, essa “contestualizza” non solo quelle che hanno optato per la piena *membership*, ma anche quelle che partecipano “dall’esterno”. Qui il discorso sul rapporto integrazione-sovrانيتà assume particolare rilievo, perché permette di posizionare le varie esperienze concrete – UE, SEE e modello svizzero – all’interno della scala, come mostrato nella Figura 1. In termini generali, quanto più il modello si sposta verso destra (direzione “Stato federale”), tanto maggiore è la cessione di sovranità formale all’organizzazione sovranazionale. Questo rapporto, ovviamente, si pone in relazione al fenomeno economico del mercato interno: quanto più integrato il mercato, maggiore è la perdita di sovranità, giacché non è pensabile un mercato comune non governato da regole comuni, o almeno “equivalenti”.

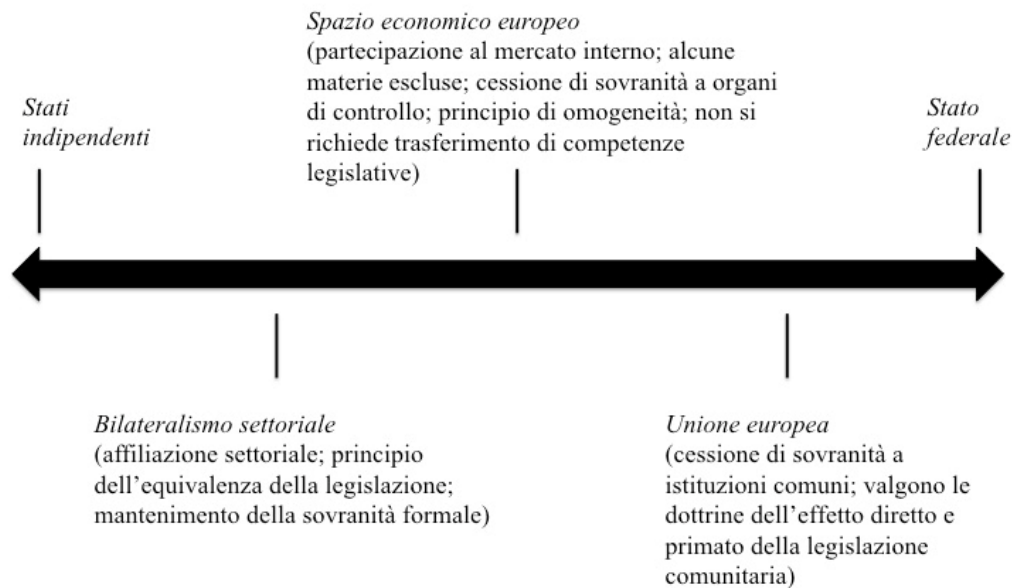


Figura 1: Scala rappresentante i modelli di affiliazione nell’ambito del processo di integrazione europeo

⁸² J.H. WEILER, *Federalismo e costituzionalismo: il “Sonderweg” europeo*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell’Unione europea*, Roma-Bari 2003, 26 ss.

5. Considerazioni conclusive

Dunque, guardando all'esperienza dei paesi EFTA, sembra potersi concludere che non è possibile partecipare al processo di integrazione europea, beneficiando dei vantaggi economici del mercato interno, senza rinunciare ad un certo livello di autonomia decisionale. In particolare, il concetto stesso di mercato interno comporta necessariamente una riduzione degli spazi di intervento nelle materie ad esso connesse. Non sembra possibile ipotizzare, infatti, un mercato unico che non sia governato da regole comuni.

Ora, per rispondere alla terza domanda avanzata nell'introduzione, il cosiddetto "ottimo paretiano" nel rapporto integrazione-sovrانيتà non dovrebbe esistere, se è vero che tale rapporto è di proporzionalità diretta (nel senso che ogni modello rappresenterebbe già una forma di equilibrio). La "giusta" porzione di sovranità da cedere a fronte del "giusto" livello di integrazione sono valutazioni di natura prettamente politica. Ora, la crisi economica e istituzionale, di cui il Brexit rappresenta la conseguenza più vistosa, sembra spingere il processo di integrazione, considerando la scala delineata sopra, verso la direzione "Stati indipendenti".

Ora, delle due l'una: o si partecipa al sistema dell'Unione europea, rinunciando a rilevanti porzioni della propria sovranità, ma accedendo pienamente alle istituzioni comuni e dunque ai meccanismi decisionali; oppure si cerca di evitare i vincoli maggiori, come ad esempio quello della dottrina dell'effetto diretto ed il trasferimento di poteri legislativi verso l'alto, ma senza diritto ad una reale ed effettiva partecipazione ai processi decisionali (il che ha comunque un impatto sul piano dell'autonomia decisionale).

A meno che, ovviamente, non si voglia restarne fuori del tutto. Ma questa strada è davvero percorribile? I prossimi sviluppi del Brexit getteranno luce su tale questione.