

MARIA GIACOMINI

**Il ruolo della Corte di giustizia nell'Accordo di associazione  
Uno studio**



Quaderni CRRI  
CRRI Papers

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

Maria Giacomini  
*Il ruolo della Corte di giustizia nell'Accordo di associazione. Uno studio*

Quaderni CRRI – CRRI Papers

Centro di Ricerca per le Relazioni Internazionali  
Università degli Studi della Repubblica di San Marino

Antico Monastero di Santa Chiara  
Contrada Omerelli  
Città di San Marino  
Repubblica di San Marino – SM

<http://www.unirsm.sm/crri>

2023

© Maria Giacomini

Il Centro di Ricerca per le Relazioni Internazionali (CRRI) è stato istituito nel 2015 con Decreto Rettoriale. Si occupa di attività di ricerca e didattica inerenti le relazioni internazionali quale campo del sapere interdisciplinare e d’azione sociale, promuovendone la diffusione. Nel 2018 ha vinto il bando Erasmus Plus finanziato dalla Commissione Europea nel campo dell’innovazione. È stata la prima istituzione sammarinese ad aggiudicarsi un bando europeo.





## INDICE

PREFAZIONE <i>di Michele Chiaruzzi</i>	7
SINTESI	9
L'ACCORDO DI ASSOCIAZIONE CON L'UNIONE EUROPEA: UN QUADRO D'AZIONE IN CORSO DI DEFINIZIONE	11
Struttura e principi fondamentali	12
Focus: la risoluzione delle controversie	14
IL RUOLO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA NELL'ACCORDO DI ASSOCIAZIONE	17
La Corte di giustizia dell'Unione europea	17
<i>Mandato e natura della CGUE</i>	17
<i>Il ruolo della CGUE negli accordi internazionali conclusi dall'UE</i>	19
Un'analisi comparata delle disposizioni istituzionali presenti negli accordi UE con i Paesi partner	20
<i>L'Accordo SEE: un modello istituzionale</i>	21
<i>Dagli "accordi settoriali" al progetto di Accordo quadro Svizzera-UE: un percorso di evoluzione istituzionale</i>	24
<i>L'accordo di associazione Ucraina-UE: un assetto istituzionale rinforzato</i>	32
<i>L'accordo di commercio e cooperazione tra Unione europea e Regno Unito: profili istituzionali</i>	33
L'Accordo di associazione con la Repubblica di San Marino: quale ruolo assegnare alla Corte di giustizia?	38
<i>Il sistema giudiziario sammarinese</i>	38
<i>Meccanismi istituzionali in vigore negli accordi UE – Stati AMS</i>	42
<i>Un assetto istituzionale (super) rinforzato</i>	44
IL PRINCIPIO DELL'EFFETTO DIRETTO NELL'ACCORDO DI ASSOCIAZIONE	49
La dottrina dell'effetto diretto nell'ordinamento giuridico UE	49
<i>L'effetto diretto degli accordi internazionali conclusi dall'UE</i>	54
La diversa applicazione dell'effetto diretto negli accordi di associazione in alternativa all'adesione	58
<i>L'Accordo SEE</i>	58
<i>Gli accordi settoriali svizzeri con l'UE</i>	59
<i>Gli accordi di associazione con Georgia, Moldavia e Ucraina</i>	61
<i>L'accordo TCA tra Regno Unito e UE</i>	62
La dottrina dell'effetto diretto nell'ordinamento giuridico sammarinese	63
<i>L'assenza di una Costituzione e la gerarchia delle fonti</i>	63
Il diritto internazionale e la sua rilevanza costituzionale	66
Valutazione degli impatti dell'effetto diretto nell'AA UE-AMS	69

CONSIDERAZIONI FINALI	73
BIBLIOGRAFIA	77
SITOGRAFIA	79

## PREFAZIONE

Il Quaderno scritto da Maria Giacomini affronta un tema importante per la comunità del Titano e d'interesse generale per la comunità europea, date le sue possibili implicazioni. In quanto a noi sammarinesi, se è vero che il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea è tanto rilevante nell'Accordo quanto è latitante nei discorsi sull'Accordo, allora ben s'intende il valore di questo studio. Esso apporta difatti un contributo importante che avvalora la missione pubblica dell'Università. In effetti, la legge sammarinese affida all'Università una cosiddetta 'terza missione', ossia il compito d'integrarsi nella comunità «per contribuire allo sviluppo sociale, culturale ed economico del territorio»: è un contributo che il Quaderno offre. A ciò s'aggiunga che, a mia notizia, questo è il primo studio del genere mai pubblicato e per propri meriti s'iscrive nel campo della migliore ricerca scientifica della quale il nostro Centro di ricerca si fa alfiere. Si noti infine un fatto interessante: a dispetto del misurato titolo, calibrato su un lavoro scrupoloso e diligente, questo studio affronta invero, per via traversa, anche l'impatto della Corte di giustizia nell'ordinamento sammarinese, oltre che nell'Accordo di associazione. Per queste ragioni, o almeno per queste, si deve riconoscenza al lavoro dell'Autrice, membro del Comitato tecnico del CRRI e già al suo secondo Quaderno.

L'oggetto di questo studio, si sa, è in movimento. Il ruolo della Corte dipende difatti dagli esiti, tuttora incogniti, del negoziato avviato nel 2015 per raggiungere un Accordo di associazione tra San Marino e Unione Europea, inclusi o meno gli altri due piccoli Stati. Fin quando l'Accordo non sarà concluso, con contenuti pubblici e definitivi, ogni riflessione sul suo impatto e sul ruolo delle istituzioni coinvolte non può che essere previsionale e in questo senso speculativa. Si tratta perciò, naturalmente, di uno studio di scenario, ciò che l'Autrice definisce appunto «previsione». S'intende così conoscere in precedenza ciò che è possibile accadere, non ciò che accadrà. In questa prospettiva il ruolo della Corte è comunque centrale, se è vero che essa sarebbe una presenza forte – forse esclusiva – nel garantire la corretta attuazione dell'Accordo nonché la sua uniformità e omogeneità con il diritto dell'Unione europea.

Aldilà del suo ruolo nell'Accordo, qui trattato con magistrale dovizia di argomenti, l'impatto della Corte nell'ordinamento sammarinese dipende da un'estesa gamma d'effetti, intenzionali e inintenzionali, anch'essa tuttora compiutamente imponderabile. La sua portata concreta potrà essere analizzata empiricamente, cioè alla luce dei fatti, col dispiego degli effetti dell'Accordo stesso. Sia come sia, questo studio permette fin d'ora di considerare il ruolo della Corte nell'Accordo e d'inquadrarlo, contestualizzandolo, in un'ampia cornice generale che connette Europa e San Marino. Ciò consente a lettori e lettrici di valutarne fin d'ora l'importanza cruciale e ragionarne sopra con propria nozione, fruttando interesse e partecipazione. Durante la lettura s'apprezzerà un'analisi sia intensa sia estesa, la quale, svariando tra diritto e diplomazia e giovandosi anche d'interviste dirette con soggetti rilevanti,

compara le disposizioni istituzionali degli accordi tra Unione europea e Svizzera, Regno Unito, Ucraina oltre a Norvegia, Islanda e Liechtenstein come Stati integrati nello Spazio economico europeo.

Più in generale – sia detto *en passant* – questo studio può avvalorare la tesi per cui l'Accordo, qualora concluso, sancirebbe per la Repubblica un passaggio storico «oltre il Novecento».\* Questa formula, enfatica ma meditata, cerca di qualificare il significato dell'aggettivo «epocale» sovente attribuito all'Accordo stesso e al cambiamento che esso potrebbe produrre per lo Stato, la cittadinanza e la popolazione sammarinese. Inteso in questo senso l'Accordo può essere considerato ciò che ‘chiude’ davvero il Novecento, eclissando una vicenda di schemi e canoni forse vetusti ma sopravvissuti anche al passaggio di secolo formale e comunque riverberatisi fino ad oggi in una lunga transizione multidimensionale. Se si accetta questa tesi allora l'Accordo segnerebbe un cambio d'epoca sostanziale, stabilito non dalla cronologia ma dalla diplomazia. La sua definizione coincide con la più ampia condivisione di sovranità nella storia sammarinese, realizzata nell'integrazione europea. In parole povere, se la vulgata del ‘noti a noi e ignoti agli altri’ ha un senso storico, esso non è più vitale per il presente. L'attualità riflette invece tutt'altra consapevolezza, perlomeno nella misura in cui i sammarinesi dimostrano di volersi «noti a noi e agli altri». Tale misura però non è data e non è certa; è stabilita dagli interessi e dai valori condivisi tra San Marino e i ventisette Stati dell'Unione europea. In fondo è solo quella condivisione, fondata sul dialogo e il consenso, a sostenere la possibilità di un Accordo su regole e istituzioni comuni come la Corte di giustizia.

Michele Chiaruzzi

Direttore del Centro di Ricerca per le Relazioni Internazionali

4 dicembre 2023

---

\* Ne ho parlato diffusamente durante la conferenza intitolata *Oltre il Novecento. Associazione europea e senso della storia*, svolta il 16 novembre 2023 presso l'Hotel Titano su invito dell'Associazione San Marino-Italia che ringrazio. La conferenza si è giovata degli autorevoli commenti del segretario di Stato per l'industria, artigianato e commercio, dell'ambasciatore d'Italia a San Marino, della presidente e del vice-presidente dell'Associazione, oltre a quella della vivace platea.

## SINTESI

Il tema affrontato in questo elaborato attiene a quella che viene propriamente definita la “dimensione giuridica” dell’Accordo di associazione, ossia l’analisi del quadro giuridico che regolerà quello in corso di definizione con gli Stati AMS, ovvero Andorra, Monaco e San Marino. Nello specifico, verranno analizzati due aspetti principali: il ruolo esercitato dalla Corte di giustizia dell’Unione europea (CGUE), compresi gli strumenti e i meccanismi di ricorso, controllo e monitoraggio, unitamente alla dottrina dell’effetto diretto e al suo eventuale riconoscimento all’interno dell’Accordo stesso.

Dopo una breve panoramica iniziale che ripercorre le tappe evolutive che hanno condotto all’avvio dei negoziati, viene descritta la struttura dell’Accordo di associazione nelle sue linee essenziali cercando di enfatizzarne gli aspetti caratteristici che lo distinguono a livello internazionale. Un breve spazio è inoltre dedicato all’approfondimento del meccanismo di risoluzione delle controversie dal momento che tale aspetto coinvolge in maniera diretta la Corte di giustizia, tema principale di analisi.

Il secondo capitolo è invece interamente dedicato al ruolo esercitato dalla CGUE sia per quanto riguarda la risoluzione delle controversie sia l’interpretazione omogenea delle sue disposizioni. In particolare, riferendosi alla Corte, non si può non citarne la funzione giurisprudenziale, cioè l’orientamento interpretativo espresso dalla sua giurisprudenza. Dopo un breve richiamo al mandato e alla natura della Corte di giustizia europea, verrà preso in considerazione il ruolo che essa svolge negli accordi internazionali. La ricerca prosegue con un’analisi comparativa degli aspetti istituzionali presenti negli accordi UE con i Paesi partner: il recepimento dinamico dell’*acquis* comunitario, l’interpretazione omogenea delle disposizioni in linea con la giurisprudenza della CGUE, i meccanismi indipendenti di monitoraggio e di applicazione degli accordi e la risoluzione delle controversie, evidenziandone analogie e differenze. L’attenzione si sposta poi sull’Accordo UE-AMS ipotizzando il ruolo da assegnare alla Corte tenendo presente il funzionamento del sistema giudiziario sammarinese e i meccanismi istituzionali previsti dagli accordi attuali. Ne consegue una previsione di quali possano essere le modalità di accesso (modello arbitrale o rimessione diretta), il ruolo della sua giurisprudenza e l’impatto sull’ordinamento giuridico sammarinese.

L’ultima parte illustra infine il principio dell’effetto diretto esaminandone la funzione nell’ordinamento giuridico UE e la conseguente applicazione negli accordi internazionali da essa conclusi. A seguito dell’analisi di come tale questione sia stata affrontata in accordi di associazione simili a quello in corso di negoziazione con gli Stati AMS, l’attenzione della ricerca si sposta sulla valutazione di se e come tale effetto verrà riconosciuto dall’Accordo interrogandosi sulle possibili ripercussioni all’interno dell’ordinamento sammarinese.

La ricerca di seguito delineata evidenzierà alcune possibili implicazioni per la Repubblica di San Marino in merito agli aspetti appena introdotti; tuttavia sarà solamente il futuro esito negoziale a precisarne le reali condizioni fornendo le risposte definitive e precise a tali questioni.

## L'ACCORDO DI ASSOCIAZIONE CON L'UNIONE EUROPEA: UN QUADRO D'AZIONE IN CORSO DI DEFINIZIONE

La Repubblica di San Marino sta negoziando unitamente al Principato di Andorra e al Principato di Monaco<sup>2</sup> (insieme, Stati AMS) un Accordo di associazione (AA) con l'Unione europea che prevede l'integrazione nel mercato unico europeo basato sulla libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali (le quattro libertà fondamentali), nonché la partecipazione ad alcune politiche orizzontali dell'UE (concorrenza, protezione dei consumatori, trasporti, ambiente, ecc.).

L'Accordo di associazione costituisce una *species* particolare di accordo internazionale concluso tra l'Unione europea ed uno Stato terzo con l'obiettivo di definire un quadro istituzionale all'interno del quale articolare le relazioni bilaterali. Questi accordi fanno parte della cosiddetta "dimensione/azione esterna" dell'UE, cioè rappresentano uno degli strumenti più importanti e tradizionali a cui l'Unione può ricorrere in politica estera. A differenza dell'adesione, lo Stato terzo non diviene membro dell'Unione, non avrà oneri economici nei confronti di quest'ultima ma, seppur non esercitando alcuna rappresentanza politica, avrà potere consultivo. Al Paese terzo associando non è richiesto quindi di assumere tutti gli obblighi gravanti sugli Stati membri, ossia la trasposizione dell'intero *acquis* comunitario, ma di garantire il recepimento di una parte soltanto del diritto europeo. Uno dei caratteri giuridici salienti dell'Accordo, come verrà meglio evidenziato nei capitoli seguenti, risiede infatti nella garanzia che il Paese associando dovrà assicurare il recepimento dinamico dell'*acquis* UE, in continua evoluzione.<sup>3</sup>

Dopo una prima fase di consultazioni, incontri ed approfondimenti tesi ad individuare le migliori opzioni<sup>4</sup> di integrazione al fine di potenziare le relazioni già in essere ("estese ma frammentate"<sup>5</sup>) in un rinnovato quadro giuridico, il Consiglio dell'Unione europea in data 16 dicembre 2014 ha ufficialmente conferito alla Commissione il mandato<sup>6</sup> per la negoziazione di uno o più accordi di associazione tra la Repubblica di San Marino, il Principato di Andorra e il Principato di Monaco. A seguito di tale decisione, in data 18 marzo 2015 si è tenuta a Bruxelles, alla presenza dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, nonché Vicepresidente della Commissione europea, la cerimonia di avvio dei negoziati.<sup>7</sup> L'evento ha rappresentato per il Paese un importante traguardo storico a partire dal quale si sono susseguiti nel corso degli anni gli appuntamenti negoziali (sia in formato bilaterale che multilaterale)

---

<sup>2</sup> Quest'ultimo si è recentemente ritirato dalla trattativa, pur non sospendendo definitivamente il negoziato. Si veda: <https://www.eunews.it/2023/09/15/monaco-sospensione-accordo-ue-microstati/>

<sup>3</sup> Direzione Affari Europei, Dipartimento Affari Esteri, *Percorso di Associazione di San Marino all'Unione europea*, <https://www.esteri.sm/pub2/EsteriSM/UE/Percorso.html>.

<sup>4</sup> European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions. *EU Relations with the Principality of Andorra, the Principality of Monaco and the Republic of San Marino. Options for Closer Integration with the EU*, doc. n. COM (2012) 680 final, 20/11/2012.

<sup>5</sup> Council of the EU, 2010, par. 8.

<sup>6</sup> General Affairs Council, Press release, ST 16972/14, Presse 659, *Council adopts mandate to negotiate association agreement(s) with Andorra, Monaco and San Marino*, Brussels, 16 December 2014.

<sup>7</sup> *Percorso di Associazione di San Marino all'Unione europea*, op.cit.

tra il Servizio Europeo di Azione Esterna (SEAE), i competenti servizi della Commissione e le delegazioni di Andorra, Monaco e San Marino, volti a definire le questioni istituzionali del futuro Accordo (obiettivi, struttura, principi fondamentali, istituzioni e procedure) così come i singoli allegati e protocolli Paese. L'insorgere della pandemia Covid-19 ha indubbiamente contribuito al rallentamento del processo negoziale, già appesantito da anni di incessanti trattative e dalla mancanza di risultati tangibili rispetto alla (prevista) conclusione dei negoziati. L'intenzione di imprimere una concreta accelerazione alle discussioni, più volte caldeggiate dalla delegazione sammarinese in sede di confronto, si è tuttavia concretizzata in occasione dell'ultima sessione negoziale del 2021, durante la quale i funzionari UE hanno comunicato il trasferimento, a partire da gennaio 2022, della gestione del negoziato dal Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE) al Segretariato Generale della Commissione, lasciando intendere la volontà di voler accentrare in seno a quest'ultima la conduzione dei negoziati con i tre microstati.

La conferma del decisivo cambio di passo intrapreso dalla Commissione è arrivata qualche mese più avanti nel corso della conferenza stampa congiunta a Bruxelles con il Ministro degli Esteri sammarinese, il Segretario di Stato di Andorra per gli Affari europei e il Consigliere speciale monegasco per i negoziati con l'UE, durante la quale il vicepresidente della Commissione UE per le Relazioni interistituzionali nonché responsabile del dossier relativo all'Accordo di associazione all'Unione europea, Maroš Šefčovič, ha annunciato la presentazione di una *roadmap* per arrivare entro la fine del 2023 alla firma di “uno dei più ampi accordi mai offerti a partner esterni”.<sup>8</sup> L'obiettivo è stato infine ribadito in occasione della visita di quest'ultimo in Repubblica (gennaio 2023) e del successivo incontro con il Segretario di Stato per gli Affari Esteri a Bruxelles (ottobre 2023), entrambi testimonianza di un rinnovato impulso politico alla conclusione del negoziato.

## Struttura e principi fondamentali

Poiché l'Accordo è ancora in fase di definizione, non sarà possibile determinarne la struttura definitiva fino al termine del negoziato. È tuttavia plausibile compiere alcune considerazioni preliminari, in base anche alle informazioni riportate all'interno dell'apposita sezione<sup>9</sup> del sito web della Segreteria di Stato per gli Affari Esteri, secondo le quali l'Accordo comprenderà un quadro istituzionale comune a tutti gli Stati, singoli protocolli Paese in cui verranno disciplinati gli aspetti legati alle peculiarità di ciascuno di essi ed infine una parte relativa ai 25 allegati dell'*acquis* comprendenti la normativa da recepire all'interno dell'ordinamento.

---

<sup>8</sup> Remarks by Vice-President Šefčovič on the roadmap paving the way towards an Association Agreement with Andorra, Monaco and San Marino, Brussels 30 June 2022, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_22\\_4246](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_4246).

<sup>9</sup> Direzione Affari Europei, Dipartimento Affari Esteri, *Percorso di Associazione di San Marino all'Unione europea*, <https://www.esteri.sm/pub2/EsteriSM/UE/Percorso.html>.

Per quanto riguarda la parte istituzionale, questa comprenderà le disposizioni inerenti struttura, natura, obiettivi, principi e funzionamento dell'Accordo. La parte bilaterale disciplinerà invece tutti quegli aspetti riguardanti il recepimento delle norme dell'*acquis communautaire* relative alle quattro libertà fondamentali (circolazione delle persone, delle merci, dei capitali e dei servizi) e le cosiddette politiche orizzontali volte a rafforzare ed integrare il mercato interno. La normativa comunitaria di riferimento sarà dunque classificata in 25 allegati così distinti:

- Annex I - *Food safety, veterinary, phytosanitary policy* (Sicurezza alimentare, veterinaria e politica fitosanitaria);
- Annex II - *Technical regulations, standards, testing and certification* (Regolamentazioni tecniche, standard e certificazione);
- Annex III - *Product liability* (Responsabilità del prodotto);
- Annex IV - *Energy* (Energia);
- Annex V - *Free movement of workers* (Libera circolazione dei lavoratori);
- Annex VI - *Social security* (Sicurezza sociale);
- Annex VII - *Professional qualifications* (Qualifiche professionali);
- Annex VIII - *Establishment* (Stabilimento);
- Annex IX - *Financial services* (Servizi finanziari);
- Annex X - *Services in general* (Servizi in generale);
- Annex XI - *Electronic communications, audio-visual services, information society* (Comunicazioni elettroniche, servizi audiovisivi e società dell'informazione);
- Annex XII - *Free movement of capital* (Libera circolazione dei capitali);
- Annex XIII - *Transport* (Trasporti);
- Annex XIV - *Competition* (Concorrenza);
- Annex XV - *State aid* (Aiuti di Stato);
- Annex XVI - *Procurement* (Appalti);
- Annex XVII - *Intellectual property* (Proprietà intellettuale);
- Annex XVIII - *Health and safety at work, labour law and equal treatment for men and women* (Salute e sicurezza sul lavoro, diritto del lavoro, parità di trattamento tra uomini e donne);
- Annex XIX - *Consumer protection* (Tutela del consumatore);
- Annex XX - *Environment* (Ambiente);
- Annex XXI - *Statistics* (Statistica);
- Annex XXII - *Company law* (Diritto societario);
- Annex XXIII - *Customs* (Dogane);
- Annex XXIV - *Agriculture* (Agricoltura);
- Annex XXV - *Trade* (Politica commerciale);

La negoziazione del futuro Accordo di associazione dovrà inoltre tenere conto di una serie di principi fondamentali, dettagliatamente individuati dalla Commissione in chiusura della Comunicazione<sup>10</sup> del 2012, che possono essere raggruppati in quattro nuclei distinti:

- 1) valori condivisi: si tratta del richiamo più significativo in materia di principi, in quanto rinvia direttamente all'art. 2 TUE: «*L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.*- 2) principi del mercato interno: dal momento che la stipula dell'Accordo di associazione è funzionale innanzitutto ad una maggiore integrazione nel mercato unico europeo, saranno necessarie norme comuni e una politica di applicazione rigorosa, per garantire l'omogeneità e il buon funzionamento del mercato interno.
- 3) specificità: il principio che impone di tenere conto delle specificità dei singoli Paesi di piccole dimensioni, trova il suo fondamento nell'art. 8 TUE, inerente i rapporti dell'UE con i paesi limitrofi. La dichiarazione n.3 relativa al medesimo articolo del TUE stabilisce che «*l'Unione terrà conto della situazione particolare dei Paesi di piccole dimensioni territoriali che intrattengono con l'Unione specifiche relazioni di prossimità.*- 4) sviluppi attuali: è infine importante che l'UE mantenga un'impostazione coerente nelle relazioni con i Paesi partner vicini, di cui l'Accordo di associazione che si concluderà con i tre piccoli Stati dovrà necessariamente tenere conto.<sup>11</sup>

### **Focus: la risoluzione delle controversie**

Delineata l'ipotetica struttura che l'Accordo assumerà una volta concluso, l'analisi si sofferma ora sulla parte istituzionale, comune ai tre Paesi e all'Unione, comprendente i principi giuridici fondamentali, gli organismi interni di verifica e di discussione, le clausole relative all'interpretazione uniforme dell'Accordo, il ruolo della Corte di giustizia nella risoluzione delle controversie e le questioni relative all'entrata in vigore e alla cessazione degli effetti dell'Accordo medesimo; in definitiva quelle che solitamente si definiscono “le regole del gioco”.

---

<sup>10</sup> European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions. EU Relations with the Principality of Andorra, the Principality of Monaco and the Republic of San Marino. Options for Closer Integration with the EU*, doc. n. COM(2012) 680 final, 20/11/2012.

<sup>11</sup> Margherita Amici, “*Piccoli Stati* crescono: strategie di integrazione e accordi di associazione”, Rivista Eurojus, Bruno Nascimbene, Milano, 2015.

Nello specifico, gli accordi di associazione conclusi dall'UE con i Paesi terzi richiedono generalmente un meccanismo efficiente di risoluzione delle controversie tra gli Stati coinvolti. È probabile, infatti, che possano sorgere controversie relative ad un'errata interpretazione e/o applicazione dell'Accordo; per questo motivo, diventa opportuno inserire un capitolo specifico sulla risoluzione delle controversie al fine di dirimere le situazioni di incertezza. Il processo può seguire diverse fasi: fintanto che la controversia non riguarda questioni commerciali o legate al commercio (“*trade-related disputes*”), si cerca di trovare una soluzione, in primo luogo, all'interno del Consiglio di associazione che ha il diritto di risolvere la controversia sulla base di una decisione vincolante; se questo metodo fallisce, si potrà istituire un collegio arbitrale. Tuttavia, i collegi arbitrali non possono interpretare la legislazione (interna) dell'UE; il fatto che una disposizione contenuta all'interno di un accordo di associazione sia identica ad una disposizione UE non rappresenta una condizione necessaria e sufficiente per consentire al collegio arbitrale di interpretarla. Pertanto, le controversie relative all'interpretazione o all'applicazione dell'*acquis* dell'UE richiedono l'intervento obbligatorio della CGUE, l'unica a possedere una giurisdizione esclusiva nel garantire la corretta interpretazione e applicazione del diritto. Come si vedrà nei capitoli seguenti, non esiste un meccanismo unico di risoluzione delle controversie: le disposizioni variano nel tempo e differiscono a seconda della tipologia di accordo considerato.



### **La Corte di giustizia dell'Unione europea**

In considerazione dell'ambizioso livello di integrazione che l'Accordo intende raggiungere, è prevista una presenza importante delle istituzioni europee per quanto riguarda l'applicazione e la successiva gestione, al fine di tutelarne la conformità e l'omogeneità. Nello specifico, la ricerca si focalizza sul ruolo che la Corte di giustizia potrà svolgere nell'Accordo sia per quanto concerne l'interpretazione omogenea delle sue disposizioni, sia la risoluzione delle controversie. Quando si fa riferimento alla Corte di giustizia si intende anche il ruolo giurisprudenziale di quest'ultima, ossia il ruolo della giurisprudenza della Corte come guida interpretativa, ma anche il possibile impatto delle sentenze della CGUE nell'ordinamento giuridico interno.

Prima di approfondire tali dettagli, si ritiene utile tuttavia ricordare brevemente quali sono le competenze esclusive esercitate dalla Corte di giustizia europea, spiegando meglio i ruoli che essa esercita nell'ordinamento giuridico UE, considerata la presenza importante che potrà avere nell'Accordo con gli Stati AMS. Nello sviluppare l'analisi, verranno presi come riferimento alcuni modelli istituzionali affermatisi in altri contesti, come gli accordi di partenariato privilegiato stipulati tra l'UE e i Paesi limitrofi, al fine di estrarre elementi di somiglianza e differenza.

#### *Mandato e natura della CGUE*

Il mandato della CGUE è sancito dall'art. 19 TUE secondo il quale la Corte di giustizia *“assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati”*. Sebbene non sia chiaro quale sia l'esatto significato del termine “diritto”, se considerarlo in senso stretto come diritto dell'UE o se intenderlo in un senso più ampio comprendendo il diritto nazionale/internazionale, l'idea è che la CGUE sia l'istituzione incaricata di garantire il rispetto dello Stato di diritto a livello UE, vale a dire il rispetto del diritto da parte di tutte le parti coinvolte nell'interpretazione e nell'attuazione dell'acquis comunitario.

Per quanto riguarda la natura di questa istituzione, essa può essere considerata sia come un tribunale internazionale, ossia un organo giurisdizionale di un'organizzazione internazionale istituita mediante un trattato, ma è possibile anche affermare che la CGUE rappresenti la corte costituzionale dell'ordinamento giuridico UE. La CGUE ha dunque un atteggiamento da “Giano bifronte”: è un tribunale internazionale ma allo stesso tempo è l'ultimo garante dell'autonomia dell'ordinamento giuridico UE. In definitiva, è a tutti gli effetti una corte costituzionale.

In quanto tribunale internazionale, la CGUE ha tra le sue competenze esclusive quella di risolvere le controversie tra gli Stati sull'interpretazione e l'applicazione del diritto UE, come dimostra il divieto

imposto a questi ultimi di risolvere le controversie al di fuori del sistema giurisdizionale dell'Unione (articolo 344 TFUE). La disposizione intende evitare che un giudice esterno si pronunci sull'interpretazione e sull'applicazione delle norme comuni, compromettendo l'autonomia del sistema. Potrebbe sembrare che si tratti di un compito tradizionale comune a tutti i tribunali internazionali; tuttavia, a differenza del diritto internazionale in cui gli Stati sono liberi di determinare le modalità di risoluzione delle controversie di cui sono parte, nel caso dell'UE la violazione di questo divieto determina la violazione del Trattato.<sup>12</sup> L'esempio principale è rappresentato dalla procedura d'infrazione, uno strumento essenziale per garantire il rispetto e l'effettiva applicazione del diritto UE. La decisione di avviare suddetta procedura spetta esclusivamente alla Commissione che può intraprendere un'azione legale contro un Paese UE che non attua il diritto comunitario, deferendo la questione alla Corte di giustizia che, in alcuni casi, può imporre sanzioni pecuniarie.

Tra le competenze esclusive esercitate dalla CGUE si trova anche quella che essa svolge in qualità di Corte costituzionale, ossia il controllo della validità/legalità del comportamento delle istituzioni UE. Esiste infatti la possibilità per gli Stati di portare dinanzi alla Corte di giustizia gli atti vincolanti dell'UE e di valutarne la validità rispetto ai Trattati (diritto primario) oltre che la validità della mancata azione delle istituzioni UE.

Lo stesso atteggiamento costituzionale è legato anche al meccanismo del rinvio pregiudiziale in base al quale i giudici nazionali possono chiedere alla CGUE di intervenire per interpretare il diritto comunitario rilevante per risolvere un'eventuale controversia nazionale ma anche per valutare la validità di un atto legislativo UE. In sostanza, alla CGUE viene chiesto di fornire la corretta interpretazione del diritto UE per garantire che i tribunali nazionali lo applichino in modo uniforme/omogeneo.

Un'ulteriore competenza costituzionale svolta dalla CGUE è rappresentata infine da quei casi in cui le viene chiesto dalle istituzioni UE di valutare la validità/legittimità delle bozze di accordi (negoziati tra l'UE e i Paesi terzi) rispetto ai trattati UE (art. 218 TFUE). Quando infatti l'UE conclude un accordo con un Paese terzo o con un'organizzazione internazionale, prima di renderlo vincolante con la ratifica, è possibile portarne la bozza davanti alla CGUE, chiedendole di verificare se l'accordo sia compatibile o meno con i trattati UE. Il fine è quello di evitare uno scenario in cui l'Unione concluda accordi in contrasto con il diritto UE, poiché in quest'ultimo caso sarebbe obbligata a non attuarli creando problemi a livello internazionale.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Baratta R., “*La Corte di Giustizia*”, In “Il sistema istituzionale dell'Unione europea”, CEDAM Scienze giuridiche, 2020, p.147.

<sup>13</sup> Baratta, op. cit., “*La procedura di conclusione degli accordi internazionali*”, p.223.

All'interno del sistema giuridico dell'Unione europea, la Corte di giustizia funge da “*gate-keeper*” sia internamente, monitorando l'azione delle istituzioni europee, ma può esserlo anche in riferimento alla dimensione esterna. In particolare, la CGUE, nell'interpretare un accordo internazionale sottoscritto dall'UE, ha ripetutamente osservato che quest'ultimo crea un ordinamento giuridico “nuovo ed unico”<sup>14</sup>. Il grado di coinvolgimento della Corte è tuttavia legato al livello di integrazione che si intende raggiungere. La CGUE sottolinea a riguardo che l'interpretazione e l'applicazione del diritto UE e delle disposizioni analoghe di un accordo internazionale devono basarsi su approcci, metodi e concetti diversi, in modo da tenere conto del carattere e degli obiettivi propri di ciascuno di essi.<sup>15</sup> Pertanto, se gli accordi internazionali di cui l'UE è parte stabiliscono obiettivi differenti e più specifici rispetto a quelli perseguiti dall'Unione, tali accordi internazionali prevedono solo diritti e obblighi delle parti e non garantiscono la delega di poteri sovrani alle istituzioni intergovernative create sulla base di tali accordi. Questo si verifica soprattutto per gli accordi sulle aree di libero scambio e gli accordi di cooperazione, ma una situazione simile esiste anche per altre tipologie di accordi conclusi da Paesi terzi in alternativa all'adesione (come gli accordi settoriali/bilateral con la Svizzera o il recente Accordo di commercio e cooperazione con il Regno Unito). Al contrario, se tali accordi internazionali prevedono un livello di integrazione prossimo a quello dell'Unione (come, ad esempio, gli accordi di associazione), le istituzioni UE (Commissione e CGUE) possono svolgere un ruolo più ampio e, nel caso specifico della Corte di giustizia, le competenze che essa può esercitare possono essere le stesse dell'ordinamento giuridico UE: risoluzione delle controversie, rinvio pregiudiziale, ecc. Questo vale a condizione che il grado di integrazione nel mercato interno sia molto elevato e quasi simile a quello degli Stati membri. Tra questi due estremi si collocano però quei casi in cui il meccanismo istituzionale creato dall'Accordo consente alle istituzioni comunitarie alcuni ruoli e competenze, negandone altri (come nel caso dell'AA con l'Ucraina).

Per quanto riguarda nello specifico la risoluzione delle controversie, l'Unione europea può concludere accordi internazionali che stabiliscano meccanismi di risoluzione delle stesse con altre parti contraenti a condizione che questi non compromettano il sistema di competenze dell'Unione e l'autonomia del suo sistema giuridico.<sup>16</sup> Per quanto concerne infine l'interpretazione in linea con la giurisprudenza della Corte, per ragioni di sovranità, gli Stati non appartenenti all'UE non sono sempre disposti ad accettarne la dottrina in modo integrale; spesso sono inclini a seguire quella in vigore al momento della firma dell'accordo, tenendo soltanto in considerazione la nuova. Anche in questo caso però, quando si prevede

---

<sup>14</sup> Viktor Muraviov, “*The Impact of the EU Acquis and Values on the Internal Legal Order of Ukraine*”, In: Francesco Maiani, Roman Petrov, Ekaterina Mouliarova, “*European Integration Without EU Membership: Models, Experiences, Perspectives*”, EUI Working Paper MWP 2009/10, p. 35.

<sup>15</sup> *ibid.*

<sup>16</sup> Ciò non preclude tuttavia un intervento della CGUE qualora l'accordo preveda un alto grado di integrazione.

una maggiore integrazione è necessario considerare la giurisprudenza della Corte nella sua interezza, al fine di garantirne l'omogeneità.

### **Un'analisi comparata delle disposizioni istituzionali presenti negli accordi UE con i Paesi partner**

Al fine di comprendere le scelte e la direzione intrapresa dall'Unione europea relativamente al modello istituzionale (ed in particolare al ruolo della CGUE) previsto per l'Accordo di associazione con gli Stati AMS, verranno ora analizzati alcuni accordi negoziati dall'UE in altri contesti. Nonostante le differenze, è possibile comunque notare una stretta interconnessione tra “arene negoziali”, frequenti collegamenti e ricadute e l'Unione sembra in qualche modo essere condizionata da una certa “*path dependance*”<sup>17</sup>.

La Commissione europea ha stabilito fin dall'inizio una serie di principi/regole istituzionali, successivamente fatti propri anche dal Consiglio, al fine di sollecitare la creazione di un quadro istituzionale coerente, efficiente ed efficace, mediante il quale assicurare l'omogeneità e la certezza del diritto garantendo: la trasposizione dinamica dell'*acquis* comunitario, un'applicazione uniforme e un'interpretazione coerente delle disposizioni dell'accordo (compresa la giurisprudenza della CGUE), una sorveglianza indipendente, un forum di consultazione e un meccanismo di composizione delle controversie.

Come si vedrà più nel dettaglio nei prossimi paragrafi, è possibile trovare queste indicazioni istituzionali già a partire dalle dichiarazioni della Commissione del 2008 sul nuovo Accordo istituzionale Svizzera-UE, nel contesto dell'Accordo di associazione con l'Ucraina, ed infine nella dichiarazione politica e poi nel successivo TCA con il Regno Unito (nel contesto delle relazioni post-Brexit). In effetti, l'UE sta attualmente sollevando le medesime questioni con qualsiasi Stato terzo europeo che desideri una profonda integrazione nel mercato unico<sup>18</sup>, compresi, come si vedrà in seguito, gli Stati AMS. È dunque possibile osservare una sorta di “*impollinazione incrociata*”<sup>19</sup> tra percorsi di integrazione differenti ma, per alcuni aspetti, simili. In ogni caso, è necessario tenere conto anche della posizione dello Stato o degli Stati terzi coinvolti e del livello di integrazione da raggiungere.

L'analisi proseguirà con la descrizione più accurata di ogni singolo modello istituzionale, concentrando però l'attenzione solamente sul ruolo esercitato dalla Corte di giustizia e dalla relativa giurisprudenza.

---

<sup>17</sup> Sieglinde Gstöhl & David Phinnemore, “*The future EU-UK partnership: a historical institutionalist perspective*”, *Journal of European Integration*, 2020, p. 100.

<sup>18</sup> Maiani, “*Unique, yet archetypal: relations between the European Union and Andorra, Monaco and San Marino*”, 2019, p. 96.

<sup>19</sup> *ibid.*

## *L'Accordo SEE: un modello istituzionale*

Il primo e finora più importante accordo di associazione che prevede l'accesso al mercato interno è l'accordo multilaterale sullo Spazio economico europeo (SEE) che continua ancora oggi a svolgere un ruolo importante come modello di riferimento per i partenariati in evoluzione con altri Paesi.<sup>20</sup> Nel corso del tempo infatti l'UE ha sempre più sostenuto un “approccio SEE” per strutturare le relazioni con i Paesi vicini; questo perché l'Unione è complessivamente soddisfatta del funzionamento dell'accordo e del livello di omogeneità che questo è in grado di raggiungere, tanto che vorrebbe replicare il modello anche per altri Paesi terzi. Dal punto di vista UE, il sistema ideale è quello che prevede l'obbligo giuridico di interpretare il diritto dell'accordo (in questo caso il diritto SEE) in linea con il diritto comunitario ed attualmente non esiste alcun accordo in vigore che preveda espressamente tale approccio meglio del suddetto Accordo. Relativamente alla parte istituzionale di tale modello vi sarebbero molti elementi da considerare; la questione è inoltre resa più complessa dal fatto che il sistema si basa su “due pilastri”<sup>21</sup>. L'analisi sarà tuttavia limitata agli aspetti che rientrano nel focus della ricerca, cioè il ruolo della Corte di giustizia (e della sua giurisprudenza) per quanto riguarda l'interpretazione e l'attuazione dell'Accordo e la risoluzione delle controversie.

Iniziando l'analisi dal primo aspetto, ossia l'interpretazione omogenea dell'accordo, si evidenzia come solamente il modello SEE possieda un proprio tribunale (Corte EFTA), mentre gli altri partenariati privilegiati si affidano alla diplomazia del Consiglio di associazione o del Comitato misto (istituito in seno all'accordo). La CGUE e la Corte EFTA sono invece in costante dialogo sull'interpretazione del diritto SEE in base al quale: “*le disposizioni del presente accordo, nella misura in cui sono identiche nella sostanza alle corrispondenti norme del diritto dell'Unione, devono essere interpretate, nella loro attuazione e applicazione, in conformità alle pertinenti sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia anteriormente alla data di firma del presente accordo*” (articolo 6, Accordo SEE). Pertanto, la disposizione in esame contiene una clausola temporale specifica che riduce la giurisprudenza della CGUE da prendere in considerazione e di conseguenza l'applicabilità dell'obbligo di omogeneità. Per quanto riguarda invece la giurisprudenza successiva alla firma, l'articolo 105, par. 2 dell'Accordo prevede che: “*il Comitato misto SEE segue costantemente l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte EFTA. A tal fine, le sentenze di dette corti sono trasmesse al Comitato misto SEE che si adopera per preservare l'interpretazione omogenea del presente accordo*”. Una migliore indicazione sulla giurisprudenza successiva alla firma si trova tuttavia all'articolo 3, par. 2, dell'Accordo SCA (Surveillance and Court

<sup>20</sup> Sieglinde Gstöhl, David Phinnemore, “Déjà-vu? Institutional features of a possible future EU-UK partnership”, 2019, p.1.

<sup>21</sup> Il “sistema a due pilastri” è l'elemento caratterizzante del funzionamento dell'Accordo SEE in base al quale l'amministrazione e la gestione del medesimo è condivisa tra le istituzioni UE da un lato, e quelle degli Stati SEE-EFTA dall'altro. Le decisioni importanti sono prese da organi congiunti composti sia da rappresentanti UE che degli Stati SEE-EFTA. Questi organi comuni sono il Consiglio SEE, il Comitato misto SEE, il Comitato parlamentare SEE ed infine il Comitato consultivo SEE. In aggiunta, il Segretariato EFTA con sede a Bruxelles gioca un ruolo altrettanto significativo, fornendo supporto nel coordinamento e nella gestione dell'Accordo: cfr. Maria Giacomini, “*Gli accordi di associazione dell'Unione europea con gli Stati terzi. Una ricerca comparata*”, Quaderni CRRI-CRRI Papers, 2022.

Agreement) tra gli Stati EFTA sull'istituzione di un'autorità di sorveglianza (Autorità di vigilanza EFTA) e di una Corte di giustizia (Corte EFTA), secondo il quale: “*nell'interpretazione e nell'applicazione dell'accordo SEE e del presente accordo, l'Autorità di vigilanza EFTA e la Corte EFTA tengono in debito conto i principi stabiliti dalle pertinenti sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee pronunciate dopo la data di firma dell'accordo SEE e relative all'interpretazione di tale accordo o delle norme del trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE) e del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), nella misura in cui sono identiche nella sostanza alle disposizioni dell'accordo SEE*”. L'obbligo è dunque semplicemente quello di “tenere in debito conto”; nonostante però le disposizioni siano formulate in modo simile, vi sono alcune differenze nella portata e nello scopo dell'Accordo SEE rispetto ai trattati istitutivi UE che possono in circostanze particolari condurre ad un'interpretazione diversa (“*Polydor principle*”<sup>22</sup>).<sup>23</sup> In sostanza, la Corte EFTA, sin dalla causa E-1/94 Restamark, ha superato questo limite di formulazione stabilendo che se si considerasse seriamente l'omogeneità nell'interesse dell'integrazione nel mercato unico europeo, non si dovrebbero fare distinzioni a meno che non vi siano validi motivi per discostarsene.

In conclusione, la regola generale è che la CGUE ha priorità di decisione rispetto alla Corte EFTA<sup>24</sup>; in alcuni casi però quest'ultima può decidere di procedere autonomamente (caso *ESA vs. Norvegia*), ad esempio se la pertinente giurisprudenza della CGUE è obsoleta e/o se emergono nuove circostanze o evidenze scientifiche, o ancora quando la giurisprudenza della CGUE lascia alcune questioni irrisolte (caso *Bristol-Myers Squibb*). Vi sono poi casi in cui la giurisprudenza pertinente proviene dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), per cui la Corte EFTA si rivolge direttamente a Strasburgo (causa *Norway Post*). Infine, accade spesso che non vi sia una precedente giurisprudenza della CGUE (il cosiddetto “vantaggio del primo arrivato”) per cui è la Corte EFTA a procedere per prima (causa *Periscopius*). Occorre tuttavia tener presente che è possibile anche il caso contrario: sebbene non vi sia alcun obbligo scritto per la CGUE di prendere in considerazione la giurisprudenza della Corte EFTA, la prima ha chiarito fin dall'inizio che non ritiene l'omogeneità un concetto unidirezionale per cui ignorare i precedenti della Corte EFTA sarebbe incompatibile con l'obiettivo perseguito dall'Accordo SEE.

---

<sup>22</sup> Gli accordi di associazione conclusi dall'UE e da Stati non appartenenti all'UE contengono spesso disposizioni che sono formulate in modo simile, o addirittura identico, al diritto UE. Ciò è vero in particolare quando un accordo prevede l'associazione dello Stato non membro dell'UE al mercato interno dell'Unione, vale a dire disposizioni che riguardano la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali. Tuttavia, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia europea, una formulazione uguale o simile non conduce necessariamente alla stessa interpretazione. L'interpretazione deve piuttosto essere legata al contesto. Si veda, C. Tobler, “*Context-related Interpretation of Association Agreements. The Polydor Principle in a Comparative Perspective: EEA Law, Ankara Association Law and Market Access Agreements between Switzerland and the EU*”, in D. Thym and M. Zoetewij-Turhan (eds.), “*Rights of Third-Country Nationals under EU Association Agreements. Degrees of Free Movement and Citizenship*” (Brill/Nijhoff, 2015), p. 101–126.

<sup>23</sup> Christa Tobler, “*One of Many Challenges after Brexit: The Institutional Framework of an Alternative Agreement - Lessons from Switzerland and Elsewhere?*”, In Maastricht journal of European and comparative law, 2016, p. 582.

<sup>24</sup> Carl Baudenbacher, “*The Judicial Dimension of the European Neighborhood Policy*”, College of Europe, EU Diplomacy Papers 8/2013, p. 10.

Per quanto riguarda invece la risoluzione delle controversie<sup>25</sup>, durante i negoziati era stata ipotizzata la creazione di una Corte comune SEE competente a dirimere le controversie tra le parti contraenti; tuttavia, la CGUE nel suo parere 1/91 ha respinto tale ipotesi poiché ritenuta incompatibile con il Trattato CEE oltre a rappresentare una minaccia alla propria posizione di autorità suprema del diritto comunitario. Pertanto, la Corte EFTA è competente a risolvere le controversie tra gli Stati SEE-EFTA, mentre le controversie relative al diritto SEE tra l'UE e/o i suoi Stati membri sono lasciate alla competenza della CGUE. Per le controversie tra pilastri, ossia tra l'UE e uno o più Stati SEE-EFTA, è stato deciso in sede negoziale di coinvolgere il Comitato misto SEE (art. 111 Accordo SEE) con la possibilità di deferire alla CGUE le questioni relative all'interpretazione o all'applicazione delle norme comuni UE-SEE e all'arbitrato le controversie relative alle misure di salvaguardia e riequilibrio. Sebbene la formulazione dell'art. 111 non suggerisca i mezzi a disposizione del Comitato misto<sup>26</sup>, cioè se sia sufficiente ricercare una soluzione politicamente accettabile o se quest'ultimo possa anche agire come organo "quasi giudiziario" con la competenza ad interpretare le norme SEE esistenti in modo autorevole, il Protocollo 48 dell'Accordo SEE, limitando di fatto la funzione "quasi giudiziaria" del sopracitato Comitato, la riconosce implicitamente dal momento che stabilisce che le decisioni di quest'ultimo "non possono influenzare la giurisprudenza della CGUE". Questa limitazione è stata commentata dalla CGUE nel parere 1/92 come "una salvaguardia essenziale, indispensabile per l'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario"<sup>27</sup>.

Se una controversia riguarda infine l'interpretazione di disposizioni del diritto SEE che sono identiche nella sostanza alle corrispondenti disposizioni del diritto UE, ai sensi del par. 3 dell'art. 111 SEE, le parti contraenti possono chiedere alla CGUE (trascorsi tre mesi) di pronunciarsi sull'interpretazione del diritto SEE in questione. Si è trattato ovviamente di una questione alquanto delicata in sede negoziale dal momento che ciò avrebbe comportato di accettare che un'istituzione UE potesse intervenire nella risoluzione delle controversie tra le due parti. Il compromesso raggiunto consente tuttavia agli Stati SEE-EFTA di decidere se rivolgersi o meno alla CGUE, in base alle specificità di una determinata controversia. Nella pratica ciò non è mai avvenuto in quanto la decisione di rivolgersi o meno alla CGUE spetta alle parti contraenti di comune accordo; in caso contrario, ciascuna parte contraente può adottare misure di riequilibrio proporzionate che possono essere esaminate da un arbitrato.

Venendo ora alla descrizione degli altri due aspetti istituzionali, per quanto riguarda la procedura di sorveglianza/monitoraggio, questa si basa su un sistema a due pilastri secondo il quale interviene da parte UE la Commissione europea che indaga sulla questione e chiede agli Stati membri di conformarsi. Ciononostante, se la questione non può essere risolta a tale livello, interviene la CGUE e in caso di

<sup>25</sup> Finn Arnesen, Halvard Haukeland Fredriksen, Hans Petter Graver, Ola Mestad, Christoph Vedder, "Agreement on the European Economic Area. A Commentary", 2018, p.865- 883.

<sup>26</sup> Tobler, "Dispute Resolution under the EEA Agreement" In: Baudenbacher, *Handbook of the EEA Law*, p. 198.

<sup>27</sup> Opinion 1/92, 10.4.1992, par. 23-24.

violazione del diritto, la procedura può portare a sanzioni finanziarie contro lo Stato interessato. Sul versante SEE-EFTA invece, l'organo di vigilanza è l'Autorità di vigilanza EFTA (ESA), che può rivolgersi alla Corte EFTA.

Per quanto riguarda infine la procedura di adattamento dinamico all'*acquis*, sebbene questo aspetto non rientri nel focus della ricerca dal momento che non viene interessata direttamente la Corte di Giustizia, per completezza di analisi si evidenzia come spetti al Comitato misto SEE decidere l'aggiornamento degli allegati dell'Accordo SEE in linea con il nuovo diritto comunitario. Va notato comunque che non c'è un aggiornamento automatico dell'*acquis* in quanto gli Stati SEE/EFTA devono concordare insieme una posizione condivisa, devono cioè comunicare “con una sola voce”. Se gli Stati SEE/EFTA partecipanti dovessero rifiutare un aggiornamento, la conseguenza sarebbe la sospensione provvisoria della parte pertinente dell'accordo, almeno in linea di principio (articolo 102, par. 5 dell'accordo SEE).<sup>28</sup>

#### *Dagli “accordi settoriali” al progetto di Accordo quadro Svizzera-UE: un percorso di evoluzione istituzionale*

Come è noto, la Svizzera e l'Unione europea hanno una relazione “speciale” ma complicata. Sebbene gli accordi bilaterali abbiano permesso di raggiungere un elevato livello di integrazione economica, lo stesso non è avvenuto a livello istituzionale, poiché la Svizzera non si è mai mostrata disposta a rinunciare a parte della propria indipendenza e sovranità. Gli accordi bilaterali rappresentano dunque un giusto compromesso che consente alla Svizzera di “salvaguardare i propri interessi in Europa, preservando al contempo la propria libertà d'azione, la propria prosperità e i propri valori”<sup>29</sup>. Tuttavia, se la Svizzera è generalmente soddisfatta dell'approccio bilaterale/settoriale perseguito, l'UE è meno entusiasta di questo modello di integrazione e negli anni sono cresciute innumerevoli tensioni riguardo a tale modalità di condurre le relazioni bilaterali. In particolare, il funzionamento del quadro istituzionale degli accordi settoriali costituisce la questione più spinosa nelle relazioni Svizzera-UE. Il sistema si è infatti sviluppato nel tempo e ciò ha reso le regole istituzionali presenti nei vari accordi piuttosto eterogenee e incoerenti, a riflesso della complessità delle relazioni giuridiche in essere. Questo sistema è dunque più flessibile e frammentato rispetto al solido quadro istituzionale del SEE, tanto che da anni l'Unione europea spinge per un rinnovamento istituzionale di tali accordi. Prima però di esaminare le richieste avanzate dall'UE, è importante comprendere quali sono gli elementi istituzionali previsti dagli accordi settoriali per quanto riguarda la risoluzione delle controversie e l'interpretazione omogenea.

Relativamente al primo aspetto, a differenza di altri, è disciplinato da regole piuttosto omogenee: in quasi tutti gli accordi bilaterali, gli eventuali conflitti tra le parti devono essere risolti all'interno di comitati

---

<sup>28</sup> Tobler, *op.cit.*, p. 589.

<sup>29</sup> *Rapport du Conseil Fédéral sur l'évaluation de la politique européenne de la Suisse* (2010), p. 6622.

misti/congiunti secondo i meccanismi e le procedure del diritto internazionale. Questi organi sono composti da rappresentanti dell'UE e della Svizzera e la loro funzione principale è quella di garantire la corretta attuazione ed interpretazione degli accordi, la trasposizione dell'*acquis*, oltre a fornire un forum di dialogo volto a risolvere eventuali incomprensioni e controversie tra le parti.<sup>30</sup> Ad ogni modo, dal momento che spetta al Comitato misto porre fine al conflitto, ciò implica la ricerca di un accordo condiviso tra le parti che, se non raggiunto, porta allo stallo di una controversia. Non esiste dunque alcuna disposizione all'interno degli accordi che consenta di risolvere le controversie davanti a un tribunale; queste ultime, non potendo essere sottoposte né alla Corte di giustizia né ai tribunali svizzeri, possono essere risolte solamente attraverso canali diplomatici (spesso senza successo). L'assenza di rimedi legali contro le decisioni dei comitati misti e la mancanza di un'autorità di sorveglianza che ne controlli l'osservanza, sollevano importanti interrogativi sull'efficacia di questo meccanismo di risoluzione delle controversie.

L'unica eccezione alla regola generale prevista dagli accordi settoriali è contenuta nell'Accordo sul trasporto aereo (2002) in base al quale alle istituzioni UE (Commissione e CGUE) viene riconosciuto un ruolo di primo piano rispettivamente nella sorveglianza del corretto funzionamento dell'Accordo e nella risoluzione delle controversie. La consueta procedura affidata ai comitati misti è dunque affiancata dal ruolo esercitato dalla Corte di giustizia dal momento che l'Accordo prevede un livello di integrazione tale da non permettere divergenze nell'interpretazione e/o nell'applicazione delle sue disposizioni. In base all'art. 29 dell'Accordo, *“ciascuna parte contraente può sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione del presente Accordo al Comitato misto”*; viene tuttavia specificato che *“le disposizioni del presente articolo non si applicano alle questioni che sono di competenza esclusiva della Corte di giustizia delle Comunità europee ai sensi dell'articolo 20.”* L'articolo 20 costituisce dunque a tutti gli effetti una “disposizione speciale”<sup>31</sup> che conferisce alla CGUE la competenza esclusiva su *“tutte le questioni concernenti la validità delle decisioni assunte dalle istituzioni della Comunità in base ai poteri loro conferiti dal presente Accordo.”*<sup>32</sup> L'attribuzione di una competenza esclusiva alla CGUE costituisce tuttavia un evento raro in quanto non è semplice per un Paese terzo accettarne la giurisdizione; come infatti già accennato in precedenza, ciò è strettamente legato al grado di integrazione che le Parti intendono raggiungere con l'UE. A questo proposito, anticipando l'analisi che verrà svolta più dettagliatamente nei capitoli seguenti, considerata l'ampia capacità di integrazione prevista dall'AA UE-Stati AMS, è alquanto probabile che quest'ultimo possa costituire il primo modello di questa tipologia a riconoscere una competenza esclusiva alla CGUE.

Un problema crescente a livello bilaterale è inoltre costituito dall'interpretazione degli accordi settoriali in linea con la giurisprudenza della CGUE. La questione è strettamente legata alla natura statica di tali

<sup>30</sup> Vahl M., Grolimund N., *“Integration without membership. Switzerland's bilateral agreements with the European Union”*, CEPS, Brussels, 2006, p.37.

<sup>31</sup> Marc Maresceau, *“EU-Switzerland: Quo vadis?”*, Georgia Journal of international and comparative law, V.39, 2012, p.747.

<sup>32</sup> Art. 20, Air Transport Agreement.

accordi e al fatto che i tribunali nazionali svizzeri non sono formalmente obbligati a prendere in considerazione la giurisprudenza della Corte di giustizia. La regola generale che governa l'interpretazione di tali accordi è quella di fare riferimento all'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (1969) secondo il quale gli accordi devono essere interpretati in “buona fede”. Solamente due accordi bilaterali, ossia l'FMPA - Free Movement of Person Agreement (art. 16) e l'Accordo sul trasporto aereo (art. 1), contengono norme specifiche che prevedono, nella misura in cui le loro disposizioni sono identiche nella sostanza alle corrispondenti norme dell'Unione, un'interpretazione in conformità con le pertinenti decisioni della CGUE emesse prima della data di firma dell'accordo. Per quanto riguarda invece la giurisprudenza successiva alla firma, spetta al Comitato misto decidere su richiesta di una delle due parti contraenti (nella pratica ciò non è mai avvenuto); non vi è dunque alcun obbligo da parte di quest'ultimo di prendere in considerazione tali sentenze. Pertanto, poiché tali accordi contengono esplicite limitazioni temporali rispetto alla giurisprudenza della CGUE, la distinzione tra giurisprudenza “pre-firma” e “post-firma” crea tuttora seri inconvenienti: in primo luogo, perché “innaturale” dal momento che le sentenze successive possono sviluppare le conclusioni di quelle precedenti o apportare importanti chiarimenti utili al giudice nazionale<sup>33</sup>; in secondo luogo, poiché negare qualsiasi rilevanza alle sentenze successive rende di fatto impossibile, a lungo termine, mantenere gli accordi aggiornati, aumentando così le differenze nel livello di integrazione.

Inizialmente il Tribunale federale svizzero (Federal Supreme Court – FSC) si è astenuto dall'enunciare qualsiasi regola al riguardo; ciò ha avuto il vantaggio della flessibilità, ma ha causato nei fatti incertezza giuridica. Negli ultimi anni tuttavia, la giurisprudenza del Tribunale ha dimostrato di non interpretare il termine indicato all'art. 16 (2) del FMPA in modo formale, ma di prendere in considerazione l'intera giurisprudenza della Corte di giustizia (cioè anche quella successiva), se contenente un chiarimento o una specificazione della giurisprudenza emessa prima della data di firma dell'Accordo.<sup>34</sup> Questa posizione ha indotto la FSC in difficili contraddizioni<sup>35</sup>, di cui gli esempi più rilevanti sono quelli relativi ai casi *Akrich*<sup>36</sup> e *Metock*<sup>37</sup>. In tale occasione, non essendo più in grado di risolvere eventuali contraddizioni, la FSC ha rivisto la sua opinione (in linea con l'approccio perseguito dalla Corte EFTA) optando per un'applicazione parallela della giurisprudenza della CGUE anche se successiva alla data di firma dell'Accordo ed in assenza di un obbligo legale di seguire tale approccio.<sup>38</sup> In questo modo, la FSC ha abbandonato la distinzione tra giurisprudenza precedente e successiva alla firma trasformando di fatto

<sup>33</sup> Francesco Maiani, “CJEU Citations in the Case Law of the Swiss Federal Supreme Court: a quantitative/qualitative analysis”, In: Reich A., Micklitz H.-W. (eds.) *The Impact of the European Court of Justice on Neighbouring Countries*, Oxford University Press, 2020, p. 99.

<sup>34</sup> C. Tobler, J. Hardenbol and M. Balázs. *Internal Market beyond the EU: EEA and Switzerland*, Briefing Paper. Directorate General for Internal Policies, European Parliament (2010), p. 20.

<sup>35</sup> Maiani, *op. cit.*, p. 99.

<sup>36</sup> CJEU Case C-109/01 *Secretary of State for the Home Department vs Hacene Akrich*, ECLI:EU:C:2003:491.

<sup>37</sup> CJEU Case C-127/08 *Blaise Babeten Metock and Others v Minister for Justice, Equality and Law Reform*, ECLI:EU:C:2008:449.

<sup>38</sup> BGE 136 II 5, 3.4.

una regola “statica” di interpretazione conforme in una dinamica. La Corte svizzera ha successivamente adottato tale approccio anche nel contesto di altri accordi settoriali nonostante la mancanza di esplicite clausole interpretative. Pertanto, la regola generale applicata dalla FSC corrisponde ad un (quasi) obbligo di osservare i precedenti della CGUE, eccetto la presenza di “serie motivazioni” ad ostacolarne l’attuazione.<sup>39</sup>

Per concludere questa prima parte di analisi riguardante i meccanismi istituzionali presenti negli accordi bilaterali, si tratta di un “complesso labirinto istituzionale in cui l’omogeneità dipende quasi sempre dalla buona volontà”<sup>40</sup>. Per questo motivo, l’UE ha insistito per l’adozione di un quadro istituzionale orizzontale, comune ai diversi accordi, al fine di creare un sistema unificato e condiviso.

Sebbene l’UE abbia chiesto alla Svizzera una revisione dell’approccio bilaterale perseguito, l’opzione di sottoscrivere un accordo di associazione è stata immediatamente respinta così come quella di immaginare un ruolo per le istituzioni SEE. Nello specifico, la questione sollevata dall’UE nel 2006 si riferiva al fatto che le carenze riscontrate nell’approccio settoriale potessero essere in qualche modo migliorate utilizzando le istituzioni SEE-EFTA: l’ESA e la Corte EFTA (“*docking effect*”<sup>41</sup>). I funzionari svizzeri si sono tuttavia opposti a tale proposta in quanto, da un lato, non si è ritenuto necessario disporre di un meccanismo di arbitrato più formale (tramite la Corte EFTA), dall’altro non si è ritenuto di attribuire all’ESA un ruolo nella sorveglianza degli accordi. Anche da parte UE, la proposta di utilizzare le istituzioni SEE non ricevette alcun sostegno nonostante la partecipazione della Svizzera al SEE avrebbe rappresentato l’opzione di più facile attuazione.<sup>42</sup> Considerando dunque la persistente impopolarità di tale modello, l’UE ha accettato di proseguire con una soluzione bilaterale il cui risultato finale è stato la proposta di Accordo quadro istituzionale (Institutional Framework Agreement - IFA). In sostanza, questo prevede meccanismi simili a quelli del modello SEE in quanto abbraccia perfettamente l’esigenza di omogeneità a cui l’UE aspira nelle relazioni con la Svizzera. Come emerge infatti dalle Conclusioni del Consiglio sulle relazioni dell’UE con i Paesi EFTA (2010): “*a causa della mancanza di disposizioni efficienti per il recepimento del nuovo acquis dell’UE, compresa la giurisprudenza della CGUE, e al fine di garantire la supervisione e l’applicazione degli accordi esistenti, questo approccio settoriale non assicura la necessaria omogeneità del mercato interno e delle politiche UE a cui la Svizzera partecipa, generando incertezza giuridica per le autorità, gli operatori e i singoli cittadini. Nel pieno rispetto della sovranità e delle scelte perseguiti dalla Svizzera, il Consiglio è giunto alla conclusione che nonostante l’attuale sistema di accordi bilaterali sia risultato efficace in passato, la sfida principale per i prossimi anni sarà quella di superare questo sistema, la cui gestione è diventata eccessivamente complessa, raggiungendo evidentemente i suoi limiti.*”<sup>43</sup> Di

<sup>39</sup> Maiani, *op. cit.*, p. 100.

<sup>40</sup> Maresceau, *op. cit.*, p. 753.

<sup>41</sup> Effetto “aggancio”.

<sup>42</sup> Vahl, M. & Grolimund, N. (2006), *op.cit.*, p. 104.

<sup>43</sup> Council of the European Union, *Council conclusions on EU relations with EFTA countries*, General Affairs Council meeting, Brussels, 14/12/2010, paragraphs 42-48.

conseguenza, l'UE ha individuato quattro linee guida per il rinnovamento del quadro istituzionale degli accordi bilaterali:

- a) l'adattamento dinamico degli accordi all'evoluzione dell'*acquis* sia per quanto riguarda la legislazione secondaria sia per quanto riguarda la nuova giurisprudenza della Corte di giustizia, applicando di fatto il sistema previsto dal diritto SEE. Ciò al fine di evitare il rischio di “*cherry-picking*”<sup>44</sup> da parte del Governo svizzero e garantire la trasparenza sullo stato di aggiornamento degli accordi.
- b) l'interpretazione omogenea degli accordi in linea con la giurisprudenza della CGUE, allo scopo di eliminare i limiti temporali ed evitare il rischio di interpretazioni divergenti insito nel sistema bilaterale a causa della mancanza di un tribunale sovranazionale chiamato a giudicare in merito all'interpretazione del diritto UE.
- c) meccanismi indipendenti di monitoraggio e di applicazione degli accordi per compensare la mancanza di una istituzione di sorveglianza ufficiale (come l'Autorità di vigilanza EFTA) che controlli l'attuazione dell'*acquis* e per sopperire all'assenza di una Corte che garantisca regole di interpretazione omogenee.
- d) un meccanismo di risoluzione delle controversie per mezzo di un tribunale arbitrale, poiché gli sforzi diplomatici all'interno dei comitati misti non sono in grado di risolvere eventuali dispute tra le parti e non vi è possibilità di ricorrere in ultima istanza ad un tribunale che decida sull'interpretazione e applicazione degli accordi.

Iniziati nel 2014 e conclusi nel 2018, i negoziati relativi ad un nuovo quadro istituzionale hanno portato ad uno stallo dell'Accordo; infatti, stante il riconoscimento da parte del Consiglio federale di alcune sostanziali divergenze tra la Svizzera e l'UE in alcuni settori chiave, le condizioni per concluderlo non erano soddisfatte. Nel maggio del 2021 il Governo svizzero ha quindi interrotto i negoziati con l'UE ritenendo tuttavia nell'interesse di entrambi salvaguardare la collaudata via bilaterale e portare avanti con convinzione gli accordi esistenti. Per questo motivo ha avviato un dialogo politico con la controparte europea sul proseguimento della collaborazione, nonostante l'Unione non intenda ancora oggi concludere nuovi accordi fino a quando non verranno risolte le questioni istituzionali.

Ciò che è interessante osservare è il fatto che inizialmente, quando l'UE ha richiesto una revisione dell'approccio settoriale, l'opzione SEE è stata considerata il modello di riferimento; con il passare degli anni però sono state esaminate anche differenti tipologie di associazione sviluppatesi in altri contesti, come ad esempio i negoziati paralleli con gli Stati AMS. Questi ultimi, parimenti a quelli intrapresi con la Svizzera, si sono influenzati a vicenda e, come si vedrà poi in seguito, condividono da un punto di vista istituzionale numerose caratteristiche.

---

<sup>44</sup> Il termine significa letteralmente “cogliere le ciliegie”; il significato in questo contesto è scegliere di recepire solamente quello che piace.

Limitatamente all'oggetto della ricerca, ossia al ruolo esercitato dalla Corte di giustizia, verranno ora delineati alcuni aspetti istituzionali presenti nell'Accordo quadro. In particolare, il ruolo della CGUE è stato uno dei principali argomenti di contesa durante i negoziati e la soluzione finale rappresenta una sorta di compromesso tra due punti di vista e interessi essenzialmente opposti: mentre l'UE ha insistito per un ruolo esclusivo della CGUE per quanto riguarda la supervisione e l'applicazione dell'accordo, al contrario, il mandato negoziale svizzero prevedeva che sia l'UE che la Svizzera ne monitorassero l'osservanza nei rispettivi territori, rinviando, come nel caso degli accordi bilaterali settoriali, la controversia al Comitato misto per una sua risoluzione per via diplomatica (decisione politica). L'UE ha respinto ovviamente tale approccio ed un compromesso è stato raggiunto accettando l'autorità della CGUE di interpretare il diritto bilaterale disponendo però solamente di un ruolo consultivo nella risoluzione delle controversie (art. 10 e Protocollo 3 IFA). Ciascuna parte può quindi deferire una controversia riguardante l'applicazione dell'accordo/diritto UE al Comitato misto che, se non risolta, viene rinviata ad un collegio arbitrale appositamente istituito (composto da un egual numero di persone nominate dalla Svizzera e dall'UE). Se la controversia riguarda però l'interpretazione del diritto UE, la questione deve essere rinviata alla Corte di giustizia, la cui sentenza sarà vincolante per il tribunale arbitrale. In caso di violazione dell'accordo, qualora la decisione del collegio arbitrale non venga attuata, possono essere disposte misure compensative<sup>45</sup>, la cui proporzionalità sarà valutata dal collegio stesso (vedi **Figura 1**).

Per quanto concerne infine il ruolo della CGUE nel garantire un'interpretazione omogenea (art. 4 FIA), compreso anche il ruolo della sua giurisprudenza, l'UE mira a un approccio in cui gli accordi (nella loro interezza) e gli atti dell'UE in essi menzionati siano interpretati e applicati in conformità alla giurisprudenza della CGUE, sia antecedente che successiva la firma dell'accordo stesso. Inoltre, il nuovo quadro normativo dovrebbe prevedere una procedura da seguire nel caso in cui la Svizzera si discostasse dalla giurisprudenza della CGUE. In ultima analisi, qualora non si trovasse una soluzione, ciò porterebbe alla risoluzione dell'accordo o degli accordi in questione. Il Governo federale svizzero, da parte sua, concorda con un'interpretazione del diritto UE in conformità con i principi del diritto internazionale e con la pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.<sup>46</sup>

In conclusione, facendo un breve accenno anche alle altre due questioni istituzionali, sebbene non rientrino nel focus della ricerca, relativamente alla procedura di sorveglianza/monitoraggio (artt. 6 e 7 FIA), l'UE vorrebbe nominare la Commissione come autorità di vigilanza, mentre la Svizzera rifiuta qualsiasi procedura formale di monitoraggio sovranazionale anche per quanto riguarda la risoluzione delle controversie, considerandola di fatto una prerogativa nazionale. La Svizzera e l'UE sarebbero dunque

<sup>45</sup> *Switzerland and the European Union*, Senior European Experts, The experts' briefing, 2020.

<sup>46</sup> Christa Tobler, "One of Many Challenges after Brexit: The Institutional Framework of an Alternative Agreement - Lessons from Switzerland and Elsewhere?", In Maastricht journal of European and comparative law, 2016, p. 584.

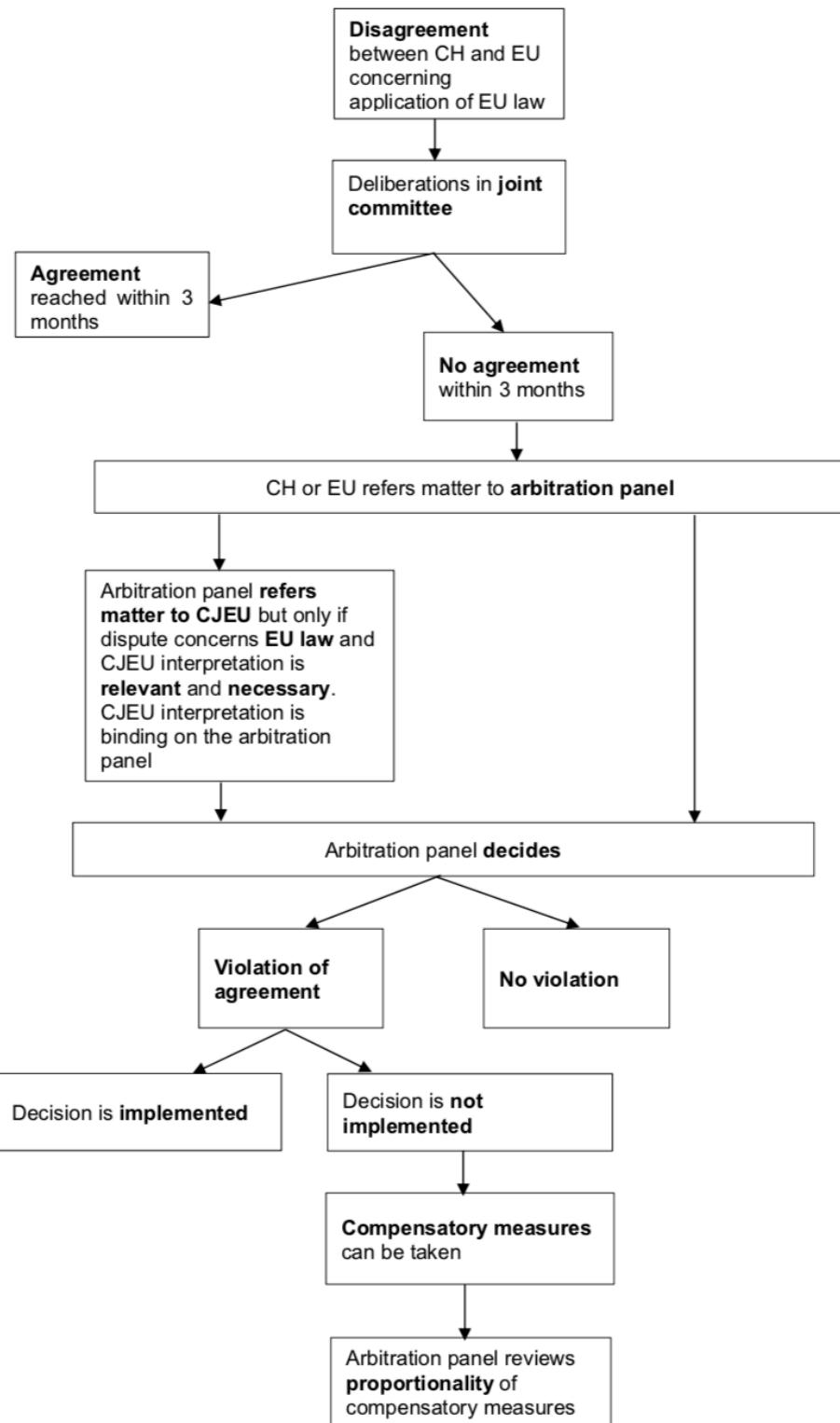
responsabili in maniera indipendente della corretta applicazione degli accordi sui rispettivi territori (modello a due pilastri). Eventuali controversie andrebbero discusse in seno a comitati misti responsabili della gestione degli accordi, mentre alla Commissione europea sarebbe infine affidato il compito di monitorare l'attuazione dei medesimi, avviando una risoluzione delle controversie in caso di non conformità.

Da ultimo, per quanto riguarda l'evoluzione del diritto UE (art. 5, in combinato disposto con gli artt. 12-14), la Svizzera ha accettato un'evoluzione dinamica ma ha rifiutato un adattamento “automatico”<sup>47</sup>. Quest'ultimo rimarrebbe pertanto soggetto alla sua discrezione, decidendo di volta in volta in base alle proprie procedure nazionali/costituzionali (compresi i referendum). Ad ogni modo, in caso di mancata attuazione del diritto UE, l'Unione potrebbe avviare una procedura di risoluzione delle controversie.

---

<sup>47</sup> Frank Schimmelfennig, “*Towards a ‘Reset’ of EU-Swiss Relations?*” In: Kaeding, Michael, Johannes Pollak and Paul Schmidet (Eds.): *The Future of Europe. Views from the Capitals*. Palgrave Macmillan, 2019, p. 119.

**Figura 1:** Esempio di risoluzione delle controversie



**Fonte:** Federal Department of Foreign Affairs FDFA, Directorate for European Affairs DEA, *Institutional agreement between Switzerland and the EU: key points in brief*, December 2018

Ciò che distingue l'AA con l'Ucraina è la sua unicità in termini di completezza, complessità e condizionalità, rappresentando di fatto una nuova tipologia di integrazione “in alternativa all'adesione”. In particolare, il livello di ambizione che l'accordo si prefigge di raggiungere, ossia l'integrazione economica nel mercato unico europeo attraverso l'istituzione di una DCFTA (*Deep and Comprehensive Free Trade Area*), lo rende a tutti gli effetti un fenomeno eccezionale nella pratica di azione esterna dell'UE. Questo obiettivo di “profonda” integrazione nell'UE rende però necessaria la strutturazione di un quadro istituzionale adeguato, che per questo motivo viene definito “rinforzato”<sup>48</sup>. Questo si basa sulla prassi sviluppatisi in altri accordi di associazione, introducendo allo stesso tempo alcune novità.

Un elemento chiave presente nell'accordo è il concetto di graduale avvicinamento della legislazione ucraina alle norme e agli standard UE. Detto così, questo aspetto non lo differenzia particolarmente da altri accordi precedentemente conclusi; comunque, ciò che rende questo meccanismo più elaborato, complesso e di conseguenza più innovativo è il fatto che si tratta di una conseguenza diretta della condizionalità di accesso al mercato. In altre parole, per quanto riguarda la parte DCFTA dell'AA, il processo di ravvicinamento legislativo è legato all'accesso al mercato interno UE. Questo aspetto costituisce la sfida maggiore per l'Ucraina dal momento che essa dovrà seguire non solo le disposizioni dell'*acquis* contenute negli allegati dell'Accordo ma anche il soft law e i principi e le procedure stabiliti dall'UE.<sup>49</sup> Pertanto, le clausole di ravvicinamento legislativo contenute nell'accordo UE-Ucraina superano in sostanza quelle contenute in altri accordi conclusi dall'Unione con Paesi terzi; ad esempio, rispetto al modello svizzero di accordi bilaterali, l'AA con l'Ucraina “incorpora diversi meccanismi di ravvicinamento settoriale in un unico strumento giuridico e questi differiscono per portata e natura a seconda del livello di integrazione e di apertura del mercato desiderato. [...] Solo nelle parti dell'accordo in cui è previsto il pieno accesso al mercato interno, l'accordo è paragonabile al meccanismo di ravvicinamento legislativo previsto dal SEE”.<sup>50</sup> Un aspetto per il quale non può essere tuttavia paragonato al SEE è quello dell'adattamento dinamico al diritto UE (in continua evoluzione); l'AA non prevede infatti un unico meccanismo per l'intero accordo, ma meccanismi diversi che variano da procedure statiche a quelle dinamiche.

Considerando ora gli aspetti istituzionali su cui si basa l'analisi, relativamente alla risoluzione delle controversie non esiste un unico meccanismo (DSM - *Dispute Solution Mechanism*) valido per l'intero Accordo, ma DSM diversi a seconda dei capitoli. Per cui accanto ad un DSM standard in cui la

<sup>48</sup> Guillaume Van der Loo, Peter Van Elsuwege and Roman Petrov, “*The EU-Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Instrument*”, EUI Working Papers Law, 2014/09, p.11.

<sup>49</sup> Roman Petrov, “*Legislative Approximation and Application of EU Law in Ukraine*”, in P. Van Elsuwege, R. Petrov (eds.) *Legal Approximation of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the EU: Towards a Common Regulatory Space?* (Routledge Press, 2014), 137-158.

<sup>50</sup> *ivi*, p. 17.

controversia derivante dall'interpretazione o dall'applicazione dell'AA viene risolta in seno al Consiglio di associazione mediante una decisione vincolante<sup>51</sup>, vi è un DSM più elaborato utilizzato per le controversie relative all'interpretazione e all'applicazione delle disposizioni della DCFTA e, in particolare, per le controversie relative agli accordi commerciali tra le Parti. Quest'ultimo meccanismo si ispira alla procedura di risoluzione delle controversie utilizzata dall'OMC (Organizzazione Mondiale del Commercio) che prevede la costituzione di un collegio arbitrale a pronunciarsi sulla questione. Le decisioni di quest'ultimo sono vincolanti e ciascuna Parte deve adottare tutte le misure necessarie per conformarsi ad esse. “Qualora infatti la parte convenuta non adotti tali misure senza offrire una compensazione temporanea, l'altra parte ha il diritto di sospendere gli obblighi derivanti dalla DCFTA ad un livello equivalente all'annullamento o alla compromissione causata dalla violazione”<sup>52</sup>. Un terzo ed ultimo DSM è infine previsto per alcuni capitoli specifici<sup>53</sup> della DCFTA (articolo 322 AA UE-Ucraina) in base ai quali se una controversia riguarda una questione di interpretazione di una disposizione del diritto UE, il collegio arbitrale chiederà alla Corte di giustizia di pronunciarsi (procedura di rinvio pregiudiziale) per mezzo di una decisione per esso vincolante. Questa disposizione è unica nel suo genere, nel senso che in nessun altro accordo (ad eccezione della bozza di Accordo istituzionale con la Svizzera) il collegio arbitrale ha la facoltà di chiedere una pronuncia pregiudiziale alla CGUE, consentendo a quest'ultima di esercitare una giurisdizione esclusiva nell'interpretazione dell'*acquis* UE.

Per quanto riguarda invece il ruolo della giurisprudenza della CGUE, diversi capitoli della DCFTA contengono disposizioni specifiche che garantiscono l'interpretazione uniforme delle disposizioni dell'Accordo in linea con la giurisprudenza della CGUE. Tuttavia, a differenza dell'IFA con la Svizzera e delle disposizioni SEE, non vi è alcuna distinzione tra la giurisprudenza precedente e successiva alla firma.

#### *L'accordo di commercio e cooperazione tra Unione europea e Regno Unito: profili istituzionali*

Per quanto concerne le relazioni post Brexit del Regno Unito con l'Unione europea, mentre il primo è sempre stato favorevole alla sottoscrizione di accordi distinti per settore, ognuno dotato di un proprio assetto di governance, l'UE ha insistito per un singolo accordo contenente le medesime disposizioni istituzionali e ha immediatamente rifiutato qualsiasi tipologia di cooperazione settoriale sull'esempio della Svizzera. La Commissione e il Consiglio in particolare, consapevoli dell'errore per l'UE di ripetere l'esperienza insoddisfacente con la Svizzera, hanno chiaramente affermato che il completamento dei

---

<sup>51</sup> Se dopo tre mesi non è possibile raggiungere un accordo in seno al Consiglio di associazione, la Parte ricorrente può adottare misure appropriate.

<sup>52</sup> Van der Loo, Van Elsuwege, Petrov, *op. cit.*, p. 20.

<sup>53</sup> I capitoli dell'AA UE-Ucraina sono: Technical Barriers to Trade (Chapter 3), Sanitary and Phytosanitary Measures (Chapter 4), Customs and Trade Facilitation (Chapter 5), Establishment, Trade in Services and Electronic Commerce (Chapter 6), Public Procurement (Chapter 8) and Competition (Chapter 10).

negoziati su un accordo di libero scambio sarebbe stato vincolato alla sottoscrizione di un accordo sulle disposizioni generali di governance.

I negoziati tra il Regno Unito e l'UE si sono svolti mentre altri Paesi limitrofi aspiravano a rafforzare le relazioni istituzionali con l'UE in cambio dell'accesso al mercato interno.<sup>54</sup> Ne sono un esempio il progetto di Accordo quadro istituzionale Svizzera-UE, l'Accordo di associazione con gli Stati AMS e una possibile modernizzazione dell'Accordo doganale con la Turchia.

Considerando l'Unione europea un ordinamento giuridico-istituzionale che esporta non soltanto valori e norme regolamentari, ma anche regole istituzionali nei suoi partenariati con i Paesi vicini (principalmente attraverso il meccanismo della riproduzione), l'idea era che l'UE potesse essere in qualche modo influenzata (“*path dependance*”<sup>55</sup>) dal replicare un simile meccanismo anche nel caso delle relazioni con il Regno Unito. Ciò avrebbe significato che la sostanza e la natura del futuro accordo avrebbero subito l'influenza delle disposizioni istituzionali sviluppate dall'UE in altri contesti, vale a dire l'adattamento dinamico dell'*acquis*, l'interpretazione omogenea in linea con la giurisprudenza della CGUE, un meccanismo indipendente di sorveglianza/monitoraggio e di applicazione dell'accordo ed infine la risoluzione delle controversie.

Il Regno Unito ha tuttavia sfidato la posizione dell'UE “rifiutando qualsivoglia allineamento normativo, la giurisdizione della CGUE sul diritto UK o qualsiasi altro controllo sovranazionale” (Primo Ministro Boris Johnson, 2020). Questo ha sollevato la questione di quanto l'UE sia effettivamente disposta a scendere a compromessi sui propri principi dal momento che, a differenza dei negoziati con la Svizzera, l'accordo è stato raggiunto.

Nello specifico, l'aspetto istituzionale più controverso del TCA è di gran lunga l'assenza di un ruolo riservato alla Corte di giustizia per quanto riguarda l'interpretazione e applicazione dell'Accordo e la risoluzione delle controversie. La presenza o meno di tali disposizioni istituzionali può inizialmente apparire incoerente con la volontà espressa dall'UE in altri contesti; occorre tuttavia considerare che il coinvolgimento delle istituzioni europee (CGUE, Commissione) è direttamente proporzionale al livello di integrazione nel mercato unico al quale ambisce l'Accordo. Da questo punto di vista, dal momento che lo scopo del TCA non è quello di raggiungere una maggiore/piena integrazione nel mercato unico (come nel caso della Svizzera o degli Stati dell'AMS), piuttosto di uscire dall'Unione in modo accettabile, l'assenza della CGUE e della Commissione è maggiormente comprensibile.

L'Accordo è gestito da un Consiglio di partenariato (presieduto da un ministro del governo britannico e da un commissario europeo) con la funzione di monitorarne il funzionamento a livello politico fornendo linee guida strategiche, ma anche di supervisionare il raggiungimento degli obiettivi stessi dell'Accordo. Ciascuna parte può sottoporre al Consiglio di partenariato qualsiasi questione relativa all'attuazione o

---

<sup>54</sup> Sieglinde Gstöhl, David Phinnemore, *op.cit.*, 2019, p.1.

<sup>55</sup> Sieglinde Gstöhl & David Phinnemore, *op.cit.*, 2020.

all’interpretazione delle disposizioni ivi contenute e quest’ultimo avrà poi il potere di adottare decisioni e raccomandazioni, le prime prese di comune accordo e vincolanti per le Parti.<sup>56</sup>

Per quanto riguarda invece le disposizioni in materia di risoluzione delle controversie (DSM), sia l’UE che il Regno Unito hanno concordato l’istituzione di un collegio arbitrale indipendente; ad ogni modo, questa procedura non si applica a tutti i settori regolati dall’Accordo ma soltanto a quelli relativi al partenariato economico (commercio), ai trasporti e ad altre disposizioni come la partecipazione ai programmi dell’UE. Le eccezioni riguardano le disposizioni sulla parità di condizioni (“*level playing field*”), sull’applicazione del diritto e sulla cooperazione giudiziaria in materia penale e la parte relativa alla cooperazione tematica. Ambiente e sviluppo sostenibile prevedono invece pareri non vincolanti da parte di una Commissione di esperti.<sup>57</sup>

In base alla procedura “standard” di risoluzione delle controversie (ossia quella utilizzata per la maggior parte dei settori regolati dall’Accordo), se un contraente ritiene che la controparte stia violando il TCA, seguiranno consultazioni “in buona fede” tra le due Parti della durata di 30 giorni. Successivamente, queste potranno decidere di estenderle o di sottoporre la questione ad un collegio arbitrale composto da tre arbitri indipendenti (compreso un presidente). Il collegio avrà a disposizione al massimo 160 giorni di tempo per pronunciarsi e le sue decisioni saranno legalmente vincolanti.

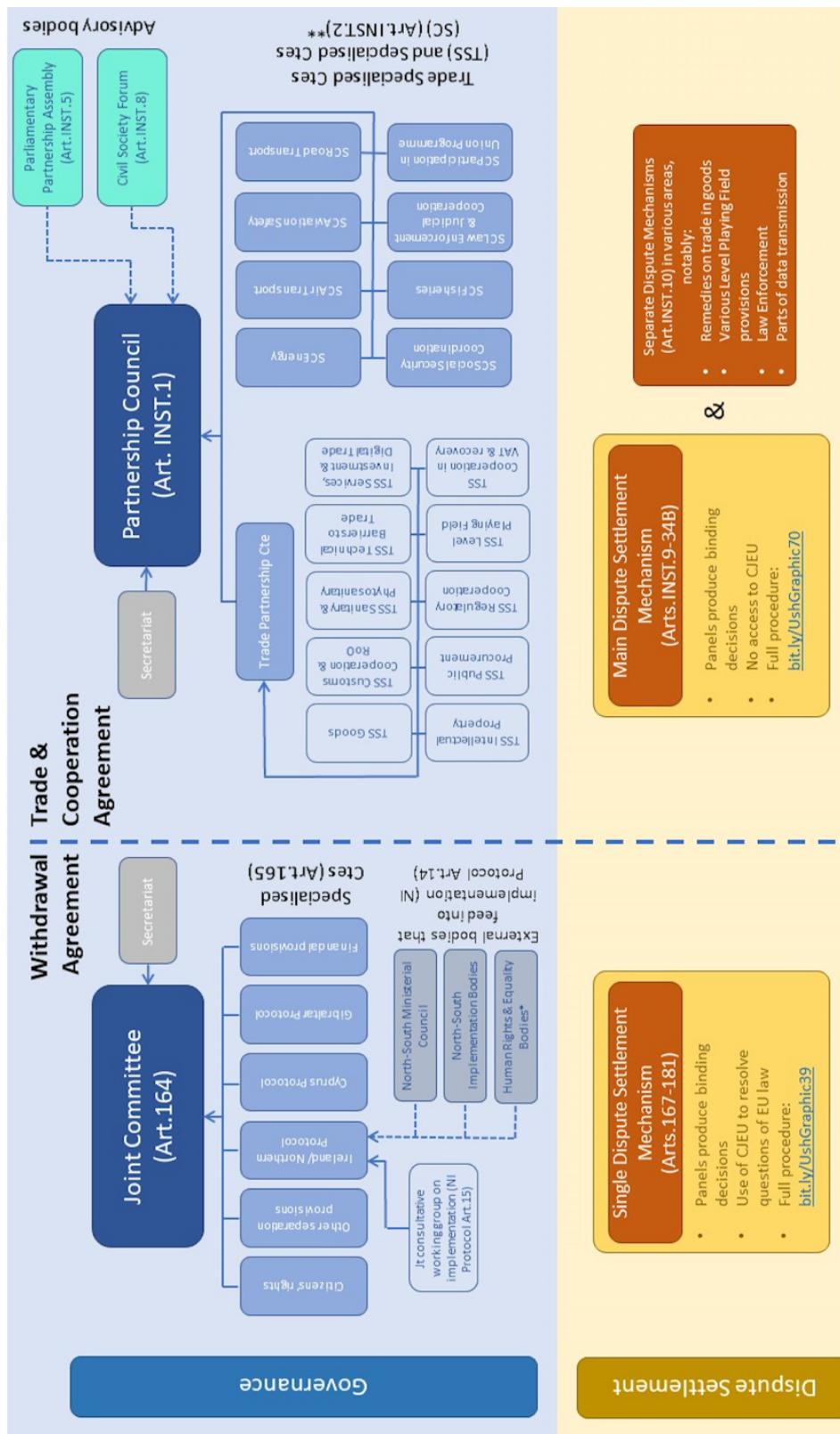
In conclusione, a differenza dell’Accordo di recesso (Withdrawal Agreement - WA) in base al quale la CGUE fornisce interpretazioni del diritto UE qualora tali questioni sorgano nel processo di arbitrato, nel TCA la Corte di giustizia non possiede alcun ruolo nella risoluzione delle controversie (**Figura 3**) dal momento che il Regno Unito si è fermamente opposto a tale funzione. Le disposizioni del TCA vengono dunque interpretate in linea con il diritto pubblico internazionale, compresa la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (1969). Entrambe le Parti possono inoltre intraprendere ritorsioni intersetoriali in caso di mancato rispetto delle sentenze arbitrali, inclusa la sospensione di alcune parti dell’Accordo (sebbene esistano varie eccezioni a riguardo).

---

<sup>56</sup> Stefano Fella, Daniel Ferguson, Dominic Webb, Ilze Jozepa, Elena Ares, Steven Kennedy, “*The UK-EU Trade and Cooperation Agreement: summary and implementation*”, House of Commons Library, Briefing paper Number 09106, 30 December 2020, p. 14.

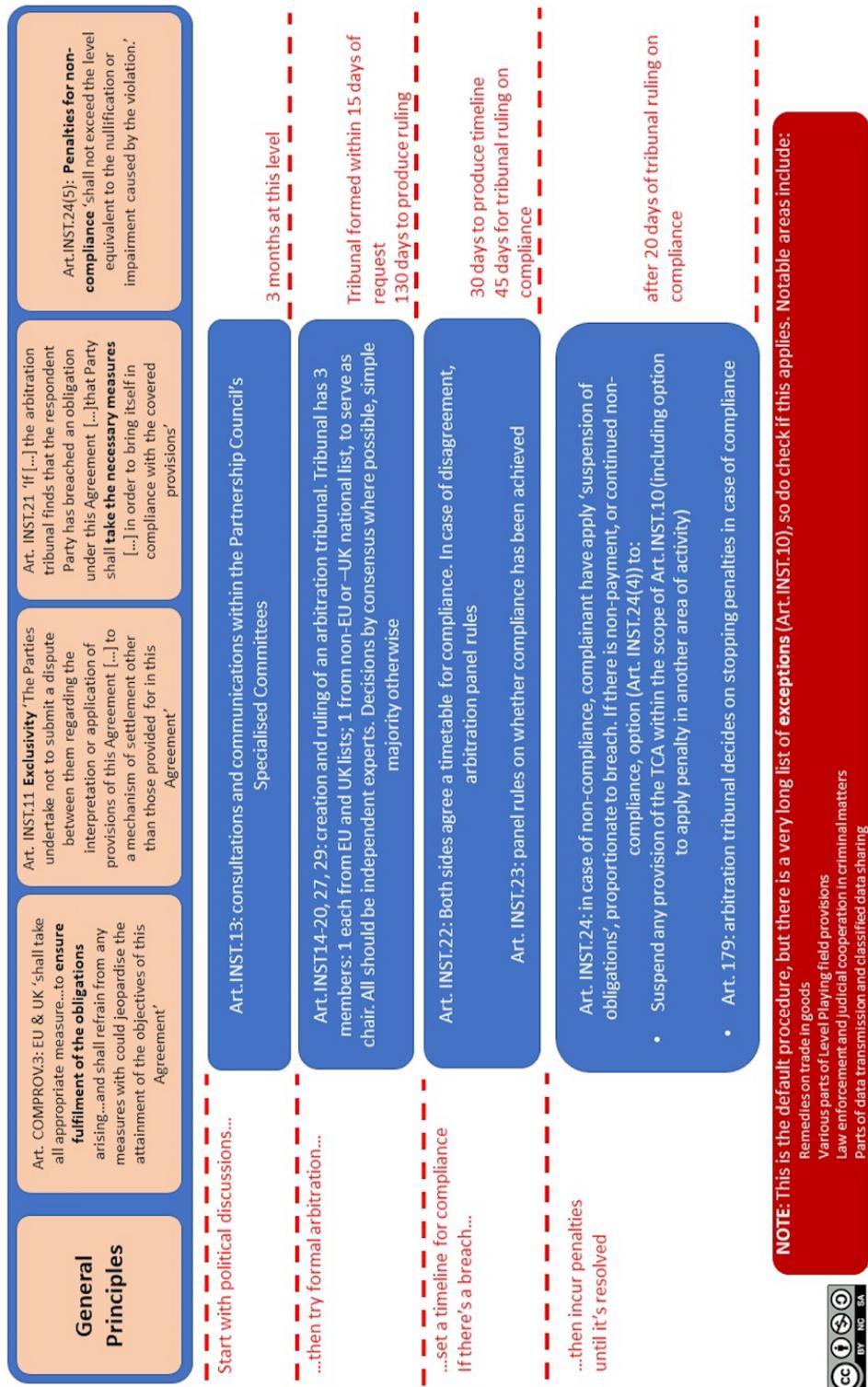
<sup>57</sup> *ivi*, p. 14-15.

**Figura 2:** L'architettura di governance delle relazioni UE-Regno Unito



**Fonte:** The blog of the Department of Politics at the University of Surrey

**Figura 3:** Il meccanismo di risoluzione delle controversie nell'Accordo di Commercio e Cooperazione con il Regno Unito



**Fonte:** The blog of the Department of Politics at the University of Surrey

## **L'Accordo di associazione con la Repubblica di San Marino: quale ruolo assegnare alla Corte di giustizia?**

Dopo aver esaminato il ruolo che la Corte di giustizia riveste in altri accordi conclusi dall'Unione europea con Paesi terzi, la ricerca si concentra ora sul ruolo che la CGUE potrebbe ricoprire nell'Accordo di associazione in corso di definizione con la Repubblica di San Marino. L'analisi verterà non soltanto sulla risoluzione delle controversie e sull'interpretazione e la corretta applicazione del diritto comunitario, ma anche sull'impatto che la giurisprudenza della Corte avrà nell'ordinamento giuridico sammarinese. Tuttavia, prima di approfondire queste tematiche sarà utile analizzare brevemente il funzionamento del sistema giudiziario sammarinese e le modalità con le quali i giudici nazionali si relazionano con i tribunali stranieri (come, ad esempio, la Corte europea dei diritti dell'uomo). Questo aiuterà a comprendere come ed in quali circostanze, in base all'Accordo di associazione, i giudici nazionali dovranno interfacciarsi con la Corte di giustizia e, più in generale, come i due sistemi potranno intrecciarsi.

Considerando infine gli accordi precedentemente conclusi dall'UE con gli Stati AMS, ne verranno esaminati i meccanismi istituzionali con l'obiettivo di individuare analogie e/o divergenze rispetto al nuovo Accordo.

### *Il sistema giudiziario sammarinese*

La Repubblica di San Marino possiede un sistema giudiziario indipendente. In base all'art. 3 della Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese<sup>58</sup>: “*Gli organi del potere giudiziario sono istituiti con legge costituzionale, la quale ne disciplina anche le responsabilità. Essi sono sottoposti unicamente alla legge. Ad essi è garantita piena indipendenza e libertà di giudizio nell'esercizio delle loro funzioni*”<sup>59</sup>. Le norme relative all'organizzazione del sistema giudiziario sono invece contenute nella Legge Costituzionale del 7 dicembre 2021 n. 1 “*La Magistratura. Ordinamento Giudiziario e Consiglio Giudiziario.*”<sup>60</sup> Il sistema giudiziario e gli organi che compongono il potere giudiziario si basano su un Tribunale Unico, suddiviso nei settori civile, penale e amministrativo, al cui interno operano i Magistrati che si dividono a loro volta tra Magistrati di Carriera e Magistrati per specifico incarico. Ricoprono il ruolo di Magistrato

<sup>58</sup> Come verrà spiegato più in dettaglio nel capitolo seguente, la Repubblica di San Marino non dispone di uno specifico *testo costituzionale* che possa formalmente definirsi la “Costituzione di San Marino”, ma possiede una Dichiarazione dei diritti e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese (Legge n. 59 dell'8 luglio 1974) che racchiude in sé i principi che reggono e regolamentano il sistema giuridico e legislativo sammarinese. E' necessario però rilevare che, in forza dell'art. 1 della Dichiarazione dei Diritti, assumo pieno valore e valenza costituzionale sia la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) che le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute tra cui certamente le dichiarazioni internazionali in tema di diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Per un approfondimento sul sistema delle fonti del diritto privato sammarinese cfr. “*Lineamenti di diritto civile sammarinese*”, Valeria Pierfelici, 2022, pag. 31.

<sup>59</sup> Art. 3, comma 15, Dichiarazione dei diritti.

<sup>60</sup> L'art. 18 della Legge costituzionale n. 1/2021 ha previsto abrogazioni delle precedenti Leggi in materia prevedendo che “*1. La Legge Costituzionale 30 ottobre 2003 n.144 come successivamente modificata, la Legge Qualificata 4 maggio 2009 n.1 e la Legge Qualificata 30 ottobre 2003 n.145 come successivamente modificata, ad eccezione dell'articolo 10, e la Legge 16 settembre 2011 n.138 sono abrogate.*”

di Carriera il Commissario della Legge e l'Uditore Commissoriale, mentre assumono il ruolo di Magistrato per specifico incarico il Giudice per la terza Istanza, il Giudice per i Rimedi Straordinari e il Giudice per la Responsabilità civile dei Magistrati. I Giudici d'Appello sono invece Magistrati di carriera ovvero Magistrati per specifico incarico a seconda che siano nominati per progressione di carriera ovvero per concorso. Organizzare il lavoro del Tribunale e dei singoli Magistrati (che vengono periodicamente assegnati ai diversi settori del Tribunale Unico), è funzione del Magistrato Dirigente<sup>61</sup> che opera nel rispetto delle disposizioni di legge e dei criteri di divisione del lavoro approvati dal Consiglio Giudiziario. Il Commissario della Legge è il magistrato di primo grado della giurisdizione ordinaria istituita presso il Tribunale Unico; può essere coadiuvato nelle sue attività giudiziarie dall'Uditore: ciò avviene quando lo stesso Commissario della Legge delega o demanda all'Uditore medesimo l'esecuzione di funzioni gestorie della procedura ovvero di funzioni istruttorie.

I Giudici d'Appello (o delle Appellazioni) in materia penale, civile e amministrativa esercitano invece le funzioni giurisdizionali previste dalla legge in caso di impugnazione di giudizio di prima istanza o di ricorso avverso talune decisioni adottate da altro magistrato di primo grado.

Il più alto grado di giurisdizione, sia in materia civile che penale, è tuttavia rappresentato dal Giudice di terza istanza. L'ordinamento prevede la nomina di due giudici di terza istanza, uno dei quali esperto in materia civile e l'altro in materia penale. Al Giudice di terza istanza in materia civile spetta la decisione dei casi e delle questioni relative alla giurisdizione civile ed amministrativa, agendo come giudice di terzo grado quando il giudizio d'appello non si sia concluso con sentenza che abbia dato vita alla c.d. “*doppia conforme*” (ovvero la sentenza d'appello ha ribaltato, anche solo in parte, la sentenza di primo grado).<sup>62</sup> Al Giudice di terza istanza in materia penale compete invece la decisione dei casi e delle questioni relative alla giurisdizione penale, e la sua competenza è prevista dalla Legge in specifici casi.<sup>63</sup>

Le medesime funzioni attribuite al Giudice di Terza Istanza sono attribuite altresì al Giudice per i rimedi straordinari (esperto in materia civile ovvero in materia penale), il quale tuttavia esercita anche ulteriori funzioni. Compete infatti al Giudice per i rimedi straordinari la decisione sui conflitti tra le giurisdizioni amministrativa, civile e penale, sui ricorsi per revisione delle sentenze penali, sulle querele di nullità e sui

---

<sup>61</sup> La figura del Magistrato Dirigente assume particolare importanza per l'organizzazione del Tribunale e per i rapporti con gli organi di governo del potere giudiziario. Designato per la durata di quattro anni dal Consiglio Giudiziario, espletà le funzioni di: a) organizzare il lavoro del Tribunale e dei singoli Magistrati; b) esercitare – nel rispetto dell'autonomia e indipendenza di ciascun Magistrato nella trattazione e definizione dei procedimenti assegnati - la sorveglianza sui Magistrati; c) coordinare e dirigere gli uffici giudiziari, esercitando la sorveglianza sull'esercizio delle funzioni amministrative; d) partecipare al Consiglio Giudiziario e) segnalare al Consiglio Giudiziario i fatti che possono integrare illeciti disciplinari dei Magistrati; f) essere udito in Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia in seduta segreta; g) decidere entro dieci giorni dalla ricezione sulle domande di astensione con decreto motivato e disporre, nel caso di accoglimento, la riassegnazione del fascicolo ad altro giudice, secondo criteri di rotazione prestabiliti. (cfr. art. 14 Legge Cost. n. 1/2021).

<sup>62</sup> <https://polis.osce.org/country-profiles/san-marino>

<sup>63</sup> L'art. 199-bis della Legge (così come introdotto dall'art. 8 della Legge n. 24 del 2 marzo 2022) disciplina le specifiche ipotesi in cui a seguito del giudizio d'appello possa essere fatto ricorso dinanzi al Giudice di Terza Istanza penale. Sono comunque previste da altre disposizioni di legge ulteriori casi in cui vi è la competenza del Giudice di Terza Istanza penale, tra cui a titolo esemplificativo la competenza sui ricorsi presentati avversi i provvedimenti cautelari e personali nonché sull'esecuzione della pena.

ricorsi per *restitutio in integrum* nei giudizi civili, nonché sulla ricusazione dei Magistrati e sulle istanze di astensione proposte in pendenza del giudizio di ricusazione.

Compete invece al Giudice per la Responsabilità Civile dei Magistrati (due nominati per il primo grado, uno per l'appello e uno per la terza istanza) sia il giudizio sulle eventuali azioni di responsabilità esercitate nei confronti dei Magistrati, sia quello su un procedimento civile, penale o amministrativo, qualora tutti i competenti giudici si siano legittimamente astenuti o siano stati legittimamente ricusati o comunque non possano più giudicare per essersi già pronunciati.

La legge relativa all'organizzazione del sistema giudiziario istituisce infine il Procuratore del Fisco (“Magistrato requirente”) che è garante della legalità e della regolarità del processo penale, e pertanto chiamato a vigilare sulla correttezza formale degli atti e sull'esatta applicazione della legge oltre ad esercitare le funzioni che la legge gli attribuisce tra le quali certamente assume assoluta rilevanza il compito, affidato dall'ordinamento giuridico, di tutelare l'interesse generale dello Stato nella repressione dei reati.<sup>64</sup>

Sono ammessi all'esercizio della magistratura sia i cittadini sammarinesi che quelli stranieri: ciò è frutto di una riforma piuttosto recente (2002) poiché in precedenza, sulla base di disposizioni statutarie (recepite dalla Legge Costituzionale del 1974), al fine di garantire l'imparzialità i giudici potevano essere soltanto cittadini stranieri. L'ordinamento costituzionale della Repubblica di San Marino, fondato sul principio della separazione dei poteri, garantisce dunque la piena autonomia ed indipendenza del sistema giudiziario e dei suoi membri. Indipendenza non significa tuttavia una separazione assoluta fra magistratura e organi politici: è infatti necessario, al fine di evitare conflittualità, che fra le istituzioni rappresentative del potere legislativo ed esecutivo e le istituzioni del potere giudiziario vi siano organismi trasversali che permettano da un lato di garantire l'autonomia della magistratura e dall'altro una gestione corretta e non conflittuale delle problematiche generali della giustizia che riguardano, in ogni caso, la struttura e i poteri dello Stato. Questi organi sono il Consiglio Giudiziario<sup>65</sup>, che svolge funzioni di rappresentanza e di garanzia della magistratura, e la Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia<sup>66</sup>.

Per quanto riguarda infine il rapporto con i tribunali stranieri, come ad esempio la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), il Tribunale sammarinese è abituato ad interfacciarsi con essi da lungo tempo ed in modo piuttosto attivo rispetto ad altri piccoli Stati come Andorra, Monaco o il Liechtenstein<sup>67</sup>; risale infatti al 1994 il primo caso trasmesso alla Corte europea dei diritti dell'uomo

---

<sup>64</sup> Il PF, nella fase inquirente del processo penale, provvede all'esame delle proposte di archiviazione formulate dal Giudice Inquirente, mentre nella fase dibattimentale, esercita le funzioni di pubblica accusa, con potere di impugnazione della sentenza.

<sup>65</sup> Il Consiglio Giudiziario è l'organo garante dell'autonomia e dell'indipendenza della Magistratura (cfr. art. 15 Legge Cost. n. 1/2021)

<sup>66</sup> La Commissione Consiliare per gli Affari di Giustizia è disciplinata dalla Legge Qualificata 7 dicembre 2021 n. 2.

<sup>67</sup> San Marino ha raggiunto a settembre 2023 un numero totale di 22 casi trasmessi alla Corte EDU dall'entrata in vigore della Convenzione. Di questi, i casi chiusi con una risoluzione finale sono stati 18. Rispetto alla media degli altri piccoli Stati, un numero assai più elevato (Andorra 5, Monaco 5, Liechtenstein 8). Si veda: <https://www.coe.int/en/web/execution/san-marino>

(*Buscarini and Others*<sup>68</sup>). La Repubblica di San Marino è membro del Consiglio d'Europa dal 1988 e ha adottato la CEDU nel 1989 che, come si vedrà nel prossimo capitolo, possiede rilevanza costituzionale nell'ordinamento giuridico sammarinese.

Le modalità di ricorso alla Corte EDU rispetto alla CGUE sono tuttavia differenti dal momento che non sono i tribunali nazionali a chiedere alla prima di pronunciarsi (procedura di rinvio pregiudiziale) ma i singoli cittadini (ricorso individuale diretto); inoltre, per quanto riguarda la procedura di accesso, il principio applicabile è quello dell'esaurimento interno dei ricorsi. Ciò che è interessante osservare ai fini della ricerca è l'applicazione da parte di San Marino delle sentenze di un tribunale straniero, anche se nel caso della Corte europea dei diritti dell'uomo quest'ultima non ha il potere di intervenire direttamente nell'ordinamento dello Stato ma può solamente imporre una sanzione o ordinare un risarcimento. In ogni caso, nel momento in cui la Corte EDU accerta una violazione e irroga una sanzione, spetta allo Stato intervenire; nello specifico, il Consiglio Grande e Generale, nel porre rimedio alle lacune dell'ordinamento giuridico in tema di diritti fondamentali, è vincolato a quanto espresso dal Collegio Garante<sup>69</sup> che pone alla base del proprio ragionamento l'interpretazione fornita dalle Corti internazionali.

In conclusione, è possibile affermare che lo Stato sammarinese ha dimostrato di saper rispondere in modo eccellente alle richieste della Corte EDU. Ragionando in termini di sovranità, è già abituato, nel caso di un potenziale rapporto da costruire con la Corte di giustizia, a trattare con i tribunali stranieri e ad accettarne la giurisdizione. Relativamente alla Corte europea dei diritti dell'uomo: “San Marino riconosce il ruolo fondamentale dei tribunali nazionali nell'applicazione e nell'interpretazione delle decisioni della Corte, quali primi garanti della tutela dei diritti fondamentali”; riconosce altresì la “responsabilità in capo agli Stati, e quindi ai singoli Parlamenti, chiamati a strutturarsi internamente in maniera efficace al fine di dare pronta esecuzione alle sentenze della Corte stessa.”<sup>70</sup>

Questa argomentazione può ritenersi valida anche per quanto riguarda l'impatto della giurisprudenza della Corte di giustizia sull'ordinamento sammarinese. Nonostante la mole di giurisprudenza da tenere in considerazione sia ingente nel caso della CGUE, i giudici sammarinesi sono già inclini ad attuarla, dovendo già recepire la giurisprudenza della Corte EDU.

---

<sup>68</sup> *Buscarini and Others* (24645/94), Judgment final on 18 February 1999.

<sup>69</sup> Istituito con Legge costituzionale n. 36 del 26 febbraio 2002 e successivamente disciplinato dalla Legge n. 55 Regolamento 24 marzo 2004 n.1 s.m.i., il Collegio Garante della Costituzionalità delle norme è la Corte costituzionale della Repubblica di San Marino. Ha una funzione sostanzialmente duplice, di natura costituzionale e giurisdizionale: fanno parte della prima il sindacato di legittimità costituzionale delle norme (da esercitarsi in via incidentale o diretta), il sindacato sui Capitani Reggenti, il giudizio di ammissibilità dei referendum, la decisione sui conflitti fra organi costituzionali. Per quanto riguarda invece le funzioni giurisdizionali, nel corso degli anni queste ultime sono state in gran parte assegnate a giudici ad hoc.

<sup>70</sup> Dichiarazione dell'ex Segretario di Stato agli Affari Esteri e alla Giustizia della Repubblica di San Marino, Nicola Renzi, a seguito della partecipazione alla Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo tenutasi a Copenaghen nell'aprile 2018, disponibile all'indirizzo: <https://sanmarinofixing.com/2018/04/12/conferenza-di-alto-livello-sul-futuro-della-corte-europea-dei-diritti-delluomo/>

Nonostante il differente livello di integrazione che gli Stati AMS sperano di ottenere con l'Accordo di associazione rispetto agli accordi singolarmente conclusi da questi con l'UE, un'analisi dettagliata dei modelli istituzionali presenti in questi ultimi può essere utile per commentare eventuali carenze e per confrontare la nuova struttura istituzionale proposta dalla Commissione con quelle precedentemente concordate.

Anche in questo caso, le categorie utilizzate per descrivere i modelli istituzionali delle attuali relazioni UE-Stati AMS sono le medesime applicate nell'esame delle relazioni dell'Unione europea con i Paesi vicini descritte nel paragrafo precedente, vale a dire: adattamento dinamico all'evoluzione dell'*acquis*, interpretazione omogenea, monitoraggio e risoluzione delle controversie.

Il primo modello è rappresentato dagli accordi di unione doganale conclusi negli anni '90 dal Principato di Andorra e dalla Repubblica di San Marino. Poiché in questo caso l'obiettivo non è quello di estendere allo Stato terzo l'intero *acquis* in materia (dal momento che presentano un livello inferiore di integrazione), piuttosto di eliminare gli ostacoli al commercio (dazi e tariffe), tali accordi non prevedono un'adozione dinamica della legislazione doganale UE. Se per Andorra e San Marino il processo decisionale relativo al recepimento del nuovo *acquis* è attualmente “quasi automatico”<sup>71</sup> e deve essere determinato dai rispettivi comitati misti (art. 7 degli accordi), per Monaco si applica il codice doganale utilizzato in Francia e nel 2003 ha firmato un accordo con l'UE sull'applicazione di alcuni atti comunitari che non richiedono ulteriori interventi legislativi o amministrativi. Nello specifico, anche all'interno della stessa tipologia di accordo doganale concluso da San Marino e Andorra, il livello di integrazione raggiunto dai singoli Stati è diverso: il primo, rispetto al secondo, ha deciso infatti di estendere il relativo *acquis* includendo anche la legislazione veterinaria e fitosanitaria. “Questo è un esempio interessante di un fenomeno che si può osservare più in generale nelle relazioni UE-AMS: una differenziazione formale che nasconde un alto grado di convergenza sostanziale e funzionale”<sup>72</sup>. Per quanto riguarda invece l'interpretazione omogenea in linea con la giurisprudenza della CGUE, manca una disposizione istituzionale che obblighi ad applicarla; tuttavia, entrambi gli accordi prevedono un impegno a prenderla in considerazione. Nel caso di San Marino, i riferimenti sono contenuti all'art. 5 della decisione *Omnibus*<sup>73</sup>, in base alla quale: “*le autorità tengono conto dei pareri dei comitati scientifici dell'Unione e si basano, per queste decisioni, sulla giurisprudenza della Corte di giustizia e sulla prassi seguita dalla Commissione europea*”, mentre nel caso di Andorra è possibile trovare una simile affermazione all'interno della dichiarazione congiunta allegata all'Accordo doganale. Per quanto

---

<sup>71</sup> Sieglinde Gstöhl, David Phinnemore, *op.cit.*, 2019, p.2.

<sup>72</sup> F. Maiani, *op.cit.*, 2019, p. 89.

<sup>73</sup> Decisione n. 1/2010 «Omnibus» del comitato di cooperazione UE-San Marino del 29 marzo 2010 che stabilisce diverse misure di applicazione dell'Accordo di cooperazione e di unione doganale tra la Comunità economica europea e la Repubblica di San Marino.

concerne infine il monitoraggio dell'accordo e la risoluzione delle controversie, questi sono affidati a comitati misti o di cooperazione nei quali vengono rappresentate le Parti, che decidono di comune accordo. Tuttavia, se le controversie non possono essere risolte per mezzo della diplomazia bilaterale, tali accordi non prospettano il ricorso alla CGUE, ma l'istituzione di un collegio arbitrale composto da tre arbitri (artt. 17-18 dell'Accordo UE-Andorra; artt. 23-24 dell'Accordo di cooperazione e unione doganale di San Marino) che delibera a maggioranza<sup>74</sup> e le cui decisioni sono vincolanti.

L'altro modello istituzionale è rappresentato dagli accordi monetari del 2011-2012; in questo caso, la struttura è più articolata e si tratta di un modello più efficiente e più adatto agli obiettivi negoziali di entrambe le Parti; “gli accordi prevedono infatti un'adozione settoriale e sostanziale del relativo acquis da parte degli Stati associati”<sup>75</sup>. Pertanto, il recepimento è dinamico e gli allegati sono annualmente aggiornati dalla Commissione europea per tener conto di nuovi pertinenti atti giuridici e norme dell'UE e delle modifiche introdotte negli atti vigenti (art. 8 degli accordi di Andorra e San Marino; artt. 9 e 11 dell'accordo di Monaco). Per quanto riguarda poi l'interpretazione omogenea, a differenza degli Accordi doganali si trova un riferimento esplicito alla giurisprudenza della CGUE. In particolare, merita attenzione il meccanismo di risoluzione delle controversie dal momento che alla Corte di giustizia è attribuita una competenza esclusiva in materia mentre alla Commissione UE sono conferite responsabilità di monitoraggio (articoli 10-11 degli accordi di San Marino e Andorra; articolo 12 dell'Accordo di Monaco). Questa tipologia di accordo, che di fatto sottopone gli Stati associati ad una sorta di “procedura d'infrazione” avviata dalla Commissione davanti alla Corte, è da considerarsi “del tutto eccezionale nelle relazioni esterne bilaterali” e senza precedenti.<sup>76</sup>

Sebbene questi accordi siano stati conclusi in tempi diversi, in generale si può notare “la tendenza ad aumentare la sofisticazione degli accordi istituzionali UE-Stati AMS”<sup>77</sup>, per cui l'Accordo di associazione attualmente in definizione non può disattendere queste aspettative. Se da un lato non sono previsti importanti stravolgimenti rispetto al meccanismo istituzionale contenuto negli accordi monetari, è però possibile che il nuovo AA contenga alcune novità tali da renderlo una soluzione inedita e radicale.

L'analisi proseguirà nel prossimo paragrafo con una previsione del modello istituzionale presente nell'Accordo di associazione in corso di negoziazione, che verrà successivamente confrontato sia con i modelli istituzionali precedentemente descritti contenuti negli accordi conclusi dall'UE con i Paesi limitrofi sia con quelli sviluppati negli accordi tra l'UE e gli Stati AMS, evidenziandone analogie e differenze.

---

<sup>74</sup> S. Gstöhl, D. Phinnemore, *op. cit.*, p.3

<sup>75</sup> F. Maiani, *op. cit.*, p. 90.

<sup>76</sup> M. Maresceau, “*La principauté d'Andorre et l'Union européenne: une relation de proximité particulière*”, in B. Brunessen, F. Picod and S. Roland (eds), *L'identité du droit de l'Union européenne*, Mélanges en l'honneur de Claude Blumann, Brussels: Bruylants, 2015, p. 422.

<sup>77</sup> Maiani, *op.cit.*, p. 90

### *Un assetto istituzionale (super) rinforzato*

In via preliminare all’analisi della struttura istituzionale contenuta nell’Accordo tra l’UE e gli Stati AMS, si rappresenta che il modello descritto nel presente paragrafo potrebbe non corrispondere necessariamente a quanto negoziato o a quanto emergerà dal testo ufficiale dell’Accordo dal momento che le Parti sono sottoposte all’obbligo di riservatezza sia per quanto riguarda i contenuti dettagliati delle trattative sia relativamente alle posizioni ufficiali espresse dalla Commissione europea in tali sedi.

Riprendendo quanto anticipato nel precedente capitolo con riferimento alle disposizioni istituzionali presenti negli accordi UE con i Paesi limitrofi, a differenza del “sistema a due pilastri” caratterizzante l’Accordo SEE, quello previsto dall’Accordo UE-Stati AMS sarà probabilmente un “sistema ad un unico pilastro”<sup>78</sup> con una forte presenza delle istituzioni UE (Corte di giustizia e Commissione) a garantire il monitoraggio e la corretta attuazione dell’Accordo, nonché l’omogeneità e l’uniformità con il diritto UE. Il focus della ricerca sarà tuttavia limitato al solo ruolo esercitato dalla Corte di giustizia sia per quanto riguarda la risoluzione delle controversie sia l’interpretazione e la corretta applicazione dell’Accordo, poiché questi aspetti meglio di tutti incarnano il carattere innovativo ed inedito di quest’ultimo rispetto a quelli precedentemente conclusi con altri Paesi. In generale, è possibile affermare che quanto più elevato è il livello di integrazione da raggiungere, tanto più esigente sarà l’Unione europea rispetto al ruolo che la Corte di giustizia è chiamata a svolgere. Pertanto, considerato quanto è ambizioso il livello di integrazione perseguito dagli Stati AMS, praticamente il medesimo raggiunto dall’Accordo SEE ( pieno accesso al mercato interno), è molto probabile che l’UE richiederà una presenza dominante ed esclusiva della CGUE.

Relativamente al primo aspetto della ricerca, ossia al meccanismo di risoluzione delle controversie previsto dall’Accordo, permangono ancora dubbi su come ciò possa realizzarsi: se attraverso l’istituzione di un collegio arbitrale con la possibilità di deferire le questioni alla CGUE (meccanismo di rinvio pregiudiziale sul modello dell’Accordo istituzionale Svizzera-UE o dell’Accordo con l’Ucraina), o se invece immaginare una rimessione diretta della questione alla Corte (come già previsto dagli accordi monetari firmati con i Paesi AMS). Interrogata sulla questione, la Direzione Affari Europei (DAEU) del Dipartimento Affari Esteri della Repubblica di San Marino ha affermato che “la Commissione ha considerato imprescindibile un modello ispirato a quello degli accordi monetari poiché si tratta di estendere il diritto del mercato interno agli operatori economici AMS”<sup>79</sup>. Come rappresentato infatti dal

<sup>78</sup> Baur Georges, “*Andorra, Monaco and San Marino in the EU’s Internal Market: the one-pillar system standard?*”, Blog, EFTA-Studies.org, 2020.

<sup>79</sup> Intervista rilasciata dalla Direzione Affari Europei (DAEU) del Dipartimento Affari Esteri della Repubblica di San Marino, ed elaborata dal Prof. Roberto Baratta (consulente giuridico del Governo sammarinese in tema di integrazione europea), ai fini della stesura della Tesi di laurea magistrale di Maria Giacomini, “*Strengthening the international presence of the Republic of San Marino in an EU perspective: an institutional analysis of the role of the European Court of Justice and the question of direct effect in the ongoing Association Agreement with the EU*”, febbraio 2021.

Prof. Francesco Maiani: “se la logica applicata è quella degli accordi monetari, secondo cui si tratta fondamentalmente di integrare uno Stato terzo nel mercato interno, un coinvolgimento della Corte di giustizia è accettabile in linea di principio”<sup>80</sup>. Non è dunque una questione di “interferenza” da parte delle istituzioni europee (come ritiene il pensiero sovranista), piuttosto di un “*do ut des*” dal momento che “come qualsiasi attore internazionale, l’UE difende i propri interessi nei negoziati con gli Stati terzi. Pertanto, se gli Stati AMS o la Svizzera volessero ottenere un determinato livello di accesso al mercato interno, l’UE avrebbe tutto il diritto di chiedere in cambio il rispetto dell’*acquis* e meccanismi di controllo efficaci”<sup>81</sup>.

Il tema centrale della questione diventa dunque valutare i vantaggi e gli svantaggi sia in termini di rapidità decisionale che di efficacia risolutiva di un modello arbitrale rispetto ad un ruolo esclusivo della CGUE nell’Accordo. Secondo il parere della Prof.ssa Christa Tobler, “la questione non riguarda la rapidità o l’efficacia decisionale, piuttosto l’accettabilità psicologica”<sup>82</sup> di un modello rispetto ad un altro. Parimenti, anche il Prof. Maiani concorda sul fatto che “l’accettabilità politica di questi sistemi è altrettanto importante”<sup>83</sup>; tuttavia egli afferma che “un sistema fondato sul rinvio pregiudiziale alla Corte da parte di un tribunale arbitrale è certamente più barocco e prevedibilmente più lento di un sistema in cui le Parti si rivolgono direttamente alla Corte”<sup>84</sup>. Ad ogni modo, è il Prof. George Baur a dichiarare “preferibile una rimessione diretta alla Corte (sia essa CGUE o Corte EFTA) rispetto ad un tribunale arbitrale. L’esperienza suggerisce infatti che quest’ultimo impiega molto tempo a decidere; inoltre, tale tribunale ha necessità di essere istituito e le procedure non sono rapide come dimostrano le rispettive disposizioni dell’Accordo IFA o dell’Accordo TCA con il Regno Unito”<sup>85</sup>. Infine, precisa che “il vantaggio di avere la CGUE come unico organo giurisdizionale è quello di garantire dal punto di vista UE una giurisprudenza omogenea”<sup>86</sup> poiché le decisioni riguardanti l’interpretazione e l’applicazione dell’Accordo provengono dalla medesima istituzione. Da ultimo, il Prof. David Phinnemore sottolinea gli svantaggi del modello

<sup>80</sup> Intervista rilasciata da Francesco Maiani, Professore Associato di diritto europeo all’Università di Losanna (Svizzera), ai fini della stesura della Tesi di laurea magistrale di Maria Giacomini, “*Strengthening the international presence of the Republic of San Marino in an EU perspective: an institutional analysis of the role of the European Court of Justice and the question of direct effect in the ongoing Association Agreement with the EU*”, febbraio 2021.

<sup>81</sup> *ibid.*

<sup>82</sup> Intervista rilasciata da Christa Tobler, Professoressa di diritto europeo all’Università di Basilea (Svizzera) e Leiden (Paesi Bassi), ai fini della stesura della Tesi di laurea magistrale di Maria Giacomini, “*Strengthening the international presence of the Republic of San Marino in an EU perspective: an institutional analysis of the role of the European Court of Justice and the question of direct effect in the ongoing Association Agreement with the EU*”, febbraio 2021.

<sup>83</sup> F. Maiani, intervista citata, febbraio 2021.

<sup>84</sup> *ibid.*

<sup>85</sup> Intervista rilasciata da Georges Baur, Co-Direttore ad interim e Responsabile dell’area “Research Law” del Liechtenstein Institute, ai fini della stesura della Tesi di laurea magistrale di Maria Giacomini, “*Strengthening the international presence of the Republic of San Marino in an EU perspective: an institutional analysis of the role of the European Court of Justice and the question of direct effect in the ongoing Association Agreement with the EU*”, febbraio 2021.

<sup>86</sup> *ibid.*

arbitrale in termini di efficacia risolutiva constatando come “ci sia meno certezza e trasparenza in tale modello”<sup>87</sup>.

Fallita la risoluzione diplomatica in sede di Comitato misto ed appurato che la controversia sarà molto probabilmente sottoposta direttamente alla Corte di giustizia sul modello degli accordi monetari, resta da chiarire se le procedure di ricorso alla Corte saranno le medesime previste da questi ultimi o se ci saranno degli scostamenti, ossia se le Parti dovranno tutte concordare per accedervi (comune ricorso) come nel caso del SEE, oppure se sarà possibile ricorrervi anche unilateralmente.

La DAEU ha confermato che “la questione è stata a lungo discussa, tuttavia l’orientamento prevalente propende per il ricorso unilaterale” sebbene, sottolinea, “siamo ancora in fase negoziale”<sup>88</sup>. Allo stesso modo, Baur “non ritiene necessario un accordo tra le parti per sottoporre una questione alla CGUE (come nel SEE)” e ribadisce l’importanza di prevedere un meccanismo unilaterale poiché “in genere, l’accesso (diretto ed incondizionato) ad un ricorso giurisdizionale favorisce la parte più debole offrendole la possibilità di compensare il potere esercitato della parte dominante”<sup>89</sup>.

Per quanto riguarda infine la possibilità di differenziare il meccanismo di risoluzione delle controversie a seconda dei diversi capitoli dell’Accordo, sul modello dell’AA con l’Ucraina, la DAEU ha escluso tale ipotesi affermando che il meccanismo sarà “articolato e complesso, ma unitario, almeno *rebus sic stantibus*. Considerata la natura e l’oggetto del progetto di accordo, nonché la capacità di gestione dei Paesi di ridotte dimensioni, sarebbe difficile prefigurare una pluralità di meccanismi di risoluzione delle controversie”<sup>90</sup>. Anche Maiani e Baur condividono l’ipotesi che questo sistema si applicherà all’intero accordo, tuttavia il primo precisa che “la preferenza dell’UE sarà tendenzialmente per un modello unitario” poiché, a differenza dell’AA con l’Ucraina, “Paesi come San Marino o la Svizzera mirano ad avere un accesso quanto più integrale al mercato interno, basato sull’applicazione omogenea dell’acquis in tutti i settori coinvolti, pertanto una differenziazione per settore non sarebbe giustificabile”<sup>91</sup>.

Considerando ora l’altro aspetto principale della ricerca, cioè il ruolo della giurisprudenza della CGUE, come è noto, spetta a quest’ultima garantire la corretta interpretazione delle norme UE. La questione è se nell’AA UE-AMS saranno incluse disposizioni specifiche o piuttosto le Parti procederanno analogamente a quanto stabilito dall’Accordo di cooperazione e unione doganale.

La DAEU e gli esperti sembrano concordi nell’affermare che si tratti di un requisito indispensabile dal momento che l’obiettivo dell’UE è quello di garantire l’omogeneità del diritto comunitario. Infatti, come sottolinea la DAEU, “l’omogeneità nell’interpretazione e nell’applicazione del diritto del mercato interno

<sup>87</sup> Intervista rilasciata dal Dott. David Phinnemore, Professore di diritto europeo alla Queen’s University di Belfast, ai fini della stesura della Tesi di laurea magistrale di Maria Giacomini, “*Strengthening the international presence of the Republic of San Marino in an EU perspective: an institutional analysis of the role of the European Court of Justice and the question of direct effect in the ongoing Association Agreement with the EU*”, febbraio 2021.

<sup>88</sup> Direzione Affari Europei (DAEU), intervista citata, febbraio 2021.

<sup>89</sup> G. Baur, intervista citata, febbraio 2021.

<sup>90</sup> Direzione Affari Europei (DAEU), febbraio 2021.

<sup>91</sup> F. Maiani, febbraio 2021.

è la garanzia essenziale che la Commissione ha inteso preservare sin dall'inizio del negoziato”<sup>92</sup>. Sulla stessa linea è il pensiero di Maiani che immagina la presenza di una “disposizione istituzionale rinforzata”<sup>93</sup>; ciononostante, mette in guardia dal paragonare l'Accordo di associazione a quello di cooperazione e unione doganale poiché quest'ultimo stabilisce un livello di integrazione inferiore tale da giustificare una clausola meno stringente.

Riguardo poi alla possibile distinzione tra giurisprudenza precedente e successiva della CGUE, “considerate la natura e l'oggetto dell'accordo e, da parte sammarinese, la necessità di integrare gli operatori economici nazionali nel mercato interno, è difficile immaginare come l'accordo non possa tenere conto della giurisprudenza futura della Corte di giustizia”<sup>94</sup> come sostiene la DAEU. È tuttavia il Prof. Baur, diversamente dagli altri esperti, ad affermare che pur potendosi trovare “per ragioni formali” una simile disposizione, “molto probabilmente non avrà alcun effetto significativo nell'AA UE-AMS” poiché, a differenza di quanto accade nell'Accordo SEE con riguardo alla distinzione tra CGUE e Corte EFTA, “nel caso dell'AA UE-AMS, sarà unicamente la CGUE a decidere e molto probabilmente farà sempre riferimento alla propria giurisprudenza”<sup>95</sup> sia essa precedente o successiva.

Considerando invece l'impatto che la giurisprudenza della Corte di Giustizia avrà sull'ordinamento giuridico sammarinese, la DAEU precisa che “si tratta di una questione che potrà essere considerata dall'Esecutivo della Repubblica di San Marino”, tuttavia “dovrà essere valutata in piena autonomia dal potere giudiziario se e quando l'Accordo entrerà in vigore”. Certamente, osserva la DAEU, “la mole dell'acquis è ponderosa”<sup>96</sup>. Anche la Prof. Tobler condivide l'opinione espressa dalla Direzione confermando il carattere ambizioso dell'iniziativa dal momento che “i giudici nazionali dovranno conoscere tale corpus giurisprudenziale”<sup>97</sup>. Contrariamente a quanto rappresentato, il Prof. Maiani evidenzia la fattibilità dell'impresa dal momento che “si tratta sicuramente di una giurisprudenza molto sviluppata, ma del tutto gestibile”<sup>98</sup>. Inoltre, poiché i giudici nazionali sammarinesi conoscono la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, non avranno difficoltà ad avvicinarsi anche a quella della CGUE, “essendo abituati ad integrare quella estera”<sup>99</sup>. Molto interessante è infine l'osservazione secondo la quale “si tratta di una giurisprudenza che non fa altro che interpretare, e quindi chiarire, l'acquis che lo stato associato si impegna ad incorporare nell'Accordo per cui, anche in assenza di obblighi esplicativi di prendere in considerazione tale giurisprudenza, la tendenza naturale di un giudice coscienzioso sarebbe quella di farlo”<sup>100</sup>.

---

<sup>92</sup> Direzione Affari Europei (DAEU), febbraio 2021.

<sup>93</sup> F. Maiani, febbraio 2021.

<sup>94</sup> Direzione Affari Europei (DAEU), febbraio 2021.

<sup>95</sup> G. Baur, intervista citata, febbraio 2021.

<sup>96</sup> Direzione Affari Europei (DAEU), febbraio 2021.

<sup>97</sup> C. Tobler, intervista citata, febbraio 2021

<sup>98</sup> F. Maiani, febbraio 2021.

<sup>99</sup> *ibid.*

<sup>100</sup> *ibid.*

Prendendo come riferimento un piccolo Stato come il Liechtenstein, è successivamente il prof. Baur a notare come la gestione e la relativa implementazione della giurisprudenza della Corte di giustizia non abbia creato grossi problemi poiché “il sistema giuridico del Liechtenstein è fortemente influenzato da quelli di Austria, Svizzera e Germania”<sup>101</sup>. Adottando pertanto leggi sul modello di questi Paesi, una loro interpretazione deve tenere conto di quella fornita dai singoli tribunali nazionali, che a loro volta incorporano la giurisprudenza pertinente della CGUE. Quest’ultima, conclude quindi l’autore, è talvolta “già presente nel tessuto normativo delle leggi da applicare”<sup>102</sup>.

Sebbene vi siano infine garanzie circa il ruolo “indipendente” svolto dalla Corte di giustizia e dalla Commissione, nel caso dell’Accordo UE-Stati AMS si tratta pur sempre di istituzioni di una delle due parti e quindi, contrariamente a quanto avviene nel SEE, non del tutto imparziali. La Commissione, ad esempio, è sì un “organo indipendente rispetto agli Stati membri ma non è assolutamente imparziale”<sup>103</sup> dal momento che “essendo un organo politico, serve gli interessi dell’UE essendone il rappresentante nelle relazioni negoziali”<sup>104</sup>. La CGUE è invece “un organo indipendente e imparziale dal punto di vista costituzionale, ma nei rapporti con gli Stati terzi si pone il problema della sua “equidistanza” rispetto alle parti”<sup>105</sup>. A differenza però di Paesi come la Svizzera o il Regno Unito che in sede negoziale hanno fermamente rifiutato un ruolo preponderante della Corte optando piuttosto per la creazione di un meccanismo di arbitrato, San Marino potrebbe opporre meno resistenza dal momento che, come piccolo Stato, “dovendo fare affidamento su vicini più grandi, possiede un concetto più pragmatico di sovranità”<sup>106</sup>.

---

<sup>101</sup> G. Baur, intervista citata, febbraio 2021.

<sup>102</sup> *ibid.*

<sup>103</sup> F. Maiani, febbraio 2021.

<sup>104</sup> *ibid.*

<sup>105</sup> *ibid.*

<sup>106</sup> Baur Georges, *op. cit.*, p.6.

## IL PRINCIPIO DELL’EFFETTO DIRETTO NELL’ACCORDO DI ASSOCIAZIONE

Negli ultimi anni, la dottrina dell’effetto diretto o, più in generale, la natura *self-executing* degli accordi internazionali conclusi dall’UE è diventata un tema conteso a livello internazionale poiché l’Unione ha inaugurato una nuova tendenza che consiste nell’impedire in maniera sempre più frequente il riconoscimento dell’effetto diretto di tali accordi.

Dopo un’attenta analisi di come tale questione è stata affrontata in AA simili a quello in corso di negoziazione con gli Stati AMS, il focus della ricerca riguarderà se e come l’Accordo rifletterà questa tendenza o se ne discosterà, valutando le ripercussioni di questa scelta sull’ordinamento sammarinese. Tuttavia, prima di esaminarne l’applicabilità nell’AA UE-AMS, verranno avanzate alcune considerazioni preliminari sulla dottrina dell’effetto diretto nell’ordinamento giuridico UE ed in particolare negli accordi internazionali conclusi dalla stessa.

### **La dottrina dell’effetto diretto nell’ordinamento giuridico UE**

Il principio dell’effetto diretto del diritto dell’Unione europea può considerarsi una conseguenza della natura “costituzionale” dell’ordinamento giuridico UE. Quest’ultimo, infatti, come precisato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Van Gend en Loos*<sup>107</sup>, possiede una natura “speciale” rispetto al diritto internazionale in quanto non crea soltanto obblighi vincolanti per gli Stati ma conferisce anche diritti ai singoli individui che possono essere invocati dinanzi ai tribunali nazionali. È dunque lo status della persona fisica come destinataria dei diritti derivanti dall’ordinamento giuridico UE al centro della suddetta sentenza, diversamente da quanto accade nel diritto internazionale in base al quale gli individui possiedono una personalità giuridica piuttosto limitata e la loro soggettività è riconosciuta solo per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali. Questo fa sì che l’UE costituisca un “nuovo ordinamento giuridico” di diritto internazionale: se da un lato è saldamente radicata nel sistema giuridico internazionale poiché istituita per mezzo dei trattati, dall’altro si tratta di una tipologia di ordinamento “particolare” per il ruolo attribuito agli individui che, insieme ai cittadini, agli operatori economici e agli organi dell’Unione europea, agiscono come tutori della legge.<sup>108</sup> È pertanto il loro riconoscimento come soggetti dell’ordinamento giuridico UE a rendere la decisione VGL una delle principali sentenze (“*grands arrêts*”)<sup>109</sup> della CGUE. In conclusione, è possibile affermare che l’UE possiede una duplice natura: è un

---

<sup>107</sup> CJEU Case 26-62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*, 1963, ECLI:EU:C:1963:1

<sup>108</sup> Carl Baudenbacher, “*The Judicial Dimension of the European Neighborhood Policy*”, College of Europe, EU Diplomacy Papers 8/2013, p. 6.

<sup>109</sup> F. Martines, “*Direct Effect of International Agreements of the European Union*”, The European Journal of International Law Vol. 25 No. 1 129–147, 2014, p. 136.

ordinamento giuridico di diritto internazionale ma è anche un ordinamento autonomo e sovranazionale di “dimensioni transnazionali”<sup>110</sup>.

L’aspetto più rilevante della differenza tra il diritto internazionale “classico” e l’ordinamento giuridico UE, riguarda tuttavia gli effetti che tali norme giuridiche hanno nei sistemi giuridici nazionali. La particolare natura costituzionale dell’ordinamento giuridico UE unita al requisito di un’applicazione ed un’interpretazione uniformi del diritto comunitario (principio dell’omogeneità) rendono più difficile per gli Stati membri mantenere una certa autonomia decisionale nel momento in cui incorporano (e di conseguenza applicano) le norme UE rispetto a quelle stabilite nel più ampio ordinamento giuridico internazionale.

Dovendo quindi definire il principio dell’effetto diretto del diritto internazionale sugli ordinamenti giuridici nazionali, questo può assumere due significati diversi: il primo, più ampio, riguarda il carattere “*self-executing*” (auto esecutivo) della norma internazionale ed è connesso al meccanismo di incorporazione della stessa negli ordinamenti giuridici nazionali; il secondo invece, più ristretto, applicato esclusivamente al diritto dell’Unione europea, si riferisce al conferimento ai singoli individui di obblighi e diritti la cui tutela può essere rivendicata dinanzi ai giudici nazionali.<sup>111</sup>

Circa il carattere *self-executing* del diritto internazionale, questo concerne il grado di permeabilità dello stesso negli ordinamenti giuridici nazionali.<sup>112</sup> Quando si applica il metodo della “incorporazione automatica”, il contenuto della norma di diritto internazionale diventa automaticamente parte integrante dell’ordinamento giuridico dello Stato (sistema monista); ciò significa che è direttamente applicabile nell’ordinamento interno senza necessità alcuna di procedure di adattamento o di ricezione, diventando di fatto prerogativa dei tribunali nazionali scoprire eventuali incompatibilità con il diritto interno. Nel caso invece sia previsto un “ordine di esecuzione”<sup>113</sup>, la valutazione viene fatta dal Parlamento nazionale in via preliminare all’incorporazione e, in caso di eventuale incompatibilità con le disposizioni costituzionali, è lo stesso Parlamento ad intervenire adottando norme integrative (sistema dualista<sup>114</sup>).

Nel caso specifico del diritto dell’Unione europea (legge primaria e secondaria), l’effetto diretto è rafforzato dal principio del primato (definito anche “preminenza” o “supremazia”) di quest’ultimo sul

---

<sup>110</sup> Opinion of Mr. Advocate General Poiares Maduro (2008), *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, ECLI:EU:C:2008:11

<sup>111</sup> F. Martines, *op. cit.*, p. 131.

<sup>112</sup> Gli Stati possono integrare il diritto internazionale nell’ordinamento interno in due modi: i termini “monismo” e “dualismo” sono utilizzati per descrivere due diverse teorie del rapporto tra diritto internazionale e diritto nazionale.

<sup>113</sup> L’ordine di esecuzione è l’atto che immette le norme internazionali nell’ordinamento interno, vale a dire lo strumento dell’adattamento del diritto interno al diritto internazionale. Di fatto, senza l’ordine di esecuzione, lo Stato potrebbe essere inadempiente rispetto al Trattato – pur debitamente ratificato – ed i cittadini non sarebbero vincolati dalle norme ivi contenute. Nel momento in cui adotta l’ordine di esecuzione, il Parlamento recupera la sua funzione sostanzialmente legislativa, in particolare nel caso in cui sia necessario procedere all’adeguamento della normativa nazionale in conseguenza degli impegni assunti sul piano internazionale. In tal caso, il disegno di legge può contenere anche le disposizioni che intervengono sull’ordinamento interno, nel rispetto degli impegni assunti per trattato. Si veda: EPRS, Direzione generale dei Servizi di ricerca parlamentare, “*La ratifica dei trattati internazionali, una prospettiva di diritto comparato*”, Luglio 2018, PE 625.128

<sup>114</sup> Nei sistemi giuridici cosiddetti “dualisti”, il diritto internazionale è distinto dal diritto nazionale e deve dunque essere “addomesticato” attraverso un processo legislativo.

diritto nazionale, per cui in caso di conflitto, di contraddizione o di incompatibilità tra norme di diritto comunitario e norme nazionali, le prime prevalgono sulle seconde. La necessità di affermare questo principio nasce dal fatto che la diretta applicabilità del diritto comunitario potrebbe non costituire una garanzia sufficiente per i cittadini degli Stati membri nell'ipotesi in cui una norma comunitaria dovesse contrastare con una disposizione interna. Il principio del primato del diritto comunitario, volto proprio ad evitare tale eventualità, fu affermato per la prima volta nella celebre sentenza *Costa c. Enel*<sup>115</sup>.

Lo stesso discorso vale per gli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea; poiché al momento dell'entrata in vigore diventano parte integrante dell'ordinamento giuridico UE, acquisiscono di conseguenza il primato negli ordinamenti giuridici degli Stati membri senza alcun atto di incorporazione nazionale, indipendentemente dalle scelte di questi ultimi relativamente al rango del diritto internazionale negli ordinamenti giuridici nazionali.<sup>116</sup> Il discorso è diverso invece per quanto riguarda la posizione di un accordo internazionale firmato dall'UE con uno Stato terzo nella gerarchia delle fonti nazionali di quest'ultimo; ciò ovviamente dipenderà dal sistema giuridico in questione.

Considerando ora la nozione di effetto diretto in senso stretto, ossia la capacità di una norma UE di essere invocata dai singoli individui davanti ai giudici e alle autorità pubbliche nazionali, ciò si realizza a causa della natura “speciale” dell'ordinamento giuridico comunitario; in altre parole, il riconoscimento dell'effetto diretto è uno dei pilastri del cosiddetto processo di “costituzionalizzazione” dell'Unione europea. Ciononostante, tale principio non è affermato esplicitamente in nessuno dei Trattati UE; il termine “effetti diretti” (al plurale) compare per la prima volta nel vocabolario del diritto comunitario nella sentenza *Van Gend en Loos* (1963). Dal momento che l'ordinamento giuridico UE costituisce un nuovo e diverso ordinamento di diritto internazionale che coinvolge non solo gli Stati membri ma anche i loro cittadini, di conseguenza “la protezione diretta degli individui perderebbe la sua efficacia se essi non potessero invocare i diritti derivanti dal Trattato direttamente dinanzi ai giudici nazionali”<sup>117</sup>. La CGUE ha quindi stabilito le condizioni per invocare l'effetto diretto del diritto UE affinché i diritti in questione possano essere rivendicati davanti ai tribunali nazionali:

- a) la disposizione deve essere sufficientemente chiara (presupposto della chiarezza);
- b) precisamente enunciata (presupposto della precisione);
- c) deve essere incondizionata (presupposto della incondizionatezza) e non deve dipendere, per quanto riguarda la sua osservanza o i suoi effetti, dall'emanazione di ulteriori misure integrative e/o di esecuzione adottate dalle autorità nazionali o dalle istituzioni UE (la disposizione deve quindi avere carattere *self-executing*).<sup>118</sup>

<sup>115</sup> CJEU Case 6-64, *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, 1964, ECLI:EU:C:1964:66

<sup>116</sup> Martines, *op. cit.*, p. 144.3

<sup>117</sup> Stoynov V., “The Direct Effect of EU Bilateral Trade Agreements Such as the TTIP in the Light of the Jurisprudence of the CJEU”. Amsterdam Law Forum (ALF), 9(1), 2017, p. 43.

<sup>118</sup> Gallo D., “Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione, oggi”, 2007-2019 Osservatoriosullefonti.it – Anno XII – Fascicolo 3/2019, p.6-7.

Se una particolare misura soddisfa o meno tali criteri, deve essere determinato dalla CGUE; l'idea di base è che in tali circostanze la norma passa di fatto dalla competenza del legislatore a quella del giudice.

Per quanto concerne l'applicazione dell'effetto diretto, il principio è stato esteso anche al diritto secondario dell'Unione, anche se non nella sua interezza: si riferisce soltanto ad alcuni atti giuridici UE e non tutte le forme di legislazione europea producono la stessa tipologia di effetto diretto. La Corte di giustizia europea nella causa *Defrenne vs. Sabena*<sup>119</sup> ne ha infatti distinte due diverse tipologie: l'effetto diretto verticale e l'effetto diretto orizzontale a seconda della persona o dell'entità nei confronti della quale il diritto è invocato. Mentre il primo riguarda il rapporto tra il diritto comunitario e il diritto nazionale, nello specifico, la possibilità per un cittadino di far valere un diritto sancito dalla legislazione UE nei confronti dello Stato o degli enti pubblici, l'effetto diretto orizzontale riguarda il rapporto tra individui (comprese le società), consentendo ai cittadini di invocare tali diritti nei confronti di altri davanti alla Corte nazionale.

Applicando ora questa distinzione alle differenti tipologie di legislazione UE, le fonti primarie (trattati) possiedono efficacia diretta verticale ed orizzontale; lo stesso vale per i regolamenti poiché in base all'articolo 288 TFUE sono “direttamente applicabili” nei Paesi membri. Sebbene la nozione di “effetto diretto” differisca concettualmente da quella di “applicabilità diretta”<sup>120</sup>, il risultato è il medesimo: i regolamenti conferiscono ai singoli individui diritti invocabili nei confronti dello Stato o di altri cittadini che i giudici nazionali hanno il dovere di tutelare.

Le direttive meritano invece una trattazione separata in quanto, a differenza dei regolamenti, non sono “per loro natura” direttamente applicabili. Come affermato dalla CGUE, esse possiedono solamente un effetto diretto verticale, ossia possono essere invocate dai singoli contro lo Stato o contro le “emanazioni dello Stato” (come definito nella causa *Foster vs. British Gas*<sup>121</sup>); ciò si verifica quando la direttiva contiene disposizioni chiare, precise ed incondizionate (criteri VGL), quando è stata incorrettamente eseguita (caso *Van Duyn vs. Home Office*<sup>122</sup>) o ancora, quando lo Stato membro non l'ha recepita entro il termine previsto (sentenza *Pubblico Ministero vs. Ratti*<sup>123</sup>). Contrariamente ai trattati e ai regolamenti, le direttive non possiedono efficacia orizzontale diretta (caso *Marshall v. Southampton Health Authority*<sup>124</sup>); essendo rivolte agli Stati membri, responsabili del loro recepimento nell'ordinamento nazionale, non possono incidere

---

<sup>119</sup> CJEU Case 43-75, *Gabrielle Defrenne v Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, 1976, ECLI:EU:C:1976:56.

<sup>120</sup> L'applicabilità diretta è una qualità di determinati atti che producono immediatamente i loro effetti giuridici nell'ordinamento nazionale, senza la mediazione di un atto normativo interno. Essi sono dunque automaticamente integrati negli ordinamenti giuridici nazionali e non necessitano di alcuna ulteriore fase di incorporazione o recepimento per renderli “applicabili” da parte di un giudice. Se la nozione di applicabilità diretta discende dalla tipologia dell'atto, al contrario l'efficacia diretta deriva dalla struttura delle disposizioni ivi contenute suggerendo che la norma, in virtù di qualche qualità intrinseca relativa alla sua sostanza piuttosto che alla sua forma, è capace di creare diritti in capo ai singoli.

<sup>121</sup> CJEU Case C-188/89, *A. Foster and others v British Gas plc.*, 1990, ECLI:EU:C:1990:313.

<sup>122</sup> CJEU Case 41-74, *Yvonne van Duyn v Home Office*, 1974, ECLI:EU:C:1974:133

<sup>123</sup> CJEU Case 148/78, *Pubblico Ministero v Ratti*, 1979, ECLI:EU:C:1979:110

<sup>124</sup> CJEU Case 152-84, *M. H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, 1986, ECLI:EU:C:1986:84

negativamente sulla sfera giuridica dei singoli individui in chiave orizzontale (inter-individuale) o verticale inversa (Stato-individuo).<sup>125</sup> La negazione dell'effetto diretto orizzontale risponde all'intento sanzionatorio della Corte di giustizia, impedendo il verificarsi dell'effetto verticale inverso in base al quale lo Stato inadempiente può invocare contro i singoli una disposizione non attuata. Il ragionamento della Corte si basa sul principio che, rivolgendosi soltanto agli Stati, le direttive non possono pregiudicare i diritti dei singoli individui che non ne sono i destinatari.

Nonostante la negazione dell'effetto diretto orizzontale rimanga una questione controversa, la CGUE ha individuato alcuni strumenti per limitarne la portata (eccezioni), estendendo in questo modo i diritti a disposizione dei cittadini UE. Uno di questi casi è rappresentato dalla sentenza *Francovich e Bonifaci contro la Repubblica italiana*<sup>126</sup> nella quale la Corte ha stabilito che i singoli individui hanno diritto al risarcimento in caso di violazione dell'obbligo di attuazione del diritto comunitario da parte degli Stati membri, a condizione che siano soddisfatte tre condizioni (criteri Francovich):

- 1) la direttiva deve conferire diritti ai singoli individui;
- 2) il contenuto di tali diritti deve essere identificabile nel testo della disposizione;
- 3) deve esistere un nesso causale tra il danno subito e la mancata attuazione della direttiva.

Un caso ulteriore è rappresentato dalla sentenza *Foster vs. British Gas* nella quale la Corte ha ampliato la nozione di “autorità pubblica” includendo altresì le organizzazioni governative, le società nazionalizzate o quelle che operano nel settore pubblico, estendendo in questo modo la sfera dei soggetti nei confronti dei quali è possibile invocare il principio dell'effetto diretto.

È però grazie all'espiente dell'effetto “indiretto”<sup>127</sup> che la CGUE ha cercato di raggiungere, anche se in maniera parziale, il risultato ottenibile applicando l'effetto diretto orizzontale alle direttive. La dottrina dell'effetto indiretto impone ai giudici nazionali, in quanto organi dello Stato membro responsabili dell'adempimento degli obblighi UE, di interpretare il diritto interno in modo coerente con le direttive. Il diritto nazionale diventa così l'unica base giuridica per invocare i diritti derivanti dalle direttive nei confronti dei privati.

Parimenti alle direttive, pur richiedendo norme interne di attuazione, le decisioni possono produrre effetti diretti verticali se soddisfano i criteri stabiliti dalla sentenza *Van Gend en Loos*. Tuttavia, essendo rivolte agli Stati membri, non incidono negativamente sulla sfera giuridica individuale; pertanto, non possono produrre effetti orizzontali a meno che non siano rivolte ai singoli individui stabilendo obblighi nei loro confronti.

---

<sup>125</sup> Baratta R., “Il sistema istituzionale dell’Unione europea”, CEDAM Scienze giuridiche, 2020, p.204.

<sup>126</sup> CJEU, Joined cases C-6/90 and C-9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic*, 1991, ECLI:EU:C:1991:428.

<sup>127</sup> <https://www.eurofound.europa.eu/en/european-industrial-relations-dictionary/direct-effect>

Per quanto riguarda infine i pareri e le raccomandazioni, non imponendo obblighi giuridici ai destinatari, non sono dotati di effetto diretto in quanto quest'ultimo è una costruzione giurisprudenziale riguardante fonti normative di natura vincolante.

### *L'effetto diretto degli accordi internazionali conclusi dall'UE*

Questo aspetto è particolarmente rilevante in quanto gli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea comprendono anche gli accordi di associazione con i Paesi terzi; pertanto, l'analisi potrà applicarsi anche all'Accordo di associazione in corso di definizione con gli Stati AMS.

Gli accordi internazionali sottoscritti dall'UE non sono altro che “trattati internazionali conclusi con Paesi terzi o altre organizzazioni internazionali, indipendentemente dal fatto che l'UE agisca da sola o insieme agli Stati membri (*mixity*)”<sup>128</sup>. Gli effetti che tali accordi producono si ripercuotono sia a livello dei singoli Stati, sia sugli ordinamenti giuridici dei Paesi terzi coinvolti; tuttavia, se risulta più facile per i primi accettarne l'efficacia diretta (in quanto membri dell'Unione), per i Paesi terzi si tratta di una procedura completamente nuova.

Anche in questo caso, all'interno dei trattati istitutivi UE non si trovano disposizioni che regolino in maniera esplicita lo status giuridico o gli effetti interni degli accordi internazionali conclusi dall'UE. L'unico riferimento è rappresentato dall'articolo 216 (par.2) TFUE in base al quale: “*gli accordi conclusi dall'Unione sono vincolanti per le istituzioni dell'Unione e per i suoi Stati membri?*”. La questione formale di come tali accordi vengano incorporati nel diritto comunitario è stata inizialmente affrontata nella sentenza *Haegeman vs Belgium*<sup>129</sup> che costituisce “il riconoscimento giudiziario del fatto che la Comunità è saldamente legata a un modello di incorporazione automatica dei trattati”<sup>130</sup>. Gli accordi internazionali, una volta conclusi, entrano a far parte dell'ordinamento giuridico UE e sono automaticamente dotati del carattere del primato e del (potenziale) effetto diretto. In altre parole, prevalgono su qualsiasi norma di diritto derivato, con l'unica eccezione rappresentata dai trattati istitutivi che costituiscono il diritto primario dell'Unione. In linea di principio, sono idonei ad operare nella sfera del diritto interno e a disciplinare direttamente le singole attività, senza bisogno di atti di esecuzione.

Oltre a non essere espressamente disciplinata dai trattati istitutivi, la questione dell'effetto diretto dei trattati internazionali conclusi dall'UE non è neppure esplicitamente regolata da alcuna disposizione contenuta nel testo di tali accordi. Ciò è dovuto al fatto che nella prassi dell'UE si è sviluppata una notevole resistenza a includere disposizioni che conferiscano direttamente ai singoli individui diritti da invocare dinanzi ai tribunali nazionali. È stata quindi la giurisprudenza della Corte di giustizia a chiarire

<sup>128</sup> F. Casolari, “*The Acknowledgment of the Direct Effect of EU International Agreements: Does Legal Equality Still Matter?*” In: Rossi L. S., F. Casolari, “*The Principle of Equality in EU Law*”, Springer, 2017. p. 86.

<sup>129</sup> CJEU Case 181-71, R. & V. *Haegeman v Belgian State*, 1974, ECLI:EU:C:1974:41

<sup>130</sup> Mario Mendez, “*The Legal Effect of Community Agreements: Maximalist Treaty Enforcement and Judicial Avoidance Techniques*”, *The European Journal of International Law* Vol. 21 no. 1, 2010, p.86.

la questione, limitando l'apertura internazionalistica prevista dall'articolo 216 (2) e ampliando le condizioni che una norma internazionale deve soddisfare per produrre effetti diretti. In aggiunta al rispetto dei criteri stabiliti dalla sentenza VGL, è stato introdotto un ulteriore criterio interpretativo che consiste nel verificare lo spirito/logica, la struttura e la natura dell'accordo in questione (causa *Demirel*<sup>131</sup>), sottponendo in questo modo le disposizioni dei trattati internazionali ad una sorta di “doppio test”.

Riguardo a tale metodologia, è importante sottolineare quanto affermato dal prof. Maresceau secondo il quale “contrariamente a quanto accaduto per alcuni trattati multilaterali, ad esempio il GATT e l'OMC, nel caso degli accordi bilaterali (siano essi di associazione, commerciali, di partenariato o di cooperazione), lo scopo e la natura di questi ultimi non hanno in nessuna occasione costituito un ostacolo al conferimento dell'effetto diretto da parte della Corte, a condizione che le disposizioni invocate soddisfino i criteri VGL”<sup>132</sup>.

Considerando ora l'approccio della CGUE nell'applicare concretamente la dottrina dell'effetto diretto agli accordi internazionali conclusi dall'UE, dall'analisi della giurisprudenza della Corte emergono due approcci opposti: uno “funzionalista” e uno “protettivo”. Ragionando in termini funzionalisti, la CGUE ritiene l'effetto diretto “uno strumento per rafforzare l'attuazione dei principi di uguaglianza e di non-discriminazione previsti dai trattati istitutivi UE”<sup>133</sup>. Ciò significa che la possibilità riconosciuta agli individui di invocare direttamente le disposizioni degli accordi internazionali dinanzi ai giudici nazionali (e alle autorità pubbliche) consente di ottenere una “armonizzazione”<sup>134</sup> di tali disposizioni, rendendo così più facile evitare la discriminazione a livello nazionale. Questa armonizzazione è poi ulteriormente rafforzata dal fatto che i tribunali nazionali possono attivare la procedura di rinvio pregiudiziale (art. 267 TFUE) chiedendo alla CGUE di interpretare correttamente la disposizione in questione. In questo modo viene garantita un'attuazione uniforme del diritto UE anziché un'interpretazione frammentata degli accordi internazionali che potrebbe dare luogo a trattamenti differenziati degli individui coinvolti.

Parallelamente all'approccio appena descritto, l'analisi della giurisprudenza della CGUE ha rivelato un atteggiamento opposto sviluppato dalla Corte che consiste nell'impedire sempre più frequentemente l'effetto diretto degli accordi internazionali stipulati dall'Unione. In alcuni casi, infatti, la CGUE ha deciso di procedere in modo “protezionista”, ritenendo l'effetto diretto una potenziale minaccia al principio di uguaglianza all'interno dell'ordinamento giuridico UE. I casi più significativi in questo senso riguardano gli accordi multilaterali e il diritto dell'OMC. Secondo il parere della Corte, la flessibilità delle disposizioni contenute in tali accordi (specie nel GATT), nonché la possibilità per i membri di sospendere l'applicazione degli obblighi da essi derivanti, impediscono il rispetto della piena reciprocità, intesa come

---

<sup>131</sup> CJEU Case 12/86, *Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd*, 1987, ECLI:EU:C:1987:400

<sup>132</sup> Marc Maresceau, “The Court of Justice and Bilateral Agreements”, In A. Rosas, E. Levits and Y. Bot (eds.), *La Cour de Justice et la construction de l'Europe: analyses et perspectives de soixante ans de jurisprudence*, The Hague-Berlin, Asser Institute-Springer, 2013, p. 716.

<sup>133</sup> Casolari, *op.cit.*, p.86.

<sup>134</sup> *ibid.*

uguale attuazione delle disposizioni. Di conseguenza, il trattato internazionale non può conferire diritti ai singoli individui poiché incapace, per sua natura e struttura, di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza.

L'alternanza di questi due diversi approcci da parte della CGUE ha fatto sì che l'applicazione di tali criteri abbia subito nel corso del tempo notevoli cambiamenti, tanto che la Corte è stata spesso criticata per incoerenza. Questo spiega perché la prassi dell'UE è recentemente cambiata a favore della negazione dell'effetto diretto di tali accordi, impedendo in questo modo alla Corte di influenzarne il processo. Le istituzioni UE hanno quindi sviluppato una nuova procedura che nega esplicitamente l'effetto diretto di tali accordi conclusi dall'Unione. Questa nuova tendenza ribalta sostanzialmente l'approccio adottato finora dalla Corte, ossia quello di rafforzare e allo stesso tempo proteggere i principi di uguaglianza e non discriminazione a livello UE.

Analizzando ora le motivazioni che hanno condotto a tale cambiamento, è possibile innanzitutto che questa nuova tendenza si sia sviluppata come reazione ad un approccio troppo aperto della CGUE nel riconoscere gli effetti diretti degli accordi internazionali conclusi dall'Unione; “apertura che ha portato la Corte a procedere in modo flessibile nell'applicare il test a due fasi da essa elaborato per valutare gli effetti giuridici di tali disposizioni”<sup>135</sup>. Un'altra ragione che potrebbe aver contribuito ad innescare questo processo riguarda invece la presenza di “disposizioni - comprese quelle relative ai meccanismi di risoluzione delle controversie - che sono state ampiamente modellate sul sistema dell'OMC”<sup>136</sup>, al cui accordo la Corte ha negato la possibilità di produrre effetti diretti.

Riguardo poi alle tecniche utilizzate dalle istituzioni UE per impedire l'effetto diretto degli accordi internazionali, queste possono distinguersi sulla base della fonte giuridica tramite cui esso viene precluso. Una prima procedura consiste nell'impedire tale effetto a livello internazionale da parte dell'accordo stesso; ciò può essere realizzato incorporando una “*no direct effect clause*”<sup>137</sup> nelle disposizioni generali o finali del testo, utilizzando la formula “*nessuna disposizione del presente accordo conferisce alle persone diritti o impone loro obblighi diversi da quelli istituiti tra le parti in virtù del diritto internazionale pubblico*”; o, in alternativa, inserendo nell'elenco degli impegni allegato all'accordo una disposizione in cui si afferma che: “*i diritti e gli obblighi che ne derivano non hanno effetto autoesecutivo e pertanto non conferiscono direttamente diritti a singole persone fisiche o giuridiche*”<sup>138</sup>. La differenza rispetto alla precedente “clausola di non efficacia diretta” sta nel fatto che mentre la prima si applica indistintamente a tutti i diritti e gli obblighi derivanti dall'accordo in questione, la seconda è limitata a quelli elencati negli impegni. In aggiunta a queste soluzioni, le istituzioni UE hanno talvolta fatto ricorso anche ad una clausola “*implicita*”<sup>139</sup> di non efficacia diretta, da introdurre nella

---

<sup>135</sup> *ivi*, p. 100.

<sup>136</sup> *ivi*, p. 110.

<sup>137</sup> *ivi*, p. 102.

<sup>138</sup> *ivi*, p. 104.

<sup>139</sup> *ivi*, p. 106.

sezione dell'accordo dedicata alla risoluzione delle controversie tale per cui: “*qualsiasi decisione del collegio arbitrale è vincolante per le parti e non crea alcun diritto né alcun obbligo per le persone fisiche o giuridiche.*” Questo perché, nella maggior parte dei casi, le disposizioni sulla risoluzione delle controversie contenute negli accordi bilaterali stipulati dall'UE sono redatte sul modello del sistema dell'OMC. Di conseguenza, è possibile applicare la giurisprudenza che la CGUE ha elaborato in relazione a tale sistema, che ha chiaramente affermato la mancanza di effetti diretti di tale accordo. Ovviamente, una soluzione non esclude le altre, per cui è anche possibile trovarne più di una nello stesso accordo.

Un'ulteriore tecnica utilizzata per escludere l'efficacia diretta degli accordi internazionali UE consiste nel precludere tale effetto a livello dell'Unione europea attraverso una disposizione contenuta nella decisione del Consiglio che autorizza la firma e (più spesso) l'applicazione provvisoria dell'accordo in questione, nella quale si afferma che: “*nessuna disposizione del presente accordo conferisce diritti o impone obblighi che possono essere invocati direttamente dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione o degli Stati membri?*” Disposizione che viene poi replicata nella decisione del Consiglio che ne autorizza la conclusione.

Parallelamente a questa tendenza, sono state tuttavia individuate alcune misure correttive di diritto internazionale per compensare questa limitazione. Tra queste, quella di incorporare nel testo di tali accordi meccanismi privati di attuazione delle norme (come, ad esempio, il meccanismo di risoluzione delle controversie tra Stato e Investitore - ISDS), ossia tribunali internazionali ad hoc a cui i singoli individui possono affidarsi direttamente per contestare le misure adottate dalle parti contraenti. Ma probabilmente la misura di diritto internazionale più comunemente utilizzata per affrontare la mancanza di effetti diretti degli accordi UE consiste nel ricorrere a modalità di ricorso individuali previste dalla normativa internazionale sui diritti umani (IHRL). A questo proposito, il modello più evidente al quale fare riferimento è la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) che, come noto, è stata a lungo utilizzata dalla Corte di giustizia per colmare le lacune nella tutela dei diritti umani previste dall'ordinamento UE.<sup>140</sup> Questa procedura non può comunque considerarsi un sostituto perfetto della mancanza di effetti diretti degli accordi conclusi dall'Unione dal momento che “l'istituto del previo esaurimento dei ricorsi interni in materia di diritti umani internazionali ritarda il riconoscimento di tali diritti, pertanto, l'unico modo per evitare tale ritardo è consentire agli individui di rivolgersi ai tribunali nazionali invocando direttamente le disposizioni di non-discriminazione contenute negli accordi UE”<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> R. Uerpmann, ‘*International Law as an Element of European Constitutional Law: International Supplementary Constitution?*’, Jean Monnet Working Paper 9/03.

<sup>141</sup> Casolari, *op.cit.*, p.118.

## La diversa applicazione dell'effetto diretto negli accordi di associazione in alternativa all'adesione

L'analisi si concentra ora sul principio dell'effetto diretto di una specifica categoria di accordi internazionali sottoscritti dall'UE, ossia gli Accordi di associazione con i Paesi terzi, con particolare riferimento a quelli conclusi in alternativa all'adesione, simili all'AA in corso di definizione con gli Stati AMS.

Per una migliore comprensione di come la questione verrà affrontata in tale Accordo, si valuterà l'approccio utilizzato dall'UE e dalle rispettive parti contraenti nell'Accordo SEE, in quelli settoriali con la Svizzera (con riferimento anche all'Accordo quadro istituzionale in corso di negoziazione), negli accordi DCFTA con Ucraina, Moldavia e Georgia, e nel recente Accordo sul commercio e la cooperazione (TCA) con il Regno Unito.

### *L'Accordo SEE*

Il riconoscimento dell'effetto diretto del diritto SEE è un tema complesso che riflette la struttura e, più in generale, “la genesi”<sup>142</sup> dell'Accordo SEE. Questo, infatti, non può essere considerato un accordo internazionale standard, piuttosto un accordo *sui generis* che si estende ben oltre la portata degli accordi bilaterali esistenti che l'UE conclude con i Paesi terzi.

La conciliazione del principio di omogeneità con la salvaguardia della sovranità da parte degli Stati EFTA e con la natura dei loro sistemi giuridici<sup>143</sup> si è rivelata una delle questioni più spinose dei negoziati SEE che ha inciso notevolmente sull'applicazione dei principi dell'effetto diretto e del primato del diritto UE che non sono stati pertanto inseriti nell'Accordo. La soluzione proposta dagli Stati SEE-EFTA è contenuta nel Protocollo 35 dell'Accordo SEE, il cui articolo unico prevede che: “*per i casi di eventuale conflitto tra le norme SEE attuate ed altre disposizioni legislative, gli Stati EFTA si impegnano ad introdurre, se necessario, una disposizione ai sensi della quale in tali casi prevalgono le norme SEE*”. In altre parole, gli Stati SEE-EFTA astenendosi dall'accettare tali principi, si impegnano a raggiungere i medesimi risultati attraverso procedure nazionali.

Considerando ora l'approccio adottato dalla Corte di giustizia a riguardo, nel parere 1/91 del 14 dicembre 1991, dopo aver descritto la differenza di obiettivi tra l'Accordo SEE e il Trattato CEE, essa afferma che

---

<sup>142</sup> Walter van Gerven, “*The Genesis of EEA Law and the Principles of Primacy and Direct Effect*”, Fordham International Law Journal, Volume 16, Issue 4, 1992.

<sup>143</sup> L'Islanda e la Norvegia hanno un ordinamento giuridico dualistico, mentre il Liechtenstein ha un ordinamento giuridico monistico. Per tutti e tre gli Stati EFTA-SEE, se una decisione del Comitato misto incorpora un atto che richiede modifiche al diritto nazionale, il Parlamento deve approvarla prima che possa entrare in vigore (requisiti costituzionali). Se invece non ci sono requisiti costituzionali, è sufficiente l'approvazione del Governo. Per ulteriori dettagli si veda: Ref. 17-1402 26 October 2018 - *Procedures in the EEA EFTA States, the EFTA Secretariat and the EU for the incorporation of legislation into the EEA Agreement* - Note by the Secretariat, disponibile al seguente link: <https://cealaw.efta.int/static/details/>

il primo contrariamente al secondo, non attribuisce efficacia diretta a nessuna delle sue disposizioni e non ne riconosce il primato sul diritto interno<sup>144</sup>; di conseguenza, è lasciato ai tribunali nazionali dei Paesi SEE-EFTA il compito di decidere su tali questioni senza essere vincolati dalla CGUE. A seguito di tale parere, il testo finale dell'Accordo SEE è stato rinegoziato creando un “sistema a due pilastri”; tuttavia molte questioni sono rimaste irrisolte soprattutto per quanto riguarda la tutela dei diritti degli individui negli Stati coinvolti.

Per quanto riguarda l'applicazione dell'effetto diretto del diritto SEE negli Stati UE, nella causa *Opel Austria*<sup>145</sup> il Tribunale ha stabilito che l'articolo 10 SEE ha effetto diretto in questi ultimi poiché “l'accordo SEE comporta un elevato grado di integrazione, con obiettivi che superano quelli di un semplice accordo di libero scambio”<sup>146</sup>. Relativamente all'applicazione dell'effetto diretto negli Stati SEE-EFTA, è stata la Corte EFTA ad esprimersi nella causa *Restamark*<sup>147</sup> affermando, con richiamo al Protocollo 35, che: “*gli individui e gli operatori economici, in caso di conflitto tra le norme SEE recepite e le disposizioni di legge nazionali, devono poter invocare e rivendicare a livello nazionale qualsiasi diritto che potrebbe derivare dalle disposizioni dell'Accordo SEE, a condizione che esse siano incondizionate e sufficientemente precise...*”<sup>148</sup> La Corte EFTA ha quindi affermato che le norme SEE recepite negli ordinamenti giuridici degli Stati SEE-EFTA sono in grado di produrre effetti diretti. Ciò che rimane sospeso nel caso *Restamark* è se una disposizione di un regolamento o di una direttiva non ancora recepita nel diritto nazionale abbia la priorità sul diritto nazionale in conflitto.<sup>149</sup>

### *Gli accordi settoriali svizzeri con l'UE*

Essendo la Svizzera un sistema monista, l'effetto diretto del diritto internazionale è ampiamente riconosciuto dai giudici svizzeri. Ciò significa che il semplice atto di ratifica di un trattato internazionale lo incorpora in maniera diretta nella legislazione interna, in modo che abbia automaticamente effetto nell'ordinamento giuridico svizzero (carattere “*self-executing*”). L'effetto diretto non riguarda però soltanto il meccanismo di incorporazione delle norme internazionali negli ordinamenti giuridici nazionali, ma anche il rango del diritto internazionale nella gerarchia delle fonti. A questo proposito, è importante sottolineare che, proprio come le leggi federali, il diritto internazionale gode di “immunità” nei confronti della Costituzione. Il diritto federale svizzero è infatti caratterizzato da un principio peculiare, quello dell'immunità<sup>150</sup>, secondo il quale mentre le leggi federali devono in linea di principio rispettare la Costituzione, il Tribunale federale (TF) non ha il potere di annullarle o di rifiutarne l'applicazione per

<sup>144</sup> Walter van Gerven, *op.cit.*, p. 968.

<sup>145</sup> Case T-115/94, *Opel Austria GmbH v Council of the European Union*, Judgment of 22 January 1997, [1997] ECR II-39.

<sup>146</sup> *Opel Austria*, para. 107.

<sup>147</sup> Case 1/94, *Ravintoloitsijain Liiton Kustannus Oy Restamark Rep. EFTA Ct.*, 1 January 1994 - 30 June 1995.

<sup>148</sup> *Restamark*, para. 77

<sup>149</sup> Ólafur Þorvaldsson, “*Direct Effect, Supremacy and State Liability – A Comparison between EC Law and the EEA Agreement*”, 2002, p. 42.

<sup>150</sup> Articolo 190 della Costituzione svizzera.

incostituzionalità, per cui in caso di conflitto prevalgono sulla Costituzione.<sup>151</sup> Lo stesso vale per il diritto internazionale, con l'aggiunta che in caso di conflitto con le leggi federali, come stabilito dal TF, prevale su queste ultime<sup>152</sup> e in ultima analisi sull'intera legislazione nazionale.<sup>153</sup>

Prima di esaminare la questione dell'effetto diretto negli accordi settoriali conclusi con l'UE, è bene tuttavia ricordare un elemento cardine del diritto bilaterale svizzero, ossia la presenza di un sistema istituzionale eterogeneo tale per cui l'interpretazione e l'applicazione del diritto (ad eccezione dell'Accordo sul trasporto aereo) sono affidate alle autorità e tribunali nazionali delle differenti parti contraenti. Per quanto riguarda l'UE, la CGUE può essere interpellata in via pregiudiziale sull'interpretazione delle disposizioni del diritto bilaterale ma ciò non accade se il conflitto sorge in Svizzera, dove saranno competenti esclusivamente i tribunali nazionali. Ne deriva che non esiste un tribunale comune di grado superiore che possa pronunciarsi su interpretazioni divergenti delle disposizioni del diritto bilaterale.<sup>154</sup>

Per quanto riguarda invece il sistema di protezione giuridica previsto dagli accordi settoriali, questo è regolato dai principi generali che si applicano ai trattati internazionali<sup>155</sup>; ciò significa che gli individui hanno la possibilità di far valere direttamente le disposizioni del diritto bilaterale davanti ad un tribunale nazionale in caso di conflitto con il diritto interno. Se questo si è verificato nel caso dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (FMPA) per il quale la Corte federale ha riconosciuto l'effetto diretto, lo stesso non è avvenuto nel caso dell'Accordo di libero scambio (FTA) del 1972. Nella sentenza *Adams*<sup>156</sup> (1978), il Tribunale federale ha descritto il FTA come un puro accordo commerciale tra governi che esclude di conseguenza gli individui dall'analisi. Successivamente, nel caso *OMO*<sup>157</sup> (1979) e poi nel caso *Physiogel*<sup>158</sup> (2006), il TF ha nuovamente negato l'effetto diretto a numerose disposizioni, impedendo ai singoli individui e agli operatori economici di ricorrere ai tribunali nazionali al fine di far valere i diritti derivanti dall'Accordo.

---

<sup>151</sup> Ciò deriva dalla concezione svizzera della separazione dei poteri in base alla quale non spetta al giudice - o a qualsiasi altro organo o funzionario - far prevalere le proprie opinioni circa la costituzionalità di una norma su quelle del legislatore. Si veda: Francesco Maiani, "CJEU Citations in the Case Law of the Swiss Federal Supreme Court", In: The Impact of the European Court of Justice on Neighbouring Countries. Edited by: Arie Reich and Hans-W. Micklitz, Oxford University Press (2020), p.85.

<sup>152</sup> BGE 125 II 417.

<sup>153</sup> BGE 139 I 16, 5.2, 5.3.

<sup>154</sup> C. Tobler, J. Hardenbol and M. Balázs. *Internal Market beyond the EU: EEA and Switzerland*, Briefing Paper. Directorate General for Internal Policies, European Parliament (2010), p. 29.

<sup>155</sup> Astrid Epiney, "How does the European Union Law Influence Swiss Law and Policies?", In: Stéphane Nahrath/Frédéric Varone (Hrsg.), Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy Analysis: a Tribute to Peter Knoepfel, Bern 2009, S. 179-196.

<sup>156</sup> Federal Tribunal Decision 104 IV 175.

<sup>157</sup> Federal Tribunal Decision 105 II 49.

<sup>158</sup> Federal Tribunal Decision 2A.593/2005 of 6 September 2006.

Gli accordi di associazione (AA) con la Georgia, la Moldavia e l'Ucraina sono i più recenti tra quelli analizzati ed incarnano perfettamente la nuova tendenza dell'Unione europea a non riconoscere l'effetto diretto degli accordi internazionali da essa conclusi.

Ciò che è interessante osservare ai fini della ricerca sono le tecniche utilizzate dalle istituzioni europee al fine di limitare la possibilità per gli individui di rivendicare la tutela dei diritti derivanti dagli accordi in questione davanti ai tribunali nazionali. Le fonti giuridiche responsabili del mancato riconoscimento dell'effetto diretto sono talvolta gli stessi AA ma anche il diritto UE. Nel primo caso, al posto di una “*no direct effect clause*” generale, si trova spesso una clausola specifica contenuta nei capitoli sulla risoluzione delle controversie allo scopo di garantirne la coerenza rispetto al meccanismo multilaterale di risoluzione delle stesse previsto dall'Accordo OMC, che non possiede effetto diretto nell'ordinamento giuridico UE.<sup>159</sup> Questo è il caso, ad esempio, dell'AA con l'Ucraina al cui art. 321 (2) è previsto che: “*I lodi del collegio arbitrale sono vincolanti per le Parti e non generano diritti od obblighi per le persone fisiche o giuridiche*”. Nel secondo caso invece, l'esclusione dell'effetto diretto è dichiarata esplicitamente a livello UE per mezzo delle decisioni del Consiglio sulla conclusione e sull'applicazione provvisoria di tali AA. Prendendo sempre come riferimento l'Accordo con l'Ucraina, l'art. 5 della Decisione del Consiglio che ne autorizza la firma e l'applicazione provvisoria, prevede che: “*l'Accordo non è da interpretarsi come un accordo che conferisce diritti o impone obblighi che possono essere invocati direttamente dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione o degli Stati membri*”<sup>160</sup>. La differenza tra le due tecniche risiede nel fatto che, mentre gli AA contengono disposizioni che escludono l'effetto diretto soltanto in misura parziale, le decisioni del Consiglio contengono invece una clausola generale che esclude tale effetto per l'intero accordo. Inoltre, la decisione del Consiglio è una dichiarazione unilaterale che non fa parte dell'Accordo stesso, per cui l'obiettivo diventa stabilire fino a che punto un atto secondario dell'UE possa precludere l'effetto diretto delle disposizioni chiare e incondizionate contenute nell'AA (criteri VGL). La questione è inoltre resa più complicata dal fatto che la decisione del Consiglio si applica anche alle cosiddette disposizioni di non discriminazione contenute negli accordi, compromettendo così l'effettiva attuazione dei principi di uguaglianza e non discriminazione, in contrasto con l'approccio funzionalista espresso dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.<sup>161</sup>

---

<sup>159</sup> Guillaume Van der Loo, Peter Van Elsuwege and Roman Petrov, *op.cit.*, p. 26.

<sup>160</sup> 2014/295/EU: Council Decision of 17 March 2014 on the signing, on behalf of the European Union, and provisional application of the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, as regards the Preamble, Article 1, and Titles I, II and VII thereof.

<sup>161</sup> La questione diventa particolarmente rilevante nel caso dell'AA con l'Ucraina, che contiene una disposizione di non discriminazione sulle condizioni di lavoro dei cittadini di Paesi terzi - art. 17 (1) - molto simile a quella che la CGUE ha riconosciuto come direttamente efficace nel caso Simuténkov. Ciò ha creato una situazione paradossale che ha portato all'adozione di una decisione del Consiglio separata, che ha di fatto conferito effetto diretto a tale articolo. Si veda: 2017/1247/EU: Council Decision of 11 July 2017 on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Association

## *L'accordo TCA tra Regno Unito e UE*

Per quanto riguarda infine l'Accordo sul commercio e la cooperazione (TCA) sottoscritto di recente con il Regno Unito, dal testo del trattato emerge chiaramente il mancato riconoscimento dell'efficacia diretta delle sue disposizioni. Come anticipato infatti nel precedente capitolo sulla Corte di giustizia, il TCA non è un accordo misto, ma un accordo “orizzontale” sottoscritto unicamente dall'UE con il Regno Unito, i cui termini possono cioè essere applicati soltanto da una parte nei confronti dell'altra. Non vi è dunque alcun effetto verticale, ed essendo disciplinato dai principi fondamentali del diritto internazionale, l'Accordo non conferisce diritti o impone obblighi ai singoli individui o persone giuridiche a differenza dell'Accordo di recesso (*Withdrawal Agreement*) che, includendo un numero significativo di disposizioni sui diritti civili<sup>162</sup>, possiede invece effetto diretto.

Al contrario, il TCA impedisce esplicitamente tale principio incorporando una “*no direct effect clause*” nelle disposizioni generali del testo; inoltre, poiché le disposizioni in materia di risoluzione delle controversie sono redatte sul modello dell'OMC, nella parte dell'Accordo ad esse dedicata è stata introdotta una clausola implicita di non riconoscimento di tale effetto. L'unica eccezione riguarda il capitolo dedicato alla sicurezza sociale dal momento che si tratta di una delle poche disposizioni dell'Accordo avente ad oggetto i singoli individui. Di conseguenza, i diritti di previdenza sociale previsti dall'Accordo devono essere tutelati dall'ordinamento giuridico interno di ciascuna parte contraente in linea con quanto affermato all'art. 67 dell'Accordo (“Protezione dei diritti individuali”): “*1. Le Parti garantiscono, in conformità con i rispettivi ordinamenti giuridici nazionali, che le disposizioni del Protocollo sul coordinamento della sicurezza sociale abbiano forza di legge, direttamente o attraverso la legislazione nazionale che dà effetto a tali disposizioni, in modo che le persone fisiche o giuridiche possano invocare suddette disposizioni dinanzi ai tribunali, alle corti e alle autorità amministrative nazionali; 2. Le Parti garantiscono alle persone fisiche e giuridiche i mezzi per tutelare efficacemente i loro diritti ai sensi del presente Protocollo, come la possibilità di presentare reclami agli organi amministrativi o agire dinanzi un tribunale competente in un apposito procedimento giudiziario, al fine di ottenere un rimedio adeguato e tempestivo.*”

Per quanto riguarda invece il significato di effetto diretto in termini più ampi, inteso cioè come la natura “*self-executing*” dell'Accordo, il TCA è stato incorporato nell'ordinamento giuridico del Regno Unito dallo *European Union (Future Relationship) Act 2020*, prevedendo che l'Accordo abbia effetto immediato a livello nazionale “nella misura in cui non è altrimenti attuato e tale attuazione è necessaria ai fini del rispetto degli obblighi internazionali del Regno Unito ai sensi dell'accordo”. Questa disposizione stabilisce dunque non solo una sorta di effetto diretto per il TCA, ma anche una certa supremazia nei confronti del

---

Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, with the exception of the provisions relating to the treatment of third-country nationals legally employed as workers in the territory of the other party.

<sup>162</sup> Si veda ad esempio l'art. 4 dell'Accordo TCA.

diritto interno. Ciò che rimane da chiarire è fino a che punto tale principio potrà avere realmente impatto sul diritto nazionale, considerato che il TCA non crea diritti direttamente efficaci.<sup>163</sup>

### **La dottrina dell'effetto diretto nell'ordinamento giuridico sammarinese**

Tenuto conto dell'approccio adottato dalle istituzioni europee nei precedenti accordi, quanto finora analizzato verrà applicato all'Accordo di associazione tra l'UE e gli Stati AMS, valutando le ripercussioni di un'eventuale assenza o riconoscimento dell'effetto diretto sull'ordinamento sammarinese.

Una volta approfondito il grado di permeabilità di quest'ultimo al diritto internazionale, l'analisi proseguirà con una riflessione sulla possibilità che le norme contenute nell'Accordo possano essere invocate direttamente dai singoli individui davanti ai tribunali nazionali o se, al contrario, saranno necessari atti interni di recepimento.

Al fine di chiarire il rapporto tra gli obblighi internazionali e la legislazione interna sammarinese, in vista della futura posizione dell'AA UE-AMS nelle fonti del diritto, verrà fatto infine un breve richiamo all'ordinamento costituzionale che caratterizza la Repubblica di San Marino e alla gerarchia delle fonti del diritto.

#### *L'assenza di una Costituzione e la gerarchia delle fonti*

La Repubblica di San Marino costituisce un ordinamento giuridico peculiare in quanto non possiede una Costituzione ufficiale ma si basa comunque su un ordinamento giuridico in cui vigono il diritto comune, le consuetudini, lo Statuto e le leggi emanate dal Consiglio Grande e Generale che si compongono in un sistema regolato dalla Legge 8 luglio 1974 n. 59 (e successive modifiche e costituzioni<sup>164</sup>), la quale contiene la “Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese”.<sup>165</sup>

Ripercorrendo ora le tappe fondamentali che hanno portato alla formazione dell'attuale struttura dell'ordinamento giuridico, lo Stato di San Marino è nato come comunità religiosa e si è poi sviluppato nel XIII secolo come Comune di Pieve. È iniziata così una lenta evoluzione verso un assetto istituzionale autonomo, ponendo in questo modo le basi della sua indipendenza e sovranità che, a partire dal XVI secolo, lo porteranno ad utilizzare il titolo di “Repubblica”.

L'organizzazione statuale era dunque inizialmente di tipo democratico-comunale, basata sull'Arengo dei capifamiglia (democrazia diretta) che a loro volta eleggevano i Consoli, i rappresentanti dello Stato. Dotata

---

<sup>163</sup> Si veda: <https://blogs.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2021/01/eleven-types-post-brexit-eu-law> (ultimo accesso 25/10/23).

<sup>164</sup> Si rileva in particolare la legge costituzionale 26 febbraio 2002 n. 36

<sup>165</sup> Valeria Pierfelici, *Lineamenti di diritto civile sammarinese*, AIEP Editore S.r.l., 2022, pag. 31–45.

di proprie istituzioni, leggi scritte e autonomia fiscale, San Marino assomigliava a tutti gli effetti ad un libero comune italiano.

Nel corso dei secoli, gli Statuti hanno sempre rappresentato il quadro normativo di riferimento a cui sia le istituzioni statali che i privati cittadini uniformavano la propria condotta. Essi erano sostanzialmente codificazioni di norme scritte (simili a una Costituzione) che trattavano argomenti che spaziavano dal diritto pubblico al diritto processuale civile e al diritto penale. All'interno degli Statuti erano inoltre contenuti i principi fondamentali sui quali si basa ancora oggi la Repubblica<sup>166</sup>: la sovranità popolare, il potere rappresentativo del Consiglio Grande e Generale (che sostituisce l'Assemblea dei capifamiglia) e il diritto di presentare istanze d'Arengo. Quando poi a causa delle mutate condizioni politiche, economiche e sociali, vennero apportate modifiche ed integrazioni (*Reformationes*), il sistema statutario rimase inalterato continuando a prevalere e a regolare la condotta delle principali istituzioni statali fino al dopoguerra, in un momento in cui il panorama europeo era sempre più caratterizzato dall'emergere dei sistemi costituzionali.

All'epoca, dunque, la gerarchia delle fonti (rimasta sostanzialmente invariata fino al 1974) poneva ad un primo livello normativo gli Statuti, a seguire le cosiddette “*Reformationes*” ed infine le antiche consuetudini, considerate una fonte sussidiaria o integrativa.

Con il passare del tempo però, innalzandosi il livello culturale, si incominciò ad avvertire la mancanza di una Costituzione. Stante l'intensificarsi del dibattito pubblico, le forze politiche furono quindi indotte a considerare l'opportunità di dotare San Marino di un moderno sistema costituzionale. Venne così istituita nel 1969 una Commissione di esperti presieduta dal Professore Guido Astuti, con lo scopo di effettuare una valutazione dell'attuale sistema istituzionale alla luce delle esigenze espresse della popolazione. Nella relazione finale<sup>167</sup> presentata al Consiglio, la Commissione sottolineava l'unicità e la peculiarità dell'ordinamento giuridico sammarinese e raccomandava vivamente di conservare, seppur con limitati aggiornamenti, l'antico ordinamento costituzionale basato sugli Statuti e sul diritto comune, mantenendo quindi un orientamento negativo rispetto ad una potenziale evoluzione dell'ordinamento stesso a favore dell'adozione di una Carta costituzionale. Tuttavia, a differenza di altre costituzioni nate in Europa per limitare il potere assoluto del sovrano e per rivendicare la sovranità del Parlamento quale rappresentanza del popolo, a San Marino non si manifestò tale necessità essendo già una prerogativa raggiunta con l'adozione dell'istituto dell'Arengo. C'era però l'esigenza di controllare l'attività del Parlamento al fine di proteggere i diritti inviolabili dei cittadini. In questo senso, la Commissione propose di emanare una Dichiarazione dei diritti, non perché questi non esistessero, ma per sottolinearne la presenza e l'importanza per tutti i cittadini.

---

<sup>166</sup> Il Libro I delle *Leges Statutae*, il cui testo vigente risale al 1600 contiene la c.d. “costituzione materiale” della Repubblica ossia l'insieme di norme che, sebbene non inserite in un testo scritto costituzionale, hanno una posizione sopraelevata rispetto alle altre norme dell'ordinamento giuridico.

<sup>167</sup> *Relazione della Commissione per lo studio dei problemi istituzionali dell'ordinamento sammarinese*, di G. Astuti, 1969.

Nel 1974 venne così presentato al Consiglio Grande e Generale un progetto di legge intitolato “Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell’ordinamento giuridico sammarinese”<sup>168</sup>. Lo scopo di questa Dichiarazione era quello di sancire i principi e i diritti fondamentali su cui si fondava lo Stato sammarinese, tutelandoli con una fonte costituzionale, ossia una legge rigida difficilmente modificabile. La Repubblica di San Marino aveva così la sua prima “carta costituzionale” con valore ricognitivo e confermativo.

Ad ogni modo, i tempi erano troppo maturi per aspettarsi che la richiesta di un processo di innovazione radicale del sistema istituzionale potesse arenarsi. La dichiarazione non aveva soddisfatto le aspettative della popolazione, convinta che San Marino necessitasse di una vera e propria Costituzione. Fu dunque istituita una nuova Commissione, coordinata questa volta da Severino Caprioli, che nel 1998 presentò un rapporto<sup>169</sup> nel quale venne riconfermata l’intenzione di aggiornare la Dichiarazione senza ricorrere ad una sua riformulazione. In particolare, vennero affrontate tre criticità che riguardavano l’ordinamento sammarinese:

- 1) la Dichiarazione enunciava i diritti in modo troppo generico, per cui era difficile garantirne la tutela in sede giudiziaria;
- 2) i poteri degli organi dello Stato erano regolati da leggi ordinarie, facilmente modificabili;
- 3) non esisteva un controllo di legittimità costituzionale delle norme, e in caso di dubbio di incostituzionalità i giudici dovevano rivolgersi al Consiglio Grande e Generale.

Le soluzioni proposte dalla Commissione confluirono dunque nella Legge di revisione costituzionale<sup>170</sup> del 2002 che risolse il problema della tutela dei diritti fondamentali introducendo, all’interno dell’art. 1 della Dichiarazione dei diritti, una norma che facesse riferimento al diritto internazionale, in base alla quale i diritti (contenuti ad esempio nella CEDU o nello Statuto dell’ONU) potessero essere riconosciuti come tali entrando direttamente nell’ordinamento nazionale con valore costituzionale, consentendo in questo modo un aggiornamento automatico della Dichiarazione stessa. Per quanto riguarda invece l’istituzione di maggiori garanzie circa eventuali modifiche ai poteri degli organi statuali, sono state introdotte due nuove tipologie di fonti: la legge costituzionale e la legge qualificata. Quest’ultima, da approvare a maggioranza assoluta, avrebbe regolato l’organizzazione e il funzionamento degli organi istituzionali, nonché gli istituti di democrazia diretta. Infine, ma non per importanza, la legge ha istituito il Collegio Garante sulla costituzionalità delle norme con il compito di verificare la conformità delle leggi, dei regolamenti e delle norme consuetudinarie aventi forza di legge, ai principi fondamentali contenuti nella Dichiarazione dei diritti.

---

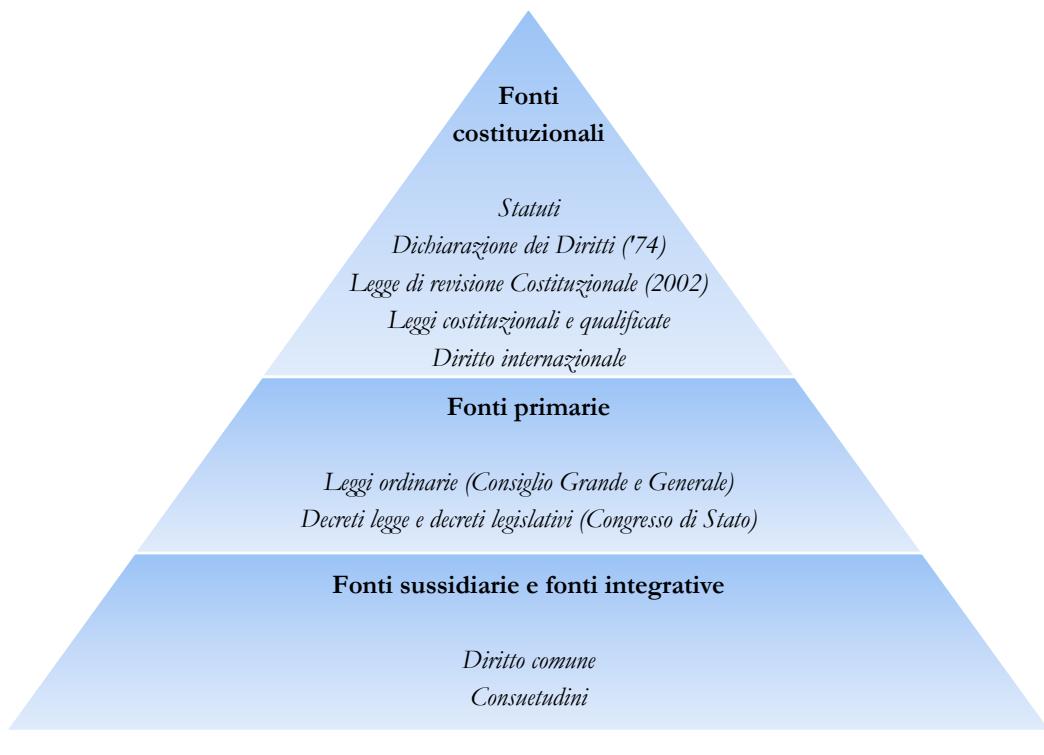
<sup>168</sup> Adottata poi con la Legge n. 59, 8 luglio 1974.

<sup>169</sup> *Relazione illustrativa del Progetto di legge “Revisione della legge 8 Luglio 1974 n.59 – Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell’ordinamento sammarinese”*.

<sup>170</sup> Legge n. 36 del 26 febbraio 2002.

A fronte di questi cambiamenti, anche il sistema delle fonti del diritto è stato modificato di conseguenza; al livello più alto della gerarchia si trovano ora le cosiddette “fonti costituzionali” (Statuti, Dichiarazione dei diritti, Legge di revisione costituzionale (2002), leggi costituzionali e qualificate e il diritto internazionale). Seguono le fonti primarie, ossia le leggi ordinarie emanate dal Consiglio Grande e Generale, i decreti legge e i decreti delegati emanati dal Congresso di Stato. Infine, si trovano quali fonti sussidiarie ed integrative, il diritto comune (che è stato così “nazionalizzato”) e la consuetudine (i.e. le *laudabiles consuetudines*).

**Figura 4:** La gerarchia delle fonti nell’ordinamento giuridico sammarinese.



**Fonte:** Autore.

### Il diritto internazionale e la sua rilevanza costituzionale

Il diritto internazionale comprende i trattati, le convenzioni ma anche le consuetudini internazionali; insieme costituiscono l’ordinamento internazionale, distinto da quello interno dei singoli Stati.

La Repubblica di San Marino mostra un notevole grado di partecipazione e di apertura ai principi e ai valori che si affermano all’interno della comunità internazionale. Nell’attuale sistema giuridico internazionale, San Marino è titolare di diritti e obblighi derivanti sia dal diritto consuetudinario che da quello dei trattati. La soggettività internazionale non è infatti legata alla dimensione statuale, e questo permette alla Repubblica di partecipare nell’arena internazionale, senza alcun tipo di condizionamento.

Tuttavia, l'apertura di San Marino alla realtà internazionale è un fatto abbastanza recente, risalente alla fine della Seconda Guerra Mondiale, e trova la sua origine nell'evoluzione stessa delle relazioni internazionali, soprattutto di natura economica, dal momento che l'isolamento internazionale si è dimostrato incompatibile con la volontà di beneficiare dei vantaggi economici e sociali del libero scambio. Grazie alla sua secolare tradizione di indipendenza, autonomia e neutralità, la Repubblica esalta e rafforza alcuni dei valori cardine per la comunità internazionale; inoltre, non è una coincidenza il fatto che l'apertura di San Marino alle relazioni internazionali sia avvenuta in concomitanza con il riconoscimento interno della supremazia del diritto internazionale e in particolare di quello istituito a tutela dei diritti umani.<sup>171</sup> Le norme di diritto internazionale, occupano infatti una posizione peculiare nella gerarchia delle fonti sammarinese: assumono natura e valenza costituzionale, prevalendo in caso di conflitto sulle norme interne.

Per comprendere l'impatto delle fonti di diritto sovranazionale sull'ordinamento sammarinese, la base di partenza deve necessariamente essere l'articolo 1 della Dichiarazione dei diritti che recita: “*La Repubblica di San Marino riconosce, come parte integrante del proprio ordinamento, le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e conforma ad esse i suoi atti e la condotta. Si uniforma alle norme contenute nelle dichiarazioni internazionali in tema di diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. (...) Si conforma, nell'azione internazionale, ai principi sanciti dallo Statuto delle Nazioni Unite. L'ordinamento sammarinese riconosce, garantisce ed attua i diritti e le libertà fondamentali enunciate nella Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*”.

Così come le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute sono poste al vertice della gerarchia delle fonti, altresì lo sono la CEDU e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (UDHR). A tale proposito, il Collegio Garante della Costituzionalità delle norme ha precisato che “*l'ordinamento della Repubblica di San Marino, con una disposizione assai avanzata nel panorama europeo ma di grande civiltà giuridica, riconosce alla Convenzione europea una posizione peculiare nella gerarchia delle fonti, in grado di integrare la stessa Dichiarazione dei diritti, al pari delle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute cui fa pure riferimento il primo comma dell'art. 1 della stessa Dichiarazione*”<sup>172</sup>. Ciononostante, come sottolinea il Prof. Barbera, “non si tratta di una posizione usuale nel panorama europeo”<sup>173</sup>, atteso che gli altri Stati del Consiglio d'Europa, pur aderendovi, non elevano la Convenzione a fonte di livello costituzionale ma solamente interposta, quale fonte “sub-costituzionale” tra la costituzione e le fonti primarie dell'ordinamento.

Le norme di diritto internazionale, come tutte quelle prodotte nell'ambito di ordinamenti diversi e separati da quello statale, non hanno in quest'ultimo alcun valore, a meno che non vi sia un espresso richiamo

<sup>171</sup> Luigi Mari, *Rapporti internazionali e transnazionali nell'evoluzione dell'ordinamento sammarinese*, Lectio Magistralis tenuta il 26 gennaio 2005 in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico 2004/2005 dell'Università degli Studi della Repubblica di San Marino.

<sup>172</sup> Sentenza del Collegio Garante n.5 del 27 novembre 2006, in A. Selva, *Storia delle Istituzioni della Repubblica di San Marino*, 2012.

<sup>173</sup> A. Barbera, “*Il diritto costituzionale della Repubblica di San Marino nella giurisprudenza del Collegio Garante*”, in “Identità sammarinese: riflessioni sulla libertà e la democrazia fra politica, storia, cultura”, 2011, p.48.

che conferisca loro rilevanza ed efficacia giuridica (rinvio).<sup>174</sup> Questa trasformazione, o adattamento, avviene attraverso l’emanazione di una norma di diritto interno contenente il cosiddetto “ordine di esecuzione” che, recitando “*piena ed intera esecuzione è data al trattato...*”, ne riconosce il contenuto. Tale disposizione può richiamare un atto specifico proveniente da un ordinamento esterno (rinvio fisso) o può invece riferirsi a una fonte esterna, consentendo così automaticamente l’adattamento dell’ordinamento interno a tutte le norme che da questa fonte derivano e/o deriveranno (rinvio mobile). Come si può dedurre dalle fonti a cui fa riferimento l’art. 1 della Dichiarazione dei diritti, nell’ordinamento sammarinese il rinvio è di quest’ultimo tipo. In assenza di riferimenti giurisprudenziali, tali fonti possono essere interpretate come: i trattati e le convenzioni internazionali, la giurisprudenza internazionale, i documenti diplomatici e le posizioni espresse dagli Stati nelle conferenze internazionali. Pertanto, le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute non solo sono riconosciute come criteri di interpretazione della legislazione interna, cioè criteri guida per l’adozione di misure legislative, ma sono anche e soprattutto norme direttamente applicabili, anche in assenza di una specifica legge interna di attuazione, e prevalgono in caso di conflitto.<sup>175</sup> L’art. 1 della Dichiarazione ha dunque un valore che va oltre la funzione di parametro di legittimità costituzionale delle leggi interne; la norma è considerata piuttosto un modello esemplare di strumento che garantisce automaticamente il recepimento nell’ordinamento sammarinese delle norme internazionali generalmente riconosciute e delle dichiarazioni attinenti ai diritti e alle libertà dell’individuo.

È importante, tuttavia, sottolineare che tale articolo non fa esplicito e specifico riferimento all’Unione europea come fonte normativa. Alla luce del percorso di maggiore integrazione intrapreso da San Marino, merita un’attenzione particolare la questione della rilevanza costituzionale dei trattati internazionali conclusi da Paesi terzi con l’UE, così come l’interazione tra il diritto comunitario e il diritto interno dei singoli Stati. Come già osservato, il diritto UE gode di un’applicazione primaria nel territorio dei singoli Stati membri: le norme comunitarie, sotto forma di regolamenti direttamente prescrittivi o di direttive che necessitano di una legge di adattamento interna, prevalgono sempre sul diritto nazionale.

Considerando ora il rapporto tra diritto europeo e diritto interno nei Paesi terzi, nel caso di San Marino il rapporto con l’UE si è instaurato da tempo e l’adeguamento alle disposizioni comunitarie, già avvenuto in numerosi settori economico-fiscali, testimonia la permeabilità del diritto sammarinese al diritto UE.<sup>176</sup> Con riferimento ad esempio all’Accordo di Cooperazione e Unione Doganale (1991), nonostante l’obiettivo non sia principalmente quello di estendere allo Stato associato l’intero *acquis* in materia, l’Accordo prevede l’adozione della pertinente legislazione doganale UE, come determinato dal Comitato di cooperazione. Nello specifico, San Marino ha recepito il codice doganale comunitario nella sua

---

<sup>174</sup> A. Selva, *op. cit.*, 2012.

<sup>175</sup> National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21 (San Marino). Human Rights Council, Working Group on the Universal Periodic Review, Twentieth session, 27 October–7 November 2014, p. 4.

<sup>176</sup> Matteo Mularoni, *Il sistema giuridico sammarinese nell’orizzonte del diritto uniforme europeo*, 2012.

interessa, così come la legislazione veterinaria e fitosanitaria (decisione “*Omnibus*” n. 1/2010 del Comitato di cooperazione UE-San Marino, articoli 3-4)<sup>177</sup>. L’attuazione di tali disposizioni, nonché delle decisioni del suddetto Comitato sono state delegate a Decreti Reggenziali<sup>178</sup> (come stabilito dalla Legge 17 marzo 1993 n.41 - Disposizioni per l’attuazione della normativa convenzionale tra la Repubblica di San Marino e la CEE). È quindi tramite decreto che la legislazione europea in materia (direttive) è stata recepita nell’ordinamento nazionale. Lo stesso è avvenuto per la Convenzione monetaria (2012) che prevede un’adozione settoriale ma sostanziale dell’*acquis* pertinente da parte dello Stato associato. Questo recepimento è tuttavia dinamico e l’elenco delle disposizioni da attuare è aggiornato unilateralmente dalla Commissione europea.<sup>179</sup> Poiché anche l’Accordo di associazione potrebbe prevedere tale meccanismo, si tratterebbe in questo di caso di proseguire quanto già avviato dai precedenti accordi.

In conclusione, per quanto riguarda il meccanismo di recepimento degli accordi internazionali dell’UE nell’ordinamento sammarinese, rimane da chiarire se l’Accordo di associazione, una volta concluso, sarà ricompreso all’interno delle fonti di diritto internazionale citate all’art. 1 della Dichiarazione dei diritti, o se invece sarà necessaria una norma di adattamento per renderlo efficace.

### **Valutazione degli impatti dell’effetto diretto nell’AA UE-AMS**

Come osservato nel capitolo precedente, la Corte di giustizia agisce in qualità di autorità preposta all’applicazione della legge sia all’interno che all’esterno dei confini dell’Unione; tuttavia, non svolge questo compito da sola, anche gli attori privati, i cittadini e gli operatori economici, rivolgendosi ai tribunali nazionali per difendere i propri interessi, agiscono come tutori della legge. Ciò avviene grazie al principio dell’effetto diretto e alla procedura di rinvio pregiudiziale, che diventano quindi due aspetti importanti da considerare nella negoziazione di un accordo con l’UE (come nel caso degli Stati AMS).

Alla luce della tendenza sviluppata negli ultimi anni a non riconoscere l’effetto diretto degli accordi internazionali conclusi dall’UE, il dubbio è se questa propensione sia destinata a continuare anche nel caso dell’Accordo di associazione UE-AMS, o se piuttosto ci sia la possibilità di adottare un approccio diverso. Interpellata all’epoca sulla questione, la DAEU ha affermato che “le questioni legate al possibile effetto diretto dell’accordo non sono state, per il momento, oggetto di specifica considerazione”, tuttavia

---

<sup>177</sup> F. Maiani, “*Unique, yet archetypal: relations between the European Union and Andorra, Monaco and San Marino*”, in: S. Gstöhl and D. Phinnemore (eds.) “*The Proliferation of Privileged Partnerships between the European Union and its Neighbours*”, Routledge, 2019, p. 89.

<sup>178</sup> All’epoca rappresentavano la fonte più diffusa attraverso la quale il binomio Congresso di Stato-Reggenza emanava atti aventi forza di legge (Cfr. G. Guidi “*Le fonti scritte nella Repubblica di San Marino*”, 2004). Nel tempo, le fonti normative sono state poi formalizzate e sistematizzate: per quanto riguarda i Decreti Reggenziali, la Legge Costituzionale del 16 dicembre 2005 n. 185 all’articolo 5 riconosce ai Capitani Reggenti il potere di emanare decreti che non sono soggetti a ratifica parlamentare né sono fonti del diritto. Questi decreti assumono un particolare significato in base all’articolo 11, comma 2, della Legge n. 186 del 2005, secondo cui i decreti di ratifica di trattati e accordi internazionali sono emanati dalla Reggenza e devono indicare nel preambolo la decisione del Consiglio Grande e Generale.

<sup>179</sup> F. Maiani, *op. cit.*, p. 90.

“la natura e l’oggetto dell’Accordo presuppongono necessariamente che la disciplina del medesimo sia destinata a incidere sulla sfera giuridica dei singoli”<sup>180</sup>.

Anche il Prof. Maiani non ritiene che tale tendenza proseguirà nel caso dell’Accordo UE-AMS; a suo parere, “i precedenti citati si riferiscono ad accordi che non hanno come scopo quello di coinvolgere pienamente uno Stato terzo nel mercato interno”<sup>181</sup>. Parimenti il dott. Baur suppone che “l’AA UE-AMS sarà a priori un accordo con effetto diretto e i singoli individui e le imprese potranno far valere i loro diritti davanti ai tribunali nazionali e, di fatto, alla CGUE”<sup>182</sup>. Tuttavia, non ritiene che si tratti di un cambiamento di approccio, “significherebbe piuttosto seguire il criterio adottato nel caso dell’Accordo SEE e degli accordi bilaterali con la Svizzera, chiamati appunto accordi di [partecipazione] al mercato interno”.

Infine, il Prof. Phinnemore, citando la posizione adottata dall’UE nell’Accordo di recesso con il Regno Unito (Protocollo sull’Irlanda e l’Irlanda del Nord), secondo cui: *“le disposizioni del presente accordo e le disposizioni del diritto dell’Unione rese applicabili dal presente accordo producono nei confronti e nel Regno Unito gli stessi effetti giuridici che producono nell’Unione e nei suoi Stati membri. Di conseguenza, le persone fisiche o giuridiche potranno invocare direttamente le disposizioni contenute o richiamate nel presente accordo che soddisfano le condizioni per l’effetto diretto ai sensi del diritto dell’Unione”*<sup>183</sup>, suggerisce implicitamente che una disposizione simile potrebbe essere inclusa nell’Accordo con i Paesi AMS.<sup>184</sup>

Nel caso in cui però tale riconoscimento venga rifiutato, diventa necessario riflettere sui rimedi che potrebbero essere adottati per soppiare a questa mancanza, come ad esempio attivare i meccanismi messi a disposizione dal diritto internazionale dei diritti umani (IHRL). A questo proposito, la DAEU ha affermato che: “se un diritto individuale derivante dall’accordo non potesse ricevere adeguata protezione dinanzi a un giudice nazionale, non resterebbe che la via del meccanismo (internazionale) di risoluzione delle controversie” precisando comunque che “i due sistemi non sono reciprocamente esclusivi, bensì, almeno tendenzialmente, complementari”<sup>185</sup>.

Per quanto riguarda invece la possibilità per i tribunali nazionali di indirizzare alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale (come nel SEE), diventa interessante interrogarsi su quanto possa essere costosa in termini di tempo e risorse questa procedura per un piccolo Stato come San Marino. In base a quanto riferito dalla DAEU “è possibile, se non auspicabile, che l’Accordo stabilisca un meccanismo di rinvio pregiudiziale attivabile dai giudici nazionali”<sup>186</sup>. Allo stesso modo Baur sostiene che “l’UE offrirà effettivamente agli Stati AMS accesso alla CGUE per sollevare questioni pregiudiziali.” Riferendosi poi

---

<sup>180</sup> Direzione Affari Europei (DAEU), intervista citata, febbraio 2021.

<sup>181</sup> F. Maiani, intervista citata, febbraio 2021.

<sup>182</sup> G. Baur, intervista citata, febbraio 2021.

<sup>183</sup> Articolo 4, Withdrawal Agreement (Protocol on Ireland and Northern Ireland).

<sup>184</sup> D. Phinnemore, intervista citata, febbraio 2021.

<sup>185</sup> DAEU, febbraio 2021.

<sup>186</sup> *ibid.*

al Liechtenstein, afferma che: “le procedure non sono estremamente costose in termini di tempo e risorse; esiste inoltre una prassi consolidata e ci sono persino linee guida pubblicate dalla CGUE su come formulare tali questioni”<sup>187</sup>. In merito invece ai vantaggi o agli svantaggi di tale meccanismo, egli mette in guardia sul fatto che “se da un lato, soprattutto nelle giurisdizioni molto piccole, la possibilità di accedere a un tribunale sovranazionale garantisce un migliore accesso alla giustizia per gli individui e le imprese, dall’altro, i governi di Stati molto piccoli come il Liechtenstein preferiscono essere condotti davanti alla Corte EFTA piuttosto che dover prendere essi stessi una decisione impopolare. La procedura di rinvio pregiudiziale può quindi essere talvolta (ab)usata come strumento politico”<sup>188</sup>.

Considerando invece l’approccio adottato dalla Corte in merito al riconoscimento degli effetti diretti dell’Accordo istituzionale con la Svizzera, i cui negoziati si sono svolti in maniera parallela a quelli degli Stati AMS, a parere della Prof. Tobler “dal momento che la maggior parte delle norme contenute nell’accordo sono di natura istituzionale, non è certo che la questione venga affrontata in quanto l’effetto diretto riguarda situazioni in cui i diritti sono conferiti direttamente ai singoli individui”<sup>189</sup>. Anche il prof. Maiani concorda sul fatto che, nel caso della Svizzera, la questione si pone in modo radicalmente diverso poiché “l’Accordo istituzionale non cambia le caratteristiche dei vari accordi a cui si applica” ribadendo che “questi ultimi, per quel poco di giurisprudenza che si è sviluppata, tendono ad essere riconosciuti come direttamente applicabili”<sup>190</sup>.

Analizzando infine il significato di effetto diretto in termini più ampi, ossia riferito alla natura *self-executing* degli accordi internazionali, nel caso del sistema giuridico sammarinese si tratta di stabilire se le disposizioni dell’Accordo UE-AMS saranno eventualmente applicabili direttamente in base all’art. 1 della Dichiarazione dei diritti o se, al contrario, saranno necessari atti interni di recepimento. La questione riguarda in sostanza il rango che l’Accordo avrà nella gerarchia delle fonti sammarinese. Interrogata sulla questione, la DAEU ha confermato che “tenuto conto delle materie disciplinate dall’accordo, lo Stato di San Marino avrà necessità di immettere nel proprio ordinamento interno le necessarie norme di adattamento”<sup>191</sup>. Facendo invece un paragone rispetto all’Accordo SEE, Baur ritiene l’approccio monista del Liechtenstein “vantaggioso al fine di gestire l’incorporazione del diritto SEE” poiché “come piccolo Stato, dispone di risorse e capacità amministrative limitate”<sup>192</sup>. Riferendosi poi ai regolamenti, questi “diventano diritto nazionale nel momento in cui vengono formalmente incorporati nell’Annex dell’Accordo SEE”, pertanto non è necessario alcun tipo di intervento. Nel caso invece delle direttive, se soddisfano i criteri di Francovich (sufficientemente chiare, dirette ai singoli, ecc.), possono essere considerate “una fonte di diritto equivalente, specialmente se non sono state recepite correttamente o

<sup>187</sup> G. Baur, febbraio 2021.

<sup>188</sup> *ibid.*

<sup>189</sup> C. Tobler, febbraio 2021.

<sup>190</sup> F. Maiani, febbraio 2021.

<sup>191</sup> DAEU, febbraio 2021.

<sup>192</sup> G. Baur, febbraio 2021.

non sono state recepite affatto, o ancora se in contrasto con una legge nazionale.” Conclude poi affermando che “sebbene il principio dell’effetto diretto e il primato del diritto SEE siano in qualche modo contestati dagli Stati EFTA, la legislazione nazionale del Liechtenstein ne prevede la medesima applicazione come se fosse uno Stato membro dell’UE”<sup>193</sup>.

---

<sup>193</sup> *ibid.*

## CONSIDERAZIONI FINALI

L'obiettivo di questa analisi è stato quello di elaborare una previsione circa il ruolo che verrà esercitato dalla Corte di giustizia in base all'Accordo di associazione in corso di definizione con gli Stati AMS, unitamente a delineare le eventuali modalità di applicazione del principio dell'effetto diretto. Nel fare questo, sono stati confrontati i modelli istituzionali degli accordi precedentemente conclusi dall'UE, evidenziandone somiglianze e differenze.

L'opinione prevalente è che la CGUE potrà avere un ruolo preminente ed esclusivo nell'accordo e gli individui potranno avere la possibilità di fare valere i propri diritti davanti ai tribunali nazionali. Questi risultati indicano che il modello istituzionale previsto dall'Accordo sarà radicale e senza precedenti, in linea con il livello di integrazione a cui ambisce, ed incarnerà molto probabilmente una nuova generazione di accordi di associazione a cui altri Paesi che desiderano integrarsi nell'UE guarderanno con interesse, un modello da cui difficilmente l'Unione europea potrebbe discostarsi in futuro.

In via preliminare alla discussione dei risultati emersi dall'analisi, è interessante sottolineare che si tratta di aspetti poco discussi politicamente e con scarsa esposizione mediatica, ma non per questo meno importanti. Sono infatti questioni estremamente impattanti per una piccola realtà come quella sammarinese che vanno al di là delle logiche puramente economiche su cui viene ampiamente discusso a livello di opinione pubblica. Per quanto riguarda la scelta dell'approccio comparativo, questa si è rivelata particolarmente utile in quanto è solo osservando ciò che ha o non ha funzionato in accordi precedentemente conclusi dall'UE che diventa possibile migliorare gli elementi stessi da includere in quelli futuri dal momento che alcuni negoziati si sono talvolta influenzati a vicenda. Sempre in termini di metodologia, sono state infine le interviste alla Direzione Affari Europei (DAEU) e agli esperti a contribuire significativamente allo sviluppo di questa ricerca. In particolare, il punto di vista di questi ultimi ha permesso di confrontare e, a volte, di completare quanto dichiarato dalla DAEU, facendo emergere intuizioni inaspettate nel processo negoziale. Ed è infatti l'interesse manifestato dagli esperti e l'accuracy delle risposte ricevute a dimostrare, contrariamente alle aspettative, grande attenzione da parte del mondo accademico allo sviluppo dei negoziati in corso tra l'UE e gli Stati AMS.

Passando ora a descrivere i principali risultati che è possibile trarre della ricerca, limitatamente alle fonti consultate e al materiale ricevuto, è possibile constatare come l'opinione espressa dagli intervistati riguardo al ruolo esercitato dalla CGUE coincida; tutti sono infatti molto chiari nell'affermare che, considerato il livello di integrazione che l'Accordo si propone di raggiungere, è impensabile immaginare come la Corte non possa essere direttamente coinvolta. Accertato dunque che quest'ultima avrà un ruolo importante, in riferimento al meccanismo di risoluzione delle controversie previsto dall'Accordo (modello arbitrale o rimessione diretta), le Parti concordano nell'affermare che la struttura più appropriata sarebbe quella che prevede un coinvolgimento diretto ed esclusivo della stessa. Tuttavia, mentre la DAEU

si limita ad indicare come modello preferito dalla Commissione uno simile a quello presente negli accordi monetari (rimessione diretta alla Corte), gli esperti sottolineano come la scelta del meccanismo di risoluzione delle controversie sia strettamente legata anche ad una questione di accettabilità politica/psicologica in base alla quale si tende a scegliere un modello arbitrale quando il coinvolgimento diretto della Corte è considerato inaccettabile in termini di sovranità. Diversamente dalla Svizzera, che non intende rinunciare a un livello di integrazione il più possibile differenziato (c.d. “integrazione differenziata”), la Repubblica San Marino aspira a raggiungere un livello di integrazione simile a quello degli Stati membri forte anche del fatto, come sottolinea Baur, di aver sviluppato un “concetto più pragmatico di sovranità” essendo abituata a fare affidamento sui vicini più grandi.

Con riguardo invece ai vantaggi e agli svantaggi di un modello arbitrale rispetto a un ruolo esclusivo della CGUE, gli accademici si soffermano sui pro/contro di tale scelta in termini di velocità di decisione ed efficacia risolutiva concordando sul fatto che il primo è più lento e meno chiaro, auspicando quindi che le Parti optino per un accesso diretto alla Corte. Ed è proprio in merito alle procedure di ricorso ad essa (accesso unilaterale o multilaterale) che si esprimono condividendo la posizione espressa dalla DAEU di preferenza per l'accesso unilaterale, presentando anche in questo caso gli svantaggi che comporterebbe un modello di accesso multilaterale.

Relativamente al ruolo della giurisprudenza della CGUE, sono tutti concordi nell'affermare che dovrà essere inclusa nell'AA una disposizione specifica volta a garantire il rispetto dell'omogeneità del diritto UE oltre a condividere la medesima posizione circa la distinzione tra giurisprudenza pre e post firma. I pareri degli esperti si mostrano invece più contrastanti per quanto riguarda l'impatto che la giurisprudenza della CGUE avrà sull'ordinamento sammarinese e sul grado di permeabilità di quest'ultimo. Se alcuni concordano con la DAEU sul fatto che si tratterà di recepire una massa notevole di *acquis*, altri ritengono che si tratti di una giurisprudenza gestibile, citando come esempio la CEDU e il rapporto tra i giudici nazionali e la Corte europea dei diritti dell'uomo. Diversamente però dall'influenza che Austria, Germania e Svizzera esercitano sul Liechtenstein, San Marino non fa sempre riferimento all'Italia per quanto riguarda l'adozione di nuove leggi, o almeno non prende automaticamente tale modello come riferimento; inoltre, tenuto conto delle peculiarità del sistema sammarinese, alcune leggi non possono essere interpretate allo stesso modo di quelle italiane. Considerato però che i settori della legislazione interna sammarinese che non hanno bisogno di confrontarsi con l'esterno sono sempre meno, la strada intrapresa dal Liechtenstein metterebbe in un certo senso al riparo da dubbi interpretativi in merito all'applicazione del diritto UE.

Infine, esaminando la questione dell'effetto diretto e la natura *self-executing* dell'Accordo, sono tutti concordi sul fatto che quest'ultimo riconoscerà tale principio e i giudici nazionali avranno la possibilità di adire la Corte tramite la procedura del rinvio pregiudiziale. Per quanto riguarda invece il rango del diritto UE nella gerarchia delle fonti sammarinese, la DAEU prevede la necessità, tenuto conto delle

materie disciplinate dall'Accordo, di immettere “norme di adattamento” essenziali per la sua applicazione, ribaltando in questo modo la possibilità che tali norme possano diventare automaticamente parte del diritto interno attraverso il meccanismo del “rinvio mobile” previsto all'art. 1 della Dichiarazione dei diritti.

In conclusione, indipendentemente dal fatto che quanto analizzato rimanga una previsione o corrisponda effettivamente a quanto verrà siglato nell'Accordo, questo elaborato intende fornire una maggiore consapevolezza riguardo all'architettura giurisdizionale dell'Unione, al ruolo della Corte di Giustizia, nonché alle modalità di tutela dei diritti che da tale accordo deriveranno, al fine di consentire alla cittadinanza di compiere scelte informate qualora essa sia chiamata ad esprimersi in un referendum.



## BIBLIOGRAFIA

- Amici M., “*Piccoli Stati*” crescono: strategie di integrazione e accordi di associazione”, Rivista Eurojus, Bruno Nascimbene, Milano, 2015
- Arnesen Finn, Fredriksen Halvard Haukeland, Graver Hans Petter, Mestad Ola, Vedder Christoph, “*Agreement on the European Economic Area. A Commentary*”, 2018
- Baratta R., “*Il sistema istituzionale dell’Unione europea*”, CEDAM Scienze giuridiche, 2020
- Barbera A., “*Il diritto costituzionale della Repubblica di San Marino nella giurisprudenza del Collegio Garante*”, in Identità sammarinese: riflessioni sulla libertà e la democrazia fra politica, storia, cultura, 2011
- Baudenbacher C., “*The Judicial Dimension of the European Neighborhood Policy*”, College of Europe, EU Diplomacy Papers 8/2013
- Baudenbacher C., *Handbook of the EEA Law*, 2016
- Baur G., “*Andorra, Monaco and San Marino in the EU’s Internal Market: the one-pillar system standard?*”, Blog. EFTA-Studies.org, 2020
- Casolari F., “*The Acknowledgment of the Direct Effect of EU International Agreements: Does Legal Equality Still Matter?*” In: Rossi L. S., F. Casolari, “*The Principle of Equality in EU Law*”, Springer, 2017
- Epiney A., “*How does the European Union Law Influence Swiss Law and Policies?*”, In: Stéphane Nahrath, Frédéric Varone (Hrsg.), Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy Analysis: a Tribute to Peter Knoepfel, Bern, 2009
- EPRS, Direzione generale dei Servizi di ricerca parlamentare, “*La ratifica dei trattati internazionali, una prospettiva di diritto comparato*”, Luglio 2018, PE 625.128
- Fella S., Ferguson D., Webb D., Jozepa I., Ares E., Kennedy S., “*The UK-EU Trade and Cooperation Agreement: summary and implementation*”, House of Commons Library, Briefing paper Number 09106, 30, 2020
- Gallo D., “*Effetto diretto del diritto dell’Unione europea e disapplicazione, oggi*”, 2007-2019 Osservatoriosullefonti.it – Anno XII – Fascicolo 3/2019, p.6-7.
- Gerven W. V., “*The Genesis of EEA Law and the Principles of Primacy and Direct Effect*”, Fordham International Law Journal, Volume 16, Issue 4, 1992
- Giacomini M., “*Gli accordi di associazione dell’Unione europea con gli Stati terzi. Una ricerca comparata*”, Quaderni CRRI, CRRI Papers, 2022
- Gstöhl S., Phinnemore D., “*Déjà-vu? Institutional features of a possible future EU-UK partnership*”, 2019
- Gstöhl S., Phinnemore D., “*The future EU-UK partnership: a historical institutionalist perspective*”, Journal of European Integration, 2020

- Gstöhl S., Phinnemore D., “*The Proliferation of Privileged Partnerships between the European Union and its Neighbours*”, Routledge Studies in European Foreign Policy, 2020
- Guidi G., “*Le fonti scritte nella Repubblica di San Marino*”, 2004
- Maiani F., “*CJEU Citations in the Case Law of the Swiss Federal Supreme Court: a quantitative/ qualitative analysis*”, In: Reich A., Micklitz H.-W. (eds.) “*The Impact of the European Court of Justice on Neighbouring Countries*”, Oxford University Press, 2020
- Maiani F., “*Unique, yet archetypal: relations between the European Union and Andorra, Monaco and San Marino*”, In: Gstöhl, Phinnemore, “*The Proliferation of Privileged Partnerships between the European Union and its Neighbours*”, 2019
- Maresceau M., “*EU-Switzerland: Quo vadis?*”, Georgia Journal of international and comparative law, V.39, 2012
- Maresceau M., “*La principauté d'Andorre et l'Union européenne: une relation de proximité particulière*”, in B. Brunessen, F. Picod and S. Roland (eds), L'identité du droit de l'Union européenne, Mélanges en l'honneur de Claude Blumann, Brussels: Bruylants, 2015
- Maresceau M., “*The Court of Justice and Bilateral Agreements*”, In A. Rosas, E. Levits and Y. Bot (eds.), La Cour de Justice et la construction de l'Europe: analyses et perspectives de soixante ans de jurisprudence, The Hague-Berlin, Asser Institute-Springer, 2013
- Martines F., “*Direct Effect of International Agreements of the European Union*”, The European Journal of International Law Vol. 25 No. 1 129–147, 2014
- Mendez M., “*The Legal Effect of Community Agreements: Maximalist Treaty Enforcement and Judicial Avoidance Techniques*”, The European Journal of International Law Vol. 21 no. 1, 2010
- Mularoni M., *Il sistema giuridico sammarinese nell'orizzonte del diritto uniforme europeo*, 2012
- Muraviov V., “*The Impact of the EU Acquis and Values on the Internal Legal Order of Ukraine*”, In: Francesco Maiani, Roman Petrov, Ekaterina Mouliarova, “*European Integration Without EU Membership: Models, Experiences, Perspectives*”, EUI Working Paper MWP 2009/10
- Petrov R., “*Legislative Approximation and Application of EU Law in Ukraine*”, in P. Van Elsuwege, R. Petrov (eds.) Legal Approximation of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the EU: Towards a Common Regulatory Space?, (Routledge Press, 2014
- Pierfelici V., “*Lineamenti di diritto civile sammarinese*”, AIEP Editore S.r.l., 2022
- Rapport du Conseil Fédéral sur l'évaluation de la politique européenne de la Suisse (2010), p. 6622
- Relazione della Commissione per lo studio dei problemi istituzionali dell'ordinamento sammarinese, di G. Astuti, 1969.
- Relazione illustrativa del Progetto di legge “Revisione della legge 8 Luglio 1974 n.59 – Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese”.

- Schimmelfennig F., “*Towards a ‘Reset’ of EU-Swiss Relations?*” In: Kaeding, Michael, Johannes Pollak and Paul Schmidet (Eds.): *The Future of Europe. Views from the Capitals*. Palgrave Macmillan, 2019
- Selva A., “*Storia delle istituzioni della Repubblica di San Marino. L’attuale ordinamento costituzionale*”, 2012
- Stoynov V., “*The Direct Effect of EU Bilateral Trade Agreements Such as the TTIP in the Light of the Jurisprudence of the CJEU*”. *Amsterdam Law Forum (ALF)*, 9(1), 2017
- Switzerland and the European Union*, Senior European Experts, The experts’ briefing, 2020.
- Thorvaldsson Ólafur Boðkur, “*Direct Effect, Supremacy and State Liability – A Comparison between EC Law and the EEA Agreement*”, 2002
- Tobler C., “*Context-related Interpretation of Association Agreements. The Polydor Principle in a Comparative Perspective: EEA Law, Ankara Association Law and Market Access Agreements between Switzerland and the EU*”, In D. Thym and M. Zoetewij-Turhan (eds.), *Rights of Third-Country Nationals under EU Association Agreements. Degrees of Free Movement and Citizenship*, Brill/Nijhoff, 2015
- Tobler C., “*One of Many Challenges after ‘Brexit’: The Institutional Framework of an Alternative Agreement - Lessons from Switzerland and Elsewhere?*”, In *Maastricht journal of European and comparative law*, 2016
- Tobler C., Hardenbol J. and Balázs M., “*Internal Market beyond the EU: EEA and Switzerland*”, Briefing Paper. Directorate General for Internal Policies, European Parliament, 2010
- Uerpmann R., ‘*International Law as an Element of European Constitutional Law: International Supplementary Constitutions*’, Jean Monnet Working Paper 9/03
- Vahl M., Grolimund N., “*Integration without membership. Switzerland’s bilateral agreements with the European Union*”, CEPS, Brussels, 2006
- Van der Loo G., Van Elsuwege P., and Petrov R., “*The EU-Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Instrument*”, EUI Working Papers Law, 2014

## SITOGRAFIA

- <https://www.eunews.it/2023/09/15/monaco-sospensione-accordo-ue-microstati/>
- <https://www.esteri.sm/pub2/EsteriSM/UE/Percorso.html>
- [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_22\\_4246](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_4246)
- <https://polis.osce.org/country-profiles/san-marino>
- <https://www.coe.int/en/web/execution/san-marino>
- <https://sanmarinofixing.com/2018/04/12/conferenza-di-alto-livello-sul-futuro-della-corte-europea-dei-diritti-delluomo/>
- <https://www.eurofound.europa.eu/en/european-industrial-relations-dictionary/direct-effect>
- <https://eealaw.efta.int/static/details/>

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

QUADERNI CRRI – CRRI PAPERS

Maria Giacomini (2023) *Il ruolo della Corte di giustizia nell'Accordo di associazione. Uno studio*

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

Roberto Baratta (2021) *L'associazione della Repubblica di San Marino all'Unione europea*

Giuliano Bianchi di Castelbianco (2020) *Le forze politiche dell'arco parlamentare sammarinese nella XXIX Legislatura*

Lino Zonzini (2019) *La libertà di circolazione delle persone nell'Unione Europea e le eventuali implicazioni per San Marino*

Jorri Duursma (2018) *Gibraltar and the European Union. Brexit or not?*

I Quaderni CRRI sono disponibili sul sito istituzionale – The CRRI Papers are available on the institutional website  
<http://www.unirsm.sm/crri>

Centro di Ricerca per le Relazioni Internazionali  
Università degli Studi della Repubblica di San Marino

Antico Monastero di Santa Chiara

Contrada Omerelli

Città di San Marino

Repubblica di San Marino – SM

<http://www.unirsm.sm/crri>

