



26.425
zione», 15.10.2026

Progetto 2 «Variante Costitu-

**Iniziativa parlamentare
Adeguamento costituzionale concernente i Bilaterali III
Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati**

del X YY 2026

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della Costituzione, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto allegato.

X YY 2026

In nome della Commissione:

La presidente, Heidi Z'graggen

Compendio

Il presente progetto si prefigge di sancire a livello costituzionale la prassi Schubert stabilita dal Tribunale federale, al fine di chiarire il rapporto tra le leggi federali e gli Accordi sul mercato interno conclusi tra la Svizzera e l'UE. Se il legislatore deroga consapevolmente a uno degli Accordi sul mercato interno conclusi con l'UE, le leggi federali saranno determinanti per il Tribunale federale e le altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto.

Situazione iniziale

Alla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) sono stati sottoposti, per l'esame preliminare, diversi elementi del decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero gli Accordi relativi alla stabilizzazione delle relazioni Svizzera-UE (Decreto federale 1 dell'oggetto 26.023 «Bilaterali III»). Tra questi rientra la trasposizione degli Accordi nella legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) nonché la determinazione della forma di referendum cui tale decreto deve sottostare. Sono inoltre emerse domande sull'applicazione della prassi Schubert. La CIP-S intende assicurare che le autorità incaricate dell'applicazione del diritto deroghino alla preminenza del diritto internazionale qualora il legislatore prenda consapevolmente in considerazione una violazione degli Accordi sul mercato interno conclusi con l'UE.

Contenuto del progetto

Apportando un'integrazione all'articolo 190 della Costituzione federale si intendono fugare i dubbi riguardo all'applicabilità della cosiddetta «prassi Schubert» al rapporto tra le leggi federali e gli Accordi sul mercato interno conclusi con l'UE. Il legislatore federale deve disporre a livello nazionale del margine di manovra necessario per derogare, all'occorrenza, a tali Accordi e assumersi le relative conseguenze di diritto internazionale.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Esame preliminare dell'oggetto 26.023 (Bilaterali III)

Alla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) sono stati sottoposti, per l'esame preliminare, diversi elementi del decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero gli Accordi relativi alla stabilizzazione delle relazioni Svizzera–UE (Decreto federale 1 dell'oggetto 26.023 «Bilaterali III»). Tra questi rientra la trasposizione degli Accordi nella legge federale del 16 dicembre 2005¹ sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) nonché la determinazione della forma di referendum cui tale decreto deve sottostare.

Riunitasi il 26 e il 27 marzo 2026, la CIP-S ha dato il via ai lavori. In tale occasione, da un lato, è stata informata dal Consiglio federale in merito agli adeguamenti previsti alla legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (Decreto federale 1, allegato 4: Modifiche alla legge federale sugli stranieri e la loro integrazione, LStrI e allegato). Dall'altro, ha condotto audizioni pubbliche per valutare se l'approvazione degli Accordi debba sottostare al referendum facoltativo oppure a quello obbligatorio.

1.2 Iniziativa parlamentare 26.425

In occasione della seduta del 5 maggio 2026, la Commissione aveva ricevuto delle proposte per l'elaborazione di un'iniziativa parlamentare. Concretamente veniva richiesto l'inserimento di una disposizione transitoria nella Costituzione federale (Cost.), che contenesse tre elementi: primo, prevedere l'approvazione degli Accordi sulla stabilizzazione delle relazioni Svizzera–UE (Accordi di stabilizzazione); in secondo luogo, chiarire che l'articolo 121a capoverso 4 Cost. non è applicabile e, terzo, sancire la cosiddetta «prassi Schubert» in relazione a tutti gli Accordi del pacchetto Svizzera–UE (Bilaterali III). Il 5 maggio 2026 la CIP-S ha accolto queste proposte con 6 voti contro 6 e il voto decisivo della presidente, adottando in tal modo l'iniziativa parlamentare 26.425.

La CIP-S ha chiesto all'omologa Commissione del Consiglio nazionale di dare il proprio consenso a tale decisione, se possibile ancora prima della sessione estiva.

Il 21 maggio 2026 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha esaminato l'iniziativa decidendo di darle seguito con 15 voti contro 10.

1.3 Elaborazione del progetto e ulteriore procedura di consultazione

La CIP-S ha incaricato la propria segreteria e l'Amministrazione di presentarle un progetto preliminare con un rapporto esplicativo entro la seduta del 29–30 giugno 2026. La Commissione ha considerato che, pur avendo il Consiglio federale inserito nel messaggio un capitolo specifico (cap. 4.1) sulle modalità di gestione di

¹ RS 142.20

eventuali conflitti normativi tra gli Accordi sul mercato interno e le leggi federali, la codifica della prassi Schubert a livello costituzionale o legislativo non era fino a quel momento mai stata oggetto di una procedura di consultazione.

Per tale ragione, in occasione della seduta del 29–30 giugno 2026, con 9 voti contro 2 e 2 astensioni, la Commissione ha deciso di elaborare, nell’ambito dell’iniziativa parlamentare 26.425, un progetto specifico (progetto 2) per la codifica della prassi Schubert e di porlo in consultazione.

Nella seduta del 15 ottobre 2026, con 7 voti contro 3 e 1 astensione, la CIP-S è entrata in materia sul progetto 2 e ha deciso di porlo in consultazione. Sei membri della Commissione si sono espressi a favore della variante 1 (Costituzione), mentre cinque membri a favore della variante 2 (legge). Affinché la discussione in seno alle Camere riguardo a questo progetto possa, per quanto possibile, tenersi parallelamente alla discussione sull’oggetto 26.023 s Pacchetto «Stabilizzazione e sviluppo delle relazioni Svizzera-UE (Bilaterali III)», la CIP-S intende sottoporre il presente progetto al Consiglio degli Stati nella sessione primaverile 2027. Considerata questa scadenza, e affinché il Consiglio federale abbia sufficiente tempo per esprimere il proprio parere, la consultazione deve essere abbreviata e terminerà il 4 dicembre 2026.

2 Situazione iniziale

2.1 Necessità di agire e obiettivi

Il 26 marzo 2026 la CIP-S ha esaminato le modifiche alla legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI). Al riguardo, la Commissione si è posta la domanda sul modo di procedere in caso di conflitto normativo tra una legge federale e gli Accordi in questione, in particolare l’Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC²). In relazione alla clausola di salvaguardia concretizzata nella LStrI, il disegno del Consiglio federale prevede la possibilità di adottare misure di protezione anche quando l’attivazione di tale clausola da parte della Svizzera non sia decisa dal Comitato misto entro il termine previsto e sia respinta dal tribunale arbitrale adito. Nel suo messaggio³ il Consiglio federale spiega che, nel singolo caso, è determinante la prassi adottata dai giudici svizzeri e dalle altre autorità incaricate dell’applicazione del diritto per risolvere un eventuale conflitto normativo tra il diritto svizzero e l’accordo internazionale in questione. Il Consiglio federale rileva che, in linea con l’articolo 5 capoverso 4 Cost., il Tribunale federale riconosce in genere al diritto internazionale il primato su quello nazionale in caso di conflitto, con alcune eccezioni: se l’Assemblea federale adotta consapevolmente una legge contraria al diritto internazionale, questa (essendo più recente) è determinante per il Tribunale federale (DTF 99 Ib 39 consid. 3 e 4: cosiddetta «prassi Schubert»). In due decisioni più recenti⁴, il Tribunale federale ha però lasciato intendere che l’intero Accordo sulla libera circolazione delle persone prevale incondizionatamente sul diritto interno e che la prassi Schubert non si applica

² RS **0.142.112.681**

³ Messaggio del 13 marzo 2026 concernente il pacchetto «stabilizzazione e sviluppo delle relazioni Svizzera-UE (Bilaterali III)», FF **2026** 615, pag. 998 segg.

⁴ DTF **142** II 35 consid. 3.3; **148** II 169 consid. 5.2

agli obblighi in materia di libera circolazione. Il Consiglio federale spiega inoltre che spetterà in ultima istanza al Tribunale federale tenere in debita considerazione, nella sua futura prassi di risoluzione dei conflitti, il margine di manovra concesso dagli Accordi in questione. Ritiene che tale margine di manovra avrà un ruolo decisivo nella risoluzione di eventuali conflitti normativi nell'ambito degli Accordi sul mercato interno. Secondo il Consiglio federale, l'applicazione della prassi Schubert potrebbe consentire di preservare il margine di manovra previsto da tali Accordi anche in caso di conflitti normativi, persino in materia di libera circolazione.

Il 5 maggio 2026 la CIP-S ha pertanto condotto un'ulteriore audizione riguardo alla giurisprudenza del Tribunale federale in merito alla preminenza degli Accordi sul mercato interno e, in particolare, dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone sul diritto nazionale, ovvero all'applicazione della prassi Schubert. Al riguardo la CIP-S ha sentito due esperti di diritto costituzionale. Il prof. Hansjörg Seiler ritiene che la giurisprudenza finora elaborata dal Tribunale federale lasci intendere che l'ALC abbia preminenza sulla legge posteriore e sulla Costituzione. Non è tuttavia possibile prevedere quale linea il Tribunale federale seguirà in futuro. Sancire la prassi Schubert nella Costituzione, pur non comportando alcuna garanzia di un'applicazione effettiva, significa in ogni caso aumentare la probabilità che il Tribunale federale applichi una legge federale in cui il legislatore ha derogato consapevolmente al diritto internazionale. Il prof. Martin Dürmuth ha invece fatto presente che, nelle decisioni pronunciate sinora, il Tribunale federale non ha mai revocato formalmente la prassi Schubert nemmeno in riferimento all'ALC. A tal fine sarebbe necessario coinvolgere le altre corti del Tribunale federale. Inoltre, riguardo a questa questione, egli ritiene che la prassi del Tribunale federale non sia affatto costante né uniforme tra le diverse corti. Infine, i Bilateral III introducono una nuova situazione giuridica che, in caso di violazione di un trattato, prevede un chiaro processo di composizione delle controversie con misure di compensazione. L'esperto è del parere che, in queste condizioni, di fronte a questioni politiche di tale rilevanza il Tribunale federale non si opporrà a una decisione presa dal Parlamento e dal Popolo. Sconsiglia in particolare una codifica nella Costituzione, in quanto limiterebbe eccessivamente il margine di manovra del Tribunale federale e potrebbe indebolire la credibilità della Svizzera quale partner a livello di politica estera.

2.2 Conclusioni della Commissione

In seno alla Commissione è prevalso il parere secondo cui è opportuno assicurare l'applicazione della prassi Schubert agli Accordi sul mercato interno. La prassi del Tribunale federale in merito alla preminenza dell'ALC sulle leggi posteriori e sulla Costituzione, finora non consolidata, richiede secondo la Commissione una codifica della prassi Schubert nella Costituzione. La modifica costituzionale prevista sancisce l'applicabilità della prassi Schubert in relazione agli Accordi sul mercato interno conclusi con l'UE.

Una modifica costituzionale (cfr. cap. 5) limiterebbe il margine di manovra del Tribunale federale utile per individuare una soluzione specifica e pragmatica nel singolo

caso. Tale proposta ha tuttavia il vantaggio di disciplinare la prassi Schubert in maniera vincolante nella Costituzione stessa, garantendo un'efficacia maggiore rispetto alla codifica a livello legislativo.

3 Risultati della procedura di consultazione

Segue alla procedura di consultazione

4 Punti essenziali del progetto

4.1 Contenuto del progetto

Viene proposto l'inserimento di una nuova disposizione nella Costituzione federale, recante sostanzialmente il contenuto seguente.

Si stabilisce che la prassi Schubert si applica in relazione agli Accordi sul mercato interno conclusi con l'UE. A tal fine viene aggiunto all'articolo 190 un capoverso 2 secondo il quale una legge federale in cui il legislatore ha previsto consapevolmente di derogare a un Accordo sul mercato interno concluso con l'UE è determinante per il Tribunale federale e per le altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto.

4.2 Applicazione della prassi Schubert agli Accordi sul mercato interno conclusi con l'UE

Secondo l'articolo 5 capoverso 4 Cost., la Confederazione e i Cantoni rispettano il diritto internazionale. L'articolo 190 Cost. prevede inoltre che le leggi federali e il diritto internazionale sono determinanti per il Tribunale federale e per le altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto. Dalla Costituzione non si evince in che modo si debba risolvere un caso concreto di conflitto tra una legge federale e il diritto internazionale, né si deduce una preminenza assoluta del diritto internazionale. Finora il numero di conflitti verificatisi è esiguo, dato che nella stragrande maggioranza dei casi un conflitto tra una legge federale e il diritto internazionale può essere risolto attraverso l'interpretazione. In presenza di un conflitto non altrimenti risolvibile, una disposizione del diritto nazionale contraria al diritto internazionale non viene in linea di massima applicata. Nella sua giurisprudenza il Tribunale federale ha elaborato un'eccezione a questo principio, secondo la quale il diritto internazionale passa in secondo piano se in una legge federale il legislatore ha consapevolmente deciso di derogare al diritto internazionale⁵. È la cosiddetta «prassi Schubert». Una norma del diritto internazionale contenente obblighi a tutela dei diritti umani avrà invece sempre il primato sul diritto nazionale («prassi PKK»)⁶. Tuttavia, dal momento che raramente si verificano conflitti tra leggi federali e diritto internazionale, è difficile che la prassi Schubert venga applicata a casi concreti.

⁵ DTF 99 Ib 39 consid. 3 e 4

⁶ DTF 125 II 417

Nel suo messaggio il Consiglio federale spiega come in due decisioni il Tribunale federale abbia lasciato intendere che, in caso di conflitto normativo, l'intero ALC prevale incondizionatamente sul diritto interno e la prassi Schubert non si applica agli impegni in materia di libera circolazione⁷. La Commissione ritiene che la posizione del Tribunale federale, perlomeno sulla base di una sentenza del 2015, sia più chiara di quanto sostenuto dal Consiglio federale.

Nella sua decisione del 26 novembre 2015, il Tribunale federale è stato chiamato a chiarire il rapporto tra l'articolo 121a Cost. e l'ALC concluso con l'UE (DTF 142 II 35). In tale occasione ha confermato che, nell'ambito dell'applicazione del diritto, le norme di diritto internazionale prevalgono sul diritto interno contrario (consid. 3.2). Ha precisato che questo principio conosce soltanto un'eccezione, ossia qualora il legislatore federale abbia voluto disattendere consapevolmente l'obbligo internazionale e, in tal senso, assumersi consapevolmente la responsabilità politica di tale decisione (DTF 99 Ib 39), e che tale eccezione non si applica se sono interessati obblighi in materia di diritti umani assunti dalla Svizzera (DTF 125 II 417). Ha inoltre ricordato di aver stabilito che anche l'ALC prevale sulle disposizioni di legge che vi derogano consapevolmente. In proposito il Tribunale federale ha aggiunto che l'eccezione prevista in base alla cosiddetta prassi Schubert non si applica nei rapporti con l'Unione europea e agli obblighi in materia di libera circolazione assunti dalla Svizzera nel quadro di trattati internazionali poiché in questo contesto, oltre all'attuazione della libertà fondamentale parzialmente recepita, è in gioco un allineamento dell'ordinamento giuridico (partecipazione settoriale al mercato interno), che è a sua volta direttamente applicabile agli Stati membri dell'UE. Nel regesto il Tribunale federale indica che si tratta di una «conferma della giurisprudenza secondo cui la cosiddetta prassi Schubert non si applica nel diritto della libera circolazione tra la Svizzera e l'UE».

Sebbene nella sua sentenza del 26 novembre 2015 il Tribunale federale abbia alla fine qualificato come determinante un altro considerando, tali considerandi sono rilevanti per la Commissione, che ritiene quindi di fondamentale importanza garantire il margine di manovra del Parlamento in relazione sia all'ALC sia agli altri Accordi sul mercato interno conclusi con l'UE. Secondo la Commissione è pertanto opportuno prevedere nella Costituzione l'applicazione della prassi Schubert agli Accordi sul mercato interno conclusi con l'UE. Dai dibattiti condotti nella Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) nonché nella Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) è emerso che la questione dell'applicabilità della prassi Schubert si pone anche in relazione agli Accordi sul mercato interno che non concernono la stabilizzazione. Al riguardo la CET-S ha indirizzato una lettera alla CIP-S in cui le propone, con 10 voti contro 3, di sancire la prassi Schubert a livello costituzionale.

In merito alla questione della codifica della prassi Schubert in relazione agli Accordi sul mercato interno conclusi con l'UE, la Commissione ha sentito i professori Martin Dumermuth e Hansjörg Seiler, i quali hanno espresso valutazioni diverse (v. sopra, n. 2.1).

⁷ DTF 142 II 35 consid. 3.3; 148 II 169 consid. 5.2

4.3 Minoranza: non entrare in materia

La minoranza (*Zopfi*, Jositsch, Moser) non vuole entrare in materia sul progetto, che considera inutile e un segnale negativo nei confronti delle altre parti contraenti. Dato che la prassi Schubert si applica in linea di principio già oggi, non vi è necessità di agire. La flessibilità nell'applicazione da parte dei tribunali verrebbe invece abbandonata a favore di una regola rigida. Il Parlamento è libero di prevedere, nel singolo caso, le disposizioni necessarie nella relativa legge. Una regola rigida e generale è inoltre un segnale difficilmente interpretabile nei confronti delle altre parti contraenti. Ciò non è nell'interesse della Svizzera quale parte contraente affidabile.

5 Commento ai singoli articoli

Principio della preminenza per quanto attiene le leggi federali e gli Accordi sul mercato interno conclusi con l'UE

Il decreto federale prevede l'aggiunta del capoverso 2 all'articolo 190 Cost. (Diritto determinante). Secondo la nuova disposizione, se il legislatore deroga consapevolmente a uno degli Accordi relativi al mercato interno conclusi con l'UE, le leggi federali sono determinanti per il Tribunale federale e le altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto. In tal modo si assicura che, in un simile caso, sia applicata la prassi Schubert stabilita dal Tribunale federale.

Secondo l'articolo 5 capoverso 4 Cost., la Confederazione e i Cantoni rispettano il diritto internazionale. L'articolo 190 Cost. prevede inoltre che le leggi federali e il diritto internazionale sono determinanti per il Tribunale federale e per le altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto. Da tali disposizioni non si vince in che modo si debba risolvere un caso concreto di conflitto tra una legge federale e il diritto internazionale. Questa situazione iniziale ha permesso al Tribunale federale di sviluppare, nella sua prassi, le regole sopra illustrate (n. 4.2) in relazione ai conflitti tra leggi federali e diritto internazionale.

La Commissione propone ora di disciplinare nella Costituzione il rapporto gerarchico tra le leggi federali e gli Accordi sul mercato interno conclusi con l'UE. Secondo la disposizione proposta, la legge federale prevale se il legislatore ha consapevolmente derogato all'Accordo in questione. La nuova normativa si applica solo in caso di conflitto tra norme. Come finora avvenuto, le autorità incaricate dell'applicazione del diritto possono cercare una soluzione nella quale le disposizioni nazionali e quelle di diritto internazionale determinanti nel singolo caso siano interpretate in modo tale da evitare un conflitto tra diritto internazionale e diritto nazionale. Se tuttavia si è in presenza di un conflitto normativo, la nuova disposizione prescrive in maniera vincolante al Tribunale federale e alle altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto di applicare la legge federale nel caso specifico.

Campo di applicazione

La formulazione si rifà all'articolo 190 Cost. («... sono determinanti per il Tribunale federale e per le altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto.»), chiarendo in tal modo che la norma riguarda esclusivamente il rapporto gerarchico tra disposizioni conflittuali nell'applicazione del diritto al singolo caso. La formulazione («Laddove

in una legge federale il legislatore deroga consapevolmente...») esplicita altresì che la preminenza della legge federale si riferisce solamente alla disposizione o alle disposizioni in cui il legislatore deroga consapevolmente a un Accordo sul mercato interno concluso con l'UE. La normativa proposta non attribuisce alcuna preminenza ad altre disposizioni della legge federale in questione, che potrebbero trovarsi anch'esse in conflitto con un tale accordo senza che vi sia stata alcuna deroga consapevole. La normativa proposta presuppone che il legislatore abbia «consapevolmente» derogato all'accordo interessato. In mancanza di una deroga consapevole, in caso di conflitto continua a valere il principio della preminenza del diritto internazionale. Anche l'attuale prassi Schubert stabilita dal Tribunale federale presuppone una deroga consapevole. Secondo la prassi del Tribunale federale è necessario che la deroga sia stata esaminata a fondo in sede di deliberazione sulla legge federale. Al riguardo, non è sufficiente che il conflitto tra norme sia menzionato solo a margine nell'ambito dei dibattiti parlamentari, che vi siano pochissimi interventi approfonditi o che tali interventi si mantengano su posizioni contraddittorie⁸. Se il legislatore, ai sensi della normativa proposta, intende derogare a un Accordo sul mercato interno concluso con l'UE, lo può precisare esplicitamente nella legge federale in questione. Per esempio, il legislatore potrebbe anteporre alla disposizione di legge corrispondente la formulazione seguente: «*In deroga all'articolo [disposizione dell'accordo in questione] ...*»⁹. La normativa proposta sarebbe applicabile nel singolo caso anche in assenza di tale codifica esplicita, qualora la deroga all'accordo in questione sia stata consapevole. Con una precisazione esplicita all'interno della legge federale il legislatore potrebbe tuttavia garantire che il Tribunale federale consideri adempiuto il requisito di una deroga consapevole.

La disposizione proposta rappresenta una regola che stabilisce una preminenza specifica in materia e che, in caso di conflitti tra una legge federale e un «Accordo sul mercato interno concluso con l'UE», deroga al criterio generale di cui all'articolo 190 Cost. Attualmente sono in vigore i seguenti Accordi sul mercato interno conclusi con l'UE, tutti risalenti al 21 giugno 1999 (cosiddetti «Bilaterali I»): Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC¹⁰), Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità¹¹, Accordo sui trasporti terrestri¹², Accordo sul trasporto aereo¹³ e Accordo sul commercio di prodotti agricoli¹⁴. Con il messaggio del 13 marzo 2026 concernente il pacchetto «stabilizzazione e sviluppo delle relazioni Svizzera-UE (Bilaterali III)» il Consiglio federale ha sottoposto all'approvazione dell'Assemblea federale¹⁵ modifiche a questi Accordi sul mercato interno esistenti

⁸ DTF 138 II 524 consid. 5.3.2

⁹ «Mögliche Verankerung der Schubert-Praxis im Schweizer Recht», rapporto dell'Ufficio federale di giustizia del 20 aprile 2026 all'attenzione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati, pag. 5 (disp. anche in franc.)

¹⁰ RS 0.142.112.681

¹¹ RS 0.946.526.81

¹² RS 0.740.72

¹³ RS 0.748.127.192.68

¹⁴ RS 0.916.026.81

¹⁵ Cfr. il messaggio del 13 marzo 2026 concernente il pacchetto «stabilizzazione e sviluppo delle relazioni Svizzera-UE (Bilaterali III)», FF 2026 615. Gli altri Accordi sottoposti ad approvazione con il pacchetto Svizzera-UE non sono Accordi sul mercato interno.

nonché due nuovi Accordi sul mercato interno nel settore dell'energia elettrica¹⁶ e in quello della sicurezza alimentare¹⁷. Gli elementi del vigente Accordo sul commercio di prodotti agricoli riguardanti l'accesso al mercato interno vengono integrati con il pacchetto Svizzera–UE nel nuovo Accordo in materia di sicurezza alimentare. Se tutti gli Accordi del pacchetto Svizzera–UE entreranno in vigore, la nuova disposizione costituzionale sarà di conseguenza applicabile alle versioni aggiornate dell'ALC, dell'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità, dell'Accordo sui trasporti terrestri, dell'Accordo sul trasporto aereo, nonché all'Accordo sull'energia elettrica e al Protocollo sulla sicurezza alimentare, ma non all'Accordo aggiornato sul commercio di prodotti agricoli. Qualora in futuro la Svizzera dovesse concludere con l'UE nuovi Accordi relativi al mercato interno, la normativa proposta sarebbe applicabile anche a tali Accordi. Il legislatore avrebbe la facoltà di concretizzare la normativa proposta a livello di legge, per esempio inserendo in una legge federale una disposizione che enumeri espressamente gli Accordi da considerare «Accordi sul mercato interno conclusi con l'UE». Come già riportato, fra gli Accordi sul mercato interno conclusi con l'UE rientra in particolare l'ALC. In due decisioni il Tribunale federale ha lasciato intendere una preminenza incondizionata dell'intero Accordo sulla libera circolazione delle persone, escludendo l'applicazione della prassi Schubert in caso di impegni in materia di libera circolazione¹⁸. In entrambe le decisioni i corrispondenti considerandi del Tribunale federale avevano carattere marginale («obiter dicta»). Nella DTF 142 II 35, data la mancata applicabilità diretta dell'articolo 121a Cost., il Tribunale federale non ha ravvisato l'esistenza di un conflitto normativo tra il diritto nazionale e l'ALC. La DTF 148 II 169 non riguardava l'ALC, ma il regolamento Dublino III. Di conseguenza, a oggi il Tribunale federale non ha mai dovuto prendere una decisione in un caso concreto in cui il legislatore ha voluto derogare espressamente all'ALC ai sensi della prassi Schubert, motivo per cui non sussiste tuttora alcuna prassi consolidata al riguardo¹⁹. Qualora un tale caso si dovesse verificare, nell'ambito della regolamentazione proposta il Tribunale federale sarebbe costituzionalmente tenuto ad applicare la legge federale.

Ripercussioni

La normativa proposta non ha effetti giuridici al di fuori del campo di applicazione più sopra commentato. In altre parole, nel caso di altri Accordi conclusi con l'UE e altri partner contrattuali continuano a valere l'articolo 5 capoverso 4 e l'articolo 190 Cost. nonché la prassi in uso del Tribunale federale in relazione al rapporto tra leggi federali e diritto internazionale. Anche al di fuori del campo di applicazione della normativa proposta, le leggi federali continuano quindi a prevalere se il legislatore ha derogato consapevolmente all'obbligo secondo il diritto internazionale e tale obbligo non è finalizzato alla tutela dei diritti umani. Tuttavia, in questo ambito tale regola della preminenza deriva dalla prassi seguita dal Tribunale federale, senza essere prevista dalla Costituzione.

¹⁶ FF 2026 632

¹⁷ FF 2026 634

¹⁸ DTF 142 II 35 consid. 3.3; 148 II 169 consid. 5.2

¹⁹ Cfr. Simon Mazidi, «Völkerrecht und Landesrecht: Die Lösung von Normkonflikten durch Abwägung verfassungsrechtlicher Prinzipien», Zurigo/Ginevra 2026, n. marg. 1136 segg.

Secondo il Consiglio federale, la prassi Schubert deve essere applicata agli Accordi sul mercato interno del pacchetto Svizzera–UE e, segnatamente, all’ALC modificato²⁰ anche senza la normativa proposta. La Commissione condivide il parere espresso dal Consiglio federale, secondo cui gli elementi istituzionali degli Accordi sul mercato interno del pacchetto Svizzera–UE lasciano al legislatore un margine di manovra che gli consente di derogare all’accordo in questione accettando eventuali misure di compensazione proporzionate. Come il Consiglio federale, la Commissione ritiene che questo nuovo quadro internazionale sarà decisivo nella risoluzione di futuri conflitti normativi nell’ambito degli Accordi sul mercato interno conclusi con l’UE e che, attraverso l’applicazione della prassi Schubert, il Tribunale federale preserverà il margine di manovra del legislatore. Anche vari rappresentanti della dottrina condividono il medesimo parere²¹. Stando a questa lettura, la normativa proposta non comporta modifiche sostanziali alla situazione iniziale. Piuttosto, la situazione iniziale descritta viene garantita a livello costituzionale, dal momento che il Tribunale federale e le altre autorità incaricate di applicare il diritto saranno costituzionalmente tenuti a far prevalere la legge federale se il legislatore deroga consapevolmente a un Accordo sul mercato interno concluso con l’UE.

La disposizione proposta non ha ripercussioni sulla competenza di modifica o denuncia degli Accordi sul mercato interno conclusi con l’UE. In caso di modifica o denuncia di alcuni o tutti tali Accordi, la disposizione non dovrebbe nemmeno essere stralciata, ma diventerebbe priva di oggetto in relazione agli accordi in questione.

Ripercussioni sulla prassi PKK in particolare

Con la normativa proposta, la Costituzione federale fa prevalere la legge federale anche nel caso in cui la disposizione contraria presente in un Accordo sul mercato interno fonda pretese a tutela dei diritti umani secondo la prassi PKK del Tribunale federale. La nuova normativa non preclude tuttavia l’applicazione della prassi PKK in relazione a diritti derivanti da altri trattati internazionali. Si potrebbe pensare, per esempio, a una consapevole deroga del legislatore a una disposizione dell’ALC che attribuisce diritti derivanti dalla Convenzione europea del 4 novembre 1950²² per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) o a un altro accordo in materia di diritti umani. Nella dottrina, per esempio, si discute attualmente se, in materia di diritto al ricongiungimento familiare o di divieto di discriminazione

²⁰ Messaggio del 13 marzo 2026 concernente il pacchetto «stabilizzazione e sviluppo delle relazioni Svizzera-UE (Bilaterali III)», FF **2026** 615, pag. 998 segg.

²¹ In tal senso, in conclusione: Astrid Piney, «“Bilaterale III” und das Verhältnis zwischen Völker- und Landesrecht», in *Jusletter* 10 marzo 2025; Andreas Müller, «Die “Erlaubnis” zum Ausscheren – Inkaufnahme von Ausgleichsmassnahmen als Gestaltungsmöglichkeit in den Beziehungen Schweiz–EU», *SJER* 2024/2025, pag. 525 segg.; Matthias Oesch/Alexandru Badea, «Haben “menschen- oder freizügigkeitsrechtliche Verpflichtungen der Schweiz” strikt Vorrang vor Bundesgesetzen?», in Arthur Brunner et al. (a c. di), *Der Mensch als Massstab des Rechts, Liber amicorum für Regina Kiener*, Zurigo 2025, pag. 97 segg.; Martin Dummerth in occasione dell’audizione alla CIP-S (sopra n. 2.1). Di diverso parere: Andreas Glaser, «Die Volksabstimmung über das Paket Schweiz–EU», *Basilea* 2025, pag. 38 segg.; Hansjörg Seiler in occasione dell’audizione alla CIP-S (sopra n. 2.1).

²² RS **0.101**

secondo l'ALC, esistono sovrapposizioni con la CEDU²³. In una simile situazione, secondo la nuova normativa il Tribunale federale sarebbe tenuto ad appianare il conflitto tra la legge federale e l'ALC a favore del diritto nazionale. La nuova normativa non sarebbe invece applicabile a un contestuale conflitto tra una legge federale e la CEDU o un altro accordo a tutela dei diritti umani che non rientra negli Accordi sul mercato interno conclusi con l'UE. Nella situazione descritta, al conflitto tra la legge federale e l'accordo a tutela dei diritti umani il Tribunale federale potrebbe applicare le proprie norme attuali sulla gestione dei conflitti ai sensi delle vigenti disposizioni della Costituzione federale (art. 5 cpv. 4 e 190 Cost.) e secondo la giurisprudenza PKK accordare la preminenza all'obbligo a tutela dei diritti umani. In questo senso la normativa proposta stabilisce che la prassi PKK non è applicabile agli Accordi sul mercato interno conclusi con l'UE, ma non vieta comunque al Tribunale federale la possibilità di applicare la prassi PKK se la legge federale in questione è in conflitto anche con una pretesa a tutela dei diritti umani contenuta in un altro trattato internazionale.

Rapporto tra la Costituzione federale e il diritto internazionale

La normativa proposta non riguarda eventuali conflitti tra la Costituzione federale e il diritto internazionale. Mentre l'articolo 190 Cost. non disciplina il rapporto tra leggi federali e diritto internazionale, la disposizione stabilisce una prevalenza applicativa a favore del diritto internazionale rispetto alla Costituzione federale. Di conseguenza, in caso di conflitto si dovrà applicare il diritto internazionale anche nel caso in cui sia in contrasto con la Costituzione federale. Se in futuro dovesse venire inserita nella Costituzione una nuova disposizione in contrasto con un Accordo sul mercato interno concluso con l'UE, per la soluzione del conflitto sarà decisivo stabilire se la disposizione è o non è direttamente applicabile. In genere le disposizioni costituzionali non sono direttamente applicabili²⁴. Se una nuova disposizione costituzionale in conflitto con un Accordo sul mercato interno non è direttamente applicabile, l'armonizzazione tra diritto nazionale e diritto internazionale sarà in primo luogo a cura del legislatore. In teoria non è esclusa l'applicabilità diretta di una tale nuova disposizione costituzionale. In questa seconda ipotesi, la nuova disposizione costituzionale potrebbe disciplinare direttamente il proprio rapporto con l'Accordo in questione dal momento che, secondo il parere della Commissione condiviso anche dal Consiglio federale²⁵, in deroga all'articolo 190 Cost. una disposizione costituzionale più recente, più specifica e direttamente applicabile prevale sul diritto internazionale e deve essere applicata nel caso singolo dalle autorità incaricate dell'applicazione del diritto. Date queste premesse non sembra necessario prevedere una norma che regolamenti il rapporto tra la Costituzione federale e il diritto internazionale all'interno della disposizione proposta, dato che una nuova disposizione costituzionale direttamente applicabile che deroga a un Accordo sul mercato interno concluso con l'UE potrebbe disciplinare da sé il rapporto con il diritto internazionale e relativizzare l'articolo 190 Cost., mentre nel caso

²³ Simon Mazidi, «Völkerrecht und Landesrecht: Die Lösung von Normkonflikten durch Abwägung verfassungsrechtlicher Prinzipien», Zurigo/Ginevra 2026, n. marg. 1111 con rimandi

²⁴ Ciò vale segnatamente per l'articolo 121 Cost. (DTF 139 I 16 consid. 4.3) e l'articolo 121a Cost. (DTF 142 II 35 consid. 3.1 e consid. 3.3).

²⁵ La relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale, Rapporto del Consiglio federale del 5 marzo 2010, FF 2010 2015, in particolare 2074

di una nuova disposizione costituzionale priva di applicabilità diretta è determinante il rapporto tra leggi federali e diritto internazionale.

6 Aspetti giuridici

Il decreto federale concernente la disposizione costituzionale proposta sottostà a referendum obbligatorio con voto del Popolo e dei Cantoni secondo l'articolo 140 capoverso 1 lettera a Cost. La disposizione costituzionale rispetta le disposizioni cogenti del diritto internazionale e il principio dell'unità della materia (art. 194 cpv. 2 Cost.).



Decreto federale *Progetto preliminare*
concernente il rapporto tra le leggi federali e gli Accordi sul
mercato interno con l'Unione europea

del ...

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli
Stati del ...¹;
visto il parere del Consiglio federale del ...²,
decreta:

I

La Costituzione federale³ è modificata come segue:

Art. 190 cpv. 2

² Laddove in una legge federale il legislatore deroga consapevolmente a un Accordo sul mercato interno concluso con l'Unione europea, la legge federale è determinante per il Tribunale federale e per le altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto.

II

Il presente decreto sottostà al voto del Popolo e dei Cantoni.

¹ FF 2026 ...

² FF ...

³ RS 101