Sonderdruck aus:

Lukas Fahrländer / Reto A. Heizmann (Hrsg.)

Europäisierung der schweizerischen Rechtsordnung

(APARIUZ Band 15)

DIKE Zürich / St. Gallen 2013 ISBN 978-3-03751-587-7

Europeizzazione dei trattati intercantonali

Federalismo cooperativo in Svizzera e in Europa

*Elisa Ravasi**

Sommario

I. Introduzione 348
A. Federalismo svizzero ed europeo 348
B. Federalismo cooperativo 349
II. Trattati intercantonali svizzeri 350
A. Premessa sulla terminologia 350
B. Trattati intercantonali 350
C. Quadro costituzionale 352
1. Osservazioni introduttive 352
2. Divieto di accordi politici 353
3. Limiti alla conclusione di trattati intercantonali 353
4. Dovere di informare la Confederazione e controllo costituzionale 354
5. Obbligatorietà del federalismo cooperativo 355
a. Riforma della NPC 355
b. Procedura di dichiarazione d'obbligatorietà 356
c. Bilancio del sistema di dichiarazione d'obbligatorietà 357
D. Critica 358
1. Deficit democratico 358
2. Concordati su scala nazionale 359
3. Complicazione e inefficienza del sistema 360
III. Cooperazione rafforzata europea 360
A. Flessibilità in Europa 360
1. Unità come principio, flessibilità come regola 360
2. Meccanismo della cooperazione rafforzata 362
B. Quadro giuridico dei Trattati 364
1. Ruolo fondamentale delle istituzioni europee 364
2. Condizioni per instaurare la cooperazione rafforzata 365
a. Condizioni materiali 365
b. Condizioni formali 366
3. Attuazione e funzionamento 366
a. Procedura di attuazione 366
b. Sistema di delibera e funzionamento 367
c. Procedura di adesione 368
C. Bilancio della cooperazione rafforzata 369

* Ringrazio gli editori di questo 15° volume di APARIUZ – Lukas Fahrländer e Reto A. Heizmann – per il loro entusiasmo all'idea di pubblicare un articolo in italiano e con uno sfondo intellettualmente innovativo, così come per il loro sostegno e la loro disponibilità durante tutta la redazione dello stesso.

IV. Europeizzazione dei trattati intercantonali? 370
A. Premessa 370
B. Proposte e ispirazione tratte dalla cooperazione rafforzata 371
1. Procedura standard per la cooperazione federale 372
2. Trasparenza verso terzi e apertura all'adesione 372
V. Conclusione 373
Kurzzusammenfassung in deutscher Sprache 374
Bibliografia 374
Altri materiali 376

Federalism has to do with the need of people and polities to unite for common purposes yet remain separate to preserve their respective integrities.[1]

I. Introduzione

A. Federalismo svizzero ed europeo

Federalismo è un concetto controverso, che è stato interpretato diversamente a dipendenza di tempi, luoghi e discipline. Il federalismo è la forma organizzativa di una federazione, una definizione più indicativa è difficile, giacché ogni Stato federale è organizzato in modo differente. Le seguenti caratteristiche comuni sono però state identificate: una federazione è composta di più Stati federati e ne garantisce l'esistenza; la costituzione federale stabilisce la ripartizione delle competenze tra federazione e Stati federati; gli Stati federati dispongono di una certa autonomia e possono partecipare al processo decisionale federale.[2] La caratteristica centrale del federalismo è di stabilire un equilibrio tra unità e diversità in modo da mantenere e preservare entrambe.[3] Queste caratteristiche si riscontrano tanto nella Confederazione svizzera che nell'UE.

Il federalismo svizzero è basato su enti territoriali (i Cantoni) che dispongono nel loro territorio di una grande autonomia nell'esercizio delle loro competenze e contribuiscono, secondo modi e forme prestabiliti, alla formazione della volontà comune federale. Questa forma di federalismo ha permesso di unire, in modo volontario e sotto un'unica associazione politica, lingue, confessioni e culture diverse.[4] Lo stesso vale per il

---

1 ELAZAR, 33; „Il federalismo risponde al bisogno dei popoli e delle comunità politiche di unirsi per perseguire fini comuni, restando tuttavia separati per conservare la rispettiva integrità.", ELAZAR, 28 (edizione in italiano).

2 AEMISEGGER/JOMINI, in: WALDMANN, 173, 173 s.; HÄNNI, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, 443; SCHMUCK, in: WEIDENFELD/WESSELS, 213, 214.

3 ELAZAR, 64.

4 RHINOW, in: FREY, 63, 64 s.; WEBER, 19.

„federalismo“ dell'UE, i cui enti territoriali sono gli Stati membri che dispongono non solo di una certa autonomia, bensì di una sovranità originaria, che hanno limitato trasferendo delle competenze all'UE in favore di un sistema decisionale sovranazionale comune. Anche il progetto di integrazione europea ha ampiamente contribuito alla stabilizzazione del continente europeo e alla convivenza pacifica di popoli, lingue, culture e storie diverse.[5]

Nel corso del XX secolo due tendenze opposte e complementari si sono manifestate negli ordinamenti politici. Da un lato gli Stati federali hanno subito un forte fenomeno di centralizzazione a causa della crescente complessità della società moderna[6] che esige soluzioni sovraregionali.[7] Dall'altro lato strutture centralistiche e unitarie hanno sperimentato tendenze federaliste per cui alcuni poteri e competenze sono stati regionalizzati.[8] Questi sviluppi, in direzioni opposte, si trovano sia in Svizzera che nell'UE. Infatti, in Svizzera, un numero sempre maggiore di competenze viene centralizzato a Berna a scapito dei Cantoni, sotto la pressione di esigenze di efficienza e di coordinazione internazionale.[9] L'Unione europea che si caratterizza per l'unità del suo sistema giuridico, è in realtà soggetta a fenomeni sempre più ricorrenti di flessibilità, diretti a permettere la cooperazione e l'integrazione tra alcuni Stati membri evitando di restare bloccati dall'esigenza dell'unanimità.

A queste due tendenze, di centralizzazione da un lato e di regionalizzazione dall'altro, è legato strettamente un fenomeno comune, quello della collaborazione tra Stati federati. Proprio in considerazione di queste tendenze, il presente contributo è dedicato al federalismo cooperativo tra i Cantoni in Svizzera e tra gli Stati membri dell'UE. In primo luogo si tratterà di definire il controverso termine „federalismo cooperativo“. In seguito saranno descritti sia le sue manifestazioni principali in Svizzera e nell'UE – i concordati intercantonali e il meccanismo di cooperazione rafforzata – che e il loro ruolo nell'ambito dei moderni sviluppi del federalismo. Infine saranno presentati le possibilità e i vantaggi di una europeizzazione dei trattati intercantonali svizzeri.

B. Federalismo cooperativo

Il concetto di federalismo cooperativo è nato negli Stati Uniti a metà del XX secolo per contrapporsi a una rigida divisione tra i livelli federali e sottolineare la collaborazione, la coordinazione e la considerazione reciproca tra gli attori all'interno della federazione.[10] Questo termine si è poi imposto anche in altri Stati federali e la dottrina ne ha proposto numerose definizioni.[11]

---

5 <http://nobelpeaceprize.org/en_GB/laureates/laureates-2012/announce-2012/> (01.06.2013).

6 In particolare dovuta alla crescita della popolazione e allo sviluppo scientifico ed economico.

7 ABDERHALDEN, 44; GRAVES, 820; WEBER, 18.

8 ELAZAR, 9; HÄFELIN, RDS 1969, 549, 570 s.

9 ABDERHALDEN, 44; HÄNNI, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, 443, 444; HÄNNI, in: WALDMANN/HÄNNI/BELSER, 87.

10 GRAVE, 820 s.; WEBER, 21; WIGET, 28.

11 Per una visione d'insieme delle definizioni proposte vedere: ABDERHALDEN, 45 s.; WIGET, 28 s.; WEBER 21 s.

Il presente contributo usa la definizione proposta da DOMINICÉ e consolidata da ABDERHALDEN, secondo cui il federalismo cooperativo è l'insieme delle tecniche, dei mezzi e delle istituzioni della cooperazione tra le amministrazioni centrali e locali all'interno della federazione. Questo permette l'efficiente esecuzione dei compiti statali d'interesse regionale o nazionale, senza interferire nella divisione delle competenze federali.[12]

I paragrafi seguenti sono dedicati alla presentazione delle due forme d'applicazione principali del federalismo cooperativo in Svizzera e nell'UE, vale a dire i trattati intercantonali e la cooperazione rafforzata tra gli Stati membri. Qui di seguito saranno esposti le procedure e il funzionamento dei due meccanismi cooperativi. Infine saranno presentate le soluzioni europee alle debolezze dei trattati intercantonali.

II. Trattati intercantonali svizzeri

A. Premessa sulla terminologia

La terminologia per designare la cooperazione intercantonale è molto varia. Nella vecchia Costituzione[13] venivano usati i termini „convenzioni" (art. 7 cpv. 2 vCost.), „trattati" (art. 85 cif. 5 vCost.), „concordati federali" (art. 102 cif. 2 vCost.), „trattati dei Cantoni tra loro" (art. 102 cif. 7 vCost.) e „concordati" (art. 113 cpv. 1 cif. 3 vCost.). Nella Costituzione attuale si parla in modo uniforme di „trattati intercantonali". Il termine „concordati" è però corrente tanto in pratica che in dottrina.[14] Nel presente contributo verrà fatto uso dei termini „accordi", „concordati" e „trattati (intercantonali)" in modo indistinto.

Una seconda precisazione terminologica riguarda l'uso del termine „Confederazione" per riferirsi al potere federale centrale in Svizzera. Per quanto il carattere federale della Svizzera sia indiscusso, delle reminiscenze storiche determinano il mantenimento del termine „Confederazione". Infatti anche la Costituzione svizzera è ufficialmente chiamata „Costituzione federale della *Confederazione*[15] Svizzera". Nei prossimi paragrafi il termine „Confederazione" si riferirà quindi alle autorità federali svizzere.

B. Trattati intercantonali

L'art. 48 cpv. 1 Cost. prevede due strumenti per il federalismo cooperativo: i trattati intercantonali e le organizzazioni intercantonali. Queste due forme, in pratica, si

---

[12] ABDERHALDEN, 46; DOMINICÉ, RDS 1969, 743, 755.

[13] Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 29 maggio 1874 (vCost.), abrogata con l'entrata in vigore della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.).

[14] WIGET, 32.

[15] Corsivo aggiunto nel testo.

sovrappongono e sono spesso interconnesse,[16] ciononostante la principale e più importante manifestazione del federalismo cooperativo in Svizzera è data dai trattati intercantonali.[17] Questa forma di collaborazione è perfino precedente all'istituzione della federazione nel 1848;[18] nel corso del XX secolo ha però assunto un nuovo significato sotto la spinta delle esigenze della società moderna e di una sempre maggiore interconnessione regionale dei classici compiti cantonali.[19]

I trattati intercantonali sono accordi di diritto pubblico tra due o più Cantoni che coordinano un ambito di competenza cantonale;[20] entrano in vigore attraverso una manifestazione reciproca e concordante di volontà da parte dei Cantoni coinvolti.[21] I concordati perseguono due funzioni principali: da un lato lo svolgimento efficiente di compiti statali d'interesse regionale attraverso la cooperazione intercantonale; dall'altro il mantenimento delle competenze a livello cantonale senza ulteriore trasferimento di competenze alla Confederazione.[22] In nome di un efficiente svolgimento dei compiti pubblici, i Cantoni preferiscono quindi limitare la loro autonomia d'azione, coordinandosi con altri Cantoni, piuttosto che ridurre la loro autonomia formale in favore della Confederazione.[23]

Esistono numerosi accordi intercantonali che regolano vari settori dell'attività pubblica come quelli che vanno dall'educazione alla sanità, dalla sicurezza alle finanze.[24] Trovano una loro applicazione per regolare l'armonizzazione intercantonale del diritto, l'esercizio comune di compiti amministrativi e l'ordinamento di questioni giuridiche tra Cantoni limitrofi.[25] Secondo le statistiche della banca dati dei Cantoni e delle città svizzere BADAC, il 31 dicembre 2008 esisteva un totale di 3'192 concordati in Svizzera. Tra questi il Canton Vallese partecipava al minor numero di trattati con solo 35 accordi conclusi, mentre il Cantone Basilea Campagna partecipava al maggior numero con ben 405 accordi.[26] La grande maggioranza degli accordi è di natura bilaterale; alla luce della possibilità della dichiarazione d'obbligatorietà generale (art. 48a Cost.)[27] BOCHSLER e SCIARINI, nel 2006, prevedevano però che il numero dei concordati multilaterali sarebbe aumentato.[28]

---

16 Le istituzioni intercantonali vengono infatti solitamente create sulla base di concordati, rispettivamente l'esecuzione di un concordato può essere monitorata da un'organizzazione sovracantonale (art. 48 cpv. 4 Cost.); WALDMANN, in: WALDMANN, 15, 23.

17 HÄFELIN/HALLER/KELLER, n. 1246; RAVASI, RRJ 1994, 1017, 1018; STEINLIN, LeGes 2011, 35, 37.

18 ABDERHALDEN, 56 ss.; AUBERT, in: AUBERT/MAHON, art. 48 Cost. n. 3.

19 EHRENZELLER, in: WALDMANN, 67, 68 s.; WALDMANN, in: WALDMANN, 15, 15 s.

20 HÄFELIN/HALLER/KELLER, n. 1267.

21 HÄNNI, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, 443, 450.

22 ABDERHALDEN, 43 s.; EHRENZELLER, in: WALDMANN, 67, 83 s.; STARCK, in: HÄRTEL, 41, 51 s.

23 RAVASI, RRJ 1994, 1017, 1027.

24 EHRENZELLER, in: WALDMANN, 67, 74; WALDMANN, in: WALDMANN, 15, 23.

25 BOCHSELER/SCIARINI, LeGes 2006, 23, 30; HÄFELIN/HALLER/KELLER, n. 1292; HÄNNI, in: THÜRER, 443, 448; JAAG, AJP 2013, 774, 776.

26 <http://www.badac.ch/db/db_themes.php?typeN=1&theme=tableaux&lang=De> (17.06.2013).

27 Accettato nella votazione popolare del 28 novembre 2004 ed entrata in vigore dal 1 gennaio 2008.

28 BOCHSELER/SCIARINI, LeGes 2006, 23, 35 s.

C. Quadro costituzionale

1. Osservazioni introduttive

Il federalismo cooperativo si colloca nel primo capitolo del titolo terzo della Costituzione svizzera „Relazione tra Confederazione e Cantoni“ che concerne gli articoli 42–53. Molti di questi articoli riguardano in modo più o meno diretto la regolamentazione dei trattati intercantonali; le disposizioni centrali sono però l'art. 48 „Trattati intercantonali“ e l'art. 48a „Obbligatorietà generale e obbligo di partecipazione“.

L'art. 48 Cost. riprende fondamentalmente la regolamentazione del federalismo cooperativo dell'art. 7 vCost., apporta però un cambiamento sostanziale di prospettiva. Mentre l'art. 7 vCost. proibiva le leghe e i trattati intercantonali di natura politica (cpv. 1) e solo poi permetteva, a certe condizioni, la collaborazione tra Cantoni (cpv. 2), l'art. 48 Cost. autorizza complessivamente i Cantoni a collaborare (cpv. 1). Il contenuto materiale dei due articoli è rimasto invariato, ma formalmente l'art. 48 Cost., fondamentalmente favorevole alla collaborazione federale, sottolinea la crescente importanza del federalismo cooperativo.[29]

Nell'ambito delle loro competenze i Cantoni possono collaborare tra loro, senza bisogno di un'autorizzazione particolare della Costituzione federale.[30] Si tratta di cooperazione orizzontale. L'art. 48 cpv. 2 Cost. prevede invece esplicitamente la possibilità per la Confederazione di prendere parte a un trattato intercantonale „nei limiti delle sue competenze“. Questa forma di cooperazione verticale ha luogo nell'ambito delle competenze parallele (università, riscossione delle imposte dirette, protezione dello Stato, cooperazione allo sviluppo) o delle competenze concorrenti con forza derogatoria successiva.[31]

L'art. 48a Cost. è stato introdotto nell'ambito di una modifica costituzionale per riformare il federalismo: la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC).[32] La riforma intendeva in particolare rafforzare il quadro istituzionale della collaborazione intercantonale per evitare un'eccessiva centralizzazione dei compiti cantonali e impedire fenomeni di *free-riding* tra i Cantoni che forniscono un servizio e i Cantoni che ne usufruiscono.[33]

Nei prossimi paragrafi alcuni aspetti specifici dell'ordinamento e dei limiti costituzionali degli accordi intercantonali in Svizzera saranno analizzati in dettaglio. Prima di tutto, si parlerà della problematica degli accordi di natura politica tra i Cantoni e del loro significato attuale. Poi sarà presentata una visione d'insieme delle condizioni e del

---

[29] ABDERHALDEN, 69; ABDERHALDEN, in: EHRENZELLER et al., art. 48 Cost. n. 9; ABDERHALDEN, in: FLEINER et al., 213, 218; MARTENET, 285.

[30] HÄFELIN/HALLER/KELLER, nn. 1249, 1273; WALDMANN, in: WALDMANN, 15, 19; WIGET, 30.

[31] Rapp. trattati normativi, 6, <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/ foederalismus/br-bericht-vertraege-i.pdf> (17.06.2013).

[32] La riforma è stata accettata dal popolo e dai Cantoni il 28 novembre 2004 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2008.

[33] Mess. NPC, FF 2001, 2065, 2122.

controllo dei concordati. Infine si tratteranno le questioni legate alla dichiarazione di obbligatorietà.

2. Divieto di accordi politici

L'art. 7 cpv. 1 vCost. recitava „Ogni lega speciale e ogni trattato speciale di natura politica tra i Cantoni sono proibiti". Il divieto di stringere leghe e concludere trattati politici ha origine dagli accordi che hanno preceduto la guerra del Sonderbund del 1847 (dal 4 al 30 novembre), unica guerra civile che la Confederazione abbia mai subito sul suo territorio e dovuta a una contrapposizione politica e confessionale tra l'alleanza di Cantoni conservatori cattolici[34] (Sonderbund) e quelli radicali protestanti.[35] Questo pericolo non è più attuale oggigiorno e infatti un divieto contro le „leghe speciali" tra Cantoni è stato abrogato dalla Costituzione federale. La stipulazione di trattati politici tra i Cantoni è invece ancora implicitamente proibita dal principio di fedeltà confederale (art. 44 Cost.).[36]

I trattati di natura politica sono degli accordi intercantonali che influenzano e modificano i rapporti di potere tra i Cantoni tra loro e nei confronti della Confederazione. Se questo sia il caso, si giudica dagli effetti reali del trattato e non dal suo oggetto o dalla sua forma giuridica. I trattati politici sono quindi definiti come degli accordi che compromettono l'equilibrio tra i Cantoni modificando i rapporti di potere e, *in extremis*, minacciando l'esistenza della Confederazione.[37]

La rinuncia a un divieto esplicito degli accordi politici tra Cantoni nella Costituzione permette ai Cantoni un maggiore margine di manovra nelle loro scelte politico-amministrative. Ad esempio la fusione di alcune amministrazioni cantonali causa un cambiamento degli equilibri di potere tra i Cantoni coinvolti e verrebbe quindi vietata dall'art. 7 vCost. Una tale fusione non viola invece necessariamente il principio di fedeltà confederale, che esige semplicemente „rispetto e sostegno" reciproco dai Cantoni e dalla Confederazione (art. 44 cpv. 2 Cost.).[38]

3. Limiti alla conclusione di trattati intercantonali

Secondo l'art. 48 cpv. 3 periodo 1 Cost., „i trattati intercantonali non devono contraddire al diritto e agli interessi della Confederazione, né ai diritti di altri Cantoni". In questa frase sono inclusi tutti i principi e le disposizioni costituzionali che i Cantoni devono rispettare nell'ambito della cooperazione.[39]

Prima di tutto, gli accordi intercantonali non devono contraddire al diritto della Confederazione. Questo principio è già statuito dal prevalere del diritto federale su quello cantonale sancito all'art. 49 Cost. Inoltre, mentre il diritto intercantonale prevale

---

[34] Uri, Svitto, Nidvaldo, Obvaldo, Lucerna, Zugo, Friburgo e Vallese.
[35] RAVASI, RRJ 1994, 1017, 1026.
[36] Mess. Cost., FF 1996, 1, 200.
[37] ABDERHALDEN, 72.
[38] ABDERHALDEN, in: FLEINER et al., 213, 219.
[39] WIGET, 34.

su quello cantonale (art. 48 cpv. 5 Cost.), esso decade rispetto al diritto federale.[40] Da quest'ordine legale gerarchico si deducono altri principi da rispettare: i Cantoni sono legati al rispetto dei principi dello stato di diritto, della democrazia e dei diritti fondamentali (cfr. art. 51 Cost.). Inoltre, nella loro attività cooperativa, i Cantoni sono tenuti a rispettare il sistema federale svizzero e in particolare ad attenersi alla divisione delle competenze federali e alle garanzie federali riguardanti la loro esistenza, sovranità, autonomia e il loro territorio (artt. 1, 3, 47 e 53 Cost.).[41] Infine la divisione costituzionale delle competenze tra Confederazione e Cantoni fa parte del diritto imperativo e può essere modificata solo per via di una revisione costituzionale. Di conseguenza anche gli accordi intercantonali devono rispettare questa divisione di competenze.[42]

Il divieto di contraddire agli interessi della Confederazione si riferisce agli interessi nazionali.[43] Questo principio è già previsto implicitamente nel principio di fedeltà confederale (art. 44 Cost.) e comporta che i Cantoni che svolgono i loro compiti in un contesto intercantonale non possano opporsi agli interessi federali o intralciare l'esecuzione dei compiti federali.[44]

L'attività cooperativa intercantonale non può nemmeno contraddire al diritto di altri Cantoni. Questo principio concerne il diritto interno dei Cantoni non partecipanti al concordato e altri impegni legali precedenti all'accordo intercantonale che i Cantoni coinvolti hanno assunto.[45]

Infine i concordati non possono nemmeno contraddire agli interessi di altri Cantoni. Quest'obbligo non è menzionato esplicitamente all'art. 48 cpv. 3 Cost., ma è implicito nel principio di fedeltà confederale (art. 44 Cost.). Questo principio esige un esercizio morigerato delle proprie competenze e un occhio di riguardo verso il diritto e gli interessi di altri Cantoni.[46] I Cantoni, quindi, non devono intralciarsi nello svolgimento dei loro compiti e non possono pregiudicare gli interessi degli altri Cantoni.[47]

4. Dovere di informare la Confederazione e controllo costituzionale

Secondo l'art. 48 cpv. 3 periodo 2 Cost., i trattati intercantonali devono essere portati a conoscenza della Confederazione. Quest'obbligo sottolinea i limiti costituzionali del primo periodo ed è una condizione indispensabile per permettere alla Confederazione di verificarne il rispetto e impedire l'esecuzione di trattati che vi sono contrari.[48] Infatti, se il Consiglio federale ritiene che l'accordo in questione non rispetti i limiti costituzionali

---

40 HÄFELIN/HALLER/KELLER, n. 1272.
41 ABDERHALDEN, in: EHRENZELLER et al., art. 48 Cost. nn. 34, 36; ABDERHALDEN, 70 s.; HÄNNI, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, 443, 449 s.; WALDMANN, in: WALDMANN, 15, 28; WIGET, 34 s.
42 ABDERHALDEN, in: EHRENZELLER et al., art. 48 Cost. nn. 27, 35; ABDERHALDEN, 77.
43 BIAGGINI, art. 48 Cost. n. 12.
44 ABDERHALDEN, 75.
45 ABDERHALDEN, 75.
46 ABDERHALDEN, 76.
47 WIGET, 34.
48 Mess. Cost., FF 1996, 1, 201.

previsti, cioè che sia contrario al diritto o agli interessi della Confederazione o dei Cantoni, allora può sollevare reclamo secondo l'art. 186 cpv. 3 Cost. In questo caso l'accordo viene sottoposto all'Assemblea federale che decide se approvarlo (art. 172 cpv. 3 Cost.).[49] La Legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA, RS 172.010) regola i dettagli dell'obbligo d'informazione. In particolare, l'art. 61c cpv. 2 LOGA esenta dall'obbligo d'informazione gli accordi di natura esecutoria riguardanti altri trattati già portati a conoscenza della Confederazione, così come gli accordi di natura tecnico-amministrativa. L'art. 62 LOGA regola la procedura d'informazione e di verifica della Confederazione e, in accordo con l'art. 172 cpv. 3 Cost., autorizza i Cantoni terzi, aventi obiezioni contro un concordato, a presentare un reclamo all'Assemblea federale (art. 62 cpv. 4 LOGA).[50]

Un'altra possibile via per opporsi a un trattato intercantonale o a una sua parte è quella del ricorso al Tribunale federale. Il Tribunale federale è competente per giudicare le controversie tra Confederazione e Cantoni e tra Cantoni stessi (art. 189 cpv. 2 Cost.), così come le controversie per violazione del diritto intercantonale (art. 189 cpv. 1 lit. c Cost.). Il Tribunale federale decide sull'interpretazione del trattato intercantonale nell'ambito della sua applicazione in caso di ricorso da parte di privati per via di un ricorso di diritto pubblico (art. 82 in combinazione con art. 95 lit. a LTF[51]) e del Consiglio federale e di Cantoni terzi sulla base dell'art. 189 cpv. 2 Cost.[52] Il Tribunale federale può decidere anche sull'ammissibilità di un concordato, cioè sul rispetto delle condizioni dell'art. 48 cpv. 3 Cost. In vista però del principio della divisione dei poteri, il Tribunale federale tenderà a essere reticente a giudicare illegale un trattato intercantonale che ha ricevuto l'appoggio dell'Assemblea federale.[53] Infine, controversie di natura politica devono essere, invece, risolte principalmente per via di negoziazione e mediazione (art. 44 cpv. 3 Cost.). Infatti contro la decisione politica dell'Assemblea federale di dichiarare l'obbligatorietà generale di un concordato o di obbligare uno o più Cantoni a partecipare a un trattato intercantonale (art. 48a Cost.) non esistono vie di ricorso legale.[54]

5. Obbligatorietà del federalismo cooperativo

a. Riforma della NPC

La riforma della NPC perseguiva due obiettivi: il livellamento del divario tra i Cantoni e il miglioramento dell'efficienza della Confederazione. Per realizzare questi obiettivi la riforma ha introdotto la perequazione finanziaria volta a ridurre il divario tra i Cantoni nell'ambito delle risorse (contrapposizione tra Cantoni economicamente più e meno

---

[49] AUBERT, in: AUBERT/MAHON, art. 48 Cost. nn. 9 s.
[50] ABDERHALDEN, in: EHRENZELLER et al., art. 48 Cost. n. 39; WALDMANN, in: WALDMANN, 15, 24.
[51] RS 173.110.
[52] ABDERHALDEN, in: EHRENZELLER et al., art. 48 Cost. n. 42; AUBERT, in: AUBERT/MAHON, art. 48 Cost. n. 11; UHLMANN/ZEHNDER, LeGes 2011, 9, 12.
[53] ABDERHALDEN, in: EHRENZELLER et al., art. 48 Cost. n. 40; ZEI, in: BIFULCO, 412, 413 s.
[54] JAAG, AJP 2013, 774, 779.

forti) e degli oneri (in favore dei Cantoni di montagna e degli agglomerati).[55] Altre riforme riguardavano la riorganizzazione delle competenze tra cui una migliore ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, nuove forme di collaborazione tra Confederazione e Cantoni e infine un rafforzamento della collaborazione intercantonale.[56] A questo scopo sono stati inseriti i paragrafi 4 e 5 all'art. 48 Cost. e il nuovo art. 48a Cost.

Il cpv. 4 dell'art. 48 Cost. dà ai Cantoni la possibilità di riconoscere agli organi intercantonali, a certe condizioni, la competenza di legiferare. I principi generali della delegazione legislativa devono essere rispettati, in particolare l'autorizzazione deve essere contenuta in un trattato intercantonale sottoposto a referendum che stabilisce e delimita le competenze delegate (art. 48 cpv. 4 lit. a, b).[57] Il cpv. 5 statuisce la forza derogatrice del diritto intercantonale rispetto al diritto cantonale. Queste riforme rafforzano il ruolo della cooperazione intercantonale e ne migliorano l'efficienza.[58]

La riforma più innovativa della NPC riguarda però la possibilità della dichiarazione di obbligatorietà generale e di obbligo di partecipazione (art. 48a Cost.). La prima riguarda gli accordi d'interesse nazionale che necessitano una regolamentazione nazionale. Al contrario l'obbligo di partecipazione concerne principalmente la collaborazione e gli interessi regionali.[59] Su domanda dei Cantoni interessati, la Confederazione può dichiarare un concordato obbligatorio per altri Cantoni non partecipanti in uno dei nove settori di compiti enumerati in modo esauriente all'art. 48a cpv. 1 Cost.[60] Questi compiti appartengono tradizionalmente ai Cantoni, ma la crescente interazione economica e i confini geografici limitati dei Cantoni rendono inefficienti l'esistenza di regolamenti cantonali diversi.[61] Una dichiarazione di obbligatorietà d'ufficio non è possibile.[62]

b. Procedura di dichiarazione d'obbligatorietà

L'art. 48a Cost. non è direttamente applicabile e necessita una trasposizione in una legge federale.[63] Ad oggi l'unica legge di attuazione della dichiarazione d'obbligatorietà generale è la Legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC, RS 613.2) che disciplina le condizioni e la procedura per la dichiarazione di obbligatorietà generale e l'imposizione dell'obbligo di partecipazione.[64]

---

55 SPIELMANN, in: WALDMANN/HÄNNI/BELSER, 105, 113 s.
56 Mess. NPC, FF 2001, 2065, 2074.
57 ABDERHALDEN, in: EHRENZELLER et al., art. 48 Cost. nn. 44 ss.
58 HÄNNI, in: WALDMANN/HÄNNI/BELSER, 87, 98; WIGET, 38.
59 ABDERHALDEN, in: EHRENZELLER et al., art. 48a Cost. n. 7; EHRENZELLER, in: WALDMANN, 67, 71.
60 Questi sono: esecuzione di pene e misure (lit. a); scuola, relativamente agli ambiti di cui all'articolo 62 capoverso 4 (lit. b); scuole universitarie cantonali (lit. c); istituzioni culturali d'importanza sovraregionale (lit. d); gestione dei rifiuti (lit. e); depurazione delle acque (lit. f); trasporti negli agglomerati (lit. g); medicina di punta e cliniche speciali (lit. h); istituzioni d'integrazione e assistenza per gli invalidi (lit. i).
61 ABDERHALDEN, in: EHRENZELLER et al., art. 48a Cost. n. 11.
62 WALDMANN, in: WALDMANN, 15, 20.
63 BIAGGINI, ZBl 2008, 345, 355.
64 BIAGGINI, ZBl 2008, 345, 359.

L'Assemblea federale è l'organo competente per procedere alla dichiarazione che attua mediante decreto federale soggetto a referendum facoltativo (art. 14 cpv. 1 e art. 15 cpv. 1 LPFC).[65] Il conferimento dell'obbligatorietà generale a un trattato intercantonale avviene su apposita richiesta di almeno 18 Cantoni (art. 14 cpv. 1 lit. b LPFC) e dopo la consultazione dei Cantoni interessati (art. 14 cpv. 2 LPFC). Mediante dichiarazione dell'Assemblea federale, tutti i Cantoni sono obbligati a partecipare al concordato e hanno gli stessi diritti e doveri (art. 14 cpv. 3 LPFC). L'obbligatorietà generale ha una durata massima di 25 anni (art. 14 cpv. 4 LPFC). Cinque anni dopo il suo conferimento, la dichiarazione d'obbligatorietà generale può essere revocata su richiesta di almeno 9 Cantoni (art. 14 cpv. 5 lit. b e cpv. 6 LPFC). L'obbligo di partecipazione imposto a uno o più Cantoni è regolato in modo simile all'art. 15 LPFC e presuppone una richiesta di almeno la metà dei Cantoni partecipanti (cpv. 1).

c. Bilancio del sistema di dichiarazione d'obbligatorietà

Il sistema di dichiarazione di obbligatorietà elimina *de facto* l'esigenza di unanimità per la conclusione di un concordato e questo fatto offre molti vantaggi. Prima di tutto, viene impedito il fenomeno del *free-riding*; Cantoni che approfittano di servizi e risorse di altri Cantoni possono essere obbligati a partecipare alle spese attraverso un concordato regionale o su scala nazionale, a condizione che sia interessato uno dei campi dell'art. 48a cpv. 1 Cost.[66] Inoltre è sufficiente la possibilità di rendere un accordo intercantonale obbligatorio perché i Cantoni decidano „volontariamente" di partecipare a un concordato. Infatti, partecipare volontariamente alle negoziazioni permette di influenzare il contenuto del trattato, piuttosto che essere obbligati ad aderire una volta che l'accordo è concluso.[67] La possibilità di obbligare dei Cantoni a partecipare a un concordato e l'eliminazione dell'unanimità fungono da incentivo per instaurare una collaborazione anche in ambiti politicamente delicati e controversi. Infine questo strumento permette di mantenere delle competenze a livello cantonale anche in caso di compiti d'interesse nazionale, impedendo così ulteriori centralizzazioni e rafforzando il principio di sussidiarietà.[68]

Alcuni autori hanno sottolineato l'assurdità di imporre la collaborazione, che per natura dovrebbe essere volontaria.[69] Proprio questa volontarietà era però stata riconosciuta essere la principale debolezza della collaborazione intercantonale e la creazione di uno strumento d'imposizione è diventata necessaria per preservare il buon funzionamento della Confederazione.[70] Una dichiarazione dell'obbligo di partecipazione viene richiesta solo in casi eccezionali e ne viene fatto un uso reticente. A tutt'oggi, non si è a conoscenza di alcun caso d'applicazione.[71]

---

65 EHRENZELLER, in: WALDMANN, 67, 71.
66 STEINLIN, LeGes 2011, 9, 40.
67 BIAGGINI, art. 48a Cost. n. 3.
68 BOCHSLER/SCIARINI, LeGes 2006, 23, 37; ZEI, in: BIFULCO, 440.
69 JAAG, AJP 2013, 774, 778; MADER, in: WALDMANN, 103, 106; RHINOW, in: FREY, 63, 87; STEINLIN, LeGes 2011, 9, 43.
70 WALDMANN, in: WALDMANN, 15, 19; WIGET, 38.
71 JAAG, AJP 2013, 774, 778.

D. Critica

1. Deficit democratico

L'art. 51 Cost. impegna i Cantoni a darsi una costituzione democratica e pone gli standard minimi da rispettare (cpv. 1): la possibilità di referendum e iniziativa popolare per la revisione della costituzione cantonale o altrimenti un sistema rappresentativo per la procedura legislativa.[72] In linea di massima è sempre richiesto un coinvolgimento dei cittadini e dell'opinione pubblica nel processo decisionale.[73] Queste esigenze democratiche sono valide in tutto l'ordine giuridico federale, impegnano direttamente i Cantoni e si applicano anche nei rapporti intercantonali.[74]

La legittimità democratica degli accordi intercantonali è però spesso stata criticata per alcune sue insufficienze. Infatti i trattati intercantonali sono, in genere, negoziati e firmati dai governi cantonali, mentre i parlamenti cantonali non hanno una grande influenza e sono ridotti ad organi di ratifica.[75] La legislazione intercantonale è inoltre meno accessibile all'opinione pubblica e ciò influenza negativamente la possibilità di lanciare un referendum.[76] Il fatto che i governi cantonali siano eletti dal popolo riduce in parte il deficit democratico.[77] Quest'ultimo è però accentuato nell'ambito della dichiarazione di obbligatorietà generale e di obbligo di partecipazione dell'art. 48a Cost. Infatti i Cantoni obbligati non hanno nessuna possibilità di influenzare il contenuto dell'accordo.[78] La dichiarazione d'obbligatorietà da parte dell'Assemblea federale e la possibilità di lanciare un referendum attenuano solo apparentemente il deficit democratico, che in realtà a livello cantonale è accentuato dalla tocquevilliana „dittatura della maggioranza".[79] Inoltre si presenta il pericolo di abusi da parte di Cantoni forti per mettere sotto pressione i Cantoni più deboli o piccoli gruppi di Cantoni; oppure viceversa l'abuso potrebbe essere perpetrato da parte di diversi Cantoni piccoli che ricorrono a questo strumento per imporre il proprio volere a Cantoni più grossi e forti.[80]

Proprio questi sviluppi hanno reso un rafforzamento del ruolo dei parlamenti cantonali nei rapporti intercantonali ancora più importante e urgente. Il legislatore federale ha tenuto conto di queste esigenze e sulla base degli artt. 48 e 48a Cost. ha imposto ai Cantoni di coinvolgere maggiormente i parlamenti, soprattutto nell'ambito della cooperazione con perequazione finanziaria (Art. 13 lit. d LPFC). Questa direttiva è stata però realizzata in maniera minimalista all'art. 4 della Convenzione quadro per la

---

72 WALDMANN, in: WALDMANN, 15, 32.
73 ABDERHALDEN, in: EHRENZELLER et al., art. 48 Cost. n. 55; EHRENZELLER, in: WALDMANN, 67, 74.
74 ABDERHALDEN, 71 s.
75 ABDERHALDEN, in: EHRENZELLER et al., art. 48 Cost. n. 55.
76 ABDERHALDEN, in: EHRENZELLER et al., art. 48 Cost. nn. 57 s.; RHINOW, in: FREY, 63, 79; STEINLIN, LeGes 2011, 9, 47 s.
77 ABDERHALDEN, in: EHRENZELLER et al., art. 48 Cost. n. 56; HÄNNI, in: WALDMANN/HÄNNI/BELSER, 87, 98.
78 ABDERHALDEN, in: EHRENZELLER et al., art. 48 Cost. n. 39; RHINOW, NZZ vom 07.05.2002, 15.
79 Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amérique, 1835.
80 ABDERHALDEN, in: EHRENZELLER et al., art. 48 Cost. n. 41.

collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri (CQI, RL 1.2.3.3.1) che prevede un obbligo di informare „tempestivamente ed esaurientemente“ i parlamenti cantonali. Ogni Cantone interpreta questi termini secondo le proprie esigenze.[81]

2. Concordati su scala nazionale

L'art. 43a Cost. definisce i principi per l'assegnazione e l'esecuzione dei compiti statali. Il suo primo capoverso recita che „la Confederazione assume unicamente i compiti […] che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua“. Questo principio di sussidiarietà legittima e giustifica l'esistenza di un sistema federale. Concordati su scala nazionale che creano una regolamentazione uniforme a livello svizzero in un determinato ambito, sono contrari al principio di sussidiarietà.[82] Quest'ultimo prescrive che l'esecuzione di un compito deve avvenire al livello federale più basso che ne garantisce lo svolgimento efficiente, se questo è il livello nazionale, un trasferimento di competenze con conseguente armonizzazione federale è da preferire in nome dell'efficienza. Questa idea è rinforzata dall'art. 48 cpv. 1 periodo 2 Cost. che sottolinea la funzione principalmente regionale dei trattati intercantonali.[83]

La scelta di unificare il diritto nazionale attraverso un accordo intercantonale ha diversi svantaggi. Prima di tutto il deficit democratico legato alla limitata o assente partecipazione di parlamenti e popolo nel processo di negoziazione, ma anche l'esigenza dell'unanimità per modificare l'accordo che dà *de facto* la possibilità di veto ad ogni Cantone.[84] Inoltre i Cantoni sono liberi di recedere da un accordo intercantonale in contrasto con l'obiettivo di una regolamentazione uniforme federale, a meno che un obbligo secondo l'art. 48a Cost. non sia in vigore, mentre non è possibile sottrarsi a una legislazione federale.[85] D'altro canto la conclusione di accordi intercantonali su scala nazionale è giustificabile alla luce di altre considerazioni, in particolare riconducibili alla preservazione delle competenze e della sovranità cantonale.[86] Una regolamentazione negoziata e adottata da tutti i Cantoni non è necessariamente uguale a una soluzione emanata dalla Confederazione.[87] Inoltre ai Cantoni è permesso di esercitare la loro autonomia in modo coordinato, mentre nessuna regolamentazione federale impone ai Cantoni di adottare soluzioni diverse per uno stesso problema.[88]

---

81 ABDERHALDEN, in: EHRENZELLER et al., art. 48 Cost. n. 60; Conferenza dei governi cantonali, <http://www.kdk.ch/int/kdk/de/taetig/neugestaltung_des/interkantonale_zusammenarbeit/inkrafttreten_der.ParagraphContainerList.ParagraphContainer0.ParagraphList.0003.File.pdf/vertragstext%20mit%20Erl%C3%A4uterungen.pdf> (17.06.2013); WALDMANN, in: WALDMANN, 15, 33.

82 MADER, in: WALDMANN, 103, 105; RHINOW, in: FREY, 63, 89; ZEI, in: BIFULCO, 440.

83 AUBERT, in: AUBERT/MAHON, art. 48 Cost. n. 5.

84 ABDERHALDEN, in: EHRENZELLER et al., art. 48 Cost. n. 23; AUBERT, in: AUBERT/MAHON, art. 48 Cost. n. 5.

85 ABDERHALDEN, in: EHRENZELLER et al., art. 48 Cost. n. 23.

86 ABDERHALDEN, in: EHRENZELLER et al., art. 48 Cost. nn. 22 ss.

87 ABDERHALDEN, 80.

88 ABDERHALDEN, 80.

3. Complicazione e inefficienza del sistema

Un altro problema dei trattati intercantonali è la creazione di un quarto livello federale oltre ai tre previsti dalla Costituzione – Confederazione, Cantoni e Comuni (art. 50 Cost.).[89] Questo quarto livello intercantonale complica e rende meno trasparente l'ordinamento statale. Il problema si è aggravato in seguito alla riforma della NPC che autorizza gli organi intercantonali a legiferare (art. 48 cpv. 4 Cost.) e promuove l'uso dei concordati su scala nazionale.[90] Questo ha delle conseguenze negative dal punto di vista della trasparenza, della legittimazione democratica, della sicurezza giuridica e mette inoltre in discussione il principio di sussidiarietà e lo stesso Stato federale.[91] Infine la moltiplicazione delle procedure e degli attori a livello intercantonale minaccia l'efficienza della cooperazione e rende piuttosto difficile il controllo degli organi della legislazione intercantonale.[92]

III. Cooperazione rafforzata europea

A. Flessibilità in Europa

1. Unità come principio, flessibilità come regola

Unità, solidarietà e trattamento egalitario degli Stati membri sono valori fondamentali dell'Unione europea e costituiscono le basi della sua integrazione.[93] Il suo successo risiede nel fatto che le stesse regole valgono uniformemente e contemporaneamente per tutti gli Stati membri; questo trova la sua espressione principale nell'implementazione del diritto europeo da parte degli Stati membri sotto il controllo della Corte di giustizia dell'UE.[94] La cooperazione sovranazionale può funzionare, così, al meglio e realizzare il suo valore aggiunto attraverso l'uniformità degli obblighi per tutti gli Stati membri.[95] Malgrado ciò, flessibilità e differenziazione hanno sempre accompagnato il processo d'integrazione europeo come compromesso tra il desiderio di un'integrazione uniforme e gli interessi speciali e le capacità dei singoli Stati membri.[96] Nel corso dei decenni, la flessibilità tra gli obblighi degli Stati membri ha permesso azioni comuni in campi politici nei quali nessun consenso unanime poteva essere trovato, nonostante l'accordo e

---

89 RHINOW, in: FREY, 63, 68.
90 STEINLIN, LeGes 2011, 35, 49.
91 RHINOW, in: FREY, 63, 87 s.; RHINOW, NZZ vom 07.05.2002, 15.
92 WALDMANN, in: WALDMANN, 15, 28, 34.
93 DERPA, 59 s.; GIERING, Integration 1997, 72, 72; BLANKE, in: GRABITZ/HILF/NETTESHEIM, art. 20 TUE n. 5.
94 MURPHY, Ga. J. Int'l & Comp. L.2003, 265, 269.
95 HATJE, in: SCHWARZE, art. 20 TUE n. 2.
96 MARCO COLINO, The Federal Trust 2004, 1, 3; BLANKE, in: GRABITZ/HILF/NETTESHEIM, art. 20 TUE n. 9.

la volontà di cooperare di alcuni Stati.[97] Già il Trattato di Roma del 1958 permetteva all'art. 233 del Trattato CEE „[l']esistenza e [il] perfezionamento delle unioni regionali tra [...] il Belgio, il Lussemburgo e i Paesi Bassi"[98] parallelamente alla CEE.[99] Storicamente i meccanismi di flessibilità dell'UE hanno assunto due forme principali: le clausole di *opt-out* dai Trattati (es. la clausola di *opt-out* del Regno Unito e della Danimarca dall'euro) e la conclusione di trattati internazionali al di fuori dell'UE (es. l'accordo di Schengen nel 1985, costituito come trattato intergovernamentale tra Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e i Paesi Bassi e integrato nel diritto europeo solo con il Trattato di Amsterdam nel 1998).[100] Queste forme di flessibilità a livello europeo hanno lo svantaggio di necessitare una riforma dei trattati per essere modificate.[101]

Con il crescere del numero degli Stati membri dell'UE, anche le differenze tra questi sono aumentate. In particolare l'allargamento agli Stati dell'est ha causato un grande aumento dell'eterogeneità di culture, interessi e capacità economiche all'interno dell'UE.[102] Fino agli anni Novanta la visione europea dominante era ostile a eccezioni e regole differenziate e interpretava l'integrazione europea come processo uniforme e unitario. Con il Trattato di Maastricht (1993)[103] divenne però chiaro che le differenze tra gli Stati membri e il bisogno di regole ad hoc erano tali, da non rappresentare più un'eccezione marginale e che un'eccessiva frammentazione degli obblighi tra Stati membri poteva compromettere il processo d'integrazione europea.[104] Il Trattato di Amsterdam (1999) ebbe quindi come obiettivo di rendere la struttura istituzionale dell'UE atta a rispondere alle nuove esigenze di un'Europa allargata. Nell'ambito della riforma fu introdotto anche il meccanismo della cooperazione rafforzata per permettere una flessibilità „controllata" e trovare un equilibrio tra approfondimento e allargamento, tra diversità e unione.[105] Ciononostante, finora la cooperazione rafforzata rimane un'eccezione nel sistema europeo che predilige l'unità degli obblighi e delle politiche tra

---

97 L'unico esempio di integrazione flessibile che si è conclusa con l'adesione di tutti gli Stati membri è il Protocollo di politica sociale del Trattato di Maastricht, che nel 1997 fu infine anche adottato dal Regno Unito; VON ONDARZA, SWP-Studien 2012, 1, 17.

98 L'accordo riguardava l'Unione economica del Benelux e promuoveva il libero movimento dei lavoratori, dei capitali, dei servizi e delle merci nella regione.

99 MARCO COLINO, The Federal Trust 2004, 1, 4; MURPHY, Ga. J. Int'l & Comp. L.2003, 265, 270.

100 SHAW, CMLR 2003, 279, 281 s.

101 VON ONDARZA, SWP-Studien 2012, 1, 10.

102 COSTANTINESCO, RTDE 1997, 43, 45; JANNING, Integration 1997, 285, 285; MURPHY, Ga. J. Int'l & Comp. L.2003, 265, 271; HATJE, in: SCHWARZE, art. 20 TUE n. 2.

103 In particolare i limiti della concezione unitaria dell'UE furono resi evidenti dall'impossibilità di introdurre la moneta unica europea in tutti gli Stati dell'UE, a seguito degli *opt-out* dall'euro della Danimarca e del Regno Unito.

104 DERPA, 61; MURPHY, Ga. J. Int'l & Comp. L.2003, 265, 275 s.; MARTENCZUK, ZEuS 1998, 447, 448 s.

105 CRAIG, 437; GIERING/JANNING, Integration 2001, 146, 146; BLANKE, in: GRABITZ/HILF/NETTESHEIM, art. 20 TUE n. 1.

gli Stati membri;[106] questo fatto è però destinato a cambiare e la cooperazione rafforzata ad aumentare d'importanza.[107]

2. Meccanismo della cooperazione rafforzata

Il meccanismo della cooperazione rafforzata ha fatto la sua apparizione nel Trattato di Amsterdam.[108] Questo strumento permette la cooperazione tra un certo numero di Stati membri nel quadro delle istituzioni europee e persegue l'obiettivo di sostenere l'integrazione europea, nonostante l'assenza di unanimità tra gli Stati membri. In particolare serve al superamento di blocchi del processo decisionale europeo in ambiti che, a seguito dell'allargamento, sarebbero stati ancora più soggetti alle crescenti differenze economiche e culturali.[109] Questo meccanismo permette agli Stati favorevoli a una cooperazione rafforzata di perseguire l'integrazione a livello del diritto derivato dell'UE, senza impegnare gli Stati contrari o ancora incapaci di parteciparvi, lasciando loro però aperta la possibilità di aderire alla cooperazione in corso in un momento successivo.[110] La cooperazione rafforzata vuole permettere una flessibilità regolamentata degli impegni degli Stati membri, ma al contempo assicurare la coerenza delle strutture e del funzionamento dell'UE.[111]

Questo meccanismo venne riformato nei successivi Trattati di Nizza (2003) e di Lisbona (2009). In particolare le condizioni per la sua applicazione furono semplificate e rese meno rigide per favorirne l'utilizzo e per stabilire un miglior equilibrio tra la collaborazione tra alcuni Stati membri e l'unità delle politiche europee.[112] Infatti, grazie a queste riforme, dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sono state realizzate le prime applicazioni del meccanismo della cooperazione rafforzata.

Nel 2010 14 Stati membri[113] hanno instaurato tra loro una cooperazione rafforzata per la regolamentazione della competenza giurisdizionale e del diritto applicabile in caso di

---

[106] MARCO COLINO, The Federal Trust 2004, 1, 5; BLANKE, in: GRABITZ/HILF/NETTESHEIM, art. 20 TUE n. 6; il carattere „eccezionale" della cooperazione rafforzata è anche sottolineato dal fatto che è uno strumento di ultima istanza, art. 20 par. 2 TUE.

[107] VON ONDARZA, SWP-Studien 2012, 1, 14.

[108] Artt. 40 e 43–45 TUE-Amsterdam, art. 11 TCE-Amsterdam.

[109] CANTORE, Perspectives on Federalism 2011, 1, 4; HUMMER, EuZ 2011, 78, 79; BLANKE, in: GRABITZ/HILF/NETTESHEIM, art. 20 TUE n. 31; HATJE, in: SCHWARZE, art. 20 TUE n. 3; VON ONDARZA, SWP-Studien 2012, 1, 15.

[110] COSTANTINESCO, RTDE 1997, 43, 46; CRAIG, 448; DERPA, 200.

[111] JANNING, Integration 1997, 285, 287 s.; BLANKE, in: GRABITZ/HILF/NETTESHEIM, art. 20 TUE nn. 4, 7.

[112] CANTORE, Perspectives on Federalism 2011, 1, 6; GIERING/JANNING, Integration 2001, 146, 150; HUMMER, EuZ 2011, 78, 80; MARCO COLINO, The Federal Trust 2004, 1, 7; MURPHY, Ga. J. Int'l & Comp. L. 2003, 265, 318; BLANKE, in: GRABITZ/HILF/NETTESHEIM, art. 20 TUE nn. 16, 20; HATJE, in: SCHWARZE, art. 20 TUE nn. 11 ss.

[113] Austria, Belgio, Bulgaria, Francia, Germania, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna e Ungheria. Nel giugno 2012 anche la Lituania ha aderito.

divorzi „transnazionali".[114] Una collaborazione in questo ambito dell'Unione nel suo insieme era resa impossibile, da un lato dalla grande eterogeneità giuridica e culturale tra gli Stati membri, con la Svezia dotata di un sistema molto liberale e Malta senza possibilità di divorzio fino al 2006 e dall'altro da un chiaro rifiuto di collaborare in questo campo da parte di Danimarca, Irlanda e Regno Unito.[115]

Nel 2011 seguì una seconda applicazione del meccanismo di cooperazione rafforzata nell'ambito dei brevetti instaurata tra 25 Stati membri[116] a seguito della decisione d'autorizzazione del Consiglio.[117] Per più di tre decenni si discusse a livello europeo una soluzione per ridurre i costi del brevetto dell'UE e aumentare la sicurezza giuridica in quest'ambito.[118] Infatti il brevetto unitario europeo era in realtà un insieme di brevetti nazionali, sottomessi alle leggi e alle procedure nazionali;[119] la registrazione di un brevetto in Europa comportava quindi il deposito di una domanda in ogni Stato membro con enormi costi amministrativi e burocratici di traduzione. Una regolamentazione comune veniva però bloccata dal veto di Spagna e Italia contrarie alla limitazione linguistica che avrebbe dovuto ridursi all'uso di francese, inglese e tedesco per i brevetti europei.[120] A seguito della cooperazione, Italia e Spagna hanno fatto ricorso alla CGUE, adducendo diverse violazioni delle condizioni dell'art. 20 parr. 1 e 2 TUE e degli artt. 118, 326 e 327 TFUE. Il 16 aprile 2013 la CGUE ha respinto i due ricorsi in quanto infondati.[121]

L'esempio di applicazione più recente riguarda la cooperazione per una tassa sulle transazioni finanziarie[122] che è stata introdotta all'inizio del 2013 da undici Stati membri.[123] Questa tassa persegue lo scopo di armonizzare una modesta imposizione fiscale su tutti gli strumenti finanziari, a eccezione dei prodotti derivati, per la quale il sostegno necessario nel Consiglio non era stato raggiunto nel corso del 2012.[124]

---

[114] Decisione 2010/405/UE del Consiglio del 12 luglio 2010 che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore del diritto applicabile in materia di divorzio e di separazione legale, GU L 189/12.

[115] CANTORE, Perspectives on Federalism 2011, 1, 11; HUMMER, EuZ 2011, 78, 81; VON ONDARZA, SWP-Studien 2012, 1, 12.

[116] Tutti gli Stati dell'UE 27 (prima dell'adesione della Croazia all'UE il 1° luglio 2013) tranne Italia e Spagna.

[117] Decisione 2011/167/UE del Consiglio del 10 marzo 2011 che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria, GU L 76/53.

[118] HUMMER, EuZ 2011, 78, 78.

[119] HUMMER, EuZ 2011, 78, 85.

[120] HUMMER, EuZ 2011, 78, 87; VON ONDARZA, SWP-Studien 2012, 1, 13.

[121] CGUE, cause riunite C-274/11 e C-295/11, *Regno di Spagna e Repubblica italiana* contro *Consiglio dell'Unione europea*, non ancora pubblicata.

[122] Decisione 2013/52/UE del Consiglio del 22 gennaio 2013 che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie, GU L 22/11.

[123] Austria, Belgio, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Spagna, Portogallo, Slovenia, Slovacchia.

[124] Comunicato stampa della Commissione europea, Imposta sulle transazioni finanziarie, avviata una cooperazione rafforzata: la Commissione espone i dettagli, Bruxelles, 14 febbraio 2013, IP/13/115.

Altri esempi seguiranno e approfitteranno delle prime esperienze raccolte da questi primi casi d'applicazione. In particolare gli ambiti sottoposti all'unanimità nelle votazioni del Consiglio si prestano particolarmente per un'applicazione della cooperazione rafforzata per eludere eventuali blocchi,[125] come lo dimostrano i casi d'applicazione esistenti.[126] Si può prevedere che la cooperazione rafforzata diventerà sempre più il *modus operandi* per politiche centrali dell'Unione e non più – come volevano i suoi ideatori – una soluzione d'eccezione.[127]

B. Quadro giuridico dei Trattati

1. Ruolo fondamentale delle istituzioni europee

La cooperazione rafforzata è regolamentata all'art. 20 TUE – che definisce i principi guida e le regole di base da rispettare – e agli artt. 326–334 TFUE, che forniscono ulteriori dettagli sulle condizioni di applicazione e stabiliscono le procedure di funzionamento del meccanismo. L'elemento chiave del meccanismo della cooperazione rafforzata, che la differenzia fondamentalmente dagli altri strumenti di flessibilità utilizzati dagli Stati membri, consiste nell'uso delle istituzioni dell'UE per il suo funzionamento: l'efficienza e la trasparenza del processo decisionale e legislativo, così come la sua coerenza con altre azioni e politiche europee e l'apertura a tutti gli Stati membri sono garantite dalle istituzioni europee enumerate all'art. 13 TUE. Questa regolamentazione del funzionamento e delle condizioni della cooperazione rafforzata vuole assicurare che l'integrazione europea non venga compromessa dalla differenziazione tra gli obblighi degli Stati membri.[128]

La Corte di giustizia dell'UE è competente per giudicare la liceità della cooperazione rafforzata. Le decisioni della Commissione e del Consiglio nell'ambito della procedura di attuazione (art. 329 TFUE) e di adesione (art. 331 TFUE) a una cooperazione rafforzata possono essere contestate davanti alla CGUE nell'ambito del ricorso di annullamento (artt. 263 s. TFUE). Il ricorso di annullamento alla CGUE è anche possibile contro atti adottati nell'ambito della cooperazione rafforzata che violano i limiti degli artt. 326–327 TFUE. Il ricorso per inadempimento (artt. 259 s. TFUE) è invece disponibile contro gli Stati non partecipanti che ostacolano l'attuazione della cooperazione rafforzata in violazione dell'art. 327 seconda frase TFUE.[129]

---

[125] DERPA, 64.

[126] Delibera all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale in caso di: „misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali" (art. 81 par. 3 TFUE); „regimi linguistici dei titoli europei" (art. 118 co. 2 TFUE); „imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo e altre imposte indirette" (art. 113 TFUE).

[127] VON ONDARZA, SWP-Studien 2012, 1, 14.

[128] CANTORE, Perspectives on Federalism 2011, 1, 9; BLANKE, in: GRABITZ/HILF/NETTESHEIM, art. 20 TUE n. 29; BLANKE, in: GRABITZ/HILF/NETTESHEIM, art. 334 TFUE n. 3; VON ONDARZA, SWP-Studien 2012, 1, 6.

[129] BLANKE, in: GRABITZ/HILF/NETTESHEIM, art. 20 TUE n. 30.

2. Condizioni per instaurare la cooperazione rafforzata

L'utilizzo dello strumento della cooperazione rafforzata è sottomesso a numero di condizioni materiali e formali presenti nei Trattati. Queste condizioni rispondono ai timori di frammentazione dell'UE e vogliono permettere l'uso controllato della cooperazione rafforzata tra Stati membri, senza pregiudicare l'integrazione unitaria europea.[130]

a. Condizioni materiali

Prima di tutto la cooperazione rafforzata può aver luogo solo nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione (art. 20 par. 1 co. 1 TUE). Queste competenze riguardano tutti gli ambiti coperti dai Trattati, eccezion fatta per le competenze esclusive dell'UE enumerate all'art. 3 TFUE[131] che raggruppano la totalità delle competenze concorrenti (art. 4 TFUE) e di sostegno (art. 6 TFUE) dell'UE.

L'art. 20 par. 1 co. 2 TUE definisce gli obiettivi che la cooperazione rafforzata deve perseguire. Deve promuove la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, proteggere i suoi interessi e rafforzare il suo processo d'integrazione. Questa disposizione descrive il senso e lo scopo dello strumento della cooperazione rafforzata.[132]

Gli artt. 326–327 TFUE riguardano il rapporto della cooperazione rafforzata con il resto del diritto europeo e il rispetto verso gli Stati non partecipanti. L'art. 326 TFUE afferma il principio di preminenza del diritto europeo – primario e derivato – su quello emanato nell'ambito della cooperazione rafforzata.[133] In caso di conflitti, la regolamentazione della cooperazione rafforzata in questione è nulla.[134] Il primo comma dichiara in modo generale il dovere di rispettare „i trattati e il diritto dell'Unione". Il secondo comma cita in dettaglio alcuni campi particolarmente importanti per l'integrazione europea che non devono essere pregiudicati. Questi ambiti sono il mercato interno, la coesione economica, sociale e territoriale, gli scambi tra Stati e la concorrenza tra loro. L'art. 327 TFUE stabilisce il principio di rispetto e considerazione reciproca tra gli Stati membri partecipanti e non alla cooperazione rafforzata.[135] Infatti i primi devono rispettare le competenze, i diritti e gli obblighi dei secondi che a loro volta non possono ostacolare l'attuazione della cooperazione. L'art. 327 TFUE è una concretizzazione del principio di collaborazione leale enunciato all'art. 4 par. 3 TUE.

---

[130] HATJE, in: SCHWARZE, art. 20 TUE n. 13.

[131] Le competenze esclusive dell'UE elencate all'art. 3 TFUE sono: unione doganale; definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro; conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; politica commerciale comune.

[132] BLANKE, in: GRABITZ/HILF/NETTESHEIM, art. 20 TUE n. 34; HATJE, in: SCHWARZE, art. 20 TUE n. 23.

[133] BLANKE, in: GRABITZ/HILF/NETTESHEIM, art. 20 TUE n. 46.

[134] HATJE, in: SCHWARZE, art. 20 TUE n. 34.

[135] BLANKE, in: GRABITZ/HILF/NETTESHEIM, art. 20 TUE n. 47; BLANKE, in: GRABITZ/HILF/NETTESHEIM, art. 327 TFUE nn. 1, 2.

b. Condizioni formali

Si può fare ricorso alla cooperazione rafforzata solo in ultima istanza, nel caso in cui ogni altro tentativo di regolamentazione unitaria dell'ambito interessato sia fallito e gli obbietti perseguiti non possano essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme (art. 20 par. 2 TUE). La cooperazione rafforzata deve rimanere un'eccezione e non ridurre gli stimoli per una soluzione comune nel Consiglio; infatti, in passato, questo strumento è stato usato per fare pressione sugli Stati reticenti.[136]

Un *quorum* minimo di nove Stati membri è necessario per instaurare la cooperazione (art. 20 par. 2 TUE). Questa misura assicura che un numero sufficientemente rilevante di Stati sia interessato a parteciparvi, cosa che relativizza il rischio di frammentazione dell'UE e rende più attrattiva per gli altri Stati una partecipazione posteriore.[137]

Infine la partecipazione alla cooperazione rafforzata deve essere aperta ad ogni Stato membro in qualunque momento (art. 20 par. 1 co. 2 TUE, art. 328 TFUE), a condizione che implementi tutti gli atti già emanati nell'ambito della cooperazione (art. 328 par. 1 co. 1 TUE). Questo evita che gli Stati coinvolti nella cooperazione si isolino e che l'unione geografica e politica dell'UE sia compromessa.[138] *De facto* viene quindi statuito un diritto di massima ad aderire; questo diritto è però relativizzato dalla possibilità di imporre delle condizioni di partecipazione nella decisione di autorizzazione del Consiglio (art. 328 par. 1 co. 1 TFUE).[139] La Commissione e gli Stati già coinvolti nella cooperazione promuovono la partecipazione del maggior numero possibile di Stati (art. 328 par. 1 co. 2 TFUE).

3. Attuazione e funzionamento

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea regola in dettaglio la procedura di realizzazione, di adesione e il funzionamento della cooperazione rafforzata. Nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC) la cooperazione rafforzata è soggetta a delle condizioni più rigide, in particolare le votazioni devono avvenire all'unanimità e il ruolo del Consiglio è preponderante rispetto a quello della Commissione e del Parlamento europeo (art. 329 par. 2, art. 331 par. 2, art. 333 par. 3 TFUE). Queste particolarità rispecchiano il carattere intergovernamentale della PESC e non verranno trattate più in dettaglio. Qui di seguito invece le procedure standard della cooperazione rafforzata verranno descritte nei loro aspetti principali.

a. Procedura di attuazione

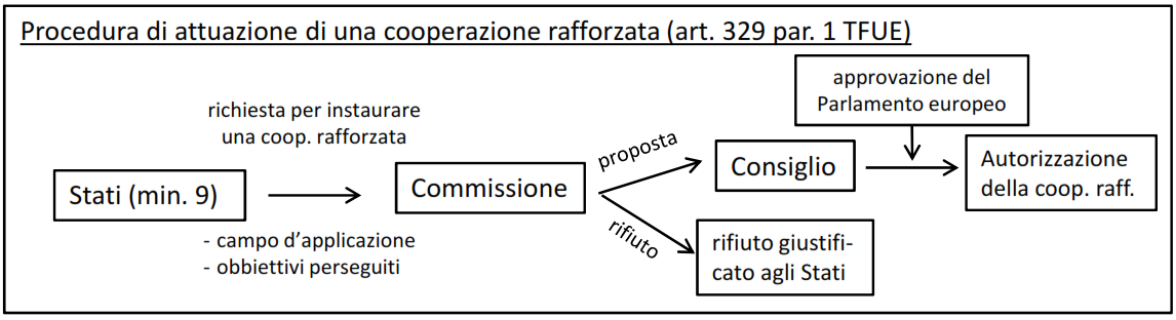
L'art. 329 par. 1 TFUE regola la procedura che gli Stati membri devono seguire per instaurare tra loro una cooperazione rafforzata. Questi Stati devono fare richiesta alla

---

[136] VON ONDARZA, SWP-Studien 2012, 1, 12.
[137] BLANKE, in: GRABITZ/HILF/NETTESHEIM, art. 20 TUE n. 41.
[138] CRAIG, 449; HATJE, in: SCHWARZE, art. 20 TUE n. 27.
[139] BLANKE, in: GRABITZ/HILF/NETTESHEIM, art. 20 TUE n. 38; HATJE, in: SCHWARZE, art. 328 TFUE n. 3.

Commissione precisando il campo d'applicazione e gli obiettivi perseguiti. La Commissione verifica che le condizioni per l'attuazione di una cooperazione rafforzata siano soddisfatte e dispone di un certo margine di discrezione per tener conto degli obbiettivi e degli interessi dell'integrazione.[140] La Commissione ha quindi due possibilità: può rifiutare la richiesta degli Stati giustificando le sue ragioni; o può sottoporre una proposta per una tale cooperazione al Consiglio. Il Consiglio può allora, previa approvazione del Parlamento europeo, autorizzare a maggioranza qualificata (art. 16 par. 3 TUE) la cooperazione rafforzata; i singoli Stati non hanno quindi potere di veto.[141] L'autorizzazione è un atto *sui generis* che permette agli Stati interessati di condurre una cooperazione rafforzata in un ambito specifico utilizzando le istituzioni e le procedure dei Trattati.[142]

Lo schema seguente riassume gli aspetti principali della procedura.



L'estinzione di una cooperazione rafforzata non è regolamentata nei Trattati. Dall'idea di base di questo strumento si può però dedurre che una cooperazione rafforzata finisce quando tutti gli Stati membri ne entrano a far parte, in questo caso gli atti e le misure adottate diventano parte del diritto, quindi degli *acquis,* dell'UE. Un'altra possibilità è che il Consiglio, con i voti degli Stati partecipanti, revochi la decisione di autorizzazione della cooperazione rafforzata; questa procedura pone però un problema rispetto alle conseguenze per gli atti in vigore della cooperazione.[143]

b. Sistema di delibera e funzionamento

Una volta instaurata la cooperazione rafforzata segue la procedura di delibera (voto a maggioranza qualificata o unanimità) e la procedura legislativa (ordinaria o speciale) previste dai Trattati nel campo materiale interessato. Le deliberazioni sono aperte a tutti gli Stati membri dell'UE, che possono così influenzarne lo sviluppo e in ogni caso esserne completamente informati; solo gli Stati partecipanti possono però prendere parte al voto (art. 330 co. 1 TFUE). Nel caso in cui i Trattati prevedano la decisione all'unanimità, quest'ultima è costituita dai soli Stati partecipanti (art. 330 co. 2 TFUE).

[140] CANTORE, Perspectives on Federalism 2011, 1, 8; HATJE, in: SCHWARZE, art. 329 TFUE n. 5.
[141] VON ONDARZA, SWP-Studien 2012, 1, 9.
[142] HATJE, in: SCHWARZE, art. 329 TFUE n. 7.
[143] HATJE, in: SCHWARZE, art. 329 TFUE n. 54.

Questa procedura garantisce la massima trasparenza per facilitare l'adesione successiva di altri Stati e non compromette la coesione dell'Unione.[144]

L'art. 333 TFUE prevede inoltre la possibilità di modificare la procedura di delibera e la procedura legislativa rispetto a quelle imposte dai Trattati. Deliberando all'unanimità, secondo le modalità dell'art. 330 TFUE, quindi con il coinvolgimento dei soli Stati partecipi alla cooperazione rafforzata, il Consiglio può introdurre un voto a maggioranza qualificata, qualora la delibera all'unanimità sia prevista nei Trattati (par. 1), o può applicare la procedura legislativa ordinaria,[145] qualora i Trattati prevedano la procedura legislativa speciale (par. 2). Queste possibilità sono escluse negli ambiti aventi implicazioni militari o rientranti nel settore della difesa (par. 3). Questo permette un maggiore dinamismo e la possibilità di sperimentare procedure diverse in campi altrimenti regolamentati;[146] Stati che aderiscono alla cooperazione in un momento successivo alla modifica del sistema legislativo o di voto devono accettare le nuove regole, senza poterle influenzare né a priori, né a posteriori.[147]

In accordo alla natura facoltativa della cooperazione rafforzata, gli atti adottati nel suo quadro non fanno parte degli *acquis* del diritto europeo (art. 20 par. 4 TUE). Questa regola preserva da un'inflazione degli *acquis* e previene l'imposizione di riforme a Stati candidati all'adesione all'UE che non sono state accettate nemmeno da una parte degli Stati membri.[148] Allo stesso modo, le spese derivanti dall'attuazione della cooperazione rafforzata sono, in linea di principio, a carico dei soli Stati partecipanti. Il Consiglio può deciderne altrimenti deliberando all'unanimità (art. 332 TFUE).

c. Procedura di adesione

Infine l'art. 331 par. 1 TFUE regola la procedura di adesione di un nuovo Stato alla cooperazione rafforzata. Lo Stato interessato ad aderire notifica la sua intenzione alla Commissione e al Consiglio. La Commissione verifica che le condizioni di partecipazione siano soddisfatte e in tal caso conferma la partecipazione del nuovo Stato e adotta, se necessario, delle misure transitorie per l'applicazione degli atti già in vigore nella cooperazione rafforzata. Se considera le condizioni non rispettate, allora, indica le misure necessarie per soddisfarle e fissa un termine per il riesame, al seguito del quale la partecipazione dello Stato interessato viene confermata o nuovamente respinta. In quest'ultimo caso, lo Stato interessato può rivolgere la sua richiesta direttamente al Consiglio che decide, a maggioranza qualificata (art. 16 par. 3 TUE) e secondo le regole all'art. 330 TFUE, sulla partecipazione dello Stato richiedente. Secondo questa procedura è quindi la Commissione in primo luogo che decide in modo autonomo se uno

---

[144] CANTORE, Perspectives on Federalism 2011, 1, 9; HATJE, in: SCHWARZE, art. 330 TFUE n. 2.

[145] La procedura legislativa ordinaria prevede che la Commissione proponga una legislazione e che il Parlamento europeo abbia le stesse competenze e gli stessi poteri che il Consiglio, art. 289 par. 1 TFUE.

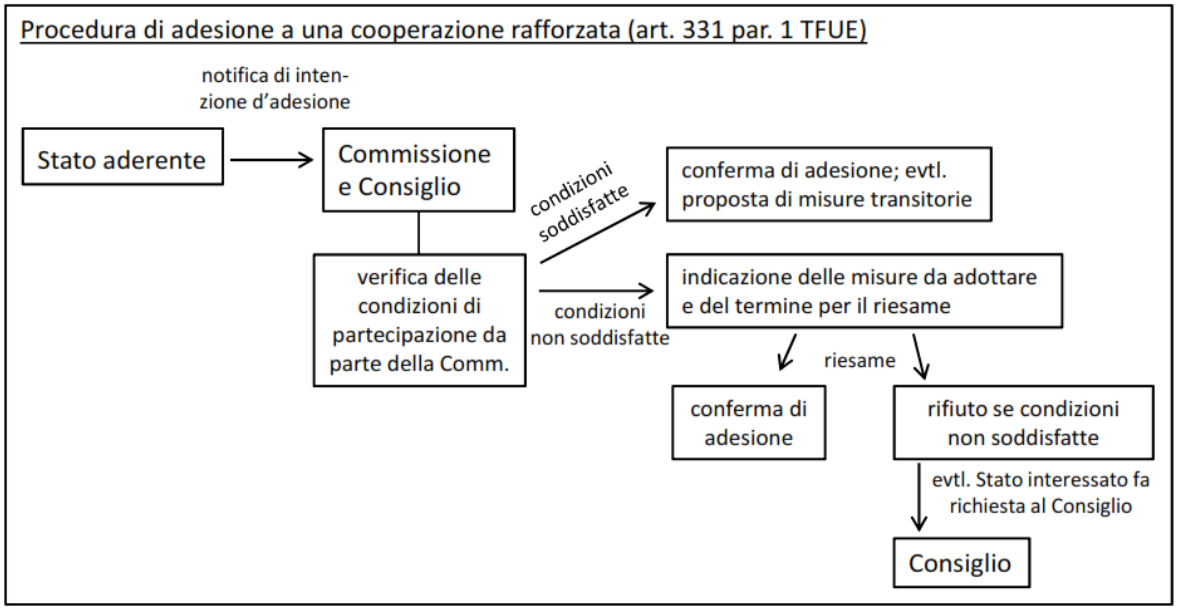
[146] HATJE, in: SCHWARZE, art. 333 TFUE n. 1.

[147] BLANKE, in: GRABITZ/HILF/NETTESHEIM, art. 20 TUE n. 45.

[148] BLANKE, in: GRABITZ/HILF/NETTESHEIM, art. 20 TUE n. 49; HATJE, in: SCHWARZE, art. 20 TUE n. 35.

Stato sia pronto per aderire a una cooperazione in corso e, solo in seconda istanza, decidono gli Stati che già vi partecipano.[149]

Lo schema seguente riassume gli aspetti principali della procedura.



Non è invece regolamentata la possibilità per uno Stato di uscire dalla cooperazione denunciando la sua adesione. In linea di massima, l'accordo per una collaborazione rafforzata ha valore illimitato (cfr. art. 356 TFUE). Uno Stato può però, di comune accordo con gli altri Stati partecipanti, essere liberato dai suoi obblighi legati alla cooperazione. Una denuncia unilaterale o per motivi gravi può essere considerata secondo i principi generali del diritto dell'UE in accordo con gli artt. 344[150] e 356[151] TFUE. Se, in seguito all'uscita di uno o più Stati dalla cooperazione rafforzata, il numero degli Stati partecipanti diventa inferiore al *quorum* minimo di nove, la cooperazione diventa inammissibile a posteriori.[152]

C. Bilancio della cooperazione rafforzata

Lo strumento della cooperazione rafforzata è relativamente nuovo nella struttura giuridica dell'UE. Nonostante l'esperienza decennale con diverse forme di flessibilità tra gli obblighi degli Stati membri, l'aumentare dell'eterogeneità tra questi ultimi ha richiesto la creazione di un meccanismo che permetta la flessibilità, senza però compromettere il funzionamento e l'unità europea. La cooperazione rafforzata, con le

[149] CANTORE, Perspectives on Federalism 2011, 1, 9; JANNING, Integration 1997, 285, 288.
[150] „Gli Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti dal trattato stesso.", art. 344 TFUE.
[151] „Il presente trattato è concluso per una durata illimitata.", art. 356 TFUE.
[152] BLANKE, in: GRABITZ/HILF/NETTESHEIM, art. 20 TUE n. 53.

sue numerose condizioni, risponde a queste esigenze e, a seguito delle riforme per promuoverne l'utilizzo, vede ad oggi tre casi d'applicazione in corso.

Le critiche più frequenti a questo strumento vertono sul rischio di frammentazione dell'UE e sulla complicazione del sistema giuridico europeo.[153] È ancora troppo presto per formulare un giudizio generale su questi due aspetti. Alcune considerazioni sono però già possibili. Le esperienze raccolte dimostrano che i timori di una divisione tra Stati dell'ovest che spingono per un'integrazione accelerata e Stati dell'est, non ancora pronti per collaborare, è ingiustificata. I tre casi d'applicazione mostrano una partecipazione mista tra Stati „vecchi" e „nuovi" dell'UE. La complicazione del sistema giuridico europeo è invece inevitabile. Anche il principio per cui il diritto emanato nell'ambito della cooperazione rafforzata non dovrebbe intaccare gli *acquis* si rivelerà probabilmente di difficile applicazione in pratica, specialmente in caso d'interpretazione giurisprudenziale da parte della CGUE.[154] Un certo livello di complessità è però insito in ogni struttura federale e la possibilità di sperimentare, a livello locale, delle soluzioni diverse promuove sviluppo e innovazione.[155]

IV. Europeizzazione dei trattati intercantonali?

A. Premessa

Studi comparati tra l'UE e degli Stati nazionali sono soggetti alla critica che l'UE non è uno Stato federale, ma un'organizzazione intergovernamentale e che quindi uno studio parallelo tra le due entità non sia possibile. Questa critica è inappropriata. L'Unione europea è cambiata durante le riforme degli ultimi anni, l'integrazione è stata rafforzata, varie competenze sono state trasferite al livello federale europeo e la decisione per maggioranza qualificata ha preso il posto dell'unanimità come procedura ordinaria nel disbrigo degli affari europei. Oltre al funzionamento dell'UE, anche le sue istituzioni hanno assunto un carattere fortemente federale. Questo trova la sua espressione nella deroga del principio puramente egalitario applicato ai membri di un'entità sovranazionale, che si ritrova nella rappresentanza degli Stati membri al Parlamento europeo secondo una scala decrescente,[156] e nel peso relativo dei voti di ogni Stato nel Consiglio europeo (fino al 31 ottobre 2014),[157] rispettivamente nella considerazione della grandezza della popolazione (dal 1º novembre 2014).[158] Inoltre la CGUE assicura il rispetto del diritto dell'Unione la sua applicazione uniforme (art. 19 par. 1 TUE). Infine l'UE ha sviluppato e affermato propri valori statali e democratici, di cui l'esempio

[153] EHLERMANN, EuR 1997, 362, 369; CANTORE, Perspectives on Federalism 2011, 1, 17.
[154] CRAIG, 449.
[155] CANTORE, Perspectives on Federalism 2011, 1, 17.
[156] Art. 14 par. 2 TUE.
[157] Art. 16 par. 4 TUE.
[158] Art. 3 par. 3 del Protocollo 35 allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

lampante è la Carta dei diritti fondamentali.[159] Tutto questo non fa dell'UE uno Stato federale in senso stretto, evidenzia però la ricerca di un equilibrio all'interno dell'Unione tra autonomia locale e identità europea, tipica degli Stati federali. Ciò è sufficiente per giustificare un esercizio intellettuale di comparazione di un ambito specifico comune tanto all'UE che a uno Stato nazionale. Quest'ambito è appunto il federalismo cooperativo in Europa e in Svizzera.

Tanto la cooperazione rafforzata che i concordati svizzeri svolgono la funzione di permettere un federalismo cooperativo ai rispettivi „Stati federati". Entrambi i sistemi condizionano la collaborazione rafforzata al rispetto del diritto e degli interessi degli Stati non partecipanti e del livello federale. Entrambi i sistemi mirano a coinvolgere il maggior numero di partecipanti possibili, per quanto a livello svizzero solo nell'ambito della collaborazione federale su scala nazionale.

D'altro canto, i due sistemi perseguono ufficialmente obiettivi divergenti. La cooperazione rafforzata europea ha luogo nell'ambito delle competenze dell'Unione (art. 20 par. 1 TUE) e mira a rafforzare l'integrazione europea; i concordati svizzeri vertono principalmente sulle competenze cantonali e perseguono l'obiettivo, specialmente nel caso di trattati intercantonali su scala nazionale, di evitare un trasferimento di competenze alla Confederazione. Al contempo però tanto la cooperazione rafforzata che i concordati su scala nazionale perseguono l'obiettivo di trovare soluzioni comuni a problemi che superano i mezzi statali, rispettivamente cantonali. Le strategie sono diverse: a livello europeo si preferisce un approccio parziale con possibilità di ampliamento agli altri Stati, mentre in Svizzera si è scelto di introdurre la dichiarazione di obbligatorietà generale. A maggior ragione perciò il raffronto risulta costruttivo e innovativo.

Infine il carattere recente della cooperazione rafforzata è una buona opportunità per trarne ispirazione per i centenari concordati svizzeri. Il meccanismo della cooperazione rafforzata è nato per risolvere problemi e sfide moderne ed è stato riformato in ben due Trattati prima di trovare applicazione. Si può quindi dedurre che il suo funzionamento è stato perfezionato nel corso degli ultimi anni e può quindi proporre soluzioni e approcci nuovi a una regolamentazione più antica.

B. Proposte e ispirazione tratte dalla cooperazione rafforzata

Alcuni elementi caratterizzanti la cooperazione rafforzata potrebbero essere d'interesse per rivedere alcune procedure e funzionamenti dei trattati intercantonali svizzeri. In particolare l'esistenza di procedure standardizzate per l'instaurazione e il funzionamento del federalismo cooperativo a livello dell'Unione, così come un grande livello di trasparenza e apertura verso gli Stati non partecipanti potrebbero fornire punti di ispirazione per rispondere alle critiche che vengono mosse ai concordati riguardo il deficit democratico, gli aspetti negativi dei concordati su scala nazionale e la complicazione e l'inefficienza causata dalla creazione di un quarto livello federale. I

[159] KRISTOFERITSCH, 258.

dettagli dei vantaggi di una europeizzazione dell'ordine federale svizzero sono esposti qui di seguito.

1. Procedura standard per la cooperazione federale

L'UE ha regolamentato in dettaglio agli art. 20 TUE e artt. 326–334 TFUE le condizioni, il funzionamento e le procedure della cooperazione rafforzata. L'obiettivo perseguito era proprio quello di evitare una frammentazione delle politiche europee che potesse compromettere l'unità e la coerenza dell'UE. Proprio questa necessità è riscontrabile anche in Svizzera a seguito di un uso sempre maggiore dei trattati intercantonali. Una regolamentazione federale uniforme del quadro procedurale di questa cooperazione orizzontale avrebbe il vantaggio di migliorare la sicurezza giuridica, chiarire quali siano gli attori e le procedure coinvolti ed evitare lo sviluppo di un quarto livello federale. L'esistenza di una procedura unitaria e chiara ridurrebbe anche l'inefficienza della cooperazione orizzontale, altrimenti determinata *ad hoc* in ogni accordo intercantonale. Una procedura uniforme federale permetterebbe anche di dare maggior peso alla legittimazione democratica nelle procedure intercantonali e di rafforzare il ruolo dei parlamenti, mettendo fine al margine di manovra inutilizzato dai Cantoni, come nel caso della regolamentazione della CQI. Infine la regolamentazione del funzionamento dei concordati a livello federale permetterebbe anche di riformare il principio di unanimità che ne intralcia il funzionamento e l'efficienza. Specialmente nel caso di riforme di un concordato, in mancanza di una posizione condivisa da tutti i Cantoni partecipanti, una minor rigidità dei metodi decisionali potrebbe dare nuovo vigore alla cooperazione ed evitare le posizioni di blocco dovute al veto.

2. Trasparenza verso terzi e apertura all'adesione

Una maggiore trasparenza delle procedure decisionali e delle delibere nell'ambito dei concordati con una regola simile all'art. 330 co. 1 TFUE avrebbe un'enorme influenza sul miglioramento dell'informazione dei parlamenti cantonali, così come dell'Assemblea federale. L'opinione pubblica disporrebbe di maggiori informazioni per influenzare il processo decisionale intercantonale ed eventualmente ricorrere al referendum. Una maggiore trasparenza permetterebbe pure di imparare da esperienze intercantonali già in corso; di questa opportunità approfitterebbero tanto i Cantoni terzi al concordato e interessati ad aderirvi o a iniziare una collaborazione simile nella loro regione, quanto la Confederazione nell'individuazione di soluzioni riuscite o nella rimozione di quelle inefficienti. La pressione del carattere pubblico delle delibere e delle procedure intercantonali avrebbe anche un effetto positivo sull'efficienza del lavoro, delle riforme e delle negoziazioni intercantonali.

Infine un principio di apertura come all'art. 20 par. 1 co. 2 TUE e all'art. 328 par. 1 co. 1 TFUE sarebbe preferibile alla dichiarazione di obbligatorietà generale prevista all'art. 48a Cost. Tanto la cooperazione rafforzata, che la dichiarazione di obbligatorietà generale, perseguono l'obbiettivo di stabilire una collaborazione unitaria a livello „federale"; i due sistemi assumono però uno spirito diametralmente opposto tra apertura e imposizione.

Nell'ambito della dichiarazione d'obbligatorietà generale, il principio d'apertura in combinazione con il principio di trasparenza offre di sicuro un punto di partenza più legittimo per una partecipazione volontaria alla collaborazione orizzontale e quindi un'alternativa all'imposizione di un obbligo antidemocratico. Il rischio di restare emarginati dalla cooperazione e la possibilità di influenzare la legislazione potrebbero essere elementi sufficienti per fornire gli stimoli necessari ai Cantoni per partecipare volontariamente a trattati d'interesse nazionale, evitando così che il trasferimento di una competenza alla Confederazione diventi necessario. Questo trasferimento, nel caso di compiti d'interesse nazionale, rimane comunque la soluzione più democratica ed efficiente, come prescritta dall'art. 43a Cost.

Nell'ambito dell'obbligo di partecipazione di singoli Cantoni a un concordato regionale, invece, i principi di trasparenza e apertura non sarebbero sufficienti per motivare una partecipazione volontaria. Infatti per perseguire l'obbiettivo di impedire il fenomeno del *free-riding*, l'obbligare i Cantoni a partecipare pare essere l'unico mezzo efficace. Il problema consiste proprio nel desiderio di un Cantone di sottrarsi dalla contribuzione per un servizio di cui, indirettamente attraverso i suoi cittadini, comunque usufruisce e i principi di trasparenza ed apertura non offrono i giusti stimoli per risolverlo.

V. Conclusione

È noto che la cooperazione tra Svizzera e Unione europea persegue principalmente motivi di carattere economico e interessi comuni legati alla coordinazione sovranazionale. Raramente la prospettiva svizzera vede nell'UE un esempio di struttura federale a cui ispirarsi. Il contrario è invece la regola, con le strutture dell'UE che vengono modellate sugli esempi delle istituzioni nazionali esistenti. Spesso si parla della Svizzera come laboratorio per l'UE, a causa della differenziazione sociale e geopolitica simile e del processo di unificazione della Confederazione in uno Stato federale. Eppure proprio nell'ambito della cooperazione rafforzata nuove idee per nuove sfide sono state sviluppate nell'Unione. Uno sguardo più attento alle nuove strutture europee del federalismo cooperativo può fornire nuovi spunti per rinnovare un federalismo centenario, come quello svizzero.

Abbiamo visto che i trattati intercantonali mostrano alcune insufficienze come il marcato deficit democratico, aggravato dalla possibilità di imporre una partecipazione ai Cantoni, le incoerenze e le debolezze dei concordati su scala nazionale, la complicazione e l'inefficienza risultanti dalla creazione di un quarto livello intercantonale all'interno del sistema federale. I principi di trasparenza e apertura, così come una chiara procedura unificata per l'istaurazione e per il funzionamento di una cooperazione tra Stati federati sono elementi della cooperazione rafforzata europea che aiuterebbero a superare, almeno in parte, queste debolezze del sistema intercantonale svizzero.

Il presente scritto vuole essere una voce a favore di un'europeizzazione del federalismo cooperativo svizzero o almeno un richiamo alla curiosità e all'apertura verso sistemi nuovi e diversi da cui lasciarsi ispirare.

Kurzzusammenfassung in deutscher Sprache

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit dem kooperativen Föderalismus und seiner Erscheinung in der Schweiz und der EU. Beide föderalen Gebilde haben juristische Instrumente entwickelt, um die Zusammenarbeit zwischen ihren Gliedstaaten zu erlauben, ohne die Einheit der Bundesebene zu gefährden.

Die Schweizer interkantonalen Verträge weisen verschiedene Schwächen auf. Die allgemeine Kritik dazu richtet sich hauptsächlich auf folgende Elemente: Das Demokratiedefizit wegen der marginalen Rolle der kantonalen Parlamente, die Problematik des Teilnahmezwangs von Art. 48a BV, die Inkohärenzen und die Schwäche der landesweiten interkantonalen Abkommen sowie die Verkomplizierung und Ineffizienz aufgrund der Entstehung einer vierten föderalen Ebene neben Bund, Kantonen und Gemeinden. Der Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit der EU beruht auf den Prinzipien von Transparenz und Offenheit und verfügt über ein klares und einheitliches Verfahren für das Zustandekommen und die Abläufe der mitgliedstaatlichen Kooperation. Diese Merkmale des europäischen kooperativen Föderalismus wären hilfreich für die mindestens partielle Überwindung der obengenannten Schwächen der Schweizer Konkordate.

Der vorliegende Beitrag plädiert für eine Europäisierung des kooperativen Föderalismus der Schweiz und soll zu Neugier und Offenheit gegenüber neuen unterschiedlichen Systemen anregen.

Bibliografia

ABDERHALDEN URSULA, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit: Unter besonderer Berücksichtigung der internationalen Integration der Schweiz, Friburgo 1999

ABDERHALDEN URSULA, Der kooperative Föderalismus, in: FLEINER THOMAS/FORSTER PETER/MISIC ALEXANDER/THALMANN URS (a cura di), Die neue schweizerische Bundesverfassung: Föderalismus, Grundrechte, Wirtschaftsrecht und Staatsstruktur, Basilea 2000, 213

AEMISEGGER HEINZ/JOMINI ANDRÉ, Der Föderalismus in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: WALDMANN BERNHARD (a cura di), 1. Nationale Föderalismuskonferenz: Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen, Basilea 2005, 173

AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL (a cura di), Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurigo 2003

BIAGGINI GIOVANNI, BV: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurigo 2007

BIAGGINI GIOVANNI, „Vertragszwang" im kooperativen Föderalismus: Verfassungsrechtliche Richtpunkte für den Einsatz der in Art. 48a BV vorgesehenen Zwangsmittel, ZBl 2008, 345

BOCHSLER DANIEL/SCIARINI PASCAL, Konkordate und Regierungskonferenzen: Standbeine des horizontalen Föderalismus, LeGes 2006, 23

CANTORE CARLO MARIA, We're one, but we're not the same: Enhanced Cooperation and the Tension between Unity and Asymmetry in the EU, Perspectives on Federalism 2011, vol. 3/3, 1

COSTANTINESCO VLAD, Les clauses de „coopération renforcée": Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, RTDE 1997, 43

CRAIG PAUL, The Lisbon Treaty: Law, Politis and Treaty Reform, Oxford 2010

DERPA ULRICH, Die verstärkte Zusammenarbeit im Recht der Europäischen Union: Dogmatik, Interpretation und Praxis eines alternativen Integrationskonzeptes, Mannheim 2003

DOMINICÉ CHRISTIAN, Fédéralisme coopératif, RDS 1969, 743

EHLERMANN CLAUS DIETER, Engere Zusammenarbeit nach dem Amsterdamer Vertrag: Ein neues Verfassungsprinzip?, EuR 1997, 362

EHRENZELLER BERNHARD, Kooperativer Föderalismus und Demokratie, in: WALDMANN BERNHARD (a cura di), 1. Nationale Föderalismuskonferenz: Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen, Basilea 2005, 67

EHRENZELLER BERNHARD/MASTRONARDI PHILIPPE/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (a cura di), Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar, 2ª ed., Zurigo 2008

ELAZAR DANIEL J., Exploring Federalism, Tuscaloosa 1987 (edizione in italiano: Idee e forme del federalismo, Milano 1995)

GIERING CLAUS, Vertiefung durch Differenzierung: Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte, Integration 1997, 72

GIERING CLAUS/JANNING JOSEF, Flexibilität als Katalysator der Finalität?, Die Gestaltungskraft der „Verstärkten Zusammenarbeit" nach Nizza, Integration 2001, 146

GRABITZ EBERHARD/HILF MEINHARD/NETTESHEIM MARTIN (a cura di), Das Recht der Europäischen Union, 46ª ed., München 2011

GRAVES W. BROOKE, American Intergovernmental Relations: Their Origins, Historical Development, and Current Status, New York 1964

HÄFELIN ULRICH, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, RDS 1969, 549

HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8ª ed., Zurigo 2012

HÄNNI PETER, Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und den Kantonen, in: THÜRER DANIEL/AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MÜLLER JÖRG PAUL (a cura di), Verfassungsrecht der Schweiz, Zurigo 2001, 443

HÄNNI PETER, Der neue Finanzausgleich und die beabsichtigte Stärkung des Föderalismus, in: WALDMANN BERNHARD/HÄNNI PETER/BELSER EVA MARIA (a cura di), Föderalismus 2.0 – Denkanstösse und Ausblicke, Berna 2011, 87

HÄRTEL INES, Alte und neue Föderalismuswelten, in: HÄRTEL INES (a cura di), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt: I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat, Heidelberg 2012, 3

HUMMER WALDEMAR, Der Bann ist gebrochen: Die ersten Ermächtigungen zur „verstärkten Zusammenarbeit" in der EU, EuZ 2011, 78

JAAG TOBIAS, Kooperativer Föderalismus: Verstärkte Zusammenarbeit im Bundesstaat, AJP 2013, 774

JANNING JOSEF, Dynamik in der Zwangsjacke: Flexibilität in der Europäischen Union nach Amsterdam, Integration 1997, 285

KRISTOFERITSCH HANS, Vom Staatenbund zum Bundesstaat?, Die Europäische Union im Vergleich mit den USA, Deutschland und der Schweiz, Vienna 2007

MADER LUZIUS, Erfahrung und Erwartungen auf dem Gebiet des kooperativen Föderalismus: Einige Fragen und Anmerkungen aus der Sicht eines Vertreters des Bundes, in: WALDMANN BERNHARD (a cura di), 1. Nationale Föderalismuskonferenz: Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen, Basilea 2005, 103

MARCO COLINO SANDRA, Towards greater flexibility or deadlock?, The Federal Trust for education & research 2004, online paper 24/04, 1

MARTENCZUK BERND, Die differenzierte Integration nach dem Vertrag von Amsterdam, ZEuS 1998, 447

MARTENET VINCENT, L'autonomie constitutionnelle des cantons, Basilea 1999

MURPHY DANIEL T., Closer or Enhanced Cooperation: Amsterdam or Nice, Ga. J. Int'l & Comp. L. 2003, 265

RAVASI VIVIANA, Naissance du fédéralisme helvétique, RRJ 1994, 1017

RHINOW RENÉ, Wenig autonomie- und demokratieverträglich: Staatspolitische Bedenken zur Ausgestaltung des neuen Finanzausgleichs, NZZ vom 07.05.2002, 15

RHINOW RENÉ, Bundesstaatsreform und Demokratie: Der schweizerische Föderalismus aus rechtlicher Sicht, in: FREY RENÉ L. (a cura di), Föderalismus – zukunftstauglich?!, Zurigo 2005, 63

SCHMUCK OTTO, Föderalismus, in: WEIDENFELD WERNER/WESSELS WOLFGANG (a cura di), Europa von A bis Z: Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn 2000, 213

SCHWARZE JÜRGEN (a cura di), EU-Kommentar, 3ª ed., Baden-Baden 2012

SHAW JO, Flexibility in a „Reorganized" and „Simplified" Treaty, CMLR 2003, 279

SPIELMANN ANDRE, Grenzenlose Solidarität zwischen den Gebietskörperschaften im föderalistischen System?, Das Spannungsverhältnis zwischen der Finanzautonomie der Kantone, dem Steuerwettbewerb und dem Finanzausgleich, in: WALDMANN BERNHARD/HÄNNI PETER/BELSER EVA MARIA (a cura di), Föderalismus 2.0 – Denkanstösse und Ausblicke, Berna 2011, 105

STARCK CHRISTIAN, Idee und Struktur des Föderalismus im Lichte der Allgemeinen Staatslehre, in: HÄRTEL INES (a cura di), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt: I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat, Heidelberg 2012, 41

STEINLIN SIMON, Allgemeinverbindlicherklärung von Konkordaten: Beurteilung der Kritik an diesem Instrument, LeGes 2011, 35

UHLMANN FELIX/ZEHNDER VITAL, Rechtsetzung durch Konkordate, LeGes 2011, 9

VON ONDARZA NICOLAI, Zwischen Integrationskern und Zerfaserung: Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration, SWP-Studien 2012/S 20, 1

WALDMANN BERNHARD, Der kooperative Föderalismus: Eine kurze Einführung, in: WALDMANN BERNHARD (a cura di), 1. Nationale Föderalismuskonferenz: Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen, Basilea 2005, 15

WEBER ALEXANDER, Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung?: Eine Untersuchung unter Berücksichtigung der Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika, Berna 1976

WIGET STEFANIE, Die Programmvereinbarung: Ein Zusammenarbeitsinstrument zwischen Bund und Kantonen, Berna 2012

ZEI ASTRID, La cooperazione per atti tra Stati membri: Svizzera, in: BIFULCO RAFFAELE (a cura di), Ordinamenti federali comparati: I. Gli Stati federali „classici", Torino 2009, 412

ZEI ASTRID, Valutazione sul ruolo delle forme della cooperazione: Svizzera, in: BIFULCO RAFFAELE (a cura di), Ordinamenti federali comparati: I. Gli Stati federali „classici", Torino 2009, 440

Altri materiali

BADAC, Konkordate und Verwaltungsvereinbarungen, dati del 31 dicembre 2008, <http://www.badac.ch/db/db_themes.php?typeN=1&theme=tableaux&lang=De>

Comunicato stampa della Commissione europea, Imposta sulle transazioni finanziarie, avviata una cooperazione rafforzata: la Commissione espone i dettagli, Bruxelles, 14 febbraio 2013, IP/13/115

Conferenza dei governi cantonali, Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV) vom 24. Juni 2005: Vertragstext mit Erläuterungen, <http://www.kdk.ch/int/kdk/de/taetig/neugestaltung_des/interkantonale_zusammenarbeit/inkrafttreten_der.ParagraphContainerList.ParagraphContainer0.ParagraphList.0003.File.pdf/vertragstext%20mit%20Erl%C3%A4uterungen.pdf>

Decisione 2010/405/UE del Consiglio del 12 luglio 2010 che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore del diritto applicabile in materia di divorzio e di separazione legale, GU L 189/12

Decisione 2011/167/UE del Consiglio del 10 marzo 2011 che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria, GU L 76/53

Decisione 2013/52/UE del Consiglio del 22 gennaio 2013 che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie, GU L 22/11

Messaggio concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) del 14 novembre 2001, FF 2001, 2065 ss. (cit. Mess. NPC)

Messaggio concernente la revisione della Costituzione federale del 20 novembre 1996, FF 1996, 1 ss. (cit. Mess. Cost.)

Rapporto del Consiglio federale sui trattati normativi conclusi tra la Confederazione e i Cantoni (in adempimento del postulato „Consiglio degli Stati 01.3426. Commissione delle istituzioni politiche CS (99.436). Trattati normativi conclusi tra la Confederazione e i Cantoni" del 27 agosto 2001) del 27 marzo 2002, <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/foederalismus/br-bericht-vertraege-i.pdf> (cit. Rapp. trattati normativi)

The Nobel Peace Prize, Announcement for 2012, Oslo 12.10.2012, <http://nobelpeaceprize.org/en_GB/laureates/laureates-2012/announce-2012/>