

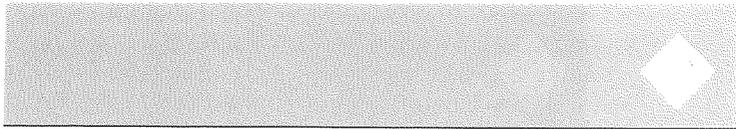
Gruppo di studio e
di informazione
per la Svizzera Italiana

**QUADERNI
COSCIENZA
SVIZZERA**

**FEDERALISMO
SVIZZERO
ED EUROPEO**

17

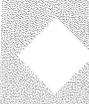
settembre 1993



FEDERALISMO SVIZZERO ED EUROPEO

Prof. dr. jur. Dietrich Schindler, Zurigo
(traduzione italiana di Roy Garré)

© 1993 tutti i diritti riservati



PREFAZIONE

L'articolo che segue del prof. Schindler è stato pubblicato in tedesco alla vigilia della votazione sullo Spazio Economico Europeo.

Coscienza Svizzera lo ripropone in traduzione italiana, senza alcun riferimento al dibattito - critico o nostalgico secondo i punti di vista - ancora vivo sull'esito del voto del 6 dicembre 1992. Lungi dal pronunciarsi pro o contro una forma di adesione della Svizzera all'integrazione europea, questo testo ha mantenuto la sua intera attualità. Il fatto anzi di leggerlo dopo, benché scritto prima del voto, ne accentua per certi aspetti l'interesse. Sono gli Stati già aderenti alla CEE ad interrogarsi, con mai diminuita intensità, sui futuri equilibri istituzionali tra sovranità nazionali e organismi centrali. E gli Svizzeri hanno perlomeno interesse a seguire il dibattito, poiché anche in un quadro - per ipotesi estrema - di isolamento nazionale dovremo pur sapere come e con chi trattare dei nostri vicini. Il discorso, prima che di ingegneria giuridica, è politico, se è vero che negli stati federali tende inevitabilmente a rafforzarsi il potere centrale. Ed è anche un discorso storico. In che misura un'esperienza praticata da alcuni milioni di abitanti in altre circostanze interne ed esterne può essere estesa oggi ad un continente?

Forse, nel chiederci se il modello del federalismo svizzero può valere per l'Europa di domani, sopravvalutiamo dimensioni ed importanza nostre. E neppure dobbiamo credere, ci ricorda il prof. Schindler, di essere all'avanguardia rispetto a nuovi modelli federalisti particolarmente coraggiosi - non solo elaborati ma parzialmente praticati - in ambito europeo.

In modelli istituzionali non possono essere confrontati né riproposti senza approfondirne i presupposti storici ed economici. Già Lenin, senza dirlo troppo, molto si ispirò ai modelli repubblicani elvetici di democrazia diretta nel concepire il sistema istituzionale sovietico; con qualche differenza sostanziale che ne intaccava fin dall'inizio la praticabilità.

Ma attenzione anche a non sopravvalutare la premessa delle condizioni naturali di un popolo per poter praticare determinate istituzioni. I Cantoni svizzeri, dopo la bufera napoleonica, reggevano su ben diversa esperienza storica quanto ad autonomie locali, democrazia diretta, rapporti reciproci. Eppure, con più e meno grandi fatiche e non senza lotte ed inciampi, il modello confederale dell'equilibrio fra i tre livelli di Comune, Stato e Confederazione si è affermato fino a diventare paradigmatico di un modo d'essere svizzeri, meglio dei riferimenti spesso abusivi a più comuni lontane origini.

Ma la domanda di fondo rimane. Può un federalismo nato come resistenza ad un potere dall'alto trovare applicazione in un momento in cui gli europei si interrogano sulla burocrazia ed espertocrazia di Bruxelles? Domanda retorica, se si riconosce che le esperienze storiche spesso si ripetono senza che necessariamente una sappia e neppure voglia sapere dell'altra. Resta, al posto di un'ambizione un po' datata di fungere da precursori o maestri della Confederazione europea, la più modesta soddisfazione di essere spettatori preparati e disincantati di un grande fenomeno storico. Torneremo prima o poi a domandarci se non ci converrebbe esserne anche partecipi.

Coscienza Svizzera ringrazia il prof. Schindler e la redazione dello Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, per il consenso dato alla traduzione, e il Signor Roy Garré per la qualità con la quale è stata eseguita.

Per il Comitato di Coscienza Svizzera
Mauro Dell'Ambrogio

INDICE GENERALE

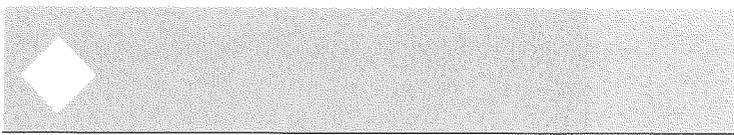
Federalismo svizzero ed europeo*

Prof. Dr.iur. Dietrich Schindler, Zurigo¹
(traduzione italiana di Roy Garré)

INTRODUZIONE	4
I. FEDERALISMO IN SVIZZERA	5
1. <i>Spostamento di peso dai Cantoni alla Confederazione</i>	5
2. <i>Cause dello spostamento di peso</i>	8
a) Cause di carattere generale	8
b) Cause specificatamente svizzere	9
3. <i>Forza dei Cantoni</i>	11
4. <i>Ripercussioni di un'adesione alla CE o allo SEE sul federalismo svizzero</i>	12
a) Competenze cantonali toccate	12
b) Nuovi compiti esecutivi	14
c) Finanze cantonali	14
d) Diritti di partecipazione dei Cantoni in questioni federali	14
II. FEDERALISMO NELL'ATTUALE CE	17
1. <i>I propositi federalisti della CE</i>	17
2. <i>Distribuzione delle competenze fra CE e Stati membri</i>	18
3. <i>Elementi federalistici e centralistici nella struttura delle autorità della CE</i>	21
a) Consiglio	21
b) Commissione	23
c) Parlamento europeo	24
d) Corte di giustizia	25

* Titolo della versione originale tedesca, apparsa nel ZBl 5 (1992) pp. 193-223:
"Schweizerischer und europäischer Föderalismus".

¹ Versione riveduta ed ampliata di una relazione presentata nel quadro della
"Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte".



III. FEDERALISMO NELLA FUTURA UNIONE EUROPEA	27
1. <i>Il nuovo Trattato sull'Unione Europea</i>	27
a) Innovazioni nell'ambito dei Trattati in vigore sulle Comunità Europee	27
b) Disposizioni riguardanti la politica estera e di sicurezza comune, nonché la cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni	28
2. Il principio di sussidiarietà	29
3. Il regionalismo	34
IV. FEDERALISMO SVIZZERO: MODELLO PER L'EUROPA?	37

INTRODUZIONE

Il tema del federalismo è oggi di grande attualità sia nel contesto svizzero che in quello delle Comunità Europee (CE). L'interesse deriva in entrambi i casi dal processo evolutivo e dalla forza attrattiva della CE. In Svizzera si temono, nell'eventualità di un'adesione alla CE o allo Spazio Economico Europeo (SEE), effetti collaterali sulle istituzioni federali. Nello stesso tempo è diffusa l'aspettativa che tali adesioni possano portare nuovi stimoli al federalismo e che la Svizzera possa dare un importante contributo al federalismo europeo. La stessa CE vive al suo interno un forte dibattito federalista in prospettiva della futura struttura dell'Unione. Discusso è in particolar modo se quest'ultima debba assumere le caratteristiche di uno Stato federale, oppure se non sia preferibile una fissazione attorno al modello della Confederazione di Stati. Rispettivamente aperto è l'interrogativo riguardante l'eventuale progressiva perdita di sovranità degli Stati membri. Suscita un non minore interesse all'interno della CE la questione regionalistica, ossia la problematica del futuro ruolo delle entità statali che si situano sotto il livello istituzionale dello Stato membro, nella fattispecie i "Länder", le province, le regioni, i comuni ecc. Da un lato ci si aspetta una perdita d'autonomia di queste unità, dall'altro si pronostica al contrario una rivalutazione del loro ruolo a scapito degli Stati tradizionali. È evidente come il dibattito in merito al federalismo europeo comprenda obbligatoriamente non solo il rapporto tra Stati membri e CE, quant'anche il ruolo futuro delle corporazioni pubbliche soggiacenti agli Stati stessi. Mentre negli Stati federali esistenti il concetto di federalismo è concepito semplicemente nella sua bipartizione Confederazione-Stato membro², nella CE è inteso a tre, se non addirittura a quattro livelli.

2 Cfr. Daniel Thürer, *Bund und Gemeinden*, Berlin/Heidelberg 1986, in particolare pp. 10, 108 e 194 ss.

Questo genere d'approccio ha un significato molto importante anche per la Svizzera.

È indubbio che sia la Svizzera che la futura Unione Europea non possano essere pensate se non come comunità a struttura federale. L'eterogeneità dello sviluppo storico e politico, nonché le diversità linguistiche e culturali rendono inconcepibile in entrambi i casi l'idea di un regime unitario e centralizzato. Il motto diffuso in Svizzera «la Svizzera sarà federalista o non sarà» è rincarato a livello europeo dalla non meno frequente frase «l'Europa sarà federalista o non sarà». La semplice constatazione della necessità di una struttura federale non ci conduce però molto lontano: troppo vasto è in effetti lo spettro dei possibili federalismi. Nella natura stessa del federalismo risiede l'idea di legare l'unità del tutto alla diversità e all'indipendenza delle sue parti costitutive. Il federalismo vuole realizzare un certo equilibrio fra l'unitarietà e la molteplicità. A dipendenza della prospettiva si staglierà con più evidenza, all'occhio dell'osservatore o dell'attore politico, l'unitarietà o viceversa l'autonomia dei suoi membri. In Svizzera la parola "federalismo" viene utilizzata perlopiù per sottolineare l'indipendenza dei Cantoni rispetto alla Confederazione. Il federalismo viene parificato all'anticentralismo. Nella CE risalta maggiormente l'ambivalenza di significati del federalismo: federalismo come principio delle più grandi unità, rispettivamente come principio dell'autonomia degli Stati membri. L'Inghilterra vedeva nel vocabolo "federal" solo un più forte anelito unificatore ed un ampliamento delle competenze dell'Unione. Alla Conferenza di Maastricht nel dicembre 1991 riuscì così ad ottenere lo stralcio di questa parola dal Trattato ivi adottato. Altri Stati come la Germania avrebbero visto, in questa conferma della direzione federalista, una garanzia delle autonomie nazionali e regionali piuttosto che un loro indebolimento.

Nelle pagine seguenti verrà prima di tutto valutato ed analizzato il federalismo elvetico, alla luce soprattutto delle possibili conseguenze di un'adesione alla CE o allo SEE sulle istituzioni federali stesse. In seguito si affronterà il tema del federalismo nelle Comunità Europee e nel previsto Trattato sull'Unione. Infine verrà vagliata la possibilità per il federalismo svizzero di servire come modello per l'integrazione europea.

I. FEDERALISMO IN SVIZZERA

1. Spostamento di peso dai Cantoni alla Confederazione

Come tutti i federalismi, quello svizzero non rappresenta un'istituzione cristallizzata una volta per tutte, quanto piuttosto un fenomeno in perenne evoluzione, che vive di sempre nuove interazioni fra Confederazione, Cantoni e, in parte, anche Comuni. Volendo paragonare il federalismo



svizzero a quello europeo, non possiamo dunque muoverci sulla base di un modello ideale fisso, bensì dobbiamo considerarlo nel suo processo evolutivo, tenendo così presenti anche le sue debolezze ed i suoi scompensi di crescita.

Il quadro istituzionale esteriore del federalismo svizzero - ossia i principi di distribuzione delle competenze fra Confederazione e Cantoni, i diritti di concorso decisionale dei Cantoni in questioni federali e nella composizione delle autorità federali - si è modificato ben poco dalla fondazione dello Stato federale nel 1848. Fortemente trasformati sono invece i compiti statali che si sono via via spostati verso la Confederazione. Dalla revisione totale del 1874 la Costituzione federale è stata cambiata 132 volte³. Novanta di queste riforme, circa il 70%, riguardavano nuove competenze della Confederazione. Nella loro grande maggioranza esse hanno anche apportato nuovi compiti federali; alcune hanno semplicemente confermato competenze federali già esistenti o le hanno riformulate.

Il fenomeno dell'ampliamento delle competenze della Confederazione si può suddividere in *tre fasi*. In una *prima fase*, durata dal 1848 alla Prima Guerra Mondiale, si trattò di trasferire alla Confederazione *i compiti statali tradizionali*, fino ad allora esercitati dai Cantoni, come le dogane, il monopolio postale, l'esercito, la legislazione civile e penale, quella monetaria e quella relativa ad alcuni compiti di polizia. Tali deleghe vennero poste in essere attraverso la revisione totale del 1874 e le varie revisioni parziali annesse.

In una *seconda fase*, già iniziata poco dopo il 1874 e quindi in parte intersecata con la prima, lo sviluppo della politica economica e sociale provocò un forte aumento delle competenze federali. Alla Confederazione vennero così trasferiti compiti legati alle misure sociali (in particolare la previdenza sociale), alla tutela di determinati rami economici, ai trasporti, alle telecomunicazioni ecc. Con l'abolizione delle dogane interne e l'introduzione della libertà di commercio e d'industria la Svizzera costituiva un unico mercato, per cui le misure relative al mercato interno erano praticamente attuabili solo a livello federale. Si trattò per i Cantoni di una cessione di competenze più che altro formale: in effetti da soli i Cantoni non erano mai riusciti a fare uso di tali prerogative, se non in maniera sommaria.

³ Questo numero (fino alla fine del 1991) comprende i decreti federali urgenti extra costituzionali e le votazioni popolari sull'adesione alla Società delle nazioni e sull'Accordo di libero scambio concluso con la CE. Una lista delle revisioni parziali accettate e rifiutate è consultabile nel rapporto sulla revisione totale della Costituzione federale del 30 ottobre 1985, pp. 153 ss., in BBl 1985 III 153 ss. Cfr. anche Jean-François Aubert, in Kommentar BV, Geschichtliche Einführung, Rz. 222 ss., nonché in *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel 1967 (supplemento 1982) e *Bundesstaatsrecht der Schweiz*, Basel/Frankfurt 1991, in entrambi Rz. 127 ss.

Una volta riunite le importanti competenze di politica economica e sociale attorno alla Confederazione, cominciò negli anni '50 una *terza fase*. Le nuove competenze d'allora in avanti trasferite alla Confederazione serviranno in gran parte a proteggere l'ambiente e le risorse naturali contro l'eccessivo sfruttamento e la distruzione causati dall'industrializzazione, dalla crescita demografica e dalle elevate esigenze della società del benessere. Le nuove competenze concerneranno così la protezione delle acque, dell'ambiente, della natura e delle bellezze artistiche, il diritto fondiario e la pianificazione del territorio, l'approvvigionamento ed il consumo energetico. Al contrario della politica economica e sociale, completamente concentrata in ambito federale, l'espletamento di questi nuovi compiti esige una collaborazione di tutti i livelli istituzionali. La Confederazione si limita normalmente a delineare il quadro legislativo generale, assumendo i necessari compiti di pianificazione e direzione. Ai Cantoni ed ai Comuni resta un considerevole margine di responsabilità. L'evoluzione a partire dagli anni '50 ha avuto come conseguenza una certa rivalutazione del ruolo dei Cantoni, naturalmente entro chiari limiti di autonomia. Il giro di boa degli anni '50 è numericamente esperibile confrontando l'evoluzione delle uscite federali e cantonali. Dal 1848 al 1950 le spese della Confederazione sono continuamente cresciute in maniera più forte di quelle cantonali. Nel 1850 le prime rappresentavano il 23% di quelle di tutti i Cantoni messi assieme. Da quel momento sono salite fino a raggiungere l'apice del 110% nel 1950. Data questa che rappresenta l'inversione di tendenza: d'ora in poi le spese cantonali cresceranno maggiormente rispetto a quelle federali. Nel 1988 quest'ultime saranno così solo il 76% di quelle cantonali⁴. Qui non si deve del resto dimenticare che l'aumento delle spese cantonali è da ricondurre soprattutto all'accresciuto numero di obblighi esecutivi.

È degno di nota come *i tentativi di ritrasferire competenze dalla Confederazione ai Cantoni* siano in gran parte falliti, scontrandosi addirittura con resistenze cantonali.

Nel 1981 e nel 1988 il Consiglio federale sottopose al Parlamento due progetti per una nuova redistribuzione dei compiti fra Confederazione e Cantoni⁵.

Le proposte del Governo, già di per sé molto moderate, furono ulteriormente indebolite da parte delle Camere. Nella sua seconda proposta del

4 Calcolo effettuato sulla base dei dati contenuti in V.J. Steiger/C. Higy, Finanzhaushalt der Schweiz, Bern 1934, I, pp. 20/21, e nell'Annuario Statistico della Svizzera 1950, pag. 340. Cfr. anche la visione d'insieme delle chiusure contabili dal 1990 in Peter Saladin, Bund und Kantone, ZSR 1984 II 531.

5 BBl 1981 III 737, 1988 II 1333.



1988 il Consiglio federale scrisse: “Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass in der Bevölkerung das Vertrauen in die Kantone - trotz ihres unbestreitbaren Leistungsausweises - mitunter zu wünschen übriglässt. Aus diesen Gründen stösst ein Abbau von Bundesvorschriften oft auf erhebliche politische Befürchtungen⁶”.

Buona parte della popolazione sospetta che una restituzione di competenze ai Cantoni provochi una riduzione delle prestazioni statali. I Governi cantonali rifiutano nuovi compiti soprattutto in considerazione dei costi e degli obblighi amministrativi che ne deriverebbero⁷.

2. Cause dello spostamento di peso

a) Cause di carattere generale

Il dislocamento di compiti statali sopra descritto non si limita alla relazione fra Cantoni e Confederazione in Svizzera, ma rappresenta piuttosto un fenomeno universale.

È osservabile nei rapporti fra tutti i livelli istituzionali, all'interno come all'esterno, in particolare sia fra Comuni e Stato che fra nazioni sovrane e comunità di Stati. I Comuni hanno perso in autonomia, i Cantoni in autodeterminazione, gli Stati in sovranità. La Confederazione non ha solo ricevuto nuovi compiti: al contrario si è dovuta integrare saldamente all'interno della comunità internazionale, pur non trasferendo fin ora particolari competenze legislative ad organi sopranazionali. L'incisiva crescita delle pagine dei trattati internazionali firmati dalla Svizzera dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, molto maggiore rispetto al relativo aumento del diritto internazionale federale, rende già di per sé l'idea dell'intreccio internazionale della Svizzera. Nel 1948 i trattati erano all'incirca il 40% rispetto alle leggi ed ordinanze federali, oggi rappresentano il 110%. L'interdipendenza sempre più stretta esige in molti campi regolamenti e pianificazioni ad ampio respiro.

Questo non determina per nulla un degrado del ruolo delle piccole unità statali, nella misura in cui quest'ultime si fanno portatrici di nuovi compiti nell'ambito dell'esecuzione delle decisioni concepite ad un livello istituzionale superiore.

6 BBl 1988 II 1347.

7 Sulla nuova distribuzione dei compiti fra Confederazione e Cantoni cfr. Saladin (nota 4), pp. 544 ss.; Max Frenkel, *Lokalismus und Föderalismus in der Schweiz*, in: F. Esterbauer/P. Pernthaler (Hrsg.), *Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick*, Wien 1991, pp. 52 ss.; Werner Bussmann, *Lehren aus der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kanonen*, NZZ 17 settembre 1991, Nr. 215, pag. 23.

Senza la collaborazione delle più piccole entità, gran parte delle regolamentazioni di vasta portata internazionale resterebbero lettera morta. Più gli Stati si aprono all'esterno e si rendono necessarie direttive internazionali, maggiore diventa l'importanza delle strutture statali interne. Parimenti crescono le aspirazioni partecipative degli enti pubblici subordinati nel concepimento delle decisioni delle unità istituzionali superiori.

b) Cause specificatamente svizzere

Il trasferimento di compiti dal basso verso l'alto fin ora descritto è riconducibile, oltre che a motivazioni di carattere generale, anche a due cause specificatamente svizzere che contemporaneamente evidenziano alcune delle particolarità del nostro federalismo. La prima va ricercata nel fatto che *la maggior parte dei Cantoni è costituita da entità decisamente minute, dotate di potenzialità economiche limitate*. In nessuno Stato federale esistono così tante entità minime come quelle svizzere. La Confederazione con i suoi 26 Cantoni e Semicantoni ha una popolazione di poco superiore a quella di un "Land" germanico medio⁸.

Normalmente la Confederazione, allorché adotta nuove misure, si basa sulle facoltà dei Cantoni più deboli. Di conseguenza l'unificazione legislativa e la centralizzazione vanno spesso oltre quanto sarebbe effettivamente necessario con una Svizzera composta solo da grandi Cantoni. Comunque una riforma territoriale che avesse come fine ultimo la creazione di Cantoni più grandi ed efficienti, non potrebbe nemmeno essere presa in considerazione, in quanto essi sono un prodotto dell'evoluzione storica e come tali profondamente radicati nella coscienza popolare. L'autonomia cantonale viene così smantellata onde garantire in definitiva la persistenza di queste strutture determinatesi storicamente. Per questi motivi non può essere condiviso il rimprovero occasionalmente sollevato dai Governi cantonali, secondo cui il più grande pericolo per il federalismo verrebbe dalla Confederazione. Al contrario quest'ultima permette la sopravvivenza delle entità cantonali nell'ampiezza esistente.

Da notare come in vari ambiti statali, sviluppatasi negli ultimi decenni, alcuni Cantoni abbiano svolto un *ruolo pioniere*, facendosi prontamente promotori, motu proprio, di misure moderne in settori come la politica sociale, la tutela dei lavoratori, la protezione della natura e delle bellezze artistiche, la protezione delle acque e quella dell'ambiente, la pianificazione del territorio e la politica energetica. I Cantoni meno efficienti sono tut-

⁸ La Repubblica federale tedesca comprende dalla riunificazione 16 "Länder" per una popolazione totale di ca. 78 milioni: ciò significa una media per ogni "Land" di ca. 4,9 milioni. I Cantoni svizzeri hanno in media 263'000 abitanti; nove ne hanno però meno di 100'000 e cinque meno di 50'000. I "Länder" austriaci hanno in media 840'000 abitanti.



tavia restati inattivi rendendo in definitiva necessario l'intervento federale. Di fronte a questa situazione per cui, nell'ambito dei nuovi compiti statali, finalmente deve pur sempre essere il Governo federale ad entrare in azione, anche i Cantoni più attivi, quelli in grado dunque di prendere delle misure autonome, hanno dovuto smussare il profilo della loro libera iniziativa. È stato così dato adito alla richiesta di un *federalismo differenziato*, in base al quale i Cantoni che fossero già in grado di adempiere un compito di per sé trasmesso alla Confederazione potrebbero esigere la restituzione individuale di tale singola competenza⁹. Si tratta però di una proposta che si scontra con un principio profondamente radicato in Svizzera, quello dell'uguaglianza dei Cantoni, per cui le prospettive di realizzazione sono piuttosto scarse.

Il fenomeno, particolarmente spiccato nel caso di piccole entità pubbliche, non riguarda solo i Cantoni, ma si manifesta anche nei Comuni. In confronto agli altri Stati, la Svizzera è composta da un *numero notevolmente maggiore di Comuni di dimensioni contenute e scarsamente efficienti*. Nella maggior parte degli Stati europei, negli ultimi decenni sono state eseguite riforme comunali attraverso le quali il numero dei Comuni è stato fortemente, in alcuni casi anche massicciamente, ridotto del 50-90%¹⁰. In Svizzera al contrario il numero dei Comuni è diminuito tra il 1950 e il 1990 solo del 2%. È rimasto praticamente uguale dalla nascita dello Stato federale. Solo la Francia con una diminuzione del 4% si avvicina ai dati svizzeri. Al mantenimento di questo alto numero di piccoli Comuni corrisponde anche qui di converso la necessità di un numero più alto di regolamenti centralizzati, rispetto a quanto necessario in caso di unità comunali realmente efficienti. L'autonomia comunale è stata smantellata onde poter conservare la distribuzione territoriale esistente. Fra gli Stati dell'OCSE la Svizzera si situa di conseguenza in una posizione di testa per quanto riguarda la proporzione di sussidi a destinazione vincolata diretti ai Comuni, rispetto all'intera somma di contributi finanziari ad essi indirizzati. In tal modo l'autonomia finanziaria dei Comuni svizzeri, attraverso sovvenzioni vincolate, viene limitata maggiormente rispetto a quanto accada nel resto dei paesi dell'OCSE¹¹.

9 Cfr. in proposito Dietrich Schindler, *Differenzierter Föderalismus*, in: *Festschrift für Ulrich Häfelin*, Zürich 1989, pp. 371 ss.

10 Dati precisi in Ernst Buschor, *Die europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, ZBl 1983, pp. 108, 103; e Jean Meylan, *Les communes*, in: *Handbuch Politisches System der Schweiz*, III, Bern/Stuttgart 1986, pag. 149. In Svizzera vi erano nel 1990 3201 Comuni, lo stesso numero che nel 1980 e 1970 (censimento federale 1990, dati provvisori al 1. dicembre 1991).

11 Buschor (nota 10), pp. 108, 103; Daniel Thürer, *Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, in: *Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts*, *Festschrift für Otto K. Kaufmann*, Bern/Stuttgart 1989, pp. 234/5.

Una seconda causa specificatamente svizzera del trasferimento di peso politico dai Cantoni alla Confederazione va cercata nella *forte democratizzazione dei Cantoni*. I diritti democratici si sono talmente ampliati in ambito cantonale da creare una situazione di immobilismo. Contro l'assunzione di nuovi compiti statali e di nuovi oneri è facile trovare una resistenza politica. Si preferisce lasciarli alla Confederazione. *Fritz Fleiner*, all'inizio di questo secolo, constatò che l'estendersi di movimenti democratici nei Cantoni nella seconda parte del XIX. secolo rappresentava in gran parte una reazione all'aumento delle competenze federali. Annotava a questo proposito:

“In der Periode, in der der Bund seine Kompetenzen erweitert hat, sind die Kantone zur reinen Demokratie übergegangen. Der innere Zusammenhang zwischen den beiden politischen Ereignissen ist nicht schwer nachzuweisen. Gegenüber dem immer stärker werdenden Bund haben die Kantone ihre Selbständigkeit dadurch zu behaupten versucht, dass sie ihr ganzes öffentliches Leben auf eine breitere Grundlage gestellt haben, nämlich auf die reine Demokratie¹².”

Guardando retrospettivamente dobbiamo registrare che, in definitiva, il processo di democratizzazione dei Cantoni non solo non impedì la centralizzazione, ma addirittura la favorì ulteriormente.

3. Forza dei Cantoni

Malgrado il relativo indebolimento i Cantoni hanno comunque conservato un forte peso politico. Sono restati le *unità politiche decisive della Svizzera*. Ad essi è affidato un ruolo politico di gran lunga superiore a qualsiasi altro raggruppamento popolare, sia linguistico (romandi, tedeschi, italiani e romanci), che confessionale o professionale.

La vita politica ed in particolare quella partitica hanno mantenuto il loro baricentro nei Cantoni. *Kurt Eichenberger* si è così espresso in merito: “Ungeachtet der - vordergründig - grossen Übereinstimmungen der einzelnen Kantonsverfassungen samt ihrer ausführenden Gesetzgebung zeigt die politische Wirklichkeit eine nuancenreiche, schwer typisierbare, unterschiedliche politische Kultur von Kanton zu Kanton¹³.” I Cantoni hanno inoltre mantenuto un *inamovibile quantitativo di competenze*. Vengono difese con successo le competenze in merito all'organizzazione giudiziaria, al diritto processuale, alla polizia, all'istruzione e alla cultura,

12 Fritz Fleiner, Zentralismus und Föderalismus in der Schweiz, in: Fritz Fleiner, Ausgewählte Schriften und Reden, Zürich 1941, pag. 202.

13 Kurt Eichenberger, Landesbericht Schweiz, in: Fritz Ossenbühl (Hrsg.), Föderalismus und Regionalismus in Europa, Baden-Baden 1990, pag. 30.



all'organizzazione comunale, alla pianificazione del territorio regionale e locale, alla sovranità fiscale, ecc.

Esse formano in un certo senso l'inespugnabile fortezza dell'autodeterminazione cantonale. La caparbia opposizione contro qualsiasi smantellamento di competenze cantonali è in evidente contrasto con il rifiuto, parimenti deciso, di ogni ampliamento del campo dei compiti cantonali. Il federalismo svizzero manifesta in primo luogo un atteggiamento difensivo. Manca della componente creativa. Il comportamento puramente difensivo dei Cantoni determina una situazione per cui, in certi campi come ad esempio quello della parificazione e del riconoscimento dei diplomi universitari e professionali, le relazioni cantonali risultano meno sviluppate di quelle fra gli Stati membri della CE. La forza dei Cantoni (forse piuttosto l'avversione nei confronti delle intromissioni statali) si manifesta anche nell'ambito delle votazioni popolari: le proposte referendarie vengono relativamente spesso rigettate, non appena lasciano presagire uno spostamento di potere verso la Confederazione. A tale riguardo la democrazia diretta a livello federale, a differenza di quella a livello cantonale, ha un effetto anticentralistico (o forse più correttamente: antistatale)¹⁴.

4. Ripercussioni di un'adesione alla CE o allo SEE sul federalismo svizzero

a) Competenze cantonali toccate

Anzitutto è certo che la Confederazione, in caso di entrata nella CE o nello SEE, sarebbe maggiormente toccata dai Cantoni, in quanto l'adesione si ripercuoterebbe in primo luogo sulle competenze federali. Questo si spiega facilmente in quanto gli scopi perseguiti dalla CE, in particolare la creazione di un'area economica di libero mercato e l'introduzione di una politica comune principalmente in ambito economico, sono gestiti soprattutto dalla Confederazione. Ciononostante verrebbero toccate in diversi settori anche competenze cantonali¹⁵. In questo ambito non ci sarebbe una grande differenza fra adesione allo SEE o alla CE. Nello SEE come nella

14 Su questo tema Frenkel (nota 7), pag. 54; Rainer J. Schweizer, Die Kantone vor der europäischen Herausforderung, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 40/1991 (non ancora apparso, cifra 5d).

15 Una panoramica sulle competenze cantonali toccate in caso di adesione alla CE o allo SEE si può trovare in: Die europäische Integration und ihre Auswirkungen auf den schweizerischen Föderalismus, Bericht des Bundesrates an der Sitzung des Kontaktgremiums Bund-Kantone vom 23. November 1989, VPB 53/1989, Nr. 55, pp. 490 ss.; Olivier Jacot-Guillarmod, Conséquences, sur le fédéralisme suisse, d'une adhésion à la Communauté européenne, in: EG-Recht und schweizerische Rechtsordnung, Beihefte zur ZSR, Heft 10, 1990, pp. 24 ss.; Informationsbericht des Bundesrats über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 26. November 1990, pp. 51 ss.; Der Kanton Bern im europäischen Integrations-

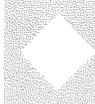


CE sia i diplomi universitari che quelli professionali dovrebbero essere reciprocamente riconosciuti dagli Stati membri ed i regolamenti relativi dovrebbero essere adattati. I mercati pubblici, cioè gli appalti e gli acquisti dell'ente pubblico che superano una data cifra, dovrebbero essere liberalizzati. Le imprese indigene non potrebbero più essere privilegiate. Sussidi pubblici che falsano il gioco della concorrenza non sarebbero più ammessi. Le norme sui medicinali dovrebbero essere adattate alle regole CE. Verrebbe eliminato il monopolio cantonale sul commercio del sale e, probabilmente, anche quello sulle assicurazioni sugli immobili. L'introduzione della libertà di movimento per i cittadini dello SEE e della CE comporterebbe nella maggior parte delle situazioni professionali l'uguaglianza di trattamento per tutti gli stranieri comunitari appartenenti allo SEE e alla CE, anche nell'impiego pubblico, a condizione che non si tratti di funzioni di carattere sovrano.

I Cantoni dovrebbero modificare inoltre diversi provvedimenti esecutivi in materie regolate da leggi federali, come nell'ambito del collaudo dei veicoli a motore, della circolazione stradale, del controllo dei beni alimentari, della protezione delle acque e dell'aria, dell'inquinamento fonico e dello smaltimento dei rifiuti.

In generale comunque si osserva (anche nel quadro del Gruppo di contatto Confederazione - Cantoni) che la sovranità cantonale non sarebbe toccata nella sua essenza da un'adesione allo SEE o alla CE. È da tenere presente infatti che, nell'eventualità di un'adesione, nessuna competenza cantonale verrebbe trasferita in maniera globale agli organi europei, come invece accadrebbe, in caso di entrata nella CE, per singoli compiti federali come le dogane, il commercio estero o l'agricoltura. I Cantoni manterrebbero le loro prerogative legislative pur dovendo adattare in diversi ambiti le loro leggi alle norme europee. In questo senso la loro autonomia decisionale verrebbe limitata. Rispettivamente, in considerazione del numero di decreti soggetti a referendum obbligatorio, i diritti democratici cantonali non verrebbero quasi ridotti, ma ne verrebbe ristretto il margine di manovra.

prozess, Bericht der kantonalen Koordinationsstelle für Fragen der europäischen Integration, Bern 1990, pp. 10 ss.; Schweizer (nota 14), cifra 4; recente il rapporto "Anpassung des kantonalen Rechts an das EWR-Recht", Vom Bund und von den Kantonen unter der Leitung des Kontaktgremiums der Kantone ausgearbeitetes Papier, Bern, Dicembre 1991. Analoghe indagini sulle ripercussioni di un'adesione alla CE per i Bundesländer *austriaci* si trovano in Wolfgang Burtscher, EG-Beitritt und Föderalismus, Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs, Wien 1990, pp. 18-88; dello stesso in: Peter Pernthaler (Hrsg.), Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die föderalistische Struktur Österreichs, Wien 1989, pp. 29-54; Reinhard Rack, Rechtsfragen aus der Sicht der österreichischen Bundesländer, Economy-Fachmagazin 1991, pp. 249 ss. e 258 ss. Sui Bundesländer *tedeschi* cfr. nota 21.



b) Nuovi compiti esecutivi

I Cantoni e i Comuni verrebbero toccati da un'adesione alla CE o allo SEE anche in ambito esecutivo: verrebbe loro affidata l'esecuzione di numerose nuove norme del diritto CE oppure di diritto federale adattato alle linee direttive CE.

Ciò comporterebbe un aumento non indifferente degli impegni finanziari e personali, per cui la modesta estensione di molti Cantoni e Comuni potrebbe costituire un problema particolare che renderebbe necessaria una collaborazione più stretta fra le varie entità pubbliche e la creazione di infrastrutture comuni.

c) Finanze cantonali

Nel campo delle finanze vi sarebbero conseguenze a livello cantonale solo in caso di adesione alla CE, non invece entrando semplicemente nello SEE. Come membro CE la Svizzera dovrebbe adottare l'imposta sul valore aggiunto (IVA), con delle aliquote adeguate a quelle degli altri Stati. Per la Confederazione ne deriverebbe un aumento delle entrate fiscali; parimenti dovrebbero presumibilmente crescere le prestazioni finanziarie di quest'ultima a favore dei Cantoni e si creerebbe così un nuovo sistema di coesione fiscale, che ridurrebbe considerevolmente l'autonomia finanziaria cantonale¹⁶.

d) Diritti di partecipazione dei Cantoni in questioni federali

Il trasferimento di diverse competenze federali agli organi CE o SEE significherebbe infine per i Cantoni una perdita di diritti di cooperazione in questi ambiti. Sarebbero coinvolti la procedura legislativa federale ed il diritto d'iniziativa cantonale (art. 93 cpv. 2 CF). È di converso indiscusso che la Confederazione concederebbe ai Cantoni, quale compensazione per i diritti perduti, un diritto all'informazione e alla consultazione in tutte le questioni delegate alla CE o allo SEE. Il Consiglio federale ha già dichiarato nel suo rapporto sull'integrazione del 24 agosto 1988 come "occorrerebbe senza dubbio prevedere la creazione di un organo in seno al quale i Cantoni potrebbero comunicare in modo continuo e rapido il loro parere"¹⁷ alla Confederazione. Nel rapporto del 23 novembre 1989 al Gruppo di contatto fra Confederazione e Cantoni ha parlato inoltre di un

16 Ernst Höhn, Fiskalrecht, in: D. Schindler/G. Hertig/J. Kellenberger/D. Thürer/R. Zäch (Hrsg.), Die Europaverträglichkeit des schweizerischen Rechts, Zürich 1990, pp. 334 ss.; Kurt Lareida, Finanzautonomie der Kantone im neuen Europa, NZZ del 9 ottobre 1991, Nr. 234, pag. 23; Schweizer (nota 14), cifra 4e.

17 Rapporto sulla posizione della Svizzera nel processo d'integrazione europea, del 24 agosto 1988, FF 1988 III 326.

“Verbindungsorgan zu den Kantonen”¹⁸. È stata non da ultimo richiamata la possibilità di una “rete di delegati europei dei Cantoni”, che dovrebbero costituire il contatto fra i Cantoni, l’organo di collegamento e l’amministrazione federale. Al contrario la creazione di un ufficio dei Cantoni a Bruxelles è stata giudicata nel rapporto piuttosto negativamente, perché potrebbe indurre ad eccessive aspettative. *Rainer J. Schweizer* propone una “conferenza europea dei Cantoni” che dovrebbe essere potenziata e munita di un segretariato permanente con un servizio d’informazione, un servizio giuridico ed una centrale di documentazione. La Confederazione, ove siano coinvolte competenze legislative dei Cantoni, dovrebbe essere vincolata alle prese di posizione dei Cantoni, ferma restando l’assenza di contrari e cogenti interessi di politica estera o politica integrativa¹⁹. Sporadicamente si propone anche la trasformazione del Consiglio degli Stati in un’autentica rappresentanza dei Cantoni sul modello del “Bundesrat” tedesco, per poi affidargli la partecipazione cantonale alla politica europea²⁰.

È da salutare positivamente il fatto che, grazie alla pressione dell’integrazione europea, si sia prodotta una notevole intensificazione dei rapporti di collaborazione fra Confederazione e Cantoni e fra gli stessi Cantoni, in particolare nel quadro del Gruppo di contatto Confederazione - Cantoni, creato in previsione della nuova ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni. In questo modo si è determinato un auspicato miglioramento dei rapporti ed un rispettivo stimolo per il federalismo.

Nella *Repubblica federale tedesca* i diritti di partecipazione dei “Bundesländer” nelle questioni CE sono stati nuovamente regolati nella Legge del 19 dicembre 1986 sull’Atto Unico Europeo²¹. In base all’art. 2 di questa legge la presa di posizione sui progetti della CE viene attuata attraverso il “Bundesrat”. Il Governo federale dà la possibilità al “Bundesrat” di esprimersi in merito ai decreti della CE,

18 VPB 54/1989, Nr. 55, pag. 501. Nella stessa direzione anche Jacot-Guillarmod (nota 15), pag. 25.

19 Schweizer (nota 14), cifra 6d, così anche lo stesso nella sua perizia “Auswirkungen des EWR auf die Kantone” diretta al Gruppo di contatto Confederazione-Cantoni del 5 agosto 1991 (dattiloscritto, pp. 33 ss.).

20 Così Detlev Christian Dicke, *Das Verhältnis der Schweiz zum real existierenden Westeuropäischen Bundesstaat*, Zürich/Bern 1991, pp. 97 ss.; Blaise Knapp, *Quel fédéralisme pour quelle Europe?*, Semaine judiciaire 1991, pag. 450. Sulla partecipazione dei Cantoni alle questioni europee anche Elisabeth Wiederkehr, *Föderalistische Schweiz, Europäische Integration*, tesi di laurea, Zurigo 1978, pp. 135 ss. in particolare pag. 144.

21 Una visione panoramica e riassuntiva sul tema dei diritti di partecipazione dei “Länder” tedeschi nelle questioni CE si trova nell’opera collettiva “Staatsrechtliche Auswirkungen der Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften”, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung, Lausanne/ Zü-



ove questi tocchino competenze legislative o importanti interessi dei “Länder”. Quando viene coinvolta una materia di competenza esclusiva dei “Länder”, il Governo federale può scostarsi dalla presa di posizione del “Bundesrat” solo per motivi inderogabili riguardanti la politica estera o quella d’integrazione. Inoltre tutti i “Länder” della Repubblica federale tedesca, tranne per il momento i cinque nuovi, mantengono a Bruxelles propri uffici per raccogliere informazioni e sostenere le imprese della propria regione. Sono rappresentati, non da ultimo, in numerosi gruppi di lavoro della CE. Grazie alla loro grandezza e al numero contenuto i “Bundesländer” tedeschi hanno la facoltà di esercitare una pressione notevole in questioni CE, più di quanto potrebbero fare i numerosi e variegati Cantoni svizzeri.

In *Austria* si fanno altrettanti sforzi per tenere collegati i “Länder” al processo integrativo europeo, soprattutto dal 1989, data dell’introduzione della richiesta di ade-

rich 1991, pp. 121-154. Altre pubblicazioni tratte dall’amplessima letteratura tedesca (raccolta cronologicamente): Dieter Blumenwitz, Europäische Gemeinschaft und Rechte der Länder, Gedächtnisschrift für Christoph Sasse, 1981, I, pp. 215 ss.; Walter Rudolf, Bundesländer und europäisches Gemeinschaftsrecht, Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer, 1981, pp. 117 ss; Meinrad Schröder, Bundesstaatliche Erosionen im Prozess der europäischen Integration, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 35/1986, pp. 83 ss.; Georg Ress, Die Europäischen Gemeinschaften und der deutsche Föderalismus, EuGRZ 1986, pp. 549 ss.; Rudolf Hrbek/U. Thaysen (Hrsg.), Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden Baden 1986; Rudolf Hrbek, Die deutschen Länder in der EG-Politik, Außenpolitik 2/87, pp. 120 ss.; Renate Hellwig, Die Rolle der Bundesländer in der Europa-Politik, Europa Archiv 1987, pp. 297 ss.; Georg Ress, Das deutsche Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte, EuGRZ 1987, pp. 361 ss.; Edmund Stoiber, Auswirkungen der Entwicklung Europas zur Rechtsgemeinschaft auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland, Europa Archiv 1987/19, pp. 543 ss; Michael Borchmann, Bundesstaat und europäische Integration, AÖR 1987, pp. 586 ss.; lo stesso, Die Europäischen Gemeinschaften im Brennpunkt politischer Aktivitäten der Bundesländer, Die öffentliche Verwaltung (DöV) 1988, pp. 623 ss; Rudolf W. Strohmeier, Möglichkeiten der Einflussnahme auf den Entscheidungsprozess der Europäischen Gemeinschaften durch die deutschen Bundesländer nach Einrichtung von Länderbüros in Brüssel, DöV 1988, pp. 633 ss; Stefan Schmidt-Meinecke, Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, 2. A., Speyer 1988; S. Magiera/ Detlev Merten (Hrsg.), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Berlin 1988; Detlev Merten (Hrsg.), Föderalismus und Europäische Gemeinschaften, Berlin 1990 (ivi soprattutto i contributi di Georg-Bernd Oschatz, Torsten Stein, Walter Rudolf); Wilhelm A. Kewenig, Die Europäischen Gemeinschaften und die bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, (Deutsche) Juristen Zeitung 1990, pp. 458 ss.; Hans Joachim Schütz, Verfassungsrechtliche Fragen der Teilhabe der deutschen Bundesländer an Entscheidungen in den Europäischen Gemeinschaften, Bayerische Verwaltungsblätter 1990, pp. 481 ss. e 518 ss.; Kay Hailbronner, Die deutschen Bundesländer in der EG, (Deutsche) Juristenzeitung 1990, pp. 149 ss; Ulrich Fastenrath, Länderbüros in Brüssel, DöV 1990, pp. 125 ss; Wolfgang Graf Vitthum, Der Föderalismus in der europäischen und internationalen Einbindung, Archiv des öffentlichen Rechts 1990, pp. 281 ss.; lo stesso, Gliedstaaten auf dem Globus, Verwaltungsblätter Baden-Württemberg 1991, pp. 241 ss.; Wolfgang Burtscher (nota 15), pp. 95 ss.

sione alla CE. Sono stati così costituiti due organi consultativi per difendere le posizioni dei "Länder", nonché nel 1989 il "Consiglio per questioni CE", a cui prendono parte due rappresentanti della "Landeshauptmännerkonferenz" e dei "Landtage", inoltre nel 1990 il cosiddetto "Ständige Integrationsausschuss der Länder" nominato nel quadro della "Landeshauptmännerkonferenz"²².

II. IL FEDERALISMO NELL'ATTUALE CE

1. I propositi federalisti della CE

L'idea di fondo delle tre attuali Comunità Europee (la Comunità Economica Europea [CEE], la Comunità Europea dell'Energia Atomica [CEEA o Euratom], la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio [CECA]) è quella di arrivare un giorno all'unione politica dell'Europa. Il piano Schuman del 1950, che condusse nel 1951 alla CECA, partiva dal presupposto che mediante la "Montanunion" venisse costituito "il primo nucleo concreto di Federazione europea, indispensabile al mantenimento della pace". Il Trattato del 1951 parla, nel Preambolo, di "fonder par l'instauration d'une communauté économique les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde". Il Preambolo del Trattato di fondazione della CEE risalente al 1957 manifesta la ferma volontà di "porre le fondamenta di una unione sempre più stretta fra i popoli europei". L'Atto Unico Europeo del 1986 dichiara all'art. 1 cpv. 1 che "le Comunità europee e la cooperazione politica europea perseguono l'obiettivo di contribuire insieme a far progredire concretamente l'Unione europea". Alla sua Conferenza del 14/15 dicembre 1990 a Roma, il Consiglio europeo ha deciso d'istituire due Conferenze governative, una per la preparazione di norme contrattuali per un'Unione politica, l'altra per la costituzione di un'Unione economica e monetaria. Il Trattato sull'Unione Europea, accettato sulla base di queste Conferenze governative da parte del Consiglio europeo a Maastricht il 9/10 dicembre 1991, afferma all'art. 1 come il contratto stesso rappresenti "un nuovo passo verso la creazione di un'unione sempre più stretta dei popoli europei". *Walter Hallstein*, il primo Presidente della Commissione CEE dal 1958 al 1967, chiamò la CE lo "Stato federale incompiuto"²³. Oggi la CE è di più di una tradizionale Confederazione di Stati, ma di meno di uno Stato federale. Non è uno Stato, anzi i suoi 12 Stati membri sono sempre i signori dei Trattati su cui

22 In merito cfr. Burtscher (nota 15), pp. 114 ss; Peter Pernthaler, in: F. Esterbauer/P. Pernthaler (Hrsg.), *Europäischer Regionalismus am Wendepunkt*, Wien 1991, pp. 137 ss.; Schweizer (nota 14), cifra 6c.

23 *Walter Hallstein, Der unvollendete Bundesstaat*, Düsseldorf/Wien 1969.



si basa la CE²⁴. Inoltre mancano ancora alla Comunità attributi essenziali di uno Stato, come la competenza di condurre una politica estera e di difesa comune, nonché la facoltà di esercitare misure coercitive nei confronti degli Stati membri. D'altra parte è dotata di organi comunitari che - in modo simile agli organi di uno Stato federale - possono promulgare diritto con una validità immediata all'interno degli Stati membri. Nella CE sono connessi dunque in modo nuovo elementi di una Confederazione di Stati e di uno Stato centrale. Gli elementi federali dell'attuale CE saranno argomento dei prossimi capitoli, alla luce sia della ripartizione delle competenze fra CE e Stati membri, che della struttura di governo della Comunità stessa.

2. Distribuzione delle competenze fra CE e Stati membri

La distribuzione delle competenze fra CE e Stati membri corrisponde a quella della maggioranza degli Stati federali, nella misura in cui la Comunità può esercitare solo le competenze ad essa trasferite in via contrattuale. Vale il principio della delega individuale limitata²⁵. Mentre nelle costituzioni degli Stati federali vengono affidati alla Confederazione in primo luogo alcuni *campi materiali di competenza*, nell'ambito dei trattati CE predominano competenze finalizzate alla *realizzazione di determinati scopi*²⁶. Il fine principale è la realizzazione di un mercato comune interno (art. 2 e 8 A del Trattato CEE). Onde rendere possibile il raggiungimento di questa finalità primaria, vengono fissati alcuni obiettivi singoli, come la libera circolazione dei lavoratori, la libertà di domicilio dei professionisti indipendenti e delle imprese, la libera circolazione dei servizi²⁷.

24 A questo proposito fra tanti Peter Badura, *Bewahrung und Veränderung demokratischer und föderativer Verfassungsprinzipien der in Europa verbundenen Staaten*, ZSR 1990, pag. 116; Helmut Steinberger, *Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 50 (1990), pp. 16 ff.; Eckart Klein, *ibidem*, pag. 58 ss.

25 Su questo tema fra tanti Thomas Oppermann, *Europarecht*, München 1991, pag. 169; Albert Bleckmann, *Europarecht*, 5. A., Köln 1990, pp. 69 ss.; Ulrich Everling, *Zur föderalen Struktur der Europäischen Gemeinschaften*, Festschrift für Karl Doehring, Berlin/Heidelberg 1989, pag. 184; Dicke (nota 20), pag. 94; Daniel Thüser, *Zur Durchführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts durch die Gliedstaaten eines Bundesstaates*, ZBl 1991, pag. 439.

26 Eccezioni a questa regola sono in particolare le competenze nei settori come l'agricoltura, i trasporti, le dogane, il commercio estero.

27 Cfr. Steinberger (nota 24), pag. 50; Klein (nota 24), pp. 61/62; Everling (nota 25), pag. 184, nonché Ulrich Everling, *Gestaltungsbedarf des Europäischen Rechts*, *Europarecht* 1987, pag. 216; Badura (nota 24), pag. 117.

Si parla anche di competenze trasversali²⁸. Questo significa che le norme della CE possono riferirsi ad un gran numero di settori materiali, anche se sono basate solo su di una delega contrattuale speciale. La libera circolazione dei servizi può ad esempio comportare prestazioni che toccano i più svariati settori, da quello economico, scientifico, fino a quello artistico e tecnico. Non c'è nessun campo di fronte al quale questo genere di competenze sia di per sé escluso.

Il Trattato CEE contiene inoltre alcuni conferimenti di competenza aperti, sotto forma di *deleghe generali*, piuttosto rare nell'ambito di costituzioni federali tradizionali. A questo ambito appartengono avantutto gli artt. 100 e 100 A del Trattato CEE, i quali autorizzano la CE a ravvicinare le norme legislative ed amministrative degli Stati membri, laddove ciò risulti necessario per la costituzione ed il funzionamento del mercato comune interno. Queste linee direttive possono concernere questioni riguardanti l'insieme del diritto economico, sia pubblico che privato, come i diritti d'autore, il diritto societario, norme di carattere tecnico, la tutela della salute, la protezione dei consumatori e dell'ambiente, ma anche il diritto del lavoro e le misure di diritto sociale²⁹. Oggi una gran parte dei decreti legislativi della Comunità si basa proprio su queste norme di competenza aperte³⁰. Ad esse si aggiunge la cosiddetta "clausola sui poteri impliciti" (art. 235 del Trattato CEE): quest'ultima autorizza il Consiglio, all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, ad emanare le norme adatte e necessarie a perseguire un determinato scopo della Comunità, quando manchino nel Trattato le relative ed opportune competenze. Su questo articolo si sono ad esempio basate le regolamentazioni sul fondo delle regioni, sulla ricerca e sulla protezione dell'ambiente, prima che l'Atto Unico Europeo introducesse nel 1986 deleghe esplicite³¹.

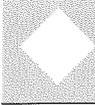
Tali mandati traggono la loro origine dall'esperienza fatta in ogni Stato federale in seguito alla costituzione di un mercato interno, quando si è resa necessaria l'unificazione o l'armonizzazione di numerose norme che avessero influenza sul mercato stesso. Mentre in Svizzera, nel corso degli anni, sono state create norme costituzionali ad hoc per la maggior parte delle singole competenze di politica economica e sociale, nella CE il problema è stato risolto mediante queste clausole generali. Esse comunque non han-

28 Cfr. Yvo Hangartner, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern/Frankfurt 1974, pp. 105 ss.; Kewenig (nota 21), pp. 462, 464.

29 Cfr. Everling (nota 25), pag. 184; lo stesso (nota 27), pag. 220.

30 Thürer (nota 25), pag. 429.

31 Oppermann (nota 25), pp. 169/170.



no certo reso superflua l'accettazione di nuove norme nel quadro dell'Atto Unico Europeo e delle aggiunte contrattuali decise a Maastricht nel 1991.

Il genere di distribuzione delle competenze attuato dalla CE è ben illustrato da due provvedimenti particolarmente discussi in questi ultimi anni: la linea direttiva in materia di televisioni ed il progetto di direttiva in materia di diritto di voto a livello comunale per gli appartenenti alla CE. Il 3 ottobre 1989 il Consiglio ha promulgato la linea direttiva *in materia di televisioni* (Nr. 89/552, ABl 1989, L298/23), attraverso la quale viene garantita la ricezione televisiva su tutto il territorio CE e vengono adottate regole in merito alla pubblicità, alle sponsorizzazioni, alla protezione dei minori e al diritto di risposta. La CE non dispone di competenze esplicite nell'ambito televisivo. La linea direttiva si basa sull'art. 57 cpv. 2 e sull'art. 66 del Trattato CEE, cioè su due articoli tratti dai capitoli riguardanti la libertà di domicilio e la libera circolazione dei servizi. Trasmissioni radiofoniche e televisive sconfinanti sui vari territori nazionali sono l'esempio più importante di traffico di servizi senza cambiamento di luogo del fornitore e del destinatario³². Il fatto che in tal modo venisse toccata la sovranità in materia culturale dei "Bundesländer" tedeschi, non costituì ostacolo per l'adozione della linea direttiva.

Ben più controverso della direttiva sulle televisioni fu nel 1988 il progetto di direttiva presentato dalla Commissione in materia di *diritto di voto a livello comunale degli stranieri appartenenti alla CE*. Quale base legale venne preso in considerazione solo l'art. 235 del Trattato CEE. Fra gli scopi della Comunità che possono essere realizzati attraverso questa norma vi è la libertà di movimento e di domicilio. Sono stati però sollevati dubbi in merito alla facoltà della CE di disciplinare, sulla base della norma sui poteri impliciti, una questione primariamente di natura politico-statale, connessa solo alla lontana con l'integrazione economica³³. Il problema è stato dunque risolto altrimenti: nel Trattato concluso alla Conferenza di Maastricht nel dicembre 1991 è espressamente previsto che ogni cittadino dell'Unione domiciliato in uno Stato membro, di cui non possiede la cittadinanza politica, gode del diritto di voto attivo e passivo alle elezioni comunali e può partecipare alle elezioni del Parlamento europeo (seconda parte del Trattato dal titolo "Cittadinanza dell'Unione").

Quanto fin qui esposto mostra che la distribuzione delle competenze fra CE e Stati membri è in generale impostata *a favore di un'agevole integrazione* e risulta più aperta di quanto accada normalmente negli Stati federali. Per controbilanciare questo tratto centralizzatore ed unificatore della CE sono previste diverse *componenti federalistiche*. Fra queste è annoverabile il fatto che gran parte degli atti legislativi della CE debbano essere promulgati sotto forma di *linee direttive*. Esse sono vincolanti per

32 Oppermann (nota 25), pp. 580 s.; Klein (nota 24), pag. 65; Vitzthum (nota 21, AöR 1990), pag. 290; Kewenig (nota 21), pp. 458 ss.; Hailbronner (nota 21), pag. 149.

33 Oppermann (nota 25), pp. 569/570; Klein (nota 24), pp. 64/65; Hans-Werner Rengeling, Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Zeichen der europäischen Integration, Deutsches Verwaltungsblatt 1990, pp. 900/901.

gli Stati membri, conformemente all'art. 189 cpv. 3 del Trattato CEE, solo per quanto riguarda la finalità da raggiungere, mentre la forma ed il mezzo sono lasciati alla scelta degli organi nazionali competenti. Gli Stati membri mantengono la competenza normativa nei campi regolati dalle direttive, sono però obbligati a realizzare gli scopi in esse formulati. Secondo la giurisprudenza della Corte europea di giustizia le linee direttive sono direttamente applicabili se il contenuto è descritto in maniera incondizionata e sufficientemente precisa e la loro concretizzazione a livello del diritto nazionale non è stata posta in essere entro i termini imposti³⁴. Un'ulteriore componente federalista è data dalla *nuova strategia del ravvicinamento giuridico*, diretta più verso un riconoscimento reciproco delle norme nazionali, che ad una conformazione imposta da parte della CE³⁵. Infine l'esecuzione del diritto comunitario è lasciata principalmente agli Stati membri³⁶. Questo permette alla CE di funzionare con un *apparato amministrativo relativamente contenuto*, corrispondente più o meno a quello del Canton Zurigo³⁷.

3. Elementi federalistici e centralistici nella struttura delle autorità della CEE

a) Consiglio

La stessa struttura istituzionale della CE, in modo particolare il Consiglio dei ministri (Consiglio), funge da discreto contrappeso rispetto agli orien-

34 Oppermann (nota 25), pag. 179; Everling (nota 25), pag. 182; Thürer (nota 25), pag. 434.

35 Thomas Bruha, Rechtsangleichung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; Deregulierung durch "Neue Strategie"? Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 46/1986, pp. 1 ss.; Hailbronner (nota 21), pag. 154; Klein (nota 24), pp. 74/75; Dusan Sidjanski, L'Europe sur la voie du fédéralisme, Cadmos 1991, pag. 145.

36 Oppermann (nota 25), pp. 202 ss.; Everling (nota 25), pp. 183, 187; Thürer (nota 25), pp. 441 ss.; Bernd Becker, Zur föderalen Konstruktion des Vollzugs (Verwaltung) in der Bundesrepublik Deutschland, in den Vereinigten Staaten von Amerika und in den Europäischen Gemeinschaften, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 39 (1990), pp. 67 ss.

37 La CE occupava, al 31 dicembre 1990, 24'019 persone (compresa la Corte europea), (XXIV. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1990, Angaben unter den einzelnen Organen, pp. 430 ss.). Il Canton Zurigo aveva nello stesso momento un collettivo di personale di 29'476 persone, rispettivamente 22'423 detraendo i docenti di scuola pubblica ed i parroci che sono solo in parte stipendiati dallo Stato (Geschäftsbericht des Regierungsrates des Kantons Zürich 1990, Personal- und Besoldungsstatistik, pag. 3). La Confederazione occupava nello stesso periodo 142'195 persone, rispettivamente 40'372 togliendo il personale delle PTT e delle FFS (Geschäftsbericht des Bundesrates 1990, pp. 309/310).



tamenti tendenzialmente integratori della politica di attribuzione delle competenze praticata dalla Comunità. Il Consiglio, l'organo legislativo decisivo, corrisponde nella sua composizione agli organi di una Confederazione di Stati, come ad esempio la Dieta della Vecchia Confederazione. Ogni Stato vi è rappresentato con un membro di Governo. Lo stesso vale per il "Consiglio europeo", la conferenza al vertice dei capi di Stato e di Governo degli Stati membri, fonte istituzionale decisiva per il continuo sviluppo della CE.

Le deliberazioni del Consiglio vengono emanate, a seconda delle norme dei Trattati, all'unanimità, a maggioranza qualificata o a maggioranza semplice. L'*unanimità* è richiesta per atti di portata fondamentale o politica e per quelli con conseguenze importanti sugli Stati membri, come ad esempio i provvedimenti ex artt. 99 e 100 del Trattato CEE (armonizzazione delle imposte indirette, ravvicinamento di norme giuridiche ed amministrative degli Stati membri), ex art. 235 (promulgazione di norme per casi imprevisti), inoltre per misure di politica congiunturale (art. 103 cpv. 2), di protezione dell'ambiente (art. 130 S) e per settori importanti della politica sociale (art. 117). L'unanimità è necessaria anche per l'ammissione di nuovi membri (art. 237) e per l'associazione di Stati terzi (art. 238). Ove è prevista l'unanimità, ogni Stato membro ha un diritto di veto, anche se ovviamente una certa pressione politica può indurre alla formazione di compromessi.

Per la gran parte dei decreti del Consiglio è oggi prevista la *maggioranza qualificata* (art. 148 cpv. 2). Ivi contano i voti dei singoli Stati e quelli minori risultano sovrarappresentati. I quattro grandi - Germania, Francia, Italia e Gran Bretagna - hanno 10 voti ciascuno, la Spagna 8, i quattro di media grandezza - Belgio, Grecia, Portogallo e Olanda - 5 ciascuno, la Danimarca e l'Irlanda 3 ciascuno, il Lussemburgo 2. Il privilegio dei piccoli Stati appare abbastanza chiaramente se si paragonano i 10 voti della Germania con una popolazione di circa 78 milioni d'abitanti, i 5 del Belgio con 10 milioni di abitanti e i 2 del Lussemburgo con 367 000. La maggioranza qualificata si situa a 54 voti su 76. Una minoranza relativamente contenuta (23 voti) può così bloccare un decreto. I quattro grandi da soli, pur disponendo di circa il 72% della popolazione della CE, non possono portare a compimento nessun decreto. L'emanazione delle delibere è spesso considerata antidemocratica, non solo in considerazione della popolazione dei piccoli Stati, ma anche perché il Consiglio, nell'adempimento delle sue competenze normative, tocca questioni che nell'ambito degli Stati membri andrebbero talvolta adottate dai Parlamenti nazionali. Fatto sta che la procedura legislativa in vigore nel Consiglio garantisce agli Stati minori un influsso ben superiore alla loro grandezza e alla loro forza economica e politica. Ogni democratizzazione della CE, anche se auspicabile, diminuirebbe il peso degli Stati più piccoli.

Da ultima la *maggioranza semplice* (ogni Stato un voto) vale in tutti i casi in cui il Trattato non prevede altrimenti (art. 148 cpv. 1). Si tratta di casi rari. Riguardano soprattutto decreti di contenuto meramente formale.

Mentre il Consiglio rappresenta un organo tipico di una Confederazione di Stati e come tale salvaguarda i diritti dei singoli membri, le altre tre istituzioni principali hanno un effetto soprattutto centralizzatore ed integratore.

b) Commissione

La Commissione, oggi composta da 17 membri indipendenti, vincolati esclusivamente agli interessi comunitari, è concepita come *motore dell'integrazione*. Da essa prendono avvio tutte le proposte normative, detiene cioè il monopolio dell'iniziativa in materia di legislazione; in seguito alla sua attività è poi compito del Consiglio promulgare i decreti legislativi relativi, previa presa di posizione del Parlamento europeo e audizione del Comitato economico e sociale. Le richieste di nuovi atti legislativi rivolte alla Commissione vengono in genere concepite in organi composti da esperti della CE, delle amministrazioni nazionali e dei gruppi d'interesse³⁸. In questi consessi, ove possibile, deve essere raggiunto un consenso. Se ciò accade i progetti hanno buone possibilità di essere accettati dagli organi competenti. Il rimprovero spesso sollevato, secondo il quale Bruxelles sarebbe dominata dalla *burocrazia* e dall'*espertocrazia*, trova in tal senso la sua giustificazione. Tuttavia l'espertocrazia non sta tanto nell'amministrazione di Bruxelles in quanto tale, ma piuttosto nel legame fra l'amministrazione stessa, le relative amministrazioni nazionali e gli esperti dei gruppi d'interesse. Federalistica, in questa procedura, è l'attenzione - non prevista nel trattato - rivolta alle amministrazioni degli Stati membri. La signoria preliminare degli esperti è rafforzata dal fatto che la maggioranza delle questioni regolate dalla CE hanno un forte carattere tecnico e come tali abbisognano di un piccolo numero di periti dotati delle conoscenze necessarie. La procedura preliminare ora descritta non grava comunque sul ruolo politico della Commissione. Essa infatti adotta iniziative politiche indipendentemente dalle amministrazioni nazionali. La circostanza per cui, in seguito all'Atto Unico Europeo del

38 Cfr. a questo proposito Bleckmann (nota 25), pag. 42; Heinrich Siedentopf/Christoph Hauschild, *Europäische Integration und die öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedstaaten, Die öffentliche Verwaltung (DöV)* 1990, pp. 447 ss.; Günther F. Schäfer, *Die institutionelle Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft: Überlegungen zu neuen Strukturen der EG-Institutionen*, *DöV* 1991, pag. 264; Daniel Thürer, *Die schweizerische Bundesversammlung und die Europäische Gemeinschaft*, in: *Das Parlament - "Oberste Gewalt des Bundes"?*, Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, Bern 1991, pag. 459.



1986, sempre più decreti del Consiglio, per la loro promulgazione, necessitano di una maggioranza qualificata piuttosto che dell'unanimità, ha rafforzato la posizione della Commissione: in tal modo infatti le sue proposte possono essere adottate anche senza il consenso di tutti gli Stati membri.

La Commissione ha diverse *similarità con il Consiglio federale svizzero*, non solo in quanto iniziatrice dell'iter legislativo e organo al vertice dell'amministrazione, ma anche nella sua struttura collegiale e nello stesso tempo federativa. Mentre le organizzazioni internazionali hanno quasi regolarmente un vertice monocratico (segretario generale o direttore generale), la Commissione è un organo collegiale. Ogni Stato ha diritto ad almeno un membro, ma non possono esserci più di due commissari della stessa nazionalità (art. 10 cpv. 1 del Trattato di fusione del 1965). Da quando la CE possiede 12 Stati membri, le cinque più grandi nazioni (Germania, Francia, Italia, Spagna, Gran Bretagna) hanno due rappresentanti, le restanti uno. I membri, nominati col mutuo consenso dei Governi nazionali, sono di regola personalità politiche del paese d'origine, in particolare ex ministri od alti funzionari. In questo modo, nonostante la loro indipendenza, viene mantenuto un legame con lo Stato membro di provenienza. *Il Presidente della Commissione* non gode di particolari privilegi, è piuttosto, come il Presidente della Confederazione svizzera, *primus inter pares*. È eletto ogni due anni ed è rieleggibile allo scadere del mandato. Di fatto il Presidente della Commissione ha una posizione notevolmente più forte di quella del nostro Presidente della Confederazione: ciò può essere in particolare imputato alla maggiore durata dell'incarico ufficiale, ma anche al fatto che vengano nominate personalità con un considerevole profilo politico. Agli occhi del pubblico è lui ad incarnare la Comunità nella maniera più forte³⁹.

Alla Conferenza di Maastricht nel dicembre 1991 si è previsto di *diminuire il numero dei membri della Commissione*. Questo creerà però dei problemi in merito alla distribuzione dei seggi ai vari Stati. È probabile che, al più tardi alla prossima estensione della CE, non tutti gli Stati potranno più esservi rappresentati. Per la distribuzione dei seggi andrà ridefinita una chiave che potrebbe avere analogie con la formula scelta per il Consiglio federale.

c) Parlamento europeo

Il Parlamento europeo, pur non avendo l'ultima parola in materia, è oggi ampiamente inserito nella procedura legislativa della CE, grazie ai diritti di audizione, attraverso una procedura di cooperazione in vigore dal 1975 ed una di codecisione introdotta con l'Atto Unico Europeo del 1986 (art.

39 Cfr. Oppermann (nota 25), pag. 119; Bleckmann (nota 25), pag. 38.

149 cpv. 2 del Trattato CEE). Fin ora nella sua prassi si è quasi sempre schierato per *il rafforzamento delle competenze comunitarie*. Ha sempre cercato di dare impulsi all'integrazione senza che i suoi membri abbiano dovuto considerarsi latori degli interessi particolari degli Stati di provenienza e dei loro rispettivi circoli elettorali.

Così nel 1984 il Parlamento ha lavorato su di un progetto di Unione Europea con caratteristiche simili a quelle di uno Stato federale classico, di per sé non condiviso dal Consiglio, ma tuttavia ispiratore della Conferenza dei Governi del febbraio 1986 e dell'Atto Unico Europeo. Più competenze vengono affidate al Parlamento e più intensiva è la partecipazione degli elettori alla sua elezione, maggiore potrebbe tuttavia risultare la pressione esercitata sui deputati dagli Stati di provenienza e dagli elettori in previsione di interessi particolaristici⁴⁰.

Da un punto di vista federalista viene occasionalmente criticato il fatto che il Parlamento europeo disponga di una *sola Camera* e che gli Stati membri non vi siano rappresentati con un loro organo particolare. A questa censura vanno opposte due obiezioni. Da un lato il *numero dei seggi* in Parlamento è *differenziato* in modo simile al diritto di voto nel Consiglio per votazioni a maggioranza qualificata. Dei 518 seggi, 81 vanno a ciascuno dei quattro più grandi Stati (Germania, Francia, Italia e Gran Bretagna), 60 alla Spagna, 25 all'Olanda, 24 ciascuno al Belgio, alla Grecia ed al Portogallo, 16 alla Danimarca, 15 all'Irlanda e 6 al Lussemburgo. In questo modo gli Stati minori sono considerevolmente sovrarappresentati, per cui la composizione si avvicina ad una miscelanea fra Camera del popolo e Camera degli Stati. Inoltre il *Consiglio* nell'ambito della CE assume le funzioni della seconda Camera di uno Stato federale. Corrisponde nella sua composizione (membri dei Governi degli Stati) al Bundesrat tedesco, la seconda Camera della Repubblica federale tedesca. Non vi è dunque da meravigliarsi se il Parlamento europeo nel suo progetto per un'Unione politica abbia proposto di trasferire al Consiglio le funzioni di una seconda Camera. In tale progetto il Consiglio veniva definito come il "Legislativo" dell'Unione accanto al Parlamento europeo e dotato delle relative competenze⁴¹.

d) Corte di giustizia

Anche la Corte di giustizia, attraverso la sua giurisprudenza, si è fin ora compresa come motore dell'integrazione. È stata definita "*Integrations-*

40 Sul Parlamento europeo cfr. fra gli altri Oppermann (nota 25), pp. 93 ss; Bleckmann (nota 25), pp. 44 ss., e la ricca letteratura citata in queste due pubblicazioni.

41 Il progetto è pubblicato nella Gazzetta ufficiale della CE, Nr. 84 /C 77/33 del 19 marzo 1984, e nell'Europa Archiv 1984, D 209.



*faktor erster Ordnung*⁴². Soprattutto nel periodo di minore dinamicità della CE, si è dimostrata l'organo più importante nel rafforzamento della Comunità e del diritto comunitario. È grazie ad essa che il diritto comunitario ha ottenuto il riconoscimento di ordinamento giuridico autonomo e che la CE è stata accettata quale comunità giuridica. La Corte di giustizia ha quasi sempre ammesso l'esistenza di competenze comunitarie, laddove queste fossero contestate. Di fronte a pretese nazional-statali ha generalmente assunto un atteggiamento di rifiuto. Nondimeno, non appena la Comunità si sarà ulteriormente rafforzata ed il processo di integrazione sarà vicino al termine, la finalità dell'ampliamento della CE retrocederà progressivamente in secondo piano, soppiantata dalla necessità di creare un equilibrio fra gli interessi delle varie entità comunitarie⁴³. Il riconoscimento esplicito del principio di sussidiarietà nel Trattato sull'Unione Europea potrebbe rafforzare questa tendenza. Un tratto particolarmente federale della Corte è d'altronde riscontrabile nella procedura in via pregiudiziale (art. 177 del Trattato CEE). Già dall'inizio, in materia d'applicazione del diritto comunitario da parte degli Stati membri, non fu istituita come suprema istanza, ma come tribunale speciale incaricato d'interpretare il diritto comunitario, qualora di fronte ad un tribunale nazionale si presenti un problema interpretativo. In questo modo il rapporto fra Corte di giustizia e tribunali nazionali è caratterizzato da una vicendevole collaborazione e dal mutuo rispetto delle giurisprudenze⁴⁴.

Riassumendo possiamo dire che, all'interno della CE, esiste un organo composto secondo il modello di una *Confederazione di Stati*, il Consiglio, che coopera con tre organi tendenzialmente *unitari*. Il Consiglio ha l'ultima parola. Compito suo e quindi dei Governi nazionali è quello di distribuire il peso fra tendenze centralistiche e federalistiche. In alcune fasi evolutive ha esercitato una funzione piuttosto ritardante, in altre ha invece stimolato le dinamiche integrative. Non è assolutamente certo se continuerà a sostenere a lungo la dinamica avviata negli ultimi anni.

42 Walter Hallstein, cit. da H.-J. Schlochauer, *Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Integrationsfaktor*, Festschrift für Walter Hallstein, Frankfurt 1966, pag. 432.

43 In questo senso Everling (nota 25), pag. 196.

44 Everling (nota 25), pp. 183/184.

III. FEDERALISMO NELLA FUTURA UNIONE EUROPEA

1. Il nuovo Trattato sull'Unione Europea

Le due Conferenze governative convocate dal Consiglio europeo nel dicembre 1990 per l'elaborazione dei progetti contrattuali per l'Unione politica e monetaria, hanno trovato il loro compimento nel Congresso del Consiglio europeo svoltosi a Maastricht dal 9 al 10 dicembre 1991. Il Trattato ivi accettato, firmato il 7 febbraio 1992 e ancora in attesa della necessaria ratifica da parte degli Stati membri, non costituisce un punto d'arrivo, ma piuttosto, come previsto espressamente, "un nuovo passo verso la creazione di un'unione sempre più stretta dei popoli europei". Nelle disposizioni conclusive è previsto che nel 1996 "in vista di un rafforzamento del carattere federalista dell'Unione" venga convocata una nuova Conferenza dei rappresentanti degli Stati membri.

Il nuovo Trattato sull'Unione Europea è un ampio contratto quadro che racchiude in sé i Trattati delle Comunità Europee fin ora conclusi.

Nuovi sono prima di tutto i complementi ai trattati esistenti sulle tre Comunità.

Poi seguono parti separate riguardanti la "politica estera e di sicurezza comune" e la "cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni". Le norme concernenti la creazione dell'Unione monetaria con relativa moneta comune, da realizzarsi al più tardi nel 1999, sono state introdotte nel Trattato CEE. La CEE viene ora definita come "Comunità Europea", mentre le altre due mantengono la loro denominazione originale.

a) Innovazioni nell'ambito dei Trattati in vigore sulle Comunità Europee

Anzitutto per quanto concerne la nuova "Comunità Europea" (fin ora CEE) vi sono nella relativa parte del Trattato sia *ampliamenti di competenza della CE* che *garanzie di salvaguardia dell'integrità* degli Stati membri e delle loro entità corporative regionali.

Alla *prima categoria* appartiene - accanto all'Unione economica e monetaria - una nuova parte dal titolo "*Cittadinanza dell'Unione*". Cittadino dell'Unione sarà colui che detiene il diritto di cittadinanza in uno Stato membro. Per il momento i diritti di un cittadino dell'Unione si limitano alla libertà di circolazione e di dimora, al diritto di voto in ambito comunale ed europeo (elezioni al Parlamento europeo), al diritto alla protezione diplomatica e consolare nel territorio di uno Stato terzo in cui il paese di provenienza del cittadino stesso non detiene una propria rappresentanza, infine al diritto di petizione presso il Parlamento europeo. *Nuove competenze* (rispettivamente competenze che fin ora venivano fatte derivare da altre norme contrattuali) vengono affidate alla CE nei campi della



“formazione generale e professionale della gioventù”, della “cultura”, (sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto della loro molteplicità nazionale e regionale), della “sanità”, della “protezione dei consumatori”, delle “reti transeuropee” (per i traffici, le telecomunicazioni e l’energia), dell’ “industria” e della “cooperazione per lo sviluppo”. Ognuno di questi settori è oggetto di un nuovo titolo del Trattato.

Quali *contrappesi federalistici* sono stati adottati: la fissazione del *principio di sussidiarietà* (art. B cpv. 2 delle disposizioni comuni e art. 3 B cpv. 2 del Trattato CE), la norma secondo la quale l’Unione ha riguardo dell’*identità nazionale* dei suoi Stati membri (art. F cpv. 1 delle disposizioni comuni), quella per cui le decisioni devono essere *vicine il più possibile al cittadino* (art. A ibidem) e la creazione di un *Comitato delle regioni* come organo consultivo del Consiglio e della Commissione.

b) Disposizioni riguardanti la politica estera e di sicurezza comune, nonché la cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni

È interessante, di queste due nuove parti del Trattato sull’Unione Europea, il fatto che la collaborazione degli Stati membri in questi settori debba essere attuata in primo luogo attraverso *la cooperazione dei Governi nazionali* e che i decreti possano essere elaborati esclusivamente dal Consiglio europeo e dal Consiglio dei ministri CE. I restanti organi CE, che fin ora nella prassi seguivano una tendenza unitaria, vengono chiamati in causa solo marginalmente. In questi due nuovi ambiti, dunque, l’Unione Europea potrà agire come un’unità in misura decisamente minore rispetto a quanto accade nel campo economico. La circostanza per cui tutti i provvedimenti, eccezion fatta per alcuni decreti esecutivi, devono essere adottati *all’unanimità*, significa che gli Stati minori godono esattamente dello stesso peso decisionale dei grandi.

La *politica estera e di sicurezza comune* deve essere attuata in parte attraverso una “regolare cooperazione” degli Stati membri, in parte attraverso “azioni comuni”. La “*regolare cooperazione*” concerne tutti i campi della politica estera e di sicurezza. Nuova, rispetto alla Cooperazione Politica Europea fin ora in vigore, è la dimensione della politica di sicurezza. Quest’ultima comprende, come disposto all’art. J.4, la futura formulazione di una politica di difesa comune, che potrà portare alla creazione di una forza armata comune. Il *Consiglio europeo* determina i fondamenti e le linee guida della politica estera e di sicurezza comune. Il *Consiglio della CE*, sulla base di tali linee, adotta all’unanimità i necessari provvedimenti. “*Azioni comuni*” vengono a loro volta elaborate all’unanimità dal Consiglio della CE, sulla base delle linee direttive del Consiglio europeo; in questo ambito il Consiglio può però indicare questioni che possono essere decise a maggioranza qualificata. Azioni comuni sono per ora previste in soli quattro campi: processo-CSC, controllo del disarmo e dell’armamento, non proliferazione di armi nucleari, aspetti economici della sicurezza, come ad esempio il trasferimento di tecnologia militare in paesi terzi e il controllo dell’exportazione d’armi. Il Trattato è quindi

ben lungi dalla formazione di una politica estera e di sicurezza comune, anche se pone le basi per un ulteriore sviluppo.

Anche la *cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni* resta principalmente riservata, come già il vocabolo “cooperazione” lascia trasparire, ai Governi nazionali e al Consiglio, all’interno del quale essi agiscono di concerto. Obiettivo è una cooperazione nei settori della politica dell’asilo, dei controlli di frontiera, della politica d’immigrazione, della lotta contro la tossicodipendenza, del diritto civile e penale, delle dogane, della prevenzione e della lotta contro il terrorismo e altre forme di criminalità internazionale. Il Consiglio, deliberando all’unanimità, può stabilire posizioni comuni ed adottare misure comuni, ed eventualmente decidere che i provvedimenti esecutivi di queste misure possano essere adottati a maggioranza qualificata.

Riassumendo possiamo accertare che l’Unione Europea, come deve essere istituita in sequela del nuovo accordo, non presenta i tratti caratteristici di uno Stato federale nei campi della politica estera, di difesa e degli affari interni, ma si basa principalmente sulla collaborazione ed il consenso degli Stati membri. L’idea di rafforzare il carattere federativo (nel senso di Stato federale) dell’Unione è comunque presente e la fissazione delle scadenze per ulteriori conferenze dei Governi contribuirà a mantenere la dinamica in atto.

Nei seguenti capitoli verranno valutati più da vicino i due principali postulati federalisti promossi negli ultimi anni in vista dell’evolversi della CE: si tratta dell’ancoraggio del principio di sussidiarietà e del coinvolgimento delle regioni nel processo decisionale dell’Unione.

*2. Il principio di sussidiarietà*⁴⁵

L’art. 3 B cpv. 2 del Trattato sulla Comunità Europea, nella versione modificata in occasione della Conferenza di Maastricht, definisce il principio di sussidiarietà nel modo seguente:

“Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell’azione in questione, possono essere realizzati meglio a livello comunitario”

⁴⁵ Su questo principio (in ordine cronologico): Hans Stadler, Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus, Freiburg (Svizzera) 1951; O. v. Nell-Breuning, Subsidiaritätsprinzip, Staatslexicon, 6. A., 1962, Bd. 7, pp. 826 ss.; Roman Herzog, Subsidiaritätsprinzip und Staatsverfassung, Der Staat 1963, pp. 399 ss.; Josef Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Berlin 1968; Schlussbericht der

Questa formulazione, conformemente ad una richiesta tedesca, risulta più severa rispetto al progetto lussemburghese che stava alla base della Conferenza⁴⁶. L'unica condizione postulata in quest'ultimo progetto era che le misure "potessero essere raggiunte meglio a livello comunitario che non a livello dei singoli Stati membri".

È sorprendente l'eccezionale popolarità che il principio di sussidiarietà ha ottenuto negli ultimi tempi nel quadro dell'unificazione europea, anche in considerazione del fatto che nessuna delle costituzioni federali esistenti prevede tale principio. Gli stessi manuali di diritto costituzionale federale non fanno quasi accenno a tale concetto⁴⁷. I progetti della Commissione Furgler (art. 53) e del DFGP (art. 55) in previsione di una nuova Costituzione federale contengono una norma che, pur senza usare il concetto "sussidiarietà", ne manifesta comunque l'idea, anche se con minor forza espressiva⁴⁸. Indubbiamente il principio di sussidiarietà è preso in

Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (*Arbeitsgruppe Wahlen*), 1973, pp. 263 ss.; Urs Wehinger, *Raumplanung und Regionen unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips*, tesi di laurea, Zurigo 1975; Joseph Voyame, *Le principe de la subsidiarité dans la répartition des tâches entre Confédération et cantons*, in: *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel*, Festschrift für Kurt Eichenberger, Basel/Frankfurt 1982, pp. 121 ss.; Saladin (nota 4), pp. 556 s.; Roman Herzog, *Subsidiaritätsprinzip*, *Evangelisches Staatslexicon*, 3. A., 1987, Sp. 3750 s.; Anton Rauscher/Alexander Hollerbach, *Subsidiarität*, *Staatslexicon*, 7. A., 1989, 5. Bd., Sp. 386 ss.; Markus Heintzen, *Subsidiaritätsprinzip und Europäische Gemeinschaft*, (*Deutsche*) *Juristenzeitung* 1991, pp. 317 ss.; Andrew Adonis/Stuart Jones, *Subsidiarity and the European Community's Constitutional Future*, *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1991/1992, 179 ss.; Angela Faber, *Die Zukunft kommunaler Selbstverwaltung und der Gedanke der Subsidiarität in den Europäischen Gemeinschaften*, *Deutsches Verwaltungsblatt* 1991, pp. 1126 ss.; Vlad Constantinesco, *La subsidiarité comme principe constitutionnel de l'intégration européenne*, *Aussenwirtschaft* 1991, pag. 439 (pag. 207 dell'estratto).

46 Sui progetti tedeschi: Ulrich Petersen, *Zur Rolle der Regionen im künftigen Europa*, *Die öffentliche Verwaltung* 1991, pag. 280; Michael Borchmann, *Doppelter Föderalismus in Europa*, *Europa Archiv* 1991/11, pag. 342; lo stesso, *Versammlung der Regionen Europas fordert eine föderativ verfasste Europäische Union*, *Verwaltungsrundschau* 5/91, pp. 161 ss.

47 Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 18. A., Heidelberg 1991, pag. 81, Rz. 219, vi accenna brevemente e scrive: "Föderalismus und Subsidiaritätsprinzip stehen nicht notwendig im Zusammenhang", in quanto "struttura federativa" non significa di per sé primato della comunità più stretta rispetto a quella più ampia.

48 "Wenn der Bund Recht setzt oder auf andere Weise tätig wird, wahrt er [berücksichtigt er] die Interessen der Kantone, soweit es sich mit der Erfüllung seiner Aufgaben vereinbaren lässt." *BBl* 1985 III pag. 174 (art. 53), risp. pag. 204 (art. 55). Il Progetto Kölz/Müller non contiene nessuna disposizione affine.

considerazione in alcuni aspetti particolari di tutte le Costituzioni federali, come ad esempio nel principio della delega singolare alla Confederazione (art. 3 CF), nelle norme che limitano la facoltà della Confederazione di promulgare leggi quadro o di principio, nelle disposizioni riguardanti l'esecuzione del diritto federale da parte degli Stati membri eccetera.

Il principio di sussidiarietà nella sua attuale formulazione ha la sua origine nella dottrina sociale della chiesa cattolica. Fu espresso da Papa Pio XI nel 1931 nell'Enciclica "Quadragesimo anno", che avrebbe dovuto tutelare i diritti dell'individuo e dei gruppi sociali dall'avvento del totalitarismo⁴⁹. Nelle discussioni di politica europea si fa riferimento al principio di sussidiarietà già a partire dagli anni '70, nei progetti per lo sviluppo delle Comunità verso l'Unione politica: per la prima volta nel rapporto Tindemans del 1976⁵⁰. Nel *Progetto di Trattato per un'Unione Europea*⁵¹, accettato dal Parlamento europeo nel 1984, il principio di sussidiarietà viene formulato all'art. 12 cpv. 2 ("L'Unione agisce esclusivamente per svolgere i compiti che in comune possono essere svolti più efficacemente che non dai singoli Stati membri separatamente"). Attraverso l'*Atto Unico Europeo* del 1986 il principio di sussidiarietà ha trovato per la prima volta accesso ai Trattati, nella fattispecie all'art. 130 R cpv. 4 del Trattato CEE: nell'ambito di misure di carattere ambientale la Comunità può agire solo se gli scopi prefissati possono essere "meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello di Stati membri". Non a torto è stato fatto notare che questa disposizione è piuttosto espressione del "principio dell'effettività" o di quello "dell'ottimizzazione", che non del principio di sussidiarietà, in quanto richiede che l'autorità più elevata entri sempre in azione se i compiti possono essere meglio affrontati ad un piano istituzionale superiore⁵². In vista della creazione di un'Unione, anche il Parlamento europeo si espresse a favore del principio di sussidiarietà, con un rapporto in materia elaborato dall'ex Presidente francese Valéry Giscard d'Estaing nella veste di deputato del Parlamento⁵³.

Il fatto che, in base al nuovo art. 3 B del Trattato CE, il principio di sussidiarietà trovi applicazione solo nei campi "che non sono di esclusiva competenza" della CE, si spiega in quanto ove esiste una competenza esclusiva CE (come ad es. nel settore dell'agricoltura, delle dogane, del commercio estero) gli Stati membri sono per principio esclusi dalla facoltà

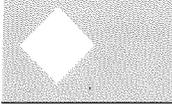
49 L'Enciclica recita: "Come è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla Comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalla minore ed inferiore comunità si può fare." Stadler (nota 45), pag. 11; Wehinger (nota 45), pag. 5; v. Nell-Breuning (nota 45), pag. 826; Oschatz in Merten (nota 21), pag. 68.

50 Adonis/Jones (nota 45), pag. 184.

51 Vedi nota 41.

52 Faber (nota 45), pag. 1134.

53 Le principe de subsidiarité, Projet de rapport intermédiaire, Rapporteur: M. Valéry Giscard d'Estaing, 15.5.1990, PE 139.293/rév.



di legiferare⁵⁴. L'art.3 B prevede poi l'applicazione del principio di sussidiarietà solo nei rapporti fra CE e Stati membri. I progetti tedeschi pretendevano una formulazione secondo la quale la CE avrebbe potuto agire solo se "Massnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten bzw. der Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften nicht ausreichen"⁵⁵. La ragione del mancato riferimento ai Länder, alle regioni e alle corporazioni autonome può essere ricondotta a questioni istituzionali: l'ordinamento delle competenze statali intestine è materia di politica interna di ogni singolo Stato, per cui, a questo piano, anche il rispetto del principio di sussidiarietà ricade nell'ambito dei compiti nazionali. In ogni caso è giusto affermare che il principio di sussidiarietà dovrebbe rappresentare un principio generale delle strutture sociali e statali e come tale dovrebbe essere applicato in maniera conseguente dalla più alta fino alla più bassa struttura⁵⁶. La fissazione del principio di sussidiarietà nel diritto CE è da salutare positivamente: indubbiamente non resterà senza conseguenze, anche se non bisogna *sopravalutarne* il significato. Prima di tutto non si deve dimenticare che un principio di sussidiarietà correttamente compreso non deve solamente tutelare le strutture statali più basse da centralizzazioni ed unificazioni superflue, ma *dovrebbe funzionare anche in senso contrario*: compiti che a livello della singola unità statale non possono più essere adeguatamente adempiuti dovrebbero essere affidati ad un'entità superiore. Del resto in un mondo altamente interdipendente come quello attuale, diventano sempre più numerosi i problemi che uno Stato singolo non può risolvere in maniera soddisfacente. Si pensi solo ai problemi dell'inquinamento ambientale, del mantenimento delle risorse vitali, dell'energia, dell'esplosione demografica, delle migrazioni internazionali, del terrorismo, del controllo degli armamenti e del disarmo, nonché alla problematica dello sviluppo. Per ciascuno di questi compiti sarebbero oggi necessarie soluzioni su scala continentale o mondiale⁵⁷.

In secondo luogo è stato giustamente fatto notare che la realizzazione effettiva del principio di sussidiarietà esigerebbe da parte dell'entità istituzionale inferiore una capacità di azione tale da coprire possibilmente un vasto spettro di compiti⁵⁸. Si tratta del problema della *disuguaglianza del-*

54 La differenziazione fra competenze esclusive, concorrenti e parallele della CE corrisponde a quella consueta degli Stati federali. Cfr. Dicke (nota 20), pp. 95/6; Thürer (nota 25), pag. 438; M. Schweitzer, Bundesstaat und Europäische Gemeinschaft, in Perntaler (nota 15), pag. 18.

55 Cfr. nota 46.

56 Cfr. Badura (nota 24), pag. 126.

57 Cfr. su questo tema Heintzen (nota 45), pag. 318.

58 Winfried Haneklaus, Zur Frage der funktionsgerechten Regionalisierung in einer föderal verfassten Europäischen Union, Deutsches Verwaltungsblatt 1991, pag. 299.

le unità decisionali inferiori. L'esperienza elvetica mostra chiaramente che la minuzia e la debolezza di molti Cantoni e Comuni rende molto difficile l'applicazione del principio di sussidiarietà. Spesso le unità più piccole e più deboli non sono in grado di eseguire efficacemente determinati compiti, anche se le più grandi e più forti lo sono. La struttura istituzionale più elevata si basa normalmente sulle capacità dei membri più deboli. Se si volesse applicare in maniera conseguente il principio di sussidiarietà, si dovrebbero trovare delle soluzioni individuali per ogni Cantone e per ogni Comune. Per ragioni pratiche questo è possibile solo limitatamente, inoltre è contrario al principio dell'uguaglianza dei membri. In Svizzera solo nel campo delle prestazioni finanziarie si mostra regolarmente riguardo nei confronti della differente forza finanziaria dei Cantoni e dei Comuni⁵⁹. Anche nell'ambito della CE si sono rivelate difficoltà nell'applicazione del principio di sussidiarietà nel campo ecologico in base all'art. 130 R del Trattato CEE. Solo pochi Stati membri realizzano una politica ecologica coerente. La maggior parte degli Stati interviene solo quando la CE promulga delle norme in materia. Questo fa sì che esista un bisogno superiore di norme ecologiche CE e che queste vadano più in là di quanto sarebbe necessario se tutte le nazioni applicassero una politica ambientale attiva⁶⁰. In terzo luogo il principio di sussidiarietà *soggiace ad una possibilità di controllo giudiziario molto limitata*⁶¹. La decisione in merito all'opportunità e all'efficacia di misure ad un livello istituzionale elevato piuttosto che ad uno basso, e viceversa, è in genere una questione di valutazione politica, come mostrano i casi descritti, e come tale spesso non permette soluzioni chiare ed univoche. Comunque è auspicabile che la Corte europea di giustizia possa sviluppare criteri di applicazione del principio di sussidiarietà giudiziariamente sindacabili. *Hailbronner* propone, per esempio, di negare la competenza CE laddove la fattispecie riguarda in modo primario un campo di competenza specificatamente nazionale e i fondamenti di carattere economico sono solo di natura secondaria⁶².

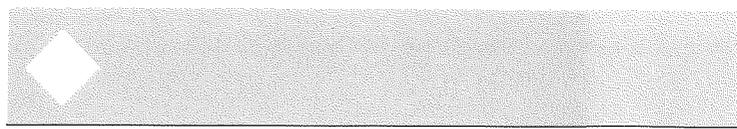
Esistono anche *altre misure a tutela delle unità statali più basse*, più efficaci del globale ancoraggio del principio di sussidiarietà, come per esem-

59 Voyame (nota 45), pp. 124-128, mostra altri esempi riguardo alla difficoltà d'applicazione del principio della sussidiarietà. Cfr. anche supra nota 9 e testo relativo.

60 Su questo cfr. Groeben/Thiesing/Ehlermann, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 4. A., Baden-Baden 1991, zu Art. 130r, in particolare pag. 3986, Rz. 70.

61 Così anche Voyame (nota 45), pag. 129; Oschatz in Merten (nota 21), pag. 69; Heintzen (nota 45), pag. 319; Adonis/Jones (nota 45), pag. 186; Everling (nota 25), pag. 193, e *Europarecht* 1987, pag. 220.

62 Hailbronner (nota 21), pp. 153/4. Simile Adonis/Jones (nota 45), pag. 193.



pio l'elenco di singole competenze nazionali intangibili⁶³ o l'esigenza dell'unanimità o della maggioranza qualificata per l'elaborazione di decreti sul trasferimento di competenze a livelli istituzionali più alti. Una certa efficacia deriverebbe già da un obbligo procedurale per cui ogni organo, prima di richiedere una nuova misura, deve dimostrare nella sua domanda che l'entità più bassa non può adempiere gli scopi previsti in maniera sufficientemente valida.

3. *Il regionalismo*

Mentre il principio di sussidiarietà nella CE è oggi soprattutto orientato verso una garanzia dei diritti dei singoli Stati membri, in materia di regioni si guarda alla posizione di quelle entità statali situate sotto il piano istituzionale dello Stato stesso. Queste unità sono spesso eccezionalmente variegata. Comprendono gli Stati membri di uno Stato federale, come i Länder tedeschi, collettività regionali, come le regioni italiane, le regioni autonome spagnole o le regioni ed i dipartimenti francesi, regioni transfrontaliere, come la Regio Basiliensis, la comunità d'interessi Moyenne Alsace-Breisgau, la comunità di lavoro delle regioni alpine (ARGE ALP, Baviera-Austria-Grigioni-Italia), la EUREGIO nella zona di frontiera olandese-tedesca, la comunità di lavoro Alpi-Adriatico (Baviera-Austria-Italia-Croazia-Slovenia-Ungheria) ecc., infine anche i Comuni ed i consorzi comunali⁶⁴.

La "Carta comunitaria della regionalizzazione"⁶⁵ adottata (in maniera non

63 Faber (nota 45), pag. 1135; Thürer, *Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 50, 1990, pag. 128; Heintzen (nota 45), pag. 320; Giscard d'Estaing (nota 53), pp. 13/14, che stila una lista di competenze nazionali. L'esplicita determinazione di un "domaine réservé" può però portare ad un eccessivo irrigidimento e all'impossibilità di future modifiche.

64 Una visione d'insieme sulle attuali regioni europee si trova in: Winfried Lang, *Die normative Qualität grenzüberschreitender Regionen*; zum Begriff der "soft institution", *Archiv des Völkerrechts (AVR)* 27 (1989), pp. 264 ss.; Ulrich Beyerlin, *Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit als transnationales Rechtsphänomen*, *AVR* 27 (1989), pp. 290 ss.; Pernthaler in Esterbauer/Pernthaler (nota 22), pp. 130 ss.; Lang, *ibidem*, pp. 147 ss.; Haneklaus (nota 58), pp. 259 ss.; G.-Chr. von Unruh, *Europäische Integration und Regionalpolitik für die Grenzregionen*, *Die öffentliche Verwaltung* 1991, pp. 376 ss.; Haro Eden, in: Meyer-Marsilius/Schluep/Stauffacher (Hrsg.), *Beziehungen Schweiz-EG*, cifra 12.1.7 (Grenzregionen-Bodenseeraum); Daniel Thürer, *Föderalismus und Regionalismus in der schweizerischen Aussenpolitik: Zum Verhältnis von Bundeskompetenzen und kantonalen Kompetenzen unter veränderten Umständen*, *ZBl* 1992, pp. 58 ss.

65 Testo nella Gazzetta ufficiale della CE, Nr. C 326/296, anche in Meyer-Marsilius/Schluep/Stauffacher (nota 64), cifra 12.1.7. In merito al concetto di regione cfr. anche François Saint-Ouen, *La distribution des pouvoirs dans la démocratie européenne*, *Cadmos* No 54, été 1991, pp. 80 s.; Rudolf Hirbek, *Die Regionen in Europa*, *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1990/91, pp. 277/278.

imperativa) dal Parlamento europeo il 18 novembre 1988 definisce all'art. 1 la Regione come segue:

1. Agli effetti della presente Carta per regione si intende un territorio che dal punto di vista geografico costituisce un'entità a se stante oppure un insieme di territori simili in cui esiste una continuità e la cui popolazione presenta determinati elementi comuni, desidera salvaguardare le proprie caratteristiche e svilupparle al fine di stimolare il progresso culturale, sociale ed economico.
2. Per "elementi comuni" di una determinata popolazione si intende una serie di caratteristiche comuni relative alla lingua, alla cultura, alla tradizione storica e agli interessi in materia di economia e di trasporti. Non tutti questi elementi devono essere presenti contemporaneamente in ciascun caso.
3. Le varie denominazioni e la diversa natura giuridico-politica di tali enti nei vari Stati membri (Comunità autonome, Lander [sic!], nazionalità ecc.) non le escludono dalla sfera d'applicazione della presente Carta."

Lo slancio regionalista in Europa deriva principalmente da due fattori. Prima di tutto le regioni si formano all'interno di spazi in cui determinate questioni possono trovare una soluzione ottimale. Soprattutto le regioni transfrontaliere si sono costituite per la risoluzione di problemi comuni, come lo sviluppo economico, l'ecologia, la regolamentazione del mercato del lavoro ecc. Come nel rapporto fra gli Stati sovrani si sono sviluppate nuove comunità funzionali - avantutto le Comunità Europee -, così a livello delle entità statali inferiori nascono impulsi coesivi che corrispondono ad un nuovo genere di bisogni⁶⁶. In secondo luogo il regionalismo va inteso anche quale reazione contro il livellamento e la spersonalizzazione dei rapporti umani e contro la formazione di grandi aree sopranazionali difficilmente perscrutabili. Rivolgersi alle unità territoriali minori significa realizzare il bisogno di una tutela di ciò che è proprio, di un sentimento di sicurezza, di relazioni a misura d'uomo. Comunità etniche, storiche, politiche e culturali acquisiscono una nuova rilevanza⁶⁷. È degno di nota come le spinte regionalistiche non siano per niente indirizzate contro l'integrazione europea. Al contrario, le regioni vedono piuttosto negli organi europei, in particolare nella CE, degli alleati federali tramite i quali possono dare più peso alle loro pretese nei confronti dei rispettivi Stati nazionali. La costituzione e la febbrile attività delle comu-

66 Eden (nota 64), pag. 1, rinvia al detto dell'economista Daniel Bell, secondo il quale lo Stato nazionale diventa troppo piccolo per le grandi questioni della vita e troppo grande per le minori.

67 Su questo punto di vista in particolare Hermann Lübke, *Die grosse und die kleine Welt, Regionalismus als europäische Bewegung*, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Die Identität Europas, München/Wien 1985*, pp. 191 ss.; Bernhard von Plate, *Subregionalismus; Eine Zwischenebene in einer gesamteuropäischen Ordnung*, *Europa Archiv 1991/19*, pp. 558 ss.



nità regionali internazionali segnalano a loro volta la direzione internazionalista ed in particolare europeista delle regioni.

Allo scopo di tutelare gli interessi regionali e di risolvere i relativi problemi, nel corso degli ultimi decenni ed in particolare in tempi più recenti, in Europa sono stati fondati diversi organi ed organizzazioni e conclusi vari trattati. Nel quadro del *Consiglio d'Europa* è stata creata nel 1957 la "Conferenza europea dei Comuni", estesa nel 1975 a "Conferenza permanente dei Comuni e delle regioni d'Europa". Inoltre nel 1980 è stata conclusa la "Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali", con lo scopo di facilitare la cooperazione nelle regioni di frontiera⁶⁸.

A livello europeo globale sono state create due organizzazioni-tetto delle regioni: nel 1987 l'«*Assemblea delle regioni d'Europa*» (ARE) che oggi conta circa 160 membri, compresi alcuni singoli Cantoni elvetici, e nel 1989 la *Conferenza "Europa delle regioni"* che vuole sottrarsi alla grande eterogeneità dell'ARE, onde poter agire con maggiore efficacia⁶⁹.

Nel quadro della CE nel 1988 è stato istituito dalla Commissione un "*Comitato consultivo delle collettività territoriali regionali e locali*", composto di 42 membri e incaricato di prestare consulenza alla Commissione in questioni di politica regionale⁷⁰. La sua competenza è limitata alla politica regionale CE, ossia al promovimento economico delle regioni meno avvantaggiate⁷¹. In vista della formazione dell'Unione politica e di quella economica e monetaria negli ultimi anni sono state sollevate varie *pretese* per un maggiore riguardo nei confronti delle regioni. I capi di Governo dei "Länder" tedeschi hanno adottato il 7 giugno 1990 proposte per la formulazione di nuove norme del Trattato CEE che il "Bundesrat" ha fatto sue⁷². Gli stessi postulati sono stati assunti anche dall'ARE e dalla Conferenza "Europa delle regioni". Oltre all'ancoraggio del principio della sussidiarietà si è richiesto: (1) La partecipazione di un delegato dei Länder e delle regioni ai lavori del Consiglio della CE, qualora vengano coinvolti importanti interessi dei Länder o delle regioni; (2) La creazione di un Comitato delle regioni di 152 membri con la facoltà di presentare prese di posizione e di sollevare reclami; (3) L'introduzione di un diritto di reclamo dei Länder, delle regioni e delle Comunità autonome con-

68 La Svizzera ha aderito all'Accordo: SR 0.131.1. In merito agli obiettivi del Consiglio d'Europa: Esterbauer/Pernthaler (nota 22), pp. 130/1, 154/5.

69 Su questo in particolare Hrbek (nota 65), pp. 180 ss; Esterbauer/Pernthaler (nota 22), pp. 134/5.

70 Esterbauer/Pernthaler (nota 22), pp. 132, 162.

71 Sulla politica regionale CE cfr. Huber in Esterbauer/Pernthaler (nota 22), pag. 161.

72 Entschliessung des Bundesrates vom 24. August 1990, Drucksache 550/90, pubblicato anche in Meyer-Marsilius/Schlupe/Stauffacher (nota 64), cifra 12.1.7, pag. 19. Al riguardo cfr. Borchmann (nota 46, Europa Archiv 1991/11), pp. 340 ss. I diversi provvedimenti e documenti dei Länder tedeschi in merito alla politica europea sono ora riuniti nel volume "Europa und Regionen", Schriften zum europäischen Recht, Band 9, Berlin 1991.

tro i decreti del Consiglio e della Commissione⁷³. La Conferenza di Maastricht del dicembre 1991 si è limitata ad istituire un “Comitato delle regioni” (art. 198 A Trattato CE) composto di 189 membri, parimenti al Comitato economico e sociale (art. 193). I membri vengono nominati dal Consiglio su proposta degli Stati membri. La distribuzione dei seggi avviene secondo le regole adottate per il Comitato economico e sociale. Il Comitato delle regioni è chiamato a prendere posizione su richiesta del Consiglio e della Commissione o anche motu proprio. Diritti più estesi delle regioni non sembrano attualmente realizzabili, da un lato perché le regioni hanno una posizione troppo diversa nei vari Stati, dall'altro perché le già di per sé complesse procedure legislative della CE non dovrebbero essere rese ulteriormente macchinose. La tendenza delle regioni è dunque piuttosto quella di assicurarsi diritti di partecipazione alla discussione di questioni CE all'interno dei singoli Stati membri.

IV. FEDERALISMO SVIZZERO: MODELLO PER L'EUROPA?

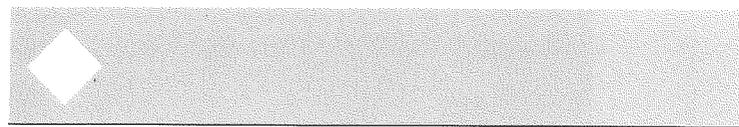
L'idea, secondo la quale la Svizzera con le sue tre grandi etnie culturali europee potrebbe costituire un modello per l'Europa, fu già espressa nel XIX. secolo. La coesistenza pacifica di diverse nazionalità all'interno di uno Stato venne vista come una finalità per tutta l'Europa. Vari autori fecero riferimento all'analogia fra Svizzera ed Europa⁷⁴. Non è un caso che Winston Churchill nel 1946 abbia invitato proprio dalla Svizzera alla fondazione degli Stati Uniti d'Europa⁷⁵.

La constatazione che ciò che è stato raggiunto in Svizzera è auspicabile e

73 A questo proposito cfr. in particolare Hrbek (nota 65), pag. 282; Borchmann (nota 46, Europa Archiv 1991/11), pp. 341/2; Verwaltungsrundschau 5/91, pp. 160 ss.; Petersen (nota 46), pag. 282.

74 In maniera interessante Johann Caspar Bluntschli, Die schweizerische Nationalität (1875), ristampa in “Juristengenerationen und ihr Zeitgeist”, Zum 200jährigen Bestehen des Verlags Schulthess, Zürich 1991, pp. 83 ss.; Max Huber, Der schweizerische Staatsgedanke, Zürich 1916, ristampa in Max Huber, Gesammelte Aufsätze, Band 1, Zürich 1947, pag. 28. Sull'efficacia quale modello del federalismo svizzero cfr. anche: Dietrich Schindler, Der Zusammenschluss der Schweiz zum Bundesstaat und die Einigung Europas; in: Europa - Besinnung und Hoffnung, Schweiz. Institut für Auslandsforschung, Erlenbach 1957, pp. 203 ss.; Richard Müller, Der Gedanke der europäischen Einigung und die Frage seiner Verwirklichung nach schweizerischem Vorbild, tesi di laurea, St. Gallen 1953; Luc Weber, Le fédéralisme suisse: le modèle constitutionnel de l'Europe de demain; in: Hommage à un Européen, offert à Henri Rieben, Lausanne 1991, pp. 163 ss.; Jacques Freymond, La Suisse en Europe, Cadmos No. 54, été 1991, pp. 45 ss.

75 L'esempio della Svizzera è richiamato nel seguente passo della sua allocuzione zurighese: “Yet all the while there is a remedy which, if it were generally and spontaneously adopted by the great majority of people in many lands, would as if by a miracle transform the whole scene, and would in a few years make all Europe, or the greater part of it, as free and as happy as Switzerland is today. What is this so-



degno di essere perseguito anche in Europa, non va però confusa con la questione dell'applicabilità del federalismo di tipo svizzero in ambito europeo e del possibile contributo elvetico al federalismo europeo. Vi sono due particolarità del nostro federalismo che rendono piuttosto problematica la sua efficacia quale modello.

Prima di tutto il *federalismo svizzero si è sviluppato in maniera meramente pragmatica*. Non è che il risultato di soluzioni ad hoc. Gli antichi confederati non hanno mai avuto dei piani completi di federazione, piuttosto si sono limitati ad accordarsi su ciò che ad un determinato momento appariva necessario. La Confederazione è stata fino al 1798 un insieme difficilmente decifrabile di trattati d'alleanza. Non esisteva una costituzione di portata federale. Quella del 1848 fu posta in essere solo sotto la pressione dei rapporti esterni, dopo la sconfitta del Sonderbund. 15 Cantoni e mezzo l'accettarono, mentre 6 e mezzo la rifiutarono⁷⁶. Passarono di conseguenza diversi decenni prima che il nuovo ordine fosse accettato anche dai Cantoni e dai partiti originariamente contrari. La forma dello Stato federale non fu una scoperta svizzera, venne al contrario recepita dalla Costituzione americana del 1787. Anche da allora in avanti l'intera evoluzione costituzionale della Svizzera restò di carattere puramente pragmatico. Caso per caso furono affidate alla Confederazione sempre nuove competenze. Da questo agire pragmatico è derivato, in seguito alle innumerevoli singole revisioni, l'imperscrutabile mosaico di norme dettagliate che caratterizza la nostra Costituzione. Inoltre le competenze federali e cantonali si sono intrecciate in maniera quasi inintelligibile. Per ogni materia sono state trovate delle soluzioni individuali attraverso le quali si è cercato di creare un certo equilibrio fra variegati e discordanti interessi. Anche se di per sé non si può in alcun modo escludere che regole originate pragmaticamente possano servire quale modello - l'evoluzione costituzionale in Inghilterra è in questo senso un esempio paradigmatico -, le soluzioni elvetiche sono talmente legate alla particolare situazione del nostro Paese che solo in casi eccezionali appaiono recepibili per altre nazioni. Solo in un senso il federalismo svizzero potrebbe essere profittevole per l'Europa. Nel corso dei secoli, nelle relazioni tra Cantoni e tra singoli cittadini, si sono formati dei modelli di comportamento privi o, al massimo, solo approssimativamente dotati di carattere giuridico. Essi si manifestano nell'atteggiamento di riguardo nei confronti delle minoran-

vergein remedy? It is to recreate the European family, or as much of it as we can, and to provide it with a structure under which it can dwell in peace, in safety and in freedom. We must build a kind of United States of Europe." Cit. in base a Max Sauter, *Churchills Schweizer Besuch 1946 und die Zürcher Rede*, Winston Churchill Stiftung, Zürich 1976, pp. 77/78.

76 Cfr. Aubert in *Kommentar BV, Geschichtliche Einführung*, Rz. 96-100.

ze, nel rispetto delle differenze culturali e nella disponibilità alla ricerca della concordanza. Alcuni aspetti di questo modo d'agire possono assumere un significato importante anche nel più ampio spazio europeo, in particolare per ciò che riguarda le soluzioni giuslinguistiche, già da tempo discretamente apprezzate all'estero⁷⁷.

Inoltre gli svizzeri possono mettere a frutto, nell'ambito della cooperazione europea, alcune delle pratiche federali di amichevole conciliazione sviluppatesi nel corso dei secoli; questo naturalmente solo a condizione di partecipare direttamente alla soluzione dei problemi che via via si presenteranno. Il federalismo svizzero, a partire dalla sua origine pragmatica, potrà a sua volta fornire solo contributi pragmatici, magari nel complesso poco spettacolari, ma senz'altro efficaci.

Un secondo ostacolo, che rende difficile la visione della Svizzera quale modello, è da ricercarsi nell'orientamento del nostro federalismo: *esso è indirizzato solo verso il suo interno, verso la sua cerchia ristretta*. Karl Schmid annotò come il federalismo svizzero non fosse "auf den höheren Zusammenschluss gerichtet, sondern ganz nur nach innen: nur auf die Bewahrung des Eigenen im kleinen Raum"⁷⁸. Il federalismo svizzero ha dunque sempre avuto una natura meramente difensiva. Nacque in opposizione all'esercizio di potere dall'alto.

Il seguente episodio è particolarmente rivelatore del tratto introverso del federalismo svizzero e delle difficoltà che la Svizzera ha nel proporsi come modello nei confronti dell'estero. All'inizio degli anni '80 nel quadro del Consiglio d'Europa si è lavorato alla "Carta europea dell'autonomia comunale"⁷⁹. Questa sarebbe stata per i Cantoni ed i Comuni svizzeri un'occasione ideale, per di più esente da spese, per far conoscere l'autonomia comunale svizzera agli altri paesi e per impegnarsi per la sua con-

77 Il costituzionalista tedesco Ernst-Wolfgang Böckenförde nel suo articolo "Die Schweiz-Vorbild für Europa", NZZ 14/15 dicembre 1991, Nr. 291, pag. 65, significativamente sottolinea soprattutto aspetti giuslinguistici.

78 Karl Schmid, Versuch über die schweizerische Nationalität, in: Karl Schmid, Aufsätze und Reden, Zürich 1957, pp. 37/38.

79 La Carta venne preparata per la firma il 15 ottobre 1986 e fino al primo marzo 1991 è stata ratificata da dodici Stati. European Treaty Series No. 122. La Svizzera non l'ha né firmata né ratificata. Rispetto alla terminologia usata comunemente in Germania "Charta der kommunalen Selbstverwaltung", il termine impiegato nel testo svizzero-tedesco ("Gemeindeautonomie") risulta più appropriato. Nella versione originale francese il titolo suona "Charte européenne de l'autonomie locale", in quella originale inglese "European Charter of local self-government". Cfr. anche Thürer (nota 11), pag. 231. Sulla Carta anche Buschor (nota 10); Faber (nota 45), pag. 1128; Piet Akkermans, The European Charter of Local Self-Government, in: The Territorial Distribution of Power in Europe, Euroregions, vol. 1, Publications de l'Institut du fédéralisme, Fribourg 1990, pp. 271 ss.



cretizzazione in ambito europeo. L'impegno in tal senso avrebbe potuto trarre la sua ispirazione dall'appello di Adolf Gasser, risalente alla Seconda Guerra Mondiale, "Gemeindefreiheit als Rettung Europas"⁸⁰. La maggioranza dei Cantoni non ne volle però sapere. Siccome la partecipazione a trattative internazionali è una questione federale, ma l'autonomia comunale resta nel campo di competenza dei Cantoni, questi si sono opposti all'idea di partecipare. La Svizzera ha sì partecipato alle trattative, ma si è astenuta durante le votazioni, apportando così ben poco alla costituzione della Carta. Dopo l'approvazione della Carta, durante la procedura di consultazione, la maggioranza dei Cantoni si è espressa contro l'adesione, a tratti anche veementemente. Risultato particolarmente grottesco di questo federalismo a mo' di guscio della chiocciola: l'autonomia dei Comuni svizzeri nell'ambito delle finanze (come del resto già spiegato sopra) risulta più arretrata dello standard previsto nella Carta.

Le particolarità qui descritte del federalismo svizzero dovrebbero invitare alla prudenza nel presentare le istituzioni svizzere quale modello per una federazione europea o nel richiedere progetti svizzeri per una federazione europea, come occasionalmente accade. L'unica via, per far fruttare a livello europeo le nostre esperienze federali, sta nella partecipazione concreta alla formazione delle future istituzioni europee nel quadro delle organizzazioni europee già esistenti. Una tale partecipazione è oggi quanto mai auspicabile poiché il federalismo svizzero dipenderà sempre di più dalla realizzazione di un ordinamento federalista in Europa, all'interno del quale il federalismo nazionale possa continuare ad esistere e svilupparsi.

80 Adolf Gasser, *Gemeindefreiheit als Rettung Europas*, Basel 1943. A questo proposito cfr. F.-L. Knemeyer, *Gemeindefreiheit-kommunale Selbstverwaltung als Stütze der Demokratie*, in: *Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa*, Festschrift für Adolf Gasser, Berlin 1983, pp. 285 ss.; Thürer (nota 11), pag. 128.

- Al Gruppo di studio e d'informazione per la Svizzera italiana "Coscienza Svizzera" può aderire qualsiasi persona desiderosa di partecipare alle sue attività inerenti il dibattito pubblico e lo studio di problematiche politiche, sociali ed economiche d'interesse comune per il paese.

Conta attualmente circa 600 soci.

- L'associazione agisce in un corretto rapporto tra le istituzioni democratiche e la società civile svizzera, nel rispetto del fondamento del federalismo, delle libertà democratiche e dei diritti individuali e sociali fondamentali che discendono direttamente dalla nostra Costituzione federale.
- Attraverso il suo Comitato - i cui membri sono eletti nel rispetto della necessaria pluralità ideale, politica, religiosa e della rappresentatività regionale tra Ticino e Grigioni italiano - l'associazione si sforza di tener viva, al suo interno e al di fuori, una sensibilità intellettuale e morale sui problemi suscitati dalla natura storica e dalla realtà attuale della Svizzera, attraverso l'opportuna conoscenza e studio, al fine di una maggiore consapevolezza civica, attenta al benessere sociale, economico, culturale e ambientale del nostro paese e utile non da ultimo ad una riqualificazione dell'esercizio dei diritti politici del cittadino.
- L'associazione, concepita per la Svizzera italiana, non può infine ignorare fra i suoi intendimenti la difesa e la promozione delle diverse identità, lingue e culture presenti nel paese, svizzere e straniere, al fine di favorire l'integrità pluri-etnica, linguistica e socioculturale delle comunità.

ATTIVITA'

- "Coscienza Svizzera" agisce in particolare:
 - Organizzando cicli o giornate di studio, seminari, conferenze, dibattiti e contraddittori pubblici, su problemi d'attualità politica, economica, sociale e culturale.
 - Offrendo un'informazione imparziale a tutti i livelli, sia all'interno, tra i suoi soci, sia all'esterno, in altri ambiti ed associazioni, mediante la diffusione di documentazione pubblica ufficiale e di pubblicazioni periodiche, regolari o straordinarie, proprie o anche altrui, sempre che rientrino negli intendimenti dell'associazione.
 - Curando i contatti con gruppi di relatori e di conferenzieri in grado di dare un contributo a tutta la collettività, nel suo lavoro di formazione e di riflessione sui più importanti problemi che agitano il paese.
 - Stabilendo contatti soddisfacenti atti ad assicurare un andamento democratico del dibattito su problemi politici, economici, sociali ed ideali, con diversi gruppi d'opinione e le diverse categorie sociali e professionali.
 - Collaborando in armonia con altre associazioni nella misura in cui le loro attività rispondano alle finalità e alla sensibilità di "Coscienza Svizzera".

Membri del comitato:

- Remigio Ratti, Prof. Dott., Presidente
- Luigi Corfù, Prof., Vice-Presidente
- Fausto Bottoli, Dott., cassiere
- Elena Salvioni, addetta stampa
- Giuseppe Beeler, Prof.
- Guido Corti, giurista
- Mauro Dell' Ambrogio, Dott. Avv.
- Fabrizio Fazioli, giornalista RTSI
- Antonio Gili, lic. lett., storico
- Guido Locarnini, Dott., pubblicitista
- Mario Luvini, Avv., magistrato

QUADERNI DI «COSCIENZA SVIZZERA»

- N. 1 **Rapporto tra autorità e organi di informazione: sintonia o antinomia di interessi?**
(G. Locarnini) maggio 1986.
- N. 2 **Cosa significa cultura politica?**
(H.-P. Tschudi; G.-A. Chevallaz; Th. Fleiner-Gerster; R. Ruffieux; A. Gili) giugno 1986.
- N. 3 **La politica culturale della Svizzera: dal principio della difesa spirituale e nazionale del paese ad una politica della cultura.**
(R. Ruffieux; A. Gili) agosto 1986.
- N. 4 **La nuova destra. Un'analisi del caso francese.**
(G. Arigoni-Bardin) 1986.
- N. 5 **L'estremismo di destra in Svizzera.**
(U. Altermatt) 1987.
- N. 6 **Irrazionalità e razionalità di un episodio politico ticinese.**
(G. Arigoni-Bardin) giugno 1987.
- N. 7 **Costituzione ticinese. Il progetto di revisione totale.**
(A. Righetti; P. Boillat; M. Luvini) agosto 1987.
- N. 8 **L'avvenire dello Stato sociale.**
(H.-P. Tschudi) agosto 1987.
- N. 9 **I rapporti tra Moesano e Ticino.**
(A. Rossi; A. Righetti; A. Priuli; A. Tuor; S. Tamò) ottobre 1987.
- N. 10 **Giovani - mass media - politica.**
(F. Poletti) 1988.
- N. 11 **Davanti allo specchio: il Ticino visto dai giornalisti dell'informazione regionale televisiva.**
(M. Montalbetti; S. Toppi) settembre 1989.
- N. 12 **Quadrilinguismo svizzero ... Presente e futuro.**
(S. Bolla; G. Locarnini; S. Bianconi) marzo 1991.
- N. 13 **Localismo politico e crisi della modernità - Il caso lombardo.**
(A. Bonomi) febbraio 1992.
- N. 14 **Le cause del federalismo svizzero**
(R. Brogini) 1992.
- N. 15 **L'Europa delle Regioni: un doppio processo di unificazione e di regionalizzazione**
(R. Ratti) 1993.
- N. 16 **Federalismo in cammino... verso quali scenari?** (a cura di P. Gili 1993)
(Rassegna stampa e radiofonica degli incontri di Primavera (Lugano 22-28.4 e 3.5 '93)
- N. 17 **Federalismo Svizzero ed Europeo**
(Prof. dr. jur. Dietrich Schindler, Zurigo)



TAGLIANDO D'ISCRIZIONE

Per i nuovi interessati a «Coscienza Svizzera»

- Desidero essere informato su Coscienza Svizzera (Statuti).
- Desidero ricevere regolarmente i Quaderni, impegnandomi a versare una tariffa forfettaria di fr. 5.- per ogni invio.
- Desidero diventare socio di Coscienza Svizzera (ricevere regolarmente tutte le pubblicazioni, eventuale documentazione di terzi, gli inviti alle manifestazioni e gite culturali; invece di una tassa viene sollecitato un libero contributo annuale).

Nome e cognome

Via e numero

Domicilio

Luogo e data

Firma

Inviare a:
"Coscienza Svizzera"
casella postale 1559
CH - 6501 Bellinzona

EDIZIONI IN LIBRERIA

a cura di R. Ratti e M. Badan
con 17 contributi di autori
vari sull'identità ticinese,

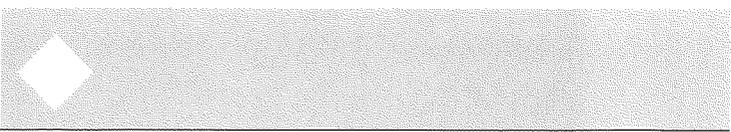
Locarno, A. Dadò editore, 1986 (Fr. 20.-)

IDENTITÀ IN CAMMINO

a cura di
Remigio Ratti e
Marco Badan



Armando Dadò editore, Locarno
Coscienza Svizzera, Bellinzona



a cura di M. Dell'Ambrogio, A. Gili e R. Ratti,
con 18 contributi di autori vari
(dibattiti sul progetto di revisione
totale della Costituzione ticinese),

Bellinzona, Edizioni Casagrande, 1989 (Fr. 20.-)

COSTITUZIONE IN CAMMINO

a cura di
Mauro Dell'Ambrogio
Antonio Gili
e Remigio Ratti



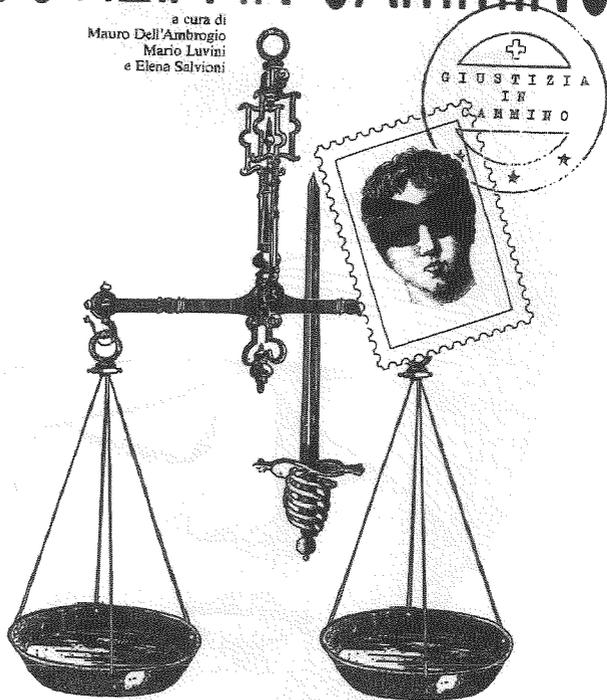
Edizioni Casagrande, Bellinzona
Coscienza Svizzera, Bellinzona

a cura di M. Dell'Ambrogio,
M. Luvini
e E. Salvioni
(atti del ciclo "Problemi attuali della giustizia"),

Agno, Arti grafiche Bernasconi SA, 1990 (Fr. 20.-)

GIUSTIZIA IN CAMMINO

a cura di
Mauro Dell'Ambrogio
Mario Luvini
e Elena Salvioni



Edizioni Bernasconi SA, Agno — Coscienza Svizzera, Bellinzona

