



L'ESPERIENZA DEL FEDERALISMO IN SVIZZERA

Intervento dell'Ambasciatore di Svizzera Bernardino Regazzoni
al 57esimo Convegno di Studi Amministrativi della Corte dei Conti
(Varenna, 22 settembre 2011)

Signor Presidente della Corte dei Conti,
Illustri relatori,
Distinti ospiti,
Signore e Signori,

Desidero in primo luogo ringraziarLa, Signor Presidente, per l'invito a intervenire in questo importante Convegno. E' un onore, che ho accettato poiché l'ho inteso quale testimonianza di amicizia e di attenzione nei confronti del mio Paese, la Svizzera. Vicinanza che nel caso del Convegno odierno è anche geografica. Alzando gli occhi al di là del lago ad ovest, da questo incantevole borgo di Varenna, le Prealpi ticinesi si offrono allo sguardo, visione per me, in quanto Luganese, oltremodo familiare. Grazie così di questa occasione che mi è offerta, Signor Presidente di ritornare a casa, per parlare di federalismo.

Non ho invero alcun titolo per parlare di federalismo da un punto di vista teorico, tantomeno di fronte ad una platea di illustri specialisti della materia. Unico "titolo" per così dire è quello di provenire da un Paese la cui storia ed essenza più profonda è impregnata di federalismo e quindi percepito anche all'estero sotto questa luce. Condividere dunque con voi **l'esperienza del federalismo** vissuto in quanto cittadino svizzero, questo è il motivo che mi ha spinto, incoraggiato dall'amico Beniamino Caravita di Toritto, ad accettare la scommessa di illustrare il federalismo svizzero in quindici minuti, ed elencare alcune *lessons learnt* che possano essere di qualche utilità per il federalismo italiano in corso di gestazione.

Vorrei levare già in sede d'introduzione il possibile malinteso secondo il quale esisterebbero genealogie o titoli di nobiltà tra federalismi, che vedrebbero quelli costruiti dal basso, quale il federalismo svizzero, derivante da aggregazioni successive di Cantoni che si sono dotati con il tempo anche di strutture comuni, essere "più veri" rispetto ai federalismi nati da entità in origine più o meno centralizzate. Esistono **i federalismi**, non il federalismo. Altri hanno illustrato questo pomeriggio in maniera affascinante i processi storici che hanno generato un numero consistente di Stati federali dal superamento del colonialismo europeo, nel XVIII secolo, fino al federalismo tedesco del secondo dopoguerra.

Come si sa, la Svizzera nasce nel XIII secolo come un'alleanza tra Cantoni che soltanto diversi secoli dopo si doteranno di strutture permanenti. Per secoli essa fu dunque Confederazione nel senso etimologico del termine, malgrado impropriamente essa abbia mantenuto questa denominazione fino ai giorni nostri. Fino alla fine del '700, i rappresentanti

dei Cantoni non avevano struttura decisionale comune che le riunioni periodiche dei loro delegati, le cosiddette Diete. Ci volle Napoleone, nel 1798, per fare di questo insieme di Cantoni una repubblica, la Repubblica Elvetica, sul modello centralistico francese. Nella sua lungimiranza, egli vide tuttavia subito che un tale modello poco si addiceva alla realtà della Svizzera e al carattere delle popolazioni. Vale la pena di citare un estratto dalla lettera che egli scrisse nel 1802 ai Delegati dei cantoni svizzeri: *“La Natura ha fatto il vostro Stato federale, volerla conquistare non può essere di un uomo saggio”*. Soltanto cinque anni dopo la creazione della Repubblica unitaria, nel 1803, con l’Atto di Mediazione egli ripristinò dunque i Cantoni, dando nel contempo alla Confederazione una Costituzione. Si dovette passare in seguito per una guerra civile nel 1847 tra cantoni protestanti e cattolici per pervenire alla Costituzione federale e liberale del 1848 e così alla fondazione della Svizzera moderna. La successiva Costituzione del 1874 segnò il passaggio da una democrazia rappresentativa ad una semidiretta, dove il voto popolare (referendum e più tardi iniziativa popolare) giocano il ruolo che si conosce a tutt’oggi. La revisione costituzionale totale del 1999, infine, non portò modifiche istituzionali, ma consiste in una riscrittura all’altezza dei tempi della Carta, articolando in maniera esplicita i diritti fondamentali.

Il federalismo svizzero si articola su **tre livelli**: la Confederazione, i 26 Cantoni e i circa 2'600 Comuni. Ciascuno dei tre livelli ha poteri specifici e regolati dalla Costituzione. E’ senz’altro interessante notare il ruolo preminente attribuito da quest’ultima ai Cantoni, come si legge all’Articolo 3, un risultato della costruzione del federalismo dal basso: *“I Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione”*. Quest’ultima dunque può assumersi soltanto i compiti che le sono esplicitamente attribuiti dalla carta costituzionale (una forte analogia si ritrova nel X Emendamento alla Costituzione americana). Criterio per l’assegnazione e l’esecuzione dei compiti è il principio di sussidiarietà, fissato dagli Articoli 5a e 43a. Quest’ultimo stabilisce: *“La Confederazione assume unicamente i compiti che superano la capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua”*. Detto ciò, storicamente la Confederazione non ha cessato di vedersi attribuire nuovi compiti. E’ questo un riflesso del carattere sempre più globale dei problemi che necessitano una presa in conto da parte delle entità statali, e che dunque esigono un disciplinamento uniforme per la loro soluzione. Ciò fa sì pure che la carta costituzionale sia un’opera aperta, nella misura in cui deve accogliere al proprio interno i nuovi compiti che le sono esplicitamente attribuiti.

Vediamo ora più da vicino le **competenze** rispettive dei tre livelli.:

- Difesa nazionale, relazioni con l’estero (salvo le relazioni frontaliere), moneta, legge civile e penale, sicurezza sociale, poste e comunicazioni, ferrovie e trasporti, promozione della ricerca, sono competenze esclusive della Confederazione.
- Ordine pubblico e questioni confessionali sono competenze esclusive dei Cantoni, rispetto al livello federale.
- Esistono poi delle competenze che vengono esercitate in maniera congiunta da Confederazione e Cantoni, quali energia, strade, commercio, industria, educazione, cultura, e come vedremo la fiscalità.
- I Comuni infine condividono con gli altri due livelli competenze nell’ambito dell’ordine pubblico, educazione, salute pubblica, trasporti e anche della fiscalità.

Prima di soffermarsi su alcune delle competenze enumerate e, visto l'argomento del Convegno odierno, certo anche sugli aspetti fiscali del federalismo svizzero, vorrei ricordare alcuni aspetti del federalismo al livello istituzionale e del meccanismo della presa di decisioni.

Il primo aspetto è quello del sistema parlamentare bicamerale. Entrambi i rami del Parlamento hanno poteri eguali ed il processo legislativo giunge a compimento solo se entrambi gli organi del Legislativo approvano un nuovo atto. Nel Consiglio Nazionale o camera del popolo, ciascun cantone ha un numero di deputati proporzionato alla rilevanza numerica della popolazione cantonale sul piano nazionale, eletti nel cantone rispettivo secondo il sistema proporzionale. Nel **Consiglio degli Stati**, o camera dei Cantoni, ciascun Cantone ha diritto a due deputati, indipendentemente dalla rilevanza demografica dello stesso. Il Cantone più piccolo, 83 volte meno popoloso del più grande, possiede così sul piano del voto lo stesso peso di quest'ultimo. Vi è qui dunque una potente leva di riequilibrio del peso decisionale dei membri più piccoli della federazione rispetto ai più grandi. Va comunque notato che, contrariamente per esempio al Bundesrat tedesco, i membri del Consiglio degli Stati non ricevono istruzioni dai Cantoni di provenienza.

Un altro aspetto rilevante del processo decisionale dal punto di vista del federalismo è la **doppia maggioranza**, popolare e dei Cantoni richiesta in alcuni casi. Ogni modifica della Costituzione, e quindi anche l'attribuzione di nuove competenze alla stessa, necessita l'approvazione non solo della maggioranza relativa della popolazione, ma anche della maggioranza dei Cantoni. La stessa norma si applica ai termini dell'articolo 140 della Costituzione anche all'adesione ad organizzazioni di sicurezza collettiva o comunità sopranazionali. Tale fu il caso nel 2002 per l'adesione alle Nazioni Unite. Tale sarebbe anche il caso se il Governo o un'iniziativa popolare ponessero la questione dell'adesione all'Unione europea. In tutti questi casi, la doppia maggioranza necessaria popolo/cantoni corregge in senso federale il voto della maggioranza relativa. Di fatto, secondo un calcolo empirico, la soglia di approvazione di un oggetto sottoposto al voto a doppia maggioranza si situa attorno al 56% dei votanti.

I due aspetti appena considerati, il ruolo del Consiglio degli Stati e la doppia maggioranza non esauriscono gli aspetti rilevanti del federalismo per il processo decisionale. Occorre soffermarsi brevemente sui tre tratti fondamentali del federalismo svizzero, l'aspetto partecipativo, quello cooperativo ed infine il federalismo di esecuzione.

La **consultazione** come strumento di ricerca del consenso è un aspetto profondamente radicato nella cultura politica della Svizzera, nonché ancorato nella Costituzione. ” *I Cantoni partecipano al processo decisionale della Confederazione*” recita l'Art. 45. E più oltre: “*La Confederazione informa tempestivamente e compiutamente i Cantoni sui suoi progetti*”. La consultazione e dunque la partecipazione si spingono al di là della sfera delle entità federate, fino ai partiti e ad altri gruppi d'interesse, come sancisce l'Art. 147: “ *I Cantoni, i partiti politici e gli ambienti interessati sono consultati nell'ambito della preparazione di importanti atti legislativi e di altri progetti di ampia portata, nonché su importanti trattati internazionali*”.

Il secondo aspetto, quello **cooperativo**, è già stato accennato parlando di competenze congiunte tra Confederazione e Cantoni. La Costituzione sancisce che i due livelli “*collaborano e si aiutano reciprocamente nell'adempimento dei loro compiti*” (Art. 44). A questa dimensione **verticale** della cooperazione si aggiunge quella **orizzontale**, tra Cantoni. Da una ventina d'anni, la Conferenza dei Governi Cantionali svolge un importante ruolo di coordinazione e preparazione delle decisioni che riguardano gli ambiti di competenza dei

Cantoni, o nei rapporti dei Cantoni con la Confederazione. Di più antica creazione sono le Conferenze dei Direttori cantonali, non meno di 15, che raggruppano i Ministri regionali di ambiti affini, quali ad esempio Educazione, Polizia o Sanità. Ai termini della Costituzione federale, I Cantoni possono concludere trattati intercantionali (Art. 48). Il diritto intercantonale così creato, può addirittura assumere in certi casi carattere di obbligatorietà anche per i Cantoni che non vi si sono assoggettati (Art. 48a della Costituzione).

Veniamo così all'aspetto del federalismo di **esecuzione**, frutto del processo storico cui già accennato di trasferimento di competenze dai Cantoni alla Confederazione. Pur mantenendo ampi ambiti di autonomia legislativa, i Cantoni si trovano ora ad attuare ed eseguire il diritto federale (Art. 46 della Costituzione). Come vedremo tra poco, questo aspetto ha una rilevanza immediata dal punto di vista del federalismo fiscale, in quanto i Cantoni provvedono all'esecuzione del diritto federale sia con mezzi propri, che con il sostegno finanziario diretto della Confederazione, sia ancora con strumenti di perequazione intercantonale.

* * * * *

Ed eccoci al federalismo fiscale svizzero. Come per molti altri ambiti menzionati in precedenza, anche la **sovranità fiscale** è suddivisa tra Confederazione, Cantoni e Comuni. Tutti e tre percepiscono imposte. In analogia al principio generale della sovranità, mentre la Confederazione può riscuotere soltanto le imposte che le sono espressamente attribuite dalla Costituzione, i cantoni sono in principio liberi di scegliere le loro imposte (a meno che esse non siano vietate loro espressamente dalla Costituzione). Quanto ai comuni, essi prelevano le imposte solo per delega dai Cantoni rispettivi.

Per la Confederazione, la maggiore fonte di reddito è rappresentata dall'Imposta sul valore aggiunto e dalla tassa sui carburanti. L'imposizione indiretta è essenzialmente una prerogativa federale. Le imposte dirette costituiscono per parte loro poco più di un terzo del reddito della Confederazione.

La situazione si presenta in maniera opposta **nei Cantoni e nei comuni**, ove le principali fonti fiscali sono le imposte sul reddito e sulla sostanza delle persone fisiche, nonché le imposte sull'utile e sul capitale delle persone giuridiche.

La **riscossione** delle imposte dirette ha luogo nel caso dell'imposta federale diretta quasi esclusivamente da parte dei cantoni. Nel caso delle imposte cantonali e comunali, la casistica Cantone/comune varia molto a seconda dei Cantoni.

Nel 2008, le **entrate fiscali** incassate dagli enti pubblici ammontavano a circa 122 miliardi di franchi, nelle proporzioni seguenti:

- Confederazione: 48%
- Cantoni: 32%
- comuni: 20%

Quanto alla **spesa** essa è così ripartita tra gli enti pubblici:

- Confederazione: 37%
- Cantoni: 36%
- comuni: 26%

Ha luogo quindi una parziale redistribuzione di risorse, di cui ci occuperemo oltre, dalla Confederazione verso Cantoni e comuni.

Quanto alla **struttura della spesa** degli enti pubblici, percorrendo le voci più importanti, essa è così distribuita:

- Assicurazioni sociali: 30 miliardi (Confederazione: 49%, Cantoni: 30%; comuni: 21%)
- Educazione e ricerca: 28 miliardi (16; 54; 30%)
- Sanità: 21 miliardi (1; 65; 34%)
- Trasporti: 14 miliardi (53; 24; 23%)
- Ordine pubblico: 8,5 miliardi (10; 66; 24%)

Come si vede, i tre livelli, Confederazione, Cantoni e comuni, svolgono ruoli importanti sia a livello di prelievo fiscale che di spesa pubblica.

Vorrei ora soffermarmi brevemente su due altri aspetti di primo piano del federalismo fiscale svizzero: la **competizione fiscale** e la **perequazione**.

In virtù della sovranità fiscale della quale godono i cantoni, vige tra essi una viva **competizione fiscale**. La pressione fiscale gravante sulle persone fisiche può essere molto diversa a seconda del luogo di residenza, in una proporzione che può arrivare dal semplice al doppio. Anche fra comuni dello stesso Cantone possono esistere tassi di imposizione sensibilmente differenti. Tale competizione svolge un ruolo essenzialmente positivo, nel senso dello stimolo ad elaborare politiche economiche efficienti dal punto di vista delle risorse impiegate. D'altro lato, fa l'interesse del cittadino nel contenimento della spesa pubblica. In ogni caso, tale competizione conosce chiari limiti. Un esempio recente si è avuto quando il Cantone di Obvaldo ha deciso nel 2005 di introdurre un'imposizione fiscale regressiva, decisione successivamente annullata del Tribunale federale, in seguito al ricorso di singoli cittadini, in quanto contrastante con i principi di uguaglianza (Art. 8 della Costituzione) e del prelievo fiscale secondo la capacità economica (Art. 127).

Accanto alle misure che mirano a regolare la concorrenza, esiste un'altra categoria di misure miranti da un lato a creare un livello minimo di equità fiscale tra Cantoni (perequazione delle **risorse**), dall'altro ad attenuare le disuguaglianze strutturali tra regioni (compensazione degli **oneri**). Esse costituiscono l'ambito della **perequazione finanziaria**. In seguito ad una profonda riforma dei meccanismi in vigore dalla fine degli anni '50, sfociata nell'adozione del nuovo Articolo 135 della Costituzione, il nuovo meccanismo di perequazione è entrato in vigore nel 2008. Il suo principio fondamentale è il sostegno dei Cantoni più deboli, attraverso il trasferimento a questi di risorse da parte della Confederazione e dei Cantoni più forti.

Sono considerati come oneri, l'aggravio **geotopografico**, nel quale incorrono i Cantoni periferici, a causa degli insediamenti con scarsa densità e delle condizioni topografiche, e l'aggravio **sociodemografico**, nel quale incorrono i Cantoni urbani a causa della struttura demografica o della funzione centrale delle città-polo. La compensazione di tali oneri è sostenuta interamente dalla Confederazione. Nel 2009, tale compensazione ammontava a 704 milioni di franchi.

Per quanto riguarda invece la perequazione delle risorse, essa è finanziata congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni finanziariamente forti. La "forza" di questi ultimi viene calcolata in funzione del potenziale di risorse fiscalmente ottenibili di un Cantone. Chi si

trova al di sopra della media nazionale è considerato finanziariamente forte. Nel 2009, i **Cantoni finanziariamente deboli** hanno beneficiato di 3,63 miliardi di franchi, ripartiti tra Confederazione (2,1 miliardi) e cantoni forti (1,53 miliardi), a titolo della perequazione delle risorse.

Sullo stesso modello, esistono meccanismi di perequazione finanziaria anche tra Cantone e comuni, nonché tra comuni di uno stesso Cantone.

Un accenno ora ai meccanismi di **controllo della spesa**. I bilanci degli enti pubblici registrano dal 2005 un attivo a ciascuno dei tre livelli. Dal lato del debito, l'adozione nel 2001 dello strumento del freno all'indebitamento ha permesso di ridurre in maniera sostanziale il debito della Confederazione. Il debito cumulato degli enti pubblici è attualmente inferiore al 40% del prodotto interno lordo. Tale meccanismo, introdotto nella Costituzione (Art. 126), consiste in una regola semplice: su un intero ciclo congiunturale le uscite non possono essere superiori alle entrate. Se la congiuntura è espansiva, il limite alle uscite è inferiore alle entrate. Inversamente, in tempi di crescita ridotta, si tollera un deficit. Questo meccanismo non riguarda direttamente i Cantoni.

* * * * *

Giungo così alle **conclusioni**.

L'esperienza del federalismo e del federalismo fiscale è senz'altro positiva. L'autonomia fiscale locale ha prodotto un alto livello dei servizi. La competizione tra giurisdizioni fiscali ha contribuito all'efficienza nell'attribuzione delle risorse. La vicinanza dell'ente erogatore di servizio al cittadino permette a quest'ultimo una miglior coscienza e controllo dell'impiego fatto dell'imposta.

Questi risultati non sono comunque meramente il frutto dell'applicazione di fredde formule economico-istituzionali. Esiste un collante culturale, al di là delle grandi diversità che senza dubbio costituiscono il mosaico della Svizzera. A mio avviso due fattori contribuiscono in maniera determinante al successo del modello federale e di federalismo fiscale. In primo luogo **l'aspetto partecipativo**. Il processo di vasta consultazione, l'associare da parte della Confederazione le entità federate da subito alla concezione ed alla discussione sulle soluzioni dei problemi o di nuove sfide può risultare certo, come dice la canzone, "*long and boring*". Ma è una delle migliori garanzie del suo funzionamento, nella misura in cui la soluzione trovata sarà sentita come propria (in termini di "*ownership*") a tutti i livelli, una volta in vigore.

L'altro elemento che vorrei sottolineare è **l'aspetto solidale**. Non esiste federalismo senza una redistribuzione parziale di risorse da parte degli enti economicamente più forti verso quelli più svantaggiati e dal centro verso la periferia.

E infine, da rappresentante di un federalismo che viene da lontano nel tempo, vorrei esprimere la simpatia e l'interesse con il quale in Svizzera si assiste alla messa in opera in Italia di un nuovo modello di federalismo. E un incoraggiamento: il federalismo è un *work in progress*, un cantiere permanente aperto in Svizzera secoli fa e che mi auguro non si chiuderà mai. Quindi coraggio! Le discussioni che animano questo importante Convegno non sono che un inizio. Ma la via del federalismo vale la pena di essere percorsa.