

**FEDERALISMO** La Svizzera è una *Willensnation*, ovvero uno stato costruito sulla volontà di stare assieme

# Federalismo svizzero e scenari di politica coesione nazionale

Il Corriere degli Italiani in contemporanea e per concessione del bimensile delle Acli Svizzera - la rivista il Dialogo - dedica il dossier di questa settimana all'organizzazione in senso federalista dell'architettura ordinamentale della Confederazione elvetica, dove vivono centinaia di migliaia d'italiani, che contribuiscono - come soggetti contribuenti - al successo economico e amministrativo della Svizzera. Lo facciamo con il contributo di due autorevoli personalità ticinesi del mondo accademico e dell'economia: Remigio Ratti, Docente di Economia e Istituzioni, e Presidente del "Gruppo di studio Coscienza Svizzera" e Oscar Mazzoleni, Professore di Scienza politica Università di Losanna.

di Remigio Ratti \*

**Quanto è solido il federalismo svizzero? In particolare, cosa si può dire della coesione nazionale che sta alla base della Svizzera? Quali scenari di lungo termine?**

La particolarità della Svizzera è quella di essere una "Willensnation", quindi di essere uno Stato costruito sulla volontà di stare assieme. Non esiste infatti un riferimento ad una qual sorta di unità geografica, né etnica, né linguistica. Per questo lo stare assieme di tante entità e comunità diverse ha implicato e implica una costruzione attenta a non lasciare ad un potere superiore quello che può egregiamente essere assunto al livello funzionale più vicino al cittadino: è il principio di sussidiarietà dal basso verso l'alto e la sostanza della sua costruzione federalista. Sia pur da diverse angolature e da sguardi critici, tutte le analisi mettono in risalto processi che tutto sommato confermano l'originalità e la validità di un federalismo svizzero capace di interpretare e affrontare le sfide, interne ed esterne, poste dalle vicende della storia.

Questo lascia ben sperare per il futuro; tuttavia, se l'istituzione appare ben affermata, le forze e le politiche che determinano la coesione del



Votazioni del Landsgemeinde, domenica 6 maggio 2018 a Glarona.

Paese subiscono delle pressioni e possono mutare sia funzione delle nuove forme di potere che si manifestano in una società mondiale, sia nelle modalità di affrontare i processi di globalizzazione dell'economia. In particolare, ci si può chiedere quali siano i punti forti e i punti deboli, i rischi e le opportunità che si presentano nel cammino della Svizzera e quali scenari se ne possano eventualmente derivare.

## I punti di forza e di debolezza

I punti di forza sono in sintesi indicati nei vari rapporti sulla posizione della Svizzera rispetto agli altri paesi - come per esempio quello del IMD di Losanna o del WEF di Davos - dai quali estrapiamo quelli sull'affidabilità delle istituzioni, sulla solidità dei cosiddetti "fondamentali economici", sulla formazione / ricerca e sulla capacità d'integrazione.

In prospettiva, i punti di debolezza sembrano derivare dal generale indebolimento delle sovranità degli Stati-nazionali nel nuovo scenario post-westfaliano, ciò che sta agitando e contrapponendo le forze partitiche in Svizzera. Un esempio di cambiamenti che possono avvenire bruscamente è stato l'accelerazione e l'ineluttabilità con la quale le nostre autorità hanno dovuto allinearsi alla politica della trasparenza e del trasferimento automatico delle informazioni fiscali elaborata in sede OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo

Sviluppo Economico). In futuro molto dipende dalla soluzione politica con la quale si accompagnerà l'essere di fatto - nella geografia, nell'economia e nella società - in Europa. Un terzo punto, derivante più in generale dall'esposizione alle sfide della globalizzazione, è quello della minore propensione al consenso espressa dalla polarizzazione delle forze politiche.

## I rischi e le opportunità

Venendo ai rischi, troviamo una certa vulnerabilità esterna, non solo per l'esclusione dai processi decisionali derivanti dal contesto politico-istituzionale europeo, ma anche quella di una relativa marginalizzazione se diventasse più difficile valorizzare come in passato la particolarità d'essere "piccola nazione". Come rispondere infatti ai "nuovi assemblaggi di potere" (i nuovi imperi nati dalle realtà multimediali) del campo di forze dell'economia globalizzata? Altri fattori, meno visibili, si traducono e alimentano sentimenti d'incertezza; un male che potrebbe portare a comportamenti poco solidali, all'"ognuno fa per sé".

Come ormai ben sappiamo dall'ideogramma cinese, ogni rischio è accompagnato da una possibilità di risposta in termini di opportunità. Queste non sembrano mancare, sia sfruttando gli atout tradizionali della sua credibilità internazionale, sia rispetto alla sua capacità di innovare e di fare rete con vecchi e nuovi attori nel mondo locale.

Rispetto al territorio essa appare, meglio di altri, capace di affrontare la sfida della "governance", grazie alla pratica del principio di sussidiarietà, al pragmatismo e al federalismo.

## Federalismo e scenari territoriali di coesione nazionale

I punti appena evocati si possono leggere indubbiamente da diverse angolature. Un'originale possibilità è quella di incrociarli determinando così quattro ipotetici scenari del futuro: dal tutto va male a quello più favorevole e passando per scenari che si possono definire intermedi. Essi sono riassunti nella tabella a forma di matrice. Accompiamo ogni scenario con un ordine di grandezza di probabilità, con il quale diamo, sia pur soggettivamente, un'indicazione supplementare per una loro chiave di rilettura.

La realtà attuale e quella di medio termine si lascia più facilmente leggere nelle caselle degli scenari del "federalismo competitivo" e del "federalismo adattativo".

Il "federalismo competitivo" si esprime, per esempio, tramite un'armonizzazione fiscale federale, più formale che sostanziale, in quanto orientata, grazie all'autonomia cantonale, a far competere i Cantoni che poi spesso si emulano a livello regionale (Svizzera centrale). Gli effetti ai fini della coesione nazionale possono essere di segno diverso: positivi, poiché ravvivano le forze creative della società civile; meno favorevoli per chi viene a trovarsi ai margini di questi processi, come la Svizzera italiana o le aree rurali/montane discoste, ma anche per la Svizzera intera, per il rischio di aggregazioni regionali economico-linguistiche che ne indeboliscono la coesione. Al limite questo scenario potrebbe anche sfociare in quello di un "federalismo minimalista", di facciata e ridotto ai minimi termini, se dovesse prevalere la tentazione - che una Svizzera benestante non può escludere - di affrontare debolezze e rischi nell'egocentrica illusione di resistere, indipendentemente dagli altri.

La storia e le posizioni acquisite dovrebbero tuttavia parlare a favore di un "federalismo adattativo", che risponde alle sfide esterne partendo dai propri punti di forza e adeguando i propri strumenti di coesione nello spirito della solidarietà. Lo ha già fatto, dopo un paio di decenni di discussione, con la riforma della perequazione e dei compiti entrata in vigore nel 2008. Per chi guarda da fuori si tratta di un capolavoro svizzero nel tenere in considerazione le variabili e le diversità finanziarie dei singoli cantoni e delle regioni, partendo dai fattori geografici fino a includere le particolarità dello sviluppo territoriale e sociale.

Certamente, volendo prendere in considerazione le sfide geopolitiche dell'affermarsi di nuovi spazi e livelli funzionali entro il quale si muovono gli individui, le imprese e i poteri economici, anche la Svizzera si trova ad affrontare nuove problematiche di "governance". Così, la terza Conferenza nazionale sul federalismo (Mendrisio, 2011) si concludeva ponendosi la domanda se non si dovesse passare da un "federalismo adattativo" a un "federalismo strategico", adeguato ad una progettualità multilivello. Esso implica tuttavia processi di lungo termine, poiché istituzionalmente comporta mutamenti e condivisioni che toccano le sovranità a tutti i livelli istituzionali.

## Federalismo svizzero: quattro scenari futuri di coesione nazionale

	PUNTI DI DEBOLEZZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
Ambiente interno		
Ambiente esterno		
<b>RISCHI</b>	<b>1° scenario:</b> <b>Federalismo minimalista</b> (frammentazione) Probabilità ~ 10%	<b>2° scenario:</b> <b>Federalismo adattativo</b> (perequazione/ solidarietà) Probabilità ~ 40%
<b>OPPORTUNITÀ</b>	<b>3° scenario:</b> <b>Federalismo competitivo</b> (regionalizzazione) Probabilità ~ 30%	<b>4° scenario:</b> <b>Federalismo strategico</b> (governanza multilivello) Probabilità ~ 20%



© R. Ratti

**FEDERALISMO** Il peso delle diverse traiettorie istituzionali può risultare decisivo

# Il federalismo svizzero e la sua cultura istituzionale

di Oscar Mazzoleni \*

Le questioni irrisolte fra Svizzera e Italia, compreso l'accordo sui temi fiscali, ricordano come non sia sufficiente condividere una lingua, avere intensi scambi commerciali, essere contigui geograficamente, per trovare intese comuni. Il peso delle diverse traiettorie istituzionali può risultare decisivo. Fra i due paesi la diversità forse più evidente oggi è che l'Italia è membro dell'UE, mentre la Svizzera non lo è. È tuttavia insufficiente soffermarsi su questo aspetto.

In un confronto fra 36 democrazie, alcuni anni orsono, il politologo olandese Arendt Lijphart collocava la Svizzera fra i paesi più federalisti e decentrati, mentre l'Italia figurava fra le democrazie più unitarie e accentrate. Una recente statistica dell'OCDE sulle entrate fiscali per livello di governo constatava che lo Stato federale svizzero acquisisce circa il 30% delle entrate fiscali complessive rispetto ai cantoni e

comuni, mentre lo Stato italiano circa il 58%, ossia quasi il doppio. Le modifiche costituzionali e legislative avviate in Italia dagli anni '90 hanno portato ad un maggiore decentramento, ma il processo è ancora lungi dall'essersi consolidato. Inoltre, le conseguenze della crisi degli anni 2008-2009 hanno aumentato le difficoltà degli enti locali e ridotto i margini di manovra rispetto al governo centrale e all'UE.

La Svizzera ha una traiettoria istituzionale diversa: lo stato federale moderno è nato da un graduale passaggio di poteri dalla periferia al centro, ma con il mantenimento di ampie autonomie per cantoni e comuni. La Svizzera istituzionale moderna non sarebbe però comprensibile senza considerare la cultura federalista che ne permea e ne legittima il funzionamento: ossia il modo in cui politici, amministratori, cittadini vivono e percepiscono le istituzioni stesse. Mentre in Italia le culture del de-

centramento e del federalismo devono fare i conti con una cultura centralista molto forte, ma anche con una diffusa sfiducia nelle istituzioni dello Stato, anche come riflesso di vicende travagliate che hanno segnato il Novecento, in Svizzera la continuità dell'assetto costituzionale durante un secolo e mezzo è stata resa possibile da una cultura federalista che irradia l'insieme degli schieramenti politici e fonda la legittimità pubblica del sistema federale.

La cultura federalista elvetica implica l'adesione ad una logica di sussidiarietà "bottom-up" fra livelli istituzionali e fra pubblico e privato. Ciò che può fare il potere locale non viene delegato al cantone o alla Confederazione; nel contempo, se il privato (o il terzo settore) possono svolgere un servizio pubblico, non devono entrare necessariamente in gioco le istituzioni dello "Stato", che di fatto è un'entità condivisa fra comuni, cantoni e Confederazione. Allo stesso modo, la

cultura istituzionale federalista elvetica implica una forte responsabilizzazione di chi amministra l'ente pubblico, non solo verso le istanze superiori ma anche verso i cittadini. In questo senso, il federalismo e la sua cultura federalista integrano la democrazia referendaria, che comporta l'accettazione, da parte dei politici dei vari partiti, del vincolo esercitato dalla verifica popolare su ogni tema di rilevanza pubblica. Di converso, i cittadini elvetici dimostrano una fiducia nelle istituzioni pubbliche fra le più elevate nelle democrazie contemporanee. Nonostante che, negli ultimi decenni, la Svizzera abbia vissuto crescenti processi di centralizzazione, anche in relazione allo sviluppo dell'integrazione europea (e nonostante la non-adesione del Paese all'UE), la cultura federalista rimane ampiamente condivisa. Capirne oggi la rilevanza permette di spiegare, almeno in parte, la stabilità del sistema-paese, ma anche di comprendere le logiche sulla base delle quali le istituzioni svizzere rispondono ai problemi e alle sfide che le coinvolgono.

\*Professore di Scienza politica  
Università di Losanna

\*Docente di Economia e Istituzioni,  
Pres. "Gruppo di studio Coscienza Svizzera"