

Il federalismo svizzero e l'Italia del 2018

Siamo giunti a metà maggio e alcune ricorrenze storiche che caratterizzano il 2018 sono già passate, nel frastuono mediatico o nel silenzio. Altri importanti appuntamenti con la memoria si profilano all'orizzonte con un'impressionante e bizzarra cadenza decennale.

100 anni fa - Il calendario ci ricorda quattro eventi che hanno inciso sulla storia: il 5 maggio 1918 nasceva a Trier (Germania) Karl Marx; il 18 luglio nasceva a Johannesburg Nelson Mandela; l'11 novembre 1918 terminava la Prima Guerra mondiale e nello stesso autunno 1918 insorgeva la più drammatica pandemia vissuta dall'umanità, l'influenza spagnola.

90 anni fa - il 1928 ci riporta a due eventi straordinari: la prima radiocronaca in diretta trasmessa in Italia (la partita Italia-Ungheria, 4 a 3 per l'Italia) e la scoperta della penicillina da parte di Alexander Flemming.

80 anni fa - Dal 3 all'8 maggio del 1938 Adolf Hitler visita per la prima volta Roma.

70 anni fa - Sono due le ricorrenze degne di nota, l'entrata in vigore della Costituzione italiana, il 1° gennaio 1948, e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

60 anni fa - Il 31 gennaio 1958 gli Stati Uniti lanciano nello spazio il loro primo satellite, Explorer 1; il 20 febbraio 1958 entra in vigore in Italia la Legge Merlin che sancisce la chiusura delle "case di tolleranza".

50 anni fa - È l'anno della rivoluzione giovanile, il Sessantotto, che segnerà intere generazioni, ma anche l'anno dell'assassinio di Martin Luther King e di Bob Kennedy, che segue la sorte del fratello John.

40 anni fa - Il 9 maggio 1978 Aldo Moro viene ucciso dalle Brigate Rosse, un delitto che segnerà la storia della democrazia italiana e sul quale gravano ancora molte ombre. Poco dopo, il 9 luglio 1978 Sandro Pertini viene eletto presidente (amatisimo) della Repubblica Italiana. Il 6 agosto muore Paolo VI e il 3 settembre sale al trono pontificio Albino Luciani con il nome di Giovanni Paolo I, ma il suo pontificato dura solo 33 giorni. Il 16 ottobre gli succederà il polacco Karol Wojtyła, con il nome di Giovanni Paolo II, un papa che inciderà profondamente sulla storia europea.

Ma torniamo al 2018 e all'Italia che a oltre due mesi dalle elezioni - tra veti incrociati, sospetti, calcoli algebrici e proclami lanciati da presunti leader - non ha ancora il nuovo governo. In barba ai problemi del paese e ai suoi impegni internazionali (ma tanto, i vincitori se ne fregano dell'Europa, anzi intendono abbandonarla). Al voto, al voto subito, sbraitano ora Di Maio e Salvini, come se l'Italia avesse il secondo turno. Si sapeva che con il Rosatellum - una legge demente - nessuno avrebbe avuto la maggioranza, e dunque chi ha vinto si dimostri responsabile e attui le promesse fatte in campagna elettorale.

In questo quadro desolante, Il Dialogo vi propone una riflessione sull'efficacia del federalismo svizzero, sulla sua cultura istituzionale e sulle sue prospettive. Buona lettura.



Franco Narducci

franco.narducci@gmail.com

Sommario numero 2 - anno XXVII

Il cuore e la mano	4
Federalismo elvetico e responsabilità universali	
Politica	5
La Svizzera e la sua architettura ordinamentale	
ACLI FAI	6
Un'inchiesta sociale tra le famiglie degli expat	
Dossier	7-11
- Il federalismo svizzero e la sua cultura istituzionale	
- Federalismo svizzero e scenari di politica coesione nazionale	
- Federalismo un'opportunità per i sindacati?	
Festa del lavoro	12
Uomini e donne vanno sempre dove c'è speranza di lavoro	
Nuova emigrazione	13
Il Paese che scegli	
Patronato	14-15
Autodenuncia esente da pena, si avvicina il termine improponibile del 30 settembre 2018	
ENAI	16-17
- Dove sono i figli di Michelangelo? Al Vermigli di Zurigo ne cerchiamo i nipotini	
Vita delle ACLI	18-22
- Ascensione a Roma con il Circolo ACLI Losanna	
- Tante primavere, festa alle ACLI di Kilchberg	
- ACLI Wohlen, rinnovate le cariche	
- ACLI Ticino, le nuove collaboratrici del servizio civile	
- ACLI Lugano in Puglia e Basilicata	
- Vacanze al mare con ACLI Ticino	
Editoria	23
- La casa dei corvi (romanzo)	
Sale e Pepe	23
- Tapulone	

Il federalismo svizzero e la sua cultura istituzionale

di **Oscar Mazzoleni**, Professore di Scienza politica Università di Losanna

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 constata 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 decentramento 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. ◀

Federalismo svizzero e scenari

di Remigio Ratti, Docente di Economia e Istituzioni, Presidente del "Gruppo di studio Coscienza Svizzera"

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 Paese subiscono delle pressioni e possono mutare sia funzione delle nuove forme di potere¹ 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 estrapoliamo 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 glocal.

Rispetto al territorio essa appare, meglio di altri, capace di affrontare la sfida della "governance", grazie alla pratica del principio di sus-

di politica coesione nazionale

Federalismo svizzero: quattro scenari futuri di coesione nazionale

Ambiente interno
Ambiente esterno

PUNTI DI DEBOLEZZA

PUNTI DI DEBOLEZZA

RISCHI

1° scenario:

Federalismo minimalista
(frammentazione)
Probabilità ~ 10%

2° scenario:

Federalismo adattativo
(perequazione/ solidarietà)
Probabilità ~ 40%



OPPORTUNITÀ

3° scenario:

Federalismo competitivo
(regionalizzazione)
Probabilità ~ 30%

4° scenario:

Federalismo strategico
(governanza multilivello)
Probabilità ~ 20%

© R. Ratti

sidiarietà, 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. Accompaniamo 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 inde-

boliscono 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.

1 Rinviamo volentieri ai lavori del gruppo di riflessione "Coscienza svizzera", riflessi nel saggio "Frontiere e coesione – Perché e come sta insieme la Svizzera", a cura di M. Marcacci, O. Mazzoleni e R. Ratti, Armando Dadò Editore, Locarno 2016.

Il federalismo svizzero e il sistema di perequazione solidale

di **Franco Narducci**

Un popolare detto racchiude in tre parole il rapporto tra gli italiani e il loro sistema fiscale, le cosiddette tre "I": Iniquo - Inefficace - Ingiusto. Si potrebbe obiettare che "tutto il mondo è paese" per sottolineare che, in fondo, quando si tratta del rapporto con il fisco l'istinto prevalente è la diffidenza.

È da sottolineare, tuttavia, che nell'ordinamento federalistico della Svizzera il fisco è uno degli assi portanti della coesione nazionale. In Italia - soprattutto a partire dalla grande crisi del 2008 e dai conseguenti inasprimenti fiscali - la fiscalità è divenuta invece vieppiù divisiva: tra il nord e il meridione dell'Italia, tra ceti benestanti e ceti più deboli, tra grandi e piccole aziende. Per gli italiani residenti in Svizzera, la cui storia ed essenza più profonda è intrisa di federalismo, il paragone tra l'esperienza di soggetto fiscale nella Confederazione a confronto con l'analoga esperienza vissuta con il Fisco italiano è spesso deflagrante. Basti pensare al sistema di tassazione sul patrimonio (IMU, Tasi, ecc.) - di per se semplice, ma reso indigesto nelle modalità di applicazione - per capire l'avversione degli italiani emigrati verso il fisco del loro Paese. Essi hanno oltre tutto acquisito la capacità di valutare il rapporto che si stabilisce, ad esempio, tra tasse versate e qualità dei servizi ricevuti, tra pressione fiscale e funzionamento della cosa pubblica.

Il federalismo svizzero è anzitutto un sistema politico condiviso, costruito dal basso, che si avvale anche della consultazione come strumento di ricerca del consenso, della democrazia diretta e della sovranità fiscale 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 liberi di scegliere le loro imposte (a meno che non siano vietate espressamente dalla Costituzione). Quanto ai Comuni, essi prelevano le imposte per delega dai Cantoni rispettivi. Quanto alla struttura della spesa degli enti pubblici, percorrendo le voci più importanti, essa è così distribuita: Assicurazioni sociali, Educazione e ricerca, Sanità, Trasporti, Ordine pubblico.

In virtù della sovranità fiscale dei Cantoni, vige tra essi una viva competizione fiscale. Anche fra Comuni dello stesso Cantone i tassi di imposizione possono variare sensibilmente. Tale competizione svolge un ruolo essenzialmente positivo, nel senso dello stimolo a elaborare politiche economiche efficienti dal punto di vista delle risorse impiegate.



L'esigenza di un livello minimo di equità fiscale tra Cantoni e di attenuare le disuguaglianze strutturali tra regioni, sono alla base della perequazione finanziaria.

In seguito alla riforma dei meccanismi in vigore dalla fine degli anni '50, sfociata nell'adozione del nuovo Articolo 135 della Costituzione, è entrato in vigore, nel 20018, il nuovo metodo di perequazione finanziaria. Il suo principio fondamentale è il sostegno ai Cantoni più deboli, attraverso il trasferimento a essi di risorse da parte della Confederazione e dei Cantoni più forti. Sono considerati come oneri l'aggravio geo-topografico nel quale incorrono i Cantoni periferici, 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. Per quanto riguarda invece la perequazione delle risorse, essa è finanziata congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni forti. La "forza" di questi ultimi è 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. Per il 2017, i Cantoni finanziariamente deboli hanno beneficiato di 3,949 miliardi di franchi, messi a disposizione dalla Confederazione (2,350) e dai Cantoni forti (1,599), a titolo della perequazione delle risorse.