

LA POSIZIONE DEL TICINO

AVV. FLAVIO COTTI

Consigliere di Stato del Cantone Ticino

Signori,

Desidero innanzitutto felicitarmi con "Coscienza Svizzera" che scegliendo una volta ancora Poschiavo per uno dei suoi significativi incontri, consente anche a me di prendere la parola in questa amica terra italica del Cantone dei Grigioni. Terra poschiavina, lontana geograficamente dal Ticino a differenza delle più vicine vallate di Mesolcina e di Calanca, ma terra come queste dai Ticinesi stimata ed apprezzata, non da ultimo per le affinità reali più che elettive che si avvertono nei frequenti contatti che fra le nostre genti da sempre, per motivi di studio o di servizio militare o di attività economiche, si intrattengono. Il Cantone Ticino è minoranza a livello nazionale. I Grigionesi di lingua italiana sono minoranza ancora più esigua. Sarà opportuno ricordare dunque qui, anche a noi stessi, che il rispetto delle minoranze da noi sollecitato sempre nei rapporti confederali, deve trovare corrispondenza anche nelle relazioni fra il più grande Ticino e le più esigue ma non meno valide e operose vallette del Grigioni italiano.

Occasioni come queste, propiziate da "Coscienza Svizzera", sempre pensosa dei più profondi problemi confederali, servono a superare le pur giuste cortesie formali ed a guardare al fondo delle nostre relazioni e dei nostri rapporti.

E' probabile che il Consigliere nazionale On. Julius Binder, presentando il 15 dicembre 1971 una mozione al Parlamento federale, verificasse più dal profilo dell'intuizione che della minuziosa e dettagliata conoscenza le conseguenze di quanto chiedeva ai suoi colleghi.

La mozione fu accolta il 3 ottobre 1972 dal Consiglio nazionale, il 20 marzo 1973 dal Consiglio degli Stati; il Consiglio federale dette il suo consenso.

In tal modo si avviò un'operazione che non ha verosimilmente uguali, a livello politico - istituzionale, nella storia del paese (se si prescinde da quanto è fatto in vista della revisio-

ne totale della Costituzione federale).

La mozione chiedeva, tra le altre cose, al Consiglio federale di "elaborare prime proposte di soluzione relative a una nuova ripartizione dei compiti dello Stato fra Confederazione, Cantoni e Comuni e presentare l'assegnazione delle rispettive fonti di finanziamento; nonchè di proporre alle Camere federali i necessari provvedimenti costituzionali e legislativi".

In quegli anni la congiuntura politica aveva fatto sì che alla testa del Dipartimento federale competente, di Giustizia e Polizia, venisse a trovarsi un uomo, l'on. Kurt Furgler, che non ama fermarsi ai soli problemi minori e quotidiani della vita politica, che invece sente e vive il fascino dei grandi disegni, soprattutto quando toccano alle radici più profonde della nostra realtà statale.

In questo modo, senza forse che da parte di tutti i diretti interessati, nè a livello della Confederazione nè dei Cantoni, si avvertissero fino in fondo le implicazioni della problematica sollevata dalla mozione Binder, ha iniziato a crescere un albero le cui radici dovrebbero penetrare sempre più profondamente nel terreno delle nostre istituzioni.

Erano quelli i tempi in cui l'andamento delle cose economiche e finanziarie non suscitavano preoccupazioni in alcuno. Erano i tempi in cui lo sviluppo e la crescita si tenevano necessari ed inevitabili.

In quel generale ottimismo, anche i disegni più ardimentosi apparivano ostacoli minori. I tempi più recenti, con le difficoltà nate dalla recessione, avrebbero reso più prudenti gli audaci di allora?

Basterà rispondere che senza audacia non si affrontano i grandi temi istituzionali di un paese,

Va riconosciuto alla mozione Binder di avere indicato i due livelli essenziali riguardati dall'esercizio. Da una parte il ricordato livello istituzionale, dall'altra quello finanziario. Si partì quindi con un quadro certo, non totalmente verificato nel dettaglio, ma già sufficientemente preciso nelle grandi

linee. Su questo quadro si è pazientemente ma tenacemente lavorato durante lunghi anni.

Io desidero rendere qui omaggio, oltre che ovviamente all'on. Consigliere federale Furgler, anima centrale del progetto, anche a tutte le altre numerose persone, nelle Commissioni d'esperti, nell'amministrazione federale, nelle amministrazioni dei Cantoni, che su questo problema si sono chinate durante gli anni passati.

E' certo che una ripartizione dei compiti in uno stato federativo, non può essere il frutto del solo lavoro nè del più illuminato uomo politico e neppure del più preparato fra gli uomini di scienza.

E' un largo lavoro di "équipe" che si richiede, che scenda fino a tutti i livelli della popolazione.

Siamo giunti alla concretizzazione, come è stato ricordato, del primo pacchetto di proposte.

La ripartizione dei compiti ha cessato di essere un richiamo brillante ed alla moda nella vita politica, per diventare una realtà concreta sulla quale tutto il paese, che è composto dei cittadini e degli Stati, dovrà chinarsi per prendere decisioni definitive.

Difficilmente avviene che si possa anticipare la storia. In questo caso sono tuttavia facile profeta quando affermo che si tratterà di decisioni di fondamentale significato storico.

Toccherò quindi molto brevemente in questo intervento alcuni aspetti che mi sembrano essenziali dal profilo generale.

I particolari vanno riservati eventualmente alla discussione. Riferirò innanzitutto sulle motivazioni storiche della ripartizione dei compiti. Toccherò poi gli aspetti più precipuamente istituzionali. Ricorderò l'iter che anche gli aspetti finanziari del problema hanno vissuto nel corso degli anni e cercherò di infine giungere a qualche conclusione.

I. Aspetti che provengono dalla storia

Ogni paese è certamente confrontato con la problematica, di per sè mai totalmente risolta, delle relazioni, quindi della collaborazione e dei conflitti fra stato centrale ed enti locali. Ma pochi paesi hanno avuto un'evoluzione storica quale la nostra. Credo sia lecito a questo proposito realmente parlare di un "Sonderfall Schweiz". Una serie di stati sovrani, dopo avere in una prima fase volontariamente intessuto, in reciproca e completa autonomia, relazioni di mutuo soccorso, hanno di seguito ceduto una parte di questa autonomia a uno stato superiore tanto che quest'ultimo è il frutto consapevole dei primi, ne è l'emana- zione non inevitabile ma sostanzialmente volontaria, non può essere concepito senza i primi, i quali tuttora esercitano poteri istituzionali aventi effetti giuridici sulla vita del secondo (ad esempio il voto decisivo degli Stati in materia costituzionale).

Diceva assai bene il Consigliere federale Giuseppe Motta in un mai dimenticato analitico e costruttivo discorso del 1. agosto:

"La Svizzera prende forma ed essenza da un'idea che si contrappone a quella delle unità nazionali".

Così mentre altrove sovente si lotta per attribuire agli enti locali autonomie che lo stato nazionale non ha mai riconosciuto, o al massimo ha dovuto temporaneamente tollerare per sua propria debolezza, da noi le due entità sono altrettanto necessarie. Forse, abituati a magnificare un certo federalismo astratto che tende a diventare un pur lodevole vessillo, dimentichiamo talvolta i valori essenziali e reali che sono contenuti in questo concetto.

Tutto questo non ci impedisce di constatare che, per i più diversi motivi, nel corso degli anni i campi di competenza dello Stato centrale sono andati costantemente allargandosi, naturalmente a spese dei Cantoni. Per taluni si trattava di inventare

un "nuovo federalismo". Erano gli innovatori ad oltranza, che naturalmente non hanno inventato nulla, salvo indulgere al mero verbalismo, a loro così connaturale. Poiché in effetti il federalismo si sa cos'è: non va scoperto.

O lo si vuole o non lo si vuole. Se lo si considera un valore storico da conservare nei fatti - non nelle parole - esso potrà persino sopravvivere. Sbaglio, o storicamente la nuova ripartizione dei compiti è il primo grosso fatto politico, dopo la Costituzione del 1848, che fonda sulla tendenza di ridare ai Cantoni parte dei poteri perduti? Saremmo quindi nel più puro rinnovamento: che non è altro, come sovente avviene, che il recupero di antichi valori perduti.

II. Aspetti istituzionali

Gli entusiasmi dei tempi della crescita inevitabile e delle prospettive di sviluppo illimitato, se hanno attraverso l'esaltazione del mito dell'efficienza qua e là fattonascere la tentazione di dimenticare la "Balance of powers" connaturale al nostro paese, non ne hanno fortunatamente del tutto cancellato la realtà. Di questi tempi in cui di nuovo avvertiamo che la crescita non è tutto, e che occorre lavorare più sulle strutture e sulla qualità che sul numero, ecco quindi riemergere i valori essenziali del nostro federalismo. Ma se questo recupero deve essere realmente assunto nella pratica, allora occorrerà riconoscere da un profilo politico che non è possibile predicare fra gli stati eccessivi livelli di egualitarismo, di forza economica, finanziaria, ecc.

Così come tale egualitarismo appare utopico fra gli individui che sono diversi uno dall'altro, così esso sarebbe assurdo fra Cantoni eterogenei, che rivendicano il loro margine di autonomia nei confronti della Confederazione. A livello politico ciò significa chiaramente assunzione di responsabilità da parte dei Cantoni, ripresa di iniziativa politica da parte di essi; consa-

pevolezza della propria capacità di forgiarsi un futuro. Tutto questo gioca appunto in senso contrario a quella perniciosissima tendenza che si è verificata negli anni a chiamare a contribuzione sempre e sempre maggiormente la Confederazione; tutto questo viene oggi sottoposto a sana revisione.

E' giusto che anche noi Ticinesi meditiamo su questi fatti. Poichè se vogliamo rimanere più autonomi, e quindi meglio salvaguardare la nostra peculiarità, dovremo anche guardare più per noi stessi, evitando di evocare eccessivamente "inquietudini e i malumori" (già evocati da Motta) nei nostri rapporti con la Confederazione.

Resta naturalmetne salvo l'obbligo precipuo dello Stato centrale, di garantire determinati "standards minimi" sia ai cittadini sia ai singoli Cantoni, che contribuiscano a smussare le sperequazioni più marcate. In questo senso il Governo ticinese già si era espresso il 21 giugno 1978, nella prima e più generica procedura di consultazione relativa alla nuova ripartizione dei compiti.

Codesti "standards minimi" sembrano imporsi anche perchè rapporti di solidarietà e di mutua assistenza fra gli Stati cantonali non potranno andare oltre una certa misura; per andare oltre è necessario un regolatore situato a livello più elevato.

Dal profilo operativo è da porsi il problema a sapere se sia possibile effettuare lo studio della nuova ripartizione dei compiti soltanto con un esame analitico minuzioso di ognuno di tutti i possibili compiti. Tutto ciò è certamente necessario ed è quanto è avvenuto durante l'elaborazione delle proposte del primo pacchetto.

Ma come va inquadrato il lavoro analitico in una più ampia e fondamentale visione?

Il progetto di nuova Costituzione federale stabilisce una nuova nozione giuridico-costituzionale, quella della "responsabilità" nei singoli settori della Confederazione e dei Cantoni, responsabilità che per l'una o per gli altri può essere principale, il che non esclude una responsabilità subordinata dell'altra parte.

E' stato detto che (cito la lettera dell'on. Furgler ai Governi cantonali del 31 agosto 1977) le proposte concrete di riforma nella ripartizione dei compiti, attuabili a breve, a media e lunga scadenza, saranno "inserite nel canovaccio a larghe maglie della Costituzione federale già totalmente emendata".

In altri termini, come è ben comprensibile, l'attuale ingente lavoro dovrà inquadarsi nella regolamentazione più fondamentale e sostanziale contenuta nella futura Costituzione federale.

Mi consenta a questo punto di affermare che un'impostazione di questo tipo può certamente essere accettata, ma che il lavoro che si sta facendo oggi potrà in ogni modo inserirsi anche nel quadro delle disposizioni della Costituzione federale attuale, e che forse la norma contenuta nell'art. 3 dell'attuale Costituzione federale, secondo cui è creata una presunzione a favore della sovranità dei Cantoni i quali "esercitano tutti i diritti che non sono devoluti (dalla Costituzione federale) all'Autorità federale", rappresenta una formula giuridicamente più sicura di quella fondata sulla responsabilità principale o subordinata. Io penso quindi che l'opera di ripartizione dei compiti cui abbiamo posto mano possa realizzarsi anche indipendentemente dalla pur auspicabile messa in vigore di una Costituzione federale totalmente riveduta. E nell'ambito di quella revisione sarà utile esaminare se la presunzione dell'attuale art. 3 non sia per avventura preferibile a schemi più flessibili ma, forse proprio per questo, anche più incerti, e forse più pericolosi.

III. Implicazioni finanziarie

La notevole impresa politica e costituzionale di stabilire più adeguate ripartizioni di compiti fra Confederazione e Cantoni è venuta purtroppo a coincidere nei tempi più recenti con l'evoluzione preoccupante delle finanze federali che richiede risanamenti decisi e sostanziali. Qua e là è stato detto, lo ha affermato anche il Governo ticinese nella sua risposta alla procedura

di consultazione, che le finalità finanziarie tendono purtroppo nei tempi più recenti ad assumere un ruolo principale nella definizione dei nuovi compiti. Ciò appare del resto anche nelle intenzioni dell'Autorità federale che nel rapporto esplicativo relativo a un progetto di decreto federale concernente la proroga del regime finanziario e il miglioramento delle finanze federali inserisce la nuova ripartizione dei compiti fra gli elementi della sua strategia per risanare le finanze della Confederazione. Va dato atto al Consiglio federale della lealtà e della sincerità con cui ha presentato la sua strategia. Ma qua e là taluno teme, ed io sono fra questi, che la accentuazione eccessiva della problematica finanziaria almeno per due motivi rischi di compromettere il grande disegno intrapreso.

- a) Innanzitutto poichè la complessa strategia del Consiglio federale (di cui la nuova ripartizione dei compiti è solo un elemento) tocca tutta una serie di categorie del paese, e per finire anche i Cantoni; essa per la sua poliedricità arrischierà nel suo insieme di urtarsi a opposizioni concentriche pericolose; tanto che taluno postulerebbe più semplici e meno articolate misure. Sono tuttavia consapevole che il passaggio dalle parole ai fatti è qui particolarmente arduo;
- b) Ma soprattutto perchè i criteri che vanno definiti con parola tedesca intraducibile "staatspolitisch", e che soli giustificano il duro lavoro in atto, sarebbero presto dimenticati se fossero fatti affogare nel "mare magnum" delle preoccupazioni finanziarie. Non sarebbe stato assai meglio togliere la ripartizione dei compiti dall'elenco degli strumenti indicati dal Consiglio federale per risanare le finanze della Confederazione?

Devo tuttavia dare atto, e mi piace farlo in questa sede così qualificata, che finora tali pericoli si sono solo parzialmente manifestati e che esiste ancora reale e completa la possi-

bilità di salvaguardare gli obiettivi istituzionali della nuova ripartizione dei compiti.

Ruolo assolutamente fondamentale ha svolto a questo proposito il Gruppo di contatto fra i Cantoni, del quale assieme al collega Kuoni mi onoro di far parte.

Il Gruppo ha cercato sempre, anche nei momenti più difficili, di trovare le vie perché la somma iattura di vedere un'opera così eminentemente politico-costituzionale scendere al livello delle pur necessarie manovre di risparmio, fosse in tutta la misura del possibile sventata.

Tutto questo mi fa dire che il cammino intrapreso, il quale certo fin dal 1971 doveva essere intravisto arduo e tortuoso, il quale è stato reso ancor più irto di ostacoli dalle sopravvenute complicazioni finanziarie, va decisamente perseguito.

IV Conclusioni

Occorre a questo punto entrare nel merito delle diverse conclusioni del primo pacchetto, onde passare dalle enunciazioni di principio ai fatti concreti. Infatti sarà soltanto l'ancoraggio nella realtà delle pur ottime intenzioni che permetterà di trarre un giudizio definitivo.

Il primo pacchetto non consente a questo proposito che valutazioni parziali poiché, come noto esso dovrà essere seguito almeno da un secondo pacchetto che contemplerà settori fondamentali e sin qui non scandagliati quali la difesa nazionale, l'economia, l'agricoltura, ecc.

Una simile separazione in pacchetti può tuttavia risultare pericolosa, come il cantone Ticino ha fatto rilevare nella sua risposta alla procedura di consultazione. Tale suddivisione impedisce un esame globale del quadro che uscirà a operazione terminata.

Neppure le conseguenze finanziarie (che io ribadisco, non devono essere determinanti ai fini della valutazione del pacchetto, ma che sono evidentemente tali da suscitare tutta l'attenzione degli interessati), possono essere valutate nel loro insieme.

E' evidente che il primo pacchetto (che mette il Cantone Ticino, a livello di conseguenze finanziarie, in quinta o in seconda posizione in cifre assolute fra i perdenti, mentre altri Cantoni assai più prosperi escono con vantaggi finanziari) suscita in noi le più vive preoccupazioni.

E' questo il motivo per cui abbiamo dovuto a cuore dolente rispondere all'Autorità federale, noi Cantone dalle potenzialità economiche ridotte, e dalla condizione finanziaria oggi assai precaria, che "se attraverso un'operazione di ripartizioni di compiti di per sè giudicata utile da tutti, si ottengono risultati che accentuano le già gravi disparità, per non dire ingiustizie, fra i Cantoni, allora è tutta l'operazione che va rimessa in discussione".

Tale è la realtà poco piacevole che riguarda il Cantone Ticino e che io mi sentivo in dovere di riferire quest'oggi. Per il resto di fronte a tematiche così scabrose è naturale che parecchie proposte del primo pacchetto suscitino qua e là importanti perplessità.

Sappiamo che per taluno il settore sociale non sembra ancora completamente maturo per fare oggetto già del primo pacchetto; sappiamo che per quasi tutti l'inserimento del problema dei traffici in questo primo pacchetto è prematuro, non fosse altro che per il fatto che la concezione globale dei trasporti non ha trovato ancora l'approvazione e l'applicazione, nella sua globalità, da parte del Parlamento; altre critiche sono nate a proposito dell'impatto disastroso che potrebbero avere le nuove proposte in materia di gioventù e sport sull'educazione fisica dei giovani.

L'on. Furgler ci dirà certamente oggi quali sono state le

scelte effettuate in questi giorni dal Consiglio federale. La discussione che seguirà dovrà consentirci di trarre valutazioni più conclusive sui particolari del progetto.

Signore e signori,

Comunque si voglia intendere la problematica di una nuova ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni, e quali siano le soluzioni concrete per le quali propenda il singolo, un fatto può già oggi essere chiaramente affermato. Qui si discute di qualcosa di essenziale per il futuro del nostro paese. Ogni cittadino, ogni gruppo ritengono di questi tempi di poter definire essenziale il loro specifico particolare problema. Il problema della ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni è invece veramente essenziale per tutti. Per la Confederazione, che nel suo stesso interesse rifugge dalla tendenza di sempre più centralizzare; per i Cantoni, che riscoprono valori di autonomia che avevano per un attimo dimenticato; e soprattutto per i cittadini, che sono profondamente interessati al decentramento dei poteri in questo paese, quindi ad una ripartizione dei compiti che sappia trattenere ai gradi inferiori di competenza quelle responsabilità che sono da loro realisticamente gestibili.

Tutto questo non ci dispensa dal ribadire il discorso, già fatto, dei "livelli minimi", cioè dell'opera di perequazione e compensazione che la Confederazione - nel nuovo regime di ritrovato concreto federalismo - dovrà svolgere fra le parti forti e quelle deboli del tessuto nazionale.

Quest'opera di compensazione sarà tanto più necessaria, quanto più i Cantoni avranno guadagnato in autonomia. Sarà la nuova via per rispondere a quella parte della missione storica della Lega confederale che l'art. 2 della Costituzione federale definisce come la promozione della comune prosperità.