

LA RIPARTIZIONE DEI COMPITI TRA
LA CONFEDERAZIONE E I CANTONI

DOTT. KURT FURGLER

Consigliere federale

Signor Presidente,
Signori Consiglieri di Stato,
Signori,

Per la seconda volta mi è dato l'onore di riferire, nell'ambito di Coscienza Svizzera, su una materia del mio dipartimento che interessa una larga cerchia di persone. La prima volta - nell'autunno del 1978 - mi ero incontrato con molti di voi nella Città del Ceresio: il tema era stato la revisione totale della Costituzione federale. Questa volta è una valle di lingua italiana del vicino e amico Cantone dei Grigioni ad accogliere voi e me attorno a una questione di grande attualità. Non voglio tuttavia trattare il tema della Giornata, senza accennare brevemente alla

Situazione mondiale

La Svizzera non è un'isola, bensì fa parte di un vasto e molteplice complesso di relazioni e interdipendenze. L'attualità politica internazionale urge e coinvolge, con tutti i Paesi, anche la Svizzera.

Mi siano di conseguenza permesse alcune considerazioni di politica internazionale. Esse concernono l'egemonia russa e l'imprevedibilità dell'evoluzione nella politica internazionale.

E' troppo parlare di egemonia russa? Mi sembra invece un timore senz'altro fondato, ove si consideri la situazione in maniera obiettiva.

Preoccupa più d'un indizio: l'oppressione dell'Afghanistan, il pericolo d'intervento nei Paesi produttori di petrolio, la forte infiltrazione nei Paesi del sud-ovest asiatico. Impotenti sembrano le comunità degli Stati liberi e la potenza mondiale che sono gli Stati Uniti d'America: e noi ci chiediamo se non resti altro che il ricorso alla forza militare o se non esistano, invece, provvedimenti d'ordine politico, e soprattutto economico. L'esempio dell'Afghanistan mostra chiaramente come tali domande inquietanti siano giustificate. Sono ormai passati i tempi che hanno

visto le due super-potenze affrontarsi in mosse prevedibili sullo scacchiere della politica mondiale. Basti pensare agli ultimi anni: alla politica d'aggressione del Vietnam, alla sfida lanciata dall'Iran, parallela alla sua islamizzazione, all'avvicendamento delle influenze politiche nel Vicino Oriente, alle lotte intestine nei Paesi latino-americani.

Un altro esempio ancora: la Polonia! Oggi nessuno può dire con precisione quale sarà l'influsso dei recentissimi avvenimenti sul fragile equilibrio di forze dell'Europa e, di conseguenza, sulla sicurezza mondiale.

Gli eventi bellici nel Golfo Persico, poi, ancora meglio riflettono l'imprevedibilità alla quale accennavo prima! Essi mettono in rilievo l'estrema vulnerabilità dell'Occidente, il cui approvvigionamento in petrolio, ed interessi vitali, sono gravemente minacciati. Gli avvenimenti bellici degli ultimi giorni mostrano anche come la politica aggressiva di singoli Stati, improntata a un nazionalismo spinto sfugga al controllo delle grandi potenze. La lotta per la supremazia nel Golfo Persico compromette seriamente anche l'approvvigionamento in petrolio nel nostro Paese.

Politica di sicurezza della Svizzera

- Se la Svizzera vuole essere pronta a parare anche in avvenire le minacce alla sua sicurezza, deve poter contare su una difesa forte e pronta.

Non si può ignorare che, soprattutto in materia di materiale d'armamento, accusiamo gravi carenze.

- La Svizzera può operare soltanto da una posizione di sicurezza, ove voglia restare competitiva sul mercato internazionale e risolvere i problemi energetici in modo soddisfacente.

Questi due settori assumono ora, per il nostro Paese, un'importanza enorme.

- La sicurezza militare e l'indipendenza economica sono stretta-

mente legate a una sana economia interna del Paese. Ciò presuppone stabilità della moneta e pieno impiego, politica congiunturale efficace e soprattutto conservazione, rispettivamente creazione di condizioni ottimali per lo sviluppo di un'economia libera ed efficiente.

- Nell'ambito della situazione mondiale, anche la Svizzera è confrontata con i problemi della politica di distensione. Il Consiglio federale ha deciso di continuare a prendere parte ai lavori che seguono la Conferenza di Helsinki sulla sicurezza e la cooperazione europee, convinto che la distensione resta indivisibile, ma altrettanto convinto che la politica di distensione può essere fruttuosa soltanto se condotta da una posizione di forza inequivocabile.

LA NUOVA RIPARTIZIONE DEI COMPITI TRA CONFEDERAZIONE E CANTONI
NELL'OTTICA DELLA POLITICA STATUALE

Il Paese che voglia conquistare verso l'esterno una posizione forte, deve saper creare le premesse necessarie all'interno dello Stato stesso. Per il nostro Paese ciò si traduce, fra l'altro, nella conservazione e nel rafforzamento delle strutture federaliste essenziali, ormai affermatesi. La Svizzera può sopravvivere soltanto come Stato di diritto, contrassegnato da istituzioni libere, democratiche e sociali: la Svizzera sopravvive soltanto come Stato federalista.

Incontestata è la necessità di un riesame della suddivisione dei compiti nello Stato federalista, giunta oggi ad uno stadio di imbricazione non più ragionevole. E parimenti incontestato è l'obiettivo principale: mantenimento e rafforzamento dell'ordinamento federalista, affinché in una Confederazione forte, possa albergare Cantoni e Comuni altrettanto forti. Il primo passo su questa via è già in atto. Altri passi seguiranno, a livello costituzionale e legislativo. Si tratta di un'opera da portare

a compimento entro l'arco di un decennio.

La Confederazione dovrà uscirne intatta nella sostanza, ma rinnovata e atta a rispondere anche alle esigenze dell'avvenire. Desidero a questo punto sottolineare l'apporto intelligente e fattivo dei Cantoni, e la collaborazione proficua prestata nella discussione di una materia tanto ardua, dagli aspetti tanto molteplici. E m'è grato, in tale contesto, ringraziare i presenti Consiglieri di Stato, Kuoni, Grigione, e Cotti, Ticinese, e sottolineare i loro interventi, misurati sempre, ma energici e risoluti, a favore dei rispettivi Cantoni, nell'ambito del gruppo di contatto creato già nel 1978. Non va dimenticato il cittadino che, coautore delle decisioni d'ordine politico, è in ultima analisi, il beneficiario delle prestazioni e, in pari tempo soggetto fiscale. In questo senso, la nuova ripartizione dei compiti deve rispondere a due altre esigenze: mantenere e accrescere l'efficacia dello Stato e assicurare la razionalità economica nell'adempimento dei compiti della Confederazione e dei Cantoni.

Per quanto attiene alla politica strutturale, occorre fissare gli scopi della Confederazione e dei Cantoni e porne i limiti, delegare la responsabilità in materia d'adempimento dei compiti statuali, collegandola a una adeguata vigilanza. Sarà opportuno continuare a evitare di regolare i dettagli, a eludere le doppie procedure, tanto onerose: questo, soprattutto per quanto attiene alle condizioni poste all'erogazione di sussidi, piuttosto che all'adempimento stesso dei compiti. In primo luogo vogliono essere affidati ai Cantoni, nella misura del possibile, la configurazione e il finanziamento di ampi settori. E' una vera e propria sfida alla disponibilità dei Cantoni e dei Comuni ad adempiere adeguatamente nuovi o più vasti compiti. Tuttavia, la nuova ripartizione dei compiti non può essere univoca: non si può in effetti trattare di un semplice spostamento degli oneri dalla Confederazione verso i Cantoni, bensì di stabilire, di comune intesa, quali doveri e relativo adempimento incombono a quale delle entità statuali.

I Cantoni dovranno essere alleviati in quei settori i cui relativi compiti sono prevalentemente configurati dallo Stato: i Cantoni, così risparmiati, dovrebbero poter concentrare i loro sforzi altrove, nell'ossequio delle rispettive peculiarità. Mi riferisco per esempio all'assicurazione vecchiaia e superstiti e alle strade nazionali, opere, queste, chiaramente di portata nazionale.

Gli effetti della nuova ripartizione dei compiti e i suoi assunti esplicano anche su progetti in materia di legislazione non direttamente inerenti al primo pacchetto di proposte. Rilevo come sia nato un vivo interesse e un processo creativo in tal senso, tra i politici, in vaste cerchie dell'opinione pubblica, nei servizi direttamente coinvolti della Confederazione, come pure presso le organizzazioni competenti.

Prime proposte concrete

Preso l'avvio con la mozione Binder, i lavori preliminari si erano svolti nel 1978 e nel 1979, per sfociare in una prima procedura di consultazione presso i Cantoni. I contributi di quest'ultimi sono stati d'ordine fondamentale per la prosecuzione dei lavori. Accanto al gruppo di contatto permanente - da me già ricordato - è stata istituita una commissione di studio che ha proceduto all'elaborazione di proposte concrete per una nuova ripartizione dei compiti. Le prime proposte sono già state sottoposte ai Cantoni e la relativa procedura di consultazione si è conclusa a fine giugno di quest'anno. La scelta delle prime proposte è stata dettata dalla portata politico-finanziaria, come pure dall'urgenza e dal grado di maturazione politico o materiale.

In merito alla ripartizione dei compiti è stato impresso soprattutto il metodo dell'eliminazione per materia, tenendo così conto dell'esigenza di districare lo sviluppo delle implicazioni attuali.

Nell'ottica della politica strutturale, i responsabili, districando gli intrecci esistenti, mirano a trasferire oppure a conservare ai Cantoni, estesi settori per la libera gestione e l'autofinanziamento.

La Confederazione potendo di conseguenza concentrare maggiormente le proprie forze sulle attribuzioni a lei affidate. La nuova ripartizione dei compiti avviene nel rispetto del principio della solidarietà nazionale - non da ultimo tra le diverse regioni del Paese e tra i differenti gruppi linguistici. Per le prime proposte concrete, partendo dall'esecuzione delle pene, la via passa per la protezione civile e per settori parziali dell'insegnamento, verso il punto nodale che è costituito da proposte relative alle assicurazioni sociali, per sfociare nel settore dei trasporti. La maggior parte delle proposte è stata accolta positivamente dai Cantoni. Vorrei ricordare in questa sede, come, in materia di assicurazione contro le malattie, sia stata accettata la proposta di mantenere l'autonomia cantonale in materia tariffaria: tale proposta è nell'interesse dell'ordinamento federalista del campo della sanità.

L'indipendenza dei Cantoni trova il suo corrispettivo in una partecipazione più rilevante alle spese dell'assicurazione contro le malattie (assunzione di circa la metà dei sussidi federali da parte dei Cantoni). Mi rendo conto di quanto una simile soluzione abbia a gravare le finanze dei Cantoni finanziariamente deboli. Soluzioni sono attualmente allo studio. Attuate tali prime proposte, dovrebbe risultare nel 1983, in conseguenza alla decentralizzazione accentuata, una dislocazione dell'onere della Confederazione verso i Cantoni. Tale spostamento, se non interessa uniformemente i Cantoni, è però complessivamente distribuito in modo uniforme tra i Cantoni. L'onere qualche po' inferiore che grava i Cantoni finanziariamente più forti, sarà compensato con provvedimenti di perequazione finanziaria. Dalle linee direttive della politica di governo del 1979 - 1983, risulta appunto che il Consiglio federale intende attuare - nel 1983 - i primi miglioramenti concreti nella ripartizione dei

compiti. La nuova ripartizione dei compiti corre parallela e in stretta relazione ad altri progetti: revisione dell'assicurazione contro le malattie, pacchetto di misure di risparmio e revisione parziale della perequazione finanziaria intercantonale. Il Consiglio federale si ripromette di presentare alle Camere federali, entro la fine del corrente anno, il messaggio relativo alle prime misure per la nuova ripartizione dei compiti.

Seconda fase

E' stata riconosciuta la necessità di condurre altri lavori in materia di nuova ripartizione, anche nella procedura di consultazione sulle prime proposte.

Già nel maggio di quest'anno il gruppo di contatto ha fissato una lista dei settori da prendere in considerazione nella seconda fase. Sono tra i principali, formazione professionale, scuole secondarie, scuole universitarie, promozione della cultura, protezione delle acque, difesa del Paese. Il piano di lavoro è molto arduo e concentrato, se vorremo passare all'attuazione pratica già nel 1985. In questo secondo pacchetto di proposte si tratta piuttosto di un lavoro di dettaglio di politica statale e di esemplificare, chiarire e aggiustare la portata di compiti che rivestono piuttosto l'aspetto di carattere regionale.

Provvedimenti concreti

La Confederazione adotta un grande numero di provvedimenti concreti per le regioni di montagna, praticamente in tutti i settori della sua attività.

Da una parte, essa tiene conto di situazioni particolari, quando si tratta dell'ordinamento legislativo generale - così ad esempio nel disegno di una nuova legge federale sull'acquisto dei fondi da parte di persone all'estero. Inoltre, le prestazioni d'ordine finanziario ai Cantoni rispettano di regola la forza

finanziaria degli stessi. Infine, la Confederazione adotta misure specifiche per le regioni di montagna, in materia di trasporti, d'agricoltura, delle condizioni d'abitazione. Con la legge federale del 28 giugno 1974 sull'aiuto agli investimenti, la Confederazione ha inoltre istituito uno strumento assai valido per il promovimento dello sviluppo delle regioni di montagna.

Si tratta di una somma svariata di provvedimenti che sono espressione di solidarietà confederale.

Tale principio conserva tutta la sua validità ed efficacia e, di regola, è rispettato anche in sede di dibattiti parlamentari. Tuttavia, anche in questo campo, è imminente il pericolo dell'attenuamento delle responsabilità, del doppio svolgimento, e persino di contraddizioni. Nella seconda fase della ripartizione dei compiti, sarà di conseguenza indispensabile riconoscere una larga parte alla discussione degli aspetti della politica regionale.

L'impegno di principio della Confederazione è in materia incontestato. Nel primo semestre di quest'anno, sono stati sottoposti alle Camere ben tre messaggi del Consiglio federale che prevedevano tutti miglioramenti in campo regionale: tutti questi messaggi hanno felicemente doppiato il capo del dibattito parlamentare. Si tratta delle materie seguenti:

Rafforzamento della perequazione finanziaria delle quote dei Cantoni nel prodotto dell'imposta per la difesa nazionale (il messaggio è del 15 gennaio 1980)

Proroga delle misure per il miglioramento delle condizioni d'abitazione delle regioni di montagna (il relativo messaggio è del 27 febbraio 1980)

Aiuto finanziario al Cantone Ticino per la difesa della sua cultura e della sua lingua (il messaggio è pure

del 27 febbraio 1980).

Il sussidio annuo previsto - e accordato - è di un milione e mezzo di franchi.

Inoltre, nel corso del 1980 entrano in vigore:

La legge federale concernente gli assegni familiari ai lavoratori agricoli e ai piccoli contadini,

e

la legge federale istituyente contributi per la gestione del suolo agricolo in condizioni difficili.

La questione della perequazione finanziaria ha indotto il Cantone Ticino - in sede di procedura di consultazione - ad assumere un atteggiamento improntato a scetticismo per rispetto alla nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. Le preoccupazioni delle autorità ticinesi non mi trovano impreparato e non mi lasciano insensibile, come non hanno lasciato insensibile il Consiglio federale tutto.

Il Cantone dei Grigioni sembra meno pessimista, anche se - a giusto titolo - chiede un rafforzamento, nello Stato federalista, dello strumento della perequazione finanziaria. D'altra parte, esigenze sono poste - e anche questo mi sembra giusto - da associazioni private in vista del mantenimento della lingua romancia, parlata soltanto ancora dello 0.8 per cento della popolazione svizzera e che, senza il necessario sviluppo economico delle regioni interessate, è gravemente minacciato.

Il Consiglio federale, già nelle "Osservazioni" per la procedura di consultazione, ha manifestato la propria disponibilità a rafforzare la perequazione finanziaria a favore dei Cantoni, in conseguenza allo slittamento degli oneri causato dalla nuova ripartizione dei compiti. E' tuttavia evidente che tale disponibilità non può nè deve essere all'origine di un aumento dell'onere a carico della Confederazione. Si tratta piuttosto di un dovere con-

federale dei Cantoni finanziariamente più validi, a prestare un contributo di solidarietà. Il Consiglio federale veglierà affinché le minorità linguistiche ed etniche non abbiano ad essere dimenticate, neppure nelle questioni di dettaglio, che pure rivestono la loro importanza.

Ringrazio i pazienti ascoltatori. Mi auspico che i responsabili dei due Cantoni vicini abbiano a dare esempio di collaborazione e mutuo, vicendevole aiuto nelle faccende che sono di loro competenza.

Sono disponibile, nella misura dell'attuabile, per rispondere alle domande che mi vorrete sottoporre.

***** ----- *****