

Il federalismo svizzero

Attori, strutture e processi

A cura di
Sean Mueller e Anja Giudici



ARMANDO **DADO** EDITORE

Sommario

CAPITOLO 1	
Introduzione:	9
Come funziona il federalismo elvetico?	
<i>Anja Giudici e Sean Mueller</i>	
L'evoluzione del federalismo svizzero	12
La divisione verticale dei compiti	14
Equilibri e squilibri del federalismo svizzero	17
Conclusione e struttura del libro	22
CAPITOLO 2	
I Cantoni:	27
la chiave del federalismo svizzero	
<i>Adrian Vatter</i>	
La divisione dei compiti tra Cantoni e Confederazione	28
La dimensione del <i>self-rule</i>	31
La dimensione del <i>shared-rule</i>	42
Riassunto e conclusioni	53
CAPITOLO 3	
Lo stemperamento dei contorni politici dei Cantoni svizzeri	63
<i>Daniel Bochsler</i>	
Introduzione	63
Prestazioni dello Stato (<i>output</i>)	65
Identità politica	75
Rappresentazione delle linee di frattura	77
Discussione	86

CAPITOLO 4

La perequazione finanziaria: tra concorrenza e solidarietà	93
<i>Fabio Cappelletti</i>	
Perché la perequazione finanziaria?	94
Autonomia cantonale e disparità fiscali in Svizzera	97
Evoluzione delle politiche perequative dal 1848 a oggi	104
Obiettivi e strumenti della nuova perequazione finanziaria	107
Conflitti recenti riguardanti la perequazione finanziaria nazionale	117
Conclusione	120

CAPITOLO 5

La Svizzera, una consociazione linguistica?	125
Le minoranze linguistiche a livello federale e nei Cantoni plurilingui	
<i>Nenad Stojanović</i>	
La minoranza italofona a livello federale	126
Le minoranze linguistiche nei Cantoni plurilingui	138
Conclusione	154

CAPITOLO 6

Le agglomerazioni urbane – nuovi attori del federalismo svizzero?	159
<i>Daniel Kübler</i>	
Introduzione	159
La Svizzera come <i>Stadtland</i>	160
Problemi legati alle agglomerazioni	166
Soluzioni: riforme territoriali, concorrenza o cooperazione?	173
Conclusioni	186

CAPITOLO 7

Una centralizzazione passata dalla porta di servizio? 193

**Il federalismo scolastico svizzero:
origini, evoluzione e sfide contemporanee**

Anja Giudici

Cantonalizzazione: 195
origini e sviluppo del federalismo scolastico svizzero

Nazionalizzazione e intercantonalizzazione: 197
alla ricerca di un aggiustamento del sistema

Sfide contemporanee 212

Conclusione 215

CAPITOLO 8

Il federalismo svizzero 223

in prospettiva comparata: miti e realtà

Paolo Dardanelli

Il federalismo svizzero oggi: *sui generis*? 225

Sfide e prospettive 226

Il federalismo svizzero e l'Italia: quali insegnamenti? 233

Conclusioni 234

Elenco delle tabelle 240

Elenco dei grafici 242

Note biografiche sui curatori ed autori 244

Introduzione: Come funziona il federalismo elvetico?

Anja Giudici e Sean Mueller

Per capire il sistema federale svizzero occorre innanzitutto trovare una definizione condivisa del concetto di federalismo¹. Secondo Stepan (1999: 22-3), uno Stato federale nasce seguendo una tra le due modalità possibili²: attraverso la *devoluzione* di poteri detenuti da uno Stato unitario verso le sue componenti regionali, oppure con contrattazioni fra Stati autonomi, che decidono di *centralizzare o aggregare* determinate competenze e creare così una nuova entità politica comune. Il primo caso è di solito inteso a evitare la secessione; – ed è definito da Stepan «holding-together federalism»; il secondo tipo è invece definito dall'autore «coming-together federalism» (cfr. anche Stepan 1998 e per il secondo tipo Riker 1964 e 1975).

In entrambi i casi, il federalismo nasce quindi prima di tutto da una necessità. Quando è intesa a evitare la scissione, la federalizzazione è sovente il risultato di una minaccia interna, che si può anche articolare in maniera violenta. Negli Stati democratici stabili è perlopiù il successo elettorale di partiti regionalisti a promuovere processi devolutivi (Baldi 2014; Mazzoleni & Mueller 2016). Nel caso del federalismo d'aggregazione – che descrive meglio il caso svizzero – la necessità della federalizzazione si declina in due forme tipiche: una bellica e

1. In questa sede il termine “federalismo” indica sia l'assetto istituzionale del governo di un paese sia l'ideologia che ne è espressione. La letteratura a volte distingue tra i due definendo “federalismo” l'aspetto ideologico e “federazione” la sua concretizzazione (totale o parziale) di tipo istituzionale (cfr. Burgess 2006; King 1982; Mueller 2015b; Watts 1998).

2. Un terzo modello si applica ai regimi non democratici, cioè alle situazioni in cui unità statali indipendenti sono parzialmente centralizzate attraverso la forza, come per esempio nel caso dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche.

una pacifica. Da un lato, la federalizzazione può essere la conseguenza di una *minaccia militare esterna*, di fronte alla quale entità politiche decidono di allearsi per potersi difendere meglio. D'altro canto, la necessità di collaborare può essere radicata nel *bisogno economico* di ampliare il mercato interno, cioè nella volontà di moltiplicare le opportunità commerciali. Per realizzare questi benefici, che si presentano sia in termini d'offerta (con la moltiplicazione dei beni commerciali) che in termini di domanda (con la creazione di posti di lavoro e l'allargamento della cerchia dei consumatori), è ricorrente il caso di Stati (nazionali) che esistono già da qualche decennio e che decidono di abolire le loro frontiere e di accordarsi su standard comuni.

Tuttavia, anche se analiticamente possiamo separare le ragioni belliche da quelle pacifiche, nella pratica, quando si viene a creare una federazione “coming-together”, le due si presentano spesso in contemporanea. Con la prima Confederazione americana (1777-81) per esempio, le tredici ex-colonie britanniche – successivamente definite “Stati” – delegarono il diritto di dichiarare guerra al neofondato Congresso degli Stati Uniti (art. ix degli *Articles of Confederation and Perpetual Union*). Allo stesso tempo, con finalità economiche, si instaurò la libera circolazione per tutti i cittadini liberi fra i tredici Stati firmatari (art. iv). Anche l'Unione Europea (UE), basandosi sulla cosiddetta “solidarietà di fatto”, sottolinea come il suo obiettivo sia non solo quello di evitare le guerre e di “promuovere la pace”, ma anche quello di offrire “ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne” (art. 3 del Trattato sull'UE, versione consolidata). Commerciare e fare guerra (o pace) insieme: così si potrebbe dunque caratterizzare il ragionamento federale originale.

Bisogna però prendere in considerazione anche la dimensione temporale, poiché nonostante queste basi formali comuni un numero di firme su un contratto federale spesso non si traduce subito in un assetto politico che, secondo la definizione odierna, corrisponderebbe a quello di una federazione. Nella letteratura contemporanea una federazione è uno Stato singolo, cioè una personalità di diritto internazionale (quasi-)esclusiva³ composta da unità politiche territoriali

3. “(Quasi-)esclusiva” in quanto spesso le componenti substatali possono intrattenere relazioni internazionali con le loro omologhe di oltre confine. Nel caso svizzero, i Cantoni hanno relazioni con le rispettive regioni francesi, austriache, tedesche e italiane per quel che riguarda le materie di loro competenza (Thürer & MacLaren 2009).

governate da rappresentanti eletti autonomamente e in grado di trattare direttamente coi cittadini nell'esercizio delle loro competenze in campo legislativo e amministrativo (Watts 1998: 121). È stata spesso necessaria un'evoluzione lunga e complicata affinché sistemi politici federali potessero raggiungere questa situazione. Nel caso americano, per esempio, si parla degli "Stati Uniti d'America" in quanto attore singolo solo dopo la guerra di secessione (1861-5), durante la quale gli Stati del Nord difesero con successo non solo l'abolizione della schiavitù, ma anche il principio di indissolubilità unilaterale della federazione. L'evoluzione può però anche andare nella direzione opposta: nel caso europeo non mancano esempi che dimostrano come l'Unione Europea non abbia raggiunto lo status di attore unitario, ma sia piuttosto rimasta un'alleanza di Stati sovrani – un'alleanza che, inoltre, non è sinonimo di indissolubilità, come lo dimostra la recente "Brexit".

Analogamente, la natura giuridica dei territori elvetici pose non pochi problemi agli studiosi di diritto pubblico fin dal Cinquecento. Alcuni affermavano che in quanto struttura politica che fronteggiava unita le relazioni estere, la Confederazione post-1513 (cfr. sotto) andava classificata quale Stato singolo. Altri ritenevano invece che, poiché i Cantoni – allora chiamati perlopiù "luoghi" (*Orte*) – fino al 1848 rimanevano perlopiù sovrani nei rapporti interni, la Confederazione andava ritenuta un'alleanza fra più stati. (cfr. Schweizer & Zelger 2006). Più generalmente, possiamo sottolineare il fatto che la tensione tra unità e diversità rimane una caratteristica intrinseca di ogni sistema federale (Bassani 2015; Elazar 1995; Fleiner & Hertig 2010; e del regionalismo, come in Italia, cfr. Longobardi 2016). Come vedremo nelle pagine seguenti, anche la Svizzera non poteva, e non può tuttora, sottrarsi a questa tensione permanente.

Non a caso, la parola "federalismo" deriva dal latino *foedus*, che significa alleanza, associazione, unione; chi si allea per scopi militari, economici o persino culturali crea una nuova federazione, oppure va ad aggiungersi a una federazione già esistente. Questo meccanismo viene anche richiamato dall'espressione "*Schweizerische Eidgenossenschaft*", l'attuale denominazione ufficiale tedesca di quella che in italiano è la "Confederazione Svizzera". Il termine *Eidgenossenschaft*, coniato per etichettare i territori elvetici nel Quattrocento (Würgler 2012), si traduce letteralmente in "cooperativa di giuramento". Il termine indica quindi un'entità politica fondata da componenti diverse, che mantengono determinati diritti mentre ne condividono altri, e che

hanno “giurato” di sostenersi a vicenda. In francese, italiano e romancio è invece rimasto ufficialmente in uso il termine “Confederazione”, sebbene la Svizzera in realtà sia una federazione sin dal 1848⁴. Com’è nata questa costruzione politica e come si spiega la sua stabilità?

L’evoluzione del federalismo svizzero

I meccanismi che abbiamo riportato all’inizio di quest’introduzione entrano in gioco anche nel caso elvetico. Il più antico atto costituzionale su territorio elvetico sembra essere il cosiddetto “Patto federale” del 1291, che impegnava “gli uomini della valle di Uri, la comunità della valle di Svitto e quella degli uomini di Untervaldo”⁵ ad aiutarsi reciprocamente in caso di aggressioni esterne. L’ufficializzazione di una vera e propria politica comune di difesa venne invece conclusa nel 1315: dopo una serie di conflitti economici e politici, il territorio (oggi Cantone) di Svitto si trovò minacciato dall’Arciducato d’Austria, che nel novembre del 1315 cercò di riprendere il controllo della situazione lanciando un intervento militare guidato da Leopoldo I d’Asburgo, poi culminato nella celeberrima battaglia di Morgarten (Burghartz 2014: 142). La battaglia fu un successo per gli abitanti di Svitto, ma non sembrava segnare la fine delle ostilità con il potere austriaco. Fu così che nel dicembre del 1315 venne firmata la nuova alleanza difensiva, alla quale nei secoli a venire avrebbero aderito altri territori adiacenti alla ricerca sia di protezione militare sia di vantaggi economici:

- la “Città di Lucerna” (LU), la “Città e Campagna di Zurigo” (ZH), il “Paese [*Land*] di Glarona” (GL), la “Città e Baliaggio di Zugo” (ZG) e la “Città e Repubblica di Berna” (BE) fra il 1332 e il 1423;

4. Secondo la letteratura (Bulpitt 1983) le differenze principali fra una federazione e una confederazione sono tre. Nella seconda, (1) le componenti sono libere di decidere unilateralmente la secessione; (2) il governo centrale non ha la possibilità di legiferare direttamente sugli individui, essendo questo diritto riservato alle sue componenti sovrane; e (3) le decisioni comuni sono prese consensualmente. Nonostante la Svizzera in quanto entità politica, in italiano e francese, prenda il nome di *Confederazione svizzera*, quando questa caratterizzazione viene utilizzata come aggettivo si usa invece il termine “federale” – per esempio si dice Amministrazione federale delle finanze e non Amministrazione *confederale* delle finanze.

5. Patto federale del 1291 – traduzione italiana, online: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/consiglio-federale/storia-del-consiglio-federale/il-patto-federale-1-agosto-1291.html> (22.01.2016). Il documento originale è in lingua latina.

- la “Città e Repubblica di Friburgo” (FR) e la “Città di Soletta” (SO) fra il 1481 e il 1501;
- le “Città” di Sciaffusa (SH) e di Basilea fra il 1501 e il 1513; e
- il “Paese di Appenzello” nel 1513 (Würgler 2012).

All’inizio del Cinquecento troviamo dunque la cosiddetta “Vecchia Confederazione” nella sua forma definitiva, come descritta dal teologo zurighese Simmler nel suo *De Republica Helvetiorum* del 1577. Secondo la sistematizzazione di Simmler – validata anche dagli studi più recenti (Head 2014: 194) – la Confederazione successiva al 1513 sarebbe stata composta da *tredici luoghi* (quelli sopracitati, di fatto Stati sovrani), da una serie di *paesi alleati* come Ginevra, San Gallo o Bienne e da diversi *baliaggi comuni* come i territori dell’odierna Argovia e del Ticino, governati da una parte dei tredici luoghi. Secondo Simmler, questa costruzione complessa andava considerata *uno* Stato, *una* Confederazione. Una Confederazione che in realtà, però, “[n]on possedeva nessuna costituzione, nessuna rappresentanza periodica e nessuna autorità esecutiva, nessuna capitale, nessuna cassa, nessuna cancelleria, nessun archivio e neppure un proprio sigillo” (Oechsli 1917: 93-4).⁶ Era, inoltre, una Confederazione che – fino al 1648 di fatto, e fino al 1803 de iure – rimaneva comunque parte del Sacro Romano Impero (Jorio 2012)⁷.

Nonostante ciò, e nonostante le diatribe e le guerre interne, quello che dal Settecento sulla scena internazionale veniva spesso chiamato il «Corpus helveticum» (Holenstein 2014) rimase intatto nella sua forma confederale fino alla sua invasione da parte delle truppe francesi nel 1798. Nel periodo di dominio napoleonico alle istituzioni elvetiche venne brevemente (1798-1803) dato un assetto unitario e centralizzato, mentre furono intrapresi diversi passi verso una maggiore eguaglianza sociale e territoriale (Holenstein 2014). È così che il Direttorio filofrancese abolì anche lo statuto di baliaggio, e che i rispettivi territori fino ad allora assoggettati, finito il periodo della Repubblica

6. *Sie besass keine Verfassung, keine regelmässige Vertretung und keine vollziehende Behörde, keinen Bundessitz, keine Kasse, keine Kanzlei, kein Archiv, ja nicht einmal ein eigenes Siegel.*

7. Il territorio, poi Cantone di Neuchâtel, rimase parte di un potere estero ancora più a lungo. Nonostante fosse diventato un regolare Cantone svizzero con la Costituzione federale del 1848, il re di Prussia rinunciò formalmente a questo suo territorio solo nel 1857 (Barrelet 2011).

elvetica, si costituirono in Cantoni e costituirono ad aggiungersi ai tredici Cantoni già esistenti:

- San Gallo (SG), Grigioni (GR), Argovia (AG), Turgovia (TG), Ticino (TI) e Vaud (VD) entreranno a far parte della Confederazione nel 1803;
- Vallese (VS), Neuchâtel (NE) e Ginevra (GE) nel 1815.

Furono questi 22 Cantoni a sottoscrivere la prima Costituzione federale (CF) del 1848, introdotta dal preambolo: «La Confederazione Svizzera, allo scopo di rassodare la lega dei Confederati, di mantenere ed accrescere l'Unità, la Forza e l'Onore della Nazione Svizzera, ha adottato la seguente Costituzione federale». Diverse strutture istituzionali introdotte nel 1848 rimarranno in seguito stabili fino ai giorni nostri (cfr. anche il capitolo di Adrian Vatter in questo volume).

Un ulteriore cambiamento della struttura politico-territoriale della Svizzera avvenne solo nel 1979, quando attraverso la sua secessione dal Canton Berna, il Canton Giura (JU) diventò il ventitreesimo Cantone svizzero (Linder 2010). Con la revisione totale della Costituzione federale nel 1999 fu infine abolito il termine “semi-Cantone”. Ma ai sei che in passato erano stati considerati tali, non sono stati tuttavia accordati gli stessi diritti politici riservati agli altri venti Cantoni⁸. Giungiamo dunque alla situazione odierna: la Svizzera si presenta come federazione di 26 Cantoni, “sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale” e che “esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione” (art. 3 della CF del 1999). Ma cosa significa questa formulazione in pratica?

La divisione verticale dei compiti

È paradossale che, mentre in Svizzera si parla spesso di “sovranità condivisa”, in senso stretto questo concetto è privo di senso. La sovra-

8. Si tratta di Nidvaldo e di Obvaldo (NW e OW, già da sempre separati), Appenzello Interno e Appenzello Esterno (AI e AR, separatasi durante la Riforma nel 1597), e Basilea Città e Basilea Campagna (BS e BL, separatasi nel 1833 dopo un conflitto fra la città e la zona rurale periferica; cfr. Mueller 2013). Questi Cantoni hanno un solo Consigliere agli Stati (tutti gli altri Cantoni ne hanno due) e, nelle votazioni federali in cui è necessaria una doppia maggioranza di popolo e Cantoni (ad esempio quando si vota su una modifica costituzionale), il loro voto cantonale conta solo a metà.

nità non può essere condivisa senza che essa perda il suo significato originale. Se il termine *sovranità* significa autodeterminazione e potere supremo nell'esercizio dell'autorità politica, cioè la capacità di definire, eseguire e rendere vincolanti regole per l'intera popolazione residente su un determinato territorio (come uno Stato-nazione), allora accanto all'unità sovrana *non* c'è spazio per nessun'altra istanza, né ad un livello superiore (per esempio per un'organizzazione come l'UE), né ad uno inferiore (per regioni, Cantoni, province o comuni). In Svizzera, però, è esattamente questo il caso: ci sono aree politiche regolate, finanziate e gestite in maniera quasi autonoma dai Cantoni, mentre in altre sfere è la Confederazione ad essere competente (Fleiner 2006). Risulta quindi che per la Svizzera il concetto di sovranità *stricto sensu* non esiste. Possiamo però prendere il concetto nel suo senso più ampio, usandolo per indicare quale livello di governo sia *principalmente* competente per quali ambiti e funzioni politiche. Seguendo questo criterio, si ottiene la tabella 1-1 che riporta chi fra Cantoni (inclusi i loro comuni) e Confederazione è responsabile della legislazione e dell'applicazione delle norme in 22 aree di politica pubblica.

Vorremmo portare l'attenzione sul fatto che fra le 22 aree di politica così classificate, sei sono quelle in cui le competenze sono allocate maggiormente al *livello regionale* (con un valore maggiore o uguale a cinque): l'istruzione primaria e quella secondaria, le lingue, la cultura, la polizia, l'istruzione terziaria e la sanità. L'area di politica più cantonalizzata, l'istruzione primaria e secondaria, sarà discussa da Anja Giudici nel presente volume. All'estremo opposto abbiamo sei ambiti politici di competenza maggiormente *nazionale* (quindi con valori minori o uguali a tre): la politica monetaria, i media e la comunicazione, la difesa, le relazioni estere, le finanze pubbliche ed i trasporti. Nelle altre dieci aree codificate le competenze risultano condivise in maniera più o meno *paritaria* fra il livello nazionale e quello regionale. Il fatto che ci siano pochi valori estremamente alti (uguali a sette) o bassi (uguali a uno) dimostra la natura essenzialmente equilibrata del federalismo svizzero (Mueller 2015b). Ciò trova conferma nel valore medio delle medie (3.8)⁹.

9. Il valore 3.8 è calcolato partendo dal presupposto che l'importanza delle aree politiche sia equiparata. Ciò non è certamente il caso. Le spese per l'assistenza sociale e l'istruzione pubblica, per esempio, insieme contano quasi la metà del budget totale di Confederazione, Cantoni e comuni (AFF 2016). Ma la presente comparazione è intesa a fornire una visione globale delle funzioni pubbliche.

Tabella 1-1.**La divisione verticale delle competenze politiche
in Svizzera nell'anno 2010**

Area	Legislazione	Applicazione	Media
Istruzione primaria-secondaria	6	7	6.5
Cultura	5	6	5.5
Lingue	5	6	5.5
Polizia	5	6	5.5
Istruzione terziaria	5	5	5.0
Sanità	4	6	5.0
Elezioni e votazioni	4	5	4.5
Rapporti di lavoro	3	6	4.5
Risorse naturali	3	6	4.5
Agricoltura	2	6	4.0
Protezione dell'ambiente	3	5	4.0
Diritto civile	2	6	4.0
Assistenza sociale	2	6	4.0
Cittadinanza e immigrazione	2	5	3.5
Economia	2	5	3.5
Diritto penale	2	5	3.5
Trasporti	2	4	3.0
Finanze pubbliche	2	3	2.5
Relazioni estere	2	2	2.0
Difesa	1	2	1.5
Media e comunicazione	1	1	1.0
Politica monetaria	1	1	1.0
Media	2.9	4.7	3.8

Nota: 1 = esclusivamente nazionale/federale, 2 = quasi esclusivamente nazionale; 3 = maggiormente nazionale; 4 = tanto nazionale quanto regionale; 5 = maggiormente regionale; 6 = quasi esclusivamente regionale; 7 = esclusivamente regionale/cantonale.

Fonte: Dardanelli & Mueller (2016).

Sempre osservando l'ultima riga della tabella, rileviamo anche come la centralizzazione sia molto più alta per la dimensione legislativa (2.9, cioè "maggiormente nazionale") che per quella amministrativa (4.7, cioè "maggiormente regionale"). È per questo motivo che il sistema politico svizzero contemporaneo è ritenuto una forma di *federalismo esecutivo* (Vatter 2016), in cui la Confederazione stabilisce le regole che i

Cantoni (e spesso anche i comuni) si trovano poi ad applicare tramite le loro amministrazioni. La prossima sezione della presente introduzione si ripropone di delineare questo principio in maniera più approfondita.

Equilibri e squilibri del federalismo svizzero

Per un lungo periodo storico, nella politica e nella letteratura, il federalismo è stato ritenuto una “soluzione di ripiego” nell’organizzazione di uno Stato, inteso da alcuni come sintomo di uno sviluppo statale “incompleto” (Watts 1994). Mentre alcuni Stati, come quello che mettiamo sotto la lente di ingrandimento in questo libro, intenzionalmente fecero loro questo principio già nell’Ottocento e nel primo Novecento, è dopo la Seconda Guerra Mondiale che cresce non solo la sua popolarità (Erk 2003; Riker 1964), ma anche il numero di Stati con assetti federali (Baldi 2007; Burgess 2013; Hooghe et al. 2010). Gli argomenti finora sostenuti a favore del federalismo sono diversi. Tra i più comuni troviamo il rispetto per le diversità geografiche, culturali e sociali, e la sua maggior efficienza, se paragonato a un sistema unitario (cfr. Erk & Swenden 2010; Mastromarino 2010; Mueller 2015a).

Il primo argomento implica che, in presenza di una cosiddetta “società federale”, cioè composta di gruppi territorialmente concentrati con diverse strutture socioeconomiche, è probabile e/o desiderabile una decentralizzazione territoriale del potere, cioè un assetto federale (Erk 2003: 52; Feeley & Rubin 2011; Livingston 1952). Per declinare questo argomento per il caso svizzero, nella tabella 1-2 abbiamo indicato la popolazione, la superficie, la densità, le lingue parlate, le religioni praticate e il PIL pro capite per ogni Cantone confederato allo stato attuale.

Notiamo subito la diversità che regna fra i Cantoni, non solo in fatto di grandezza, sia per quel che riguarda l’area territoriale sia per quel che concerne il numero di abitanti, ma anche riguardo agli aspetti socio-culturali. Inoltre, se riuniamo i Cantoni in gruppi, la composizione di questi gruppi varia a seconda dei criteri applicati. Né il gruppo dei Cantoni a maggioranza cattolica, né quello dei Cantoni a maggioranza protestante è congruente con i gruppi che si formano seguendo il criterio linguistico – il gruppo in cui la lingua più parlata è il tedesco; quello con i Cantoni a maggioranza francofona; il Ticino, dove si parla italiano; o i Grigioni, l’unico Cantone ufficialmente trilingue (tedesco, italiano e romancio). E mentre sono sette i Cantoni con un

PIL superiore alla media svizzera, essi si differenziano fra di loro sia nell'aspetto religioso sia in quello linguistico, oltre che in termini di grandezza e di geografia.

Tabella 1-2.

Indicatori geografici e socioculturali per i Cantoni svizzeri

Cantone	Popolazione (1'000)	Area (km ²)	Densità (ab./km ²)	% Lingue parlate				% Religioni			PIL (1'000 CHF)
				T.	F.	I.	R.	C.	P.	A.	
ZH	1'446	1'729	837	83	3	6	0.3	28	31	25	97
BE	1'009	5'959	169	85	10	3	0.1	16	54	17	76
LU	395	1'493	264	90	2	3	0.2	63	11	15	64
UR	36	1'076	33	93	1	2	0	80	6	9	51
SZ	153	908	168	90	2	3	0.4	63	12	14	58
OW	37	491	75	93	1	2	0	74	8	11	64
NW	42	276	152	93	2	3	0	69	12	13	68
GL	40	685	58	88	0	6	0	35	35	16	65
ZG	120	239	503	84	3	4	0.2	53	14	20	156
FR	303	1'671	182	29	69	2	0	62	13	15	58
SO	264	790	334	90	2	5	0.2	36	24	27	64
BS	191	37	5'154	79	5	6	0.2	19	17	45	166
BL	281	518	543	88	3	5	0.1	29	33	25	67
SH	79	298	266	88	2	4	0	23	37	22	86
AR	54	243	223	92	1	2	0	31	38	18	56
AI	16	172	92	93	2	0	0	76	11	6	59
SG	496	2'031	244	89	1	3	0.3	47	23	15	72
GR	196	7'105	28	75	2	13	15	43	34	15	70
AG	645	1'404	460	88	2	5	0.2	34	27	24	62
TG	264	992	266	90	1	4	0.3	33	35	18	60
TI	350	2'812	125	11	5	88	0.1	69	5	17	80
VD	761	3'212	237	6	84	5	0	31	26	28	68
VS	332	5'225	63	26	67	4	0	74	6	12	53
NE	177	802	221	5	88	6	0	24	22	40	83
GE	477	282	1691	5	81	7	0	35	9	37	103
JU	72	839	86	7	91	3	0	69	9	13	63
CH	8'238	41'285	197	64	23	8	0.5	38	26	22	78

Nota: I dati per la popolazione sono del 2014, quelli per le lingue, la religione e per il prodotto interno lordo (PIL) per abitante del 2013 e quelli per la superficie del 2004/09. T. = tedesco, F. = francese, I. = italiano, R. = romancio; C. = Cattolici, P. = Protestanti, A. = senza confessione.

Fonte: Statistica svizzera, "panoramiche regionale: Cantoni", accessibile su <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/regionen/kantone/daten.html> [1.10.2016].

La presenza di molteplici *cross-cutting cleavages* (Coser 1956; Linder 2010; Lipset 1963), ossia di fratture trasversali e non sovrapposte, sembra essere la ragione principale per cui la Svizzera non ha mai conosciuto divisioni durevoli lungo la frontiera linguistica (al contrario per esempio del Belgio; cfr. van Haute 2016) o economica (come accade in Italia, soprattutto dopo la creazione della Lega Nord; cfr. Biorcio 2016). Allo stesso modo, ciò impedisce che il federalismo svizzero assuma la forma di un “federalismo etnico”, spesso considerato come una lama a doppio taglio per la preservazione dell’unione pacifica di un paese (Baldi 2014; Erk 2003; Erk & Swenden 2010: 3). In altre parole: la frammentazione che divide la società svizzera in numerose regioni di diverso carattere ne garantisce l’equilibrio istituzionale. Ci soffermeremo sulla componente culturale della federazione elvetica nel capitolo di Nenad Stojanović.

Il secondo argomento spesso portato a favore del federalismo è di ordine economico. È, in particolare, la letteratura sul federalismo fiscale a postulare che le entità locali sono generalmente da preferire a quelle centrali nell’erogazione di servizi pubblici: conoscono meglio le esigenze dei cittadini e, allo stesso tempo, la competizione fra le stesse spinge a migliorare la relazione costi-ricavi (Kirchgässner 2007; cfr. anche Fossati & Levaggi 2001). Seguendo questo ragionamento, la regola d’oro sarebbe quella di devolvere le competenze decisionali all’entità politica “più locale possibile” (cfr. anche Hooghe & Marks 2013).

Approcci più complessi tengono invece conto non solo dell’efficacia e dell’efficienza economica, ma anche di meccanismi relazionali e della legittimità politica, risultanti dalla spartizione di determinati tipi di competenze sui vari livelli di governo. Si è quindi rilevato come, in una situazione ideale, non basterebbe semplicemente attribuire competenze alle entità locali, ma dovrebbero finalmente coincidere tre cerchie di persone: la cerchia di “chi decide” (elettrici ed elettori), quella di “chi paga” (contribuenti) e quella di “chi riceve” (abitanti/utenti). Questa situazione ideale, chiamata di *equivalenza fiscale* (Olson 1969), evita in particolare due situazioni problematiche.

La prima è quella in cui un’entità politica detiene più diritti che doveri; “chi decide” e “chi riceve” non corrispondono a “chi paga”. Questo è per esempio il caso quando un’entità locale ha il potere decisionale per l’allocazione di determinati fondi, senza doversi oc-

cupare di generarne le entrate. Questa situazione permette di esternalizzare i costi dei suoi servizi verso altre entità locali oppure verso lo Stato centrale, e che favorisce quindi decisioni poco responsabili.

Una seconda situazione è quella che chiamiamo “altruismo forzato”, cioè quella in cui “chi riceve” non corrisponde a “chi paga” e a “chi decide”. Questo è il caso in particolare delle zone periferiche, che approfittano di servizi (per esempio nel campo della cultura, dei trasporti pubblici e dell’istruzione) concepiti e pagati dai residenti della città, cioè da un’altra giurisdizione economica e politica. Il capitolo di Daniel Kübler discute altri casi simili a livello locale e propone alcune soluzioni al problema.

Nella realtà, entrambe, come anche altre situazioni “non-ideali”, sono frequenti; di fatto, la situazione ideale del “chi paga, decide e ne approfitta, e chi decide e ne approfitta, paga”, l’unica a soddisfare la doppia necessità di autonomia e responsabilità, sembra praticamente impossibile da implementare, sia per l’evoluzione continua della struttura sociale e politica del sistema, sia a causa della mobilità della popolazione (Watts 1998: 124-5). La tabella 1-3 elenca tutte le “aberrazioni” teoricamente possibili rispetto alla situazione ideale così definita.

Tabella 1-3.
Equivalenza fiscale e aberrazioni teoricamente possibili

Giurisdizione economica ("chi paga")	Giurisdizione politica ("chi decide")	Utenza ("chi riceve")	Risultato/situazione
→	→	→	Equivalenza fiscale
→	→	X	Altruismo (forzato)
→	X	→	Agenzia dipendente (<i>unfunded mandate</i>)
X	→	→	Irresponsabilità fiscale
→	X	X	Effetti di “ <i>spillover</i> ” (solo costi)
X	X	→	“ <i>Freeriding</i> ” (solo benefici)
X	→	X	Politica simbolica (solo decisioni)

Nota: “→” = presente, “X” assente

Insieme all'“altruismo forzato”, lo squilibrio più importante per il caso svizzero è quello che negli Stati Uniti viene definito *unfunded mandate*. È la tendenza a nazionalizzare competenze politico-decisionali per far sì che favoriscano tutta la popolazione sul territorio, lasciando però ai Cantoni sia il dovere di eseguire la politica federale sia quello di trovare i mezzi per metterla in pratica. L'alternativa alla centralizzazione, cioè la cooperazione intercantonale, crea altrettanti problemi, in quanto trasferisce competenze decisionali a organi intergovernativi, meno flessibili e più difficilmente influenzabili da Parlamenti e popolo (cfr. anche i capitoli di Daniel Bochsler e di Anja Giudici). Questi trasferimenti di competenze sembrano però sempre più necessari in un contesto in cui i Cantoni si rivelano spesso troppo piccoli per affrontare i problemi che oggi si pongono alla politica pubblica. Allo stesso tempo, le nuove forme di collaborazione orizzontale e verticale rendono le strutture di governo troppo grandi e complesse per consentire ai cittadini di intrattenere un rapporto di prossimità con politica e amministrazione (Pfisterer 2010). Rischiano allora di annullare proprio quel vantaggio che la via federale era intesa a conservare.

Se teniamo conto anche di altre istituzioni proprie del sistema politico svizzero e della loro situazione concreta, l'equivalenza fiscale (e la stabilità del sistema federale svizzero) si trova quindi ad affrontare almeno tre sfide principali: 1) l'integrazione della dimensione locale nei rapporti fra il livello cantonale e quello federale: oggi le *città* sono misconosciute nella politica federale, nonostante giochino un ruolo fondamentale nello sviluppo economico e politico del Paese (cfr. il capitolo di Daniel Kübler); 2) il crescente *squilibrio finanziario* fra Cantoni “ricchi” e Cantoni “poveri” (cfr. il capitolo di Fabio Cappelletti); 3) la graduale centralizzazione di competenze decisionali e la *nazionalizzazione* dei partiti politici e della competizione elettorale (cfr. i capitoli di Daniel Bochsler e di Anja Giudici).

Queste sfide attualmente mettono in gioco non solo la cultura politica del compromesso, che fu alla base della creazione della Svizzera moderna nel 1848, ma anche la legittimità politica del sistema di governo e delle sue decisioni. Per comprendere il federalismo svizzero bisogna quindi non solo prestare attenzione alla sua stabilità, ma anche porre l'accento sugli attori politici e sui processi di cambiamento emersi negli ultimi decenni, come faremo in questo volume.

Conclusione e struttura del libro

Il federalismo svizzero è un fenomeno tanto ammirato quanto mal compreso. In primo luogo, ha spesso suscitato stupore il fatto che la Svizzera abbia conosciuto successo economico e pace sociale, nonostante il Paese sia così piccolo e nel contempo così frammentato dal punto di vista linguistico, religioso e geografico. Questo fatto è spesso attribuito al suo sistema federale, che però negli ultimi decenni non sembra aver impedito l'allargarsi del fossato tra i Cantoni ricchi e quelli più poveri.

In secondo luogo, il federalismo svizzero risulta di difficile comprensione perché descrive non solo la relazione istituzionale fra il livello di governo nazionale (la Confederazione) e quello regionale (i 26 Cantoni), ma anche le relazioni interne ai Cantoni. Infatti, in Svizzera anche gli enti locali, comunali o cittadini, godono di ampi margini di sovranità in ambiti come la cultura, lo sport, l'istruzione primaria o i trasporti pubblici, gestiti con forme autonome di finanziamento amministrate a livello locale. Il capitolo di Daniel Kübler analizza il tema, mostrando che occorrerebbe trovare delle soluzioni istituzionali per meglio integrare il livello locale nei processi di decisione nazionali.

In terzo luogo, occorre contestualizzare il federalismo svizzero nella cultura politica del Paese, prevalentemente orientata al compromesso e alla convergenza. Qui non conta solo raggiungere la maggioranza (50%+1), ma importa anche la difesa delle minoranze linguistiche (e religiose) territorialmente concentrate, come per esempio il Canton Ticino (italofono) oppure la regione del Giura (francofona) all'interno del Canton Berna (germanofono). Di conseguenza, per poter comprendere il federalismo svizzero si rivela necessaria la descrizione sistematica delle sue strutture politico-territoriali, come quella proposta da Adrian Vatter nel capitolo seguente, e delle garanzie accordate alle minoranze linguistiche, fornitaci da Nenad Stojanović. Daniel Bochsler discute invece la cooperazione orizzontale e la crescente nazionalizzazione della competizione elettorale e della politica svizzera, mentre Anja Giudici presenta un'analisi approfondita del cosiddetto "federalismo scolastico" elvetico, essendo l'istruzione uno degli elementi cardine della politica cantonale. Una riflessione globale sui contributi e sulla loro collocazione nel panorama politico e scientifico più generale viene proposta in conclusione da Paolo Dardanelli.

Bibliografia

- AFF [Amministrazione federale delle finanze], 2016, “Statistica finanziaria”, online: <https://www.efv.admin.ch/efv/it/home/themen/finanzstatistik/uebersicht.html>.
- Baldi, B., 2007, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Bari/Roma, Laterza.
- Baldi, B., 2014, “Federalismo e secessionismi”, *Istituzioni del federalismo*, 18, 4, 963-983.
- Barrelet, J.-M., 2011, *La création d'une république: De la révolution de 1848 à nos jours*, Histoire du canton de Neuchâtel, vol. 3, Neuchâtel, Editions Alphil-Presses universitaires suisses.
- Bassani, L. M., 2015, “Stati e Costituzione: il federalismo autentico di John C. Calhoun”, *Eunomia: Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali*, IV, 1, 291-318.
- Biorcio, R., 2016, “The Northern League”, in Mazzoleni, O., Mueller, S. (eds.), *Regionalist Parties in Western Europe: Dimensions of Success*, London/New York, Palgrave, 135-151.
- Bulpitt, J., 1983, *Territory and Power in the United Kingdom: An Interpretation*, Manchester, Manchester University Press.
- Burgess, M., 2006, *Comparative Federalism: Theory and Practice*, London/New York, Routledge.
- Burgess, M., 2013, *In Search of the Federal Spirit. New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Burghatz, S., 2014, “Vom offenen Bündnissystem zur selbstbewussten Eidgenossenschaft”, in Kreis, G. (hrsg.), *Die Geschichte der Schweiz*, Basel, Schwabe, 136-183.
- CF [Costituzione federale], 1848, in *Nuova raccolta generale delle leggi, dei decreti e delle convenzioni dal 1803 a tutto il 1864 in vigore nel Cantone Ticino e dei più importanti atti del diritto pubblico federale*, Lugano, Tipografia e litografia cantonale, 771-787.
- CF [Costituzione federale], 1999, *Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999*, stato 1. gennaio 2016, online: <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19995395/index.html>.
- Coser, L. A., 1956, *The Functions of Social Conflict*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Dardanelli, P., Mueller, S., 2016, “Dynamic De-centralization in Switzerland”, Contributo presentato al Congresso Mondiale dell'Associazione Internazionale di Scienza Politica, Poznań, Polonia, 23-28 luglio.

- Elazar, D. J., 1995, *Idee e forme del federalismo*, Milano, Edizioni di Comunità.
- Erk, J., 2003, "Swiss Federalism and Congruence", *Nationalism and Ethnic Politics*, 9, 2, 50-74.
- Erk, J., Swenden, W., 2010, "The New Wave of Federalism Studies", in Erk, J., Swenden, W. (eds.), *New Directions in Federalism Studies*, London, Routledge, 1-15.
- Feeley, M. M., Rubin, E., 2011, *Federalism. Political Identity and Tragic Compromise*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Fleiner, T., 2006, "Swiss Confederation", in Majeed, A., Watts, R. L., Brown, D. M. (eds.), *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, Montreal/Kingston, McGill-Queens's University Press, 265-294.
- Fleiner, T., Hertig, M., 2010, "Swiss Confederation", in Moreno, L., Colino, C. (eds.), *Diversity and Unity in Federal Countries*, Montreal/Kingston, McGill-Queens's University Press, 320-348.
- Fossati, A., Rosella, L. (a cura di), 2001, *Dal decentramento alla devolution*, Milano, Franco Angeli.
- Head, R., 2014, "Unerwartete Veränderungen und die Herausbildung einer nationalen Identität: Das 16. Jahrhundert". in Kreis, G. (hrsg.), *Die Geschichte der Schweiz*, Basel, Schwabe, 192-245.
- Holenstein, A., 2014, "Beschleunigung und Stillstand. Spätes Ancien Régime und Helvetik (1712-1802/03)", in Kreis, G. (hrsg.), *Die Geschichte der Schweiz*, Basel, Schwabe, 310-361.
- Hooghe, L., Marks, G. N., 2013, "Beyond Federalism: Estimating and Explaining the Territorial Structure of Government", *Publius: The Journal of Federalism*, 43, 2, 179-204.
- Hooghe, L., Marks, G. N., Schakel, A. H., 2010, *The Rise of Regional Authority. A Comparative Study of 42 Democracies*, London/New York, Routledge.
- Jorio, M., 2012, "Sacro Romano Impero". *Dizionario storico della Svizzera*, online: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/i/I6626.php>.
- King, P., 1982, *Federalism and Federation*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press.
- Kirchgässner, G., 2007, "Swiss Confederation", in Shah, A. (ed.), *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, Montreal/Kingston: McGill-Queens's University Press, 317-341.
- Linder, W., 2010, *Swiss Democracy: Possible solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Lipset, S. M., 1963, *Political Man: The Social Bases of Politics*, Garden City, NY, Doubleday.

- Livingston, W. S., 1952, "A Note on the Nature of Federalism", *Political Science Quarterly*, 67, 1, 81-95.
- Longobardi, E. (a cura di), 2016, *Regionalismo e regioni in Italia 1861-2011*, Roma, Gangemi Editore.
- Mastromarino, A., 2010, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano, Giuffr  Editore.
- Mazzoleni, O., Mueller, S. (a cura di), 2016, *Regionalist Parties in Western Europe: Dimensions of Success*, London/New York, Palgrave.
- Mueller, S., 2013, "Conflicting Cantonalisms: Disputed Sub-national Territorial Identities in Switzerland", *L'Europe en Formation*, 369, 86-102.
- Mueller, S., 2015a, *Theorising Decentralisation. Comparative Evidence from Sub-National Switzerland*, Colchester, ECPR Press.
- Mueller, S., 2015b, "Switzerland: Federalism as an Ideology of Balance", in Gagnon, A.-G., Keil, S., Mueller, S. (eds.), *Understanding Federalism and Federation*, 105-124.
- Oechsli, W., 1916, "Die Benennung der alten Eidgenossenschaft und ihrer Glieder, Erster Teil", *Jahrbuch f r schweizerische Geschichte*, 41, 51-230.
- Olson, M., 1969, "The principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", *The American Economic Review*, 59, 2, 479-487.
- Pfisterer, T., 2010, "The Latest Developments in Intergovernmental Relations in Switzerland", Chattopadhyay, R., Nerenberg, K. (eds.), *Dialogues on Intergovernmental Relations in Federal Systems*, Montreal/Kingston: McGill-Queens's University Press, 48-51.
- Riker, W., 1964, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown.
- Riker, W., 1975, "Federalism", in Greenstein, F., Polsby, N. W. (eds.), *Handbook of Political Science: Vol. 5*, Reading, Addison-Wesley, 93-172.
- Schweizer, R., Zelger, U., 2006, "Federalismo". *Dizionario storico della Svizzera*, online: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/i/I46249.php>.
- Simmler, J. [Iosia Simlero Tigurino], 1577, *De Republica Helvetiorum: Libri duo*, Zurigo: s.e.
- Stepan, A., 1998, "Democrazia e federalismo. Un'analisi comparata", *Rivista italiana di scienza politica*, 28, 1, 5-54.
- Stepan, A., 1999, "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model", *Journal of Democracy*, 10, 4, 19-34.
- Th rer, D., MacLaren, M., 2009, "Swiss Confederation", Michelmann, H. (ed.), *Foreign Relations in Federal Countries*, Montreal/Kingston: McGill-Queens's University Press, 270-294.

- Van Haute, E., 2016, "Regionalist Parties in Belgium (N-VA, FDF): A Renewed Success?", in Mazzoleni, O., Mueller, S. (eds.), *Regionalist Parties in Western Europe: Dimensions of Success*, London/New York, Palgrave, 86-106.
- Vatter, A., 2016, *Das politische System der Schweiz*, Baden-Baden, Nomos.
- Watts, R., 1994, "Contemporary Views on Federalism", in de Villiers, B. (ed.), *Evaluating Federal Systems*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1-29.
- Watts, R., 1998, "Federalism, Federal Political Systems, and Federations", *Annual Review of Political Science*, 1, 117-137.
- Würgler, A., 2012, "Confederazione", *Dizionario storico della Svizzera*, online: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/i/I26413.php>.