



18 agosto 2022

Rapporto di monitoraggio del federalismo 2017-2021

Sintesi politica

Indice

1.	La forza innovatrice del federalismo nella politica quotidiana.....	3
2.	Collaborazione tra i Cantoni	3
3.	Collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni	4
4.	Partecipazione dei Cantoni al processo decisionale della Confederazione.....	5
5.	Attuazione del diritto federale da parte dei Cantoni	6
6.	Trasferimento di competenze e oneri.....	7
7.	I temi principali nell'ottica del federalismo	8
7.1	Digitalizzazione	8
7.2	Cambiamento climatico, politica ambientale ed energetica	9
7.3	Politica sanitaria	9
7.4	COVID-19: primi insegnamenti sul federalismo in tempo di crisi	10
8.	Campi d'azione e misure	10
8.1	Misure adottate.....	10
8.2	Misure future	13

Introduzione

Il federalismo è uno dei pilastri della Costituzione federale svizzera, accanto allo Stato di diritto, alla democrazia diretta e allo Stato sociale. Preserva la pluralità nell'unità (come richiesto dalla Costituzione), garantisce la stabilità e consolida la capacità del Paese di resistere alle crisi.

Sviluppare e rafforzare il federalismo è una delle principali missioni della *Fondazione ch per la collaborazione federale (Fondazione ch)* che elabora periodicamente un rapporto di monitoraggio nel quale evidenzia in che direzione evolve il federalismo svizzero e propone misure per rafforzarlo. Il rapporto permette inoltre di identificare in tempo utile i problemi e di adottare, se del caso, misure adeguate.

Le conferenze dei direttori, le conferenze dei governi regionali e i Cantoni sono stati invitati a partecipare a un'inchiesta sull'evoluzione del federalismo e sul rispetto dei principi che ne stanno alla base. Nel rapporto di monitoraggio confluisce anche il contributo dell'Istituto del federalismo (IFF) dell'Università di Friburgo che apporta un punto di vista scientifico. Le valutazioni dei Cantoni si basano su un'inchiesta condotta alla fine del 2020, mentre l'evoluzione e le valutazioni successive sono state considerate solo puntualmente. È il caso in particolare delle esperienze maturate durante la crisi sanitaria legata alla pandemia di COVID-19, oggetto di un rapporto separato (cfr. cap. 7.4). La loro valutazione alimenterà il dibattito sul federalismo ancora per qualche tempo e sarà esposta in ulteriori rapporti.

La valutazione si è basata su criteri quali i diritti di partecipazione dei Cantoni sanciti dalla Costituzione federale e i principi di diritto pubblico che governano i rapporti tra la Confederazione e i Cantoni, tra cui, tra l'altro, il rispetto delle competenze costituzionali (art. 42 Cost.), la partecipazione dei Cantoni al processo decisionale della Confederazione (artt. 45 e 55 Cost.), il rispetto della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni secondo il principio di sussidiarietà (artt. 5a e 43a cpv. 1 Cost.), l'equivalenza fiscale (art. 43a cpv. 2-3 Cost.), il rispetto dell'autonomia dei Cantoni (art. 47 Cost.), il margine di manovra dei Cantoni e la considerazione delle loro particolarità nell'attuazione del diritto federale (art. 46 Cost.) e degli accordi di programma (art. 46 cpv. 2 Cost.) come pure la considerazione dei pareri cantonali nel processo legislativo dell'Amministrazione e del Parlamento federali.

I rapporti di monitoraggio 2011-2013 e 2014-2016 hanno permesso per la prima volta di valutare in modo relativamente completo l'evoluzione del federalismo nell'arco di diversi anni includendo attori e punti di vista diversi. La prima parte del rapporto (cap. 1-6) esamina i principi del federalismo e il coordinamento dei vari livelli istituzionali (comuni/Cantoni e Confederazione) nella politica quotidiana. La seconda parte (cap. 7) affronta alcuni temi politici di attualità che hanno avuto rilevanza nel periodo considerato. Come di consueto, nelle conclusioni il rapporto cerca di identificare le tendenze, i campi d'azione e le misure da adottare per promuovere e rafforzare il federalismo sulla base delle conoscenze acquisite (cap. 8).

Il periodo 2017-2021 analizza le stesse priorità, sfide e tendenze identificate per il periodo 2014-2016 e verte su ambiti politici «classici» del federalismo per i quali non è possibile trovare soluzioni in un orizzonte temporale breve ma che richiedono un approccio e un'azione politica di lungo periodo. Fatte queste premesse, nel periodo in esame si sono registrati sviluppi positivi in singoli ambiti o per alcune sfide importanti. Questo dimostra che una gestione attiva di singole tematiche permette di ottenere risultati a lungo termine.

1. La forza innovatrice del federalismo nella politica quotidiana

Il federalismo continua a svolgere un importante ruolo di laboratorio nei settori in cui i Cantoni hanno competenze esclusive o sostanziali in virtù della Costituzione federale. Il vantaggio di questa *funzione di laboratorio* è la possibilità di testare soluzioni proposte dai Cantoni e di valutare le loro probabilità di successo e le modalità di attuazione pratica nonché l'eventualità di adeguarle alle diverse condizioni quadro e di svilupparle.

Secondo alcuni Cantoni, i *vantaggi della funzione di laboratorio* sono stati particolarmente evidenti durante il periodo eccezionale contraddistinto dalla pandemia di COVID-19 (p. es. sostegno statale agli affitti commerciali). Questa funzione ha anche avuto un impatto *positivo* negli ambiti «classici» ritenuti importanti dai Cantoni come *le leggi cantonali sull'energia e la protezione delle acque, la legislazione sulle strade e sulle piste ciclabili, gli affari sociali* (ricorso a investigatori sociali, anticipo dei contributi di mantenimento, cure ospedaliere e cure di lunga durata, leggi sull'assistenza agli anziani e sulle cure infermieristiche, leggi sulla medicina scolastica, salario minimo cantonale), *le finanze e la fiscalità*, come pure *la protezione dei dati e la digitalizzazione*.

I Cantoni rilevano l'ingerenza del legislatore federale e valutano *negativamente* la tendenza crescente da parte della *più alta autorità giudiziaria svizzera* di influenzare sempre più l'interazione armoniosa tra federalismo e l'elaborazione autonoma del diritto da parte dei Cantoni. Segnalano tendenze alla centralizzazione particolarmente forti – e quindi suscettibili di *ostacolare l'innovazione* – nei settori della *fiscalità, del diritto pianificatorio e ambientale, della sanità* (pianificazione e finanziamento) e della *protezione dei dati* e citano l'esempio dell'attuazione del progetto RFFA (riforma fiscale e finanziamento dell'AVS) o della limitazione del loro margine di manovra per effetto dell'armonizzazione del diritto fiscale. Secondo diversi Cantoni, in questi ambiti la funzione di laboratorio del federalismo si riduce inesorabilmente. Constatano inoltre che nel periodo in esame determinate direttive federali in materia di *sicurezza delle informazioni* o relative a *processi digitali* trasversali *messi a punto dall'amministrazione* (p. es. eTrasloco, eVoting) hanno ostacolato l'innovazione.

I Cantoni ritengono comunque che, nel complesso, il *federalismo inteso come laboratorio* di soluzioni autonome continua a *funzionare bene*. La maggior parte dichiara di disporre di un margine di manovra sufficiente per lanciare progetti innovativi. Pertanto, nel periodo in esame la funzione di sperimentazione di soluzioni cantonali ha potuto esprimere ancora una volta i propri punti di forza, sebbene il potenziale non sia completamente sfruttato. In futuro, si tratterà di consolidare le buone pratiche negli scambi tra Cantoni, mentre per i decisori si tratterà di far capire meglio alla popolazione l'importanza e i vantaggi del federalismo in Svizzera.

2. Collaborazione tra i Cantoni

Le *convenzioni e gli accordi intercantionali* contribuiscono in modo significativo a consolidare l'autonomia dei Cantoni nei loro ambiti di competenza «storici». Va rilevata in particolare la possibilità di incaricare organi intercantionali di legiferare per attuare le convenzioni intercantionali come pure la possibilità di creare organizzazioni e istituzioni comuni. La cooperazione consente di mantenere o rafforzare la capacità d'azione dei Cantoni per risolvere i problemi, di aumentare l'efficacia e l'efficienza nell'adempimento dei compiti e quindi, in ultima analisi, di evitare ulteriori trasferimenti di potere al livello federale. Allo stesso tempo, la cooperazione regionale rafforza anche la capacità di innovazione della politica cantonale. Si sottolinea però anche che, in singoli casi, le convenzioni e gli accordi intercantionali – proprio come le direttive statali – possono portare a soluzioni centralizzate che tengono meno conto delle specificità regionali e limitano l'autonomia dei Cantoni. Occorre quindi trovare nel caso singolo un equilibrio tra i vantaggi del federalismo e i costi sostenuti.

Anche nel periodo in esame vi sono stati diversi esempi di trattati intercantionali che rientravano (o no) nel campo di applicazione degli articoli 48 seg. Cost. Il *vantaggio di* questo tipo di collaborazione è una maggiore adesione, poiché tiene meglio in considerazione le particolarità regionali rispetto a quanto permettano le regolamentazioni centralizzate.

Inversamente, tra gli *aspetti negativi* i Cantoni menzionano il fatto che i processi finalizzati alla conclusione di convenzioni o trattati intercantionali richiedono generalmente più tempo (p. es. complessità burocratica del processo di pianificazione della medicina altamente specializzata, convenzione intercantionale sul finanziamento della formazione medica post-laurea o pianificazione intercantionale delle discariche). Un ulteriore aspetto negativo è l'attuazione in parte lacunosa dovuta principalmente all'assenza di una remunerazione o di una ripartizione sistematica dei costi totali (p. es. nella medicina di punta e nelle cliniche specializzate). Sarebbe possibile rimediare riducendo il dispendio amministrativo (meno obblighi, meno rapporti dettagliati e meno documentazione), definendo con maggiore chiarezza le competenze e le procedure e rafforzando il carattere vincolante delle convenzioni e dei trattati. I Cantoni ritengono piuttosto difficile applicare questo strumento in situazioni di crisi (p. es. pandemia di COVID-19). C'è quindi ancora spazio per intensificare la cooperazione in alcuni ambiti (p. es. digitalizzazione e polizia).

In generale, i Cantoni ritengono che la collaborazione intercantionale sia *bene o molto ben* consolidata.

3. Collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni

In uno Stato federale la collaborazione verticale – nello specifico tra la Confederazione e i Cantoni – svolge un ruolo importante. Questo vale sia per l'esecuzione dei compiti federali da parte dei Cantoni, sia per il coordinamento degli ambiti di interesse comune e la partecipazione all'elaborazione della politica federale.

Secondo i Cantoni, la *densità della normativa federale* relativa all'esecuzione del diritto (federale), *l'eccesso di controllo della Confederazione sulla sovranità cantonale attraverso gli aiuti finanziari* («chi paga, comanda») e *interfacce chiare o chiare delimitazioni di competenze* negli accordi programmatici sono parametri importanti della collaborazione.

Alcune voci critiche evocano un *aumento generale dell'eccesso di regolamentazione*, amplificato non da ultimo dagli impegni internazionali assunti dalla Svizzera (p. es. diritto dell'UE). A suscitare maggiormente critiche nel periodo in esame sono stati i settori della sanità e degli affari sociali come pure l'edilizia, l'ambiente e l'energia.

Tra gli esempi di cooperazione che presenta *aspetti positivi*, i Cantoni hanno menzionato la legislazione sulle armi e sulla protezione dei dati, la tutela dei consumatori (legge sui prodotti chimici), l'esecuzione delle pene (tendenza all'armonizzazione e alla professionalizzazione) come pure la sanità e gli affari sociali (revisione dell'AI). Le valutazioni piuttosto *negative* concernono la ripartizione dei compiti/NPC (sovraposizioni e incentivi negativi dovuti a una delimitazione poco chiara dei compiti), l'assicurazione malattie (completamento dei principi per la determinazione delle tariffe considerato come un'ingerenza sproporzionata della Confederazione nelle competenze cantonali di pianificazione e approvazione delle tariffe), il diritto in materia di stranieri (legislazione federale troppo rigida per i permessi di soggiorno a fronte del bisogno di manodopera dell'economia e delle imprese cantonali), l'edilizia, l'ambiente e l'energia (prescrizioni federali restrittive per le costruzioni al di fuori delle zone edificabili), le finanze e la fiscalità (legge sull'armonizzazione fiscale vista come legge quadro con una densità normativa eccessiva e un margine di manovra troppo limitato).

Nel periodo di riferimento gli *accordi programmatici* non hanno posto problemi particolari. In generale, la ripartizione dei compiti e delle competenze tra i Cantoni e la Confederazione è disciplinata in modo

chiaro. Viene individuato un certo potenziale di ottimizzazione per quanto riguarda la flessibilità della durata dei programmi e l'allocazione dei mezzi per l'adempimento dei compiti definiti. Per i Cantoni più piccoli è sempre più arduo soddisfare le esigenze amministrative imposte dalla Confederazione in relazione agli accordi programmatici (rapporto costi/benefici). Le difficoltà più importanti sono segnalate soprattutto in relazione ai programmi d'agglomerato.

I Cantoni ritengono che *nel complesso* la collaborazione con la Confederazione sia *buona*, in particolare per quanto riguarda gli accordi programmatici. Questa *valutazione sostanzialmente positiva* corrisponde alle esperienze maturate in seno alle *conferenze*.

4. Partecipazione dei Cantoni al processo decisionale della Confederazione

La partecipazione dei Cantoni al processo decisionale della Confederazione è uno degli elementi fondamentali dello Stato federale svizzero e include diversi diritti conferiti ai Cantoni, indissociabili dal funzionamento dello Stato (federalismo partecipativo). La Costituzione federale rafforza l'importanza del federalismo partecipativo e conferisce ai Cantoni il diritto di essere informati e consultati. Questo vale anche per gli affari esteri, settore in cui la Costituzione federale sancisce esplicitamente il diritto di partecipazione, informazione e consultazione dei Cantoni.

I pareri formulati dai Cantoni nell'ambito delle consultazioni federali non hanno alcun effetto giuridico vincolante ma vanno considerate per tener fede a un imperativo «politico». Ci si può quindi aspettare che la Confederazione consideri i pareri sostanziali dei Cantoni e che, qualora non lo faccia, fornisca sufficienti giustificazioni a supporto della sua decisione.

La *maggior parte dei Cantoni* giudica la propria partecipazione al processo decisionale della Confederazione durante il periodo di riferimento *buona o nota un miglioramento* rispetto al periodo precedente. Questa valutazione vale in linea di principio anche per quanto riguarda il rispetto dei termini per la consultazione. Ad eccezione della situazione particolare durante la crisi legata alla pandemia di COVID 19, non si osservano variazioni per quanto riguarda gli aspetti criticati (informazione, rispetto delle scadenze). Dato che le valutazioni dei Cantoni si basano su un sondaggio realizzato a fine 2020, le esperienze legate alla crisi da COVID-19 sono state incluse nel rapporto solo per singoli punti, ma saranno parte integrante dei prossimi rapporti di monitoraggio.

Conformemente alle proposte formulate nel rapporto di monitoraggio 2014-2016, in alcuni casi i Cantoni hanno *chiesto attivamente* alla Confederazione, da soli o con il sostegno delle conferenze, un *coinvolgimento precoce nel processo o un approccio più coordinato*. Per esempio, durante la *pandemia* (ordinanza per attenuare l'impatto economico della lotta contro il coronavirus; ordinanza COVID-19 custodia di bambini complementare alla famiglia; misure urgenti nel settore dello sport) e nei settori *dell'edilizia, della pianificazione, dell'energia, dei trasporti e dell'ambiente* (FABI/PROSSIF, legge sulla protezione delle acque, revisione dell'ordinanza sui rifiuti 2015 OTR/OPSR, concezione energia eolica), *dell'economia, delle finanze e della fiscalità* (modernizzazione del registro di commercio, legislazione fiscale, protezione contro le RNI, canone per i diritti d'acqua, modifica del sistema NPC/RFFA, elenco dei mezzi e degli apparecchi). La *valutazione sostanzialmente buona della qualità della partecipazione* formulata dai Cantoni è per lo più confermata dalla maggioranza delle *conferenze*. Va tuttavia sottolineato che, in virtù del diritto costituzionale, la Confederazione è tenuta a consultare sistematicamente i governi cantonali, ossia anche *in situazioni eccezionali*, e non può limitarsi a consultare le varie conferenze dei direttori.

Questa tendenza positiva è confermata anche nel caso della *partecipazione alla politica estera*, in particolare per la partecipazione a livello politico, che nel complesso è stata *valutata soddisfacente sul piano formale* (eccezion fatta per la fase finale dei negoziati sull'Accordo istituzionale [importanti

chiarimenti con l'UE prima dell'interruzione dei negoziati decisa dal Consiglio federale senza coinvolgere né informare i Cantoni]). Tuttavia, si pone la questione di come trasmettere meglio le richieste formulate dai Cantoni dal livello politico a quello tecnico o amministrativo della Confederazione. Pertanto, nel periodo in esame il bilancio della partecipazione dei Cantoni alla politica estera presenta un *quadro in chiaroscuro*.

5. Attuazione del diritto federale da parte dei Cantoni

La Costituzione federale sancisce l'obbligo per i Cantoni di attuare il diritto federale (federalismo esecutivo, autonomia a livello attuativo, presunzione di competenza in favore dei Cantoni). Il legislatore federale si impegna a rispettare la loro autonomia anche in sede di attuazione del diritto federale e a dar prova di moderazione quando emana disposizioni organizzative e procedurali in un ambito disciplinato dal diritto federale. Questo vale pure per gli accordi programmatici. Nel periodo in esame il legislatore federale non ha esitato a inserire nella legislazione esigenze concrete per i Cantoni, responsabili dell'esecuzione del diritto (p. es. legge federale sulle procedure elettroniche in ambito fiscale, controlli automatizzati della vignetta elettronica). Inoltre, gli uffici federali hanno emanato direttamente istruzioni (e avviato consultazioni) e la Confederazione ha tentato di affrontare nuove sfide attraverso progetti fondati su convenzioni senza base legale. Ciò solleva interrogativi di legittimità democratica (p. es. nel caso della formazione professionale, in particolare il pretirocinio di integrazione).

Nel 2012 il Consiglio federale e la CdC hanno adottato un rapporto sul miglioramento dell'attuazione del diritto federale da parte dei Cantoni (Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone: Bericht und Anträge der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone zuhanden des Föderalistischen Dialogs vom 16. März 2012) che prevedeva 14 misure. I lavori sono stati in gran parte completati alla fine del precedente periodo di riferimento con la revisione del diritto sulla procedura di consultazione nel 2016 (art. 15a OLOGA) e con l'introduzione delle relative misure di attuazione. Da allora, il gruppo di lavoro della CdC «Attuazione del diritto federale» esamina periodicamente l'applicazione pratica delle nuove misure sulla base di sondaggi condotti presso i Cantoni e le conferenze intercantionali nell'ambito del monitoraggio del federalismo. Nel complesso, gli sforzi congiunti di Confederazione e Cantoni hanno contribuito a garantire maggiore considerazione per le questioni relative all'attuazione e all'esecuzione nell'elaborazione del diritto federale (cfr. rapporto del 23 settembre 2021: Berücksichtigung der Fragen von Vollzug und Umsetzung bei der Ausarbeitung von Bundesrecht: Zwischenbilanz, Anhang 8). Occorre inoltre tener conto delle conclusioni e delle raccomandazioni formulate nel rapporto finale della CdC sulla gestione della crisi sanitaria legata al COVID-19 (Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie; Schlussfolgerungen und Empfehlungen vom 29. April 2022), in particolare della raccomandazione n. 2 secondo cui a Confederazione e i Cantoni dovrebbero concordare i principi applicabili alla responsabilità finanziaria in tempi di crisi. Occorre segnatamente stabilire che la responsabilità di finanziare i costi diretti e indiretti derivanti dalle misure annunciate dalla Confederazione sia definita, nel limite del possibile, nel momento in cui le misure vengono disposte. Se ciò non è possibile in ragione dell'urgenza della situazione, le modalità vanno precisate il prima possibile dopo che la decisione è stata presa. In virtù del principio dell'equivalenza fiscale, la Confederazione deve finanziare in ampia misura gli effetti delle misure adottate dal Consiglio federale per lottare contro la pandemia (p. es. diminuzione delle entrate e costi supplementari nei settori sanitario e sociale, misure per i casi di rigore riguardanti le aziende). Più il margine di manovra dei Cantoni è ridotto a livello di esecuzione del diritto, più la Confederazione è obbligata a partecipare ai costi.

Nel complesso, si può affermare che anche nel periodo in esame il legislatore ha *fondamentalmente rispettato il principio dell'autonomia cantonale a livello di attuazione del diritto federale* e che a questo riguardo si sono riscontrati *pochi problemi*.

Restano necessari *miglioramenti* per quanto riguarda il coinvolgimento precoce dei Cantoni nell'elaborazione del nuovo diritto federale (a livello materiale e temporale), la concretizzazione di testi legislativi formulati in modo troppo generico, la debita considerazione delle particolarità cantonali, l'adeguatezza dei termini di esecuzione e la rappresentanza non sempre sufficiente dei Cantoni nei gruppi di lavoro federali. I Cantoni si aspettano inoltre che le conferenze dei direttori intensifichino le loro attività per anticipare meglio le difficoltà in sede di esecuzione e di attuazione e dare maggior voce alle preoccupazioni e alle proposte dei Cantoni. Va detto inoltre che lo strumento dell'attuazione coordinata del diritto federale è ancora poco utilizzato.

Soprattutto durante la pandemia di COVID-19, i Cantoni sono stati confrontati a diverse difficoltà nell'elaborazione e nell'attuazione del diritto federale quali mancanza di tempo, ritardi tra la pubblicazione delle ordinanze e dei rapporti esplicativi, ambiguità e eccessivo margine di interpretazione delle disposizioni di legge, problemi con le strutture, responsabilità poco chiare, accompagnamento insufficiente da parte della Confederazione. La crisi ha chiaramente esacerbato i problemi esistenti e noti da tempo (cfr. in dettaglio il rapporto della CdC: Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie; Schlussfolgerungen und Empfehlungen vom 29. April 2022, Anhang 7).

Nel complesso, tuttavia, i Cantoni sono *soddisfatti* dell'introduzione dell'articolo 15a OLOGA e del nuovo diritto sulla procedura di consultazione.

6. Trasferimento di competenze e oneri

La Costituzione federale disciplina chiaramente la *ripartizione delle competenze* tra la Confederazione e i Cantoni: i Cantoni sono responsabili di tutti gli ambiti che la Costituzione federale non delega esplicitamente alla Confederazione. Sia per l'istituzione di nuove competenze che per l'esercizio di quelle esistenti, la Confederazione è inoltre tenuta a rispettare il *principio di sussidiarietà* (art. 5a Cost.).

Nell'interpretazione delle *competenze* che la Costituzione attribuisce alla *Confederazione* possono sorgere difficoltà pratiche. Nel periodo in esame è stato il caso, per esempio, per la promozione della prima infanzia o *l'assegnazione deliberata di competenze* alla Confederazione a scapito dei Cantoni (iniziative parlamentari per più trasparenza nel finanziamento della politica e per il voto ai sedicenni).

Un problema ricorrente è anche la tentazione dei Cantoni di *rinunciare volontariamente a determinate competenze* cedendo alla Confederazione il finanziamento e quindi anche la responsabilità di singoli compiti cantonali (p. es. iniziativa parlamentare sulla promozione della stampa nella Costituzione federale).

Al *trasferimento di competenze* (centralizzazione strisciante) si aggiunge il *trasferimento di oneri* (a scapito di Cantoni e Comuni), una problematica attuale legata all'impianto federalista dello Stato. All'atto pratico, l'autonomia dei Cantoni sancita dalla Costituzione federale è garantita solo se la Confederazione lascia ai Cantoni sufficienti fonti di finanziamento e solo se contribuisce attivamente a garantire che dispongano delle risorse finanziarie necessarie per svolgere i propri compiti. Questo suppone che la Confederazione analizzi in modo approfondito gli effetti dei suoi progetti normativi (*analisi dell'impatto della regolazione*). Il trasferimento di oneri finanziari e del personale è uno dei *problemi irrisolti del federalismo svizzero*. I Cantoni si vedono da un lato conferire compiti federali, dall'altro devono assumersi compiti e prestazioni inizialmente assegnati ai Comuni. Si constata inoltre che la Confederazione emana indirettamente direttive e raccomandazioni ai Cantoni attraverso istruzioni o FAQ, ma allo stesso tempo invoca la competenza e l'obbligo di finanziamento dei Cantoni, il che è contrario al principio di corrispondenza tra competenze (decisioni) e oneri (finanziamento e attuazione).

L'aumento della densità normativa si traduce in un costante aumento dei costi per i Cantoni (investimento in tempo e in personale, aumento delle spese finanziarie) sia per l'applicazione del diritto federale che per l'espletamento dei compiti di competenza cantonale. Oltre il 60 per cento della regolamentazione cantonale verte sull'attuazione del diritto federale e di esigenze costituzionali. Questi spostamenti di oneri hanno *effetti negativi* che si traducono soprattutto nella rinuncia totale o parziale a compiti e a progetti che rientrano nella sfera di competenza dei Cantoni, il che a sua volta rafforza la ricerca di alternative basate sul diritto di livello superiore (federale) o l'introduzione di nuove competenze federali (centralizzazione effettiva). In futuro bisognerà quindi accordare maggiore attenzione a un'adeguata compensazione degli oneri trasferiti. Nemmeno gli obiettivi della riforma della perequazione finanziaria e dei compiti (NPC) riescono a invertire questa tendenza, come dimostrano le interdipendenze e gli intrecci dei compiti e dei finanziamenti tra la Confederazione e i Cantoni. In questo contesto, si fa sempre più pressante la richiesta di superare questa dinamica instaurando un controllo sistematico da parte dei tribunali della compatibilità delle leggi federali con i principi costituzionali della ripartizione e dell'esecuzione dei compiti. Quest'evoluzione si accompagna però a una limitazione della libertà di azione degli organi decisionali politici a livello sia cantonale che federale.

Per quanto riguarda le *tendenze alla centralizzazione*, le opinioni dei Cantoni e delle conferenze si bilanciano, con una leggera maggioranza che segnala un *aumento della centralizzazione* (nei settori della fiscalità [armonizzazione della fiscalità federale], della pianificazione del territorio, dell'ambiente, della sanità [pianificazione e finanziamento], della giustizia e della sicurezza interna, della formazione e della cultura e della protezione dei dati). Una minoranza di Cantoni (e delle opere consultate) evoca la necessità o auspica di centralizzare alcune aree tematiche (p. es. tasse di giustizia, assicurazione contro i terremoti, servizi di sicurezza privati o protezione dei diritti umani e fondamentali).

Nel periodo 2017-2021, i Cantoni e le conferenze segnalano *tendenze alla centralizzazione* relativamente chiare soprattutto nel settore della *giustizia e della sicurezza interna*, una tendenza particolarmente marcata anche nel contesto europeo (varie iniziative dell'UE per rafforzare le competenze nell'area Schengen/Dublino e Europol) a causa degli sviluppi internazionali (terrorismo, criminalità informatica ecc.). Altri esempi menzionati sono i settori dell'*edilizia, della pianificazione territoriale, dei trasporti, dell'energia e dell'ambiente* (tariffe dei trasporti pubblici, infrastrutture ferroviarie, soluzioni informatiche uniformi per gli uffici della mobilità stradale o gli uffici del registro di commercio, esigenze nella legge sul CO₂), *formazione, cultura e sport* (scuole professionali e secondarie, formazione professionale), *economia, finanza e fiscalità* (pressioni internazionali da parte dell'OCSE, legge sull'armonizzazione fiscale, trasparenza fiscale, riforma dell'imposta alla fonte, scambio automatico di informazioni (SAI), scambio spontaneo di informazioni), *sanità e affari sociali* (iniziativa popolare federale «Per giochi in denaro al servizio del bene comune», iniziativa sul valore aggiunto, introduzione dell'obbligo di annuncio dei posti vacanti, a seguito dell'attuazione dell'iniziativa «contro l'immigrazione di massa», legge federale sulle professioni sanitarie, modifica della legge sugli assegni familiari).

7. I temi principali nell'ottica del federalismo

7.1 Digitalizzazione

In materia di digitalizzazione la Svizzera si inserisce nella parte bassa della classifica (32° posto su 36 secondo il rapporto della Commissione UE). Se da un lato le sue strutture federali sono considerate un freno alla digitalizzazione, dall'altro la concorrenza insita nel sistema federalista incentiva l'innovazione e lo sviluppo di soluzioni adatte alle particolarità e ai bisogni locali, e questo vale anche per il mondo digitale. In questo contesto, i Cantoni hanno emanato delle linee direttive sull'amministrazione digitale (2018) e nel 2021, insieme al Consiglio federale, hanno gettato le basi per la nuova organizzazione «Amministrazione digitale svizzera» (ADS). Dal punto di vista federale c'è quindi una vera opportunità

per far avanzare rapidamente e in modo decisivo la trasformazione digitale dell'amministrazione. Per realizzare gli obiettivi l'ADS deve tuttavia disporre di sufficienti risorse e la politica deve sostenere le raccomandazioni che formula. In caso di fallimento, ci si dovrà aspettare una forte centralizzazione con rischi di stallo istituzionale (cfr. rapporto della Fondazione ch del 28 febbraio 2022: Digitalisierung; Anhang 3).

7.2 Cambiamento climatico, politica ambientale ed energetica

Nel 2011, la protezione dell'ambiente non figurava tra le dieci principali preoccupazioni degli svizzeri secondo il «Barometro delle apprensioni» pubblicato ogni anno da Credit Suisse. Dieci anni dopo, occupa il secondo posto. È innegabile che negli ultimi anni la protezione dell'ambiente è diventata sempre più importante nella percezione della popolazione. Oltre al tema onnipresente del cambiamento climatico, vi sono la biodiversità, la qualità dell'acqua e del suolo, il rumore e le radiazioni non ionizzanti.

Così come il cambiamento climatico, anche la protezione dell'ambiente non si ferma ai confini cantonali o nazionali. Qual è la posizione della Svizzera federale su queste tematiche? Alla stregua della maggior parte dei Paesi, la Svizzera ha sottoscritto nel 2015 l'Accordo di Parigi impegnandosi a limitare l'innalzamento delle temperature a 1,5 gradi centigradi rispetto ai livelli preindustriali. Il Consiglio federale e il Parlamento si sono attivati per ridurre le emissioni di gas serra e hanno avviato la revisione della legge sul CO₂, adottata dal Parlamento durante la sessione autunnale 2020. I Cantoni hanno deplorato di non essere stati consultati durante la fase pre-parlamentare, anche se sono riusciti comunque a far sentire la propria voce durante l'iter parlamentare. Concretamente, hanno potuto evitare che la nuova legge sul CO₂ affossasse la revisione in corso delle leggi cantonali sull'energia. Ciò non sarebbe comunque successo, visto che il 13 giugno 2021 la popolazione non ha seguito la raccomandazione dei governi cantonali e ha bocciato la revisione della legge.

Data la portata delle sfide di politica energetica e climatica, l'interazione tra Confederazione, Cantoni e Comuni è fondamentale. In questo contesto, è opportuno coinvolgere nella fase iniziale dei nuovi progetti (p. es. avamprogetto per la consultazione) gli organi e i servizi che hanno maturato esperienza e dispongono del necessario know-how. Nel settore degli edifici, per esempio, sono i Cantoni ad aver preso in mano le redini: in un'ottica di armonizzazione, hanno adottato una nuova versione del Modello di prescrizioni energetiche dei Cantoni (MoPEC) previamente licenziata dalla Conferenza dei direttori cantonali dell'energia (EnDK). Tutti i Cantoni – eccetto Soletta, Berna e Argovia – l'hanno implementata. Diversi Cantoni hanno inoltre adottato un piano climatico e/o si sono posti l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 (cfr. rapporto della Fondazione ch del 28 febbraio 2022: Klimawandel – Umwelt- und Energiepolitik aus der Sicht der Kantone; Anhang 4).

7.3 Politica sanitaria

In Svizzera non esiste una politica sanitaria centrale, ma diverse politiche sanitarie cantonali. Di recente, tuttavia, il ruolo di primo piano dei Cantoni è stato tenuto in scarsa considerazione nella politica federale (p. es. per la pianificazione ospedaliera). In diverse occasioni, le preoccupazioni e le posizioni dei Cantoni sono state ignorate sia dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale che dal Parlamento. La tendenza al trasferimento di competenze verso la Confederazione si è sensibilmente rafforzata negli ultimi decenni.

Ovviamente, le riforme che poggiano sulle competenze e i flussi finanziari esistenti come il finanziamento uniforme delle prestazioni ambulatoriali e stazionarie (EFAS) non possono essere decise contro gli interessi dei Cantoni e possono andare a buon fine solo con il sostegno di questi ultimi. Tuttavia, anche i Cantoni hanno la possibilità di rafforzare le proprie competenze consolidando la collaborazione intercantonale nel settore della sanità, come fanno con successo da oltre un decennio

nel campo della medicina altamente specializzata (MAS) che, secondo la legge sull'assicurazione malattie deve essere pianificata a livello nazionale. La Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità pubblica (CDS) intende assumere maggiormente la funzione di mediatore tra gli attori del sistema sanitario, spesso concentrati sulle proprie preoccupazioni (cfr. rapporto della CDS del 23 febbraio 2022: Gesundheitspolitische Reformen können nur mit den Kantonen gelingen; Anhang 5).

7.4 COVID-19: primi insegnamenti sul federalismo in tempo di crisi

Dal punto di vista giuridico, le strutture federali sono in grado di gestire una pandemia perché il sistema prevede procedure e strumenti concepiti per resistere alle crisi. E all'atto pratico? Durante la pandemia il federalismo è stato visto come un alleato o piuttosto come un nemico? Gli attori principali intervenuti nella gestione della crisi l'hanno visto come un laboratorio in grado di generare soluzioni innovative. Il federalismo ha favorito la prossimità con la popolazione e ha permesso ai Cantoni di mettere a punto soluzioni locali a problematiche locali, in particolare grazie a una comunicazione diretta, credibile e concreta. D'altro canto, però, è stato anche attaccato e criticato da più parti. I media e l'opinione pubblica hanno parlato a più riprese di «marasma di competenze e responsabilità», «campanilismo cantonale» o «cacofonia». Se la percezione del federalismo varia a seconda degli attori e delle fasi della crisi, i pareri convergono sul potenziale di miglioramento: migliore ripartizione dei compiti e migliore coordinamento tra Confederazione e Cantoni, migliore interazione tra competenza operativa e responsabilità, processi decisionali più rapidi ecc. Nei prossimi anni, la Confederazione e i Cantoni saranno chiamati a migliorare l'immagine e la comprensione del federalismo nella popolazione e nell'opinione pubblica al fine di ripristinare la fiducia in questo sistema. In particolare, dovranno riuscire a far passare il messaggio secondo cui è proprio grazie alle strutture federali che la Svizzera è ben attrezzata per affrontare le sfide sia in tempi normali che in tempi di crisi (cfr. rapporto della Fondazione ch del 14 marzo 2022: Wahrnehmung des Föderalismus in Krisenzeiten; Anhang 6). Il rapporto finale della Conferenza dei governi cantonali contiene una serie di raccomandazioni concrete per ottimizzare la cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni che potranno servire da base per gestire future situazioni di crisi (cfr. rapporto finale della CdC: Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie; Schlussfolgerungen und Empfehlungen vom 29. April 2022, Anhang 7).

8. Campi d'azione e misure

8.1 Misure adottate

Nei periodi di riferimento *2011-2013* e *2014-2016* sono state formulate proposte di misure concrete in sei campi d'azione, a cui è stato dato seguito nell'ambito di vari progetti. Di seguito presentiamo un bilancio dello stato di attuazione.

Riesame della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni e finanziamento

Misure:

- Riesaminare la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (2011-2013)
- Riesaminare il finanziamento dell'esecuzione del diritto federale da parte dei Cantoni (2011-2013)
- Riesaminare la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e il loro finanziamento (2014-2016)
- Porre un freno all'influenza eccessiva esercitata dalla Confederazione attraverso gli aiuti finanziari (2014-2016)

Nell'estate 2019, il Consiglio federale e i governi cantonali hanno negoziato un mandato per un progetto comune («Ripartizione dei compiti II») al fine di analizzare queste tematiche in modo approfondito. A pochi mesi dall'inizio del progetto, il Consiglio federale ne ha deciso unilateralmente un ridimensionamento. Intende infatti rivedere la riduzione del premio individuale (RIP) – uno dei quattro elementi cardine del progetto con un volume finanziario di circa 4,5 miliardi di franchi – e toglierla dal pacchetto perché ritiene che vada regolamentata in un controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Al massimo il 10 per cento del reddito per i premi delle casse malati (Iniziativa per premi meno onerosi)». Con questa decisione, il Consiglio federale *affossa* di fatto il *progetto*. Si pone ora la questione di sapere come gestire a lungo termine i problemi identificati a livello di finanziamento congiunto e la ripartizione degli oneri tra i livelli di governo.

Nella riunione del 27 agosto 2021, la CdC ha deciso di discutere l'eventuale ripresa dei lavori insieme alle conferenze dei direttori all'inizio del 2022. Queste ultime ritengono importante che i Cantoni analizzino le proprie prospettive finanziarie e difendano i propri interessi anche al livello superiore. Auspicano quindi che il monitoraggio dell'evoluzione dei costi venga portato avanti. Nei settori interessati da una forte dinamica dei costi permetterebbe infatti di formulare nuove conclusioni e di creare le basi per esaminare più da vicino determinate aree tematiche *nel giro di alcuni anni* e valutare l'opportunità di trasferire determinate spese alla Confederazione o di riprendere il progetto «Ripartizione dei compiti II». Nella riunione del 25 marzo 2022, l'Assemblea plenaria della CdC ha preso atto dei risultati della discussione e ha approvato la proposta di portare avanti il monitoraggio.

Rafforzamento dei diritti di partecipazione e coinvolgimento precoce dei Cantoni nell'elaborazione di progetti federali

Misure:

- Rafforzare i diritti di partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione (2011-2013)
- Chiedere attivamente un coinvolgimento precoce dei Cantoni nell'elaborazione di progetti federali (2011-2013)
- Rafforzare i diritti di partecipazione e il coinvolgimento precoce dei Cantoni nell'elaborazione di progetti federali (2014-2016)

Le misure raccomandate nel rapporto del 2012 per una migliore attuazione del diritto federale da parte dei Cantoni sono state ampiamente realizzate. Con la revisione del diritto in materia di consultazione e l'adozione dell'art. 15a OLOGA è stato dato seguito all'auspicio dei Cantoni di essere coinvolti tempestivamente nel processo legislativo. Tuttavia, questa revisione concerne solo l'Amministrazione federale e non impegna il Parlamento federale. Poiché le leggi possono anche provenire direttamente dal Parlamento, la questione del coinvolgimento precoce dei Cantoni nei progetti legislativi di quest'ultimo è stata disciplinata nel 2019 in un manuale destinato ai segretari delle Commissioni («Commguide») che prevede la possibilità di coinvolgere i Cantoni e le Conferenze dei direttori nei lavori parlamentari, in particolare in seno alle commissioni. Il coinvolgimento precoce dei Cantoni nei progetti legislativi del Parlamento verrà esaminato nell'ambito del monitoraggio del federalismo.

Rafforzare i diritti di partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione

Misure:

Le misure volte a rafforzare i diritti di partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione sono state *sospese* fino a nuovo avviso.

Maggiore giustiziabilità dei principi federalistici

Misure:

- Creare una giurisdizione costituzionale per le leggi federali (2011-2013)
- Rafforzare la giustiziabilità dei principi federalistici (2014-2016)

Negli ultimi 20 anni, le Camere federali hanno respinto per tre volte l'estensione della giurisdizione costituzionale alle leggi federali. L'ultimo tentativo risale al 2011 (cfr. progetto preliminare della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale [CAG-N] che proponeva di abrogare l'articolo 190 della Costituzione federale; l'abrogazione avrebbe eliminato la restrizione del controllo della costituzionalità delle leggi federali, consentendo alle autorità preposte all'applicazione del diritto di esaminare le leggi federali anche dal punto di vista della compatibilità con la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni sancita dalla Costituzione).

Nel periodo 2014-2016 è stata commissionata una perizia sulla possibilità di creare una giurisdizione costituzionale per le leggi federali. Secondo la perizia, il rispetto dei principi del federalismo non risente delle disposizioni sostanziali della Costituzione federale, che sono in gran parte giustiziabili. L'ostacolo principale è rappresentato piuttosto dall'obbligo di applicare le leggi federali sancito dall'articolo 190 della Costituzione, che non esclude del tutto un controllo da parte del Tribunale federale. Questo margine di manovra potrebbe essere esplorato sulla base di un caso di applicazione concreto avviando un'azione di diritto pubblico dinanzi al Tribunale federale. A tal fine, occorre identificare un caso concreto che avrebbe possibilità di successo nell'eventualità di un controllo giurisdizionale.

Migliorare la collaborazione orizzontale e verticale

Misure:

- Verificare l'applicazione degli accordi programmatici (2011-2013)
- Promuovere lo scambio di esperienze nel campo della collaborazione orizzontale e verticale (2011-2013)

Il rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni 2012-2015 presenta un'analisi e una valutazione approfondite della collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni per i compiti comuni gestiti mediante accordi programmatici. La collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri verrà esaminata in modo approfondito nel rapporto sull'efficacia 2020-2025.

Sensibilizzazione, promozione, educazione

Misure:

- Sensibilizzare il pubblico sulle questioni legate al federalismo (2014-2016)
- Promuovere la formazione e la formazione continua sul federalismo (2011-2013)
- Puntare a una migliore integrazione del federalismo nei corsi di educazione alla cittadinanza (2011-2013)

Le misure sono state inserite nel nuovo programma di lavoro 2021-2024 della Fondazione ch e accompagnate da una serie di attività nel settore dell'educazione e della sensibilizzazione sulle questioni del federalismo. L'obiettivo è di far conoscere meglio il funzionamento e i punti di forza del federalismo e di radicare meglio quest'ultimo nella società. Le misure sono destinate principalmente agli adolescenti e ai giovani, ma anche agli attori della politica svizzera come parlamentari, operatori dei media e personale dell'amministrazione. Per esempio, per rafforzare l'educazione alla cittadinanza la Fondazione ch progetta di lanciare una conferenza tecnica e sta lavorando in questo senso con la Conferenza dei direttori della pubblica educazione (CDPE). La conferenza svilupperà pareri consolidati su interventi parlamentari (p. es. al Consiglio nazionale e degli Stati) all'attenzione della Fondazione ch e della CDPE e difenderà gli interessi dei Cantoni. Potrà inoltre proporre o avviare progetti in questo

campo. La conferenza tecnica «Cittadinanza» (titolo provvisorio) intende gettare le basi per tutti i futuri lavori della Fondazione ch nel campo dell'educazione alla cittadinanza.

Sul fronte dell'educazione degli adulti, la Fondazione ch ha lanciato l'idea di un seminario di base sul federalismo che verrà proposto ogni anno dall'Istituto del federalismo dell'Università di Friburgo (IFF) a partire dal 2023 e si rivolgerà in primo luogo al personale amministrativo e ai professionisti dei media. Inoltre, è stata data maggiore visibilità a vari progetti della Fondazione ch volti a sensibilizzare l'opinione pubblica sui vantaggi del sistema federalista attraverso esempi concreti. Basti pensare al Premio per il federalismo, il cui regolamento è stato rivisto nel 2021, e alla conferenza nazionale «Trasformazione dei media e federalismo». Infine, nel 2021 si sono conclusi i preparativi in vista del lancio del *ch Blog* (www.chstiftung.ch/ch-blog) volto a promuovere il dibattito e il dialogo ma anche a diffondere conoscenze di base sul federalismo.

Lobbismo, relazioni pubbliche

Misure:

- Utilizzare più attivamente le reti di contatti politiche dei Cantoni e delle conferenze intercantonali (2011-2013)
- Sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica sul federalismo (2011-2013)

Le misure sono state incluse nell'attuale piano di comunicazione della CdC. La CdC dispone di canali di informazione e coordinamento istituzionalizzati per il networking orizzontale e verticale. Le sue attività mirano, da un lato, a intensificare il coordinamento tra la CdC, le conferenze dei direttori e i governi cantonali (p. es. *incontri dei presidenti*), dall'altro a rappresentare efficacemente gli interessi dei Cantoni verso l'esterno, ossia nei confronti dei decisori a livello federale (p. es. *Dialogo confederale*). Anche lo «Stammtisch» dei Cantoni si è rivelato uno strumento efficace: l'incontro, che si svolge nella seconda settimana di ogni sessione delle Camere federali, riunisce in un quadro conviviale consiglieri di Stato, membri del Consiglio degli Stati ed ex consiglieri di Stato eletti al Consiglio nazionale. L'accento è posto sullo scambio di opinioni su dossier di politica federale di particolare rilevanza per i Cantoni.

Per rispondere alle nuove sfide sul piano della comunicazione, negli scorsi anni la CdC ha rafforzato le sue attività di pubbliche relazioni, di cui la newsletter *Standpunkt der Kantone/Le point de vue des cantons* è un elemento centrale. La newsletter, disponibile in tedesco e francese, viene inviata dopo ogni Assemblea plenaria a circa 2500 destinatari della politica, dell'amministrazione e dei media. Riassume le principali decisioni adottate dall'assemblea e presenta le posizioni dei Cantoni sui dossier federali che li concernono.

8.2 Misure future

Le misure presentate di seguito sono una risposta diretta o indiretta alle tendenze osservate e alle sfide identificate nei periodi di riferimento 2011-2013, 2014-2016 e 2017-2021 e mirano a contrastare le disfunzioni già note o appena identificate.

Lo sviluppo e il rafforzamento del federalismo competono in primo luogo ai Cantoni a prescindere dagli attori coinvolti. Se da un lato ad essere chiamati in causa per primi sono i *governi cantonali e le conferenze intercantonali*, anche gli attori a livello federale devono partecipare attivamente.

I campi d'azione e le misure che risultano dai precedenti periodi di riferimento sono da intendersi come un processo iterativo. Questo significa che le misure adottate devono essere adeguate in base all'avanzamento della loro implementazione e in funzione delle nuove sfide che si profilano. *Partendo dalle conclusioni del periodo di rendicontazione 2017-2021* si tratterà di ridefinire i seguenti campi d'azione e misure:

Monitoraggio dell'evoluzione dei costi (in precedenza: riesame della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni e relativo finanziamento)

Il progetto «Ripartizione dei compiti II» lanciato a inizio 2020 è stato sospeso dopo pochi mesi a seguito di cambiamenti sostanziali nella politica settoriale. Il 25 marzo 2022 l'Assemblea plenaria della CdC ha deciso di proseguire i lavori attraverso un monitoraggio dell'evoluzione dei costi. Questo significa che per il momento i problemi legati al finanziamento congiunto (p. es. responsabilità poco chiare e mancanza di capacità d'azione per i Cantoni) rimangono irrisolti. Bisognerà considerare anche le difficoltà legate alla classificazione funzionale di un monitoraggio dell'evoluzione dei costi (p. es. difficile delimitazione delle spese per singole funzioni in ragione delle esigenze federali; differenze tra Cantoni nella codifica della classificazione funzionale).

Misure:

- Concretizzare il monitoraggio dell'evoluzione dei costi (SG CdC e CDF; 2022)
- Provvedere al coordinamento con il postulato Würth 20.4257 («Cambiamento demografico e coesione della Svizzera»)
- Garantire il coordinamento con l'Amministrazione federale delle finanze (rapporto AFF entro fine 2022)
- Creare le basi legali per poter trasferire alla Confederazione, se necessario, determinate spese ancora da definire (circa 2022-2027)

Rafforzare i diritti di partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione

Misure:

In considerazione di come si è svolta la fase finale dei negoziati sull'Accordo istituzionale con l'UE e delle attività della Confederazione in seguito all'interruzione dei negoziati, per garantire il rispetto dei diritti di partecipazione dei Cantoni bisognerà accordare un'attenzione particolare ai seguenti punti (cfr. decisione dell'Assemblea plenaria della CdC del 23 settembre 2021):

- Coinvolgere i Cantoni nei lavori e nelle analisi della Confederazione che prevedono la possibilità di recepire autonomamente il diritto europeo
- Fare in modo che la Confederazione tenga maggiormente conto del punto di vista dei Cantoni a livello politico e tecnico
- Provvedere affinché i Cantoni ricevano un'informazione esaustiva in merito a tutte le discussioni con gli Stati membri e le autorità dell'UE
- Coinvolgere i Cantoni nelle strutture di un eventuale dialogo politico tra la Confederazione e l'UE

Educazione e sensibilizzazione

Misure:

Le discussioni e le divergenze riportate dai media durante la pandemia di COVID-19 hanno scalfito l'immagine del federalismo (cfr. cap. 7.4). Nel discorso pubblico sono emersi anche malintesi e idee sbagliate. Spesso le decisioni dei Cantoni sono state viste come decisioni che si inquadravano in un approccio federalista, contrariamente a quelle della Confederazione. Conformemente al suo statuto e al programma di lavoro 2021-2024, la Fondazione ch si impegna insieme alla CdC per promuovere una migliore comprensione del federalismo. In seno alla Fondazione ch e alla CdC sono state o saranno adottate le seguenti misure:

- Dialogo politico tra Confederazione e Cantoni. Su iniziativa della CdC, i Cantoni e il Consiglio degli Stati si incontrano a intervalli regolari per dialogare su questioni politiche di attualità. L'obiettivo degli incontri è di discutere sulla ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni insieme ai decisori politici e di evidenziare i vantaggi offerti da soluzioni federali. Il primo incontro si è svolto durante la sessione primaverile del 2022 ed è stato dedicato al tema dei media e del federalismo. Il prossimo si terrà nella sessione autunnale. Per il momento, i due incontri rientrano in un progetto pilota, la cui continuazione dovrà essere decisa insieme all'Ufficio del Consiglio degli Stati in base alle esperienze maturate.
- Rafforzamento della cittadinanza. La Fondazione ch mira a rafforzare l'educazione alla cittadinanza, in particolare nei settori del federalismo, della partecipazione, dell'alfabetizzazione mediatica e del lavoro di milizia. Nel suo programma di lavoro 2021-2024, si è posta l'obiettivo di rendere il sistema politico svizzero più comprensibile alla popolazione e di promuovere l'impegno politico dei cittadini (empowerment). Per approfondire queste e altre questioni, la Fondazione ch organizzerà nel 2023 una conferenza tecnica in stretta collaborazione con la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) allo scopo di recensire sistematicamente le attività cantonali nel campo dell'educazione alla cittadinanza e, se necessario, di svilupparle ulteriormente in uno scambio reciproco. La conferenza elaborerà pareri consolidati su interventi parlamentari (p. es. al Consiglio nazionale e degli Stati) all'attenzione della Fondazione ch e della CDPE e difenderà gli interessi dei Cantoni. La Fondazione ch sostiene varie istituzioni nello sviluppo di offerte di formazione scolastiche e extrascolastiche destinate ai giovani e focalizzate sul federalismo. Parallelamente, avvia e realizza progetti di formazione propri.
- Seminario sul federalismo. La Fondazione ch ha proposto di organizzare un seminario di formazione sul federalismo. Sostiene l'Istituto del federalismo dell'Università di Friburgo (IFF) nell'organizzazione del seminario (p. es. proponendo relatori) e nella diffusione dell'offerta formativa. Il seminario, della durata di due giorni e mezzo, si terrà una volta all'anno a partire dal 2023 ed è destinato in particolare al personale delle amministrazioni (a tutti i livelli istituzionali) e ai professionisti dei media.
- Trasformazione dei media e federalismo. Il pluralismo dei media ha bisogno del federalismo e viceversa. In collaborazione con la Conferenza dei governi cantonali (CdC) e il Cantone di Berna, la Fondazione ch ha organizzato nel novembre 2019 una conferenza nazionale dal titolo «Trasformazione dei media e federalismo – Il ruolo dei Cantoni». Per portare avanti le discussioni sulla politica dei media e riflettere congiuntamente su possibili soluzioni concrete è previsto di organizzare un'altra conferenza nazionale nel 2023 (cfr. cap. 4.a.ii del programma di lavoro della Fondazione ch) e di istituire un monitoraggio delle attività di politica dei media nei Cantoni.
- Pubbliche relazioni al servizio del federalismo. La CdC ha deciso di intensificare il lavoro di pubbliche relazioni (nuovo sito web, presenza su Twitter). La presidenza cerca regolarmente e in modo proattivo di sensibilizzare l'opinione pubblica evidenziando i vantaggi dell'organizzazione politica di tipo federalista. Nel febbraio 2022 la Fondazione ch ha inoltre lanciato un blog (ch Blog; chstiftung.ch/it/ch-blog) sul quale sono pubblicati articoli che puntano a lanciare il dibattito su questioni d'attualità legate al federalismo (p. es. pluralismo dei media e federalismo o digitalizzazione in uno Stato federale). Inoltre, comunica attraverso i suoi canali social e informa in merito alle attività legate al federalismo.

Conclusioni

Il federalismo è il risultato di un lungo processo storico. Costantemente migliorato, calibrato con finezza, adattabile, promotore di innovazione, orientato ai bisogni e solidamente radicato nella popolazione: il federalismo svizzero è un modello di organizzazione dello Stato che ha dimostrato finora la sua validità. A testimoniarlo sono la sua forza innovatrice – giustamente sottolineata nel presente rapporto – ma anche e soprattutto le sue soluzioni, che si adattano alle particolarità locali e regionali, sono vicine alla popolazione direttamente interessata e, proprio per questo, godono di un alto grado di accettazione. Grazie a questa prossimità, il federalismo impedisce una concentrazione e una centralizzazione del potere. Forte della sua immagine di sistema statale garante di autonomia e sovranità e con le sue specificità linguistiche, culturali, topografiche ed economiche, il federalismo svizzero ha potuto sfruttare i propri punti di forza anche durante il periodo in esame.

Pur essendo stato messo a dura prova durante la pandemia di COVID-19, il federalismo si è imposto come struttura fondamentale su cui poggia lo Stato anche in periodi turbolenti. Questo non era scontato nelle circostanze dell'emergenza sanitaria e dimostra come il federalismo svizzero dipenda in larga misura anche dalle azioni concrete e pragmatiche degli attori a tutti i livelli istituzionali, attori che devono essere consapevoli delle debolezze del sistema e capaci di agire in modo responsabile.

D'altra parte, la situazione eccezionale ha anche mostrato che il federalismo può sopportare gli «errori» talvolta addirittura meglio dei sistemi centralizzati. Ha inoltre dimostrato che non è un'opera finita, ma dev'essere costantemente completata e perfezionata con cura e ponderazione, una visione che non viene rimessa in discussione quando le cose vanno bene, ma che nelle circostanze attuali non è certo una priorità. In questo contesto, la pandemia – come ogni crisi – può essere considerata un'opportunità per consolidare le strutture istituzionali che hanno dato buone prove e per migliorare ulteriormente la coesione nazionale. Tutti gli attori che formano la comunità svizzera sono chiamati a dare il proprio contributo, in situazione di crisi come in situazione normale. I Cantoni e la Confederazione dovranno indicare la via da seguire rilanciando con la società civile, il mondo accademico e l'economia il dialogo sul futuro del federalismo. Con l'analisi retrospettiva fondamentalmente positiva e le misure che propone, il presente rapporto vuole dare il proprio contributo per i prossimi anni.