

22 novembre 2021, integrato il 6 ottobre 2022

Struttura e trasformazione del federalismo svizzero

La ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni è una questione complessa, in continua trasformazione dai tempi della fondazione della Svizzera moderna nel 1848. In molti ambiti, la pressione alla centralizzazione esercitata sui Cantoni è forte. Allo stesso tempo, i Cantoni continuano a rappresentare un elemento costitutivo fondamentale della politica svizzera.

Nella Costituzione federale del 1848, democrazia e stato di diritto vanno di pari passo con l'assetto federale dello Stato¹. Questo conferisce particolare stabilità ai principi e alle istituzioni federali². Anche secondo la revisione totale della Costituzione (Cost.) del 1993³, il federalismo è «più di un principio legale»: è una delle sue «caratteristiche strutturali», si potrebbe persino dire una delle «basi centrali che valgono a costituire l'identità» e, quindi, «una massima di politica statale»⁴. Tanto nel Preambolo quanto all'articolo 1 Cost., accanto a quello di uno Stato democratico, è sancito il principio di uno Stato federale: il Popolo svizzero e i Cantoni sono «costituenti» e formano, *insieme*, la Confederazione Svizzera. Questo ha diverse implicazioni, due in particolare.

1. Il primo pilastro del federalismo svizzero è la *partecipazione dei Cantoni al processo decisionale della Confederazione*⁵ (art. 45 Cost.; vedi *shared rule*⁶). Ciò significa che una modifica costituzionale deve essere approvata dalla maggioranza del Popolo e dei Cantoni. Il fulcro del federalismo si trova anche nel referendum costituzionale obbligatorio (art. 140 cpv. 1 lett. a Cost.), per il quale è richiesta l'approvazione della maggioranza dei Cantoni (art. 142 cpv. 2–4 Cost.), tanto che la dottrina del diritto pubblico vede nella partecipazione dei Cantoni alle revisioni della Costituzione il diritto di partecipazione più importante riconosciuto a questi ultimi⁷. Il coinvolgimento verticale dei Cantoni a livello federale è inoltre garantito per mezzo dell'iniziativa cantonale (art. 160 Cost.), delle procedure di consultazione (art. 147 Cost.), dei referendum cantonali (art. 141 Cost.), in particolare per mezzo del Consiglio degli Stati (art. 148 e art. 150 Cost.) e dell'attuazione ed esecuzione del diritto federale (art. 46 Cost.)⁸.
2. Il secondo pilastro dello Stato federale svizzero è la limitata, ma eterogenea, *autonomia dei Cantoni*⁹. Una dimensione che, se considerata dal punto di vista dell'evoluzione storica e della pluralità sociale e territoriale della Svizzera¹⁰, assume una rilevanza senza pari nel dibattito sul federalismo svizzero. Innanzitutto, l'esistenza dei Cantoni è garantita dalla Costituzione (art. 1 e art. 53 Cost.), così come il principio dell'autodeterminazione (*self-rule*¹¹), di cui all'articolo 3 Cost., il quale sancisce «un sistema di *non centralizzazione*»¹²: «I Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione» (art. 3 Cost.). È su questo assunto che si fonda l'articolo 47 capoverso 2 Cost., che sancisce non solo l'autonomia organizzativa, ma anche la libertà per i

Cantoni di determinare i propri compiti (per quanto non delegati alla Confederazione; autonomia in materia di compiti, cfr. anche art. 43 Cost.) e di garantire i mezzi finanziari necessari (autonomia finanziaria).

Autonomia e ripartizione dei compiti: chi fa cosa?

L'autonomia dei Cantoni e la ripartizione dei compiti tra i livelli statali è spesso vista come un'espressione del federalismo decentralizzato della Svizzera e viene solitamente chiamata in causa quando si tratta di fare un confronto con sistemi più armonizzati come quello tedesco¹³. In questo contesto, il principio della ripartizione decentralizzata dei compiti nello Stato federale svizzero è garantito dal principio di sussidiarietà (art. 5a e art. 43a cpv. 1 Cost.): tutti i compiti statali devono essere svolti ai livelli amministrativamente più bassi e più vicini ai cittadini. I Cantoni godono per esempio di un'ampia autonomia tanto a livello legislativo quanto a livello attuativo in materia di esecuzione delle pene e di politica culturale¹⁴. La politica della formazione, strettamente connessa a quest'ultima e importante dal punto di vista sociale e politico, è per lo più demandata ai Cantoni, che possono plasmarla in base alle rispettive specificità: «La formazione era – ed è tuttora – una competenza centrale dei Cantoni»¹⁵. Ciò non esclude tuttavia la possibilità di attivare processi di coordinamento e armonizzazione in tale contesto, così come del resto nel caso di altri settori in cui i Cantoni godono di una certa autonomia¹⁶. Ne è un esempio emblematico l'intensa collaborazione intercantonale (art. 48 e 48a Cost.).

I compiti che spettano esclusivamente alla Confederazione sono esplicitamente menzionati nella Costituzione (art. 42 e art. 54–135 Cost.). In particolare, la Confederazione ha la competenza legislativa ed esecutiva in materia di politica monetaria e valutaria (art. 99 Cost.), politica estera (art. 54 Cost.), difesa ed esercito (art. 60 Cost.) nonché poste e telecomunicazioni (art. 92 Cost.). Da notare in questo contesto è il fatto che anche il settore della radiotelevisione (art. 93 Cost.) compete esclusivamente alla Confederazione: si pensi alla concessione delle licenze radiofoniche a partire dagli anni 1920 e all'istituzione della SSR nel 1931. Negli Stati federali non è raro che questo settore sia di competenza degli Stati costituenti. In Germania, per esempio, giusto per fare un altro paragone con questo Paese, la politica dei media è generalmente di competenza esclusiva dei *Länder*¹⁷. Un maggiore coinvolgimento dei Cantoni nella promozione diretta e indiretta dei media è comunque oggetto di dibattito anche in Svizzera, per esempio nei Cantoni di Berna¹⁸, dei Grigioni¹⁹ e di Vaud²⁰. Vi sono quindi aspetti di questo settore considerato di appannaggio federale per i quali i due livelli di governo (Confederazione e Cantoni) possono agire in parallelo²¹.

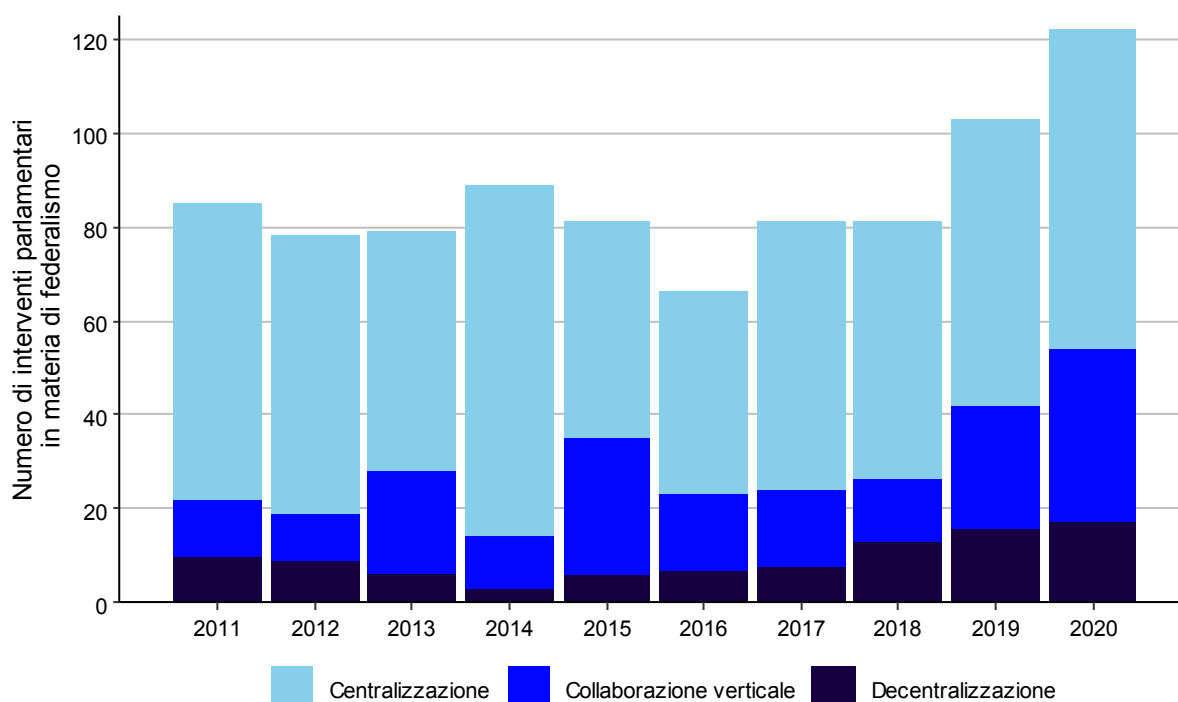
Anche nel settore delle imposte dirette si osserva una competenza parallela dei Cantoni e della Confederazione (art. 128 Cost.). La Confederazione dispone inoltre di una competenza concorrente in settori quali l'agricoltura (art. 104 Cost.): se al momento della fondazione dello Stato federale, nel 1848, non è intervenuta in ambito agricolo, la Confederazione ha ampiamente esteso la sua competenza legislativa in questo settore dal 1951, con l'adozione della legge federale concernente il promovimento dell'agricoltura e la conservazione del ceto rurale (legge sull'agricoltura).

Infine, vi sono ambiti in cui la Confederazione legifera e i Cantoni sono responsabili dell'attuazione (art. 46 cpv. 1 Cost.), come quello della protezione dell'ambiente (art. 74 cpv. 3 Cost.) o delle assicurazioni sociali (art. 111 segg. Cost.). In questi casi è importante, dal punto di vista del federalismo, che l'esecuzione avvenga il più possibile nel rispetto delle varie autonomie: «L'esecuzione del diritto federale da parte dei Cantoni non rappresenta semplicemente un compito amministrativo, ma [abbraccia] un elemento importante del processo politico»²². L'evidenza empirica mostra del resto che i Cantoni fanno ampio uso della loro libertà in materia di attuazione delle leggi federali; si pensi alle differenze esistenti nelle politiche cantonali di prevenzione dell'alcolismo²³ o di riduzione dei premi²⁴.

Tendenze alla centralizzazione e cause

Nonostante questa ripartizione principalmente decentralizzata dei compiti, gli osservatori ritengono che i Cantoni siano «aspirati nel vortice dello Stato centrale»²⁵. I Cantoni stessi segnalano una pressione continua alla centralizzazione^{26 27 28}. Come questa si manifesti è illustrato in parte nella figura 1: la grande maggioranza degli interventi parlamentari in materia di federalismo presentati tra il 2011 e il 2020 nel Consiglio nazionale e degli Stati (67 % ca.) richiedeva una centralizzazione nel settore di competenza oggetto dell'intervento, un intervento su cinque (22 % ca.) auspicava una maggiore collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni (p. es. per evitare sovrapposizioni in materia di competenze) e una su dieci mirava a una soluzione decentralizzata (11 % ca.).

Figura 1 – Pressione alla centralizzazione in Parlamento, 2011–2020



Nota: la figura mostra il numero assoluto di interventi parlamentari in materia di federalismo presentati tra il 2011 e il 2020. Stando a quanto indicato dalla fonte, per la determinazione dei 865 interventi qui riportati si è dato seguito a una procedura a due fasi in cui si è tenuto conto dei 7782 interventi parlamentari presentati nel periodo in esame. Non sono stati invece presi in considerazione i dibattiti parlamentari che ne sono seguiti.

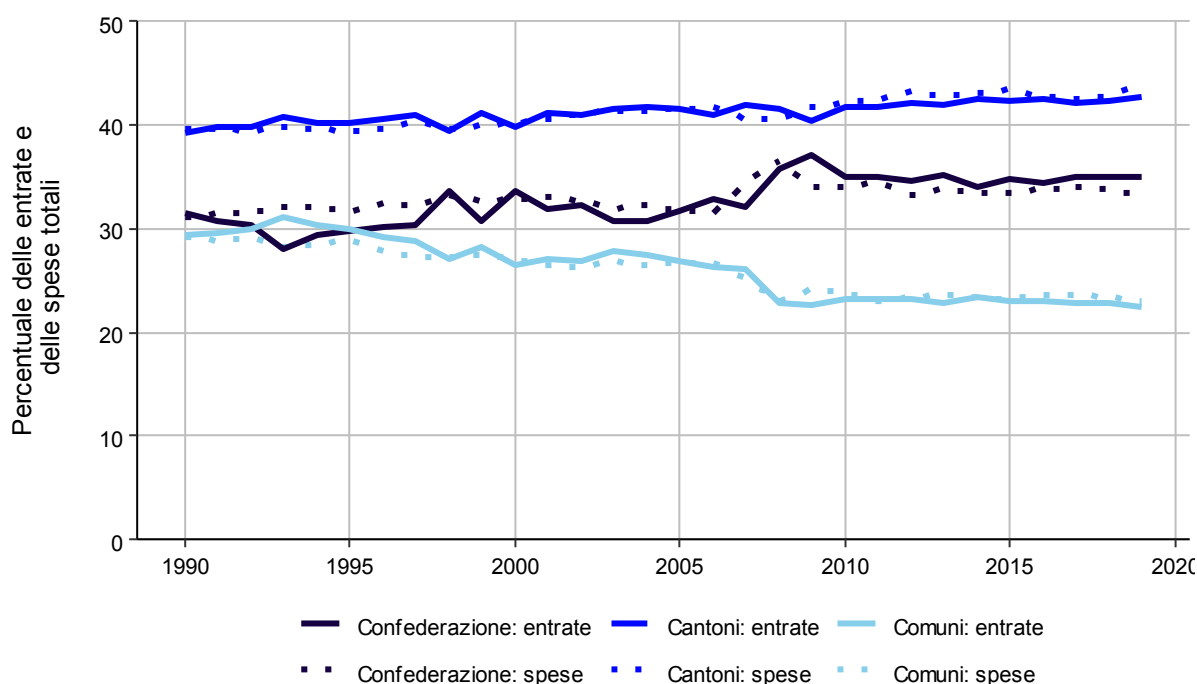
Fonte: Fondazione ch^{29 30 31}.

Uno studio di lungo periodo³² ha mostrato che tra il 1848 e il 2010 in molti settori si è effettivamente verificato un processo di centralizzazione dell'attività legislativa. I motivi individuati coincidono con eventi storici rilevanti: le revisioni totali della Costituzione nel 1874 (p. es. riguardo alla competenza in materia di costruzione e gestione delle ferrovie) e nel 1999 (allineamento alla pratica politica), ma anche la Prima e la Seconda guerra mondiale (nel primo caso: introduzione dell'imposta federale diretta, nel secondo: «articoli economici» del 1947 e introduzione dell'AVS nel 1948). I Cantoni osservano inoltre che quello della centralizzazione è per lo più un fenomeno «strisciante»³³ e individuano diverse cause a sostegno di questa tesi: interventi parlamentari (cfr. sopra), pressioni nell'ambito di iniziative popolari (vedi p. es., iniziativa popolare «Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie»³⁴), prescrizioni internazionali (vedi p. es., ripercussioni sulla legge federale concernente la riforma fiscale e il finanziamento dell'AVS [RFFA]³⁵), operazioni di scambio (apparentemente) allettanti (competenze in

cambio di sussidi federali) o interpretazioni estensive delle competenze (con ripercussioni, tra l'altro, sul margine d'azione in materia di esecuzione)³⁶.

Diversamente da quanto osservato per l'attività legislativa, l'esecuzione della politica continua ad essere prevalentemente di competenza dei Cantoni, che, anche nel confronto internazionale³⁷, dispongono inoltre di ampi poteri fiscali³⁸. La figura 2 mostra che, rispetto agli altri livelli statali, è quello cantonale a concentrare la maggior parte delle entrate e delle spese. Questo non fa che confermare i risultati dello studio, secondo cui la Svizzera continua a essere organizzata in modo decentralizzato, in particolare sul piano amministrativo e fiscale. Che la maggior parte delle spese sia riconducibile ai Cantoni è la prova della loro importanza per quanto riguarda l'esecuzione in settori ad alta intensità di risorse. Inoltre, è soprattutto in settori di competenza cantonale che si registra un aumento significativo dei costi, in particolare in quello della sanità e delle cure³⁹. Il fatto che la maggior parte delle entrate necessarie provenga da imposte e tributi propri⁴⁰ dimostra l'autonomia dei Cantoni in materia fiscale. Non bisogna però dimenticare il ruolo importante dei trasferimenti. Le fonti di finanziamento proprie e i contributi della Confederazione ai Cantoni sono sanciti dalla Costituzione nell'articolo che riguarda l'autonomia dei Cantoni (art. 47 cpv. 2 Cost.).

Figura 2 – Ripartizione delle entrate e delle spese totali tra i tre livelli statali, 1990–2019



Nota: la figura mostra la percentuale delle entrate e delle spese della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni sul totale delle entrate e delle spese ai tre livelli statali. A tal fine, le entrate e le spese riconducibili a ogni livello statale di cui nei gruppi principali dei conti di finanziamento dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) (modello SF) sono state in un primo momento sommate tra loro per determinare un totale e in seguito messe singolarmente in relazione al totale calcolato.

Fonte: AFF⁴¹.

Confederazione Svizzera: *quo vadis?*

Da quanto riportato, i Cantoni si sentono esposti a una forte pressione e ritengono che questa abbia determinato un'effettiva centralizzazione, in particolare in materia legislativa. Tuttavia, come dimostra il caso della promozione dei media, ai Cantoni si stanno schiudendo anche nuovi margini d'azione. La loro importanza in materia di esecuzione, e in particolare di compiti fiscali, resta indiscussa.

Se si considerano la crescente centralizzazione a livello legislativo e il fatto che i Cantoni continuino a essere competenti in materia di esecuzione, è infine lecito attendersi un maggior bisogno di coordinamento. In tale contesto assume un'importanza ancora maggiore uno dei due pilastri del federalismo svizzero, ossia quello del coinvolgimento verticale dei Cantoni a livello federale. Il coordinamento orizzontale, già fortemente istituzionalizzato (p. es. attraverso le conferenze cantonali con sede nella Casa dei Cantoni), costituisce un prerequisito fondamentale in questo senso. Del resto, quelle impiegate per sancire il principio di cui all'articolo 44 capoversi 1-2 Cost. non sono parole vuote: «La Confederazione e i Cantoni collaborano e si aiutano reciprocamente nell'adempimento dei loro compiti. Si devono rispetto e sostegno».

Bibliografia

- ¹ Häfelin, U., W. Haller, H. Keller e D. Thurnherr (2020). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 10. Auflage. Schulthess (pag. 14).
- ² Dizionario storico della Svizzera, [Federalismo](#) (ultimo accesso: 17.11.2021). Gli autori suggeriscono che questo non si applica a tutta una serie di competenze, che con il passare del tempo sono passate dai Cantoni alla Confederazione; vedi sottocapitolo «Tendenze alla centralizzazione e cause».
- ³ Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999, stato 7.3.2021; <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/it> (ultimo accesso: 7.7.2021).
- ⁴ Consiglio federale (1996). 96.091 Messaggio concernente la revisione della Costituzione federale del 20 novembre 1996. *Foglio federale n. 1 del 14 gennaio 1997* 149(1): pag. 1–621 (pagg. 10-12).
- ⁵ Vedi nota 1 (pag. 317).
- ⁶ Vedi la definizione di federalismo nell'articolo «Come sono nati gli Stati federali e quanti sono?»
- ⁷ Vedi nota 1 (pag. 322).
- ⁸ Vatter, A. (2020). *Das politische System der Schweiz*, 4a ediz., Nomos (pagg. 448–455).
- ⁹ Vedi nota 1 (pag. 317).
- ¹⁰ Stadler, P. (1980). Der Föderalismus in der Schweiz. Entwicklungstendenzen im 19./20. Jahrhundert. In Boogman, J. C. e G. N. van der Plaats (ed.), *Federalism. History and Current Significance of a Form of Government*. Martinus Nijhoff (pag. 177–188 [pagg. 178–179]).
- ¹¹ Vedi la definizione di federalismo nell'articolo «Come sono nati gli Stati federali e quanti sono?»
- ¹² Linder, W. e S. Mueller (2017). *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Strukturen, Prozesse*, 4a ediz., Haupt (pag. 172).
- ¹³ Braun, D. (2003). Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich. *Swiss Political Science Review* 9(1): pagg. 57–89.
- ¹⁴ Dardanelli, P. e S. Mueller (2019). Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848–2010. *Publius: The Journal of Federalism* 49(1): pagg. 138–165.
- ¹⁵ Manz, K. e L. Criblez (2018). Die kantonalen Erziehungsdirektoren im nationalen Parlament: Akteurverflechtungen im bildungspolitischen Mehrebenensystem (1848–1980). *Traverse: Zeitschrift für Geschichte* 25(3): pagg. 73–86 (74).
- ¹⁶ Criblez, L. (2008). Zur Einleitung: Vom Bildungsföderalismus zum Bildungsraum Schweiz. In Criblez, L. (ed.), *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen*. Haupt (pagg. 9–32).
- ¹⁷ Deutscher Bundestag (2007). *Medienpolitik in Deutschland Übersicht über die föderale Kompetenzverteilung einschließlich der europäischen Medienkompetenzen*. Wissenschaftliche Dienste.
- ¹⁸ Vedi tra l'altro https://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.archiv.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2021/04/20210409_1053_moderne_rechtsg_rundlagefuerdieinformationderoeffentlichkeit.html (ultimo accesso: 31.8.2021).
- ¹⁹ Vedi tra l'altro <https://www.gr.ch/IT/media/Comunicati/MMStaka/2017/Seiten/2017041201.aspx> (ultimo accesso: 31.8.2021).
- ²⁰ Vedi tra l'altro <https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/news/12369i-laide-aux-medias-voulue-par-le-conseil-detat-passe-par-la-jeunesse-et-differents-soutiens-c/> (ultimo accesso: 31.8.2021).
- ²¹ Thalmann, U. (2018). Die parallele Kompetenz zur Medienförderung von Bund und Kantonen. *Jusletter* 2.7.2018: pagg. 1–15.
- ²² Vedi nota 1 (pag. 320).
- ²³ Sager, F. (2003). Kompensationsmöglichkeiten föderaler Vollzugsdefizite. Das Beispiel der kantonalen Alkoholpräventionspolitiken. *Swiss Political Science Review* 9(1): pagg. 309–333.
- ²⁴ Balthasar, A. (2003). Die Prämienverbilligung im Krankenversicherungsgesetz: Vollzugsföderalismus und sekundäre Harmonisierung. *Swiss Political Science Review* 9(1): pagg. 335–354.
- ²⁵ Schaltegger, C. A. e T. M. Studer (2017). Im Sog des Zentralstaates. *Neue Zürcher Zeitung NZZ* 188[238] del 16.08.2017 (pag. 25).

-
- ²⁶ Fondazione ch per la collaborazione confederale (2014). *Rapporto di monitoraggio sul federalismo 2011–2013*. Fondazione ch, in tedesco e francese (pag. 64).
- ²⁷ Fondazione ch per la collaborazione confederale (2017). *Rapporto di monitoraggio sul federalismo 2014–2016*. Fondazione ch, in tedesco e francese (pagg. 47–49).
- ²⁸ Fondazione ch per la collaborazione confederale (2022). *Rapporto di monitoraggio sul federalismo 2017–2021*. Fondazione ch, in tedesco e francese (pagg. 7–8).
- ²⁹ Vedi nota 26 (pagg. 21–24).
- ³⁰ Vedi nota 27 (pagg. 19–23).
- ³¹ Vedi nota 28 (Allegato: Iniziative parlamentari, in tedesco e francese [pagg. 1–3]).
- ³² Dardanelli, P. e S. Mueller (2019). Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848–2010. *Publius: The Journal of Federalism* 49(1): pagg. 138–165.
- ³³ Vedi nota 27 (pag. 47).
- ³⁴ <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/abstimmungen/zweitwohnungsinitiative/dokumentation.html> (ultimo accesso: 31.8.2021).
- ³⁵ <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/votazioni/20190519/riforma-fiscale-e-finanziamento-avs.html> (ultimo accesso: 31.8.2021).
- ³⁶ Vedi note 26 e 27.
- ³⁷ Vedi nota 14.
- ³⁸ Dardanelli, P., J. Kincaid, A. Fenna, A. Kaiser, A. Lecours, A. K. Singh, S. Mueller e S. Vogel (2019). Dynamic De/Centralization in Federations: Comparative Conclusions. *Publius: The Journal of Federalism* 49(1): pagg. 194–219.
- ³⁹ DFF, Dipartimento federale delle finanze (2016). Prospettive a lungo termine delle finanze pubbliche in Svizzera. DFF, <https://www.efd.admin.ch/dam/efd/it/dokumente/home/dokumentation/publikationen/Langfristperspektiven2016.pdf.download.pdf/langfristperspektiven-i.pdf> (ultimo accesso: 17.11.2021).
- ⁴⁰ AFF, Amministrazione federale delle finanze (2021). *Valutazioni standard dei Cantoni in totale*. AFF, https://www.data.efv.admin.ch/Finanzstatistik/i/fs_ktn/ktn.xlsx (ultimo accesso: 10.10.2021).
- ⁴¹ AFF, Amministrazione federale delle finanze (2021). *Gruppi principali e previsioni nei modelli SF e GFS*. AFF, https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzstatistik/daten/main_extern.xlsx.download.xlsx/main_extern.xlsx (ultimo accesso: 10.10.2021).