

L'integrazione europea e il federalismo svizzero

Paolo Dardanelli

Studi sulla politica svizzera spesso iniziano con un'analisi delle tre caratteristiche presunte fondamentali del sistema politico elvetico: neutralità, democrazia diretta e federalismo (per esempio Kriesi e Trechsel 2008). Se nessuna di loro è esclusivamente svizzera – si trovano in maggior o minor misura in altri Paesi – non c'è dubbio che nel loro insieme abbiano un'importanza in Svizzera che non trova riscontri altrove. Dato il loro status di caratteristiche fondamentali del sistema, hanno anche assunto nel corso del tempo degli aspetti simbolici che le hanno portate a diventare parte dell'identità nazionale e quindi a rivestire un'importanza che va al di là dei loro effetti pratici. È dunque inevitabile che nel contesto delle relazioni fra la Svizzera e l'Unione europea, la neutralità, la democrazia diretta e il federalismo siano al centro della questione. La percezione che l'uropeizzazione della Svizzera – al di fuori o, a maggior ragione, all'interno dell'UE – possa rappresentare una minaccia per il sistema federale ha, come vedremo, profondamente influenzato il discorso svizzero sull'Europa. Le relazioni fra la Svizzera e il processo di integrazione europea non sono solo, naturalmente, una questione di identità e simbolismo. Al contrario, hanno un impatto di vasta portata sul Paese, e quindi sulla struttura federale che lo vertebra. Questo capitolo si propone di: (a) riassumere brevemente le caratteristiche chiave del federalismo svizzero odierno e le sfide a cui si trova a far fronte; (b) individuare gli aspetti più importanti dell'impatto che il processo di europeizzazione ha avuto sul sistema federale; e (c) speculare sull'impatto che una possibile adesione futura potrebbe avere. Il capitolo argomenta che il processo di “europeizzazione senza adesione” al quale la Svizzera è esposta sin dagli anni '90, ha esacerbato alcune delle sfide a cui

il federalismo elvetico deve far fronte, in particolare il processo di centralizzazione legislativa. Sono state adottate, tuttavia, delle contromisure che, sebbene non ottimali, rispondono comunque in qualche modo a queste sfide, soprattutto a quella del coordinamento cantoni-federazione in politica estera. Un'ipotetica adesione all'UE non presenterebbe dunque un problema insormontabile per il federalismo elvetico e si tratterebbe più di un'evoluzione rispetto alla situazione attuale che di una rivoluzione. Ciò nonostante, anche se il federalismo non avrà probabilmente un ruolo chiave nella futura politica europea della Svizzera, giocherà comunque un importante ruolo indiretto in virtù del suo legame con la democrazia diretta. L'evoluzione delle relazioni fra la Svizzera e l'UE continuerà quindi ad influenzare il sistema federale e ad essere da questo a sua volta influenzata.

Il federalismo svizzero oggi: sfide e prospettive⁴⁴

Il federalismo è tuttora un elemento fondamentale del sistema politico svizzero e continua a ricevere un forte sostegno da parte della popolazione. Ciò nonostante si trova a far fronte a molteplici sfide che potrebbero alterarne il carattere in profondità nel prossimo futuro. I cantoni e il loro ruolo nel sistema, in particolare, sono in gioco. In questa sezione discuto brevemente le sfide che mi sembrano più impellenti.

L'autonomia legislativa dei cantoni

Sebbene la Svizzera sia spesso considerata una federazione tuttora altamente decentralizzata, in realtà c'è stato un vasto processo di centralizzazione nel corso del tempo che ha eroso notevolmente l'autonomia cantonale. Questa centralizzazione è stata particolarmente marcata nella sfera legislativa, mentre nel campo amministrativo e fiscale i cantoni sono riusciti a mantenere gran parte della loro autonomia originaria (Dardanelli e Mueller 2019). Nonostante questo processo sia visto da molti, ormai da parecchio tempo, come una minaccia e nonostante si siano fatti molti sforzi per cercare di arginarlo – come

44. Questa sezione è basata su Dardanelli (2017b).

l'intensificazione della cooperazione intercantonale – le forze che lo alimentano sono lontane dall'essere esaurite.

Caso emblematico di queste dinamiche è il settore dell'istruzione scolastica. Questo settore, a lungo considerato una “riserva di caccia” esclusiva dei cantoni, si trova a far fronte a crescenti ingerenze da parte del governo federale. Sulla scia dei risultati mediocri ottenuti dalla Svizzera nello studio internazionale PISA del 2001, una mobilitazione dei professionisti del settore e di attori politici, sostenuta dall'opinione pubblica, ha portato all'adozione di un emendamento costituzionale nel 2006 che ha istituito uno “Spazio educativo svizzero” unificato (Menzi 2010). In base al nuovo dettato costituzionale, sebbene i cantoni mantengano formalmente le loro competenze legislative, il governo federale ha ottenuto il diritto ad imporre una certa misura di armonizzazione su alcuni aspetti fondamentali (Fischer et al. 2010; Giudici 2017). Dal momento che l'istruzione scolastica rappresenta per molti versi l'ultimo bastione dell'autonomia legislativa dei cantoni, ulteriori ingerenze da parte del governo federale nel settore alimentano il timore che il ruolo legislativo dei cantoni possa tramontare definitivamente, trasformandoli in semplici esecutori della volontà federale.

La capacità amministrativa dei cantoni

I cantoni non sono solo sotto pressione nella sfera legislativa, ma devono far fronte a sfide crescenti anche nel campo amministrativo. La maggior parte di loro sono di taglia molto piccola se paragonati alle unità regionali della maggior parte delle altre federazioni e in taluni casi hanno anche confini irregolari, con numerose exclaves e enclaves (Bochsler 2017; Kübler 2017). Inoltre i confini cantonali hanno perso quasi del tutto la loro rilevanza per la struttura territoriale delle attività produttive, in particolare in relazione agli agglomerati urbani, che spesso si estendono su più cantoni (basti pensare all'agglomerato zurighese) o addirittura, come nel caso di Basilea e di Ginevra, sul territorio degli stati limitrofi (Kübler 2017). Si tratta, in sostanza, di una crescente divergenza fra i territori “funzionali” e i territori amministrativi, col risultato che i cantoni trovano sempre più difficile adempiere alle loro funzioni come unità funzionali d'amministrazione regionale. L'opzione di unire più cantoni in “super-cantoni” di più vaste dimensioni – imitando il processo di fusione all'opera a livello comunale – rimane però molto impopolare e tutti i tentativi sono fino

ad ora falliti (Kriesi e Trechsel 2008: 47; Kübler 2017). Alcuni hanno perciò proposto di sostituire i cantoni con regioni funzionali centrate sui principali agglomerati urbani o sulle attuali conferenze intercantionali (Blöchliger 2005; Bochsler 2017; Kübler 2017) ma tali proposte sono non meno controverse e per essere messe in pratica dovrebbero superare ostacoli enormi.

L'attaccamento ai cantoni

Il fallimento di tutti i tentativi di fondere i cantoni, pur in presenza delle sfide importanti di cui abbiamo parlato, sembra indicare che, nonostante tutto, i cittadini sono ancora molto legati al loro cantone. Il contrasto con la relativa facilità con cui le fusioni vengono messe in atto a livello comunale (Geser 2004: 351-3; UFS 2018) va nella stessa direzione, ossia suggerisce che permanga una differenza qualitativa importante agli occhi dei cittadini fra il loro comune e il loro cantone. Ciò nonostante molti si preoccupano che l'identità cantonale sia in declino a favore delle identità linguistiche e che questo rappresenti un pericolo per il funzionamento del sistema federale. Un certo numero di tendenze può effettivamente dare adito a timori in questo senso. La mobilità intercantonale, per esempio, misurata sulla base della proporzione della popolazione (sia cittadini svizzeri che non) nata in un cantone diverso da quello di residenza, crebbe dal 7,3 per cento nel 1860 al 24 per cento nel 1960 e si è mantenuta all'incirca a quel livello nei decenni seguenti (BfS 1982: 30, 2014). Sebbene dati precisi non siano disponibili, è probabile che la maggioranza di coloro che si spostano da un cantone all'altro rimanga all'interno della stessa regione linguistica.

Per quanto riguarda i media, d'altro lato, osserviamo un processo di concentrazione dei quotidiani e un processo parallelo di emarginazione della stampa scritta nel suo insieme a favore della televisione e di nuovi media come internet e i *social media*, i quali tendono ad operare a livello di regione linguistica, piuttosto che di cantone (Bochsler 2017). La televisione pubblica, in particolare, è organizzata in canali separati indirizzati alle tre principali comunità linguistiche. Le discussioni su Twitter, per prendere un altro esempio, tendono a strutturarsi attorno a *hashtags* che variano da una lingua all'altra⁴⁵. Ne è risultato

45. Ringrazio Sean Mueller per avermi suggerito quest'osservazione.

un certo indebolimento dei cantoni e, specularmente, un rafforzamento delle comunità linguistiche come sfere di dibattito pubblico.

Dal momento che le regioni linguistiche non coincidono con i confini cantonali e non possiedono istituzioni proprie (Bochsler 2017; Theiler, questo volume), queste tendenze possono mettere a repentaglio l'architettura istituzionale del federalismo svizzero e condurre ad una politicizzazione più accentuata delle divisioni fra le comunità linguistiche. Tradizionalmente quello tra le lingue non è un *cleavage* particolarmente pronunciato in Svizzera, certamente se lo paragoniamo a quello religioso (Linder et al. 2008). Tuttavia, a partire dagli anni '90 ha acquisito un profilo più marcato, a seguito delle differenze fra le comunità linguistiche in termini di apertura verso l'estero così come di certe tensioni nel campo dell'insegnamento delle lingue nazionali. Le relazioni con l'Unione europea e il mondo esterno in generale hanno rivelato una differenza non trascurabile fra la *Suisse romande*, con orientamenti maggiormente positivi, e la Svizzera tedesca e il Ticino, più orientati alla chiusura (vedi Theiler e Mazzoleni, questo volume). L'insegnamento delle lingue nazionali ha suscitato controversie a seguito della decisione da parte di alcuni cantoni germanofoni di privilegiare l'insegnamento dell'inglese a scapito del francese come seconda lingua nella scuola elementare, e così facendo potenzialmente scavare un fossato più profondo fra le comunità linguistiche e minare la comprensione e la coesione fra loro.

Sebbene queste tendenze abbiano indubbiamente un potenziale disgregante, il loro impatto non dev'essere esagerato. È importante tenere a mente che i cittadini continuano ad essere fortemente attaccati ai cantoni, che l'identificazione collettiva con le comunità linguistiche permane generalmente debole, e che la legittimità dell'impianto istituzionale del federalismo svizzero, come abbiamo visto, rimane alta (Kriesi et al. 1996; Dardanelli 2011). Un sondaggio del 2001 ha rilevato che il 69 per cento degli intervistati era "molto fiero" o "piuttosto fiero" del federalismo e il 77 per cento lo riteneva "molto importante" o "piuttosto importante" per il futuro del Paese mentre il 76 per cento si sentiva "molto attaccato" o "piuttosto attaccato" al proprio cantone (Kriesi e Trechsel 2008: 46-7).

Tensioni federalismo-democrazia

Nonostante la legittimità del sistema permanga alta, la maniera in cui il federalismo svizzero si trova ad operare oggi, lo pone in tensione con i principi democratici sotto diversi aspetti. Il meccanismo della maggioranza cantonale in occasione delle votazioni popolari obbligatorie, per esempio, dà un potere di veto ad una proporzione molto ridotta della popolazione, da una media del 20-25 per cento ad un estremo teorico del 9 per cento (Vatter 2017). Unito al fatto che le votazioni richiedenti la doppia maggioranza sono sempre più frequenti e di conseguenza sono anche più frequenti i casi di disaccordo fra la maggioranza popolare e quella cantonale, questo meccanismo costituisce un'anomalia sempre più ingombrante da un punto di vista democratico (Vatter 2017).

Lo stesso Consiglio degli Stati, che possiamo considerare l'istituzione più importante creata nel 1848 per legare i cantoni e la federazione, è sotto pressione. Da quando i consiglieri agli Stati sono eletti direttamente dal popolo, e non più designati dai parlamenti cantonali, le logiche partitiche hanno preso il sopravvento sulle logiche di rappresentanza cantonale in seno alla camera alta. A questo cambiamento si è unita la distorsione prodotta dal sistema elettorale, che produce una sovra-rappresentanza considerevole dei partiti centristi ai danni di quelli più radicali. Il risultato è che il Consiglio degli Stati trova sempre più difficile giocare il ruolo che i costituenti gli assegnarono, ovvero quello di "voce dei cantoni" nel parlamento federale (Vatter 2017; 2018: 33-43).

La crescita della cooperazione intercantonale è vista da molti (per esempio, Sciarini 2005) come l'unico rimedio realistico alla marea montante della centralizzazione. La cooperazione orizzontale, tuttavia, non è priva di aspetti negativi, in particolare in termini di trasparenza dei processi decisionali e di responsabilità dei decisori (Bochsler 2017; Kübler 2017). I concordati fra i cantoni vengono negoziati e conclusi dai governi cantonali e i parlamenti cantonali possono solo approvarli o rifiutarli, ma non modificarli (Germann e Klöti 2004: 343-4). Per questo motivo, e sebbene si siano fatti sforzi in molti casi per aumentare il coinvolgimento dei parlamenti, il crescente ricorso alla cooperazione intercantonale è oggetto di critiche da un punto di vista di legittimità democratica perché in sostanza rappresenta la sostituzione di leggi decise democraticamente a livello federale con "trattati" fra cantoni decisi in maniera molto più opaca (Germann e Klöti 2004:

343-4; Rhinow 2006: 76-8). La crescita della cooperazione intercantonale – pur essendo stata legittimata dalla riforma federale del 2004 – presenta dunque un dilemma per il sistema federale svizzero in quanto i cittadini si trovano di fronte ad una scelta fra, da un lato, accondiscendere al trasferimento di un numero sempre maggiore di competenze al governo federale e, dall’altro lato, mantenerle a livello cantonale ma pagare lo scotto in termini di controllo democratico. Un dilemma simile si ripropone a livello di cooperazione intercomunale (Kübler 2017).

L’ultimo punto, ma certamente non il meno importante, è che i crescenti flussi migratori sia all’interno del Paese sia attraverso i suoi confini hanno già diluito notevolmente l’originaria omogeneità etnica e religiosa dei cantoni e con ogni probabilità continueranno a fare lo stesso in futuro. Le popolazioni dei piccoli cantoni rurali e cattolici non sono quindi più le sole né le più significative minoranze del Paese. Dal momento che molti aspetti del sistema federale svizzero vennero istituiti coll’intento di proteggere gli interessi di questi cantoni, ne segue che l’architettura istituzionale del federalismo svizzero si trova ad essere sempre meno in sintonia con le realtà sociali della Svizzera odierna. *A fortiori*, siccome le nuove minoranze non sono territorialmente concentrate, ci si può chiedere se il federalismo sia tuttora un dispositivo istituzionale adeguato per garantire loro un’effettiva rappresentanza democratica. In altre parole, la crescente eterogeneità delle popolazioni cantonali e quindi l’erosione dei loro caratteri distintivi originari pone l’architettura istituzionale del federalismo svizzero sempre più in dissonanza con i principi democratici.

Il federalismo fiscale

Come abbiamo già visto, la Svizzera è tuttora piuttosto decentralizzata da un punto di vista di finanze pubbliche. I cantoni hanno mantenuto un’autonomia fiscale considerevole e si fanno una concorrenza vivace (Cappelletti 2017; Dardanelli e Mueller 2019). Tuttavia, anche in questo campo possiamo notare delle nubi all’orizzonte. La misura in cui i cantoni possono decidere la natura e i livelli della tassazione diretta si è progressivamente ridotta nel corso del tempo. Per quando riguarda l’imposta sui redditi, in particolare, c’è una crescente tendenza all’armonizzazione (Dafflon 2006). Fino ad oggi tale armonizzazione ha riguardato aspetti quali la definizione della base imponibile e i criteri per le deduzioni, tuttavia pressioni per una armonizzazione

delle aliquote permangono. Un fattore importante che le alimenta è la percezione da parte di molti, particolarmente a sinistra dello scacchiere politico, che la concorrenza fiscale fra cantoni abbia raggiunto livelli eccessivi. Alcuni cantoni, per esempio, si sono spinti fino al punto d'introdurre aliquote regressive nel tentativo di attrarre contribuenti facoltosi. Sebbene queste aliquote siano successivamente state bocciate dal Tribunale federale in quanto anticostituzionali, agli occhi di molti questa concorrenza sfrenata impedisce la redistribuzione all'interno dei cantoni e mina la coesione federale tra di loro. L'iniziativa del Partito socialista tesa a limitare la concorrenza, sebbene rifiutata nella votazione del novembre 2010, è stata un segnale delle tensioni che covano sotto la cenere.

La concorrenza fiscale intercantonale coesiste tuttavia con un elaborato sistema di perequazione, la cui recente riforma è stata giudicata da molti un successo significativo (Braun 2009; Cappelletti 2017). Da questo punto di vista, il federalismo svizzero può essere a giusto titolo considerato un modello, in quanto è riuscito a coniugare l'autonomia di ciascun cantone – con la responsabilità democratica nei confronti dei cittadini che ne segue – con un alto grado di coesione fra di loro. Ciò nonostante, il sistema non è privo di tensioni e quest'ultime potrebbero inasprirsi nel prossimo futuro dato che le somme trasferite attraverso il sistema perequativo vengono periodicamente rinegoziate e i contrasti fra i cantoni contribuenti e quelli beneficiari non tardano mai ad emergere (Cappelletti 2017). La “capacità di cooperazione” del sistema, tuttavia, rimane alta (Wasserfallen 2015).

L'uropeizzazione senza adesione

Come dimostrano gli altri capitoli di questo volume, sebbene la Svizzera sia rimasta finora fuori dall'Unione europea, ha tuttavia subito un ampio processo di europeizzazione. Questo processo ha riguardato prevalentemente le politiche pubbliche ma ha anche avuto un impatto sul sistema federale, in particolare sulle relazioni intergovernative fra i cantoni e la federazione.

L'aspetto principale di quest'impatto è che nel contesto dei suoi accordi bilaterali con l'UE la Svizzera ha dovuto in molti campi adeguare la sua legislazione a quella di quest'ultima (vedi Schwok, questo volume). Siccome questi campi spesso rientrano in tutto od in parte

nelle competenze cantonali, le decisioni prese dal Consiglio federale in politica europea hanno riguardato direttamente i cantoni. Dal momento che tradizionalmente i cantoni non erano coinvolti nella politica estera del Paese, si è venuto a creare uno scompenso fra le conseguenze di questa politica per i cantoni e la possibilità per quest'ultimi di far sentire la loro voce nel definire tale politica. Questo ha portato a conseguenze di rilievo per come la politica estera, quella europea in particolare, viene formulata. La nuova costituzione federale adottata nel 1999 prevede all'art. 55 che i cantoni partecipino alle "decisioni di politica estera che toccano le loro competenze o loro interessi essenziali" e a tal scopo impone alla federazione l'obbligo di informare tempestivamente i cantoni e di coinvolgerli in maniera appropriata nei negoziati internazionali. Il nuovo dettato costituzionale è stato successivamente messo in atto tramite la *Legge federale concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione*, entrata in vigore nel 2000 (vedi anche Thüerer e MacLaren 2009: 275-8, 283).

A monte della revisione costituzionale, i cantoni si erano già mossi per migliorare il coordinamento orizzontale e la loro capacità di comunicare in maniera coerente con la Berna federale. Lo strumento principe è stato la creazione, e il successivo rafforzamento, della Conferenza dei governi cantonali (CGC). Sebbene la cooperazione intercantonale abbia una lunga storia in Svizzera, per molto tempo questa procedette su binari settoriali e mancava di un foro generalista quale la CGC (Schnabel e Mueller 2017; Vatter 2018: 73-83). Non per caso, la CGC venne costituita nel 1993 sulla scia della traumatica votazione popolare sull'entrata della Svizzera nello SEE del dicembre 1992 (vedi Kreis, questo volume). In breve tempo, quest'organo è diventato uno degli attori chiave del sistema federale elvetico, non solo come strumento di cooperazione intercantonale – la sua principale missione originaria – ma soprattutto come veicolo per rappresentare gli interessi cantonali nel loro insieme vis-à-vis le istituzioni federali. Il fatto che l'ufficio di segreteria della CGC venne trasferito nel 2003 da Soletta a Berna, a pochi passi dal palazzo federale, è stato significativo a questo riguardo. La CGC ha spesso preso posizione su questioni di politica europea e ha facilitato la partecipazione dei cantoni ai negoziati.

Al di là dei negoziati su questioni specifiche, la CGC ha cercato di sviluppare una posizione collettiva dei cantoni per far sì che quest'ultimi si esprimano con voce unitaria e coerente nei confronti del Consiglio federale. A tale scopo, la CGC creò nel 1998 un gruppo

di lavoro *Europa-Riforme-Cantoni*. I lavori del gruppo si conclusero con l'adozione (a maggioranza) nel 2004 di un rapporto contenente i lineamenti della strategia di politica europea dei cantoni (CdC 2004), il quale rimane tuttora il documento più elaborato in materia. Il rapporto indicò le sfide che l'integrazione europea presenta per il federalismo svizzero, sottolineando in particolare quella del recepimento del diritto europeo nella legislazione svizzera e del fatto che il Consiglio federale spesso non consulta i cantoni in maniera adeguata, a dispetto della clausola costituzionale che lo obbliga a farlo (CdC 2004: 16, 21). Di conseguenza, secondo la CGC, l'integrazione della Svizzera all'UE ha introdotto un'ulteriore pressione centralizzatrice che va ad aggiungersi alle dinamiche all'opera a livello domestico, di cui abbiamo parlato più sopra (CdC 2004: 16-24). Per far fronte a queste sfide, il rapporto auspicò quattro linee guida principali. Primo, l'approccio bilaterale ha chiari limiti come strategia di lungo periodo mentre un'adesione allo SEE rimane indesiderabile, per cui i cantoni auspicavano il mantenimento dell'adesione all'UE come obiettivo ideale di lungo periodo. Secondo, il perseguimento dell'obiettivo dell'adesione e l'ipotetica adesione stessa non devono costituire una minaccia per il sistema federale del Paese. Terzo, affinché questa minaccia non si concretizzi, bisogna intraprendere riforme interne. Quarto, ma non ultimo, una collaborazione stretta cantoni-Consiglio federale è indispensabile se si vuole condurre una politica europea efficace e salvaguardare al tempo stesso l'ordine federale del Paese (CdC 2004: 5-8, 27).

La CGC è periodicamente ritornata su questi temi ma non si è discostata di molto dalla linea espressa nel 2004. Una seconda presa di posizione, pubblicata nel 2007, ha ribadito aspetti chiave quali la necessità di intraprendere riforme interne in vista di una possibile adesione all'UE e l'importanza di mantenere la collaborazione fra i cantoni e la federazione (CdC 2007). Tre anni dopo, la Conferenza ha ritenuto opportuno riformulare alcuni aspetti della sua posizione, in particolare per quanto riguarda un possibile Accordo-quadro con l'UE. A questo proposito la CGC si è espressa a favore di un Accordo-quadro a patto però che non imponga alla Svizzera il recepimento automatico del diritto europeo, cosa che sarebbe incompatibile con il mantenimento della sovranità del Paese, né il conferimento alla CGUE del mandato di vigilare al rispetto di un tale accordo (CdC 2010: 2-4). Inoltre, un Accordo-quadro dovrebbe riguardare soltan-

to nuovi campi d'applicazione e non sostituire gli accordi bilaterali attualmente in vigore (CdC 2010: 4). Secondo la CGC, è necessario andare oltre il dettato dell'art. 55, il quale regola le relazioni esterne in generale, e inserire nella costituzione federale delle clausole che si riferiscano espressamente alla politica europea, per far sì che le specificità di quest'ultima vengano tenute in conto. Tali clausole dovrebbero in particolare regolamentare la messa in opera da parte dei cantoni della normativa europea e le modalità della supervisione federale a questo riguardo, affinché i cantoni ricevano un sostegno adeguato per svolgere questo compito e che allo stesso tempo la loro autonomia venga salvaguardata (CdC 2010: 6). L'altro aspetto cruciale delle riforme da intraprendere riguarda il rafforzamento della cooperazione fra la federazione e i cantoni, nei termini seguenti: (a) i cantoni dovrebbero ottenere il diritto ad essere informati il più presto possibile su ogni sviluppo in politica europea che li riguarda e a tal fine anche il diritto a mantenere osservatori all'interno dell'amministrazione federale e delle sue delegazioni a Bruxelles; (b) la loro posizione dovrebbe avere un carattere vincolante nei confronti del Consiglio federale; e (c) si dovrebbe dar vita ad un foro di coordinamento permanente fra i cantoni e le istituzioni federali (CdC 2010: 7-8). Una successiva presa di posizione ha confermato queste istanze, precisando che il coordinamento cantoni-federazione dovrebbe essere regolato da una convenzione fra le due parti e che il Tribunale federale dovrebbe avere il potere di controllare che la legislazione federale rispetti la divisione costituzionale delle competenze (CdC 2011: 4-5). Una convenzione tra i cantoni e la federazione concernente il "dialogo su questioni europee" è stata infine siglata nel 2012, la quale stipula riunioni bimestrali fra rappresentanti dei dipartimenti federali degli affari esteri e dell'economia, in rappresentanza dell'amministrazione federale, e della CGC, a nome dei cantoni (KdK 2012).

I cantoni sono dunque consapevoli che anche se la Svizzera mantiene le relazioni con l'UE sui binari bilaterali non può isolarsi dal processo di europeizzazione che ne deriva e dalle conseguenze per il sistema federale che questo produce. Come abbiamo visto sono pronti a far sentire la loro voce nei confronti del Consiglio federale e i risultati fino ad ora sembrano indicare che abbiano forza negoziale sufficiente a far valere le loro ragioni. Possiamo dire dunque che il sistema federale elvetico non è stato compromesso per il momento dal processo di europeizzazione senza adesione.

Lo scenario dell'adesione

Sebbene quello dell'adesione sia per il momento solo uno scenario puramente ipotetico, è tuttavia utile interrogarsi sul ruolo che il federalismo verosimilmente giocherà nel rendere questo scenario più o meno concreto e sulle conseguenze per il sistema federale se la Svizzera venisse mai a far parte dell'Unione europea.

Il suo status simbolico, il fatto che sia assunto ad elemento chiave dell'identità nazionale, giocoforza farà sì che il federalismo continui ad influenzare la percezione dell'“Europa” come una minaccia per il sistema politico elvetico, alimentata dal discorso anti-UE dell'UDC e delle organizzazioni che la fiancheggiano. Ciò è dovuto in particolare al legame intimo che sussiste tra il federalismo e la democrazia diretta, nei confronti della quale le sfide che un'adesione all'UE comporta sono infinitamente più severe di quelle che toccano il federalismo in senso stretto. Dal momento che la democrazia diretta è anche lo strumento principe di cui i cantoni dispongono per proteggere la loro autonomia, ingabbiare la democrazia diretta significa anche indebolire la loro capacità di resistere alla centralizzazione.

Concretamente, l'associazione fra federalismo e la democrazia diretta su cui poggia la maggioranza cantonale nei referendum obbligatori continuerà a rappresentare un ostacolo di grande importanza sulla via di un'ipotetica entrata della Svizzera nell'Unione europea. Come abbiamo visto più sopra, questo meccanismo conferisce un potere di veto ad una minuscola minoranza dell'elettorato. Ciò rende estremamente difficile il raggiungimento di una maggioranza a favore dell'adesione. La votazione sugli accordi di Schengen e Dublino del maggio 2005 fornì una chiara illustrazione del problema. Sebbene il risultato del voto popolare fosse stato 55 a 45 a favore, gli accordi vennero rifiutati da 12 cantoni contro 11. Se si fosse trattato di una votazione di valore costituzionale, quindi soggetta alla maggioranza cantonale, gli accordi sarebbero stati bocciati. Assumendo che le preferenze dell'elettorato si mantengano più o meno stabili, possiamo ipotizzare che sarebbe necessaria una maggioranza popolare dell'ordine del 60 per cento per trainare una maggioranza dei cantoni a favore dell'adesione.

Ciò nonostante, come abbiamo visto, la maggioranza dei cantoni auspica, o perlomeno auspicava, l'adesione come obiettivo a lungo termine. Secondo il rapporto CGC del 2004, l'adesione dovrebbe es-

sere perseguita al tempo stesso che un certo numero di riforme indirizzate alla salvaguardia del sistema federale. Tali riforme dovrebbero essere messe in atto prima, o al più tardi al momento, dell'adesione e essere sottoposte al popolo congiuntamente al trattato d'adesione. Dovrebbero essere viste come un'opportunità per costruire un federalismo moderno e "Euro-compatibile" piuttosto che come una resa di fronte a pressioni esterne (CdC 2004: 30-1).

Se il sistema federale della Svizzera non verrebbe direttamente minacciato in caso di adesione all'UE, ci sarebbero indubbiamente delle conseguenze significative. Paradossalmente, gli Stati membri con un ordine interno federale si trovano svantaggiati all'interno dell'ordine confederale dell'Unione europea rispetto a quelli con un ordinamento unitario (Dardanelli 2017a: 256). Questo è dato dal fatto che nelle istituzioni-chiave che decidono le politiche europee – il Consiglio dell'UE e il Consiglio europeo – siedono solo i rappresentanti dei governi nazionali, mentre la rappresentanza dei governi regionali rimane molto debole, dal momento che il Comitato delle Regioni ha solo funzioni consultive. Il fenomeno di cui abbiamo parlato in relazione al caso svizzero, si manifesta dunque in tutti i Paesi federali membri dell'UE: tanto più l'ambito delle politiche europee si espande ai campi di competenza regionale nei sistemi federali, tanto più queste regioni subiscono un'erosione delle loro prerogative costituzionali proveniente da "Bruxelles".

L'adesione rinforzerebbe quindi le pressioni centralizzatrici di cui abbiamo parlato. Di particolare rilievo sarebbe la possibilità che la federazione usurpi le competenze cantonali se alcuni cantoni non riuscissero a mettere in atto in maniera soddisfacente la normativa europea. Questo potrebbe accadere sia nel caso in cui delle inadempienze cantonali venissero sfruttate per dimostrare che una determinata politica dovrebbe essere condotta a livello federale sia per via del fatto che, secondo la legge dell'UE, la federazione sarebbe in ultima analisi responsabile per la messa in atto della normativa europea, non i cantoni. Per esempio, il Consiglio federale, piuttosto che i cantoni, verrebbe citato davanti alla CGUE (Fleiner 2002: 115).

Il rapporto CGC del 2004 mise in evidenza le seguenti riforme come premesse indispensabili ad un'adesione (CdC 2004: 35-42):

- Estendere la portata dell'art. 55 della costituzione federale, che attualmente riguarda in massima parte la conclusione di trattati

internazionali, anche alla procedura legislativa ordinaria in ambito UE

- Il riconoscimento del diritto dei cantoni ad esprimere la loro posizione su qualsiasi materia che tocchi le competenze cantonali, con la clausola che un parere negativo avrebbe un carattere di veto superabile solo per ragioni di vitale interesse nazionale
- Partecipazione diretta dei cantoni ai negoziati internazionali tramite l'inclusione di un rappresentante dei cantoni nella delegazione svizzera
- Rappresentanza dei cantoni nelle istituzioni europee, in particolare nei gruppi di lavoro della Commissione e del Consiglio, in aggiunta alla rappresentanza nel Comitato delle Regioni
- Espansione del diritto di iniziativa cantonale, oltre quanto attualmente stipulato dall'art. 160 della costituzione federale.

Il rapporto prese in considerazione anche la questione di quale istituzione permetterebbe ai cantoni di partecipare al meglio alla formulazione delle politiche europee. Si spinse fino a contemplare una riforma del Consiglio degli Stati verso il modello del *Bundesrat* tedesco, ovvero come organo di rappresentanza dei governi, invece delle popolazioni, cantonali, ma finì per scartare tale ipotesi alla luce di considerazioni quali la complessità e i tempi che avrebbe richiesto una tale ipotesi. Si espresse invece a favore di un rafforzamento della CGC, confermando implicitamente che il Consiglio degli Stati non costituisce una voce effettiva dei cantoni a livello federale (CdC 2004: 39)⁴⁶.

Le prese di posizione successive hanno ribadito queste istanze, sottolineando in particolare: (1) la specificità della politica europea in confronto alla politica estera tradizionale; (2) l'importanza che riveste per i cantoni l'essere informati tempestivamente e aver voce in capitolo nei negoziati; e (3) la necessità di estendere la giurisdizione costituzionale al fine di preservare l'autonomia cantonale (CdC 2010: 5-8, 2011: 3-5).

In questo contesto, l'esperienza degli attuali Stati membri con ordinamento *de jure* o *de facto* federale, quali il Belgio, la Germania e

46. Non di rado il Consiglio degli Stati e la CGC prendono posizioni diverse su questioni di politica europea. Per esempio, la CGC appoggiò il contro-progetto del Consiglio federale all'iniziativa "Sì all'Europa" del 2001, mentre il Consiglio degli Stati lo bocciò (CdC 2004: 19).

la Spagna, è istruttiva. Conferma che le pressioni centralizzatrici che i cantoni temono sono reali ma anche che le regioni di questi Paesi sono riuscite a prendere delle contromisure che hanno permesso loro di raggiungere un *modus vivendi* ragionevolmente soddisfacente con i rispettivi governi federali. La Germania, il Paese federale con la più lunga permanenza all'interno dell'Unione europea, offre l'illustrazione più chiara di questa dinamica. Le regioni tedesche – o *Länder* – reagirono all'erosione della loro autonomia, in particolare in relazione al programma di completamento del mercato unico, con una duplice strategia. Da un lato, fecero campagna affinché alle regioni di tutti gli Stati membri venisse conferita una rappresentanza efficace a livello europeo, tramite la creazione di una camera delle regioni, e per una più chiara delimitazione delle competenze dell'UE. Dall'altro lato, fecero pressioni sul governo federale per ottenere il diritto di rappresentare la Germania nel Consiglio dell'UE quando la materia in discussione rientra nelle loro competenze. Il primo elemento di questa strategia fu in evidenza durante i negoziati che portarono al Trattato di Maastricht, il quale dispose la creazione del Comitato delle Regioni e adottò il principio di sussidiarietà come linea guida dell'operato dell'UE. Tuttavia, il Comitato delle Regioni si rivelò presto solo una pallida copia del potente “Senato delle Regioni”, una seconda camera del Parlamento Europeo, auspicato dai *Länder*, mentre l'applicazione del principio di sussidiarietà venne circoscritto strettamente alle relazioni UE-Stati piuttosto che Stati-regioni o UE-regioni. Il secondo elemento si trovò quindi giocoforza ad essere il solo praticabile.

Il coinvolgimento dei *Länder* in politica europea tramite il *Bundesrat*, o Consiglio federale (in pratica, sebbene non formalmente, la camera alta del parlamento), venne sancito dall'art. 50 della costituzione federale. Imbaldanziti da questo successo, i *Länder* continuarono a fare pressione sul governo federale per ottenere altre concessioni, minacciando di non ratificare i nuovi trattati UE se le loro domande venissero evase. Questa tattica venne messa in atto segnatamente nel 2005, quando i *Länder* minacciarono di non ratificare il Trattato costituzionale se non venisse loro concesso che il *Bundesrat* sarebbe stato da allora in poi coinvolto nel processo di nomina dei giudici delle corti di giustizia dell'UE (Mahony 2005).

Simili accordi per la partecipazione delle regioni alla formulazione della politica europea dei loro rispettivi Paesi e per il loro diritto a sedere nel Consiglio dell'UE in rappresentanza dello Stato mem-

bro di appartenenza, sono anche stati adottati in Belgio e Spagna, così come nel Regno Unito in relazione al Parlamento scozzese. In Belgio, in particolare, le regioni partecipano alla formulazione delle politiche europee quasi su un piede di parità con il governo federale⁴⁷. Le regioni con poteri legislativi hanno creato un foro di cooperazione per meglio far sentire la loro voce a livello europeo (CALRE 2018).

L'esperienza della Germania e quella degli altri Stati federali membri dell'Unione europea conferma dunque che l'ordinamento istituzionale e il processo di elaborazione delle politiche dell'UE presenterebbero indubbiamente delle sfide per un Paese profondamente federale qual è la Svizzera ma che ci sono tuttavia dei meccanismi istituzionali e politici che permettono di ridurre l'impatto negativo sul sistema federale.

Come abbiamo visto, i cantoni sono consapevoli di queste sfide così come delle contromisure necessarie per affrontarle, per cui c'è ragione di ritenere che il federalismo svizzero saprebbe adattarsi ad un'adesione all'UE anche nel caso in cui non tutte le riforme che sono state auspicate venissero messe in atto. Le istituzioni chiave, quali la CGC e il principio della partecipazione dei cantoni, sono solidamente affermate, così come lo è la volontà politica di proteggere l'autonomia cantonale e la vitalità del sistema federale nel suo insieme. In fondo, quindi, un'adesione all'UE rappresenterebbe più un'evoluzione delle attuali relazioni con l'Unione, per quanto riguarda i cantoni, piuttosto che una rivoluzione dagli esiti deleteri.

Conclusioni

Il federalismo continua ad essere l'asse portante del sistema politico svizzero. Se i cantoni hanno perso nel corso del tempo gran parte della loro originaria autonomia legislativa e si trovano a far fronte a molteplici sfide, rimangono tuttavia un elemento chiave del sistema e riferimenti importanti dell'identità collettiva dei cittadini. L'importanza simbolica del federalismo va peraltro al di là del ruolo pratico che i

47. Vedi Bursens e Massard-Piérard (2009) per il Belgio, Hrbek (2003) per la Germania, Closa e Heywood (2004: 88-98) per la Spagna, e Wright (2003) per il Regno Unito/Scozia.

cantoni giocano. La recente riforma del sistema perequativo dimostra inoltre la sua capacità di adattamento.

Questa capacità è stata anche messa in evidenza dalla sfida rappresentata dalle relazioni con l'Unione europea. Pur rimanendo al di fuori dell'UE, la Svizzera ha subito un ampio processo di europeizzazione che ha esacerbato le pressioni centralizzatrici già all'opera a livello interno. Il sistema ha però reagito positivamente e ha messo in piedi delle contromisure istituzionali e politiche che hanno permesso di rispondere in maniera efficace a queste pressioni. La creazione della CGC, le disposizioni dell'art. 55 della nuova costituzione federale e gli sviluppi che ne sono seguiti sono stati gli elementi chiave di questa risposta. La strategia che i cantoni hanno perseguito, che consiste nell'esigere co-decisione in politica europea col Consiglio federale in cambio del loro appoggio nel generare consenso popolare e nel garantire una corretta esecuzione della normativa europea, ha dato dunque i suoi frutti. L'esperienza degli attuali Stati membri con ordinamento federale, d'altro canto, conferma che è possibile far fronte con successo alle sfide che un eventuale adesione all'UE comporterebbe per il sistema federale elvetico.

Un'adesione all'Unione europea non costituirebbe dunque un cambiamento radicale e con ogni probabilità i cantoni si adatterebbero con successo al nuovo contesto istituzionale. In maniera speculare, il federalismo in quanto tale non dovrebbe rappresentare un ostacolo di rilievo nei confronti di un approfondimento delle relazioni Svizzera-UE o addirittura di un'adesione. Il suo legame con la democrazia diretta, però, continuerà a rendere problematico il raggiungimento della doppia maggioranza nelle votazioni popolari e la sua importanza simbolica continuerà ad alimentare timori fra coloro i quali vedono l'Unione europea come una minaccia per l'elvetica.

Bibliografia

- BfS., 1982, *Statistisches Jahrbuch der Schweiz*, Herausgegeben vom Eidgenössischen Statistischen Amt, Basilea: Birkhäuser Verlag.
- Blöchliger, H., 2005, *Baustelle Föderalismus*, Zurigo, Neue Zürcher Zeitung Verlag.
- Bochsler, D., 2017, “Lo stemperamento dei contorni politici dei Cantoni svizzeri”, in S. Mueller e A. Giudici (a cura di), *Il federalismo svizzero – Attori, strutture e processi*, Locarno, Armando Dadò, pp. 63-91.
- Braun, D., 2009, “Constitutional Change in Switzerland”, *Publius: The Journal of Federalism*, 39, 2, 314-40.
- Bursens, P. e F. Massard-Piérard, 2009, “Kingdom of Belgium”, in Hans Michelmann (a cura di), *Foreign Relations in Federal Countries*, Montreal, QC, Canada, McGill-Queen’s University Press.
- CALRE, 2018, Conference of European Regional Legislative Assemblies, <https://www.calrenet.eu>.
- Cappelletti, F., 2017, “La perequazione finanziaria: tra concorrenza e solidarietà”, in S. Mueller e A. Giudici (a cura di), *Il federalismo svizzero – Attori, strutture e processi*, Locarno, Armando Dadò, pp. 93-124.
- CdC, 2011, *Réformes intérieures visant à consolider l’organisation étatique fédérale et démocratique dans le cadre de la politique européenne du Conseil fédéral – Prise de position des gouvernements cantonaux*, Berna, Conférence des gouvernements cantonaux, https://kdk.ch/fileadmin/files/Themen/Europapolitik/2_prise_de_position_du_24_juin_2011.pdf.
- CdC, 2010, *Etat des lieux en politique européenne des gouvernements cantonaux*, Berna, Conférence des gouvernements cantonaux, https://kdk.ch/fileadmin/files/Themen/Europapolitik/3_etat_des_lieux_du_25_juin_2010.pdf.
- CdC, 2007, *Position des gouvernements cantonaux en politique européenne*, Berna, Conférence des gouvernements cantonaux, https://kdk.ch/fileadmin/files/Themen/Europapolitik/4_etat_des_lieux_du_23_mars_2007.pdf.
- CdC, 2004, *Europe, un défi pour le federalisme*, Berna, Conférence des gouvernements cantonaux, https://kdk.ch/fileadmin/files/Themen/Europapolitik/5_etat_des_lieux_du_12_mars_2004.pdf.
- Closa, C. e P. Heywood, 2004, *Spain in the European Union*, Basingstoke, Palgrave.
- Dafflon, B., 2006, *Fiscal Federalism in Switzerland: a survey of constitutional issues, budget responsibility and equalisation*, Working paper no. 278, Université de Fribourg, <http://www.thomasfleiner.ch/files/categories/IntensivkursII/FiscalFederalismCH.pdf>.

- Dardanelli, P., 2017a, *Restructuring the European State – European Integration and State Reform*, Montreal, QC, Canada, McGill-Queen’s University Press.
- Dardanelli, P., 2017b, “Il federalismo svizzero in prospettiva comparata: miti e realtà”, in S. Mueller e A. Giudici (a cura di), *Il federalismo svizzero – Attori, strutture e processi*, Locarno, Armando Daddò, pp. 223-38.
- Dardanelli, P., 2011, “Multi-lingual but Mono-national: Exploring and Explaining Switzerland’s Exceptionalism”, in F. Requejo e M. Caminal (a cura di), *Federalism, Plurinationality, and Democratic Constitutionalism – Theory and Cases*, Abingdon, Routledge, pp. 295-323.
- Dardanelli, P. e S. Mueller, 2019, “Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848-2010”, *Publius: The Journal of Federalism*, 49, 1, 138-65.
- Fischer, M., P. Sciarini e D. Traber, 2010, “The Silent Reform of Swiss Federalism: the New Constitutional Articles on Education”, *Swiss Political Science Review*, 16, 4, 747-71.
- Fleiner, T., 2002, “Recent Developments in Swiss Federalism”, *Publius: The Journal of Federalism*, 32, 2, 97-123.
- Germann, R. e U. Klöti, 2004, “The Swiss Cantons: Equality and Difference”, in U. Klöti et al. (a cura di), *Handbook of Swiss Politics*, Zurigo, Neue Zürcher Zeitung Publishing, pp. 317-48.
- Geser, H., 2004, “The Communes in Switzerland”, in U. Klöti et al. (a cura di), *Handbook of Swiss Politics*, Zurigo, Neue Zürcher Zeitung Publishing, pp. 349-92.
- Giudici, A., 2017, “Una centralizzazione passata dalla porta di servizio? Il federalismo scolastico svizzero: origini, evoluzione e sfide contemporanee”, in S. Mueller e A. Giudici (a cura di), *Il federalismo svizzero – Attori, strutture e processi*, Locarno, Armando Daddò, pp. 193-222.
- Hrbek, R., 2003, “The Effects of Global and Continental Integration on Cooperation and Competition in German Federalism”, in H. Lazar, H. Telford e R. Watts (a cura di), *The Impact of Global and Regional Integration on Federal Systems*, Montreal, QC, Canada, McGill-Queen’s University Press, pp. 329-71.
- KdK, 2012, *Vereinbarung über den politischen Dialog Bund-Kantone zu Europafragen*, Berna: Konferenz der Kantonsregierungen, https://kdk.ch/fileadmin/files/Themen/Europapolitik/1_vereinbarung_ueber_den_politischen_dialog_bund-kantone_zu_europafragen.pdf.
- Kriesi, H. e A. Trechsel, 2008, *The Politics of Switzerland*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Kriesi, H., B. Wernli, P. Sciarini e M. Gianni, 1996, *Le clivage linguistique: problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*, Berna, Ufficio federale di statistica.
- Kübler, D., 2017, “Le agglomerazioni urbane – nuovi attori del federalismo svizzero?”, in S. Mueller e A. Giudici (a cura di), *Il federalismo svizzero – Attori, strutture e processi*, Locarno, Armando Dadò, pp. 159-92.
- Linder, W., R. Zürcher e C. Bolliger, 2008, *Gespaltene Schweiz-geeinte Schweiz – Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874*, Baden, Hier+Jetzt.
- Mahony, H., 2005, “Schröder clears path for EU Constitution”, *EUobserver*, 29 aprile, <https://euobserver.com/institutional/18965>.
- Menzi, B., 2010, “Kaum Opposition gegen mehr Koordination im Bildungswesen”, in W. Linder, C. Bolliger e Y. Rielle (a cura di), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 bis 2007*, Berna: Haupt.
- Rhinow, R., 2006, “Le fédéralisme suisse: l’approche juridique”, in R. Frey et al. (a cura di), *Le fédéralisme suisse – La réforme engagée. Ce qui reste à faire*, Losanna, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Schnabel, J. e S. Mueller, 2017, “Vertical Influence or Horizontal Coordination? The Purpose of Intergovernmental Councils in Switzerland”, *Regional and Federal Studies*, 27, 5, 549-72.
- Sciarini, P., 2005, “Les cantons, tiraillés entre la volonté de coopération intercantonale et la tentation de faire cavalier seul”, *Le Temps*, 16 febbraio.
- Thürer, D. e M. MacLaren, 2009, “Swiss Confederation”, in H. Michelmann (a cura di), *Foreign Relations in Federal Countries*, Montreal, QC, Canada, McGill-Queen’s University Press, pp. 269-94.
- UFS, 2018, Elenco ufficiale dei Comuni della Svizzera: mutazioni annunciate – L’Elenco dei Comuni, Stato al 01.01.2018, Ufficio federale di statistica, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/statistica-regioni/ritratti-regionali-cifre-chiave/comuni.gnpdetail.2017-0538.html>.
- Vatter, A., 2018, *Swiss Federalism – The Transformation of a Federal Model*, Abingdon, Routledge.
- Vatter, A., 2017, “I Cantoni: la chiave del federalismo svizzero”, in S. Mueller e A. Giudici (a cura di), *Il federalismo svizzero – Attori, strutture e processi*, Locarno, Armando Dadò, pp. 27-61.
- Wasserfallen, F., 2015, “The Cooperative Capacity of Swiss Federalism”, *Swiss Political Science Review*, 21, 4, 538-55.
- Wright, A., 2003, “The Internationalization of Scottish Politics: Who Governs Scotland?”, in J. Magone (a cura di), *Regional Institutions and Governance in the European Union*, Westport, CT, USA, Praeger, pp. 97-118.