

Le parole chiave del federalismo elvetico: semplicità, specificità e concorrenza

di Chiara Battistoni

Qualche anno fa un ministro della Confederazione elvetica disse che *“Il federalismo è geniale nella sua semplicità; non siamo tenuti ad adottare le stesse soluzioni, non dobbiamo nemmeno piacerci a vicenda, basta che ognuno lasci in pace l’altro.”* Per chi è nato e cresciuto nella Confederazione la definizione può suonare riduttiva ma per noi cittadini italiani che di federalismo sentiamo parlare e leggiamo nei termini confusi di questi anni, la definizione, nella sua essenza, va al cuore del federalismo rossocrociato, quello che il Professor Gianfranco Miglio definiva *“il federalismo vero”* (in *“Federalismi falsi e degenerati”* Gianfranco Miglio, Sperling&Kupfer), un esempio a cui guardare con fiducia, a cui ispirarsi, tuttora la forma più limpida e concreta di federalismo, costruita su una base territoriale reale.

Certo, parlare di federalismo proprio qui, a Lugano, è emozionante; è l’occasione di confrontarsi direttamente con chi vive in prima persona pregi e difetti di ciò che ai miei occhi è uno straordinario sistema di governo della complessità e delle specificità. Semplicità, specificità, concorrenza: tre parole chiave per il federalismo rossocrociato. Proverò con voi ad approfondire questi concetti, con un approccio pragmatico e, me ne rendo conto, semplicistico; d’altro canto sono un ingegnere e ho un solo obiettivo, tangibile; provare con voi esperti, a individuare i capisaldi del federalismo rossocrociato per avere nuove mappe di lettura del dibattito federalista di casa nostra.

Semplicità

Cominciamo con la semplicità, declinata innanzitutto in termini organizzativi: Comuni, Cantoni e Confederazione sono gli *“enti costitutivi”*, insieme eppure diversi, uniti da un patto. Lo scorso 31 dicembre, nel discorso di Capodanno, Hans Rudolf Merz disse: *“Affrontare il futuro a testa alta con una mano sul cuore anche nei momenti difficili della vita: questo è lo spirito degli Svizzeri. Siamo resistenti, come la vegetazione coperta di neve che sfida i rigori dell’inverno. Sappiamo bene che la primavera tornerà”*. La *“vegetazione coperta di neve”* reagisce così: sa programmare (governare è prevedere, dice il motto dei Cantoni), prevede là dove possibile e pianifica i cambiamenti, perché non vuole trovarsi impreparata alla primavera che certamente verrà. E’ un processo che parte dal basso, dal singolo cittadino, consapevole e responsabile, al quale è affidata la responsabilità di scegliere, sulla base di ciò che i propri eletti propongono; proprio perché parte dal basso è un processo dinamico, che sa ridisegnare perfino la propria infrastruttura territoriale e istituzionale. C’è un esempio concreto che vi sorprenderà: mentre da noi il progetto di promozione delle forme associate dei piccoli comuni arranca e il programma di riordino territoriale langue in molte regioni, dal 1 gennaio 2009 la Confederazione ha ben 79 Comuni in meno, per un totale di 2636. Proprio la Svizzera, che ha nei Comuni uno dei tre pilastri dell’assetto federale, ha saputo intensificare il processo di fusione, indispensabile per garantire tutta l’efficienza richiesta alla macchina istituzionale. Pensate un po’: tra il 1900 e il 1950 il numero dei Comuni era sceso di 63 unità; tra il 1990 e il 1995 di 46, tra il 1995 e il 2000 di ben 76 unità (fonte: www.admin.ch). Oggi i Comuni elvetici con meno di 1000 abitanti sono 1300, circa il 50% di tutti i Comuni. (in Italia sono quasi 2000, circa il 5% del totale); il 40% ha invece una popolazione compresa tra 1000 e 4999 abitanti (in Italia, il 72% dei Comuni è al di sotto dei 5000 abitanti; in Lombardia la percentuale è prossima all’80%) e solo il 10% supera i 20.000. Il messaggio rossocrociato è molto chiaro: fermo restando che non c’è fusione possibile se contraria alla volontà dei cittadini (il referendum è indispensabile), di fronte al mutare dei tempi e alla crescita della concorrenza territoriale, è doveroso trasformare anche l’assetto territoriale. Così come la Costituzione si adegua ai tempi, così si adegua anche il territorio. Al centro resta il cittadino con le sue esigenze che esigono soluzioni semplici ed efficienti.

Specificità

Insieme, ma diversi; questa è l’altra parola chiave del federalismo elvetico. Specificità, diversità: la ricchezza culturale e politica della Confederazione è la ricchezza dei suoi Cantoni, Stati sovrani a tutti gli effetti. Ed è anche la ricchezza di quel 21% di immigrati che in Svizzera vivono e lavorano. Riconoscere e accettare le diversità è la strada per aprirsi al nuovo, proattivamente. Ne è un esempio il recente referendum per il rinnovo dell’accordo di libera circolazione delle persone, che ha registrato un tasso medio di partecipazione del 50,9%, con la punta massima dei votanti nel Cantone Sciaffusa (68,2 per cento).

Il 59,6% dei cittadini alle urne ha detto sì al rinnovo dell'accordo; percentuale robusta, rispetto al 40,4% dei contrari. Con percentuali di sì superiori al 60% ci sono i cantoni di Basilea Città, Basilea campagna, Zurigo, Berna, Friburgo, Neuchatel, Ginevra, Giura; il canton Vaud ha raggiunto addirittura il 70,2%. Contro corrente ci sono solo quattro cantoni: innanzitutto il Ticino, i cui contrari hanno raggiunto quota 65,8%, seguito da Svitto con il 56,6%, Appenzello Interno, con il 53,3% e Glarona, con il 51 per cento. A una prima "analisi geografica" del voto emerge con chiarezza che tutti i cantoni di confine, con l'unica eccezione del Ticino, hanno confermato la propria fiducia alla permeabilità; il no si concentra nel centro ma non coinvolge le aree di confine con l'Austria, la Francia o la Germania. Anche Grigioni e Vallese, che pure hanno una parte dei propri confini con l'Italia, hanno votato sì con convinzione, visto che le percentuali sono prossime al 60 per cento. Solo il Ticino dice no, con altrettanta determinazione. Su scala confederale, il sì è la dimostrazione del pragmatismo, lucido e razionale, che anima la Svizzera. La Consigliera federale Widmer – Schlumpf, attuale responsabile del dipartimento federale di giustizia e polizia (dipartimento a cui è affidata la convivenza tra cittadini svizzeri e stranieri) ha ricordato che il regime transitorio di sette anni per Bulgaria e Romania che decorrerà dalla data di entrata in vigore del Protocollo II consentirà di sottoporre a contingente l'immigrazione da questi due paesi, nel pieno rispetto del principio, comune a molti altri ordinamenti federali, della priorità ai lavoratori indigeni. La Svizzera può contare su un efficiente sistema di monitoraggio e statistiche sul territorio che permette di aggiornare tempestivamente i dati relativi ai flussi migratori. Con una percentuale di stranieri prossima al 21%, la Confederazione si è dotata di un apparato di leggi molto chiare, applicate con fermezza. Dal 1 gennaio 2008, inoltre, sono in vigore le nuove disposizioni incardinate sul principio di integrazione che, per il popolo elvetico, significa conoscenza della lingua del luogo in cui si lavora e si vive, costruzione della propria formazione civica, indispensabile per vivere in un sistema federale, lavoro, per contribuire alla crescita del paese. L'integrazione è un preciso dovere dello straniero e la naturalizzazione non è affatto un diritto giuridico ma un lungo processo che ha ragione di essere solo se sussistono i requisiti necessari. Per vivere in un paese federale devi "amare il federalismo", devi sceglierlo e "lui" deve scegliere te.

Concorrenza

La sovranità (che è riconoscimento delle specificità) porta con sé il concetto cardine del federalismo, la concorrenza, concepita come processo dinamico di scoperta, che contribuisce a promuovere scelte agili e proattive. Come ricordò il professore Antiseri in un'intervista di Bruno Lai nel 1993, dal titolo "Karl R. Popper e la grande Vienna: fallibilità, mercato e democrazia" pubblicata ora su "Cercatori di Verità" (Armando editore), la competizione (da cum- petere, cercare insieme) è la più alta forma di cooperazione; dove c'è concorrenza, c'è ricerca comune, in forma antagonistica, della soluzione migliore. Se, dunque, accettiamo questi principi nell'economia, nella scienza, nella produzione perché non dovremmo accettarli anche in campo fiscale? Nel 2004, Paolo Pamini, economista all'Eth di Zurigo, scrisse sul tema un interessante Briefing Paper per l'Istituto Bruno Leoni (Ibl, 15 maggio 2004). Il ragionamento di Pamini è semplice: sovranità locale e autodeterminazione fiscale sono strettamente correlati; perciò se un territorio è sovrano (come lo sono, senza ombra di dubbio, i Cantoni svizzeri) deve anche autodeterminarsi fiscalmente; la concorrenza fiscale che ne scaturisce offre ai cittadini la possibilità di votare con i piedi, oltre che con le schede. Nella Confederazione, la concorrenza è interna, tra Cantoni e Comuni e i cittadini possono scegliere dove stabilirsi anche in funzione della convenienza fiscale. Una libertà che, tra l'altro, permette di controllare con efficacia la spesa locale e valorizza le specificità. Scegliere come, quando e quanto tassare i propri cittadini è un caposaldo della sovranità e dell'indipendenza di un paese, da cui discende la libertà del singolo. Nel federalismo duale rossocrociato, i Cantoni hanno piena sovranità; sono Stati, a tutti gli effetti; questo principio modella politiche e leggi, compresa la nuova Legge sulla Perequazione Cantonale, entrata in vigore il 1 gennaio 2008, varata dopo quindici anni di studi e lavori, concepita proprio per restituire sovranità ai Cantoni. Con un sistema di "checks and balances", il "federalismo inteso come concorrenza tra giurisdizioni indipendenti" fa sì che si creino "fortissimi incentivi affinché i politici seguano le volontà della popolazione" (da IBL, Briefing Paper n.6, 15 maggio 2004, Paolo Pamini).

La concorrenza costituisce, di fatto, un principio generale di organizzazione della società da cui dipende la comparsa di servizi e prodotti, di idee e politiche innovative. Come ricordava Friedrich von Hayek, la concorrenza è un processo di scoperta, un processo che, per la sua natura dinamica, promuove quell'agilità che permette di reagire tempestivamente ai cambiamenti del contesto. Introduciamo così un altro dei capisaldi del federalismo: la natura dinamica, evolutiva che lo trasforma in un cantiere sempre aperto in cui la concorrenza fiscale e istituzionale promuove la crescita di idee e pratiche innovative. Per riassumere, là

dove tutto è omogeneo, armonizzato, tendenzialmente uguale non può esserci concorrenza, non c'è federalismo.

In "La Concorrenza" (Bruno Leoni, Rubbettino, Leonardo Facco Editore, 2007), Pascal Salin a pag. 109 osserva: "L'estensione della concorrenza al campo delle attività pubbliche dà un maggiore libertà di scelta agli individui e attenua la dipendenza nei confronti del potere. In secondo luogo la concorrenza intergovernativa può incentivare le autorità pubbliche a piegare le loro decisioni in maniera da soddisfare meglio i cittadini, perché altrimenti si rischierebbe di constatare l'esodo dei cervelli, o, per lo meno, di certe risorse." Salin va oltre e osserva che più gli stati sono piccoli più la concorrenza intergovernativa è efficiente; accade perché ogni governo locale è di fatto monopolista sul proprio territorio e il cittadino può solo migrare da un territorio all'altro per cercare soddisfazione ai propri bisogni inevasi; più grande è il territorio, più costoso è spostarsi verso un'altra zona, più probabile che la mobilità sia contenuta.

Al principio di concorrenza si ispira la perequazione elvetica, che nasce proprio per ridurre la dipendenza da Berna dei Cantoni finanziariamente più deboli che, sussidiati con fondi vincolati, avevano perso nel tempo autonomia e capacità innovativa. La perequazione rossocrociata fa leva sui compiti assegnati a Cantoni e Confederazione e sulle finanze, attraverso meccanismi di compensazione degli oneri e delle risorse. E' stato infatti costruito un indice che permette di misurare i potenziali finanziari delle risorse disponibili e delle imposte cantonali; così facendo si può classificare i Cantoni in forti e deboli; questi ultimi ricevono mezzi finanziari a destinazione non vincolata tanto dai Cantoni forti quanto dalla Confederazione, mezzi che, essendo a destinazione libera, non vanno a intaccare il principio di sovranità da cui discende la concorrenza fiscale. Ragionamento ben diverso (ma non potrebbe essere altrimenti visto che l'Italia non è una repubblica federale) da quanto proposto a casa nostra, dove si prevede la perequazione integrale per le spese riconducibili ai livelli essenziali.

La Npc elvetica riserva altre sorprese istruttive. Aver introdotto metriche per il calcolo delle contribuzioni significa poter disporre di strumenti per il controllo dei flussi di perequazione, individuando tempestivamente gli errori. Proprio quanto è accaduto il 17 ottobre 2008 quando il Dipartimento delle finanze, con un comunicato stampa (www.admin.ch), ha segnalato un errore nella trasmissione dei dati che ha portato alla riduzione di 87 milioni di franchi il contributo perequativo 2008 destinato al Cantone di San Gallo. Scoperto (e reso pubblico!) l'errore, trovata la soluzione: il Consiglio federale ha deciso che l'ammancio sarà saldato nei prossimi tre anni con versamenti di compensazione a scapito dei Cantoni che quest'anno hanno beneficiato di una perequazione troppo elevata (conseguenza dell'errore iniziale). Il comunicato stampa fa di più; non solo rende pubblico l'errore, ma segnala anche la presenza di lacune legislative nella legge federale tanto per risolvere i casi come quello di San Gallo quanto per definire (e garantire) la qualità dei dati utilizzati per i calcoli dei coefficienti.

Lavorare insieme in agonismo, per costruire insieme il bene di tutti; è questa l'essenza del concetto di concorrenza che sta alla base del libero contratto tra le parti; e su questo concetto cardine si costruisce il vero federalismo, che ha nella sussidiarietà (e nella conseguente solidarietà) l'altro pilastro costitutivo.

Là dove lo Stato si sostituisce al singolo, alla famiglia, alle libere associazioni di cittadini nella costruzione del Bene comune inibisce la concorrenza e fa sì che si costruisca quel modello assistenzialista che tanti danni sta generando a casa nostra. Il concetto è davvero molto semplice: non c'è legge che possa imporre la solidarietà senza distruggere la capacità di innovazione della società; ogni volta che si invoca la "solidarietà" dello Stato per redistribuire il reddito ci si dimentica che così facendo lo Stato soffoca l'autodeterminazione delle genti.

Nota biografica

Nata a Monza, il 27 Maggio 1966, è Ingegnere Libero Professionista, consulente di direzione, specializzata in sistemi informativi e organizzativi. E' consigliere dell'Ordine degli Ingegneri di Milano.

Collabora con i quotidiani L'Opinione e L'Ordine di Como; ha collaborato con Oscar Giannino, direttore di Libero Mercato dalla nascita alla chiusura, recente, della testata. Si occupa di analisi economiche e federalismo, una passione nata molti anni fa e sempre coltivata accanto alla propria attività professionale. Collabora da anni con Giancarlo Pagliarini; ne ha seguito, da responsabile, le principali campagne elettorali e l'attività parlamentare nella XIV legislatura. E' prima firmataria del network "Decidere", promosso nel 2007 da Daniele Capezzone; è socia dell'Istituto Bruno Leoni, della Libera Compagnia Padana e dell'associazione Carlo Cattaneo e Gianfranco Miglio di Cernusco S/N. A novembre 2008 ha contribuito alla fondazione dell' "Associazione Giancarlo Pagliarini per la riforma federale", di cui è fondatrice e tesoriere.

