



LUIGI PEDRAZZINI
Dipartimento delle istituzioni

DISCORSO D'APERTURA AL CONVEGNO SUL FEDERALISMO BELLINZONA, 9 MAGGIO 2003

Tengo innanzitutto a ringraziare per l'invito che mi è stato rivolto e per l'onore che mi è stato fatto dandomi la possibilità di introdurre questi lavori e di presentare alcune considerazioni.

Preciso che quanto andrò affermando è frutto diretto della mia esperienza quale Consigliere di Stato del Cantone Ticino, ma soprattutto quale presidente della Conferenza dei Governi cantonali, organismo che, come voi sapete, ha fra i suoi compiti anche quello di promuovere, di consolidare la struttura federalista del nostro Paese.

Non v'è dubbio che gli organizzatori del convegno hanno scelto un tema di grandissima attualità in tutto il mondo: di federalismo oggi infatti non si parla soltanto nei paesi che si sono dati da tempo una struttura federalista. La questione è attuale anche in altri stati che cercano delle alternative per risolvere costruttivamente conflitti interni di vario genere, così come è attuale per intere regioni del nostro pianeta. Come ho personalmente constatato in occasione del convegno sul federalismo dello scorso anno a San Gallo, la riflessione federalista sta di fatto vivendo una sorta di nuova fioritura in tutto il mondo e sembra trovare nuovi impulsi da processi che tendenzialmente dovrebbero invece diminuirne l'importanza. Così è per esempio per il processo d'integrazione europea o per il fenomeno della globalizzazione.

Sempre più spesso si riconosce nel sistema, nell'organizzazione federalista, la possibilità, comprovata dalla tradizione elvetica, di far convivere sotto un unico cappello nazionale etnie diverse, risolvendo in modo costruttivo e pacifico i conflitti che possono crearsi fra queste etnie. Grazie al federalismo, ciò che divide può diventare elemento di crescita comune!

Parimenti il federalismo sembra avere il merito di poter far convivere, sempre sotto un unico disegno nazionale, le maggioranze con le minoranze, assicurando a queste ultime competenze che possono salvaguardare nel tempo la loro preziosa identità. E' del resto questa un'esperienza che abbiamo fatto direttamente noi svizzeri italiani nel contesto elvetico, ed è una esperienza che a 200 anni dall'entrata ufficiale del Cantone Ticino nella Confederazione ci porta a riconoscere come sia stata lungimirante l'intuizione di organizzare su base federalista la Confederazione elvetica.

Un ulteriore elemento importante consiste nella possibilità che dà il federalismo di promuovere l'applicazione pratica del principio di sussidiarietà nella politica, lasciando alle comunità locali importanti responsabilità che ne valorizzano la creatività e lo spirito imprenditoriale nell'ambito politico, e che permettono loro di risolvere anche temi d'ordine transfrontaliero.

Malgrado questi e altri significativi vantaggi del federalismo, che sicuramente verranno messi in luce nei lavori di questo convegno, dobbiamo essere

consapevoli che la realizzazione concreta di un disegno federalista è costantemente minacciata.

L'esempio svizzero ci dimostra proprio in questi anni come uno dei paesi a più lunga e collaudata tradizione federalista, arrischia di perdere questa specificità se non è in grado di riflettere attentamente sull'evoluzione delle situazioni e se non è in grado di adottare le misure necessarie per rigenerare il suo federalismo. Ciò anche perché, in primo luogo, vi è un costante conflitto fra le forze che mirano alla centralizzazione del potere e quelle che invece ne vogliono la decentralizzazione. Se questo conflitto naturale, inevitabile, non viene ricondotto ad un preciso disegno, ad una precisa consapevolezza che quella federalista è una scelta di principio e non di opportunità, è facile prevedere col tempo la vittoria delle forze centraliste su quelle federaliste.

Il federalismo presuppone poi che vengano accettate, oserei quasi dire in termini culturali, le differenze all'interno di una medesima nazione. In un contesto di globalizzazione delle informazioni e della comunicazione, l'accettazione di queste differenze diventa sempre più difficile perché può porre problemi di disparità di trattamento del cittadino all'interno di una medesima nazione. Vi è quindi una tendenza a sfruttare la centralizzazione delle competenze quale misura per rendere uguali a gli occhi di tutti i cittadini i servizi che vengono offerti nei diversi ambiti (della sanità, della formazione, dei trasporti, ecc.) ai cittadini.

Appare inoltre sempre più difficile ammettere che possa esservi all'interno di un sistema federalista un'allocazione non sempre razionale delle risorse. Io non credo che il federalismo significhi sperpero. Federalismo può però significare sicuramente che determinate strutture vengano realizzate in più stati appartenenti ad un'unica nazione federalista: se questa situazione viene analizzata unicamente con l'occhio del contabile qualcuno la potrebbe giudicare un'allocazione non razionale delle risorse.

L'organizzazione federalista di uno stato può porre poi dei problemi al momento in cui si rende necessario un rafforzamento della collaborazione fra le nazioni. Se da un lato, come ho già sottolineato, il federalismo si presta in misura importante per forme di collaborazione transfrontaliere (e noi ticinesi ne abbiamo fatto sia l'esperienza positiva, potendo avviare iniziative con le vicine regioni italiane, sia quella negativa, constatando che queste medesime regioni in taluni casi non hanno le competenze per poter promuovere una collaborazione transfrontaliera), dall'altro lato avvertiamo taluni limiti che un'organizzazione federalista delle competenze fa emergere in relazione a nuovi contratti di collaborazione internazionale.

Non casualmente, del resto, la Conferenza dei Governi cantonali è nata all'indomani del voto negativo della Svizzera sullo Spazio Economico Europeo e si è posta fra i temi principali della sua attività, la rappresentazione degli interessi cantonali nell'ambito del processo di integrazione con l'Unione europea. La Conferenza dei Governi cantonali vuole infatti salvaguardare gli interessi dei Cantoni laddove il processo di integrazione può mettere in discussione la

ripartizione dei compiti e delle competenze fra la Confederazione e i Cantoni stessi.

Un esempio concreto, dove oggi avvertiamo questa problematica, è la trattativa fra la Svizzera e l'Unione europea concernente gli accordi di Schengen e Dublino, trattativa che potrebbe avere delle ripercussioni non irrilevanti sull'organizzazione del sistema di sicurezza svizzero, oggi prevalentemente di competenza dei Governi cantonali.

Un ultimo problema che ho avvertito in questi anni e che minaccia il federalismo svizzero è quello della capacità di un sistema federalista di dare delle risposte efficienti a problemi di grande urgenza e attualità. Spesso e volentieri queste risposte vengono così cercate in soluzioni nazionali, che modificano anche dal punto di vista del diritto le competenze e l'autonomia dei Cantoni. Gli esempi più recenti in questo ambito sono i processi ormai avviati di uniformazione del diritto formale svizzero nell'ambito penale e nell'ambito civile. Avremo in tempi brevi un Codice di procedura penale svizzero che sostituirà i preesistenti codici di procedura penale cantonali: una risposta necessaria per evitare che la criminalità sfrutti le debolezze inevitabilmente insite in un sistema di differenze procedurali che la Svizzera ha comunque potuto permettersi per molti decenni. L'inevitabilità di queste scelte, che abbiamo sostanzialmente condiviso anche come Governo cantonale, non deve farci perdere la consapevolezza che un ulteriore tassello di federalismo è stato tolto in funzione di un discorso politicamente corretto di efficienza del sistema giudiziario.

Ecco: credo con questo di aver indicato per quali ragioni il federalismo svizzero, che ripeto è uno fra i più solidi e collaudati del mondo, conosce dei problemi. Penso però che, per fortuna, conosca anche delle risposte o comunque abbia saputo individuare delle strade per salvaguardare la sua sostanza.

Il mio pensiero va a questo punto in primo luogo alla nuova perequazione finanziaria, un progetto di straordinario respiro politico che io spero possa venir considerato nel nostro Paese non solo e principalmente per le conseguenze finanziarie ma soprattutto per le conseguenze politiche. Purtroppo constatato, nelle discussioni fra Cantoni, che l'analisi contabile fatica a cedere il passo alla valutazione politica. E' umano che ognuno di noi vada immediatamente a leggere quanti milioni il suo Cantone perde o guadagna dal processo di perequazione. Soprattutto dovremo però giudicare questo processo per la capacità che potrà avere di restituire competenze, e pertanto sostanza politica e progettualità agli stati cantonali.

Un secondo elemento che mi fa considerare comunque con fiducia il futuro del federalismo svizzero è dato dalla nascita della Conferenza dei Governi cantonali. Se dovessi dire, quale presidente di questa conferenza, qual è l'elemento innovativo che essa ha portato nella politica e nel federalismo svizzero, credo che la mia risposta sarebbe la seguente: grazie alla Conferenza dei Governi cantonali, i Cantoni sono stati costretti ad esprimersi attraverso i loro governi in termini politici e non principalmente in termini tecnici, attraverso i loro dipartimenti o i loro

funzionari. In questo senso la Conferenza dei Governi cantonali ha completato il quadro delle conferenze dei direttori di dipartimento che troppo spesso e volentieri hanno inevitabilmente favorito un'analisi tecnica e non politica dei progetti federali che hanno delle ripercussioni sulla vita dei Cantoni.

La Conferenza dei Governi cantonali ha recentemente compiuto un passo simbolico nella sua storia che ha raggiunto i 10 anni di esistenza: ha infatti trasferito la sua sede a Berna, a pochi passi da Palazzo federale. Il nostro obiettivo, la nostra visione, è quella di creare una casa dei Cantoni nella capitale federale perché vogliamo che l'identità federalista del nostro Paese sia profonda e marcata anche laddove si esprimono, com'è naturale che avvenga, le forze dello stato centrale. In questo senso la Conferenza dei Governi cantonali ha l'ambizione di esprimere una visione federalista che il Consiglio degli Stati, per tutta una serie di ragioni, non pone sempre al centro delle sue attenzioni: si sprecano in questi ultimi anni gli esempi dove anche la Camera dei Cantoni ha fatto prevalere una visione nazionale mettendo in seconda importanza le rivendicazioni dei Cantoni. Fondamentale, perché questa visione della Conferenza dei Governi cantonali possa avere delle opportunità di realizzarsi nel tempo è però che i Governi cantonali stessi credano in questa necessità di esprimersi. Non tanto e principalmente attraverso i dipartimenti, ma attraverso la loro responsabilità collegiale (e non vi nascondo che qualche volta il nostro federalismo è indebolito proprio dalla mancanza di percezione che i Governi cantonali hanno delle loro competenze e responsabilità nei confronti della Confederazione, rispettivamente nei confronti della collaborazione intercantonale).

Mi fermo qui ringraziandovi per la vostra attenzione e sperando di aver dato, attraverso la presentazione di considerazioni derivate dalla mia esperienza diretta di questi anni, un modesto contributo per avviare nel modo migliore i lavori di questo convegno.

Luigi Pedrazzini
Consigliere di Stato