

reforme
Associazione

Federalismo burocratico e federalismo democratico

Marco Bartolich, Luigi Bernardi e Riccardo Puglisi

Aprile 2006

realizzato con il contributo di



FONDAZIONE CARIPLO

Via Gioberti 5 - 20123 Milano
Tel. +39 02 4344101 - Fax +39 02 43441027
EMAIL: reforme@ref-online.it

FEDERALISMO BUROCRATICO E FEDERALISMO DEMOCRATICO

Marco Bartolich, Università di Trieste

Luigi Bernardi, Università di Pavia

Riccardo Puglisi, Massachusetts Institute of Technology

Indice

PREMESSA	1
FEDERALISMO DEMOCRATICO E COMITATI INTERLIVELLI.....	3
Sintesi esecutiva	3
1. Definizione del problema.....	8
2. La Conferenza Stato – Regioni e province autonome: natura, limiti, proposte.....	9
2.1 I comitati interlivelli in Italia	9
2.2 Uno sguardo ravvicinato alla Conferenza Stato-Regioni (CSR).....	11
2.3 Un caso esemplare: la l. n. 133/1999 e il D. lgs n. 56 del 2000.	14
3. Il funzionamento dei comitati: che cosa può dirci la teoria?.....	15
3.1 Divide the dollar vs. matching the state of the world: i membri del comitato come primitive del problema	16
3.1.1 <i>Divide the dollar: il comitato come stanza di compensazione dei conflitti distributivi ..</i>	<i>16</i>
3.1.2 <i>Matching the State of the World: il comitato come giuria.....</i>	<i>18</i>
3.1.3 <i>Discussione.....</i>	<i>20</i>
3.2 Rappresentanza e accountability: i membri del comitato come rappresentanti dei cittadini	21
4. Il ruolo dei media e dei gruppi di interesse	24
Bibliografia.....	27
FEDERALISMO E DEMOCRAZIA DIRETTA IN SVIZZERA	30
Sintesi esecutiva	30
1. Gli strumenti di democrazia diretta	32
1.1 Il referendum, l'iniziativa popolare e l'assemblea comunale	32
1.2 I tratti salienti del referendum	35
1.3 Un caso particolare: il referendum finanziario	37
1.4 Gli aspetti caratteristici dell'iniziativa popolare	38

2. Il sistema politico-istituzionale ed il processo legislativo, il ruolo dei Cantoni e l'influenza della democrazia diretta.....	42
2.1 Il bicameralismo svizzero.....	42
2.2 Il processo legislativo.....	43
2.3 La ripartizione delle funzioni tra Confederazione e Cantoni.....	45
2.3.1 <i>Federalismo complementare</i>	46
2.3.2 <i>Rapporto principal-agent</i>	47
2.3.3 <i>Contratto di prestazione</i>	47
2.4 Le Conferenze cantonali.....	48
2.5 Gli effetti della democrazia diretta sul sistema politico e sul processo legislativo.....	50
3. Una maggiore trasparenza del mondo politico e istituzionale?.....	54
Bibliografia.....	59

PREMESSA*

Lo scopo principale del federalismo "politico" è di allargare ed ispessire il processo democratico. Parafrasando G. Gaber si potrebbe dire che "*il Federalismo è partecipazione*".

Questa è l'unica ragione che rende il federalismo politico superiore, come osservavano Cattaneo e Tocqueville, allo Stato unitario. Le altre motivazioni, spesso addotte a favore del federalismo, hanno un ruolo secondario, sono controvertibili e possono essere applicate anche a uno stato decentrato, con un minimo di rappresentanza politica ai livelli inferiori di Governo. Così vale, ad esempio, per il teorema di Oates, il principio di corrispondenza di Olson, il federalismo competitivo di Buchanan.

Nel contesto europeo, e in primo luogo in Germania, la partecipazione è però frustrata dalla cooperazione inter-livelli di natura sia legislativa, che amministrativa. Di fatto si registra un'intensa sovrapposizione di competenze, che vengono risolte tramite organismi e comitati interlivelli, scarsamente responsabili dal punto di vista democratico e che per la loro opacità impediscono ai cittadini-elettori di essere coscienti degli argomenti oggetto di decisione. Questa situazione tenderebbe a riprodursi nella realtà italiana, per effetto della riforma del Titolo V della Costituzione (Bernardi e Gandullia, 2005). Infatti le ragioni di contenzioso e di coordinamento tra Stato e Regioni diverrebbero molto più frequenti.

Per ovviare a questo stato di cose, si possono prospettare tre soluzioni, non necessariamente alternative.

1. *Il Senato federale*, che dovrebbe raccordare le decisioni nazionali con quelle regionali. Per il caso italiano, ne hanno per altro già trattato ottimamente Bordignon e Brosio (2004). Secondo la proposta di questi autori (diversa dalla riforma costituzionale approvata e dall'alternativa sostenuta dall'opposizione) il Senato prevedrebbe infatti una rappresentanza su base territoriale (e non strettamente proporzionale alla popolazione), verrebbe eletto insieme ai Consigli Regionali, si occuperebbe della legislazione concorrente, pur mantenendo il veto su quella generale, manterrebbe il voto di fiducia al Governo. Di queste attività i media darebbero conto. Tuttavia gli argomenti, oggetto di decisione e delibera del Senato, hanno carattere ampio e generale, di livello legislativo ed escludono tutte le tematiche decisionali di livello applicativo.
2. *La responsabilità democratica e la trasparenza delle decisioni dei comitati*. Questo argomento è svolto, da una pluralità di prospettive, nel secondo capitolo della ricerca, con riferimento alla *Conferenza Stato-Regioni e province autonome*. Analoghe considerazioni potrebbero per altro essere svolte per la *Conferenza Stato - province, comuni e comunità*

* Gli autori ringraziano B. Dafflon, A. Fraschini, P. Giarda., M. Bordignon e M. Blum per l'attenzione e gli stimolanti commenti ricevuti, senza renderli corresponsabili delle opinioni qui espresse e degli errori rimasti.

*montane*¹ e per la *Conferenza Regioni, province e comuni* di cui al nuovo art. 123 Cost.. Sarebbe auspicabile l'estensione delle competenze della Conferenza, l'abolizione di altre sedi di confronto informale, l'abrogazione del criterio di unanimità per le delibere, da sostituire con quello a maggioranza (= Stato + maggioranza delle Regioni). Si può poi raccomandare l'adozione di incentivi per una maggior "*salience*" delle decisioni dei Comitati nei mass media e attraverso la pressione di gruppi di interesse.

3. *La democrazia diretta*, che rende trasparente l'intero processo politico e amministrativo, attraverso la partecipazione dei cittadini ed i molti rimedi che essi hanno nei confronti delle decisioni assunte dagli organi istituzionali. Verrà in proposito discusso come esempio il caso emblematico della Svizzera e verrà raccomandata, tenuto conto di alcuni inconvenienti e della scarsa maturità democratica che esiste in Italia, una ragionevole iniezione di democrazia diretta nella forma dello Stato e degli enti territoriali nel nostro paese.

¹ Su materie di interesse comune le *Conferenze Stato - Regioni* e *Stato - autonomie locali* si fondono nella *Conferenza "unificata"*.

FEDERALISMO DEMOCRATICO E COMITATI INTERLIVELLI

Di L. Bernardi e R. Puglisi

Abstract

Political federalism aims to produce a larger and deeper participation of the citizens to the democratic process of decision-making. This aim is frustrated when inter-layers legislative process and administrative activity occur. In fact an overlap arises of functions and activities. The latter is disentangled by means of a number of inter-layers committees, democratically not accountable and whose activities are ignored by the citizens-voters. This paper considers especially the case of the Italian *Conferenza Stato. Regioni (CSR)*. Its organization and decision making rules are presented and discussed together with an empirical evidence of its work. Theoretical foundations of committees' activities are also investigated from different points of view, especially the game theory and the political economy. We conclude that the role and the functioning of the *CSR* needs deep reforms, especially to strengthen the issues in Agenda setting and to abolish the present unanimity criterion required to pass *CSR* decisions. Finally we suggest some incentives to give a greater salience to *CSR* activities and decisions through the media and the interest groups.

Sintesi esecutiva

L'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione e la legislazione successiva, approvata o ancora *in itinere*, hanno seguito da vicino il modello adottato dall'art. 70 della *Grundgesetz* tedesca del 1949, a sua volta ripreso dalla Costituzione austriaca del 1926. Questo modello attribuisce potestà legislativa sia allo Stato che alle Regioni, in forma esclusiva o concorrente. Ad essa si sovrappone necessariamente la possibilità di una cooperazione amministrativa. E' inevitabile una collaborazione tra queste istituzioni che, per i suoi contenuti specifici, non potrebbe avvenire in uno snodo istituzionale di alto profilo come l'eventuale Senato federale (Bordignon e Brosio, 2004). Tendono invece a formarsi una pluralità di comitati politici-burocratici tra i diversi livelli di Governo, in cui si svolge la contrattazione tra ministri e burocrati, a carattere sia generale che settoriale. In queste sedi non democratiche le decisioni effettive vengono prese, con un'informativa per l'elettorato opaca e modesta.

Questa situazione tenderebbe a riprodursi anche in Italia, ma è la negazione del federalismo, almeno come lo si conosce nell'esempio del federalismo anglosassone (Usa, Canada, Nuova Zelanda, Australia e, nell'Europa continentale, la Svizzera). L'essenza politica del federalismo democratico non sta infatti nell'adeguamento alle preferenze locali (teorema di Oates), né nell'ottimo dimensionamento o nella concorrenza tra le giurisdizioni (Principio di Olson), né nella concorrenza tra le Regioni (Buchanan). Questi caratteri sono infatti comuni anche a un sistema di decentramento, caratterizzato da forme semplici di rappresentanza politica locale. L'essenza politica del federalismo sta nella moltiplicazione delle "sfere" democratiche nel senso di Walzer (1983), cioè nell'ispessimento della partecipazione politica (Brosio, 1996).

I principali Comitati interlivelli in Italia sono la *Conferenza Stato – Regioni e province autonome*, la *Conferenza Stato – città e autonomie locali* (che si riuniscono nella *Conferenza unificata*, quando si tratta di materie comuni). Su un piano orizzontale e informale si pone la *Conferenza dei Presidenti delle Regioni* e il suo organismo consultivo, il *Cinsedo*.

In questa sede analizziamo la *Conferenza Stato-Regioni* (CSR). La CSR è la sede privilegiata del raccordo tra lo Stato e le Regioni sulle materie di interesse comune. La CSR si esprime con pareri sugli atti del Governo, con cui realizza anche atti comuni, nella forma di *Intese, Accordi e Delibere*, oltre a monitorare l'attività svolta e a designare rappresentanti negli enti di interesse statale e regionale. Sugli atti comuni è richiesta l'unanimità del Governo e di tutte le Regioni: in caso contrario decide il Consiglio dei Ministri, motivando la decisione. La CSR dal 1990 al giugno 2002 (u.d.d.) ha tenuto 210 riunioni, adottando 1787 decisioni. Prevalgono (55, 4 per cento) i pareri, seguiti da intese, accordi e delibere (30,1 per cento) e da monitoraggio, nomina comitati e designazioni (0,4 per cento in totale). La CSR ha ripartito l'attività deliberativa in misura quasi paritaria tra decisioni "di indirizzo" o direttive *erga omnes* da una parte e decisioni che richiedono distribuzioni di risorse, alimentando il conflitto per la loro attribuzione. Ciò ha determinato una certa perenzione tra argomenti all'ordine del giorno ed atti effettivamente approvati. L'iniziativa è stata dello Stato nel 98,1 per cento dei casi esaminati. Il ruolo passivo della CSR è confermato dalla ripartizione delle decisioni per materie. Prevalgono nettamente quelle obbligate (salute, agricoltura, infrastrutture e trasporti), mentre quelle innovative (ambiente -per lo più su iniziativa UE-, istruzione e beni culturali, turismo) sono in numero limitato.

La letteratura di teoria dei giochi sul funzionamento dei comitati fornisce strumenti importanti per analizzare il funzionamento della CSR. Sono possibili due diversi tipi di approcci descrittivi. Da un lato si possono considerare i membri del comitato come elementi primitivi del problema. L'idea è quella di prescindere dal fatto che essi siano rappresentanti politici eletti a

livello regionale e statale. In alternativa, il rapporto di delega politica tra cittadini e rappresentanti in seno alla CSR può essere esplicitamente posto al centro dell'analisi.

Per quanto concerne il primo approccio, la questione fondamentale consiste nell'analizzare quale sia la regola ottimale di decisione, in funzione del tipo di decisioni tipicamente prese all'interno della CSR. Cercando un parallelo tra i tipici atti adottati dalla CSR e i modelli formali presenti in letteratura, le decisioni di carattere distributivo a cui accennavamo sopra sono direttamente formalizzate nella letteratura come scelte di suddivisione di una "torta di risorse" di dimensioni date. L'efficienza delle regole decisionali vigenti può essere misurata dalla velocità con cui il comitato raggiunge un accordo. Inoltre è necessario analizzare l'effetto delle regole decisionali sull'ampiezza della coalizione vincente, ovvero il numero di membri che ricevono un ammontare non nullo di risorse.

Dall'altro lato, le decisioni di indirizzo si possono paragonare a quelle di una giuria che deve scegliere in modo ottimale in funzione dello "stato del mondo". L'esempio tipicamente utilizzato nella letteratura è quello dei membri di una giuria in un processo penale, i quali devono decidere se assolvere o condannare un imputato, in funzione delle informazioni di cui dispongono sulla sua innocenza o colpevolezza. Nel caso di un comitato come la CSR, l'esempio corrispondente potrebbe essere quello di una decisione a proposito di uno standard in materia ambientale: se sia il caso di mantenere quello vigente o renderlo più stringente. Il problema cruciale in questo contesto (a parte la velocità di decisione, come nel caso delle scelte distributive) sta nel modo in cui le regole decisionali vigenti all'interno della giuria-comitato sono capaci di aggregare in maniera efficiente le informazioni private dei suoi membri.

In entrambi i casi (decisioni distributive e di indirizzo) la teoria suggerisce in maniera piuttosto univoca che la regola dell'unanimità è meno efficiente di quella a maggioranza assoluta. Esiste innanzi tutto un problema intuitivo di potenziale stallo nel processo di decisione, in quanto ciascun membro può far valere il proprio potere di veto. Per quanto concerne le decisioni di carattere distributivo, la teoria fornisce previsioni abbastanza precise sulla velocità di accordo e sull'ampiezza della coalizione vincente nel caso di decisione a maggioranza. Al contrario, in caso di decisioni all'unanimità, una molteplicità di equilibri è possibile, sia dal punto di vista del ritardo con cui la decisione viene presa, sia da quello della distribuzione finale delle risorse.

Per quanto riguarda le decisioni di indirizzo, la regola dell'unanimità rende il comitato sostanzialmente succube di quei membri che abbiano una preferenza forte a favore dello *statu quo*, e che quindi necessitano di prove contrarie schiaccianti per cambiare idea. Nel caso di decisioni di indirizzo, lo stallo di cui discutevamo sopra si traduce in una distorsione a favore dello *statu quo* (conservatorismo). Nel caso in cui i membri del comitato abbiano preferenze omogenee e decidano all'unanimità, la letteratura teorica mostra come le informazioni non

vengano aggregate in maniera efficiente, ovvero è possibile che i membri del comitato non tengano conto -al momento del voto- dell'informazione privata a loro disposizione.

In secondo luogo, l'analisi del funzionamento dei comitati può focalizzarsi esplicitamente sul vincolo di rappresentanza esistente tra membri del comitato stesso ed elettori. Secondo i modelli di *political agency*, i politici eletti devono considerarsi come mandatari degli elettori, i quali necessitano di strumenti sufficienti per disciplinarne l'operato in modo da renderlo coerente con le loro preferenze. Sotto questa ottica, gli elettori necessitano di informazioni accurate su tale operato, ma ciò risulta più problematico nel caso della CSR, in quanto ciascun elettore ha all'interno di essa due suoi rappresentanti (il presidente della regione e il ministro per gli affari regionali, che fa le veci del presidente del consiglio) e deve discriminare meriti e colpe di ciascuno di essi. A questo si aggiunge il fatto che l'attività e le decisioni adottate dalla CSR non trovano grandi spazi nei mass media.

Pertanto, in termini normativi, un ruolo importante per l'emersione delle informazioni sull'attività della CSR dovrebbe essere svolto dai media, e in particolare, in Italia, dalle televisioni. Il sistema televisivo dovrebbe essere organizzato per licenze che impongano la diffusione di una certa quantità di *hard news*, a livello sia nazionale che locale. Si potrebbe pensare alla trasmissione delle sedute della CSR, analogamente a quanto avviene per Camera e Senato.

Un'interfaccia importante tra l'attività della CSR e i cittadini elettori potrebbe essere svolta da una maggiore attenzione dedicata alle attività della CSR da parte dei gruppi di interesse non necessariamente *bipartizan*, già esistenti nelle materie di cui si occupa la CSR. Pensiamo, ad esempio, alle associazioni di categoria (Confindustria, Confcommercio, Confagricoltura Confartigianato e simili) ed a quelle che si fanno portatrici di interessi o valori specifici, senza avere una connotazione politica o corporativa, come il WWF, le associazioni dei consumatori, Legambiente e gli altri gruppi verdi, eventuali associazioni di utenti degli Ospedali e dei trasporti. Si tratta di gruppi che utilizzano infrastrutture e servizi offerti dalle Regioni, di cui la CSR, come abbiamo visto, ha spesso occasione di occuparsi. I gruppi dovrebbero agire in due sensi. Primo, quello di diffondere la conoscenza degli *issues* all'ordine del giorno della CSR tra i propri associati e i cittadini in generale. Secondo, svolgere attività di *lobbying* presso i componenti della CSR con lo scopo di ottenere decisioni coerenti con gli interessi tutelati dai gruppi.

In conclusione, per evitare il federalismo burocratico, quanto all'attività dei comitati, le nostre proposte per la CSR (e gli altri comitati interlivelli) sono le seguenti, premesso che andrebbe in ogni modo evitata la formazione di comitati informali *inter-layer* e resa pubblica l'attività di quelli nominati dalla CSR.

- ✓ Potenziare gli *issues* della CSR, in particolare attribuendo ad essa le decisioni sulla parte "*discretion*" del Patto di stabilità interno e di trasferimenti e partecipazioni regionali. Per

quanto riguarda il Patto di stabilità interno², è noto, dalla letteratura, che un mix di regole e di *discretion* è più efficiente e *binding* che l'uso solo di regole imposte dal centro. Si possono infatti presentare situazioni differenziate tra varie Regioni che richiedono un aggiustamento specifico della regola generale. Una volta accettati esplicitamente, in una sede istituzionale e non solo attraverso contrattazioni informali tra Governo e periferia, i vincoli sarebbero più cogenti. Per quanto riguarda i trasferimenti (e le compartecipazioni, senza libertà di aliquota), anche in questo caso, la parte preponderante dovrebbe essere assegnata secondo regole uniformi, quali che siano. Ma una parte, pur limitata, andrebbe attribuita con criteri discrezionali, per tenere conto dell'esistenza di peculiarità nei fabbisogni specifici delle regioni e delle autonomie locali.

- ✓ Abolire la regola dell'unanimità per le attività deliberative, sostituendola con quella della doppia maggioranza (Governo + maggioranza delle Regioni)
- ✓ Potenziare la salienza e la diffusione mediatica delle attività della CSR.
- ✓ Creare un'interfaccia tra CSR e cittadini/elettori costituita da un maggiore interesse per le attività della CSR da parte dei gruppi di interesse bipartisan già esistenti sulle materie di competenza della CSR.

² La questione sarebbe di competenza della *Conferenza unificata*.

1. Definizione del problema

Il linguaggio della filosofia politica distingue tra stati "unitari", "federali" e "confederali" (Wheare, 1963), in relazione all'attribuzione del potere istituzionale primario solo all'unità centrale, o, rispettivamente, a questa e a quelle regionali in termini paritari, o, infine, quando tale potere origini soltanto dalle unità che compongono la Confederazione, le cui funzioni, quindi, vengono svolte solo in quanto ad essa specificamente delegate. Il caso che qui interessa è quello dei paesi "federali" a federalismo politico e fiscale.

Nell'Unione Europea è questo il modello di Austria (dal 1920; per tutti, Thoeni, 1999), Germania (dal 1949; per tutti, Stornaoulo, 2000) e Belgio (dal 1970-93; per tutti, Greco, 2000). Lo stato costituzionale federale dell'Austria risale alla formazione della repubblica, dopo il disfaccimento dell'impero asburgico. E' la Costituzione ad attribuire pari dignità al *Bund* federale ed ai nove *Lander*, le cui competenze sono tendenzialmente generali, in mancanza di un'attribuzione esplicita dalla Costituzione al *Bund*. In Germania, la struttura federale appare di principio ancora più rafforzata, in base alla *Grundgesetz* del 1949. Secondo questo stato costituzionale originario, oltre a statuti autonomi e alla generalità tendenziale di competenze, sono infatti previsti per i *Lander* un sistema decentrato di Corti costituzionali e una Camera nazionale (*Bundesrat*). Il federalismo belga è più recente, ed è la conseguenza della contrapposizione e dei conflitti tra i differenti gruppi etnico - linguistici del paese.

Il federalismo politico nell'Unione europea è di norma a carattere fortemente cooperativo. Processi di "exit" e di "voice", dovuti alla diversa qualità dell'offerta di differenti amministrazioni sub-centrali, sembrano un fenomeno piuttosto limitato. In ogni stato, a competenze date, non risulta una grande variabilità nei bilanci dei singoli enti, che esprima la volontà di accomodare preferenze diverse. Il cooperativismo, specie verticale, genera crescenti *overlap* tra i diversi livelli di governo, che, come detto, non sembrano essere per lo più effettivamente gestiti in sedi istituzionali (Camere delle regioni, partecipazione regionale al Senato nazionale), quanto piuttosto con un continuo *logrolling* tra comitati politico-burocratici (Pola, 1999), che per la sua opacità contraddice la giustificazione politica fondamentale di federalismo e decentramento.

L'immagine già colta di diffusi *overlap* di funzioni, legislative e amministrative, e di una cooperazione verticale altrettanto estesa tra diversi *layers*, che caratterizzano in modo avvolgente federalismo e decentramento fiscale nell'Europa continentale³ è ulteriormente confermata dall'analisi relativa all'attribuzione delle funzioni di spesa ai diversi livelli di governo.

La Germania è il caso esemplare. Si è ricordato che la *Grundgesetz* del 1949 attribuiva pari *status* a *Bund* e *Lander* e conferiva ai *Lander* stessi la competenza legislativa generale (art. 70). Tuttavia, le funzioni legislative del *Bund* sono numerose e vincolanti per i *Lander* e lo stesso avviene per le competenze concorrenti (per le quali prevale l'orientamento del *Bund*). Il

³ In contrapposizione al federalismo "anglosassone" di Australia, Canada, Nuova Zelanda e Stati Uniti e a quello svizzero in Europa..

Bund, inoltre, può emanare “leggi quadro” (art 75 *Gg*) e può sostituirsi ai *Lander*, se questi manifestano inefficienze decisionali o conflitti reciproci, e quando è richiesta la tutela della “unità giuridica e economica” del paese.

Inoltre, con il passare degli anni, le competenze del *Bund* si sono ulteriormente sovrapposte a quelle dei *Lander*, un movimento spesso non ostacolato dai *Lander* stessi, e codificato dalla legge di riforma costituzionale del 1969, relativa ad importanti “compiti comuni”. Un giudizio diffuso è che l'autonomia dei *Lander* sarebbe stata meglio tutelata da un'attribuzione più restrittiva, ma anche più esclusiva di competenze (Zimmermann, 1999).

L'intersezione legislativa è accentuata da quella amministrativa, cioè da un intricato sistema di deleghe tra *Bund*, *Lander* e *Gemeinden* (comuni). Questo “intreccio politico” (*Politikverflechtung*) (Fossati e Levaggi, 2001) è gestito non solo (e non tanto) dal *Bundesrat*, ma anche, e soprattutto, da commissioni di coordinamento e da conferenze ministeriali *Bund-Lander* (artt. 91 e 119 *Gg*), le une e le altre integrate da comitati tecnici di lavoro. Un giudizio conclusivo sul federalismo cooperativo tedesco è quindi che “l'organizzazione politico-amministrativa è dotata di una complessità istituzionale, che favorisce un confronto continuo tra *Lander* e governo federale” (Stornaiuolo, 2000).

Il grado di *overlapping* tedesco è il più evidente ed accentuato, ma non il solo. Nell'intero blocco olandese-nordico, la cooperazione verticale è molto pronunciata. Nei paesi decentrati, e prima delle innovazioni in corso istruzione e assistenza sono condivisi in Francia, istruzione e sanità sono decentrate solo nelle comunità superiori in Spagna. Nel Regno Unito i governi sub-centrali agiscono su strette direttive (per legge e ordine, istruzione e assistenza) del governo centrale. In quasi tutti i paesi europei, infine, le politiche agricole e dei trasporti sono ripartite tra i diversi livelli di governo.

2. La Conferenza Stato – Regioni e province autonome: natura, limiti, proposte

2.1 I comitati interlivelli in Italia

L'approvazione del nuovo Titolo V della Costituzione, come già segnalato, è destinata a fare crescere le politiche condivise, e quindi, ad esaltare il ruolo dei comitati *inter layer* già esistenti in Italia (Brosio, Maggi e Piperno, 2003; Atzena, 2002).

I principali Comitati, originatisi informalmente tra gli anni '80 e '90, e poi legificati, sono i seguenti:

1. *La Conferenza Stato – Regioni e Province autonome e la Conferenza Unificata*⁴ – Le principali competenze generali riguardano pareri su progetti di legge statale di interesse regionale o locale, indirizzi e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, cogestione di politiche, in materia sanitaria e ambientale, nomine di responsabili di enti misti, funzioni informative e atti di indirizzo per l'attuazione di leggi. La Conferenza è composta dal Presidente del Consiglio, con delega al Ministro per gli affari regionali, dai Presidenti delle Regioni e delle province autonome, dai Ministri e rappresentanti di enti interessati a singole riunioni. In materie di interesse comune tra Stato, Regioni ed Enti locali, la Conferenza si unifica⁵ con quella di cui al punto successivo. La segreteria è posta presso la Presidenza del Consiglio, alle dirette dipendenze del Presidente, ed è organizzata in sei sezioni tematiche e strumentali.
2. *La Conferenza Stato Città Autonomie locali*⁶ – Le principali competenze generali riguardano informazioni e confronto su leggi e indirizzi centrali che incidono sui comuni e le province, l'ordinamento e funzionamento degli enti locali con l'eventuale promozione di accordi, la gestione dei servizi pubblici. La Conferenza è composta dal Presidente del Consiglio, dai Ministri dell'Interno, dell'Economia, dei Lavori pubblici, dai Presidenti di Anci e Upi, da quattordici sindaci, sei presidenti di province e dai Presidenti delle Comunità montane. Regioni di scarsa *accountability* democratica sono la limitata rappresentatività degli enti periferici e la prevalenza statale. La segreteria è analoga a quella della *Conferenza Stato – Regioni*.
3. *La Conferenza Regioni Enti locali*⁷ – (l. 59/1997, ora rafforzata dal nuovo articolo 123, co. 4 Cost)⁸. Dati i numerosi processi di delega delle regioni agli enti locali per le funzioni che non richiedono l'esercizio unitario a livello regionale, svolge funzioni di coordinamento, ma in senso e con organi prevalentemente consultivi. Il rafforzamento per effetto dell'art 123 Cost. novellato ha indotto l'ipotesi di una qualche evoluzione in direzione di una seconda Camera regionale.
4. *La Conferenza delle Regioni* – Originata nel 1981 è un organismo di coordinamento "orizzontale" di coordinamento politico tra i Presidenti delle giunte regionali: si richiama alla *National Governors' Association* (USA) e alla *Conferenza dei Ministri Presidenti* (Germania). La Conferenza è sede di confronto tra i Presidenti delle Regioni, al fine del raccordo con lo Stato centrale, tra le regioni stesse, nei confronti della UE e dell'ambiente esterno. In particolare va segnalato che in questa sede sono predisposti i documenti che poi sono presentati al Governo nelle riunioni della Conferenza Stato- Regioni. La Conferenza

⁴ DPCM 12/10/83; L. 28/8/1988, n. 400; D.Lgs. 16/12/89, n. 418; D.Lgs 28/8/1997, n. 281; D. Lgs. 30/7/1999, n. 303, DPCM 15/4/2000. http://www.governo.it/Conferenze/c_stato_regioni/

⁵ D. Lgs 28/8/1997, n. 281, art. 8 e 9.

⁶ DPCM 2/7/1996, D. Lgs 28/8/1997, n. 281, l. 5&6 2003, n. 131, l. 4/2/2005, n. 11. [Http://www.anci.it/Conf1.cfm..](http://www.anci.it/Conf1.cfm..)

⁷ L. n. 59, 1997. <http://www.regioni.it>.

⁸ "In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali".

interloquisce anche con il Parlamento, come avvenuto in occasione della riforma del Titolo V e della legge sull'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni. La Conferenza ha costituito nel 1983 il *Cinsedo* (*Centro interregionale di studi e documentazione*), struttura associativa con compiti di informazione di studio, di supporto operativo e logistico della Conferenza.

2.2 Uno sguardo ravvicinato alla Conferenza Stato-Regioni (CSR)

La CSR opera nell'ambito della comunità nazionale per favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato e quella delle Regioni, costituendo la sede privilegiata della negoziazione politica tra le Amministrazioni centrali e il sistema delle autonomie regionali. La CSR :

- ✓ è la sede privilegiata del raccordo fra la politica del Governo e quella delle Regioni;
- ✓ è la sede dove il Governo acquisisce l'avviso delle Regioni sui più importanti atti amministrativi e normativi di interesse regionale;
- ✓ si riunisce normalmente due volte al mese e in una apposita sessione comunitaria per la trattazione di tutti gli aspetti della politica comunitaria che sono anche di interesse regionale.
- ✓ La conferenza è convocata dal Ministro per gli affari regionali, su delega del Presidente del Consiglio. I suoi atti sono i seguenti:
- ✓ *I pareri* – Il parere consultivo della Conferenza è obbligatorio (art. 2 D. Lgs. n. 281/1997) su tutti gli schemi di disegni di legge, di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie che risultino di interesse delle Regioni e quando è previsto da specifiche iniziative.
- ✓ *Le intese* – Le intese (art 3, D. Lgs n. 281/1997) sono espresse in tutti i casi in cui la legislazione vigente preveda che venga sancita "un'intesa" con la CSR, su iniziativa dell'Amministrazione centrale.
- ✓ *Gli accordi* – L'accordo (art. 4. D. Lgs. N.281/1997) rappresenta lo strumento con il quale il Governo e le Regioni coordinano l'esercizio delle rispettive competenze e lo svolgimento di attività comuni.
- ✓ *L'attività deliberativa* – Comporta l'espressione di una volontà comune (art. 2, D. Lgs. n. 281/1997) di Governo e Regioni per l'adozione di un atto a rilevanza esterna nei casi previsti dalla legge. La CSR delibera sulla ripartizione delle risorse tra le Regioni, sui provvedimenti attribuiti dalla legge. La CSR delibera infine gli indirizzi per l'uniforme applicazione dei percorsi diagnostici e terapeutici in ambito locale.

- ✓ *Verifica e monitoraggio* – E' diretta alla verifica dei risultati rispetto agli obiettivi fissati nei piani e nei progetti approvati dalla CSR.
- ✓ *Interscambio di dati e informazioni* – La CSR favorisce l'interscambio di informazioni e di dati sull'attività delle Amministrazioni centrali e regionali.
- ✓ *Gruppi di lavoro e comitati* – La CSR ha la facoltà di istituire formalmente gruppi di lavoro o comitati con funzioni istruttorie, di raccordo e collaborazione, di supporto alla CSR stessa.
- ✓ *Designazioni* – Consiste nell'acquisizione dei nominativi dei rappresentanti regionali in seno agli organismi misti Stato – Regioni operanti presso le Amministrazioni statali e regionali. In particolare designa il direttore delle ASL Regionali.

Guardando agli ordini del giorno ed agli atti approvati è però difficile nella prassi scorgere una differenza sistematica tra *Intese*, *Accordi* e *Delibere*, che di fatto devono intendersi come sinonimi. Per questi atti, ma solo per questi, la CSR delibera all'unanimità del Governo e di tutti i Presidenti delle Regioni. Nell'ipotesi che non si raggiunga un accordo entro trenta giorni dalla prima seduta in cui l'oggetto è stato posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede in sostituzione, motivando la decisione. Va infine ricordato che molte istruttorie di decisioni di interesse comune Stato – Regioni avvengono informalmente in comitati occasionali e mono-argomento, venendo poi portate all'attenzione della CSR solo quando un accordo tra Stato e Regioni è, almeno in apparenza, già stato raggiunto. Di questa attività, a volte su argomenti cruciali, non esiste alcuna documentazione (infra, par. 2.3).

L'attività della CSR può essere illustrata con alcuni dati. La *Tab. 1* mostra il *record* delle decisioni per il periodo 1990–giugno 2002 (u.d.d.). In tale periodo

Tab. 1 - Attività della conferenza Stato-Regioni 1990-giugno 2002

	Numero Riunioni	Atti Adottati	Pareri	Intese e Accordi	Delibere	Verifica monitoraggio	Comitati	Nomine
Numero	210	1787	990	393	145	31	11	145
% Atti			55,4	22,0	8,1	1,7	0,6	8,1

Fonte: Sito della CSR

La CSR ha tenuto 210 riunioni adottando 1787 decisioni. Tra queste ultime prevalgono i pareri (55,4 per cento) seguiti da intese, accordi e delibere (30,1 per cento, 538 in cifre assolute), mentre il peso del monitoraggio, della formazione di comitati e delle designazioni è più ridotto (10,4 per cento, in totale).

Concentriamo quindi la nostra attenzione sull'attività deliberativa, anche per il maggior peso decisionale che presenta rispetto ai pareri e per la necessità dell'approvazione con la

regola dell'unanimità. La Tab. 2 mostra il record degli argomenti posti all'ordine del giorno e degli atti approvati nel corso del 2005⁹. Si può osservare quanto segue:

Tab. 2 - Intese accordi e delibere per tipologia: anno 2005. Numero

	Odg		Atti		Proposta	
	Indirizzi	Risorse	Indirizzi	Risorse	Stato	Regioni
Intese	33	27	24	20		
Accordi e delibere	18	12	14	12		
Totale	51	39	38	32	157	3

Fonte: Sito della CSR

- ✓ Le decisioni possono essere classificate tra decisioni "di indirizzo" e decisioni "distributive". Le decisioni di indirizzo definiscono un unico stato del mondo valido per tutte le regioni: si pensi alle decisioni di un comitato monetario o di una giuria. Le decisioni distributive ripartiscono risorse tra le Regioni sollevando il conflitto per la loro attribuzione. Come si può notare, la CSR assume entrambi i tipi di decisioni, in misura quasi paritaria, sia in base all'evidenza degli ordini del giorno che degli atti approvati.
- ✓ Vi è una certa perenzione nel passaggio da ordini del giorno (90 argomenti) ed atti approvati (70 argomenti), anche se la differenza riflette non solo la mancanza di accordi ma il fatto che determinati argomenti vengono decisi in più di una seduta e, quindi, sono iterati negli ordini del giorno.
- ✓ Le proposte provengono quasi esclusivamente dallo Stato, da cui cala lo stimolo alle Regioni a collaborare, mentre l'iniziativa di queste è del tutto marginale.
- ✓ La distribuzione per materie (Tab. 3) non sorprende¹⁰. La salute è al primo posto (45,6 per cento dei casi), è seguita da agricoltura e attività economiche

Tab. 3 - Intese accordi e delibere per materia : Anno 2005. Numero

<i>Materie</i>	<i>Numero</i>	<i>Materie</i>	<i>Numero</i>
Salute	73	Ambiente	13
Agricoltura	31	Turismo	3
Infrastrutture, trasporti e economia	29	Beni culturali e istruzione	11

Fonte: Sito della CSR

(19 per cento circa per ciascuna), mentre solo residuale è l'attività per l'ambiente (8,1 per cento, per lo più indotta da normative UE), i beni culturali e l'istruzione (6,9 per cento) e il turismo (1,9 per cento). L'adeguamento dell'attività alle funzioni istituzionali tradizionali e non innovative delle Regioni e il fatto che l'iniziativa di queste riguardi solamente l',19 per cento

⁹ L'attività della Conferenza è stata sospesa nel 2005 per circa due mesi, in conseguenza dello svolgimento delle elezioni regionali.

¹⁰ La tabella riguarda sia gli ordini del giorno che gli atti approvati e presenta quindi qualche inevitabile duplicazione, pur essendo queste state in larga parte depurate.

delle proposte all'ordine del giorno (le altre essendo tutte suggerite dal Governo) qualifica come passivo e non propulsivo il ruolo della CSR¹¹, e, soprattutto *il modo in cui è interpretato dalle Regioni*.

Un rimedio potrebbe essere quello di rafforzare gli *issues* di cui si occupa la CSR. In particolare, si potrebbe pensare (e la letteratura è conforme: Pisauro, 2003; Bernardi e Gandullia, 2005) di adottare un procedura che separi, per il Patto di stabilità interno e per i trasferimenti regionali, una parte "*rules*" decisa dal Governo e una parte "*discretion*", decisa dalla CSR. Per quanto riguarda il Patto di stabilità interno¹², è noto, dalla letteratura, che un mix di regole e di *discretion* è più efficiente e *binding* che l'uso solo di regole imposte dal centro. Si possono infatti presentare situazioni differenziate tra varie Regioni che richiedono un aggiustamento specifico della regola generale. Una volta accettati esplicitamente, in una sede istituzionale e non solo attraverso contrattazioni informali tra Governo e periferia, i vincoli sarebbero più cogenti. Per quanto riguarda i trasferimenti (e le compartecipazioni, senza libertà di aliquota), anche in questo caso, la parte preponderante dovrebbe essere assegnata secondo regole uniformi, quali che siano. Ma una parte, pur limitata, andrebbe attribuita con criteri discrezionali, per tenere conto dell'esistenza di peculiarità nei fabbisogni specifici delle regioni e delle autonomie locali.

2.3 Un caso esemplare: la l. n. 133/1999 e il D. lgs n. 56 del 2000.

Per quanto concerne la storia recente del federalismo fiscale in Italia, il decreto legislativo n. 56/2000, emanato in attuazione dell'articolo 10 della legge delega n. 133/99, riveste un ruolo del tutto rilevante. L'intenzione del legislatore era quella di superare -in maniera peraltro graduale- le tradizionali modalità di finanziamento della spesa pubblica regionale, basate su trasferimenti statali e sul criterio del fabbisogno e della spesa storica.

A tal fine, la legge delega imponeva al governo di introdurre un sistema di finanziamento fondato sulla compartecipazione¹³ al gettito di tributi erariali ed accompagnato da un meccanismo di perequazione incompleta, almeno per le spese non di carattere sanitario.

La fase di formazione del decreto delegato e la successiva (ed accidentata) fase di attuazione del decreto stesso sono a nostro parere emblematiche delle tortuosità che possono caratterizzare i provvedimenti oggetto di decisione da parte della CSR.

¹¹ La CSR, così come la *Conferenza Stato-città e autonomie* locali avrebbero per altro svolto un ruolo di rilievo nell'attuazione del decentramento amministrativo promosso dalle leggi "Bassanini".

¹² La questione sarebbe di competenza della *Conferenza unificata*.

¹³ L'idea di un meccanismo di compartecipazione al gettito di tributi erariali aveva un precedente nella legge finanziaria del 1996 (Governo Dini), la quale prevedeva la sostituzione di alcuni trasferimenti alle regioni con una compartecipazione alla accisa sulla benzina.

In fase di formazione del decreto legislativo, il criterio di finanziamento e ripartizione abbozzato dalla legge delega si è concretizzato in un'implementazione assai graduale dello stesso, che per il primo anno dall'entrata in vigore prevedeva ancora il rimborso completo della spesa storica. Soltanto nel 2013 il nuovo sistema di perequazione incompleta avrebbe completamente soppiantato il sistema precedente.

Così come testimoniato da Giarda (2005), nella fase di formazione del decreto delegato (ovvero tra la fine del 1999 e l'inizio del 2000) vi era stato un'intensa attività informale di negoziazione tra governo e regioni, che in particolare si era focalizzata sulla tempistica della transizione dai vecchi ai nuovi criteri di finanziamento e sul grado di perequazione previsto dal nuovo sistema, una volta a regime. Terminata l'istruttoria informale, il provvedimento venne messo all'O.d.G. della CSR per la sua formalizzazione attraverso l'approvazione di un'intesa, che fu in effetti raggiunta.

Tuttavia, in seguito, all'atto della prima parziale applicazione dei nuovi criteri, per l'anno 2002, la presentazione del relativo piano di riparto in seno alla CSR non riuscì ad essere approvata all'unanimità, anche a causa degli errori di quantificazione presenti nelle stime formulate dal Tesoro. Secondo la citata procedura decisionale della CSR, dovette quindi intervenire in surroga il consiglio dei ministri, con un provvedimento (per il finanziamento del 2002) adottato solo nel 2004. In conclusione, dopo un primo accordo assunto in carenza di informazioni specifiche sugli effetti del decreto delegato, all'approssimarsi dell'operatività di quest'ultimo, la CSR si dimostrò incapace di raggiungere una decisione unanime su un provvedimento che modificava significativamente la distribuzione delle risorse statali destinate alle regioni.

3. Il funzionamento dei comitati: che cosa può dirci la teoria?

Nella letteratura economica sui comitati (*committees*), si hanno due filoni principali di modelli, che si contraddistinguono sulla base del tipo di decisione che un dato comitato deve prendere. In entrambi i casi, per descrivere il funzionamento dei comitati e la relazione tra rappresentanti politici ed elettori, utilizziamo modelli di teoria dei giochi. La teoria dei giochi fornisce infatti gli strumenti imprescindibili per analizzare le interazioni tra individui razionali, quando esse siano di tipo strategico, ovvero il risultato finale per ciascuno dei partecipanti al "gioco" stesso dipende non soltanto dalle azioni messe in atto da questo, ma anche dalle azioni degli altri giocatori. Nel contesto specifico di un comitato, il risultato finale –in termini di provvedimenti approvati- dipende dal modo in cui i diversi membri del comitato stesso votano. A sua volta il comportamento di voto da parte dei membri del comitato è funzione delle regole decisionali in vigore, le quali specificano la maggioranza necessaria per approvare un dato

provvedimento. Tutti questi aspetti strategici possono essere analizzati in maniera sufficientemente rigorosa soltanto con l'ausilio della teoria dei giochi.

3.1 *Divide the dollar vs. matching the state of the world: i membri del comitato come primitive del problema*

3.1.1 *Divide the dollar: il comitato come stanza di compensazione dei conflitti distributivi*

Il primo filone della letteratura pone al centro dell'analisi le decisioni attraverso cui i membri del comitato si dividono un ammontare dato di risorse (una "torta"). Si tratta di un problema distributivo e di contrattazione. Prescindendo dai contributi di carattere assiomatico, ci concentriamo qui sulle analisi *strategiche* del problema, ovvero –come spiegato sopra- quelle che si basano su modelli di teoria dei giochi. Ci riferiamo dunque ai contributi teorici che studiano esplicitamente le procedure di negoziazione tra i membri del comitato, date le regole sul diritto ad avanzare una proposta di divisione della torta (*recognition rule*), sul diritto ad avanzare emendamenti alla proposta stessa (*amendment rule*), e sulla maggioranza necessaria per approvare una data proposta di divisione della torta, eventualmente emendata (*voting rule*).

Estendendo il contributo originale di Stahl (1972) e Rubinstein (1982) sulla contrattazione bilaterale, Baron e Ferejohn (1989) studiano il problema di divisione di una torta per un comitato in cui le decisioni vengono prese a maggioranza assoluta dei suoi membri e in ogni periodo una lotteria determina quale membro possa avanzare una proposta di allocazione. Per semplificare, analizziamo qui il caso in cui la proposta del membro scelto come relatore non può essere emendata (*closed rule*). Qualora tale proposta non venga approvata da una maggioranza dei membri del comitato, si passa ad un *round* successivo di proposta e voto, che è strutturalmente identico al precedente. I membri del comitato sono impazienti, ovvero preferirebbero raggiungere un dato accordo il prima possibile. Baron e Ferejohn utilizzano una terminologia che corrisponde a quella adottata per descrivere il funzionamento del Congresso USA, ma il modello da loro proposto è sufficientemente generale, così da essere adatto per analizzare qualsiasi comitato che debba prendere decisioni di carattere distributivo, ovvero spartire un *budget* di grandezza data. Nel caso della CSR, l'allocazione delle risorse sanitarie tra le varie regioni costituisce un esempio chiaro di gioco a carattere distributivo che si presta bene all'applicazione dei modelli di divisione della torta alla Baron e Ferejohn.

I risultati fondamentali dell'analisi sono i seguenti: sotto una *closed rule*, l'accordo tra i membri del comitato viene raggiunto immediatamente, cioè nella prima tornata di proposte e voto, ed il membro scelto come proponente ha un vantaggio in termini di frazione della torta a

lui allocata. Inoltre, la coalizione vincente (ovvero coloro che ricevono un ammontare positivo di torta) è la minima possibile per far passare un accordo, ovvero corrisponde alla metà dei membri del comitato, in aggiunta al giocatore che ha il diritto di fare la prima proposta.

In termini informali, tali risultati dipendono dal fatto che il primo giocatore a cui è assegnato il diritto di fare la proposta deve soltanto assicurarsi il voto di metà degli altri giocatori, affinché il suo schema di divisione della torta venga approvato. Perché questi abbiano la convenienza ad approvare la prima proposta, è necessario che essi ricevano di più di quanto in media riceverebbero se il gioco continuasse. A questo proposito, il primo proponente non soltanto può sfruttare l'impazienza degli altri giocatori, ma tiene altresì conto del fatto che ogni giocatore appartenente al gruppo dei prescelti fronteggia il rischio di non ricevere nulla nelle tornate successive.

Come funziona la contrattazione distributiva all'interno di un comitato quando la regola decisionale prescrive il consenso unanime dei suoi membri? Si tratta del cosiddetto *unanimity game*, studiato da Binmore (1985), Herrero (1985) e Shaked (1986). Mentre con scelte a maggioranza la teoria fornisce risposte piuttosto univoche, in caso di unanimità *tutto può succedere*. Per essere più precisi, esiste una molteplicità di equilibri possibili: in alcuni di essi l'accordo viene raggiunto immediatamente, in altri l'accordo viene procrastinato per un numero arbitrario di periodi. Inoltre, insieme ad equilibri in cui la divisione della torta non è lontana dall'essere egualitaria, quando i giocatori sono sufficientemente pazienti esistono equilibri in cui un dato membro del comitato (arbitrariamente preso) riceve tutta la torta.

L'intuizione che sta dietro questo risultato è la seguente: dato un certo equilibrio (ad esempio un ritardo di un turno prima di raggiungere un accordo, seguito da un'allocazione che assegna tutta la torta ad un solo giocatore), il fatto che i giocatori siano abbastanza pazienti fa sì che sia possibile ricompensare in maniera sufficiente qualsiasi giocatore che punisca chi si discosta da tale equilibrio.

Il messaggio generale che scaturisce da questa letteratura è che la regola della maggioranza, pur essendo caratterizzata da un'allocazione più diseguale, sembra garantire un accordo più rapido (secondo la teoria: immediato) rispetto alla regola dell'unanimità, quindi una maggiore efficienza della procedura. D'altro canto, la regola dell'unanimità lascia aperti gli spazi ad una molteplicità di equilibri, sia dal punto di vista della rapidità di raggiungimento di un accordo, che da quello del tipo di allocazione implementata.

3.1.2 Matching the State of the World: il comitato come giuria

Il secondo filone della letteratura si focalizza invece sui casi in cui un comitato agisce in modo simile ad una giuria di un processo penale. L'idea di base è che i membri del comitato debbano decidere quale provvedimento adottare in un contesto in cui la decisione ottimale dipende dal vero "stato delle cose", a proposito del quale essi hanno informazioni non perfette.

Nel modello più semplice (a due stati del mondo e due decisioni), i membri del comitato-giuria devono scegliere tra l'opzione *a* oppure *c* (assolvere o condannare un imputato). La decisione *a* è ottimale nello stato del mondo I (l'imputato è innocente), mentre la decisione *c* è ottimale nello stato del mondo C (colpevole). Ciascun membro della giuria possiede informazioni private su quale sia lo stato del mondo, ovvero sulla colpevolezza o innocenza dell'imputato.

Nel caso di un comitato politico come la CSR, l'esempio corrispondente potrebbe essere quello di una decisione a proposito di uno *standard* in materia ambientale: se sia il caso di mantenere quello vigente o di renderlo più stringente. La decisione ottimale dipende dal livello di inquinamento dell'ambiente, variabile su cui i diversi membri del comitato possono avere informazioni private diverse (a parte l'informazione di carattere pubblico).

In entrambi gli esempi (assoluzione o condanna dell'imputato, mantenimento o inasprimento dello standard ambientale) il comitato prende una decisione finale sulla base del meccanismo di voto vigente, che tipicamente può spaziare dalla maggioranza assoluta all'unanimità dei consensi. Tutti i membri del comitato vorrebbero prendere la decisione corretta, date le informazioni disponibili sullo stato del mondo, ma è possibile che essi differiscano nel grado di avversione rispetto ai due tipi di errore che potrebbero commettere (condannare un innocente, assolvere un colpevole; rendere più stringente la normativa ambientale quando non necessario, non farlo quando il grado di inquinamento lo richiede).

Si supponga che la condanna dell'imputato e l'inasprimento della normativa ambientale necessitino del consenso *unanime* dei membri del comitato. Data questa regola, la decisione finale del comitato è necessariamente vincolata dalla presenza di quei membri che nell'esempio della giuria sono garantisti estremi (solo prove schiaccianti sono capaci di convincerli a votare per una condanna) ed in quello dello standard ambientale risultano estremamente avversi all'idea di rendere più stringente la regolamentazione quando l'inquinamento è basso. In termini intuitivi, la regola dell'unanimità rende l'intero comitato "ostaggio" di questi membri che sono caratterizzati da preferenze estreme¹⁴. Al contrario, una regola di decisione a maggioranza è capace di diminuire drasticamente il potere di veto di questi membri con preferenze estreme.

A prescindere da ciò, il secondo aspetto importante dei contesti decisionali in cui un comitato agisce come giuria consiste nella capacità da parte dei membri del comitato stesso di

¹⁴ Si veda al proposito la *survey* di Gerling *et al.* (2003).

aggregare efficientemente le informazioni private di cui essi sono dotati, nel momento in cui essi votano sul provvedimento oggetto d'esame. A questo proposito, il filosofo e matematico francese Condorcet formulò nel XVIII secolo un teorema (il cosiddetto teorema della giuria di Condorcet), secondo cui al crescere del numero dei membri del comitato che sono dotati di informazione sullo stato del mondo, la probabilità con cui la decisione corretta viene presa converge a uno.

Ciò è senz'altro vero quando vale la regola di decisione a maggioranza e tutti i membri del comitato votano in maniera sincera, ovvero in sintonia con il segnale sullo stato del mondo che ricevono. La logica di questo risultato è la seguente: per la legge dei grandi numeri, al crescere del numero di membri del comitato che ricevono segnali informativi sullo stato del mondo, la probabilità che una maggioranza di questi membri riceva un segnale corrispondente al vero stato del mondo converge ad uno

Se al contrario i membri del comitato non si consultano prima di votare e votano strategicamente, ed in particolare ciascuno di essi ragiona sulle circostanze in cui il suo voto è decisivo (*pivotal*), può accadere che il singolo membro decida di votare *indipendentemente* dal segnale ricevuto, appunto perché il fatto di essere decisivo fornisce informazioni aggiuntive sullo stato del mondo e può indurre ad attribuire minor peso al segnale ricevuto personalmente (Austen-Smith e Banks, (1996)). Esistono dunque equilibri in cui i membri del comitato decidono di non prestare attenzione all'informazione sullo stato del mondo di cui sono dotati, dunque il teorema di Condorcet fallisce. Questo tipo di ragionamento, così come sviluppato da Feddersen e Pesendorfer (1998), ha implicazioni importanti nei casi in cui vige la regola dell'unanimità. Se i membri della giuria votano sinceramente, la necessità di un voto unanime per condannare l'imputato sembra capace di azzerare l'errore di condannare un innocente, al crescere del numero dei membri informati.

Al contrario, se ciascun membro della giuria vota strategicamente ed in particolare pensa alle circostanze in cui il suo voto è decisivo, Feddersen e Pesendorfer mostrano come, al crescere del numero di giurati dotati di informazione, la probabilità di condannare un innocente non converge a zero, cioè il teorema di Condorcet fallisce. L'intuizione è la seguente: il voto del singolo membro è decisivo quando tutti gli altri membri voterebbero a favore della condanna. La conclusione che il singolo giocatore può trarre da ciò è che gli altri membri del comitato abbiano ricevuto informazioni che indicano la colpevolezza dell'imputato. Pertanto, quando il voto del singolo membro è decisivo, può accadere che tale giocatore dia più peso alle circostanze che hanno reso il suo voto decisivo (segnali di colpevolezza univoci ricevuti dagli altri giocatori) che al segnale ricevuto individualmente, ovvero voti prescindendo dall'informazione privata. Ne consegue che la probabilità di condannare un innocente (approvare uno *standard* ambientale più stringente quando l'inquinamento è basso) non si azzerava al crescere del numero di membri informati, appunto per questi incentivi perversi a trascurare l'informazione privata ricevuta.

D'altro canto, con ogni regola decisionale meno stringente dell'unanimità esiste un equilibrio in cui il teorema di Condorcet vale, cioè al crescere del numero di membri informati la probabilità di condannare un innocente (approvare uno *standard* ambientale troppo stringente tende a zero. Da questo punto di vista una regola di voto a maggioranza risulta più efficiente dell'unanimità (vedi anche Gerardi (2000)). Come sottolineato da Gerling *et al.* (2003), solo nel caso in cui i membri del comitato possano scambiarsi informazioni prima di votare accade che la regola dell'unanimità non comporti una perdita di efficienza rispetto a quella della maggioranza.

3.1.3 Discussione

Come abbiamo visto nel paragrafo 1.2, un'analisi dettagliata degli ordini del giorno e degli atti deliberativi nell'anno 2005 mostra come la CSR prenda decisioni di carattere distributivo (del tipo *divide the dollar*) e di indirizzo (del tipo *matching the state of the world*) in misura quasi paritetica. Pertanto entrambi i filoni della letteratura tratteggiati sopra risultano parimenti rilevanti nello studio positivo del funzionamento della CSR.

Risulta chiaramente difficile applicare in maniera meccanica modelli astratti al funzionamento concreto di un comitato complesso come la CSR. Tuttavia, un messaggio forte piuttosto univoco proveniente da questa letteratura teorica è che la regola dell'unanimità presenta risvolti più problematici rispetto alla regola della maggioranza assoluta (o qualificata). Per quanto concerne le decisioni a carattere distributivo, la teoria prevede la possibilità di ritardi nel raggiungimento dell'accordo solo nel caso dell'unanimità, mentre ciò è escluso all'interno dei modelli con decisione a maggioranza e *closed rule*. Dall'altro lato, nelle decisioni di indirizzo - quando vi sia eterogeneità di preferenze tra i membri del comitato - la regola dell'unanimità sottopone il processo decisionale al potere di veto dei membri con preferenze estreme, in particolare a quelli con preferenze fortemente favorevoli allo status quo. Inoltre, quando le preferenze in seno al comitato risultano omogenee, la regola dell'unanimità non permette un'aggregazione efficiente delle informazioni, se i membri del comitato votano strategicamente (a parte il caso di uno stadio preventivo di comunicazione). Dall'altro lato, decisioni di carattere distributivo possono essere procrastinate dalla presenza del requisito dell'unanimità, mentre ciò è escluso all'interno dei modelli con decisione a maggioranza.

Come diffusamente illustrato sopra, la CSR delibera con accordo unanime dei suoi membri. È vero che il dettato legislativo prevede una clausola di salvaguardia per lo Stato nel caso in cui la CSR non raggiunga una decisione su intese ed accordi entro un dato termine temporale (30 giorni dalla prima data in cui l'intesa o l'accordo sono messi per la prima volta nell'ordine del giorno della Conferenza). In questi casi, secondo gli artt. 3 e 4 del D. lgs

281/1997, il Consiglio dei ministri “*provvede in sostituzione motivando*”. Ciò implica che lo Stato, attraverso il consiglio dei ministri, mantenga un potere contrattuale preponderante in seno alla CSR stessa. Questo ruolo di ultima istanza, se da un lato impedisce ritardi indefiniti nell’approvazione di intese ed accordi (e quindi corregge uno dei problemi cruciali insito nella regola dell’unanimità), dall’altro lato ottiene ciò tramite un’allocazione forte del potere contrattuale allo Stato centrale. È chiaro come questa soluzione poco si accordi con una struttura federale della forma dello Stato. L’abbandono del principio dell’unanimità a favore della votazione a maggioranza (possibilmente qualificata) dovrebbe impedire il verificarsi di queste situazioni di stallo. Nella misura in cui lo Stato voglia comunque preservare un diritto di veto sull’output normativo della CSR, una proposta ragionevole è che ogni provvedimento della CSR debba essere approvato dallo Stato e dalla maggioranza delle Regioni: si tratterebbe dunque di un sistema a doppio livello decisionale, in cui le Regioni formano la propria volontà secondo la regola della maggioranza – eventualmente qualificata - e poi raggiungono un accordo con il governo centrale. Come argomentato sopra, la presenza o l’assenza di un potere di veto da parte dello Stato in seno alla CSR dipende da ragioni di carattere politico-costituzionale.

3.2 Rappresentanza e accountability: i membri del comitato come rappresentanti dei cittadini

Nella sezione precedente abbiamo studiato in maniera astratta il funzionamento di un comitato, considerando i membri dello stesso come elementi primitivi dell’analisi. È d’altra parte evidente come i membri della CSR partecipano ad essa in quanto rappresentanti politici eletti a livello regionale e statale. Risulta perciò cruciale capire in che misura le decisioni prese dai membri del comitato corrispondano alle preferenze dei rispettivi corpi elettorali. Come sottolineato da Besley e Coate (2003)¹⁵, la discussione intorno alla struttura del federalismo “politico” deve integrare l’analisi economica tradizionale del decentramento con gli schemi teorici della *political economy*: in altri termini, a fianco della discussione intorno alle giurisdizioni ottime e agli *spillovers*, è necessario concentrarsi sulla *performance* relativa dei diversi meccanismi di rappresentanza politica, su cui la struttura federale dello Stato si può basare.

Si è visto che tra i due estremi di un struttura costituzionale completamente centralizzata e di un sistema assolutamente decentrato, in cui sono preponderanti le aree di competenza esclusiva di livelli locali o regionali di governo, la scelta del legislatore italiano sembra orientarsi verso un sistema alla tedesca, caratterizzato da ampie zone di competenza concorrente tra Stato e Regioni. Come funziona il meccanismo di rappresentanza politico-elettorale in un sistema ad alto tasso di legislazione e amministrazione concorrente?

¹⁵ Cfr. anche Inman e Rubinfeld (1997).

Uno degli strumenti teorici più potenti nello studio dei meccanismi politico-elettorali è dato dai modelli di *political agency*¹⁶, così come introdotti nella letteratura economica da Barro (1973) e Ferejohn (1986). L'idea alla base di questi modelli consiste nel considerare il rapporto di rappresentanza elettorale alla stregua di una relazione di mandato, in cui i cittadini delegano un dato compito al politico eletto, il quale verrà riconfermato in carica alle elezioni successive soltanto nel caso in cui abbia dimostrato di avere assolto a tale compito in maniera soddisfacente. In tale senso, dato un livello sufficiente di informazioni a disposizione dei cittadini, le elezioni sono uno strumento di disciplina del politico in carica.

Quando il politico, come è normalmente il caso, deve decidere su un numero di *issues* superiore ad uno, il meccanismo di *political agency* dato dalle elezioni deve confrontarsi con tale pluralità di *issues*. Quale peso dare a ciascuna di esse nel decidere se la *performance* del politico è soddisfacente? La rilevanza relativa delle *issues* agli occhi dei cittadini-elettori diventa un fattore cruciale, se si vuole analizzare la capacità di disciplina del sistema rappresentativo-elettorale. In particolare, è probabile che i cittadini (o una maggioranza di essi) abbiano difficoltà nell'ottenere da parte del politico un livello di prestazione sufficiente (o gradito alla maggioranza degli elettori) per quanto concerne argomenti che in un dato momento appaiono come poco salienti, ovvero a cui gli elettori attribuiscono un'importanza inferiore rispetto ad altri. Dal punto di vista teorico, ciò dipende dal fatto che ciascun elettore dispone di un singolo strumento (il voto), il quale deve essere utilizzato per disciplinare la prestazione del politico su più di una questione¹⁷. In taluni casi la soluzione potrebbe consistere in un sistema politico-istituzionale in cui un numero maggiore di rappresentanti sono eletti a cariche diverse, e ciascuno di essi è delegato alla gestione di *issues* diverse. In questo modo, il cittadino-elettore dispone di un numero maggiore di voti con cui disciplinare la performance dei diversi politici. Ad esempio, dal punto di vista empirico, Besley e Coate (2003) mostrano come negli stati USA in cui il regolamentatore dei servizi di pubblica utilità è eletto dai cittadini (invece che essere nominato dal governatore) i prezzi di tali servizi sono sistematicamente inferiori.

È chiaro che questa scelta istituzionale di "*issue unbundling*" (ovvero separare gli argomenti) incontra un limite naturale in un problema di costi di transazione, in quanto il numero di *issues* diverse che sono gestite dai politici è molto largo, ed è dunque cosa impraticabile eleggere un numero di rappresentanti pari a questo numero di *issues*.

Nel caso di un luogo di contrattazione *inter-layers* di tipo istituzionale, esiste un altro ulteriore aspetto di multidimensionalità nel rapporto di rappresentanza elettorale. Il cittadino che vive nella regione A avrà due rappresentanti all'interno del comitato: il membro del governo nazionale e il rappresentante della regione A. Chi dunque dovrà essere ricompensato o punito per le politiche decise in seno al comitato?

¹⁶ Tra gli altri, vedi Bardan e Mookherjee (2000) e Tommasi e Weinschelbaum (1999) per un'applicazione di modelli di *political agency* alla scelta istituzionale tra decentramento e centralizzazione nella fornitura di beni pubblici a carattere locale.

¹⁷ Sul punto, si veda ad esempio Hatfield e Padró i Miquel (2006).

A quanto ci consta, non esistono nella letteratura riferimenti teorici esplicitamente focalizzati sul rapporto di *political agency* rispetto a comitati federali quale la CSR. Tuttavia, esistono spunti interessanti di analisi a proposito del rapporto tra Congresso USA e Presidente, in particolare intorno agli aspetti strategici del diritto di veto (si veda ad esempio Groseclose e McCarthy (2001)). La contrattazione tra Congresso e Presidente intorno ai progetti di legge su cui grava la possibilità di un veto da parte di quest'ultimo tipicamente avviene di fronte all'opinione pubblica, la quale deve valutare il comportamento politico di entrambe le parti coinvolte. Ne consegue che il Congresso, in particolare se controllato da un partito diverso da quello del Presidente, può cercare di approvare progetti di legge che siano particolarmente sgraditi al Presidente, così da indurlo ad opporre il proprio veto. In questo modo la colpa della mancata approvazione verrebbe addossata al Presidente: si tratta dunque di un "gioco della colpa" (*blame game*) di fronte al giudizio dell'opinione pubblica.

Tuttavia, le dispute tra Congresso USA e Presidente (tipiche di un sistema presidenziale quale quello statunitense) hanno una salienza presso il pubblico che non è assolutamente paragonabile a quella di un comitato *inter layers* quale la CSR in Italia.

Dal punto di vista della *political agency*, la struttura decisionale del federalismo italiano corrisponde ad una situazione in cui ciascun elettore elegge due diversi rappresentanti (nazionale e regionale), ciascuno dei quali decide su due diverse sfere: la propria sfera di competenza esclusiva e la sfera di competenza concorrente. Per quanto concerne quest'ultimo ambito, un numero rilevante di decisioni sono prese congiuntamente all'interno del comitato *inter layers*, cioè la CSR. Se gli ambiti di competenza concorrente sono di scarsa importanza, il problema di trasparenza e rappresentanza democratica all'interno del comitato risulta altrettanto limitato. Al contrario, quando la legislazione concorrente ha ampio spazio all'interno del sistema federale, gli elettori dovrebbero parallelamente attribuire maggiore importanza al funzionamento di organi come la CSR. Inoltre, al fine di distinguere meriti e responsabilità all'interno della stessa, il modo in cui ciascuna decisione è stata presa dovrebbe essere reso il più possibile trasparente.

Bisogna d'altra parte considerare sotto quali condizioni il singolo cittadino è disposto a impiegare il suo tempo per studiare i (tediosissimi!) verbali di un comitato quale la CSR: è questo il problema della *rational ignorance*, così come teorizzato da Downs (1957). Poiché la probabilità per il singolo cittadino di essere decisivo in una data competizione elettorale come le elezioni nazionali o regionali è estremamente bassa, l'incentivo ad accumulare informazioni che siano utili per prendere tale decisione in modo ponderato è parallelamente esiguo. Se ciò vale per ogni tipo di scelta elettorale in cui il numero di votanti è ampio, a nostro parere il problema risulta esacerbato nel caso in cui la struttura istituzionale in oggetto risulta poco chiara, in

quanto asimmetrica, come nel caso della *CSR*¹⁸. Ciò è dovuto al fatto che il costo di acquisire informazioni intorno ad un dato meccanismo politico-rappresentativo cresce con il livello di complicazione del meccanismo stesso.

Se è vero che gli elettori incontrano difficoltà nel prestare attenzione al funzionamento e alle attività della *CSR*, essi potrebbero essere facilitati da una maggiore informazione pubblica intorno ad essa. A questo argomento, e al ruolo giocato dai mass media, è dedicato il prossimo paragrafo.

4. Il ruolo dei media e dei gruppi di interesse

La funzione svolta dai *mass media* consiste nella raccolta centralizzata di informazioni a vantaggio dei cittadini, i quali potranno pagare un prezzo che è decrescente nel numero di lettori o tele-utenti, data la struttura ad elevati costi fissi e bassi costi marginali che è tipica della raccolta di informazioni. Tuttavia, così come sottolineato da Hamilton (2004) per quanto concerne il caso statunitense, i lettori e i tele-utenti mostrano una tendenza crescente a preferire contenuti leggeri (*soft news*) rispetto ad informazioni concernenti il funzionamento effettivo degli organi politici (*hard news*)¹⁹.

Se questa domanda decrescente di *hard news* caratterizza anche la situazione italiana, lo spazio sui *mass media* per notizie inerenti il funzionamento del sistema politico diviene ancora più esiguo. Risulta perciò importante studiare sotto quali condizioni l'operato di comitati misti quali la *CSR* possa essere reso interessante, degno di diventare notizia (*newsworthy*). In altri termini, la rilevanza istituzionale e sostanziale di comitati come la *CSR* nell'ambito di uno stato federale deve tradursi in una parallela rilevanza mediatica, affinché i cittadini possano più facilmente (più godibilmente?) disporre di quelle informazioni che sono necessarie per valutare in maniera efficace il comportamento dei propri rappresentanti in seno ad essa.

Vi sono due dimensioni rilevanti a proposito del ruolo informativo dei mass media, come condizione necessaria per il funzionamento del meccanismo di *political agency* rispetto ai comitati.

1. **Salienza mediatica dei comitati:** se molte decisioni rilevanti sono prese all'interno dei comitati, i *mass media* dovrebbero dedicare più spazio all'argomento, al momento assai esiguo. Non abbiamo fatto una ricerca specifica in proposito, ma la sensazione è che un numero di cittadini inferiore al 5 per cento sappia che cosa sia un organismo come la *CSR*. In questo caso esiste chiaramente un circolo vizioso: pochi cittadini sono interessati e fanno

¹⁸ Come discusso sopra, i rappresentanti regionali e un rappresentante statale sono compresenti nella *CSR*, ma quest'ultimo è dotato di un potere decisionale di ultima istanza (in caso di mancato accordo) che lo contraddistingue dagli altri membri.

¹⁹ Vedi anche Armstrong (2005).

che cosa sia la *CSR*, i *mass media* vi dedicano scarso spazio appunto perché scarsa è la domanda di informazioni in proposito e dunque lo scarso interesse dei cittadini si mantiene. Il problema è perciò quello di dare alla *CSR* e agli altri comitati una salienza mediatica pari alla loro rilevanza come luogo di (co)decisione politica. Da questo punto di vista, la composizione mista della *CSR* offre aspetti che almeno potenzialmentepotrebbero risultare assolutamente *newsworthy*, ad esempio la formazione di alleanze tra regioni, un'eventuale dialettica tra stato e regioni prese nel loro insieme, un dissidio tra stato e regioni dello stesso colore politico.

2. **Informazione sul funzionamento dei comitati:** i cittadini dovrebbero conoscere il modo in cui una data decisione all'interno della *CSR* è stata presa. A parte la scarsa se non nulla attenzione mediatica sull'argomento, la *CSR* pubblica sul proprio sito le proprie delibere e i verbali delle riunioni. Come abbiamo discusso sopra, è assai difficile che il privato cittadino (che non abbia un forte interesse specifico) si prenda la briga di studiare i verbali della *CSR*. Sono i *mass media* che dovrebbero raccogliere informazioni intorno allo svolgimento della discussione, sulla base di quanto comunicato dalla *CSR* stessa e sulla base di indiscrezioni diversamente raccolte. Se le grandi testate nazionali regolarmente pubblicano articoli (in corsivo) sui retroscena delle decisioni a livello parlamentare o governativo, la stessa cosa potrebbe essere fatta per le deliberazioni della *CSR*. Dal lato istituzionale, la *CSR* dovrebbe essere tenuta a pubblicare resoconti *stenografati* delle proprie sedute, invece di riassunti alquanto opachi delle posizioni prese dai diversi rappresentanti. Andando oltre nella direzione della trasparenza, sarebbe interessante pensare all'utilizzo della diretta televisiva per le sedute della *CSR*. L'idea generale è che la rilevanza mediatica della *CSR* dovrebbe incrementare *pari passu* con l'ammontare e la rilevanza degli ambiti decisionali affidati alla *CSR* stessa. D'altra parte, è evidente come gli incentivi dei partecipanti alla *CSR* siano funzione del grado di trasparenza delle riunioni di questa, e come trattative sottobanco non particolarmente gradite agli elettori -in caso di verbali stenografati o di diretta televisiva- verrebbero verosimilmente spostate ad altra sede. Il nostro parere in proposito è che l'ammontare di informazioni a disposizione dei cittadini o dei *mass media* aumenterebbe comunque, anche scontando gli effetti di incentivo di cui sopra. I rappresentanti politici in seno alla *CSR*, sulla falsariga di quanto accade negli USA con il *blame game* tra Congresso e Presidente, potrebbero sfruttare la maggiore copertura mediatica della *CSR* al fine di inviare messaggi politici a propri elettori. Se da una parte vi è un rischio di strumentalizzazione di questa platea di spettatori, dall'altra vi sono più occasioni perché gli elettori acquisiscano informazioni su quanto accade all'interno della Conferenza.

Recentemente si è per altro osservato che la struttura dell'offerta televisiva non è irrilevante rispetto al problema della rilevanza mediatica. Tramontato il monopolio pubblico, per ragioni tecnologiche, la televisione commerciale è la più incline a diffondere soprattutto *soft news*. Viceversa la televisione organizzata per licenze pubbliche potrebbe prevedere l'obbligo di

diffondere *hard news* in una certa misura minima, a livello nazionale, ed a livello regionale, per le televisioni locali (Armstrong, 2005).

La diffusione mediatica delle attività della CSR potrebbe infine ricevere impulso da un'interfaccia con i cittadini-elettori esercitata dai gruppi di interesse, non necessariamente di carattere *partisan*. Pensiamo alle materie di cui si occupa la CSR: salute, agricoltura, ambiente, trasporti, infrastrutture, beni culturali e turismo. Per ognuna di queste materie esistono certamente gruppi già organizzati (associazioni dei consumatori, Confagricoltura, ambientalisti, trasportatori, associazioni di difesa del patrimonio culturale e operatori turistici). Questi gruppi probabilmente ignorano l'esistenza e l'attività della CSR. Se ne interessassero, potrebbero sia perseguire meglio i propri obiettivi e nel contempo contribuire all'ammontare e alla qualità delle informazioni detenute dal cittadino-elettore.

Bibliografia

- Armstrong, M. (2005). "Public service broadcasting". *Fiscal Studies*, 3: 281-300.
- Atzena, A. (2002). "Conferenze Stato- autonomie territoriali", *Enciclopedia del diritto, Suppl. 2002*, Milano: Giuffrè, 415-442.
- Austen-Smith, D. e Banks, J. S. (1996). "Information aggregation, rationality, and the Condorcet jury theorem", *American Political Science Review*, 90: 34-45.
- Bardan, P. e Mookherjee, D. (2000). "Capture and governance at local and national levels". *American Economic Review* 90(2): 135-139.
- Baron, D. e Ferejohn, J. (1989). "Bargaining in legislatures". *American Political Science Review* 83, 1181-1206.
- Barro, R. (1973). "The control of politicians: an economic model". *Public Choice*, 14: 19-42.
- Bernardi, I. e Gandullia, L. (2005). "Federalismo europeo e federalismo italiano", *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*: 1-62.
- Besley, T. e Coate, S. (2003). "Centralized vs. decentralized provision of local public goods: a political economy approach". *Journal of Public Economics* 87: 2611-2637.
- Binmore, K.G.(1985). "Bargaining and coalitions", in Alvin E. Roth (Ed.): *Game theoretic models of bargaining*, New York: Cambridge University Press.
- Bordignon, M. e Brosio, G. (2004). *Una via italiana al bicameralismo federale?* Articolo preparato per la Conferenza del Mulino, Bologna: 29 aprile, *mimeo*.
- Brosio, G. (1996). "Federalismo politico e federalismo fiscale", in Giardina, E., Osculati, F. e Rey, M. (a cura di) *Federalismo*, Milano: FrancoAngeli: 18-35.
- Brosio, G., Maggi, M. e Piperno, S. (2004) *Governo e finanza locale. Un'introduzione alla teoria del federalismo fiscale*, 3za ed., Torino: Giappichelli.
- Coughlan, P. (2000): "In Defence of Unanimous Jury Verdicts: Communication, Mistrials, and Sincerity", *American Political Science Review*, vol. 94, pp. 375-393.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Books.
- Feddersen, T.J. e Pesendorfer, W. (1998). "Convicting the innocent: the inferiority of unanimous jury verdicts under strategic voting". *American Political Science Review*, 92: 23-35.
- Ferejohn, J. (1986). "Incumbent performance and electoral control". *Public Choice*, 50: 5-25.

Fossati, A. e Levaggi, R. (2001), *Dal decentramento alla devolution. Il federalismo fiscale in Italia e in Europa*. Milano: FrancoAngeli.

Gerardi, D. (2000). "Jury verdicts and preference diversity" *American Political Science Review*, 94: 395-406.

Gerardi, D. e Yariv, L. (2002) "Putting your ballot where your mouth is: an analysis of collective choice with communication", UCLA working paper, vol. 827.

Gerling, K. *et al.* (2005). "Information acquisition and decision making in committees: a survey". *European journal of political economy*, 3: 563-597.

Giarda, P. (2005). *L'esperienza italiana di federalismo fiscale: Una rivisitazione del decreto legislativo 56/2000*. Bologna: Il Mulino.

Greco, L (2000). "La federalizzazione di uno stato unitario: il caso del Belgio", in Fausto D. e Pica, G. (a cura di), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna: il Mulino, 347-388.

Groseclose, T. e McCarthy, N. (2001). "The Politics of Blame: Bargaining before an Audience" *American Journal of Political Science*, 45(1): 100-119.

Hamilton, J. T. (2004). *All the news that's fit to sell: how the market transforms information into news*. Princeton: Princeton University Press.

Hatfield, J. W. e Padró i Miquel, G. (2006) "Multitask Political Agency", mimeo, Stanford Graduate School of Business: <http://faculty-gsb.stanford.edu/padro/Multitask.pdf>

Herrero, M. (1985). "N-player bargaining and involuntary underemployment". Tesi di dottorato non pubblicata, London: London School of Economics.

Inman, R. e Rubinfeld, D. (1997). "The political economy of federalism," in D.C. Mueller, (ed), *Perspectives on public choice: a handbook*, Cambridge: Cambridge University Press.

Knight, B. G. (2005). "Estimating the Value of Proposal Power", *American Economic Review* 95(5): 1639-1652.

Pisauro, G. (2003). *Relazioni fiscali tra livelli di governo: patti di stabilità interni e sistemi di bilancio*, mimeo, febbraio.

Pola, G. (1999). "A comparative view of local finances in EU member countries. Are they any lessons to be drawn?" in Fossati, A, and Panella, G. (Eds) *Fiscal federalism in the European Union*, London and New York: Routledge, 15-62.

Rubinstein, A. (1982). "Perfect equilibrium in a bargaining model". *Econometrica* 50: 97-109.

Shaked, A. (1986): "A three-person unanimity game", presentazione al meeting dell'Institute of Management Sciences and the Operations Research Society of America.

Stahl, I. (1972). *Bargaining theory*. Stockholm: Stockholm School of Economics.

Stornaiuolo, G. (2000). "La struttura federale della repubblica tedesca e l'evoluzione del sistema di finanza pubblica, in Fausto D. e Pica, G. (a cura di), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna: il Mulino, 153-278.

Thoeni, E. (1999). "Fiscal federalism in Austria. Facts and new developments", in Fossati, A, and Panella, G. (Eds) *Fiscal federalism in the European Union*, London and New York: Routledge, 103-121.

Walzer. M. (1983). *Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Justice*, New York: Basic Book Inc..

Wheare, K.C. (1963). *Federal Government*, 4a edn, London: Royal Institute of International Affairs.

Zimmermann, H (1999) "Experiences with German fiscal federalism: how to preserve the electoral content, in Fossati, A, and Panella, G. (Eds) *Fiscal federalism in the European Union*, London and New York: Routledge, 162-176.

FEDERALISMO E DEMOCRAZIA DIRETTA IN SVIZZERA

Di M. Bartolich

Sintesi esecutiva

Negli ultimi due decenni in alcuni paesi europei (Belgio, Francia, Spagna, Italia) sono state attuate profonde riforme dell'ordinamento statale che hanno portato ad una struttura decentralizzata, o addirittura federale, dello Stato, in cui i livelli inferiori di Governo si sono trovati a svolgere, in maniera esclusiva o coordinandosi con quello centrale, un numero sempre maggiore di funzioni. Anche nei casi in cui la divisione delle competenze è stata di tipo principalmente esclusivo, è stato comunque sempre previsto che Governo centrale ed enti regionali cooperino tra loro attraverso accordi, conferenze o comitati (più o meno formali ed istituzionalizzati), oppure che esistano degli istituti per la soluzione di eventuali conflitti di competenza.

Tuttavia, a queste strutture statali meno centralizzate non è stata mai associata una vera forma di incentivazione della partecipazione popolare - *in primis*, referendum ed iniziative popolari - al processo politico; ciò vale a livello nazionale, regionale e locale, nonostante in questi ultimi due casi vi siano state alcune prime disposizioni a riguardo. In generale, le recenti esperienze europee sembrano indicare che la cittadinanza rimane per lo più esclusa dalle principali questioni di coordinamento tra politica nazionale, regionale e locale; qualsiasi forma di partecipazione deve prima necessariamente essere approvata "dall'alto". Ciò vale non solo per i singoli livelli di Governo, ma anche per le varie forme di accordo e negoziazione che questi possono intraprendere tra loro: i cittadini non sembrano poter in alcun modo controllare ed indirizzare i propri rappresentanti, nazionali e regionali, quando questi sono chiamati a negoziare e cooperare nelle funzioni concorrenti o per legiferare in certe materie. Non solo i risultati di questi accordi e negoziazioni non possono venir giudicati ed eventualmente sanzionati dagli elettori; anche le stesse negoziazioni e trattative che portano al loro raggiungimento non sono soggette ad alcuna forma di controllo popolare. A prescindere da considerazioni sulla più o meno ampia pubblicità che la cooperazione tra Governo centrale ed enti regionali e/o locali, nelle sue varie forme, raggiunge presso l'opinione pubblica, è indubbio che essa risulti oscura alla gran parte della popolazione ed estranea a qualsiasi tipo di dibattito.

Un più facile accesso alla democrazia diretta, ad esempio attraverso una legislazione meno stringente in materia di referendum, accompagnato da un suo carattere più vincolante per l'Esecutivo, dovrebbe garantire una maggior trasparenza del processo politico in generale ed anche, nel caso specifico di un Paese decentrato o federale, delle relazioni tra livelli di Governo. Ciò per due ordini di motivi: da una parte, sarebbero gli stessi cittadini che ne farebbero

richiesta, consapevoli del potere di controllo, ed eventualmente di veto, di cui dispongono; dall'altro, rientrerebbe nell'interesse della classe dirigente rendere meno distante ed oscura la sfera politica, al fine di ottenere un maggior consenso popolare ed evitare eccessivi ostacoli e problemi in sede di consultazione referendaria.

La Svizzera sembra rappresentare in ambito europeo, e probabilmente anche mondiale, il caso più emblematico di come ad una struttura fortemente federale dello Stato sia associata una partecipazione popolare alla *res publica* ampiamente sviluppata a tutti i tre livelli di Governo: Confederazione, Cantoni, Comuni. Se da una parte i cittadini hanno un considerevole potere di controllo e di indirizzo sui propri rappresentanti nei principali domini dell'Autorità pubblica, dall'altra i Governi locali (in particolare i Cantoni) risultano essere forse in realtà il livello di Governo più importante.

Questo lavoro si compone di due parti. Nella prima vengono presentati i principali strumenti della democrazia diretta in Svizzera, ovvero il referendum, l'iniziativa popolare e l'assemblea comunale; per ognuno di essi, oltre alle caratteristiche ed alle applicazioni, si espongono alcune importanti considerazioni riguardo il loro utilizzo e la loro efficacia come strumento di partecipazione alla vita politica. Nella seconda parte si descrive, con particolare riferimento al ruolo dei Cantoni, il sistema politico-istituzionale ed il processo legislativo, nonché come questi vengano influenzati dalla democrazia diretta e risultino più o meno trasparenti rispetto ad un sistema di democrazia rappresentativa.

Dall'esperienza svizzera si può concludere che la democrazia diretta ha effettivamente una forte influenza sul processo legislativo e sul comportamento dei soggetti ivi coinvolti. A causa della "minaccia referendaria", nel dibattito preparlamentare vengono condotte complesse negoziazioni da parte di Governo federale, Cantoni, partiti politici e gruppi di pressione al fine di raggiungere il più ampio consenso possibile e in modo da influenzare l'esito della consultazione popolare. Ciò permette, in genere, di osservare Esecutivi a composizione multipartitica. Sebbene la democrazia diretta permetta ai cittadini di conoscere gran parte dell'attività normativa della classe politica, tuttavia, non sembra risultare molto efficace nell'incrementare la trasparenza del processo legislativo e le relazioni tra Confederazione, Cantoni, partiti politici e gruppi di pressione: la lunghezza delle negoziazioni ed il numero di soggetti coinvolti riducono infatti la pubblicità e l'interesse per molte questioni politiche. Inoltre, le molte consultazioni popolari spingono i cittadini ad informarsi solamente sui punti principali delle questioni politiche, tralasciando aspetti secondari, come le modalità di svolgimento delle stesse.

1. Gli strumenti di democrazia diretta

Le possibilità di “voice” per i cittadini svizzeri sono molteplici: nessun paese al mondo, infatti, mette a disposizione tanti strumenti di democrazia diretta, a tutti i livelli di Governo (nazionale, regionale, municipale), come la Svizzera. Oltre a potersi esprimere sulle normative che vengono emanate dall'organo legislativo (nei casi previsti obbligatoriamente dalla Costituzione oppure su richiesta di un numero minimo di cittadini attraverso il referendum facoltativo), la popolazione può anche essere chiamata ad esprimersi sulle iniziative popolari per la revisione costituzionale (ma anche per l'adozione, la modifica o l'abrogazione di disposizioni costituzionali o legislative, in seguito alla revisione della Costituzione federale del 2003). In tal modo, il corpo elettorale non è soltanto, in molti casi, l'organo decisore finale del processo legislativo, ma può anche darne l'avvio attraverso una propria proposta.

1.1 Il referendum, l'iniziativa popolare e l'assemblea comunale

I principali strumenti di democrazia diretta sono il referendum, l'iniziativa popolare e l'assemblea comunale.

Il referendum, sicuramente lo strumento di democrazia diretta più importante, può essere obbligatorio o facoltativo. Nel primo caso, a livello federale (art. 140 della Costituzione federale) è prevista la consultazione della popolazione e dei Cantoni (principio della doppia maggioranza) per le modifiche della Costituzione, l'adesione ad organizzazioni di sicurezza collettiva o a Comunità sopranazionali, le leggi federali dichiarate urgenti prive di base costituzionale e con durata di validità superiore ad un anno (tali leggi vanno sottoposte a votazione entro un anno dalla loro adozione da parte dell'Assemblea federale); è inoltre richiesta per la modifica del numero dei Cantoni (oltre, ovviamente, al parere del popolo e dei Cantoni interessati, art. 53). Sottostanno obbligatoriamente invece solo al voto del popolo le iniziative popolari di revisione totale della Costituzione, quelle di revisione parziale presentate in forma di proposta generica e respinte dall'Assemblea federale ed il principio di una revisione totale della Costituzione se le due Camere sono in disaccordo.

Per il referendum facoltativo invece è richiesta (art. 141) la raccolta di almeno 50.000 firme, oppure la richiesta di almeno otto Cantoni, entro cento giorni dalla pubblicazione ufficiale dell'atto normativo. Gli atti che possono essere sottoposti alla votazione popolare sono le leggi federali, le leggi federali dichiarate urgenti e con durata di validità superiore all'anno, i decreti federali (per quanto previsto dalla Costituzione o dalle leggi), i trattati internazionali di durata indeterminata ed ineducibili, che prevedono l'adesione ad organismi internazionali,

comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali.

Ai livelli inferiori di Governo, tutte le Costituzioni cantonali prevedono disposizioni riguardanti le materie da sottoporre a referendum (facoltativo o obbligatorio), nonché le condizioni per la raccolta delle firme nel caso di consultazione facoltativa. A livello comunale, esistono sostanziali differenze in materia di legislazione a seconda del Cantone di appartenenza.

Il secondo importante strumento di democrazia diretta è l'iniziativa popolare.

A livello federale ne sono previste due forme: la prima proveniente da parte di un numero minimo di persone (artt. 138 e 139), la seconda da parte di un singolo Cantone (art. 160). Nel primo caso è previsto che almeno 100.000 persone con diritto di voto possano proporre una revisione totale o parziale della Costituzione. Per la revisione totale non è previsto che nel testo dell'iniziativa vengano presentate le modalità specifiche su come attuarla ed è richiesta la maggioranza solo della popolazione, non dei Cantoni. Se invece l'iniziativa verte su una revisione parziale, essa può assumere la forma generica oppure quella di progetto elaborato (anche se la riforma costituzionale del 9 febbraio 2003 prevede solo il secondo caso). Se l'iniziativa viene presentata in forma generica, ponendo la questione solo sul principio della revisione ma senza indicare specificamente come modificare la Costituzione, le Camere possono o approvare la richiesta e redigere le disposizioni richieste che saranno successivamente sottoposte alla consultazione obbligatoria, o non approvare la domanda, ed in tal caso viene indetta una consultazione preliminare della sola popolazione sul principio della revisione parziale. Se l'esito è positivo, l'Assemblea dovrà redigere il testo che sarà poi oggetto di referendum (col vincolo della doppia maggioranza in quanto trattasi di modifica costituzionale) altrimenti, in caso di voto contrario, il progetto verrà abbandonato. Se invece l'iniziativa viene presentata come progetto elaborato, essa è direttamente sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni (ovviamente se rispetta tutti i requisiti di legalità). L'organo legislativo può raccomandarne l'accettazione o il rifiuto e contrapporre eventualmente un controprogetto (vedi seguito). Inoltre, con la riforma costituzionale del 2003 (che però non è ancora attualmente in vigore per questo punto), è previsto che possano essere proposte l'adozione, la modifica o l'abrogazione di disposizioni costituzionali o legislative mediante iniziativa popolare presentata in forma generica supportata da almeno 100.000 aventi diritto (sempre rispettando il limite dei diciotto mesi per la raccolta delle firme).

Anche una singola Comunità cantonale può presentare una propria iniziativa a livello federale (art. 160). E' infatti ammesso che un Cantone, con la maggioranza della sua popolazione oppure anche con solo una parte minoritaria di essa, possa presentare alle Camere un proprio progetto su qualsiasi oggetto che rientra nelle loro competenze. Il progetto può riguardare non solo la Costituzione federale, ma anche leggi ed ordinanze.

L'iniziativa può venir ritirata, solitamente su decisione della maggioranza dei promotori: ciò può accadere per vari motivi, il più importante dei quali è spesso la presentazione di un controprogetto da parte dell'Assemblea federale. In quest'ultimo caso la consultazione popolare avrebbe comunque luogo, esclusivamente però sulla proposta dell'organo legislativo.

Per quanto concerne l'iniziativa popolare a livello cantonale e comunale, con modalità che variano da Cantone a Cantone, essa riguarda nella maggior parte dei casi, oltre alla revisione parziale o totale della Costituzione cantonale, la possibilità di elaborare, adottare, modificare o abrogare leggi ordinarie, atti e decreti del Gran Consiglio.

L'Assemblea federale (o il Gran Consiglio a livello cantonale) possono opporre all'iniziativa un proprio controprogetto sulla medesima materia di quest'ultima. In tal caso i cittadini, al momento della votazione, sono chiamati ad esprimere la propria preferenza, oltre che tra l'iniziativa popolare e lo *status quo*, anche tra quest'ultimo ed il controprogetto e, qualora entrambi i testi proposti ricevessero la maggioranza delle preferenze della popolazione e dei Cantoni, tra quale dei due dovrebbe entrare in vigore. Se un testo ha la maggioranza solo della popolazione e l'altro solo dei Cantoni, si confrontano le percentuali dei voti individuali e cantonali favorevoli ad ogni progetto ed entra in vigore quello che ottiene il totale più elevato.

Le assemblee comunali possono essere considerate la terza forma di democrazia diretta in Svizzera. Solo un quinto dei 2.760 Comuni svizzeri (2005) presenta un organo legislativo eletto dal popolo; in tutti gli altri l'organo esecutivo è affiancato nelle sue funzioni dall'assemblea della popolazione residente sul territorio del Comune. L'opzione per una delle due forme di assemblea dipende principalmente dalla legislazione del Cantone di appartenenza, che può prevedere un numero minimo di abitanti a partire dal quale un Comune può decidere se dotarsi dell'assemblea parlamentare o di quella popolare oppure può lasciare completa libertà di scelta ai Comuni.

Ovviamente l'assemblea comunale è utilizzabile quando il Comune non raggiunge dimensioni eccessive: un'elevata popolazione implicherebbe infatti difficoltà organizzative nonché dibattiti molto lunghi che potrebbero a volte portare a non prendere alcuna decisione. Un altro aspetto critico delle assemblee comunali è la spesso scarsa informazione dei cittadini: se una volta le decisioni che dovevano venir prese non richiedevano grandi conoscenze tecniche, oggi ciò non è quasi più possibile, e l'assemblea comunale deve decidere su questioni e materie sempre più specifiche e complesse.

1.2 I tratti salienti del referendum

La consultazione referendaria presenta ovviamente aspetti positivi e negativi.

Il primo aspetto positivo è la migliore considerazione delle preferenze dei cittadini nella democrazia diretta rispetto a quella rappresentativa, dove i rappresentanti non sempre riescono a conoscere perfettamente le opinioni della popolazione oppure, anche conoscendole, non sempre vi si conformano, e ciononostante non vengono sanzionati dall'elettorato, almeno fino alla prima consultazione elettorale. Con il referendum invece, sia esso obbligatorio o facoltativo, queste lacune vengono meno, o comunque si riducono notevolmente: i politici infatti sono costretti a informarsi frequentemente sulle preferenze dei cittadini al fine di evitare eventuali bocciature delle loro iniziative legislative.

In secondo luogo, il referendum ha sicuramente il pregio, almeno in teoria, di rendere i cittadini più partecipi alla vita politica e, allo stesso tempo, di aumentarne il senso di appartenenza; il referendum, cioè, permette di ridurre quella distanza che troppo spesso si viene a creare tra l'elettorato e la classe politica e che ha come inevitabile conseguenza un senso crescente di estraneità a tutto ciò che riguarda la *res publica*. I cittadini inoltre, essendo nel medesimo momento decisori e destinatari delle normative sottoposte a referendum, dovrebbero attivarsi maggiormente nella ricerca di informazioni utili sulle tematiche oggetto delle consultazioni e sviluppare un senso di responsabilità superiore a quello che normalmente contraddistingue, almeno fino alle consultazioni elettorali, chi decide in una democrazia rappresentativa, dove i decisori, ovvero la classe politica, sono solo una minima parte dei destinatari della normativa.

Inoltre, poiché con il referendum i cittadini vengono chiamati ad esprimersi su progetti concreti e specifici, e non su programmi elettorali, inevitabilmente più ampi e generici e con una visione più di lungo periodo (Eichenberger, 1999), il dibattito che precede la consultazione è molto probabilmente più sentito dalla popolazione; di conseguenza, c'è un maggior scambio di opinioni e di prese di posizione all'interno dell'opinione pubblica. Ciò potrebbe anche motivare le persone a superare l'ottica dell'agire in maniera individualistica, e quindi sulla base solo dei propri interessi, a favore di una maggiore aggregazione sociale (Linder, 2001).

Le critiche mosse allo strumento referendario sono tuttavia numerose. Da una parte ci sono i rischi ed i problemi legati all'utilizzo del referendum come effettivo strumento di "voice" per i cittadini, dall'altra ci sono i vari tipi di costi che ne derivano.

Un rischio, legato soprattutto al referendum obbligatorio, è quello di sottoporre ai cittadini questioni che non colgono il loro interesse e che non stimolano un vero dibattito. C'è quindi il rischio di una banalizzazione del voto che può portare ad un aumento dell'astensionismo oppure ad un voto che non è frutto di una scelta attenta, ma piuttosto il risultato di una votazione fatta quasi malvolentieri. Al contrario, il referendum facoltativo sottopone ai cittadini

delle questioni che hanno suscitato sicuramente l'interesse ed il dibattito presso una certa parte della popolazione. D'altro canto, può succedere a volte che il corpo elettorale sia chiamato ad esprimersi su una questione di difficile comprensione e per la quale non si dispone di conoscenze sufficienti per poter votare in modo adeguato e competente. Ciò può portare all'astensionismo (vedi seguito) oppure ad un voto privo delle nozioni adatte, e quindi probabilmente non corretto o calibrato.

Un aspetto da sottolineare per quanto riguarda il referendum in Svizzera è la mancata imposizione di un *quorum*, situazione assai differente ad esempio dall'Italia dove, soprattutto negli ultimi anni, il mancato raggiungimento della soglia minima richiesta ha portato al fallimento di molte iniziative referendarie. Il risultato del referendum è quindi sempre valido, qualsiasi sia l'affluenza alle urne. Inoltre, il fatto che l'astensionismo non possa venir utilizzato come strumento per rendere nullo il risultato del referendum implica che coloro che vogliono il mantenimento dello *status quo* debbano necessariamente andare a votare, poiché per cambiare una normativa corrente è sufficiente che anche una piccola percentuale del corpo elettorale si dichiari favorevole al cambiamento. Il rischio maggiore tuttavia è quello che specifici gruppi della popolazione possano far approvare delle proposte a loro vantaggiose, magari a spese dell'intera collettività, con una bassa partecipazione alla consultazione referendaria, per esempio grazie ad uno scarso dibattito pubblico.

La consultazione referendaria implica notevoli costi, individuabili in tre categorie: costi di informazione e di "votazione", costi legati alla promozione del referendum, costi amministrativi.

Per quanto attiene i costi d'informazione e di "votazione", i cittadini devono informarsi sull'argomento del referendum, attività che implica soprattutto costi in termini di tempo per la raccolta delle informazioni e per seguirne il dibattito; tali costi, se eccessivi, possono influenzare negativamente la partecipazione al voto di una parte dell'elettorato e quindi l'esito della consultazione. Va comunque detto che la ricerca di informazioni, seppur costosa, non va vista esclusivamente sotto una luce negativa; essa ha sicuramente il pregio di accrescere il livello generale di cultura, con conseguente incremento della qualità della vita nella società. Inoltre, per i cittadini ci sono i costi più materiali e legati all'atto del voto: la perdita di tempo, lo spostamento per raggiungere il seggio, l'organizzazione dei propri impegni compatibilmente con la consultazione, ecc.. Per ridurre questo secondo tipo di costi è stato introdotto il voto per corrispondenza che ha fatto registrare, soprattutto nelle città, un buon incremento dei tassi di partecipazione. Il passo successivo è l'*E-voting*, sperimentato in alcuni Cantoni (Ginevra, Neuchâtel, Zurigo).

In secondo luogo ci sono i costi per la promozione del referendum, ed in particolare quelli per la campagna d'informazione e, con il referendum facoltativo, per la raccolta delle firme. La promozione del referendum richiede notevoli sforzi in termini organizzativi (personale, strutture per la raccolta delle firme) e finanziari. Tali costi possono essere spesso sostenibili solo da certi

gruppi di persone, normalmente quelli più potenti economicamente e politicamente, che possono così intraprendere un'iniziativa referendaria volta a realizzare i loro specifici interessi piuttosto che quelli dell'intera collettività.

Infine ci sono i costi amministrativi per l'Autorità pubblica (sia essa la Confederazione, il Cantone o il Comune). Si tratta dei costi legati all'organizzazione della consultazione referendaria, come ad esempio l'allestimento delle strutture e del personale e la campagna d'informazione.

1.3 Un caso particolare: il referendum finanziario

Merita un'analisi a parte il referendum finanziario. Con esso la popolazione è chiamata ad esprimersi su tutte le decisioni prese dall'Autorità che hanno conseguenze finanziarie sui cittadini-contribuenti. Il corpo elettorale può così accettare o rifiutare quegli atti che concernono le finanze dell'ente pubblico (principalmente le spese), sia esso la Confederazione, il Cantone o il Comune; contemporaneamente si rende maggiormente responsabile l'Autorità di fronte agli elettori, avvicinandosi così alla coincidenza tra decisori, contribuenti e beneficiari teorizzata da Olson (1969).

A livello federale questo strumento non è previsto esplicitamente dalla Costituzione; tuttavia, poiché il referendum facoltativo può concernere i decreti federali, per quanto previsto dalla Costituzione o dalla legge (art. 141 Cost.), è possibile che il referendum finanziario venga richiesto su determinate decisioni di finanza pubblica prese mediante decreto federale.

Tutti i Cantoni prevedono il referendum finanziario, anche se non sempre in modo esplicito nelle loro Costituzioni: alcuni solo quello obbligatorio, altri solo quello facoltativo ed altri ancora permettono la coesistenza tra i due tipi di consultazione. A livello comunale, infine, la normativa in materia è strettamente legata alle disposizioni cantonali, che possono lasciare una più o meno ampia autonomia agli amministratori locali, oppure non lasciarla affatto.

Il referendum, nei Cantoni che prevedono esclusivamente quello obbligatorio o quello facoltativo, ha luogo se la specifica spesa proposta supera un determinato ammontare; quando invece sono previsti entrambi i tipi di consultazione, esistono due limiti minimi per la spesa, con il limite per il referendum obbligatorio superiore a quello per il referendum facoltativo, in modo che il tipo di consultazione dipende da come si rapporta l'ammontare della spesa proposta a questi due limiti.

Una seconda distinzione riguarda il tipo di spesa, la quale può essere unica o periodica. Nel primo caso la spesa concerne un'attività limitata nel tempo (ovvero un'opera ben definita e realizzabile, per sua natura, in una volta sola), i cui termini di realizzazione (solitamente l'anno)

e costo finale possono essere stabiliti con una certa sicurezza; nel secondo caso invece la spesa finanzia un'attività che si ripeterà negli anni (e quindi andrà ad incidere su più bilanci), di natura permanente ed il cui costo totale finale non è prevedibile.

In entrambi i casi la spesa, per essere oggetto di referendum, oltre a superare i relativi limiti minimi previsti, deve essere in primo luogo reale (*"véritable"*), ovvero deve comportare per l'Autorità pubblica un'uscita di cassa dal suo patrimonio per la quale non c'è in contropartita un valore realizzabile immediatamente. In secondo luogo, deve essere nuova (*"nouvelle"*), e quindi non essere già esplicitamente prevista dalla normativa in vigore. Infine la spesa non deve essere stata delegata all'Autorità eletta: ciò significa che l'approvazione della spesa non deve essere una competenza delegata all'organo legislativo.

L'aspetto sicuramente più importante da considerare è l'ammontare minimo di spesa per il quale è previsto il referendum (obbligatorio o facoltativo). Tale ammontare è differente a seconda che la spesa in questione sia unica o periodica; tuttavia, in entrambi i casi, la spesa deve essere legata ad un unico progetto e fissata per l'intera realizzazione di questo. Ventuno Cantoni fissano tali limiti in termini assoluti, mentre i rimanenti cinque li determinano annualmente come percentuale di una base da loro definita. Le basi utilizzate sono, a seconda del Cantone, le spese dell'ultimo esercizio, le entrate iscritte nell'ultimo budget, i ricavi dell'ultimo saldo di funzionamento o la somma delle imposte accertate.

Novaresi (2001), utilizzando un indice che considera le principali caratteristiche del referendum finanziario (come il montante minimo di spesa per il quale il referendum è obbligatorio oppure facoltativo, le firme da raccogliere e le relative scadenze) e che permette di classificare i Cantoni in base al grado di "accessibilità" allo strumento referendario, dimostra che *"tanto la forma di referendum (obbligatorio o facoltativo) quanto le condizioni di accesso al referendum (limiti della spesa sottoposta al referendum nei due casi, numero di firme da raccogliere e termine temporale per la loro raccolta per il referendum facoltativo) sono legate ai saldi budgetari."* In particolare, *"i saldi budgetari dei Cantoni che prevedono il referendum obbligatorio sono tendenzialmente migliori di quelli che non ce l'hanno"*; inoltre, esiste una relazione positiva tra la situazione finanziaria dei Cantoni e il grado di "accessibilità" allo strumento referendario per la quale a ridotti requisiti per l'indizione del referendum (alto grado di accessibilità) corrisponde una migliore situazione finanziaria dell'ente.

1.4 Gli aspetti caratteristici dell'iniziativa popolare

Mentre il referendum entra in gioco al termine del processo legislativo, l'iniziativa popolare può essere considerata come l'*incipit* di tale processo. Con essa, infatti, una parte della popolazione porta a conoscenza della classe politica un problema o una questione che

sono particolarmente sentiti dai cittadini ma che, per vari motivi, non hanno suscitato fino a quel momento un vero interesse in sede politica; oppure può riportare al centro del dibattito una questione che era stata oggetto di discussione in passato e che è tornata di attualità. In seguito, sarà l'intera popolazione a prender parte alla discussione del problema, quando verrà chiamata ad esprimersi a riguardo attraverso la consultazione referendaria (nel caso in cui l'iniziativa popolare soddisfi i requisiti imposti dalla Costituzione). Ma anche qualora l'esito del referendum fosse negativo, è molto probabile che la discussione continui in seguito e porti ad una nuova iniziativa oppure all'avvio di un processo legislativo che prende spunto dalla questione sollevata con l'iniziativa originaria.

Tuttavia, come nel caso del referendum, anche l'iniziativa popolare presenta degli svantaggi e degli aspetti negativi.

La principale difficoltà dell'iniziativa popolare è la raccolta di firme entro i termini di legge per avanzare la proposta; è stato osservato che circa il 75 per cento delle iniziative non trova realizzazione perché i promotori non riescono a raccogliere in tempo il numero di firme richiesto. Inoltre, come nel caso del referendum facoltativo, essa richiede un considerevole impegno organizzativo e finanziario che solo alcuni gruppi di persone possono permettersi (notoriamente *lobbies* e categorie specifiche del tessuto sociale), con il conseguente rischio che questi utilizzino tale strumento di democrazia diretta solo per interessi propri.

La classe politica può ostacolare un'iniziativa popolare, e ciò per molteplici motivi: ad esempio può ritenere che l'iniziativa riguardi un argomento troppo delicato ed importante per la Confederazione, pur rispettando tutti i requisiti di legittimità, oppure che tocchi gli interessi di determinati gruppi. In primo luogo, può dichiarare l'iniziativa nulla, parzialmente o totalmente, qualora non rispetti tutti i requisiti richiesti, ovvero la realizzabilità, la compatibilità col diritto internazionale, l'unità della forma e della materia, oltre ovviamente alla validità delle firme raccolte. In particolare, l'unità della materia ha importanti conseguenze sulle iniziative popolari, poiché riduce notevolmente le richieste dei gruppi promotori, i quali si trovano costretti a promuovere l'iniziativa per una domanda specifica, riducendo così la portata dei loro programmi; dati i costi di queste iniziative, sono costretti anche ad intraprenderne poche. Inoltre, per raggiungere il numero di firme richiesto, devono necessariamente fare una proposta abbastanza moderata, in modo da ottenere il maggior consenso possibile. Di conseguenza, i gruppi promotori sono spesso costretti a portare avanti delle iniziative che alla fine coincidono solo parzialmente con i loro propositi iniziali.

In secondo luogo le Autorità, controllando l'agenda politica, possono decidere quando indire la consultazione referendaria sull'iniziativa popolare: rimandando continuamente la consultazione, l'iniziativa inevitabilmente perde l'interesse della collettività che aveva ottenuto nella fase di raccolta delle firme. Ciò può accadere anche perché, ad esempio, le due Camere

non riescono a trovare un accordo sul testo dell'iniziativa che devono esaminare o proporre. I tempi parlamentari possono così allungarsi di molto rispetto alle aspettative dei promotori.

Come visto in precedenza, l'Assemblea federale (o il Gran Consiglio) può proporre un controprogetto e sottoporlo alla consultazione popolare. Il controprogetto allarga il margine di manovra del Parlamento, offre una scelta più ampia agli elettori e permette, a volte, una migliore concretizzazione della volontà dei promotori rispetto al testo della loro iniziativa. Solitamente è una via di mezzo tra la normativa vigente e quella proposta con l'iniziativa; in questo modo può apparire meno "riformista" rispetto a quest'ultima, e quindi le sue possibilità di successo sono maggiori, spingendo a volte i promotori a ritirare la propria domanda; tuttavia ciò non va letto esclusivamente in chiave negativa, poiché con la presentazione di un controprogetto si ottiene comunque una modifica dello *status quo*. Altre volte invece l'iniziativa viene ritirata per lasciare la consultazione solo sul controprogetto, qualora i promotori ne ritengono il testo soddisfacente e in sintonia con la propria proposta.

Rispetto ai comitati promotori, la classe politica dispone spesso di maggiori mezzi (finanziari ed organizzativi) nella fase di campagna informativa che precede la votazione dell'iniziativa e può così manipolare a proprio favore l'informazione sulla consultazione riguardante la proposta popolare nonché, eventualmente, il proprio controprogetto.

Infine, quando l'iniziativa approda all'Assemblea federale in forma generica, viene sottoposta alle varie fasi dell'*iter* legislativo di interpretazione, elaborazione della nuova normativa, successiva consultazione referendaria ed infine attuazione. È evidente come in tutte queste fasi la questione sollevata con l'iniziativa perda le sue caratteristiche iniziali, nonché l'appoggio e l'interesse che aveva suscitato; va anche aggiunto che il progetto di legge che, alla fine dell'*iter* parlamentare, viene eventualmente sottoposto alla consultazione popolare potrebbe essere rigettato per vari motivi, tra i quali un'eccessiva "distanza" dal contenuto dell'iniziativa per la quale in precedenza il corpo elettorale si era dichiarato invece favorevole ad una sua concretizzazione in legge.

Per quanto riguarda invece i costi delle iniziative popolari, essi coincidono sostanzialmente con quelli esposti per il referendum, in particolare per quello facoltativo, e non verranno quindi nuovamente riproposti.

È da rilevare, invece, come negli ultimi decenni, pur con fasi alterne, il numero di consultazioni popolari per referendum e iniziative sia aumentato a livello federale e cantonale. Ciò potrebbe essere dovuto, almeno in parte, da un lato alla crescente complessità della società, e dall'altro alla sua sempre più forte connotazione *globale* per la quale i rapporti e gli accordi con gli altri Governi ed Autorità internazionali sono ormai inevitabili; questi due fenomeni hanno provocato sostanziali cambiamenti strutturali anche per la società svizzera, sebbene da sempre considerata quasi come una Comunità a sé stante. La classe politica ha dovuto rispondere a questi cambiamenti attraverso l'emanazione di nuovi atti costituzionali o

legislativi: i primi sottostanno obbligatoriamente al referendum, i secondi possono esserlo su richiesta di una parte della popolazione (Sciarini e Trechsel, 1996). Di conseguenza, non è possibile imputare il crescente astensionismo solamente alle istanze di democrazia diretta provenienti dal basso (referendum facoltativo e iniziativa popolare). Varie ipotesi sono state avanzate per spiegare questo fenomeno.

Si può parlare di scelta di non votare da parte di quei cittadini che si reputano privi delle giuste informazioni per poter esprimersi in maniera adeguata. Gli elettori decidono di non partecipare alla votazione perché non dispongono delle necessarie conoscenze e si reputano incapaci di esprimersi sulle questioni poste dai referendum e dalle iniziative. Ciò può essere spiegato dalle sempre maggiori selettività e complessità raggiunte dai progetti messi a votazione. La democrazia rappresentativa d'altra parte serve anche a far prendere per tutta la Comunità delle decisioni, a volte appunto difficili e complesse, da parte di persone competenti che, almeno in teoria, così facendo opererebbero nell'interesse pubblico. Tuttavia, anche le consultazioni su progetti non complessi, ma in un certo senso "superati" dai fatti e dai tempi, hanno registrato negli anni i più bassi tassi di partecipazione. Una maggiore conflittualità suscita invece un'affluenza superiore.

Un'altra possibile spiegazione potrebbero essere i vari costi della consultazione elettorale che i cittadini devono sopportare, ovvero i costi di informazione ed i costi materiali legati all'atto del voto.

Infine, l'aumentare delle consultazioni potrebbe aver provocato un senso di disaffezione dei cittadini verso la stessa partecipazione alla vita politica, ed in un certo modo quindi una perdita di legittimità del sistema politico basato così fortemente sulla democrazia diretta. Poiché durante l'anno sono previsti molti referendum (a livello federale, cantonale e comunale), pur cercando di accorparli il più possibile nelle stesse date per ovvie ragioni di economicità, gli elettori possono dimostrarsi poco interessati e desiderosi di parteciparvi perché tediati, se non addirittura infastiditi. Contemporaneamente, sempre per questi motivi, l'astensionismo potrebbe essere letto come la volontà degli elettori di lasciare ai propri rappresentanti lo svolgimento delle loro funzioni in piena autonomia, senza che questi ultimi debbano ricorrere alla consultazione popolare per avere l'approvazione delle loro decisioni; l'astensionismo potrebbe quindi essere letto come una richiesta di maggiore democrazia rappresentativa a scapito di quella diretta.

I due principali strumenti di democrazia diretta descritti nelle pagine precedenti, il referendum e l'iniziativa popolare, sembrano quindi aver avuto anche effetti in parte opposti a quelli auspicabili, ovvero una graduale riduzione della partecipazione alla vita politica piuttosto che una sua incentivazione.

2. Il sistema politico-istituzionale ed il processo legislativo, il ruolo dei Cantoni e l'influenza della democrazia diretta

I Cantoni hanno un ruolo di primo piano nello svolgimento della politica svizzera, non solo interna ma anche, in molti casi, internazionale. A livello istituzionale, vengono rappresentati tutti sul medesimo piano nella seconda Camera del Parlamento nazionale, il Consiglio degli Stati, secondo un sistema di bicameralismo perfetto. Nel processo legislativo sono un interlocutore fondamentale del Governo centrale per l'elaborazione e l'approvazione delle nuove normative. Inoltre, sono un *partner* imprescindibile per lo svolgimento di gran parte delle funzioni dell'Amministrazione pubblica. Per poter esercitare efficacemente questo ruolo primario, i Cantoni si organizzano in differenti Conferenze tanto su questioni generali, interne ed estere, quanto per ogni specifica competenza governativa. Per ognuno di questi contesti istituzionali il legame con gli strumenti di democrazia diretta, in particolare il referendum, è quanto mai stretto, soprattutto perché utilizzabile come forma di minaccia nelle varie contrattazioni tra Confederazione e Cantoni (ma spesso anche esternamente da gruppi di pressione e rappresentanti di categoria).

2.1 Il bicameralismo svizzero

In Svizzera vige un sistema di bicameralismo perfetto. Le due Camere del Parlamento, ovvero il Consiglio Nazionale ed il Consiglio degli Stati, svolgono le medesime funzioni legislative ed hanno eguali poteri; ogni progetto, inoltre, deve essere accettato da entrambe le Camere. Il bicameralismo riflette l'importanza dei Cantoni, i quali occupano una posizione forte a livello di sistema di Governo federale (Kriesi). La prima Camera è costituita da duecento deputati, eletti in rappresentanza della popolazione dei ventisei Cantoni, ognuno dei quali dispone di un numero di seggi proporzionale ai propri abitanti, mentre la seconda è composta da quarantasei deputati, in rappresentanza dei Cantoni (i sei "semi-Cantoni" ne nominano uno solo, gli altri due). In questo modo, i Cantoni hanno tutti, nella seconda Camera, la medesima importanza. Ciò rafforza sicuramente il peso dei Cantoni più piccoli, i quali altrimenti rischierebbero di partecipare solo come attori passivi al processo politico, estromessi da ogni decisione dai Cantoni più grandi e potenti politicamente. Tuttavia ciò può creare indubbiamente dei rallentamenti, se non addirittura dei blocchi, delle riforme, ma anche più semplicemente dei lavori parlamentari inerenti nuove leggi o decreti federali. D'altronde, tale problema emerge non solo in questa fase del processo legislativo ma, come si capirà in seguito, anche in quelle precedenti e successive; se infatti nella fase pre-parlamentare è spesso richiesta un'opinione ai Cantoni quanto mai unitaria su un progetto di legge, nella fase successiva all'approvazione della legge da parte delle Camere, ovvero la consultazione referendaria, è richiesta, per alcune

norme (come le leggi federali dichiarate urgenti) oppure per le modifiche costituzionali, la doppia maggioranza, ovvero l'approvazione della popolazione e dei Cantoni. Inoltre, nel caso del referendum facoltativo, è sufficiente la richiesta di otto Cantoni per poter sottoporre al voto del popolo le norme ed i decreti federali, nonché i trattati internazionali. Come si può facilmente dedurre, in tutti questi casi i Cantoni piccoli hanno un potere di veto notevole.

Si può quindi parlare di "sovrarappresentazione" dei piccoli Cantoni in seno al Consiglio degli Stati nel processo legislativo; tuttavia, essa si manifesta anche in sede di modifiche costituzionali e per le rettifiche sempre più frequenti di trattati internazionali. Questi Cantoni possono quindi bloccare in modo definitivo decisioni fondamentali, come ad esempio l'adesione ad un organismo sopranazionale. Questo "disequilibrio spettacolare" contribuisce da oltre un secolo all'unità della Svizzera: ormai non viene più messo in discussione ed i Cantoni più grandi sembrano aver rinunciato ad avere una rappresentazione basata solamente sulla loro popolazione (Schaller, 2005).

2.2 Il processo legislativo

Nel processo legislativo ricopre un ruolo fondamentale la fase pre-parlamentare, ovvero quella fase che precede i lavori all'interno dell'Assemblea federale e che coinvolge anche soggetti esterni al mondo politico, seppur strettamente legati ad esso. La fase pre-parlamentare può essere a sua volta suddivisa in ulteriori fasi. La prima di queste è la fase d'impulso, ovvero la fase che dà l'avvio ad un processo legislativo. Il Parlamento, attraverso una mozione, un'iniziativa o la semplice richiesta anche di un solo parlamentare, attiva il processo legislativo che porterà all'emanazione di una nuova legge; anche i cittadini, i Cantoni ed il Consiglio federale possono attivare tale processo con il diritto di iniziativa, nei casi previsti dalla normativa. Infine, l'impulso può provenire anche dall'esterno, ovvero dal contesto internazionale, ad esempio per il recepimento di un trattato o di un accordo bilaterale. È a questo punto che inizia la vera fase pre-parlamentare. Sotto l'organizzazione del Consiglio federale, un funzionario o un esperto indipendente elabora un pre-progetto ("*avant projet*"), partendo dalle indicazioni emerse nella fase d'impulso. Successivamente una commissione di esperti, alla quale viene fatto pervenire il pre-progetto, è incaricata di redigere il progetto di legge. È in questa fase che si possono manifestare le prime contrattazioni tra i vari attori, politici e non. Di questa commissione infatti fanno parte non solo esperti della materia, ma anche rappresentanti di Cantoni, partiti ed organizzazioni di categoria. Si può così già percepire e capire, seppur non perfettamente, il grado di consenso che la nuova norma otterrebbe. Ogni attore coinvolto può avanzare delle richieste specifiche, e soprattutto può minacciare al contempo di ostacolare il progetto nelle fasi successive attraverso gli strumenti messi a

disposizione, in particolare quello referendario; ciò vale tanto per i Cantoni quanto per i partiti e le rappresentanze di categoria.

Il gruppo di esperti elabora un progetto che deve raccogliere un consenso il più ampio possibile nelle fasi successive, fino alla consultazione referendaria (obbligatoria, oppure anche facoltativa). La prima di queste fasi è la procedura di consultazione. Il progetto elaborato dalla commissione viene sottoposto dal Consiglio federale ai Cantoni, ai partiti politici, alle principali categorie di rappresentanza della popolazione (economiche, sociali...), nonché a specifici soggetti individuali coinvolti dal progetto. Inoltre, possono parteciparvi tutti i privati cittadini che si sentono coinvolti dal progetto ma che non sono stati direttamente consultati. Si svolge per scritto, in forma cartacea ed elettronica, ed è previsto solitamente un termine di tre mesi per rispondere (modificabile a seconda delle esigenze); tutti i pareri vengono valutati e ponderati, nonché in seguito pubblicati. Anche in questa fase la "minaccia referendaria" può essere molto forte: qualora dalle risposte pervenute dalle varie consultazioni risultasse abbastanza evidente che il progetto non potrebbe avere successo al momento del referendum, sia esso obbligatorio oppure facoltativo, il progetto ritorna alla commissione di esperti che lo modifica in base ai risultati delle consultazioni. Se il progetto raccoglie un'ampia schiera di consensi, viene presentato come progetto finale, che viene a sua volta esaminato dall'Amministrazione federale la quale, accompagnando il progetto con un messaggio di indicazioni sulla procedura seguita, gli obiettivi, il contenuto e la sua incidenza finanziaria, lo sottopone alla consultazione degli uffici federali e dei Dipartimenti. Quindi, c'è la presa di posizione del Consiglio federale, che può rimandare il progetto alla commissione oppure inviarlo al Parlamento per l'inizio della discussione.

In sede parlamentare il progetto viene esaminato prima da una Camera e poi dall'altra, in base all'ordine scelto dai Presidenti delle due Camere. Il Consiglio Prioritario, ovvero il ramo del Parlamento che esamina per primo, incarica una sua commissione, competente in materia, dell'analisi del progetto, il quale poi sarà inviato alla Camera assieme al disegno di legge, per la discussione su tre oggetti: l'entrata in materia (ovvero l'attivazione del processo di esame del progetto), i singoli articoli ed il progetto nel suo complesso. Se vi è opposizione di entrambe le Camere all'entrata in materia, il progetto viene abbandonato; in caso di rifiuto della Camera Prioritaria, la seconda può comunque procedere sino al voto sul complesso. Se la votazione finale è contraria, il disegno cade, altrimenti la Camera Prioritaria riesamina la questione dell'entrata in materia. Un suo nuovo rifiuto comporta comunque lo stralcio del progetto. Tale procedura si applica anche se la Camera Prioritaria approva l'entrata in materia, ma la seconda no. Ciascuna Camera, dopo l'approvazione dell'entrata in materia, può rinviare il testo di progetto al Consiglio federale (o alla commissione di esperti) per una sua riesamina o una modifica di alcuni articoli. Se le due Camere si sono espresse favorevolmente nel voto sul complesso del progetto, ma su testi divergenti (in quanto modificati su alcuni articoli dalle loro commissioni competenti), il disegno di legge passa da una Camera all'altra per una riesamina

sui punti di disaccordo. Se dopo tre deliberazioni di ciascuna Camera sussistono ancora delle divergenze, viene convocata la Conferenza di conciliazione, composta da ventisei membri, tredici per ognuna delle due commissioni camerali che hanno esaminato il progetto. Se con la Conferenza si raggiunge un compromesso, questo può essere accettato o rifiutato dalle due Camere; se solo una delle due si esprime contrariamente, il progetto è abbandonato. In caso favorevole, il progetto viene adottato dal Parlamento che lo trasforma in legge. Tuttavia, il processo legislativo non si può dire concluso: infatti, la nuova disposizione potrà, o dovrà, essere oggetto di consultazione referendaria a seconda della tipologia della normativa emanata.

2.3 La ripartizione delle funzioni tra Confederazione e Cantoni

La Costituzione federale prevede in modo dettagliato le modalità di assegnazione dei compiti ai vari livelli governativi del Paese, indicando se essi sono di competenza esclusiva oppure concorrente: in linea generale, vige il principio di competenza residuale a favore dei Cantoni, in quanto “*la Confederazione adempie i compiti che le sono assegnati dalla Costituzione*” (art. 42), mentre i Cantoni “*determinano quali compiti essi adempiono nell’ambito delle loro competenze*” (art. 43). In tal modo ogni modifica delle competenze non può essere imposta unilateralmente dalla Confederazione attraverso la normativa ordinaria, ma richiede una modifica delle disposizioni costituzionali per le quali è necessaria la doppia maggioranza.

Molte delle principali funzioni pubbliche prevedono la partecipazione dei vari livelli di Governo (Confederazione, Cantone, Comune), in termini organizzativi, finanziari, normativi, con ripartizione delle responsabilità che cambiano da settore a settore. A differenza infatti del modello americano, in cui il Governo centrale per attuare le sue politiche nazionali dispone di un proprio apparato amministrativo che opera su tutto il territorio e che non dipende né dagli Stati né dalle Amministrazioni locali, in Svizzera l’esecutivo federale deve fare affidamento sui Cantoni per la realizzazione delle sue decisioni. Tuttavia, la Costituzione non prevede una delega esplicita ai Governi cantonali delle politiche centrali, come invece accade in Germania, dove sono i *Länder* a mettere in atto le decisioni del *Bund*; il legislatore federale svizzero è dunque lasciato libero di scegliere come meglio attuare le proprie politiche, ovviamente in coordinazione con i Cantoni. In questo modo la soluzione di un problema non viene mai relegata completamente ad un solo esecutivo, ma prevede la cooperazione tra i vari livelli di Governo attraverso mezzi finanziari, giuridici e organizzativi; si parla, a riguardo, di “federalismo di esecuzione” o “federalismo cooperativo” (Kriesi, Linder e Steffen, 2004).

Ovviamente la ripartizione dei compiti varia da dominio a dominio. Le modalità con cui Confederazione, Cantoni e Comuni partecipano alle medesime funzioni si possono classificare in tre tipologie: federalismo complementare, rapporto *principal-agent* e contratto di prestazione.

2.3.1 Federalismo complementare

Secondo questa forma di assegnazione delle funzioni, Confederazione, Cantoni e Comuni svolgono ognuno determinati compiti all'interno della medesima materia in maniera quasi sempre esclusiva, ma tuttavia in coordinazione tra loro. L'esempio principale è l'istruzione (Dafflon, 2001). Ai Comuni spetta l'accoglienza prescolare, l'amministrazione della scuola pubblica primaria e secondaria e la gestione delle strutture scolastiche. La remunerazione degli insegnanti è affidata alle Amministrazioni comunali e cantonali, anche se vengono fissate esclusivamente da queste ultime. E' compito dei Cantoni anche il riconoscimento dei titoli di studio degli insegnanti e la stesura dei programmi scolastici nonché, nella maggior parte dei casi, la gestione delle scuole tecniche, speciali e pedagogiche, dei collegi e delle università. Sono di competenza federale invece le scuole politecniche e la ricerca. Teoricamente dunque, ogni Cantone sembrerebbe completamente autonomo nelle proprie scelte, come ad esempio quelle riguardanti gli insegnamenti e le date del calendario scolastico. Tuttavia, la crescente mobilità delle persone e le forti pressioni esercitate da esse hanno costretto nel tempo i Cantoni ad una sempre maggiore coordinazione attraverso accordi intercantionali. Quando però l'accordo non è stato raggiunto, la minaccia referendaria, che spesso veniva utilizzata dai gruppi di pressione per far raggiungere ai Cantoni una posizione comune, si è concretizzata. Ad esempio, con un referendum indetto nel 1985 in base ad un'iniziativa popolare che prevedeva la competenza esclusiva della Confederazione nella determinazione dell'inizio dell'anno scolastico, si è pervenuti all'uniformità dei calendari scolastici, dopo che i Cantoni non erano riusciti ad accordarsi a riguardo (alcuni prevedevano l'inizio della scuola in primavera, altri in autunno).

Attualmente è l'insegnamento della lingua straniera a suscitare accesi dibattiti: se da una parte i Cantoni francofoni, nell'ottica storica di un'armonizzazione nazionale, prevedono l'insegnamento obbligatorio della lingua tedesca nelle loro scuole, i Cantoni germanofoni, su pressione di una minoranza di destra, spingono affinché sia l'inglese la prima lingua straniera; ciò nel quadro di un più ampio processo di uniformità della scuola obbligatoria su tutto il territorio che dovrebbe portare ad un sistema comparativo di valutazione dei titoli di studio, al fine di favorire sempre più la mobilità delle famiglie e di giungere ad un mercato interno del lavoro integrato, nell'ulteriore ottica di non perdere competitività rispetto agli altri paesi europei.

2.3.2 Rapporto principal-agent

Negli ultimi decenni il Governo centrale ha assunto sempre più il compito di emanare leggi quadro, all'interno delle quali i Cantoni vengono chiamati ad operare in settori di portata nazionale. Nella maggior parte dei casi poi, gli stessi Cantoni ne hanno delegato ai Comuni la realizzazione (ed a volte anche il finanziamento). In realtà, il legislatore centrale concede un ampio margine di manovra alle Amministrazioni cantonali con queste leggi quadro; inoltre, i Cantoni possono operare molto spesso in piena autonomia senza subire controlli ed interventi dall'alto. Qualora la delega riguardasse domini nei quali i Cantoni già operano, non è necessario che dal livello federale venga dato un supporto organizzativo e finanziario, poiché in questi casi le Amministrazioni cantonali dispongono già dei mezzi e delle strutture necessari. Nel caso in cui venissero invece delegati nuovi compiti, la Confederazione accorda contemporaneamente le misure finanziarie indispensabili.

La gestione dell'ambiente risponde a questo schema organizzativo. La Confederazione fissa a livello nazionale in materia di politica ambientale gli obiettivi minimi da raggiungere e le norme da rispettare per tutti i Cantoni, ai quali è tuttavia lasciata piena autonomia d'azione. A loro volta i Cantoni delegano ai Comuni l'esecuzione diretta delle operazioni, mantenendo però il controllo ed il coordinamento delle attività. È comunque possibile che vengano stabilite delle condizioni differenti su alcuni punti tra il Governo centrale ed il singolo Cantone, come ad esempio i tempi di esecuzione o le modalità di finanziamento, ma tuttavia non sugli obiettivi, i quali restano i medesimi per tutti i ventisei Cantoni.

2.3.3 Contratto di prestazione

Questa modalità di ripartizione assomiglia molto alla precedente, ma se ne distingue in quanto la fissazione degli obiettivi avviene tra Governo centrale e singolo Cantone. Ciò poiché le materie che vengono trattate secondo questa modalità comportano esternalità assai limitate, se non addirittura inesistenti; di conseguenza non è necessaria una trattazione della questione a livello nazionale, ma è anzi auspicabile che essa venga adattata alle singole realtà cantonali. Con il federalismo d'esecuzione questo non è invece possibile, poiché esso concerne funzioni, come appunto l'ambiente, che hanno una portata nazionale anche qualora vengano contrattate e regolate dalla Confederazione con ogni singolo Cantone.

La funzione principale che è ripartita attraverso il contratto di prestazione è la gestione delle foreste. Poiché questa dipende da Cantone a Cantone dalle caratteristiche del territorio e dalla funzione che la foresta deve svolgere (protezione dalle valanghe, produzione di legna, lotta alla desertificazione), una legislazione a livello nazionale non risulterebbe attuabile; è

quindi ovvio che la contrattazione avvenga tra il singolo Cantone e la Confederazione, esaminando ogni volta la specifica situazione cantonale e stabilendo gli obiettivi di conseguenza. Il Cantone a sua volta delega solitamente ai proprietari delle foreste (nell'80 per cento dei casi i Comuni) il raggiungimento di tali obiettivi, restandone tuttavia garante. Ciò in quanto la gestione forestale in un Cantone non ha effetti esterni sugli altri Cantoni a differenza, ad esempio, delle politiche ambientali come quelle concernenti l'inquinamento dei fiumi, che devono appunto venir gestite da tutti i Cantoni attraverso la medesima legislazione nazionale. Con il contratto di prestazione, quindi, è possibile una contrattazione tra Confederazione e singoli Cantoni, in quanto la funzione trattata non avrà effetti a livello nazionale, ma solamente entro i confini del Cantone.

2.4 Le Conferenze cantonali

La Costituzione federale (art. 45) prevede espressamente la partecipazione dei Cantoni al processo di decisione sul piano federale, ed in particolare all'elaborazione della normativa. La Confederazione deve informare i Governi cantonali dei propri progetti, nonché li deve consultare in tutti i casi in cui tali progetti toccano i loro interessi o le loro competenze; ciò vale anche per le decisioni di politica estera (art. 55).

I Cantoni, non potendo rivolgersi direttamente alla Confederazione nella maggior parte dei casi, sia a causa del limitato peso politico che singolarmente presi ricoprono a livello nazionale, sia perché ogni contrattazione di un singolo Cantone con il Governo centrale avrebbe, in alcune materie e funzioni rilevanti, conseguenze anche per tutti gli altri, si organizzano in Conferenze con le quali, da una parte, riescono a raggiungere assieme una forza politica pari a quella del Governo federale e, dall'altra, coordinano le varie richieste e questioni che ognuno di loro può avanzare, in modo da assumere una posizione quanto più unitaria (e quindi forte) nella negoziazione con il centro. Tali Conferenze possono riguardare vari settori, e possono coinvolgere anche solo alcuni Cantoni.

Tra le più importanti rientrano sicuramente la *Conferenza dei Governi cantonali*, le varie *Conferenze dei Direttori cantonali* e, seppur in tono minore rispetto alle prime due, le *Conferenze regionali* (limitate cioè solo ad alcuni Cantoni appartenenti ad una medesima regione della Svizzera).

Alla *Conferenza dei Governi cantonali* (in seguito *CDC*) partecipano uno o più membri degli esecutivi dei ventisei Cantoni, ognuno dei quali dispone del medesimo peso all'interno dell'assemblea plenaria, che è l'organo principale. È previsto che la Confederazione consideri la presa di posizione esposta dalla *CDC* come la posizione dei Cantoni solo se questa è sostenuta da almeno diciotto di essi; ogni Cantone conserva tuttavia il diritto di esprimere la sua opinione

divergente. Qualora l'accordo non venisse raggiunto tra la maggioranza dei Cantoni, il Governo centrale ne prende atto e decide autonomamente, tenendo comunque ancora in considerazione eventualmente l'opinione della popolazione.

Scopo fondamentale della CDC è quindi quello di coordinare e favorire la collaborazione tra i Cantoni nei settori di loro competenza, nonché in quelli federali che hanno importanti risvolti per loro, operando così come un ponte tra la Confederazione ed i ventisei Governi locali. Le sue attività principali riguardano lo sviluppo del federalismo, la ripartizione dei compiti tra il Governo centrale ed i Cantoni, le decisioni sull'esecuzione delle funzioni delegate dal centro. Si occupa inoltre di affrontare le problematiche e le questioni che possono derivare ai Cantoni dal processo di integrazione europea e dagli accordi bilaterali della Svizzera con l'Unione Europea.

Importantissime sono le relazioni che la CDC sviluppa con i vari livelli di Governo. Nei rapporti con il Consiglio federale è previsto il "*Dialogo confederale*", ovvero un incontro che avviene due-tre volte l'anno durante il quale il Consiglio discute con i rappresentanti dei Governi cantonali della partecipazione di quest'ultimi alla politica estera della Confederazione, dell'esecuzione delle funzioni federali da parte dei Cantoni, delle politiche di agglomerazione e, negli anni recenti, della riforma della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni a seguito delle recenti modifiche costituzionali. Nei rapporti con il Consiglio degli Stati, è previsto che i rappresentanti cantonali (siano essi appartenenti alla CDC o ad una *Conferenza dei Direttori cantonali*) vengano coinvolti nei lavori delle Commissioni parlamentari. Inoltre sono previsti incontri informali con i membri delle due Camere che sono stati in precedenza Consiglieri di Stato cantonali ed i rappresentanti della CDC all'apertura delle sessioni delle Camere federali. Infine, allo scopo di migliorare la collaborazione verticale, è stata creata nel 2001 un'istituzione che coinvolge la Confederazione, i Cantoni ed i Comuni, ovvero la *Conferenza Tripartita sulle Agglomerazioni (CTA)*, con lo scopo di favorire la collaborazione tra Governo centrale ed Amministrazioni cantonali e comunali in sede di politiche concertate delle agglomerazioni. È questo il primo organo di collaborazione tra Governo, Cantoni e Comuni. Nella collaborazione orizzontale operano invece due organi: la *Conferenza dei Presidenti* e la *Conferenza dei Segretari delle Conferenze intercantionali*. La prima coordina le *Conferenze dei Direttori cantonali* nei rapporti tra loro ed in quelli con la CDC, mentre la seconda si occupa della pianificazione dei termini e dei lavori per le contrattazioni settoriali tra la CDC e le *Conferenze dei Direttori cantonali*, in particolare dell'elaborazione di progetti intersettoriali, dei progetti di politica estera e di tutte le attività che implicano un confronto tra la CDC e le *Conferenze dei Direttori cantonali* da una parte e la Confederazione dall'altra. La *Conferenza dei Segretari delle Conferenze intercantionali* risulta essere di notevole importanza in quanto permette di verificare, prima che il vero confronto inizi, se è possibile un certo accordo su uno specifico progetto tra le Direzioni cantonali a cui i Segretari appunto appartengono; in caso affermativo, il dibattito passa ai Direttori cantonali e poi tra i Governi cantonali

(rappresentati dalla *CDC* e dalla specifica *Conferenza dei Direttori cantionali*) e la Confederazione, altrimenti il progetto viene abbandonato.

Le *Conferenze dei Direttori cantionali* si occupano di una sola specifica funzione che tutti i Cantoni devono svolgere, in quanto i Direttori cantionali di uno stesso dipartimento si riuniscono per coordinare le politiche dei Cantoni nel settore di loro competenza. Attualmente tali Conferenze riguardano l'istruzione pubblica, i lavori pubblici e la gestione del territorio e dell'ambiente, le finanze, i trasporti pubblici, la sanità, gli affari sociali, le foreste, la giustizia e la polizia, gli affari militari e la protezione civile, l'energia, l'economia pubblica, l'agricoltura. Scopo di queste Conferenze è quindi quello di coordinare i vari Cantoni in modo da arrivare, come nel caso della *CDC*, ad una posizione comune da esporre alla Confederazione per una specifica materia.

Le altre Conferenze che rappresentano gli interessi cantionali specifici, e non generali come la *CDC*, sono le *Conferenze regionali dei Governi*, le quali occupano però un ruolo minore rispetto alla *CDC* ed alle *Conferenze dei Direttori cantionali*. Queste Conferenze si occupano degli affari e delle questioni che hanno una portata regionale, e riguardano quindi solo un ristretto numero di Cantoni: vanno menzionate a riguardo le *Conferenze dei Governi* delle zone della Svizzera centrale, orientale, del nord-ovest e dei Cantoni di montagna.

2.5 Gli effetti della democrazia diretta sul sistema politico e sul processo legislativo

La democrazia diretta ha avuto sicuramente delle conseguenze non secondarie sul sistema politico svizzero.

Secondo Neidhart (1970) il referendum, in particolare quello facoltativo, ha permesso l'istituzionalizzazione delle elaborate procedure di negoziazione che si svolgono nella fase pre-parlamentare e che permettono una regolamentazione, se non addirittura una soluzione, dei conflitti esistenti tra i vari gruppi interessati. In secondo luogo, ha fortemente ridotto il margine di manovra del Parlamento il quale, sotto la minaccia referendaria, sarebbe portato a non modificare, o a farlo solo in minima parte, i risultati di queste procedure pre-parlamentari: il referendum, quindi, ricopre una funzione di veto. Per anticipare un'eventuale sconfitta in sede referendaria l'*élite* politica deve elaborare dei compromessi poco innovativi e contemporaneamente soddisfare i principali interessi coinvolti. Si è arrivati così ad una "*democrazia di negoziazione*" a livello legislativo, ovvero ad una situazione in cui si cerca continuamente in sede normativa il consenso, non solo politico, più ampio possibile al fine di evitare la consultazione referendaria; vi partecipano anche, ed inevitabilmente, quei gruppi di pressione a "capacità referendaria", capaci cioè di indirizzare parzialmente la futura normativa

anche a loro favore minacciando l'indizione di una consultazione popolare. Tali gruppi, quindi, detengono delle "posizioni di veto istituzionalizzate" (Germann 1990).

L'evidenza empirica sembra confermare, questa teoria. Sciarini e Trechsel trovano che i tassi di accettazione in seno al Consiglio Nazionale degli atti sottoposti a referendum facoltativo e a referendum obbligatorio sono molto elevati: nel periodo 1947-1995 non sono mai stati inferiori, rispettivamente, al 90 e all'80 per cento. In particolare, l'unanimità è stata raggiunta nel 64 e 27 per cento dei casi. L'iniziativa popolare, invece, ha registrato un consenso molto ridotto, seppur crescente nei due ultimi decenni. Inoltre, lo studio dimostra che la probabilità che il referendum facoltativo abbia luogo è correlata negativamente con il tasso di consenso della norma nel Consiglio Nazionale. Infine, si osserva che la probabilità di accettazione di un oggetto sottoposto a referendum obbligatorio o proposto con un'iniziativa popolare aumenta in modo evidente all'aumentare del consenso che raccoglie nell'assemblea parlamentare. Per il referendum facoltativo invece tale relazione non è così evidente: i due studiosi giustificano tale risultato asserendo che nel periodo tra l'approvazione parlamentare dell'atto e la consultazione popolare si annulla il consenso raccolto nell'assemblea, facendo così partire il processo di approvazione "da zero". Ciò potrebbe essere spiegato dal fatto che, mentre con il referendum obbligatorio e con l'iniziativa popolare si passa praticamente in modo diretto dalla votazione parlamentare a quella del popolo (ed eventualmente dei Cantoni), con il referendum facoltativo occorre prima raccogliere le firme necessarie e successivamente svolgere la campagna referendaria. Tuttavia, l'origine di questa "*ridistribuzione delle carte*" non viene identificata chiaramente. Un'altra possibile spiegazione consiste nel cambiamento di atteggiamento di una parte dell'*élite* politica durante la campagna referendaria nei confronti della materia una volta che la consultazione viene indetta; c'è quindi una mancanza di coerenza. Ciò potrebbe essere dovuto agli argomenti supportati dai comitati referendari che al momento della discussione parlamentare non erano conosciuti oppure, più cinicamente, all'intenzione da parte dei politici di anticipare eventuali conseguenze dell'esito del referendum sulle successive consultazioni elettorali, non prevedibili al momento del dibattito parlamentare. L'analisi delle votazioni popolari a livello federale sembrano confermare i risultati ottenuti da Sciarini e Trechsel, in particolare (Tab. 1):

- ✓ i tassi di accettazione del referendum obbligatorio e dell'iniziativa popolare tendenzialmente coincidono con quelli previsti dallo studio (in base ai dati relativi al livello di consenso registrato negli anni in sede parlamentare rispettivamente dall'atto da sottoporre alla popolazione e dalla proposta popolare);
- ✓ il dato del referendum facoltativo sembra confermare che, dopo l'approvazione in sede parlamentare, l'atto abbia sostanzialmente le medesime probabilità di essere approvato o rifiutato dalla popolazione (la "*ridistribuzione delle carte*" avviene effettivamente);

- ✓ l'ipotesi di “*democrazia di negoziazione*” trova riscontro nel ridotto numero di consultazioni facoltative che hanno avuto luogo in rapporto al totale delle disposizioni che avrebbero potuto esserne oggetto (meno del 7 per cento), ad indicare come “*nella grande maggioranza dei casi, le richieste dei vari gruppi vengano soddisfatte con il compromesso in seno al Parlamento*”(Linder).

Tab.1 - Votazioni popolari a livello federale.1848-2006

	<i>Totale</i>	<i>Approvati</i>	<i>Respinti</i>
Referendum obbligatorio	220	158	62
Referendum facoltativo*	155	82	73
Iniziativa popolare**	159	14	145
Totale	534	254	280

Fonte: Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe, Université de Genève

*Su un totale di 2.298 atti assoggettabili a referendum facoltativo.

**Su un totale di 248 iniziative popolari con esito positivo, di cui 75 ritirate.

La teoria di Neidhart, spesso definita *monocausale* poiché individua nella minaccia referendaria il solo motivo della ricerca del consenso (Kriesi, Sciarini 1994), non sembra però spiegare le lunghe e complesse trattative che si possono verificare anche per materie per le quali non è prevista la consultazione referendaria; inoltre essa non trova riscontro in altri paesi dell'Europa occidentale, dove il compromesso e l'integrazione tra le forze politiche si è comunque notevolmente sviluppato nonostante il referendum non sia uno strumento di democrazia diretta importante come nel caso svizzero (ad esempio i paesi scandinavi, il BENELUX, l'Austria).

Un altro possibile effetto della minaccia referendaria sembra essere stata, negli anni, quella che può essere definita la “*democrazia del consenso*” a livello governativo (Lijphart 1984): tutte le forze politiche importanti, o comunque capaci di indire un referendum, vengono integrate all'interno dell'esecutivo. Ovviamente gli strumenti di democrazia diretta non sono il solo motivo dell'integrazione delle forze politiche: ad essi vanno aggiunti, ad esempio, la separazione dei poteri, la rappresentazione proporzionale, il federalismo. Non ci sarebbe quindi un sistema politico caratterizzato dalla competizione tra i partiti politici e dall'alternanza delle maggioranze di Governo: ciò ha portato ad avere un Governo svizzero comprensivo di tutti i maggiori partiti, la cui composizione non è mutata negli anni (la cosiddetta “*formula magica*”). Un'importante conseguenza che sembra derivarne è la scarsa rilevanza che le elezioni ricoprono in Svizzera: il tasso di partecipazione si attesta attorno al 50 per cento, sostanzialmente inferiore a quello registrato negli Stati limitrofi. Questo perché gli elettori sanno già che i partiti, anche se durante la campagna elettorale raggiungono un acceso scontro, andranno poi a formare un'ampia coalizione di Governo. Ciò rientra nell'ottica del *trade-off* tra influenza delle elezioni e influenza del referendum, in base al quale i due fenomeni sono

necessariamente complementari: inoltre, “è molto più probabile che la democrazia elettorale offra una varietà di programmi politici alternativi mentre, in una democrazia referendaria, l'influenza dei votanti sulle decisioni individuali concrete è probabilmente maggiore” (Linder).

Le consultazioni referendarie hanno conseguenze anche sul processo legislativo.

Innanzitutto ne rallentano indubbiamente l'attività. Prima di entrare in vigore, infatti, una norma deve attendere l'esito della consultazione referendaria, con conseguente allungamento dei tempi. Inoltre, poiché si tende ad arrivare a delle forme di compromesso tra i vari soggetti coinvolti, politici e non, in modo da elaborare delle decisioni che abbraccino un'ampia schiera di preferenze ed evitare quindi l'insuccesso in sede referendaria, l'intero *iter* legislativo, dalla fase d'impulso all'emanazione della nuova norma, richiede in tanti casi molto tempo.

Le riforme risultano essere di difficile attuazione perché, a causa delle suddette forme di “democrazia di negoziazione” e “del consenso”, si cerca di coinvolgere nelle fasi di contrattazione tutte le principali forze politiche e soggetti come le rappresentanze di categoria e gruppi d'interesse; non sempre però, l'accordo è raggiunto, facendo così cadere il progetto. Inoltre, qualora venga trovata una posizione comune, si introducono solo modeste modifiche allo *status quo*, appunto perché la posizione comune è il risultato di lunghe e complesse trattative, con inevitabili conseguenze, oltre che sui tempi del processo legislativo, soprattutto sul contenuto della riforma, che il più delle volte non potrà nemmeno essere ritenuta tale, data la sua ridotta portata innovatrice. Va da sé che questo non può essere considerato come un aspetto completamente negativo: non tutte le riforme hanno sempre portato un miglioramento rispetto alla situazione precedente. Molto spesso, inoltre, vengono approvate dalla sola maggioranza di Governo, creando profonde lacerazioni nell'assemblea parlamentare, e di conseguenza nella società.

Il referendum introduce una forte incertezza. Non sempre, infatti, è possibile prevederne l'esito, soprattutto nei casi in cui viene chiesto ai cittadini di esprimersi su questioni che sollevano forti dibattiti popolari. Anche per questo motivo si tenderà a non proporre progetti eccessivamente riformisti ed innovativi. Tali carenze informative sono comunque eliminabili, se non completamente, con strumenti come i sondaggi di opinione nella fase di elaborazione della normativa; successivamente, quando il referendum è stato indetto, i partiti politici possono tentare d'influenzare l'opinione degli elettori mediante campagne d'informazione, in modo da indirizzare il voto nel modo a loro più favorevole.

Il referendum si può invece rilevare un utilissimo strumento per determinati gruppi d'interesse che lo possono utilizzare a proprio favore. Tali gruppi dispongono di notevole peso in sede politica grazie anche alla democrazia diretta: sono soprattutto queste associazioni che hanno i mezzi, organizzativi e finanziari, per promuovere la partecipazione politica dei cittadini (iniziativa popolare e referendum) al fine di ottenere dei benefici. Mentre i cittadini con gli strumenti di democrazia diretta possono indirizzare e controllare i loro rappresentanti, non

hanno nessuna possibilità di farlo con questi gruppi di pressione, e paradossalmente vengono quasi “utilizzati” da quest’ultimi. Quindi, un ulteriore inconveniente della democrazia diretta è quello di consentire a certi gruppi d’interesse di raggiungere degli obiettivi che probabilmente non raggiungerebbero, o raggiungerebbero con maggiori difficoltà, in una democrazia rappresentativa. Tuttavia, la constatazione che i gruppi più ricchi e meglio organizzati detengono più potere è vera in assoluto: la questione cruciale è se essi hanno più o meno potere in democrazia diretta piuttosto che in quella rappresentativa (Linder). È infatti indubbio che i gruppi di pressione esercitano sui rappresentanti politici una forte influenza, la quale molto spesso conduce anche alla corruzione. Bisogna quindi chiedersi se per questi gruppi siano più facili ed efficaci, nonché meno onerosi, il coinvolgimento e lo sfruttamento a proprio favore del corpo elettorale in un sistema di democrazia diretta oppure la pressione, il controllo e addirittura “l’acquisto” dei politici in una democrazia rappresentativa.

3. Una maggiore trasparenza del mondo politico e istituzionale?

Un sistema di democrazia diretta sviluppato come quello svizzero dovrebbe garantire un processo politico, a livello federale e locale, ed un insieme di relazioni tra Confederazione, Cantoni e Comuni facilmente osservabili e valutabili dai cittadini. Da una parte è nell’interesse della classe politica rendere quanto più accessibile l’informazione sulle proprie attività durante tutto il suo mandato (come, ad esempio, il processo legislativo o gli accordi tra livelli di Governo); in caso contrario, la popolazione potrebbe opporsi, in sede referendaria, ad un progetto di legge o di riforma che fosse risultato poco chiaro e trasparente o che sembrasse rivolto a soddisfare più gli interessi di determinate categorie piuttosto che quelli dell’intera collettività. Dall’altra sarebbero gli stessi cittadini a richiedere una maggiore trasparenza, consapevoli del loro potere di controllo e di veto. È questa un’importante differenza con la democrazia rappresentativa dove i politici, costretti a conformarsi alle preferenze dei loro elettori ed a rendere conto del proprio operato solo in prossimità delle elezioni, godono di una sostanziale libertà di azione durante tutto il loro mandato. A ciò si aggiunga il fatto che in una struttura istituzionale del paese di tipo federalista, dove i livelli intermedi di Governo hanno un’importanza il più delle volte pari a quella del Governo centrale, i cittadini trovano nei Governi regionali (nel caso specifico della Svizzera, i Cantoni) un portavoce importante delle loro istanze. In generale, quindi, l’elevato sviluppo della democrazia diretta, associato ad un sistema federale in cui le Comunità cantonali sono sostanzialmente sullo stesso piano istituzionale del Governo centrale, dovrebbe assicurare che il “voice” popolare venga costantemente ascoltato, e contemporaneamente che la sfera della politica risulti facilmente accessibile all’opinione pubblica.

Nella realtà, la democrazia diretta ha instaurato dei meccanismi che forse, paradossalmente, ne hanno ridotto la portata di strumento utile per rendere più trasparente ciò che accade nel mondo politico ed istituzionale; in particolare, la paura che la democrazia diretta venga utilizzata ha spinto la classe politica svizzera ad attuare quelle che in precedenza sono state definite come “*democrazia di negoziazione*” e “*democrazia del consenso*”. Da una parte il processo legislativo risulta particolarmente lungo, date le continue negoziazioni e trattative che i soggetti a “capacità referendaria” portano avanti. Oltre a svolgersi anche in ambienti informali e non istituzionalizzati (e quindi difficilmente conoscibili), queste negoziazioni possono anche non coinvolgere l’interessamento dell’opinione pubblica e dei *mass media* a causa della loro lentezza: viste le varie fasi in cui si consultano le parti e si cerca il consenso (si pensi alla procedura di consultazione ed al dibattito parlamentare con le possibilità dei tre rinvii tra le due Camere), l’*iter* legislativo copre un arco temporale non indifferente. Inoltre, considerando che i cittadini vengono chiamati più volte durante l’anno ad esprimersi a livello federale, cantonale e municipale in varie consultazioni popolari - per le quali è richiesto comunque un notevole impegno informativo -, è plausibile ritenere che il cittadino medio non si interessi anche a come si svolge il processo legislativo che porta all’emanazione di una nuova norma, a prescindere dal fatto che poi questa venga sottoposta al referendum oppure no; lo stesso dicasi per le negoziazioni tra Confederazione e Cantoni per il raggiungimento di un accordo. Si può inoltre fondatamente presumere che ciò che interessa realmente ai votanti è sapere perché essi dovrebbero sostenere o bocciare un progetto di legge o di riforma, e non come si è arrivati alla loro elaborazione e quindi come si sono svolti gli incontri tra i principali attori, politici e non. Inoltre, poiché Governo centrale e Cantoni hanno sostanzialmente il medesimo peso in molti domini della sfera pubblica, i cittadini devono tenersi informati su un elevato numero di questioni; ciò comporta inevitabilmente la ricerca delle informazioni più importanti, a scapito di quelle secondarie, tra le quali rientrano sicuramente tutte quelle concernenti il processo legislativo nelle sue varie fasi.

In secondo luogo, la presenza di Governi multipartitici limita, almeno parzialmente, la dialettica parlamentare tra le forze politiche. In un sistema democratico è questa una delle occasioni in cui l’opinione pubblica si interessa e discute di ciò che avviene nel mondo politico. Mancando un vero dibattito, viene quindi meno un motivo di interesse per la politica da parte dei cittadini; ne sarebbe riprova la relativamente bassa affluenza alle consultazioni elettorali. Tuttavia, ciò non vuol dire che in Svizzera non esiste una vera opposizione. Essa trova realizzazione nei piccoli partiti politici dell’estrema destra e dell’estrema sinistra, nei movimenti sociali e negli stessi partiti che compongono il Governo, i quali possono comunque opporsi ai progetti governativi in base alla questione trattata. L’opposizione si manifesta secondo il caso, ovvero in base al tipo di progetto che viene contrastato; di conseguenza, l’opposizione non è mai la stessa, accrescendo così l’imprevedibilità e l’incertezza del sistema. Inoltre, il dibattito suscitato sarà tanto più acceso quanto più il gruppo che lo supporta è sostenuto tra la

popolazione e soprattutto tanto più esso ha gli strumenti, organizzativi e finanziari, per divulgarlo.

In altri casi, sono le stesse procedure che implicano un certo grado di “opacità”: ad esempio, quando una Conferenza intercantonale espone il parere dei Cantoni alla Confederazione, li rappresenta ufficialmente tutti; tuttavia, nella realtà può accadere che venga supportata dalla sola maggioranza di essi (diciotto, come visto in precedenza) e non dall'unanimità. È onere dei Cantoni contrari esprimere apertamente il loro dissenso facendolo conoscere tramite, ad esempio, i mezzi di informazione.

Il referendum permette sicuramente di rendere note all'opinione pubblica le attività delle Autorità (federale, cantonale, municipale). L'indizione di una consultazione referendaria, obbligatoria o facoltativa, porta a conoscenza dei cittadini molte leggi, atti, decreti che altrimenti passerebbero inosservati ai più. Inoltre, anche la minaccia referendaria porta alla luce, ad esempio, un dibattito in corso su un progetto di legge prima ancora che questo venga emanato. Tuttavia, il relativo scarso utilizzo del referendum facoltativo indica sicuramente che molte normative sono “sfuggite” al dibattito pubblico. Ciò non implica d'altro canto il mancato utilizzo della minaccia referendaria durante il processo di negoziazione: considerando l'elevato consenso all'interno del Consiglio Nazionale registrato per le materie assoggettabili a referendum facoltativo, è logico desumere che la minaccia referendaria è avvenuta in molte occasioni. Ciò vale anche nei rapporti tra Confederazione e Cantoni. Infatti, solo una volta la minaccia referendaria espressa dai Cantoni si è concretizzata: nel 2003 undici Cantoni, preoccupati di perdere importanti quote di entrate a seguito della riforma fiscale, hanno indetto, su spinta della *Conferenza dei Governi cantonali*, una consultazione popolare che ha successivamente bocciato la riforma. La minaccia referendaria, poi, non sempre viene conosciuta dall'opinione pubblica: in un sistema di “*democrazia di negoziazione*” è plausibile credere che essa venga spesso utilizzata nel processo legislativo, ma probabilmente verrà resa pubblica, attraverso ad esempio i mezzi di informazione, solo in un secondo momento, quando le parti sono arrivate ad una situazione di forte contrasto. I *mass media* riportano puntualmente le minacce referendarie da parte di un partito politico, di un gruppo di pressione o di una rappresentanza di categoria: è comunque opportuno chiedersi quali siano gli effetti sul processo politico. In linea generale, gli scenari possibili sarebbero due: le altre parti potrebbero portare avanti il progetto, incuranti della minaccia, la quale molto probabilmente troverà realizzazione al momento dell'emanazione della nuova normativa. Oppure potrebbero accogliere le istanze della parte oppositrice, modificando il progetto. È di cruciale importanza il peso politico e sociale di chi minaccia il referendum: da esso infatti dipenderà la scelta delle altre parti di accettarne o meno le richieste. I cittadini, invece, pur venendo a conoscenza del disaccordo in atto tra le parti, ne verrebbero coinvolti eventualmente solo in un secondo momento, ovvero quando il referendum ha effettivamente luogo; le argomentazioni utilizzate da chi avanza la minaccia infatti verrebbero riprese sostanzialmente al momento del referendum. Ovviamente occorre

anche fare un distinguo a seconda della questione trattata: il dibattito tra i vari soggetti coinvolti e l'eventuale utilizzo della minaccia referendaria da parte di qualcuno di essi dipendono in maniera cruciale dalla materia affrontata e dalle divisioni che essa suscita nel tessuto sociale.

In sintesi: la democrazia diretta porta una maggiore trasparenza del sistema politico e dei rapporti tra livelli di Governo solo se i soggetti coinvolti ne vogliono fare effettivo utilizzo. È quindi soprattutto la decisione, e la convenienza, di chi può coinvolgere la popolazione a fare della democrazia diretta un valido strumento per rendere più trasparente la sfera politica nei suoi differenti aspetti. La democrazia diretta rende la sfera politica più trasparente soprattutto quando viene utilizzata, ma ciò dipende spesso in maniera rilevante proprio da chi opera all'interno della sfera politica o comunque vi è strettamente legata (gruppi di pressione).

Sicuramente è anche necessario che i cittadini dimostrino un certo interessamento alla politica: in caso contrario, la democrazia diretta non si differenzerebbe da quella rappresentativa per quanto riguarda la trasparenza e la pubblicità della sfera istituzionale nelle sue varie componenti (come il processo legislativo ed i rapporti tra livelli di Governo). Non è sufficiente asserire che la minaccia referendaria costringe i politici a fare tutto "alla luce del sole" per poter dire che in una democrazia diretta il sistema politico risulta più visibile e percepibile rispetto alla democrazia rappresentativa. Ciò che è necessario è anche un vero interesse dei cittadini per la *res publica*. Come visto in precedenza, le numerose consultazioni referendarie annuali richiedono per la popolazione un notevole impegno informativo nella fase pre-referendaria: è in questa fase che i cittadini formano la loro scelta di voto, non prima, ed è quindi presumibile che sono le informazioni che vengono date in questa fase - in primo luogo le motivazioni a favore e contro l'oggetto del referendum - ad essere le più "ricercate" dai votanti.

Rimane infine il problema delle informazioni. I *mass media* ricoprono un ruolo cruciale nel rendere pubbliche le vicende politiche. Ovviamente questi sono indissolubilmente legati ai differenti partiti politici, ai gruppi di interesse ed alle rappresentanze di categoria ed è quindi logico presumere che le informazioni che divulgheranno verranno *a monte* "filtrate". Questo però è un problema che riguarda tutti i sistemi democratici, siano essi diretti o rappresentativi.

Il mondo politico risulta sicuramente più conosciuto dai cittadini grazie alla democrazia diretta; gran parte della sua attività legislativa viene, o può essere, sottoposta all'attenzione dell'opinione pubblica attraverso le consultazioni popolari o quando, ad esempio, le minacce referendarie vengono rese note. Tuttavia, nel tempo ha attuato delle strategie di "protezione" dalla stessa democrazia diretta al fine di riottenere parte dell'autonomia inevitabilmente persa affidando alla popolazione la decisione ultima su gran parte delle sue attività.

La minaccia referendaria viene vista come una "spada di Damocle" che campeggia sul sistema politico svizzero: molte funzioni vengono svolte tenendo presente che potrebbero essere oggetto di consultazione popolare. La paura che venga indetto un referendum, con il suo alto grado di imprevedibilità, ha portato i principali gruppi politici e di pressione, che d'altra parte

sono gli stessi che ne possono fare utilizzo, ad attivare dei meccanismi volti a ridurre il più possibile le possibilità di indagine. Si hanno così lunghe e complesse negoziazioni per ottenere il più ampio consenso possibile, non solo a livello politico. Inoltre, sempre in quest'ottica vi è stata un'integrazione nell'esecutivo di tutte le principali forze partitiche. Il processo legislativo risulta particolarmente lungo, e le riforme sono di difficile attuazione; il più delle volte, poi, portano ad una ridotta modifica dello *status quo*. È inevitabile che vi sia una perdita di trasparenza e di pubblicità.

L'elevato utilizzo della democrazia diretta a livello federale, cantonale e locale, richiedendo un impegno informativo notevole, ha inevitabilmente ridotto l'interesse dei cittadini ai soli aspetti salienti delle questioni politiche, tralasciando quegli altri che non sono considerati fondamentali nella formazione della propria opinione in vista della votazione.

Bibliografia

Bützer, M. et Micotti, S., (2003). *“La démocratie communale en Suisse: vue générale, institutions et expériences dans les villes 1990-2000”*, Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe, Genève: Université de Genève.

Committee of the regions - Observatory on federalism and public governance, (2004). *Strengthening regional and local democracy in the European Union*, Cor Studies E-1/2004, Brussels: Office for Official Publications of the European Union.

Dafflon, B., (2001). “Le fédéralisme fiscal en Suisse: un relevé des enjeux constitutionnels, des responsabilités budgétaires et de la péréquation”, in *Recueil des textes soumis au Symposium international sur le déséquilibre fiscal*, Rapport annexe 3, Commission sur le déséquilibre fiscal, Québec, 13-14 septembre 2001, pages 69-110, disponible sul sito: www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca.

Eichenberger, R., (1999). *Mit direkter Demokratie zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik: Theorie und Empirie*, miméo, Université de Fribourg, Fribourg.

Frey, B.S. and Stutzer, A., (2004). “The role of Direct Democracy and Federalism in Local Power”, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich, W.P. n.209.

Germann R., (1990). “Pour une Constitution fédérale “euro-compatible” ”, *Revue de droit suisse*, 109 (1):1-16.

Grisel, H., (2004). *Initiative et référendum populaires-Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Stämpfli, Berne (3e édition).

Kriesi, H., (1998). *Le système politique suisse*, Paris: Economica (2e édition).

Lijphart, A., (1984). *Democracies. patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press.

Linder, W., (2001). “The Case of Switzerland: Semi-direct Democracy”, paper presented at ESF/SCSS Exploratory Workshop: “Beyond Representative Government”, Nijmegen, Netherlands: 8-10 November 2001.

Linder, W. and Steffen, I., (2004). “*Legislative and executive Governance in Switzerland*”, International Roundtable im Rahmen des Buchprojekts “A Global Dialogue on Federalism. Legislative and Executive Governance in Federal Countries”, Forum of Federations, Melbourne: August.

Neidhart, L., (1970). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie: Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendum*, Bern, Francke.

Novaresi, N., (2001). *Discipline budgétaire: Étude de l'influence du référendum financier et des règles d'équilibre budgétaire sur les finances publiques des vingt-six cantons suisses*,

Université de Fribourg: Centre d'études en économie du secteur public BENEFRI, Série:thèses de doctorat.

Olson, M., (1969). "The principle of "Fiscal Equivalence": the division of responsibility among different levels of Government", in *American Economic Review P. & P.*, 479-487.

Schaller, F., (2005). *La question suisse-Manifeste de l'euroscpticisme rationnel*, disponible sul sito www.question-suisse.com.

Sciarini, P., (1994). *La Suisse face à la Communauté européenne et au GATT. Le cas test de la politique agricole*, Genève: Georg.

Sciarini, P. e Trechsel, A., (1996). "Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des drotis populaires?", *Swiss Political Science Review*, vol. 2, issue 2.

Trechsel, A., (2002). "*Politique suisse*", Résumé du cours Politique suisse, 2ème, cycle du semestre d'hivers 2002-03, Université de Genève: AESPRI.