

Federalismo e perequazione finanziaria nella Confederazione elvetica*

di **Giorgio Grasso** – *Professore associato confermato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi dell'Insubria. E' uno dei direttori scientifici dell'Osservatorio Costituzionale*

ABSTRACT: This article describes some fundamental issues of Swiss federalism and analyzes in particular, as case study of the intergovernmental relations, the implementation in Swiss legislation of constitutional review of 2004 about financial equalization, in force since 2008, et its proposals of reform.

SOMMARIO: 1. Introduzione e obiettivi del lavoro. – 2. I caratteri fondamentali del federalismo svizzero: un breve tentativo di analisi del testo costituzionale attualmente in vigore. – 3. La riforma costituzionale del 2004: la dissociazione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e le (nuove) forme di collaborazione tra i due enti. – 4. Un po' di storia della perequazione finanziaria prima della riforma costituzionale del 2004: la legge federale concernente la perequazione finanziaria tra i Cantoni del 1959. Cenni. – 5. Ancora sulla riforma costituzionale del 2004: il modello della perequazione finanziaria in senso stretto tra Costituzione e legislazione di attuazione. – 6. Segue: Le concrete modalità di esercizio della perequazione finanziaria. *a)* La perequazione delle risorse; *b)* la compensazione degli oneri; *c)* la compensazione dei casi di rigore (cenni). – 7. La perequazione finanziaria in ambito cantonale. Cenni. – 8. Qualche spunto dalla giurisprudenza del Tribunale Federale. Cenni. – 9. Primi rilievi conclusivi. – 10. Riferimenti bibliografici essenziali.

1. Introduzione e obiettivi del lavoro

Non vi è da stupirsi, conoscendo le vicende storiche di uno Stato come la Svizzera, fortemente radicate in una costante lotta per la libertà e per l'indipendenza da parte del popolo elvetico e delle

* Il lavoro riproduce, in una sua parte, la relazione discussa nel corso del Convegno: "Frammenti di una rosa olografica. Giornate di studio su Secessionismi, Autonomismi, Federalismi", Pescara, Università degli Studi G. D'Annunzio, 28 febbraio-2 marzo 2018, in corso di pubblicazione anche negli Atti. Nella sua traduzione in spagnolo esso è poi destinato al volume a cura di C. Pizzolo e M. Bernal, *Modelos para armar. Procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel*, Universidad Nacional de Córdoba Editorial, Córdoba, 2018.

entità territoriali che lo costituiscono, i Cantoni, se il suo sistema federale, nato con la Costituzione del 1848, sia rimasto intatto in tutto questo tempo, sopravvivendo, tra le altre cose, al succedersi di due diverse forme di Stato, quella liberale ottocentesca e quella democratica novecentesca; a una difficile convivenza per tutto l'Ottocento almeno tra i Cantoni cattolici e quelli protestanti (che aveva già portato nel 1846 a un breve conflitto armato, il c.d. *Sonderbund*); a due Guerre Mondiali, che pure avevano visto il Paese restare neutrale; a tre distinte Costituzioni, frutto di revisioni costituzionali totali, quella del 1848, appena citata, quella del 1874 e quella approvata nel 1999; a numerose ulteriori modificazioni parziali del testo costituzionale e di conseguenza della legislazione di attuazione, intervenute nel corso dei decenni.

Tale rilievo iniziale spiega perché alcuni dei caratteri fondamentali di questo sperimentato modello di federalismo, segnato da quel passaggio cruciale che fu la Costituzione del 1848, quando si determinò la trasformazione in senso federale della precedente esperienza confederale, siano rimasti pressoché immutati sino ad oggi, nello schema essenziale della distribuzione dei poteri e delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni e nella centralità riconosciuta a questi ultimi, titolari ai sensi dell'articolo 3 della Costituzione federale del 1999 dei poteri residui, anche se lo spazio e gli ambiti di intervento assegnati loro, senza dimenticare le funzioni riconosciute ai Comuni, si sono modificati sensibilmente nel volgere del tempo (per una sintetica ricognizione storica vedi, in lingua spagnola, Gerotto, 2015: 31 ss.; vedi inoltre Viviani Schlein, 2017: 125 ss.).

La descrizione di questi aspetti essenziali del federalismo elvetico sarà realizzata nel paragrafo 2 del presente capitolo, per poi dare conto di alcune più recenti evoluzioni del tema, e in particolare della riforma riguardante la «Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni - NPC», approvata nel 2004, entrata in vigore nel 2008 e giunta quasi al compimento del suo terzo esercizio (vedi in particolare i paragrafi 3, 5, 6 e 9).

Non è dubbio, d'altra parte, che proprio il profilo della perequazione finanziaria in senso stretto, che occuperà larga parte della trattazione (vedi altresì, per una più risalente ricostruzione del tema, il paragrafo 4), anche con qualche esplorazione nel diritto cantonale e nella giurisprudenza del Tribunale federale, riguardo alla perequazione intercomunale (vedi i paragrafi 7 e 8), rappresenti oggi uno degli argomenti di maggiore attualità nello studio del federalismo elvetico e che le problematiche che esso pone, nella potenziale contraddizione tra la riduzione delle differenze tra i Cantoni, per quanto riguarda la loro capacità finanziaria, e il mantenimento della concorrenzialità fiscale tra di essi nel contesto nazionale e internazionale (secondo quanto recita l'articolo 135, comma 2, della Costituzione elvetica, introdotto con la citata revisione del 2004), si innestino agevolmente nella prospettiva più generale di un Volume, che guarda con attenzione a come risolvere le tensioni che, nei sistemi costituzionali federali, si vivono tra il momento dell'unitarietà e quello della differenziazione.

2. I caratteri fondamentali del federalismo svizzero: un breve tentativo di analisi del testo costituzionale attualmente in vigore

L'assetto complessivo del federalismo elvetico è oggi il risultato di una duplice revisione del testo costituzionale, quella del 1999, che aveva riguardato in realtà l'intera Costituzione, con l'adozione di un testo che aveva sostituito la Costituzione del 1874, ripetutamente emendata, e quella del 2004, rivolta espressamente a dettare una nuova disciplina in tema di ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni e di perequazione finanziaria.

Ai fini di questo contributo, ci si limiterà a fornire una qualche analisi delle disposizioni costituzionali fondamentali, nella versione attualmente in vigore, disposizioni che, messe opportunamente a sistema, delineano la struttura federale della Confederazione, con un bisticcio di parole nell'uso di questa espressione che è solo apparente e non reale, in quanto la denominazione di Confederazione è stata conservata, in virtù della lunga tradizione confederale del Paese, anche quando, dal 1848, come già sottolineato, la Costituzione iniziò a delineare un disegno nettamente federale nell'assetto dei rapporti tra i soggetti territoriali dello Stato elvetico. Per questa parte del discorso, resterà fuori invece l'esame della cospicua legislazione federale di attuazione del testo costituzionale.

I due organi e soggetti fondamentali dello Stato elvetico, Popolo e Cantoni, sono già indicati espressamente nell'articolo 1 della Costituzione, posto tra le sue Disposizioni generali, dove elencando tutti i 26 Cantoni nell'ordine del loro ingresso nella Confederazione (con l'eccezione dei primi tre: Zurigo, Berna e Lucerna, collocati all'inizio per la loro tradizionale preponderanza politica) si afferma appunto che il Popolo svizzero e i Cantoni costituiscono la Confederazione svizzera. Che essi siano il cuore del federalismo elvetico è dimostrato, in particolare, dalla circostanza che per poter modificare la Costituzione federale è richiesta sempre la doppia maggioranza, del Popolo e dei Cantoni, sei dei quali, originariamente semi-Cantoni (Basilea Città e Basilea Campagna; Obvaldo e Nidvaldo; Appenzello esterno e Appenzello interno), contano però soltanto come un mezzo voto (vedi gli articoli 140, comma 1, 142 e 195). I Cantoni poi compongono paritariamente (con 46 deputati, due per ogni Cantone, uno per ciascuno dei "vecchi" semi-Cantoni) il Consiglio degli Stati, una delle due camere del Parlamento elvetico, l'Assemblea federale, che in virtù del principio del bicameralismo perfetto che caratterizza l'ordinamento svizzero, ha gli stessi poteri del Consiglio nazionale, composto invece da 200 deputati eletti in proporzione al numero degli abitanti dei diversi Cantoni (vedi articoli 150 e 149).

Sempre tra le Disposizioni generali sta il già menzionato articolo 3, intitolato "Federalismo", che stabilisce che «i Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione». E se il riferimento alla sovranità cantonale è un modo per evidenziare che i Cantoni sono originari e che preesistono alla Confederazione (così Auer, Malinverni y Hottelier, 2013: 339; fa eccezione il Canton Giura creato nel 1979), tuttavia l'opzione molto chiara a favore della clausola dei poteri residui, tipica dei modelli autenticamente federali, già contenuta sia nella Costituzione del 1848, sia nella Costituzione del 1874, e che va raccordata con il successivo articolo 42, comma 1, che

prevede che «la Confederazione adempie i compiti che le sono assegnati dalla Costituzione», rendendo quindi sempre necessario modificare previamente la Costituzione, per poter attribuire alla Confederazione la possibilità di legiferare su nuovi settori e ambiti, non ha impedito, per esempio in vigenza della Costituzione del 1874, che tutta una serie di competenze (e le relative discipline normative, federali piuttosto che cantonali) finissero per sovrapporsi, intrecciarsi o suddividersi tra Confederazione e Cantoni, con un concorso e/o una concorrenza tra i due soggetti che talora ha creato una qualche confusione di ruoli.

A orientare l'assegnazione e l'adempimento dei compiti statali (ovvero cantonali e federali), la Costituzione, dopo la riforma del 2004, pone poi il rispetto del principio di sussidiarietà, ovviamente da intendersi in senso verticale (vedi l'articolo 5a).

L'ampio Titolo terzo della Costituzione, composto da più di novanta articoli, è intitolato a Confederazione, Cantoni e Comuni, con un Capitolo 1, che riguarda le relazioni tra Confederazione e Cantoni e che è frutto, per larga parte, dell'adeguamento da parte della Costituzione del 1999 alla giurisprudenza del Tribunale federale, che nel lungo itinerario iniziato con la Costituzione del 1874 aveva creato in via giurisprudenziale molti principi chiave di tali relazioni tra Confederazione e Cantoni, fatti propri anche dalla dottrina costituzionalistica elvetica, e un Capitolo 2, che entra invece dentro la concreta distribuzione delle competenze e sul quale ha inciso profondamente anche la revisione costituzionale del 2004 (vedi il paragrafo 3).

Accanto al già menzionato articolo 42, comma 1, l'articolo 43a, inserito con la modifica del 2004, esplicita il modo di operare del principio di sussidiarietà, affermando che «la Confederazione assume unicamente i compiti che superano la capacità dei Cantoni o che esigono una disciplina uniforme da parte sua» (comma 1), fino a collegare indissolubilmente sussidiarietà e responsabilità (anche dal punto di vista delle risorse finanziarie da poter impiegare), in quanto la collettività che fruisce di una prestazione statale ne assume i costi, potendo però decidere in merito a tale prestazione (commi 2 e 3). Del resto, dal punto di vista dell'imposizione fiscale, sono i Cantoni (e non la Confederazione) a essere titolari del potere fiscale originario (vedi anche Auer, Malinverni y Hottelier, 2013: 328), essendo invece riservata alla seconda la riscossione di un ristretto fascio di imposte enumerato in Costituzione (vedi articoli 127-134). Questa piena autonomia fiscale dei Cantoni favorisce una competizione molto forte tra di essi, senza dimenticare che anche i Comuni, seppure con un ben diverso grado di autonomia di imposizione fiscale, rimessa infatti ai singoli diritti cantonali, sono in grado a loro volta di fissare, per esempio, aliquote sensibilmente differenziate, determinando il nascere di elementi di concorrenzialità che rendono determinati Comuni del medesimo Cantone più attrattivi di altri, perché con una più bassa pressione fiscale (vedi gli esempi riportati da Gerotto, 2015: 53; vedi inoltre su questa prospettiva competitiva del federalismo elvetico, nel contesto della perequazione finanziaria, i paragrafi 6 e 7).

Nei successivi articoli del Capitolo 1 del Titolo III, poi, si fissano il principio della collaborazione e del reciproco aiuto tra la Confederazione e i Cantoni nell'adempimento dei loro compiti (articolo 44, comma 1), quello della partecipazione dei Cantoni al processo decisionale della Confederazione (articolo 45, comma 1), la regola che fa del federalismo elvetico soprattutto un federalismo di esecuzione, in quanto i Cantoni attuano il diritto federale secondo quanto previsto

dalla Costituzione e dalla legge (articolo 46, comma 1), l'affermazione dell'impegno della Confederazione a salvaguardare l'autonomia dei Cantoni (articolo 47, comma 1), sulla base di un concetto che ovviamente va messo in connessione con la ben diversa (e più pregnante) nozione di sovranità, dell'articolo 3 già menzionato.

L'articolo 49 e l'articolo 51, infine, stabiliscono le modalità di risoluzione delle possibili antinomie tra diritto federale e diritto cantonale, con l'affermazione della preminenza del primo nei confronti del diritto cantonale a esso contrario, così riconoscendo rango costituzionale a un principio che si era affermato sino a quel momento grazie alla giurisprudenza del Tribunale federale, e con la disciplina della c.d. garanzia federale nei confronti del diritto costituzionale cantonale, che oltre a imporre a ogni Cantone di dotarsi di una Costituzione democratica, approvata dal Popolo cantonale, implica che tutte le revisioni costituzionali cantonali, totali o parziali, debbano ottenere la garanzia del diritto federale, da parte della Confederazione, attraverso il Consiglio federale e il Parlamento federale. Riguardo a quest'ultimo meccanismo, esistente già nelle Costituzioni del 1848 e del 1874, la prassi ha dimostrato una notevole generosità degli organi costituzionali federali nel ritenere che certe modifiche costituzionali cantonali davvero non contraddicessero il diritto federale, cercando dentro discipline costituzionali talora palesemente derogatorie del diritto federale qualche interpretazione conforme al diritto federale, in grado di salvare, con la copertura della garanzia federale, quei testi costituzionali (vedi, relativamente a una recente revisione della Costituzione del Canton Ticino, in tema di limitazione dell'immigrazione, ma sulla base di una tendenza abbastanza costante, Grasso, 2018: 17-18).

Confederazione e Cantoni, quindi, anche da questa sintetica ricognizione, come attori fondamentali del federalismo elvetico e della distribuzione di competenze, che sarà subito brevemente analizzata (vedi ancora il paragrafo 3), senza dimenticare dei Comuni, terzo soggetto territoriale di rilievo, di cui si occupa l'articolo 50 della Costituzione, sancendo la loro autonomia, la cui garanzia effettiva è lasciata però al diritto cantonale, con l'obbligo per la Confederazione di tenere conto delle possibili conseguenze per essi, nell'ambito della sua attività.

3. La riforma costituzionale del 2004: la dissociazione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e le (nuove) forme di collaborazione tra i due enti

Una volta fissata la cornice costituzionale dei rapporti e delle relazioni tra centro e periferia, la concreta distribuzione delle competenze, per ambiti o settori materiali, diventa la misura principale di come un modello federale riesce concretamente a operare.

Questa considerazione vale anche per il caso svizzero, che ha visto, in una storia lunga 170 anni, variare in maniera significativa quantità e qualità dei poteri assegnati, rispettivamente, alla Confederazione e ai Cantoni.

Così, per esempio, dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1874, sono intervenute numerosissime revisioni del testo costituzionale (si tratta di circa 160 modifiche, due terzi delle quali hanno riguardato l'attribuzione di nuove competenze alla Confederazione: vedi Auer et al:

347), anche assegnando alla Confederazione poteri sino a quel momento di spettanza cantonale (come nel campo del diritto penale e del diritto civile, con le revisioni del 1898, piuttosto che in materia di politica economica e sociale, con numerose revisioni intervenute specie sino al 1950, in tema di assicurazioni sociali, settore creditizio, tutela del lavoro, etc.) o attribuendo alla Confederazione competenze del tutto nuove, su aspetti che la Costituzione del 1874 non aveva regolato, perché emersi, per esempio, solo a seguito dello sviluppo delle conoscenze della scienza o della tecnica (si pensi alla revisione costituzionale del 1992 sulla protezione dell'uomo e dell'ambiente contro gli abusi della tecnologia riproduttiva e dell'ingegneria genetica).

Come è stato autorevolmente affermato, tuttavia, sarebbe sbagliato ritenere che, lungo tutto questo percorso di riforme, i Cantoni siano usciti perdenti e la Confederazione abbia vinto, per usare una facile metafora, perché in realtà in alcuni casi i Cantoni sono stati i primi a volere rinunciare a determinate competenze, in altri si sono visti sottrarre funzioni che di fatto non avevano mai veramente esercitato, in altri ancora hanno affiancato la Confederazione, vedendosi attribuite importanti responsabilità (vedi Auer et al: 330-331 e 347-348, dove sono anche menzionate le proposte di revisione costituzionale respinte dal Popolo e dai Cantoni, quanto all'assegnazione alla Confederazione di nuove competenze).

Con la revisione totale del 1999, il testo costituzionale era stato anche "ripulito" da tutto un insieme di disposizioni che, spesso perché frutto di iniziative popolari (va ricordato che in Svizzera il Popolo, organo fondamentale del funzionamento sia della forma di Stato, sia della forma di governo, ha però, a livello federale, soltanto l'iniziativa legislativa costituzionale), erano del tutto prive di tono costituzionale e non (più) degne del rango costituzionale che era stato loro assegnato (valgano per tutti l'articolo 11 del testo originario del 1874, sul divieto delle capitolazioni militari, e l'articolo 32^{ter}, accettato in una votazione popolare del 1908, che vietava la fabbricazione, l'importazione, il trasporto, la vendita e la detenzione per la vendita dell'assenzio) o addirittura erano diventate antiquate, avendo perso qualsiasi significato con l'evoluzione del diritto costituzionale elvetico (si veda, per esempio, l'art. 4 del testo del 1874 sul divieto dei rapporti di sudditanza, nel contesto della disciplina più generale del principio di uguaglianza dinanzi alla legge).

Restava però da rimettere ordine dentro a un complicato intrico di competenze tra Confederazione e Cantoni (vedi altresì Auer et al: 367, che parlano di una «interconnessione crescente di competenze federali e cantonali che caratterizzano lo Stato federale contemporaneo», su cui incide poi anche «la compenetrazione sempre più stretta tra il diritto internazionale e il diritto interno»), per le quali si imponeva di definire, anche per una migliore responsabilizzazione dal punto di vista finanziario, una più netta ripartizione funzionale. Questo e altri pacchetti di riforma, non tutti approvati negli anni seguenti e riguardanti la giustizia, i diritti popolari, la direzione dello Stato, erano stati espressamente lasciati fuori dalla revisione totale, in quanto Consiglio federale e Assemblea federale avevano ritenuto preferibile che tali ulteriori e necessarie proposte di revisione venissero votate singolarmente da Popolo e Cantoni.

In tale prospettiva, per quello che riguarda il tema oggetto precipuo di questo scritto, si è mossa la già più volte citata revisione costituzionale del 2004, entrata poi in vigore nel 2008, quando si è

completata l'approvazione di tutta la legislazione di attuazione, con una «impressionante attività normativa indotta dalla riforma», costituita da almeno trenta leggi federali e dalle ordinanze di esecuzione di queste ultime (Mahon, 2008: 321), senza dimenticare il «considerevolissimo sforzo di adeguamento normativo anche da parte dei Cantoni» (Viviani Schlein, 2016: 849).

Questa revisione costituzionale, vera e propria riforma globale del federalismo svizzero (così Mahon 2008: 318, seguendo una terminologia utilizzata dallo stesso Consiglio federale, promotore della revisione), ha condotto alla modifica di 27 articoli della Costituzione, prevedendo per un buon numero di materie una diversa assegnazione di compiti e di responsabilità tra Confederazione e Cantoni, sulla base di un meccanismo definito, come si diceva, di dissociazione, con «un ritorno, in certo modo, al federalismo de tipo dual» (Gerotto 2015: 58), dettando inoltre una diversa regolamentazione delle forme di collaborazione tra i due soggetti per i compiti in comune e intervenendo, infine, sulla disciplina della perequazione finanziaria, secondo coordinate che saranno peraltro oggetto dei successivi paragrafi 5 e 6 e 9.

Tra le materie dissociate, se ne possono segnalare alcune per le quali l'impegno finanziario dei pubblici poteri elvetici è sempre stato particolarmente gravoso, come segnalato in ultimo anche da uno dei Rapporti quadriennali sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni (quello del 2014, riguardante il periodo 2012-2015: vedi Consiglio federale 2014: 132 ss.), e cioè le strade nazionali e i pagamenti delle rendite nel quadro dell'assicurazione vecchiaia e superstiti e dell'assicurazione per l'invalidità, ora di responsabilità esclusiva della Confederazione, e le istituzioni di integrazione e assistenza degli invalidi e l'istruzione scolastica speciale, ora di responsabilità esclusiva dei Cantoni.

Rispetto a questi settori, gli obiettivi perseguiti dalla dissociazione dei compiti sono stati raggiunti, garantendosi in generale «un controllo più incisivo dei costi, delle prestazioni e dell'efficacia dell'operato dello Stato» (Confederazione e Cantoni), nonostante per esempio, nell'ambito delle competenze decisionali per la sistemazione, la manutenzione e l'esercizio delle strade nazionali, la centralizzazione realizzata non abbia soddisfatto tutti i Cantoni (vedi ancora Consiglio federale 2014: 131 e 133-134).

Per quello che riguarda, invece, le nuove forme di collaborazione e di finanziamento tra la Confederazione e i Cantoni, esse si applicano a tutti quei compiti che non hanno potuto essere ripartiti e che restano quindi in comune, anche con un finanziamento congiunto da parte dei due enti. Alla Confederazione spetta la direzione strategica, nel senso di un controllo nazionale, mentre ai Cantoni è assegnata «una libertà di impostazione per quanto possibile ampia nelle questioni operative, su come si devono raggiungere gli obiettivi concordati in materia di risultati e di prestazioni» (Consiglio federale, 2014: 146).

Lo strumento per la realizzazione di questi compiti in comune (su settori quali la protezione della natura e del paesaggio, la caccia, la pesca, la conservazione dei monumenti storici, il risanamento energetico degli edifici in costruzione) è stato l'accordo di programma, su cui in generale, dopo i primi anni di applicazione, vi è stata una valutazione globale positiva, sia da parte della Confederazione, sia da parte dei governi cantonali.

Senza poter approfondire ulteriormente questi aspetti (ma vedi Consiglio federale, 2014: *passim*), è tempo ora, per poter osservare davvero il federalismo svizzero in azione, di occuparsi della perequazione finanziaria nel contesto costituzionale elvetico, perequazione finanziaria che rappresenta, come si accennava, un terreno di sicuro interesse scientifico ai fini dello studio degli odierni modelli di federalismo, secondo gli obiettivi del presente Volume.

4. Un po' di storia della perequazione finanziaria prima della riforma costituzionale del 2004: la legge federale concernente la perequazione finanziaria tra i Cantoni del 1959. Cenni

La prima legge federale in tema di perequazione finanziaria risale già al 1959 (Legge federale concernente la perequazione finanziaria tra i Cantoni del 19 giugno 1959), in un contesto in cui la Costituzione allora vigente, quella del 1874 già più volte citata, modificata su questo punto proprio in quell'anno, stabiliva che «la Confederazione incoraggia la perequazione finanziaria tra i Cantoni», prevedendo l'obbligo di considerare in modo appropriato, nel momento della concessione delle sovvenzioni federali, «la capacità finanziaria dei Cantoni e la situazione delle regioni di montagna» (articolo 42^{ter}) e ponendo, nello stesso tempo, un possibile vincolo a forme di competizione fiscale illimitata tra i Cantoni (si veda l'articolo 42^{quater}, secondo il quale «la Confederazione può, per via legislativa, emanare delle disposizioni contro gli accordi conclusi con dei contribuenti al fine di assicurare loro dei vantaggi fiscali ingiustificati»).

La legge del 1959, in attuazione delle disposizioni costituzionali appena menzionate, individuava nella capacità finanziaria dei Cantoni l'elemento rispetto al quale misurare le sovvenzioni federali, ai fini della partecipazione cantonale a compiti della Confederazione, stabilendo che il Consiglio federale, dopo aver sentito i governi cantonali, avrebbe dovuto fissare una scala capace di misurare tale capacità finanziaria dei Cantoni, tenendo in considerazione la loro potenza fiscale, la misura di quanto i Cantoni, i Comuni e i distretti facessero ricorso a essa e le loro ulteriori risorse finanziarie.

Sulla base della loro diversa capacità finanziaria i Cantoni venivano suddivisi in tre gruppi, ricevendo per ciascun gruppo dei finanziamenti calcolati in base a coefficienti elevati, medi o deboli. Questa scala di capacità finanziaria e l'assegnazione dei Cantoni a questo o a quell'altro gruppo venivano aggiornate ogni due anni. La fissazione dei tassi dei finanziamenti per le opere e i lavori concernenti più Cantoni poteva comportare la rinuncia a tenere conto della capacità finanziaria dei Cantoni interessati.

La legge inoltre, ai fini della perequazione finanziaria tra i Cantoni, stabiliva l'obbligo per ciascuno di essi di versare alla Confederazione il 5 per cento del loro gettito a titolo dell'imposta per la difesa nazionale (pur con la fissazione di una soglia massima: articolo 10), disponendo poi come suddividere queste somme versate, per metà a tutti i Cantoni in base al numero dei loro abitanti, per l'altra metà ai Cantoni la cui potenza fiscale, calcolata sull'imposta per la difesa nazionale, fosse inferiore alla media, con una ripartizione fatta seguendo la differenza tra la potenza fiscale media del Paese e la potenza fiscale del Cantone.

La legge, ancora, stabiliva che i Cantoni che avessero concluso con uno o più contribuenti degli accordi che riconoscevano dei vantaggi fiscali ingiustificati, come sopra ricordato, sarebbero stati classificati, rispetto alla loro capacità finanziaria, nel gruppo immediatamente superiore a quello a cui normalmente appartenevano e, se si fosse trattato già del gruppo più elevato, vi sarebbe stata una riduzione dell'entità delle sovvenzioni federali concesse a quel Cantone.

Infine, relativamente alla condizione delle regioni di montagna, in grado di influenzare la capacità finanziaria dei rispettivi Cantoni, la legge rinviava in realtà alle ordinanze di esecuzione, essendo di competenza del Consiglio federale, sentiti i governi cantonali, di determinare le parti del territorio nazionale da considerare appunto come regioni di montagna.

Questo sistema di perequazione finanziaria, completato da un insieme di ordinanze di esecuzione del Consiglio federale, non sembra, però, aver funzionato benissimo, se è vero che l'indice di capacità finanziaria, «*eje central de la reforma*», è stato modificato ben 23 volte (Gerotto, 2015: 56), e che i primi studi che, solo negli anni Novanta ne hanno verificato l'efficacia, hanno segnalato il suo sostanziale «fallimento nel mitigare le conseguenze delle disparità fiscali tra i Cantoni» (Cappelletti, 2017: 106), in ragione soprattutto della circostanza di avere legato la perequazione a indennizzi federali di natura vincolata, orientati ai costi preventivati e a progetti molto ambiziosi che finivano per punire, all'atto della ripartizione dei sussidi, chi gestiva in modo parsimonioso le risorse (vedi Mahon, 2008: 333).

Per altro verso, «poiché i Cantoni finanziariamente più forti disponevano di più risorse proprie rispetto a quelli più deboli, i primi riuscivano a realizzare più investimenti e/o ad assumere più compiti che davano diritto ad un sussidio rispetto ai secondi», così che, paradossalmente, erano i Cantoni già con maggior ricchezza a poter accedere «più facilmente a questi sussidi rispetto ai Cantoni più deboli, questo malgrado il trattamento preferenziale riservato a questi ultimi» (Cappelletti, 2017: 107).

5. Ancora sulla riforma costituzionale del 2004: il modello della perequazione finanziaria in senso stretto tra Costituzione e legislazione di attuazione

Le criticità del vecchio meccanismo di perequazione finanziaria hanno creato le condizioni per adottare nel 2004, cinque anni dopo l'entrata in vigore del testo costituzionale del 1999, la già citata riforma sulla nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, che oltre a incidere profondamente sull'assetto dei rapporti tra la Confederazione e i Cantoni, al fine di aumentare l'efficienza nell'adempimento dei compiti dello Stato federale svizzero (come si è già potuto osservare nel paragrafo 3), per quel che ora più interessa ha portato all'approvazione del nuovo articolo 135 della Costituzione, intitolato alla perequazione finanziaria (in senso stretto) delle risorse e degli oneri. Una riforma complessiva, quella del 2004, avviata, secondo quanto rilevato in precedenza, su iniziativa del Consiglio federale e votata da una larga maggioranza del Popolo e da 23 Cantoni su 26, con il voto contrario proprio di

tre dei Cantoni (Zugo, Svitto e Nidvaldo) che, in ragione della loro indiscussa forza finanziaria, risulteranno da allora sempre contributori nel meccanismo di perequazione orizzontale delle risorse.

Ai fini del presente capitolo è decisiva, dunque, l'analisi di questo articolo 135, che si apre affermando che «la Confederazione emana prescrizioni su un'adeguata perequazione finanziaria e degli oneri tra Confederazione e Cantoni e tra Cantoni», perequazione finanziaria che persegue cinque diversi scopi elencati dall'enunciato costituzionale: «a) ridurre le differenze tra i Cantoni per quanto riguarda la capacità finanziaria; b) garantire ai Cantoni risorse finanziarie minime; c) compensare gli oneri finanziari eccessivi dei Cantoni dovuti alle loro condizioni geotopografiche o sociodemografiche; d) promuovere la collaborazione intercantonale della perequazione degli oneri; e) mantenere la concorrenzialità fiscale dei Cantoni nel contesto nazionale e internazionale».

Spetta alla Confederazione e a quei Cantoni che la Costituzione stessa definisce come «finanziariamente forti» finanziare la perequazione finanziaria delle risorse, stabilendo che le prestazioni dovute da questi ultimi «ammontano al minimo a due terzi e al massimo all'80 per cento delle prestazioni della Confederazione».

Come abitualmente accade nel contesto costituzionale elvetico, la revisione costituzionale, per poter entrare in vigore, il successivo 1° gennaio del 2008, ha dovuto attendere il compiersi di una lunga fase di attuazione, con l'approvazione, rispetto all'articolo 135, di una legge federale, intrecciata temporalmente con la revisione medesima, e poi di un'ordinanza di esecuzione, entrambe sottoposte a una procedura di consultazione pubblica (sulla legge federale avrebbe potuto anche essere richiesto, ma non è accaduto, un eventuale *referendum* facoltativo).

A questi due essenziali testi si farà ora un breve riferimento.

La legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri del 3 ottobre 2003 (LPFC), che ha abrogato la sopra citata legge federale del 1959, è rivolta, in attuazione dell'articolo 135 della Costituzione, a disciplinare tre questioni fondamentali: la perequazione delle risorse, a favore dei Cantoni finanziariamente deboli, in modo orizzontale da parte dei Cantoni finanziariamente forti e verticalmente da parte della Confederazione; la perequazione da parte della Confederazione dell'aggravio geotopografico e sociodemografico, già ricordato, e dei conseguenti oneri che patiscono, seppure in modo diverso, praticamente tutti i Cantoni; la collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri (articolo 1 della LPFC). Come ulteriore obiettivo è stata poi prevista una disciplina transitoria, relativa alla c.d. compensazione dei casi di rigore, e finalizzata a tenere conto del passaggio al nuovo sistema di perequazione finanziaria, per impedire che alcuni Cantoni storicamente deboli sotto il profilo finanziario potessero rimetterci con il nuovo meccanismo di finanziamento (vedi articolo 19 della LPFC).

A sua volta l'ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri del 7 novembre 2007, di esecuzione della LPFC, entra nel minuto dettaglio per esempio delle modalità di calcolo del potenziale di risorse dei Cantoni, oltre che dei versamenti da parte della Confederazione e dei Cantoni finanziariamente forti e della ripartizione a favore dei Cantoni finanziariamente deboli e della compensazione degli oneri da parte della Confederazione, anche sulla base di una documentazione tecnica e di funzioni di calcolo, contenute in numerosi allegati al testo.

6. Segue: Le concrete modalità di esercizio della perequazione finanziaria. a) La perequazione delle risorse; b) la compensazione degli oneri; c) la compensazione dei casi di rigore (cenni)

Ma proviamo a esaminare un po' più a fondo le diverse prospettive della perequazione finanziaria in senso stretto, a partire da quella che è chiamata appunto la perequazione delle risorse, in via orizzontale tra i Cantoni e verticalmente dalla Confederazione ai Cantoni.

a) Alla base di questo primo istituto, definito «concetto chiave» (così Mostacci, 2010: 123), sta il potenziale di risorse finanziarie appartenenti a ciascun Cantone, costituito, in base alla legge, «dal valore delle sue risorse utilizzabili fiscalmente», valore computato sulla base del reddito imponibile delle persone fisiche, sul loro patrimonio e sugli utili delle persone giuridiche.

Ogni anno viene calcolato dal Consiglio federale, in collaborazione con i Cantoni, il potenziale di risorse di ogni Cantone per abitante in base alle cifre disponibili degli ultimi tre anni. Si considerano Cantoni finanziariamente forti quelli che hanno un potenziale di risorse per abitante superiore alla media svizzera, mentre sono ritenuti Cantoni finanziariamente deboli quelli che hanno un potenziale di risorse per abitante inferiore alla medesima media.

Non può non notarsi che, all'interno di un Paese considerato indiscutibilmente ricco, la divaricazione del rendimento fiscale tra i diversi Cantoni è molto ampia, con un Cantone in particolare, Zugo, che dispone di un potenziale fiscale incomparabile, anche riguardo ad altri Cantoni finanziariamente forti: Basilea Città, Svitto, Ginevra, Nidvaldo, Sciaffusa, Zurigo (secondo dati recenti, riportati da Cappelletti, 2017: 101, riguardanti il rendimento fiscale relativo all'anno 2013 dell'imposta federale diretta, uguale per tutti i Cantoni, emerge che nei Cantoni forti tale imposta genera delle entrate fiscali per abitante cinque, sei volte superiori a quelle dei Cantoni deboli. Per Zugo tale rendimento è quasi il triplo di quello di Basilea Città, secondo Cantone in graduatoria. Del resto, il potenziale di risorse pro-capite per il 2018, reperibile nell'Allegato 1, della citata Ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri, evidenzia per Zugo una cifra superiore agli ottanta mila franchi svizzeri, quasi quattro volte quella di Cantoni come Giura, Uri, Vallese, Cantoni deboli finanziariamente, e il doppio di Zurigo, Cantone finanziariamente forte).

Così individuate le due tipologie di Cantoni, si stabilisce che i Cantoni finanziariamente forti e la Confederazione contribuiscono alla perequazione finanziaria delle risorse, a favore dei Cantoni finanziariamente deboli, ponendo a carico dei primi una soglia minima e una soglia massima di partecipazione alla perequazione finanziaria complessiva (almeno due terzi e non più dell'80 per cento delle prestazioni dovute dalla Confederazione, secondo quanto già stabilito dalla Costituzione). Il contributo concreto dovuto dagli uni e dall'altra è determinato per la durata di quattro anni, prorogabili per un massimo di due anni (qualora vi sia un ritardo nell'adozione del decreto successivo), con un decreto appunto dell'Assemblea federale che può essere sottoposto a *referendum* facoltativo, tenendo conto dei risultati del rapporto quadriennale sull'efficacia della perequazione finanziaria previsto dalla LPFC, all'articolo 18, e attenendosi all'obiettivo di mantenere nei Cantoni aliquote fiscali concorrenziali a livello internazionale (il decreto

dell'Assemblea federale relativo al periodo 2016-2019 fissa, a carico della Confederazione, un contributo annuo superiore ai due miliardi e duecento milioni di franchi svizzeri e, a carico dei Cantoni finanziariamente forti, un contributo superiore a un miliardo e mezzo di franchi svizzeri).

Annualmente, invece, da parte del Consiglio federale (e senza doversi consultare con i Cantoni, come segnalato tra gli altri da Mostacci, 2010: 124), è stabilita la ripartizione di questo contributo complessivo tra i Cantoni finanziariamente deboli, in base al loro potenziale di risorse e al numero di abitanti, con un aumento progressivo del contributo per abitante in funzione del divario tra le risorse determinanti di un Cantone e quelle della media svizzera e con il divieto che la perequazione delle risorse possa modificare l'ordine di classifica dei Cantoni.

Il versamento dei mezzi finanziari dovuti ai Cantoni finanziariamente deboli avviene senza alcun vincolo di destinazione, a differenza del meccanismo impiegato in vigore della legge federale del 1959, e l'obiettivo finale è quello di assicurare che, anche grazie alle prestazioni fondate sulla perequazione delle risorse, le risorse proprie di ciascun Cantone mirino a raggiungere, per abitante, almeno l'85 per cento della media svizzera.

Obiettivo, come meglio si dirà, generalmente conseguito, quasi al compimento del terzo esercizio della perequazione delle risorse. Obiettivo che però vede una certa insoddisfazione da parte di quei Cantoni che da sempre risultano in posizione di forza e che quindi sono obbligati a versare ingenti risorse perequative a favore dei Cantoni meno virtuosi.

b) Se la perequazione delle risorse vede impegnati come soggetti donatori la Confederazione e i Cantoni finanziariamente forti e come soggetti riceventi i Cantoni finanziariamente deboli, la perequazione degli oneri è di esclusiva competenza della Confederazione, a favore di tutti i Cantoni, che possono essere gravati eccessivamente o a causa della loro situazione geotopografica oppure a causa della loro situazione sociodemografica.

La LPFC individua degli indici di questa duplice possibile "sofferenza", nel primo caso in percentuali di insediamenti e di superfici produttive ad alta quota, superiori alla media svizzera, in strutture di insediamento disperse e nella bassa densità demografica, in ragione del carattere montuoso di larghe parti del territorio elvetico, che rende molto più costosi determinati servizi pubblici; nel secondo caso in presenza di percentuali superiori alla media di persone che vivono in povertà, persone molto anziane, adolescenti con particolari bisogni di formazione, disoccupati, tossicodipendenti, stranieri che necessitano di un sostegno di integrazione. Inoltre, sulla situazione sociodemografica pesa anche, come ulteriore elemento da prendere in considerazione, il particolare aggravio delle c.d. città polo nei grandi agglomerati, che sembra comportare quasi una forma ulteriore di compensazione di oneri, distinta dalle altre due, a favore di quei Cantoni che hanno al loro interno grandi centri urbani (Berna, Zurigo, Basilea Città, Vaud, Ginevra).

Anche in questo caso è un decreto dell'Assemblea federale a determinare ogni quattro anni, nuovamente con una possibile proroga per altri due anni al massimo, il contributo da destinare alle due diverse ipotesi di perequazione degli oneri, essendo poi il Consiglio federale a stabilire i criteri di ripartizione, dopo aver sentito i Cantoni, e a versare ai Cantoni, senza vincoli di sorta, i mezzi finanziari così individuati.

Nel concreto esplicitarsi della compensazione degli oneri, come meglio si dirà, il criterio di ripartizione, frutto di un accordo politico conservato nel tempo (Cappelletti, 2017: 115), che suddivide a metà la dotazione disponibile, 50 per cento per la situazione geotopografica e 50 per cento per la situazione sociodemografica, comprensiva anche degli oneri che devono sopportare i grandi centri urbani (tale partizione è confermata anche dal decreto che determina i contributi per il periodo 2016-2019, che accorda la stessa cifra annuale di poco più di 360 milioni di franchi svizzeri sia alla compensazione dell'onere geotopografico, sia alla compensazione dell'onere sociodemografico), ha però penalizzato quei Cantoni che patiscono forti pressioni sul versante degli oneri sociodemografici, in quanto per loro risulta meno generosa la compensazione.

Non mancano, in una ricognizione d'insieme, situazioni singolari, come quella del Cantone di Berna che è fortemente beneficiario delle due (o forse tre, se si ritiene la compensazione legata alla mera urbanizzazione una categoria separata) diverse ipotesi di compensazione. E seguendo una prospettiva di un qualche interesse scientifico si è anche cercato, in dottrina, di incrociare i dati relativi alla perequazione delle risorse e quelli riguardanti la compensazione degli oneri, soprattutto per verificare quali tra i Cantoni finanziariamente forti risultino ripagati comunque per gli oneri sopportati: ne emerge così che i due piccoli Cantoni di Svitto e Nidvaldo, sempre tra i Cantoni finanziariamente forti, godono di una significativa compensazione di oneri legati alla situazione geotopografica, assai sopravvalutata nella sua entità, mentre altri Cantoni finanziariamente forti (Zurigo, Basilea Città, Ginevra, Vaud) beneficiano in misura minore degli effetti del riequilibrio degli oneri, trattandosi di una compensazione meno sostanziosa, perché solo legata a oneri sociodemografici (Cappelletti, 2017: 115).

Quanto a Zugo, il Cantone finanziariamente più forte di tutta la Confederazione elvetica, ovviamente resta fuori, e non potrebbe essere altrimenti, dalla compensazione degli oneri dell'uno o dell'altro tipo (ma nel triennio 2016-2018 anche due Cantoni finanziariamente deboli, come Argovia e Basilea Campagna, non hanno goduto di alcuna compensazione di oneri).

In tema di perequazione degli oneri, va ricordato infine che la LPFC prevede anche che, nei casi in cui la Costituzione riconosce ai Cantoni il potere di concludere trattati intercantionali, con portata obbligatoria, per lo svolgimento di compiti comuni tra di essi, nei settori indicati dalla Costituzione federale, all'articolo 48a, l'Assemblea federale possa imporre ai Cantoni la collaborazione con perequazione degli oneri, dando obbligatorietà generale agli accordi intercantionali a tal fine stipulati o obbligando uno o più Cantoni a partecipare a un accordo intercantionale già approvato. Tale collaborazione intercantionale con perequazione degli oneri ha finalità efficientiste e la prassi ne ha mostrato il buon funzionamento, con l'avvicinamento tra i costi effettivi dei compiti perseguiti e i prezzi di trasferimento (Consiglio federale, 2014: 9).

c) L'adozione del nuovo meccanismo di perequazione delle risorse e di compensazione degli oneri ha spinto il legislatore a prevedere una disciplina transitoria, non menzionata dalla Costituzione e valevole sino al 2034, al fine di impedire che il transito al nuovo sistema di perequazione finanziaria penalizzasse Cantoni già (più) deboli finanziariamente.

E' una disciplina denominata compensazione dei casi di rigore, che implica una compensazione a carico della Confederazione per due terzi e dei Cantoni per il rimanente terzo, quelli che hanno un

potenziale di risorse superiore alla media svizzera. L'importo dei mezzi finanziari da destinare a questo tipo di compensazione è stato fissato sempre con lo strumento del decreto federale dell'Assemblea federale, sottoponibile a *referendum* facoltativo, ed è restato immutato per otto anni successivi all'entrata in vigore della legge (e quindi sino al 2016), dovendo poi diminuire ogni anno del 5 per cento. L'importo iniziale dei mezzi finanziari destinati alla compensazione dei casi di rigore ammontava a poco più di 430 milioni di franchi svizzeri (430.454.000 franchi svizzeri per l'esattezza).

Spetta al Consiglio federale, sentiti i Cantoni, la ripartizione dei mezzi finanziari in base al loro potenziale di risorse e ai risultati del bilancio finanziario del passaggio al nuovo sistema di perequazione finanziaria. In tale contesto non si tiene conto della perequazione degli oneri nel quadro della collaborazione intercantonale, di cui si è fatto cenno poco sopra.

7. La perequazione finanziaria in ambito cantonale. Cenni

Anche in ambito cantonale, pur con una grandissima eterogeneità di modelli, non mancano testi costituzionali che richiedono l'adozione di una disciplina finalizzata espressamente a garantire una perequazione delle risorse e degli oneri, a livello intercomunale.

Questa disciplina cantonale si è incrociata con quella assunta in ambito federale con la revisione costituzionale del 2004, con una varietà di soluzioni alle quali in questo paragrafo si può fare solo un rapido, ma doveroso, cenno.

Partendo dall'agevole constatazione del più ridotto margine di libertà di cui dispongono i Comuni in materia di imposizione fiscale, rispetto ai Cantoni, che pure non azzera, come già ricordato, la possibilità di adottare aliquote sensibilmente diverse, uno studio comparativo realizzato nel 2013 da un influente *think-tank* indipendente zurighese, *Avenir Suisse*, ha cercato di misurare la performance complessiva dei sistemi cantonali di perequazione finanziaria, utilizzando anche il *benchmark* rappresentato dalla Confederazione e dal sistema di perequazione finanziaria intercantonale della LPFG (Rühli, 2013: *passim*).

Così quanto alla struttura di base della perequazione finanziaria (e alla modernità del sistema di perequazione finanziario predisposto a livello cantonale), riguardo al quale incidono criteri come la separazione tra perequazione delle risorse e compensazione degli oneri, piuttosto che l'effettiva partecipazione finanziaria dei Comuni alle funzioni di cui sono responsabili, lo studio colloca al primo posto il piccolo Cantone di Glarona, e subito dopo la Confederazione, mentre in fondo alla lista, ritenuti sistemi antiquati, da riformare profondamente, stanno Cantoni come il Ticino o Ginevra, e in ultimo il Cantone di Soletta.

In riferimento, invece, all'intensità della redistribuzione, prodotta dalla perequazione, al fine di garantire un certo equilibrio tra Cantoni "ricchi" e Cantoni "poveri" e di compensare in particolare gli oneri derivanti da certi svantaggi geotopografici, che i Cantoni possono solo subire, sono in testa alla graduatoria tre Cantoni della Svizzera Romanda, i quali, a differenza dei Cantoni di lingua

tedesca, sembrano meno focalizzare la perequazione finanziaria per sostenere i Comuni a debole potenziale fiscale.

La Confederazione è a metà di una classifica, che ha come fanalino di coda il piccolo Cantone di lingua tedesca di Uri, uno dei tre originari del patto del Grütli del 1291.

Infine, rispetto agli effetti dei trasferimenti di perequazione e alle distorsioni e falsi incentivi che ne possono derivare, lo studio qui particolarmente utilizzato mette al vertice ancora Glarona e Friburgo, appena avanti alla Confederazione.

Il risultato finale, che tiene conto di queste tre differenti categorie, pone al comando Glarona e in ultima posizione il Canton Ticino. La Confederazione elvetica è al terzo posto, preceduta anche da Friburgo, e in pari posizione con il Canton Vallese, che ha, non a caso, perfettamente imitato il modello federale della LPFC. Per i Cantoni collocati in fondo alla graduatoria, generalmente, si ritiene che essi debbano avviare una profonda riforma dei meccanismi di perequazione, riforma che, peraltro, vista la presenza anche a livello cantonale degli istituti di democrazia semi-diretta, potrebbe non trovare il sostegno del voto popolare, quando a un'inefficienza di funzionamento del meccanismo perequativo corrispondesse, però, un costante drenaggio di risorse verso Comuni con un debole potenziale fiscale, magari poco incentivati a migliorare la loro situazione finanziaria complessiva.

8. Qualche spunto dalla giurisprudenza del Tribunale Federale. Cenni

Il Tribunale federale che, come ben noto, non può conoscere della legittimità costituzionale della legislazione federale, compresa quella in materia di perequazione finanziaria, che risulta determinante per le sue decisioni, ai sensi dell'articolo 190 della Costituzione federale, ha avuto, invece, alcune significative occasioni per pronunciarsi su come è stata realizzata a livello di fonti normative cantonali una perequazione di tipo intercomunale, secondo le coordinate cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente. Si tratta di pronunce nelle quali, generalmente, era in contestazione la possibilità che il sistema stesso della perequazione intercomunale, di sicura competenza del legislatore cantonale, talora anche sulla base di un apposito fondamento costituzionale, finisse per violare l'autonomia comunale riconosciuta dalle singole Costituzioni cantonali e dall'art. 50 della Costituzione federale, che rimanda in proposito, come già ricordato, al diritto cantonale.

Ai fini di questo capitolo complessivo, all'interno di un gruppo abbastanza omogeneo di pronunce che coinvolgono, di volta in volta, differenti Cantoni (ci si riferisce in base a una prima ricognizione a: TF, Seconda Corte di diritto pubblico, 7 maggio 1993, 2P.276/1992, relativa al Cantone di Zurigo; TF, Seconda Corte di diritto pubblico, 1 dicembre 2005, 2P.293/2004, relativa al Cantone di Vaud; TF, Seconda Corte di diritto pubblico, 27 novembre 2008, 2C_609/207, relativa al Cantone di San Gallo; TF, Seconda Corte di diritto pubblico, 3 marzo 2010, 2C_366/2009, relativa al Cantone di Vaud. Ma sulla legittimazione dei Comuni a promuovere un ricorso di diritto pubblico, in ambito di perequazione intercomunale, vedi anche più recentemente TF, Seconda Corte di diritto pubblico, 3 febbraio 2016, 2C_84/2015, relativa al Canton Ticino), può essere sufficiente

citare una decisione del 4 aprile 2003, originata da un ricorso di diritto pubblico sollevato dal comune di Ropraz, poco più di tremila abitanti, contro il Canton di Vaud (TF, Seconda Corte di diritto pubblico, 4 aprile 2003, 2P.70/2003), decisione in cui il Tribunale federale ha respinto il ricorso, affermando che il Comune, pur titolare di un'autonomia riconosciuta dalla Costituzione federale, non ne beneficia in materia di fissazione del suo contributo al fondo di perequazione diretta orizzontale. In tale pronuncia si trova anche una definizione molto interessante della perequazione finanziaria intercomunale, rivolta, scrive il Tribunale federale, «a instaurare un sistema di compensazione tra i Comuni a forte o debole capacità finanziaria, al fine di aiutare i secondi ad assumersi i compiti loro spettanti in quanto detentori di autorità pubblica».

9. Primi rilievi conclusivi

L'articolo 18 della LPFC prevede, come si è già ricordato, che il Consiglio federale predisponga ogni quattro anni un apposito Rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni. Nel marzo del 2018, il Consiglio federale ha approvato il Rapporto riferito agli anni 2016-2019 (Conseil fédéral, 2018), il terzo a essere adottato in ordine di tempo, in una forma che non può ancora considerarsi definitiva, visto che su questo testo si è aperta la procedura di consultazione, tipica del modello elvetico, dei Cantoni e di tutti i soggetti interessati, come i partiti politici, le associazioni dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni di categoria in campo economico, consultazione che terminerà il prossimo 30 giugno 2018.

E se il Rapporto precedente, riferito agli anni 2012-2015, si occupava anche delle esperienze realizzatesi nell'ambito della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, in merito ai settori di compiti dissociati con la riforma del 2004, oltre che della valutazione degli accordi programmatici tra Confederazione e Cantoni, al fine di una migliore collaborazione tra i due soggetti territoriali per i compiti in comune (vedi il paragrafo 3), il Rapporto 2016-2019 prende in considerazione soltanto i problemi posti dalla perequazione finanziaria in senso stretto.

Un esame congiunto di questi due documenti può contribuire a compiere qualche riflessione conclusiva sul tema oggetto precipuo di questo capitolo.

Intanto, sia il Rapporto 2012-2015 sia quello riferito agli anni 2016-2019 attestano, con un linguaggio pressoché identico, che «nel periodo in rassegna gli obiettivi fissati nella LPFC sono stati ampiamente raggiunti».

In quest'ottica, i due Rapporti evidenziano, quanto alla perequazione finanziaria delle risorse, il rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei Cantoni; la riduzione delle disparità tra di essi per ciò che riguarda la capacità finanziaria e, seppur in modo meno netto, del rispettivo carico fiscale; il mantenimento di un alto grado di concorrenzialità fiscale in ambito nazionale e internazionale della Svizzera e dei Cantoni, sia per l'imposizione fiscale delle imprese, sia per le imposte sul reddito, per quanto un Cantone finanziariamente debole sia spesso meno incentivato ad aumentare il proprio potenziale di risorse con la fiscalità; la garanzia di una dotazione minima di risorse finanziarie che

per tutti i Cantoni, compresi quelli finanziariamente più deboli, il Cantone di Uri nel triennio 2012-2014 e il Cantone del Giura tra il 2016 e il 2018, ha raggiunto (anzi abbondantemente superato) l'85 per cento della media svizzera, come richiesto dall'articolo 6 della LPFC.

Quanto alla compensazione degli oneri eccessivi, dovuti alle condizioni geotopografiche e sociodemografiche, di cui si è più volte detto, i due Rapporti evidenziano il già rilevato squilibrio nella dimensione complessiva di tali oneri, se è vero che, in base al Rapporto 2012-2015, la quota di tali oneri dovuti a fattori geotopografici ammonta al 18,5 per cento (ma, come si è sopra rilevato, al paragrafo 6, è compensata poi del 50 per cento), mentre «il 30,6 per cento è riconducibile a fattori relativi alla struttura demografica ... e il 50,9 per cento a fattori relativi alle città polo», di nuovo con una compensazione effettiva del rimanente 50 per cento, mentre, in base al Rapporto 2016-2019, «la compensazione copre all'incirca il 30 per cento degli oneri eccessivi dovuti ai fattori geotopografici, quasi il 10 per cento degli oneri eccessivi dovuti ai fattori sociodemografici e il 4 per cento degli oneri delle grandi città».

Riguardo, infine, alla compensazione dei casi di rigore, a partire dal 2013 solo sette Cantoni continuano a beneficiarne, per arrivare a sei nel 2018, e se il Rapporto 2012-2015 simula le conseguenze di un'eventuale soppressione di tale compensazione nel 2014, rilevandone le gravi conseguenze per alcuni di questi Cantoni, il cui gettito fiscale standardizzato registrerebbe una crescita nettamente inferiore alla media svizzera, il Rapporto 2016-2018 conferma l'utilità dello strumento, pur in presenza di una diminuzione progressiva dei versamenti, a favore, ormai, di un numero assai esiguo di Cantoni.

In una cornice complessivamente positiva per le sorti della perequazione finanziaria in senso stretto, soprattutto il Rapporto 2016-2018 propone tutta una serie di modifiche, per risolvere gli elementi di debolezza che nei primi dieci anni di applicazione della LPFC sono venuti a profilarsi. Come accennato poco sopra, su queste proposte si è aperta, con l'invio a tutti gli interessati di un apposito questionario, una procedura di consultazione, che potrebbe portare a emendare il testo presentato, oppure a ribadire la posizione del Consiglio federale (per esempio, durante la consultazione pubblica riguardante il Rapporto del quadriennio precedente, emersero delle opinioni divergenti, rispetto al Consiglio federale, riportate nel Rapporto medesimo). Anche la dottrina, del resto, ha rimarcato l'esistenza di alcuni profili critici di una disciplina ormai messa alla prova da due lustri di esperienze applicative (vedi in particolare Rühli y Rother, 2017: *passim*).

Un primo punto fortemente controverso riguarda la circostanza che il meccanismo di perequazione delle risorse ha finito per assicurare, anche ai Cantoni più deboli sotto il profilo finanziario (nel 2018 il Cantone con un più basso potenziale finanziario risultava il Giura), il raggiungimento di un livello di risorse proprie ben superiore al valore dell'85 per cento, previsto dalla legge, con dei costi aggiuntivi del tutto superflui che insidiano la solidarietà tra i Cantoni (Rühli y Rother, 2017: 13).

I Cantoni finanziariamente forti, poi, contributori della perequazione finanziaria orizzontale delle risorse (oltre che della compensazione dei casi di rigore), lamentano che i Cantoni beneficiari approfittino dei fondi provenienti dalla perequazione finanziaria e non si sentano incentivati, spesso, a ridurre la loro imposizione fiscale: abbassare le imposte o migliorare le infrastrutture, per

attirare dei contribuenti danarosi, infatti, può significare una riduzione della quota del finanziamento di perequazione, perché «ogni aumento [del potenziale di risorse] sarebbe integralmente compensato da una perdita equivalente di risorse provenienti dai trasferimenti di perequazione» (Rühli y Rother, 2017: 14 e 15). Accade però anche che sia i Cantoni contributori, sia i Cantoni beneficiari abbiano, per ragioni diverse, adottato politiche fiscali aggressive, i primi per mantenersi competitivi anche sul piano internazionale, i secondi approfittando dei fondi perequativi ottenuti (Cappelletti, 2017: 119). Interessante segnalare ancora che, in dieci anni di applicazione del sistema della perequazione finanziaria in senso stretto, sei Cantoni sono sempre stati contributori (Zugo, Svitto, Nidvaldo, Basilea Città, Ginevra, Zurigo), mentre altri Cantoni (Vaud, sempre sino al 2017, ma non nel 2018, Basilea Campagna, Sciaffusa, Ticino, in passato, Obvaldo nel 2018) sono stati contributori soltanto in alcuni anni (Cappelletti, 2017: 114). I Cantoni donatori hanno anche costituito un'apposita Conferenza, rafforzando a livello di convenzione intercantonale i loro legami. La variazione da sei a dieci/undici del numero di questi Cantoni forti non è irrilevante politicamente, né costituzionalmente, rispetto a un dato costituzionale che prevede (all'articolo 141) la possibilità per otto Cantoni di promuovere un *referendum* facoltativo (e in almeno un'occasione la minaccia dell'uso di tale strumento contro il decreto federale quadriennale sui contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri è stata agitata dai sette Cantoni (allora) più forti, dimostrando il «malcontento che serpeggia in alcuni Cantoni riguardo alla nuova perequazione finanziaria: vedi Cappelletti, 2017: 118).

Rispetto alla soglia tendenziale dell'85 per cento, la proposta forte, condivisa dal Consiglio federale e dalla Conferenza dei governi cantonali e indicata ai primi due punti oggetto del questionario di consultazione pubblica, è quella di prevedere una dotazione minima garantita, per il Cantone finanziariamente più debole, fissata per legge all'86,5 per cento della media svizzera, così da impedire, come avvenuto sinora, un aumento eccessivo di quello che è al momento un valore a cui mirare, ma che è stato in realtà oltrepassato eccessivamente. A corollario di tale proposta, stanno: la fissazione della contribuzione da parte della Confederazione, in tema di perequazione finanziaria delle risorse, alla consistenza massima prevista dalla Costituzione, nel più volte citato articolo 135; il venir meno del voto parlamentare, ogni quattro anni, del contributo di base dei Cantoni finanziariamente forti e della Confederazione; l'allungamento da quattro a sei anni del periodo rispetto al quale elaborare e adottare il Rapporto sull'esecuzione e sull'efficacia della LPFC.

Forte contestazione crea (e ha creato) anche la conservazione del regime, pur transitorio, della compensazione dei casi di rigore, la cui continuazione è stata spesso ritenuta ingiustificata dai rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti (Consiglio federale, 2014: 200, 206 e 208). Ma se il già citato documento elaborato da *Avenir Suisse* nel 2017 punta il dito contro tale meccanismo, che dopo dieci anni di applicazione della LPFC non servirebbe più, auspicandone quindi la mera soppressione (Rühli y Rother, 2017: 11), il Rapporto 2016-2019 (e il conseguente questionario) invitano a mantenere lo *status quo*, conservando la compensazione dei casi di rigore e continuando, peraltro, a ridurre annualmente del 5 per cento i mezzi finanziari destinati a tale compensazione.

Frutto di un accordo eminentemente politico, ma sotto continua tensione, è anche la ripartizione in due parti uguali del finanziamento per la compensazione degli oneri, che come si è già rilevato favorisce, in modo del tutto sbilanciato, gli oneri legati alle condizioni geotopografiche, rispetto a quelli, in realtà decisamente più pesanti, delle condizioni sociodemografiche (vedi Rühli y Rother, 2017: 11, e Cappelletti, 2017: 115). Si tratta, come per altri aspetti, compreso quello riferito al valore dell'85 per cento, di un accordo che non agevolmente potrebbe condurre a una modifica della LPFC, piuttosto che dei decreti federali attuativi, visto che «la realtà politica è che i Cantoni beneficiari sono reticenti a ogni modifica obiettivamente giustificata, ma che ridurrebbe la loro dotazione», trovando dentro al Consiglio degli Stati un luogo perfetto per fare valere ogni opposizione al cambiamento (Rühli y Rother, 2017: 13).

Sul punto il Rapporto 2016-2018 propone di inserire direttamente nella LPFC la dotazione complessiva per la compensazione degli oneri, sopprimendo l'attuale determinazione quadriennale, votata con decreto dell'Assemblea federale, e prevedendo poi di procedere a un suo adeguamento annuale.

La circostanza che su questi eventuali aggiornamenti della LPFC e del sistema di perequazione finanziaria in senso stretto si sia trovata un'intesa tra Consiglio federale e Cantoni, per il tramite della Conferenza dei governi cantonali, potrebbe permettere di superare più facilmente le opposizioni che al testo proposto dovessero emergere, nel corso della consultazione pubblica, e soprattutto poi agevolare il percorso parlamentare di approvazione della revisione della LPFC e comunque della determinazione della nuova dotazione dei fondi per il quadriennio a venire.

Ancora una volta sarà, allora, in sede di contrattazione politica che si giocherà interamente la partita della perequazione finanziaria, nel modello federale elvetico, come avvenuto sinora, in particolare mediante i decreti federali quadriennali in tema di perequazione delle risorse e di compensazione degli oneri, nell'adozione dei quali non sono mancati anche momenti di conflitto tra la posizione del Consiglio nazionale, i cui seggi sono ripartiti proporzionalmente alla popolazione di ogni singolo Cantone e dove pesano maggiormente i deputati dei Cantoni finanziariamente forti, e il Consiglio degli Stati, che per la sua composizione paritaria vede, invece, favoriti i Cantoni finanziariamente deboli (Cappelletti, 2017: 118; ma per un recente episodio di quanto si è appena detto, vedi, nel settembre 2017, il voto contrario del Consiglio degli Stati su una mozione del deputato Olivier Feller, del partito radicale liberale, che avrebbe voluto conferire all'Assemblea federale il potere di modificare la LPFC, automaticamente, in occasione dell'esame del rapporto quadriennale di valutazione. Su questa mozione vi era stato, invece, il voto favorevole del Consiglio nazionale), e come appunto potrebbe accadere nella ventilata prospettiva di una correzione di quelle disposizioni della LPFC che, una volta giunte a regime, hanno mostrato, secondo quanto anche qui si è rilevato, qualche sicura imperfezione.

10. Riferimenti bibliografici essenziali

A. Auer, G. Malinverni y M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I. *L'État*, Berna, 2013.

F. Cappelletti, *La perequazione finanziaria tra concorrenza e solidarietà*, in S. Mueller y A. Giudici (ed.), *Il federalismo svizzero. Attori, strutture e processi*, Locarno, 2017.

Conseil Fédéral, *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2016-2019 de la péréquation financière entre la Confédération et les Cantons*, Berna, 2018.

Consiglio Federale, *Rapporto sull'efficacia 2012-2015 della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni*, Berna, 2014.

S. Gerotto, *Suiza. Sobre cómo se gobiernan los suizos*, Madrid, 2015.

G. Grasso, *Immigrazione e integrazione: il caso della Svizzera*, in *Osservatorio AIC*, 1/2018.

P. Mahon, *Il quadro generale della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) come riforma del federalismo svizzero*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008.

E. Mostacci, *Federalismo fiscale e autonomia finanziaria degli enti territoriali nella Repubblica elvetica*, in G.F. Ferrari (ed.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, 2010.

L. Rühli, *Le labyrinthe de la péréquation financière. Comment parvenir à une plus grande efficacité dans la solidarité intercommunale*, Avenir Suisse, Zurigo e Ginevra, 2013.

L. Rühli y N. Rother, *RPT 2. Pour une revitalisation du fédéralisme suisse*, Avenir suisse, Zurigo e Ginevra, 2017.

M.P. Viviani Schlein, *La Svizzera e il suo federalismo*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, 2016.

M.P. Viviani Schlein, *La Svizzera*, in *Costituzioni comparate*, 4^a edizione, Torino, 2017.