

fossimo nipoti di nonni ricchi, che a questo punto smettono di lavorare. Occorre la volontà di essere una nazione, altrimenti il nostro paese va in rovina. Cito al riguardo Gottfried Keller, anno 1842: «Uno svizzero non è necessariamente uno nato in Svizzera, ma colui che s'identifica nelle nostre leggi e nella nostra democrazia». Il tratto grandioso della Svizzera è, come gli ideali della Rivoluzione francese, la sua apertura: tutti possono diventare svizzeri. Tuttavia, dobbiamo prenderci cura dei nostri valori e di ciò che la Svizzera rappresenta.

**LIMES** Come sarà la Svizzera tra dieci anni?

**KÄLIN** Sarà più integrata nel contesto europeo e avrà relazioni formalmente regolamentate con l'Ue. Rendere l'Europa più pacifica è un grande compito cui anche noi dovremmo contribuire. Abbiamo compiuto passi troppo deboli e incerti in tale direzione. Possediamo risorse enormi per svolgere una migliore politica di pace che superi le nostre frontiere nazionali e si diffonda altrove.

**KÖPPEL** Non lo so, dipende da noi far sì che la Svizzera rimanga Svizzera. Non è un'ovvietà: se vogliamo che ci sia una Svizzera anche in futuro, dobbiamo tenere sempre a mente il nostro sistema politico, unico nel suo genere. Se lo tuteliamo, sapremo affrontare insieme ogni sfida futura.

(traduzione di Monica Lumachi)

## EPPUR SI MUOVE LA POLITICA ELVETICA CAMBIA PER RESTARE SÉ STESSA

*Con istituzioni quasi invariate da un secolo e mezzo, la Svizzera è prototipo di stabilità. Ma i mutamenti interni e l'integrazione europea spingono a adattarsi. La forza del sistema collegiale. Il pilastro referendario e la tenacia dei partiti. Più è noioso, più funziona.*

di Oscar MAZZOLENI e Andrea PILOTTI

UNA DIFFUSA OPINIONE RIMARCA L'ECCEZIONALE stabilità del sistema politico svizzero. Negli anni Cinquanta del Novecento, quando alcuni studiosi americani iniziarono a interessarsi della politica elvetica, ciò che colpì fu come la Svizzera, così composita dal punto di vista linguistico e religioso, fosse in grado di limitare i conflitti e sviluppare una forte stabilità governativa e del sistema partitico. In anni più recenti, tuttavia, non pochi hanno rilevato come le profonde trasformazioni seguite al crollo del Muro di Berlino abbiano incrinato questa tradizionale immagine.

Come leggere l'attuale congiuntura storico-politica? La Confederazione Elvetica è ancora un modello di stabilità istituzionale e dei partiti? La risposta è composita. Il sistema politico elvetico presenta tuttora elementi importanti di stabilità politico-istituzionale, a confronto con il suo passato ma anche e soprattutto con i paesi europei che lo circondano. Tuttavia, non sono pochi i cambiamenti intervenuti negli scorsi decenni, soprattutto in risposta al processo di integrazione europea che ha coinvolto in modo profondo anche la Svizzera, sebbene ne resti fuori. Il processo si è espresso tramite 24 accordi settoriali con l'Unione Europea, in quello sulla libera circolazione delle persone, sullo spazio Schengen e sulla convenzione di Dublino<sup>1</sup>.

La stabilità del sistema politico svizzero deriva anzitutto dalla longevità delle sue istituzioni rappresentative: modello che mescola aspetti del sistema parlamentare e di quello presidenziale. Il parlamento federale è fondato su un bicameralismo paritario ed è ispirato al Congresso americano. La sua struttura risale al 1848, anno della prima costituzione federale: la Camera bassa (del popolo) è costituita

1. Sui rapporti fra Svizzera e Unione Europea, cfr. O. MAZZOLENI, P. DARDANELLI (a cura di), *Svizzera-Ue. Un rapporto irrisolto*, Locarno 2019, Armando Dadò Editore.

dal Consiglio nazionale, mentre la Camera alta (dei Cantoni) è costituita dal Consiglio degli Stati. Il parlamento non ha finora vissuto alcuna riforma significativa dalla sua nascita, salvo l'introduzione del proporzionale per l'elezione del Consiglio nazionale nel 1918 e del suffragio femminile nel 1971.

La stabilità si esprime anche e soprattutto nel sistema di elezione e nel funzionamento del Consiglio federale, il governo elvetico ispirato al modello del Direttorio francese. I membri dell'esecutivo sono sette: diversamente dal resto delle democrazie contemporanee, tale numero è scritto in costituzione e non può quindi variare. Ogni membro del governo è eletto singolarmente dalle due Camere riunite del parlamento, con un sistema maggioritario a più turni. Ciò impedisce a un singolo partito di eleggersi da solo un proprio rappresentante in governo, obbligandolo a cercare maggioranze più ampie. Ogni membro del Consiglio federale dispone delle stesse prerogative e dirige un dipartimento (l'equivalente di un ministero); non esiste quindi un primo ministro o un presidente della Repubblica. La funzione di presidente del governo federale poggia sul principio del *primus inter pares* ed è attribuita a rotazione per un anno a ciascuno dei sette membri. Una volta eletti, i membri del governo – singolarmente e collettivamente – non possono essere sfiduciati dal legislativo e devono sottostare al principio di collegialità: sono tenuti a difendere pubblicamente le posizioni dell'esecutivo anche se non condivise a titolo personale. Dal 1848 a oggi il Consiglio federale, eletto ogni 4 anni, non ha mai visto un rinnovo completo.

L'eccezionale continuità è anche dovuta a regole non scritte, fra cui figura la logica della concordanza che deriva da un insieme di vincoli legati al sistema collegiale di governo, agli effetti del suo sistema elettorale, al consolidamento di un sistema multipartitico favorito dal proporzionale adottato per l'elezione della Camera bassa. La logica di concordanza si riflette fin dagli anni Cinquanta nella ripartizione dei sette seggi dell'esecutivo nazionale tra i maggiori partiti. In Svizzera tale ripartizione è sovente definita «formula magica»: due seggi vanno all'Unione democratica di centro (Udc, destra liberal-conservatrice erede di un partito agrario), due al Partito liberale radicale (Plr) e al Partito socialista (Ps), uno va al Partito del centro (di ispirazione cristiano-democratica). Visti i vincoli istituzionali e le pressioni della democrazia diretta, prevale una logica d'integrazione delle principali forze politiche nell'esecutivo federale e quindi di compromesso rispetto al confronto maggioranza-opposizione.

Ciò non toglie che negli ultimi trent'anni il sistema politico elvetico si sia dovuto adattare alle profonde trasformazioni sociali e culturali interne, nonché ai mutamenti determinati dall'integrazione europea. Si è rafforzato il ruolo del parlamento federale, a partire dagli anni Novanta e ancor più dai Duemila, in larga parte per l'accresciuto carico di lavoro necessario a adeguare la legislazione svizzera a quella europea. Si è quindi introdotto un nuovo sistema di commissioni permanenti, si sono aumentate le retribuzioni e le indennità parlamentari aprendo la via a forme inedite di professionismo politico, sebbene il parlamento elvetico

rimanga fra i meno costosi<sup>2</sup>. Con l'adozione di una nuova legge si è voluto riconoscere al parlamento un ruolo maggiore nelle funzioni di legislatore, di controllo dell'esecutivo e dell'amministrazione federale.

Sul fronte governativo, alcuni tentativi di riforma sono stati fatti per un'elezione popolare diretta del Consiglio federale e per un aumento del numero di membri, un rafforzamento del ruolo della presidenza, la creazione di un doppio livello di governo (collegio di cinque-sette membri per gli aspetti strategici e un gruppo di ministri per gli aspetti operativi). Quasi tutti i tentativi non hanno però avuto buon esito, salvo l'istituzione di un gruppo di segretari di Stato, alti funzionari con deleghe specifiche. Inoltre, il sistema politico svizzero ha conosciuto negli ultimi decenni un processo di accentramento delle competenze del governo federale che contribuisce ad apportare cambiamenti al federalismo elvetico.

2. Insieme allo specifico sistema parlamentare e di governo, il federalismo costituisce un pilastro dell'architettura istituzionale svizzera<sup>3</sup>. Sin dalla nascita dello Stato federale, viene riconosciuta ai Cantoni un'importante autonomia organizzativa delle rispettive autorità politiche, amministrative e giudiziarie. I Cantoni sono chiamati ad attuare le leggi federali, venendo coinvolti nella loro elaborazione tramite una procedura di consultazione. Come nel caso degli Stati Uniti e del Canada, e a differenza di Germania e Belgio, il federalismo elvetico nasce dal basso: Comuni e Cantoni esistevano ben prima dello Stato federale. Il federalismo elvetico non è dunque il risultato di un decentramento amministrativo.

A distinguere la Svizzera da tutti gli altri Stati federali, oltre alle competenze limitate del Tribunale federale (la massima autorità giudiziaria del paese) nella risoluzione delle controversie tra governo federale e Cantoni, vi è una singolare combinazione di due logiche federaliste. Un federalismo solidale rappresentato dalla perequazione finanziaria intercantonale, per cui i Cantoni più ricchi e il governo federale aiutano i Cantoni economicamente più deboli. E un federalismo concorrenziale, il cui esempio più significativo è la concorrenza fiscale tra i Cantoni e i Comuni<sup>4</sup>. Infatti, ogni Cantone dispone di una costituzione e di una propria legge fiscale, tassando in maniera diversa reddito da lavoro, da capitale o immobiliare, come pure le successioni. Inoltre, recepisce la maggioranza del gettito fiscale prima di girarne una parte allo Stato federale. I tre livelli dell'impianto federalista fondato nell'Ottocento – comunale, cantonale e federale – non hanno subito mutamenti di rilievo. Negli anni Novanta del XX secolo, in risposta alle sfide dell'integrazione europea che spinge verso una maggiore centralizzazione, i Cantoni svizzeri hanno istituito un quarto livello, la Conferenza dei governi can-

2. A. PILOTTI, P. SCIARINI, F. VARONE, F. CAPPELLETTI, «L'Assemblea federale: un parlamento di milizia in fase di professionalizzazione», in A. PILOTTI e O. MAZZOLENI (a cura di), *Milizia e professionismo nella politica svizzera*, Locarno 2018, Armando Dadò Editore, pp. 45-73.

3. S. MÜLLER, A. GIUDICI (a cura di), *Il federalismo svizzero. Attori, strutture e processi*, Locarno 2017, Armando Dadò Editore.

4. P. SCIARINI, *Politique suisse. Institutions, acteurs, processus*, Losanna 2023, EPFL Press, pp. 19 ss.

tonali: un coordinamento per far pesare gli interessi dei Cantoni verso governo e parlamento federali.

Il sistema di governo e l'impianto federalista caratterizzano un'architettura istituzionale dove la democrazia referendaria ha un ruolo significativo. Fra le democrazie contemporanee, la Svizzera dispone delle istituzioni referendarie più antiche, diversificate e frequentemente usate. L'accessibilità della democrazia referendaria ai partiti e alle componenti della società civile che non si ritengono abbastanza rappresentati controbilancia la relativa inaccessibilità del sistema di governo alle forze politiche emergenti, o che non sanno integrarsi nella democrazia di concordanza. Mentre il governo federale è concepito per assorbire il cambiamento, gli strumenti referendari, accettati e usati dall'insieme dei partiti, sono assai sensibili alle nuove domande sociopolitiche e fungono da «palestra» del dibattito pubblico.

Due sono le caratteristiche distintive del sistema referendario che ne sottolineano l'importanza e permettono di definire il sistema svizzero una democrazia semi-diretta. Primo, non esiste un quorum di validità e il risultato referendario ha forza di legge, non già un ruolo meramente consultivo. Secondo, chiunque (comitati, associazioni o partiti) può lanciare referendum comunali, cantonali e nazionali; un numero minimo di sottoscrizioni può obbligare a indire un referendum abrogativo di leggi approvate dal parlamento; governo e parlamento, sul piano nazionale, cantonale e comunale, sono tenuti a chiamare i cittadini alle urne per modifiche costituzionali e spesso legislative, per esempio quando è in gioco un importante investimento finanziario.

Anche se le leggi contestate da referendum sono relativamente poche, ogni anno i cittadini sono chiamati alle urne tre-quattro volte su temi federali, cantonali e comunali. Inoltre, il sistema referendario prevede (sul piano federale e cantonale) l'iniziativa popolare costituzionale, che previa raccolta di centomila firme di aventi diritto al voto, permette - con il sostegno della maggioranza dei votanti e dei Cantoni - un cambiamento parziale della costituzione. Non sono mancate modifiche puntuali della costituzione. Negli ultimi vent'anni il numero di votazioni federali è stato assai variabile, fra 5 e 15 l'anno. Gli argomenti legislativi e costituzionali sono disparati: dai più tecnici e difficili ai più ideologici, facilmente riassumibili nell'opposizione sinistra-destra o che mettono in gioco la posizione della Svizzera nel contesto internazionale.

Non stupisce che i referendum più polarizzanti registrino la maggior partecipazione al voto. Dagli anni Settanta l'affluenza al voto referendario federale non si discosta molto da quella nelle elezioni nazionali: 40-45%. La Svizzera si conferma quindi, nel confronto internazionale, una delle democrazie dove le elezioni nazionali attirano meno votanti, sebbene siano più frequenti le occasioni di voto rispetto alle democrazie rappresentative. Tuttavia, le variazioni sono notevoli e i picchi significativi. Negli ultimi cinquant'anni i tassi di partecipazione più elevati si sono osservati nell'ottobre 1974 - 70,3%, in occasione di un'iniziativa che reclamava la riduzione della presenza di immigrati - e nel dicembre 1992 - 78,7%, quando i votanti svizzeri vennero chiamati a esprimersi sull'adesione allo Spazio economico europeo.

Fu una fase storica cruciale. Il crollo del Muro di Berlino e l'accelerazione del processo di integrazione europea avevano spinto il governo a sottoporre a referendum una proposta che metteva in discussione la tradizione politica estera della Svizzera. Contro la proposta governativa si mobilitò un ampio schieramento di partiti e movimenti della destra elvetica che denunciavano il rischio di perdere l'indipendenza e la sovranità nazionali. In prima fila il leader dell'ala nazionalista e populista zurighese dell'Unione democratica di centro, Christoph Blocher, che in quell'occasione assurse a protagonista della politica svizzera diventando di lì a poco il leader nazionale del suo partito.

3. Negli ultimi trent'anni non sono poche le trasformazioni avvenute nel sistema svizzero dei partiti, soprattutto se si tiene conto della grande stabilità che lo ha caratterizzato nei decenni precedenti. I rapporti di forza sono cambiati: l'Unione democratica di centro (in tedesco Partito svizzero del popolo, saldamente collocato a destra) è diventato il partito più votato, mentre i partiti ecologisti (Verdi e Verdi liberali) hanno conquistato spazi significativi, pur rimanendo minori. Questi cambiamenti avvengono in un sistema partitico che vede in crescente difficoltà le formazioni politiche del centro-destra, liberali e democristiani (questi ultimi diventati Partito del centro). Nonostante i temi che dividono i partiti svizzeri siano molteplici e spesso trasversali, le forze politiche di maggior successo negli ultimi due decenni si collocano agli antipodi sulla questione dell'integrazione europea: l'Udc è euroscettico, i due partiti ecologisti propugnano (pur se in modo diverso) un rafforzamento dei rapporti Svizzera-Ue.

Queste evoluzioni sono però lontane dalle svolte repentine osservate in Italia o in Francia, dove i partiti dominanti nel dopoguerra sono scomparsi o divenuti marginali. La cifra dominante dei partiti svizzeri resta la gradualità, un cambiamento che si accompagna a elementi di continuità. I tre principali partiti che hanno caratterizzato la storia politica nel XX secolo conservano infatti un ruolo di primo piano: i liberali, il centro e il Partito socialista, principale formazione della sinistra e seconda per votanti. Questi tre soggetti detengono insieme cinque dei sette seggi del governo federale e sono i meglio rappresentati nei governi cantonali. L'evoluzione dei due principali partiti di centro-destra attesta la gradualità del mutamento: sono i più longevi del governo federale e il loro declino nella Camera bassa del parlamento federale contrasta con quanto avvenuto nella Camera alta, dove restano preminenti e dunque centrali nel processo legislativo.

Inoltre, tutti i partiti rappresentati nel governo federale e quasi tutti quelli in parlamento sono anche presenti nelle regioni della Svizzera; sono in genere le stesse forze politiche che governano a livello locale e cantonale. Non è una tendenza nuova e concorre a spiegare la bassa intensità delle spinte centrifughe, che con l'eccezione del caso giurassiano sono rimaste limitate a fronte dell'eterogeneità svizzera. I partiti politici continuano insomma a svolgere un ruolo importante come canali di aggregazione fra realtà culturali diverse e come cinghie di trasmissione fra le domande locali e le istituzioni nazionali.

Sebbene la disaffezione verso la politica che si osserva nelle democrazie occidentali tocchi anche la Svizzera, qui non ha intaccato la legittimità dei partiti. Nel XX secolo il loro ridotto margine nell'elezione dei membri del governo federale, la loro scarsa dotazione finanziaria e il ritrovarsi spesso a rimorchio delle campagne referendarie erano letti come segnali di fragilità. Oggi tale debolezza li rende bersagli meno facili della contestazione, sicché i movimenti di protesta tendono a riprendere la forma partito e la presenza di un'organizzazione capillare sul territorio può aiutare il successo, come nel caso dell'Udc di Christoph Blocher. L'eccezione parziale è rappresentata dal Canton Ticino, dove i partiti politici hanno avuto un ruolo di rilievo nella storia del Novecento e l'emergere di un movimento di protesta all'inizio degli anni Novanta, la Lega dei ticinesi, è stato accompagnato da un discorso anti-partitocratico.

4. Alcuni decenni orsono la stabilità politica riceveva ampi elogi, oggi è ritenuta da molti un segno dell'incapacità di stare al passo con i rapidi cambiamenti della società. In un'epoca che vede la politica parte integrante della spettacolarizzazione pubblica, un sistema che non fa notizia suscita poco interesse. Tuttavia, secondo altri – come lo scrittore italo-svizzero Giuliano Da Empoli – spettacolo ed efficacia hanno un rapporto inverso: «Più è noioso, meglio funziona». Così sarebbe il sistema politico svizzero, uscito indenne oltre un secolo e mezzo di storia. Diversamente dalle altre democrazie liberali del continente, la Svizzera non ha subito cesure istituzionali di rilievo o svolte costituzionali nel Novecento e ciò spiega molto della stabilità politica odierna. Un sistema politico nato diverse generazioni orsono, con una peculiare forma di governo, uno spiccato federalismo e un'estesa democrazia referendaria, continua a giocare un ruolo fondamentale nel definire la traiettoria di questo piccolo paese al centro dell'Europa occidentale.

Stabilità non significa però immutabilità. Negli ultimi decenni anche le istituzioni elvetiche hanno dovuto fare i conti con le trasformazioni sociali, culturali e tecnologiche che coinvolgono l'insieme delle democrazie. Ai mutamenti in corso contribuisce molto il processo di integrazione europea: un'integrazione parziale, composita, che ha coinvolto società e politica e che è tutt'ora in corso. La Svizzera non ha aderito all'Ue ma ha sviluppato una stretta relazione con un insieme articolato di accordi che coinvolgono il mercato del lavoro, la fiscalità, i trasporti, gli spostamenti delle persone. A fronte di queste sfide, il sistema politico svizzero non è stato esente da adattamenti e riforme.

La miscela di aperture e chiusure ha favorito un processo di adattamento senza grandi strappi, grazie alla capacità di imporre un filtro potente alle forze politiche che ambiscono al governo del paese. Dal 1848, quasi mai i membri del governo federale sono stati costretti a lasciare il seggio contro la loro volontà. Ma il sistema offre ampie possibilità di dar voce alle nuove istanze, attribuendo facoltà decisionali alle articolazioni della società civile e ai partiti politici attraverso gli strumenti della democrazia semi-diretta. Così l'approvazione degli accordi di libera circolazione e di Schengen-Dublinko è passata da un insieme di referendum.

Sebbene puntuali e circoscritte, alcune componenti del sistema elvetico hanno subito riforme in risposta alle sfide dell'integrazione europea. Tali riforme hanno coinvolto il funzionamento del parlamento e il sistema federale, con l'istituzione di un quarto livello, accanto a Comuni, Cantoni e Confederazione, nella forma della Conferenza dei governi cantonali. Il sistema dei partiti ha rappresentato forse la componente più sensibile ai cambiamenti, riflettendo l'emergere di nuove fratture politico-ideologiche come quella legata alla tensione fra indipendenza nazionale e integrazione europea.

L'attuale sistema dei partiti svizzero affonda in larga parte nelle famiglie politiche dell'Ottocento: liberali, socialisti, cristiano-democratici, agrari. Tuttavia, negli ultimi trent'anni i rapporti di forza sono cambiati in modo significativo. Nonostante la pregnanza del sistema collegiale di governo, che limita la visibilità (anche all'estero) di singoli esponenti politici, la politica svizzera non è risparmiata dalla personalizzazione e dal rincaro delle campagne elettorali, nonché da un peso crescente dei media nella formazione dell'agenda politica e dell'opinione pubblica.