

PARTE II**I MODELLI****L'ORDINAMENTO LOCALE SVIZZERO
TRA PROFILI TRADIZIONALI DEL FEDERALISMO
E NUOVE ISTANZE DI DECENTRAMENTO**

Maurilio Gobbo

SOMMARIO: 1. La sovranità dei Cantoni e l'autonomia comunale nel disegno costituzionale della Confederazione elvetica. – 2. Il governo locale tra principi costituzionali e competenze cantonali. – 3. Problematiche del sistema svizzero nella dinamicità del processo federale.

1. La sovranità dei Cantoni e l'autonomia comunale nel disegno costituzionale della Confederazione elvetica

Affrontare, sia pure per sommi capi, il sistema di governo locale presente in Svizzera significa orientarsi in un ambito del tutto peculiare. Questo non solo per le particolarità di natura storica e politica che caratterizzano l'ordinamento elvetico nella sua interezza, ma anche perché le profonde differenze esistenti in ogni singola realtà locale finiscono, per forza di cose, con il rendere frammentaria qualsiasi disamina della situazione esistente²².

L'esigenza di muovere da un riferimento certo e conosciuto ci conduce così ad affrontare la tematica da una prospettiva che consideri come punto di partenza, oltre che il dettato costituzionale, la struttura federale nella sua globalità, considerato che la dottrina si orienta sem-

²² Sui fattori di carattere storico, sociale, politico che condizionano le radici di un ordinamento federale, v. – nella nostra letteratura – le lucide considerazioni di G. LOMBARDI, *Lo Stato federale. Profili di diritto comparato*, Torino, s.d. (ma 1986), p. 11 ss., nonché i lavori di G. LUCATELLO, voce *Federazione e Confederazione di Stati*, in *Nss. Dig. It.*, vol. VII, Torino, 1961, p. 207 ss.; ID., voce *Stato federale*, in *Nss. Dig. It.*, vol. XVIII, Torino, 1971, ora in *Scritti giuridici*, Padova, 1983, p. 183 ss.

pre più nel senso di intendere il federalismo come un processo suscettibile a essere affrontato non solo nell'ambito delle forme di Stato²³, ma anche sotto il profilo delle forme di governo²⁴, nella misura in cui investe l'allocazione della funzione di indirizzo politico, da un lato, e (anche se si tratta di una tematica ritenuta superata da taluno) il riparto di sovranità tra centro e periferia, dall'altro.

L'ordinamento elvetico conosce da sempre tre livelli di governo: la Confederazione, i Cantoni e i Comuni²⁵. Mentre la Costituzione federale, nella sua formulazione previgente, si limitava a conferire ai Comuni, ai sensi dell'art. 6, la mera facoltà di disciplinare la propria organizzazione interna sotto il profilo amministrativo, l'attuale art. 50, così come recentemente riformulato nel nuovo testo della Costituzione federale, ratificata con votazione popolare il 18 aprile 1999 ed entrata in vigore il 1 gennaio del 2000²⁶, riconosce esplicitamente l'autonomia dei Comuni, deferendo al contempo la loro disciplina alla competenza legislativa dei Cantoni.

23 Non è da ieri che la dottrina costituzionalistica sta riconsiderando la problematica del modello federale nella sua interezza. Come perspicuamente sottolineato da A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Torino, 2000, spec. p. 39 ss., oramai si considera, tanto lo Stato regionale che quello federale, come semplici *species*, ricomprese nel più ampio *genus* rappresentato dallo Stato unitario. Cfr., per tutti, L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, 3a ed., Padova, 1998, p. 53 s., laddove evidenzia come lo "Stato federale non rappresenta dunque una distinta forma di Stato, ma si risolve piuttosto in una formula atta a designare gli ordinamenti statali che attuano al loro interno il più alto grado di decentramento compatibile con la loro unità". Sul punto si veda sempre L. PALADIN, *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, in *Le Regioni*, 1996, p. 609 ss., nonché R. BIN, *Veri e falsi problemi del federalismo in Italia*, in AA.VV., *Il federalismo preso sul serio*, Bologna, 1996, p. 61 s.

24 Nello medesimo modello di Stato liberal-democratico, lo Stato federale e il regionale si distinguono così fra di loro soltanto per la diversa forma di governo, rappresentando semplicemente diverse articolazioni del decentramento in attuazione del principio pluralistico. In tale ottica, vedi l'analisi condotta da M. VOLPI, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in *Quad. cost.*, 1995, p. 367 ss., nonché in G. MORBIDELLI-L. PEGORARO-A. REPOSO-M. VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, 2a ed., Bologna, 1997, p. 389 ss.

25 Cfr. l'accurata ricostruzione di G. MALINVERNI, *Le autonomie territoriali in Svizzera*, in *Giur. cost.*, 1991, p. 2537 ss.

26 Tra gli svariati lavori scritti, anche in Italia, sul processo di riforma costituzionale recentemente intervenuto in Svizzera v. G. FLORIDIA, *Profili di tecnica redazionale dell'"aggiornamento" della Costituzione svizzera (ovvero: la forma è sostanza)*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, spec. p. 1279 ss.; M.P. VIVIANI SCHLEIN, *La nuova Costituzione svizzera: una soluzione originale*, *ivi*, p. 504 ss.; G. FRANCIOSI, *Revisione della Costituzione svizzera e forma di Stato*, *ibidem*, p. 840 ss.; S. GEROTTO, *Note sulla dottri-*

Garantendo l'autonomia dei comuni "nella misura prevista dal diritto cantonale", la Costituzione individua così l'ampio margine nel quale può dispiegarsi in materia la potestà normativa dei Cantoni; pertanto, possiamo definire gli ambiti dell'autonomia locale e del decentramento soltanto in relazione al livello di discrezionalità con cui i singoli Cantoni danno attuazione, prima in sede costituzionale e quindi in sede legislativa, all'ampio grado di autonomia concesso dalla Confederazione nel settore degli enti locali, potendo l'intervento del legislatore cantonale dispiegarsi compiutamente nella misura e nei settori che le norme federali omettano di disciplinare in modo puntuale e dettagliato²⁷.

La mancanza di quadro unitario per quanto concerne i Comuni, si evidenzia così nient'altro che una conseguenza naturale delle specificità in base alle quali ciascun Cantone disciplina la materia, soprattutto per quanto concerne i profili dell'organizzazione²⁸.

Ogni Cantone può infatti disciplinare liberamente in Costituzione la propria struttura e organizzazione, in modo del tutto autonomo, purché nel rispetto dei limiti previsti dalla Costituzione federale; quest'ultima, all'art. 51, si limita a stabilire che ogni Cantone deve dotarsi di una Costituzione democratica, approvata dal popolo e modificabile qualora la maggioranza di questo lo richieda.

Essendo pertanto il carattere democratico della Costituzione cantonale – oltre al limite generale costituito dal diritto federale – l'unico vincolo imprescindibile all'autonomia costituzionale di ogni Cantone, ne consegue un livello di autonomia organizzativa tale da consentire vir-

na svizzera in tema di revisione totale della Costituzione, ivi, 1999, p. 981 ss.; P. CIRIELLO, Le "modifiche" alla forma di governo nella nuova Costituzione svizzera, ivi, 1999, p. 1059 ss.; ma, soprattutto, v. i recenti lavori di A. REPOSO, Il federalismo svizzero: da modello a problema, in Studi Galeotti, II, Milano, 1998, p. 1265 ss.; ID., Profili federali della nuova Costituzione svizzera, in Le Regioni, 1999, p. 12 ss.; ID., Saggio introduttivo sulla nuova Costituzione svizzera, in Dir. Soc., 1999, p. 609 ss.

27 Non dimentichiamo, però, che gli artt. 49, c. 2 e 173, lett. e, della nuova Costituzione, conferiscono alla Confederazione il compito di vigilare sul rispetto del diritto federale da parte dei Cantoni e assumere i provvedimenti conseguenti. L'esercizio di questa competenza finisce con il legittimare le autorità amministrative federali a emanare circolari e istruzioni con efficacia vincolante per i funzionari dei Cantoni e, di conseguenza, degli enti subordinati. Cfr. B. KNAPP, *L'ordinamento federale svizzero* (1984), trad. it., Torino, 1994, p. 112 ss.

28 Un esempio particolarmente significativo dell'atipicità del sistema svizzero di governo locale è rappresentato dal Cantone di Appenzello Interno, nel cui ambito territoriale insiste un unico ordinamento comunale, al punto che i due livelli di governo finiscono, tramite organi e strumenti di collaborazione, per identificarsi e confondersi in buona parte delle loro mansioni.

tualmente a ciascun Cantone di dotarsi di una qualsiasi forma di governo, purché conforme a principi democratici. Tutte le Costituzioni cantonali prevedono peraltro una forma di governo direttoriale, al cui vertice si trova così un esecutivo collegiale, composto da un numero di membri variabile a seconda del numero dei dipartimenti istituiti.

Se la forma di governo è, sostanzialmente, la medesima in tutti i Cantoni, presentano caratteri profondamente dissimili le modalità di elezione e nomina degli organi di vertice nei diversi ordinamenti cantonali.

Cinque Cantoni, in applicazione dei principi di democrazia diretta, hanno conservato a tutt'oggi un istituto tipico della Svizzera medioevale, la *Landesgemeinde*, un'assemblea pubblica di cittadini, che si riunisce solitamente con cadenza annuale e, oltre che a eleggere i membri del direttorio cantonale, è competente ad adottare leggi, modificare in via straordinaria la Costituzione cantonale e ratificare gli emendamenti introdotti alla Costituzione federale. Nei Cantoni dove vige tale istituto, le competenze del parlamento cantonale risultano assai circoscritte, limitandosi per lo più, oltre che all'attività normativa di stretta *routine*, a una blanda attività di controllo e indirizzo nei confronti del direttorio. Di converso, la natura del rapporto immediato che si instaura in tali comunità, solitamente di dimensioni ridotte, e, soprattutto, le procedure attraverso le quali avviene l'investitura diretta dei rappresentanti, fanno sì che il direttorio sia sottoposto in corso di mandato a un costante controllo politico da parte del popolo, che si trova così a essere corpo elettorale e organo di governo al contempo.

Vi è invece una netta prevalenza della componente assembleare nei Cantoni di grandi dimensioni, dove il parlamento – che viene eletto secondo una sistema di tipo rappresentativo, solitamente su base proporzionale – designa l'esecutivo all'inizio della legislatura (durante la quale, naturalmente, non è richiesta la sussistenza di un rapporto fiduciario). In altri Cantoni, ancora, il direttorio viene eletto dal popolo contestualmente al legislativo.

Anche per quanto concerne la struttura amministrativa, rivestono una notevole influenza i fattori geografici ed economici che caratterizzano ciascun Cantone. Vediamo così una netta scissione tra i grandi Cantoni, come Zurigo, Berna, Ginevra, Basilea-Città, e i Cantoni agricoli o poco industrializzati, come Uri, Nidvaldo, Glarona, Zugo, Sciaffusa, Svitto, Obvaldo, i quali hanno un livello di organizzazione talmente esiguo, da dover richiedere la collaborazione da parte dei Cantoni più grandi; questi mettono apparati burocratici, strutture e servizi a disposizione dei

Cantoni più piccoli, che non hanno possibilità o interesse istituirli autonomamente. Tali forme di collaborazione sono, il più delle volte, frutto di accordi intercantionali – definiti anche concordati intercantionali – i quali devono essere portati previamente a conoscenza della Confederazione²⁹.

La ben nota asimmetria dell'ordinamento federale elvetico si evidenzia ulteriormente nei sedici Cantoni di maggiori dimensioni, dove esiste un organo amministrativo intermedio tra Cantone e Comune: il distretto. A capo del distretto si trova, di regola, un organo monocratico di derivazione napoleonica, talora di nomina cantonale, altre volte designato su base elettiva, denominato prefetto o *Regierungsstatthalter* o ancora *Bezirksamman*, al quale spetta il compito di coordinare le attività amministrative fra Cantone e Comuni. Ai sensi dell'art. 48 del nuovo testo costituzionale, i Cantoni possono inoltre creare ulteriori organizzazioni e istituzioni intercantionali.

2. Il governo locale tra principi costituzionali e competenze cantonali

La disciplina degli enti locali, come abbiamo accennato, è ricompresa fra le potestà legislative attribuite in via esclusiva dalla Confederazione ai Cantoni³⁰. Di conseguenza, se l'autonomia dei comuni risulta, in linea di principio, costituzionalmente riconosciuta, è anche vero che l'ambito di tale autonomia è stabilito dal diritto cantonale, a cui la Costituzione federale attribuisce una competenza esclusiva in materia³¹.

29 Quindi non necessitano più della previa approvazione da parte della Confederazione, la quale era invece richiesta ai sensi della disciplina costituzionale abrogata. Inoltre, l'art. 44, c. 1, del nuovo testo costituzionale sancisce il principio secondo cui la Confederazione e i Cantoni collaborano e si aiutano reciprocamente nell'adempimento dei loro compiti. Cfr. A. REPOSO, *Saggio introduttivo sulla nuova Costituzione svizzera*, cit., p. 622.

30 La suddivisione delle competenze tra Cantoni e Confederazione è stata oggetto, nel corso del tempo, di svariati interventi in sede di revisione costituzionale, finendo per estendere sempre più lo spazio delle competenze confederali. Cfr. A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico*, cit., p. 49 ss.. Mentre l'attuale Costituzione prevede un puntuale riparto di competenze, alla luce del testo previgente le potestà legislative cantonali venivano individuate soprattutto per esclusione. Al riguardo, si veda la lucida ricostruzione di B. KNAPP, *L'ordinamento federale svizzero*, cit., p. 67 ss. laddove classifica le competenze cantonali in "scomparse", "evanescenti", "parallele", "vere" e "delegate". Cfr., inoltre, G. MALINVERNI, *Il federalismo in Svizzera*, in *Le Regioni*, 1988, p. 121 ss.

31 Sempre l'art. 50 Cost., al secondo comma, attribuisce in capo alla Confederazione

Così, gli ambiti di autonomia conferita agli enti locali mutano considerevolmente da Cantone a Cantone, dal momento che solo entro i limiti del diritto cantonale ciascun Comune può definire i propri criteri di organizzazione e di amministrazione, nonché esercitare un certo grado di potestà regolamentare in determinati settori, sempre e comunque tassativamente individuati dalla disciplina cantonale.

Le competenze amministrative connesse alle materie che rivestono carattere locale vengono delegate ai Comuni dai Cantoni, i quali mantengono sempre la facoltà di vigilare sui modi con cui gli enti locali esercitano i loro poteri nell'esercizio delle funzioni connesse alla delega. È evidente che l'ambito di autonomia comunale si estende tanto più quanto le autorità cantonali, astenendosi dall'applicare la normativa in modo eccessivamente puntuale e particolareggiato, concedono ai comuni una certa discrezionalità nel dare esecuzione alla disciplina³².

Così, gli ambiti di garanzia riconosciuti ai 3.000 comuni svizzeri riguardano – nel concreto – soprattutto i profili dell'autonomia amministrativa, nei limiti e nella misura in cui viene concessa o consentita dai Cantoni. La dipendenza dalla supremazia cantonale si manifesta soprattutto in quei comuni che – pur essendo nominalmente investiti di autonome funzioni amministrative – non hanno dimensioni tali da potersi permettere neppure un apparato burocratico professionale³³.

Anche la struttura di governo comunale incontra notevoli differenze tra Cantone e Cantone. Per esempio, i Cantoni tedeschi di più antica tradizione conoscono un istituto che coniuga i tipici strumenti di democrazia diretta con le caratteristiche di un'assemblea dei notabili, denominato *Bürgerversammlung*; tale organo elegge a sua volta il consiglio esecutivo comunale e assume le deliberazioni di maggiore interesse per la comunità. D'altro canto, mentre l'elezione a suffragio diretto rappresenta la norma nei Cantoni di lingua francese, le Costituzioni dei Cantoni romandi prevedono ancora i parlamenti comunali, organi tradizionalmente rappresentativi delle categorie e delle corporazioni, competenti a eleggere in secondo grado gli amministratori comunali e a esercitare nei loro confronti una costante attività di programmazione, indirizzo e controllo.

una mera apposizione di intenti, stabilendo: "Nell'ambito del suo agire, la Confederazione tiene conto delle possibili conseguenze per i Comuni".

32 Vedi G. MALINVERNI, *Le autonomie territoriali in Svizzera*, cit., p. 2549 ss.

33 A titolo di esempio, si pensi che circa la metà dei 213 comuni del Cantone dei Grigioni non ha neppure un dipendente a tempo pieno.

Il vertice dell'ordinamento comunale è sempre un organo collegiale: il consiglio esecutivo comunale o *Gemeinderat*, dal quale dipendono tutte le altre istituzioni comunali. Il presidente del consiglio comunale, pur chiamandosi sindaco, *syndic, maire, bourgmestre*, e via dicendo, svolge funzioni ben differenti rispetto al sindaco italiano, essendo titolare di limitate competenze, inerenti soprattutto le funzioni di governo delegate dal Cantone, ed esercitando soprattutto mere funzioni di coordinamento nell'ambito della forma di governo, che, in linea di massima, è quasi sempre riconducibile al classico modello direttoriale svizzero.

Se è vero che la Confederazione non si ingerisce nella disciplina degli enti locali, vi è anche da dire che, nella misura in cui l'autonomia comunale è garantita dalla Costituzione federale, i comuni possono adire il Tribunale federale per eventuali violazioni di tale principio da parte degli organi cantonali³⁴. Pur essendo stabilita in Costituzione la legittimazione ad agire da parte dei Comuni nei confronti dei provvedimenti cantonali, peraltro mai disconosciuta neppure per il passato dal Tribunale federale, avanti il giudice federale è però contestabile unicamente una generica ingerenza nella sfera di autonomia costituzionalmente garantita o, a tutto concedere, un'applicazione delle norme cantonali eccessivamente restrittiva per i comuni. In altre parole, non è possibile eccepire una violazione della Costituzione federale da parte della legge cantonale, non essendo previsto in Svizzera – come è noto – alcuna forma di sindacato di legittimità costituzionale nei confronti delle leggi confederali³⁵.

34 Infatti l'art. 189, tra le competenze del Tribunale federale, prevede il giudizio su i "ricorsi per violazione dell'autonomia comunale e di altre garanzie cantonali in favore di enti di diritto pubblico". Per una concisa classificazione dei rimedi giurisdizionali – sostanzialmente rimasti immutati nella loro tipologia – spettanti ai Comuni avverso i provvedimenti assunti dai Cantoni o dalla Confederazione si veda la *Premessa* curata da G. GUIGLIA, in B. KNAPP, *L'ordinamento federale svizzero*, cit., p. 16 ss.

35 Sul principio di insindacabilità della legge, oltre agli ormai classici lavori di A. AUER, *La jurisdiction constitutionnelle en Suisse*, Bale-Frankfurt a.M., 1985 e di C. ROUILLER, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois par le Tribunal fédéral suisse*, in *Pouvoirs*, 1990, p. 147 ss., vedi, da ultimi, S. CECCANTI, *I diritti fondamentali nella nuova Costituzione svizzera: una tranquilla ratifica della giurisprudenza del Tribunale federale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, p. 1002 s., nonché M.P. VIVIANI SCHLEIN, *La nuova Costituzione svizzera: una soluzione originale*, cit., p. 506 ss.

3. *Problematiche del sistema svizzero nella dinamicità del processo federale*

Finora abbiamo riscontrato come le peculiarità tipiche delle forme di governo locale elvetiche non sono altro che una conseguenza naturale delle caratteristiche che connotano il tipo di federalismo *ivi* presente, fortemente condizionato da influenze di natura politica, storica e sociale.

Tali particolarità delineano un figurino certamente contraddistinto in chiave federalista, sulla cui precisa natura la stessa dottrina svizzera è però fortemente divisa, al punto che molti autori ragionano a tutt'oggi della natura pattizia del testo costituzionale, supportando così un ordinamento elvetico inteso come autentico modello confederale, non solo di nome, ma anche di fatto e di diritto.

Altri, per contro, ragionano in termini di regionalizzazione, sia pure a carattere fortemente decentralizzato, introdotta non solo a seguito delle recenti riforme costituzionali, ma sulla base di una prassi costituzionale costante nel tempo e, soprattutto, di un orientamento giurisprudenziale da parte del Tribunale federale che avrebbero finito progressivamente per depauperare i poteri cantonali, al punto da caratterizzare l'intera gamma dei rapporti tra centro e periferia in senso prevalentemente centralista.

È vero che, nella prassi, i Cantoni si sono visti depotenziare nel loro ruolo rispetto al rilievo istituzionale di cui sono storicamente investiti, fino a essere talora considerati alla stregua di mere divisioni territoriali³⁶. La notevole espansione della normativa di principio, posta in essere dal legislatore federale, sembra infatti aver compresso la quota di sovranità che la Costituzione riconosce da sempre ai Cantoni, annichilendola al punto tale di indurre taluno a qualificare l'ordinamento svizzero addirittura tra i modelli su base regionale³⁷.

36 Sui rapporti tra Cantoni e Confederazione cfr. B. KNAPP, *Problemi attuali del federalismo in Svizzera*, in *Quad. cost.*, 1996, pp. 156-158; M. HOTTELIER, *Suisse: réforme globale de la Constitution fédérale*, in *Rev. franc. dr. const.*, 1996, p. 189 ss. Nella dottrina italiana si veda, per tutti, A. REPOSO, *Cantoni e Confederazione: un dialogo continuo*, in AA.VV., *Esperienze federali contemporanee*, cit., p. 5 ss.; ID., *Il federalismo svizzero: da modello a problema*, in *Studi Galeotti*, cit., II, p. 1265 ss.; ID., *Profili federali della nuova Costituzione svizzera*, cit., p. 675 ss.; G. FRANCIOSI, *Revisione della Costituzione svizzera e forma di Stato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, p. 857 ss.

37 Oltre a V. GUELI, *La Costituzione federale svizzera*, ora in *Scritti vari*, I, Milano, 1976, p. 351, cfr. G. DE VERGOTTINI, voce *Stato federale*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano,

Ciò nonostante, tale concezione "regionalista" non sembra riconducibile all'attuale assetto elvetico, tanto più che la Costituzione da poco entrata in vigore evidenzia determinati profili, tradizionalmente tipici degli ordinamenti federali, quali l'autonomia costituzionale degli enti federati, l'attribuzione delle competenze residuali ai Cantoni, il riconoscimento di una quota di sovranità in capo agli enti federati, l'intervento necessario della componente cantonale nel procedimento di revisione costituzionale posto in essere dalla Confederazione.

A tutto concedere, sembrano ravvisarsi fattori che, analogamente a quanto accade per il sistema austriaco e quello tedesco, possono far virare l'ordinamento elvetico verso un federalismo di esecuzione. Infatti, non solo compete ai Cantoni l'applicazione del diritto federale in quei settori normativi che spettano alla Confederazione³⁸, ma, riguardo a determinate materie, la legge federale definisce sia i principi generali che la disciplina di dettaglio, per darne infine concreta attuazione, attraverso circolari poste in essere dall'autorità amministrativa del governo centrale.

Ma sono ravvisabili soprattutto elementi di ordine fattuale e normativo, che fanno palesemente propendere per una qualificazione del federalismo svizzero in senso di cooperazione³⁹.

Come altri ha limpidamente evidenziato, i lineamenti di un federalismo cooperativo sono univocamente configurati nell'intera Sezione 2, Capitolo 1, Titolo terzo, della nuova Costituzione, la cui rubrica si intitola significativamente "Collaborazione fra Confederazione e Cantoni"⁴⁰. Ancor di più; l'art. 44, al primo comma, stabilisce espressamente che "La Confederazione e i Cantoni collaborano e si aiutano reciprocamente nell'adempimento dei loro compiti", ribadendo, al secondo comma, concetti quali "rispetto e sostegno" reciproco, fino al punto di definire

1990, p. 859; ID., *Diritto costituzionale comparato*, 5^a ed., Padova, 1999, p. 404; ID., *Diritto costituzionale*, Padova, 1997, p. 104.

38 Cfr. artt. 122 e 123 della nuova Costituzione.

39 Vedi, da ultimo, J. SACK, *Recenti sviluppi del federalismo svizzero*, in *Le Regioni*, 1999, pp. 261. Sui profili connessi alla cooperazione tra regioni e ordinamento statale, cfr., tra tutti, S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni*, in *Giur. cost.*, 1971, p. 84 ss; ID., *Ripensando alla collaborazione tra Stato e regioni sulla scorta dei principi del diritto*, in *Studi Bachelet*, I, Milano, 1987, p. 61 ss.; ID., *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, 1999, *multis locis*.

40 Vedi le argomentazioni addotte da A. REPOSO, *Saggio introduttivo sulla nuova Costituzione svizzera*, cit., p. 622 ss.

il compito di fornirsi vicendevolmente "assistenza amministrativa e giudiziaria"⁴¹.

Pur essendo indubbiamente ravvisabili svariati profili inerenti tanto una forma di federalismo duale che attuativo, la vigente Costituzione svizzera sembra pertanto delineare un modello a carattere prevalentemente cooperativo, in base al quale gli enti federati esercitano le proprie competenze nel rispetto reciproco, sia delle attribuzioni di altri enti, che dello Stato centrale e viceversa.

In questa prospettiva assume tutt'altra valenza anche lo stesso principio di sussidiarietà, nel momento stesso in cui gli interventi del livello superiore di governo sono intesi soprattutto in chiave di ausilio e non di ingerenza, praticabili solo e nella misura in cui l'azione posta in essere dall'ente subordinato si riveli inerte, inefficace o potenzialmente dannosa per l'interesse nazionale⁴².

Ecco allora che i Cantoni rappresentano viepiù il vero punto di snodo dell'autonomia locale, non solo perché si collocano – anche in considerazione delle loro dimensioni ridotte – come autentico livello governativo di collegamento, intermedio tra Confederazione e Comuni, ma anche in quanto il tipo e la qualità delle competenze a essi conferite ci permettono di valutare il punto nel quale possiamo fotografare nel concreto un ordinamento come quello svizzero, in continua evoluzione lungo un percorso dinamico, secondo quel processo federalista magistralmente descritto per primo da Friedrich, costantemente in movimento pendolare tra accentramento e decentramento⁴³.

41 Inoltre, secondo l'art. 45, i Cantoni partecipano ai processi decisionali posti in essere dalla Confederazione, con particolare riguardo all'elaborazione del diritto, venendo tempestivamente e compiutamente resi edotti dei progetti che li riguardano e interpellati circa le questioni che potrebbero interferire con i loro interessi.

42 Essendo oltremodo copiosa la letteratura in tema di sussidiarietà, si rinvia alla bibliografia riportata in AA.VV., *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, a cura di A. RINELLA-L. COEN-R. SCARCIGLIA, Padova, 1999.

43 Tra i molti lavori in tema di *federalizing process* scritti da C. FRIEDRICH, vedi soprattutto *Constitutional Government and Democracy* (1950), trad. it., *Governo costituzionale e democrazia*, Vicenza, s.d. (ma 1981), *multis locis* e le lucide considerazioni adottate al riguardo da A. LA PERGOLA, *L'empirismo" nello studio dei sistemi federali: a proposito di una teoria di Carl Friedrich*, ora in *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie "garantite"*, Padova, 1987, p. 123 ss. Si veda anche, tra tutti, la ricostruzione in chiave comparata dei processi federalisti operata da G. BOGNETTI, *Lo Stato federale figlio della modernità: Stati Uniti d'America e Svizzera*, in AA.VV., *Il federalismo nella storia*, Milano, 1998, p. 81 s. e, prima ancora, nella voce *Federalismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VI, Torino, 1991, p. 273 ss;