

## **La Costituzione del 1848 e la nascita dello Stato federale svizzero** di Vera Nava

La forma di governo federativa svizzera, una delle più consolidate che la storia europea conosca, è stata e continua ad essere materia di confronto e di ispirazione per l'elaborazione di modelli istituzionali consimili. Viviamo infatti in un'Europa che tenta di trovare il proprio ruolo, all'interno di equilibri mondiali segnati dalle dinamiche della globalizzazione, attraverso un sistema federativo che si prefigga l'obiettivo di coniugare il desiderio di creare un'identità europea unitaria in nome di necessità, anche economiche, condivise, con la volontà di render ragione della pluralità di realtà etniche, culture e idiomi, che caratterizzano i suoi Stati membri.

Il fatto che l'obiettivo fosse stato efficacemente raggiunto, fin dall'ormai lontano 1848, dalla piccola confederazione di Stati elvetici sita nel cuore dell'Europa non è sfuggito ai promotori della federazione europea. Così, già nel 1951, il Consiglio d'Europa, sotto la presidenza del Conte Coudenhove-Kalergi, aveva presentato il "Progetto di una costituzione federale europea", ispirato proprio alla struttura organizzativa della costituzione svizzera. Vi figuravano difatti un parlamento bicamerale, la cui camera dei deputati avrebbe dovuto rappresentare i popoli della federazione in proporzione alla densità demografica dei territori, e un Consiglio federale come esecutivo<sup>1</sup>.

Ciò nondimeno va ricordato che, guardando al modello svizzero come assetto istituzionale in grado di garantire l'unità delle diversità che lo compongono, è stato spesso ribadito da altri autori il fatto che esso, pur essendo un esempio dal quale non si può prescindere parlando di sistema federale, non

---

<sup>1</sup> Cfr. il "Progetto di una costituzione federale europea" in Mayer-Tasch/Contiades, *Die Verfassungen Europas: mit einem Essay, verfassungsrechtlichen Abrissen und einem vergleichenden Sachregister*, Stuttgart 1966, p. 631 e segg., che è stato citato come ottimale dalla sentenza della Corte tedesca di Karlsruhe del 30 giugno 2009, in merito al trattato di Lisbona.

è “realisticamente applicabile in altri Paesi che non abbiano avuto una *storia* analoga”. Questo è, per esempio, il pensiero di Franco Masoni, presidente dell’Associazione Carlo Cattaneo di Lugano, espresso in occasione di un’intervista rilasciata alla rivista on-line “Progetto Italia Federale<sup>2</sup>”. Le medesime considerazioni sono riscontrabili anche nelle pagine dedicate da A. Barbera e C. Fusaro alla forma di governo direttoriale elvetica in *Il governo delle democrazie*<sup>3</sup>. Più precisamente, gli autori del testo citato affermano che “non deve sorprendere la virtuale impossibilità [...] di riprodurre in altri contesti un modello così peculiare.<sup>4</sup>”

La specificità del sistema federale elvetico – la quale viene individuata da Barbera e Fusaro nell’istituzionalizzazione di un modello consociativo in grado di rappresentare e connettere a livello nazionale le differenti realtà cantonali – affonda le sue radici nella storia di quel Paese e nella capacità del suo popolo, più volte dimostrata attraverso i secoli, “di dividersi senza drammi sui problemi concreti<sup>5</sup>”, di cooperare rendendo possibile la convivenza fra lingue, religioni e culture differenti.

Per certo, e al di là della diversità delle opinioni, come suggeriscono le riflessioni dello storico del diritto Luigi Lacché, il federalismo svizzero resta comunque fenomeno intimamente *storico*, ovvero il processo peculiare attraverso il quale si sono potuti consentire “la tensione creatrice tra l’uno e il diverso, l’unità e il pluralismo”. La qual cosa, a ben vedere, costituisce “il paradigma della storia costituzionale europea”<sup>6</sup>. Pertanto risulterà sempre meritevole di interesse, qualunque deduzioni se ne vogliano trarre, ricostruire in quale periodo e in che contesto politico si sia affermato il sistema istituzionale che tutt’ora regge l’impalcatura del federalismo elvetico.

La genesi del sistema di governo svizzero è da ricercare nelle vicende storico-politiche del 1848, che ebbero come risultato l’entrata in vigore della prima Costituzione federale che gli elvetici si poterono dare autonomamente e la storica transizione da Confederazione di Stati a Stato federale. Inoltre, avremo modo di vederlo, la capacità degli svizzeri di ricomporre i dissidi in nome di un peculiare senso civico, è ben rappresentata dai tumultuosi avvenimenti di quel periodo.

Attraverso l’esame della storiografia esistente sull’argomento, si cercherà pertanto di indagare la vicenda storica che portò alla nascita dello Stato federale svizzero, tentando di cogliere in particolare le dinamiche culturali, politiche e sociali che possono rendere ragione delle peculiarità dell’ordinamento elvetico.

---

<sup>2</sup> <http://www.progettoitaliafederale.it/approfondimento10.html>.

<sup>3</sup> A. Barbera, C. Fusaro, *Il governo delle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 101-105.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> *Ivi*, p. XII.

Si avrà modo altresì di capire e illustrare, attraverso l'analisi delle relative disposizioni della quarantottesca Costituzione, in cosa consistette, alle sue origini, il sistema istituzionale che continua ad essere preso a esempio per modelli federativi consimili.

### **1. Le premesse storico-politiche della Costituzione del 1848: dal 1798 alla convocazione della Commissione costituente**

L'origine dello Stato federale svizzero affonda le proprie radici in quei tumultuosi avvenimenti che segnarono la storia elvetica a partire dalla grande rivoluzione istituzionale operata dagli "invasori" francesi nel 1798. La vicenda elvetica proseguì poi fino all'emanazione del testo costituzionale del 1848, che sancì la transizione definitiva da Confederazione di Stati a Stato federale, attraverso gli svariati rivolgimenti che di seguito ci proponiamo di ricostruire sinteticamente, tentando di porre in risalto gli snodi più decisivi.

Al principio di questo percorso, ovvero alla fine del Settecento, la Svizzera si presentava come un mosaico di 13 Stati indipendenti e sovrani<sup>7</sup>, i cui rapporti non erano definiti da una costituzione scritta, bensì regolati da particolari e diversi trattati di alleanza, sia pure nel contesto di un comune senso di appartenenza alla Confederazione, di un "elvetismo" le cui radici iniziavano a rafforzarsi proprio a partire da quel secolo<sup>8</sup>. In breve, unico organo di governo comune era la Dieta, ovvero un'assemblea di plenipotenziari entro cui venivano discussi gli affari collettivi, spesso in modo talmente inconcludente da procurare ai confederati l'appellativo di "lega degli elementi discordi"<sup>9</sup>. Quanto ai Cantoni, nel corso del tempo avevano conquistato taluni territori definiti i loro "baliaggi comuni" – i cui abitanti non erano considerati confederati ma sudditi dei signori svizzeri – e godevano dell'alleanza di altri con cui avevano stretto trattati a scopo difensivo. I baliaggi comuni erano costituiti da gran parte dell'Argovia, dalla Turgovia, da quasi tutto l'attuale Canton San Gallo, e dal Ticino (salvo la Leventina).

Le entità territoriali legate alla Confederazione da particolari e diversi trattati di alleanza corrispondono invece agli attuali Cantoni Vallese, Grigioni, parte di San Gallo, Ginevra, Neuchâtel, Giura e alle città di Bienne, Mulhouse e Strasburgo.

---

<sup>7</sup> Ossia Uri, Svitto, Untervaldo, Lucerna, Zurigo, Berna, Zugo, Glarona, Friburgo, Soletta, Basilea, Sciaffusa e Appenzello.

<sup>8</sup> F. Chabod, *L'idea di nazione*, Roma-Bari, Laterza, 1974, pp. 26-37.

<sup>9</sup> AA.VV., *Costituzione svizzera in edizione integrale: commenti alla Costituzione e cenni di storia svizzera nell'ambito dell'Europa contemporanea*, Lugano, J. Juillard Editrice l'elicottero, 1975.

### 1.1. Una e indivisibile: la Repubblica elvetica

La sua prima costituzione la Svizzera dovette riceverla dai francesi, e come si disse, “sulla punta delle baionette”<sup>10</sup>. Quella francese si rivelò un’invasione sì, ma almeno inconsapevolmente preparata, se non proprio desiderata, da molti confederati. Dal fascino delle idee di libertà ed uguaglianza promosse dalla grande Rivoluzione francese infatti non restarono immuni nemmeno gli elvetici: sì brindò alla libertà dapprima nella Svizzera romanda, geograficamente portata ad essere più sensibile all’influenza francese; dopodiché dal Vodese al Vallese le celebrazioni inneggianti alla “rivoluzione elvetica” si propagarono in tutto il territorio confederato, giungendo fino alla proclamazione di tante piccole Repubbliche autonome, come la “Repubblica Lemantica”, che consacrò la liberazione del Vodese dal giogo di Berna.

Quello incline ad accogliere il vento rivoluzionario era un popolo stanco dell’arbitrio tiranneggiante dei governi aristocratici che si erano saldamente collocati al potere in molti Cantoni, ma i più sofferenti erano i sudditi dei territori dei baliaggi, costretti nelle mani dei balivi. La situazione era ben nota a Parigi, dove si era costituito quel Club Elvetico che in nome della liberazione della Svizzera giunse, il 21 dicembre 1797, a richiedere l’intervento francese. Parte di quella cerchia furono personalità come Peter Ochs, uomo politico basileese e personalità di punta tra le file del patriottismo radical-democratico. Ochs, convocato a Parigi da Napoleone, di fronte alle rivendicazioni del Direttorio francese di riorganizzare l’intera compagine svizzera, ritenne suo compito avviare una rivoluzione pacifica in territorio confederato. Egli infatti, non intuendo le reali intenzioni dei francesi, non sollecitò un’invasione, ma solo la mobilitazione delle truppe sul confine<sup>11</sup>. Ciò a differenza di quanto fece il suo connazionale Frédéric-César Laharpe, avvocato, che tentò invano di far insorgere il Vodese, procurandosi l’ostracismo dal governo di Berna. Costretto a rifugiarsi a Parigi dal 1796, egli vide nell’intervento francese l’unico modo per liberare il territorio di Vaud dal giogo di Berna.

È di uomini come questi che si servì una Francia desiderosa di circondarsi di repubbliche ad essa devote e affini: come afferma lo storico E. R. Papa, “Erano patrioti, e tuttavia non si avvidero, o se ne avvidero troppo tardi, che non erano loro a servirsi della Francia, ma che era la Francia a servirsi di loro”<sup>12</sup>. Il 28 febbraio 1798 la Repubblica francese giunse così a dichiarare guerra ai tredici Cantoni: di fronte ad una Dieta incapace di agire, solo Berna si apprestò a combattere strenuamente, con una milizia improvvisata, l’esercito straniero

---

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> P.F. Kopp, “Peter Ochs” in AA.VV., *Dizionario storico della Svizzera*, edizione online.

<sup>12</sup> E.R. Papa, *Storia della Svizzera. Dall’antichità ad oggi. Il mito del federalismo*, Milano, Bompiani, 1993.

capitanato dal generale Brune, il quale si era precedentemente premurato di precisare che non in qualità di conquistatore, ma come amico, giungeva a capo delle sue truppe.

La Svizzera quindi, almeno stando a Brune, non aveva nulla da temere per la propria indipendenza politica: occupazione militare e saccheggi convinsero in breve tempo del contrario, finendo per scontentare anche molti di quei patrioti che l'intervento francese lo avevano desiderato. La capitolazione dell'antica repubblica aristocratica di Berna, il 5 marzo 1798, segnò la fine dell'antica Confederazione e la proclamazione di quella Repubblica elvetica, *una ed indivisibile*, creata ad immagine e somiglianza della "sorella" Repubblica francese. Stato satellite, in realtà, ove le antiche sovranità e autonomie cantonali dovettero lasciare il posto a circoscrizioni amministrative, parti di un unico Stato unitario, sottoposte all'autorità dei prefetti<sup>13</sup>. Ciò comportò altresì l'emancipazione delle popolazioni degli antichi baliaggi, che ora si andavano ad affiancare agli altri Cantoni, per un totale, inizialmente, di 21.

È ciò che troviamo sancito all'interno della nuova Costituzione elvetica, la prima legge fondamentale scritta che ebbe la Svizzera, altrimenti chiamata "Libretto di Ochs" dal nome dell'autore che ne predispose il progetto sulla falsariga della costituzione direttoriale francese del 1795. Peraltro, l'originario progetto di Ochs, commissionatogli dal Direttorio francese, fu da quest'ultimo fortemente rimaneggiato, al punto da guadagnare al basileese l'accusa di arrendevolezza verso lo straniero e la sua destituzione persino dal Direttorio elvetico. Va sottolineato infatti che, malgrado le attese di molti, la carta costituzionale, insieme al nuovo assetto imposto dalla Francia, venne fin da subito avversata in modo deciso da componenti determinanti della società svizzera, in particolare dai piccoli Cantoni "primitivi", difensori impavidi della propria autonomia. Pertanto il nome di Ochs, poiché irrimediabilmente legato alla pur innovativa prima Costituzione svizzera, sarebbe caduto in un disonore irrecoverabile, nonostante gli sforzi da lui compiuti per mettersi diligentemente al servizio del nuovo Stato<sup>14</sup>.

La novella Costituzione sostituiva l'antica Dieta con l'istituzione di un potere legislativo bicamerale, rappresentato dal Senato – composto da quattro deputati per Cantone e dagli "ex-direttori" elvetici – e dal Gran Consiglio,

---

<sup>13</sup> "La Repubblica elvetica è una e indivisibile. Non vi sono più confini tra Cantoni e paesi sudditi, né tra Cantoni e Cantoni. L'unità di patria e d'interessi succede al debole vincolo che teneva insieme e guidava a caso parti eterogenee, ineguali, sproporzionate e sottoposte a piccole località e domestici pregiudizi. Si era deboli di tutta la debolezza individuale; si sarà forti della forza di tutti." Articolo Primo, Costituzione della Repubblica elvetica; AA.VV., *Costituzione svizzera...*, cit., p. 11.

<sup>14</sup> P.F. Kopp, "Peter Ochs" ..., cit.

incarnante l'elemento democratico della nazione, animato da un numero di "gran consiglieri" proporzionale agli abitanti dei singoli Cantoni. Il potere esecutivo invece, esercitato dal Direttorio, era composto da cinque membri eletti dal parlamento e dotato di amplissimi poteri, tra cui la gestione della politica estera, l'esecuzione delle leggi e la nomina dei membri del Tribunale supremo – potere giudiziario – e degli altri ministri e funzionari. Inoltre, figlia delle vicende rivoluzionarie francesi, la Costituzione non poteva che prevedere l'abolizione dei privilegi della nobiltà, delle città e delle corporazioni e introdurre quei diritti individuali – come la libertà di coscienza e di credo<sup>15</sup>, o la libertà di stampa – che tuttavia vi appaiono incompleti se confrontati con la Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789<sup>16</sup>.

La sorte di questa Costituzione è nota, come la breve e poco gloriosa vicenda della unitaria Repubblica elvetica: subito odiata dagli antichi governanti, giunse a scontentare anche il popolo, finendo per divenire nella memoria storica sinonimo di accentramento tirannico, di dominazione straniera. Il mutamento di regime troppo brusco e lo spirito di autonomia cantonale fortemente radicato fecero sì che alla fine di questo periodo si configurassero due schieramenti opposti: i "federalisti", univocamente controrivoluzionari, cui si contrapponevano gli "unitari". Termini, questi, in uso all'epoca e poi confluiti nel lessico storiografico elvetico per indicare due opposte tendenze politiche che – come si avrà modo di vedere ulteriormente – con qualche variazione continuarono a caratterizzare la vicenda storica svizzera.

A ciò si sommò il disagio di vedere il suolo patrio divenire un campo di battaglia durante la guerra francese contro la coalizione europea, per non dire dei disordini causati dagli elementi controrivoluzionari, fra cui il primo colpo di Stato, dell'anno 1800, cui sarebbe seguito il ritiro delle truppe francesi nel 1802: tutti elementi che contribuirono a far cadere il Paese in uno stato di caos che, rasentando la guerra civile, vide susseguirsi altri colpi di Stato e altrettante nuove costituzioni.

### *1.2 L'Atto di mediazione napoleonico del 1803*

Poiché dire Francia voleva dire Napoleone, già dal 30 settembre del 1802 egli decise di intervenire direttamente. Il Primo console futuro imperatore non poteva tollerare che gli svizzeri, guardiani di passi alpini di strategica importanza, si dilaniassero a vicenda divenendo facile preda degli avversari. Di

---

<sup>15</sup> La configurazione di questa disposizione impronta l'intera Costituzione al principio di laicità dello Stato, che vide il clero escluso dal diritto elettorale e dalla possibilità di rivestire cariche politiche, e le chiese – definite "sette" – trattate alla stregua di associazioni private.

<sup>16</sup> A. Kölz, *Le origini della costituzione svizzera*, Locarno, Armando Dadò Editore, 1999, pp. 68-98.

conseguenza inviò un proclama che, tacciando di cattivi scolari gli abitanti elvetici che offrivano “da due anni uno spettacolo pietoso”, annunciava un intervento per così dire provvidenziale di mediazione che avrebbe salvato la Svizzera.

A conferma di ciò, il 19 febbraio 1803, Napoleone poneva fine alla Repubblica elvetica emanando il celebre Atto di mediazione, con il quale si instaurava un sistema di governo destinato a protrarsi per un intero decennio. Il provvedimento a carattere costituzionale, predisposto con la collaborazione dei consiglieri e notabili elvetici di fedeltà napoleonica, venne presentato ai Cantoni attraverso una lettera che, rivelando la profonda conoscenza della natura e della storia del territorio elvetico, annunciava il ritorno al principio federativo:

La Svizzera non rassomiglia a verun altro Stato, sia per la sua situazione geografica, sia per i diversi linguaggi, per le diverse religioni e per quella straordinaria diversità di costumi che esiste nelle diverse sue parti. La natura ha fatto del vostro Stato uno Stato federativo; non è da uomo saggio il volerla correggere.<sup>17</sup>

Allo scopo di adattarsi all'imperativo della natura, che voleva la Svizzera una Confederazione di Stati, il “grande Mediatore<sup>18</sup>” restituì allora ai Cantoni – riconosciuti nuovamente liberi e indipendenti, ma non sovrani – buona parte delle competenze che avevano detenuto sotto l'*ancien régime*. A ciascuno dei Cantoni – per un totale di 19, comprendenti quindi gli antichi baliaggi, a cui venne riconfermata quell'emancipazione giuridica già affermata durante la Repubblica elvetica – venne consacrato un capitolo dell'Atto di mediazione, nel quale si trovava esposta la rispettiva costituzione cantonale.

Al tempo stesso, a riprova del carattere confederativo che si volle rinnovare alla Svizzera, solo alla fine del testo costituzionale – dunque al ventesimo capitolo – venne collocato quell'Atto federale che doveva sia ripristinare l'antica Dieta, quanto istituire la nuovissima carica di “Landamano”. Per quel che concerne la Dieta, istituzione elvetica di origine medievale, essa veniva investita di competenze legislative, esecutive e giudiziarie ora definite in modo preciso. Punto per punto, la Dieta: ordina il contingente di truppe previsto per ogni Cantone e nomina il generale; risolve le contestazioni fra i Cantoni qualora queste non possono esser regolate da arbitri designati dal Landamano; inoltre essa non si riunirà più sotto la presidenza del solo Canton Zurigo, ma le sue sessioni si terranno alternativamente nei

---

<sup>17</sup> 10 dicembre 1802; W.E. Rappard, *La Costituzione federale della Svizzera*, Locarno, Carminati, 1948, p. 22.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

capoluoghi dei sei nuovi “Cantoni direttori” (*Vorort*)<sup>19</sup>. Quanto ai Cantoni più popolosi, vi saranno rappresentati con due voti anziché con l’uno di cui dispongono gli altri, secondo quell’embrionale principio di rappresentanza popolare che verrà ripreso, e ulteriormente sviluppato, nella composizione dell’Assemblea federale istituita nel 1848<sup>20</sup>.

Nella figura del Landamano invece – carica ricoperta a rotazione dal borgomastro di un Cantone direttore – è lecito vedere un riflesso del gusto per il potere personale di Napoleone. Ad un tempo Capo di governo e Capo di Stato, il Landamano presiede la Dieta e funge, nei limiti del possibile, da valvola di sicurezza nei confronti delle eventuali eccessive pretese del padrone di Francia, a cui doveva comunque rendere conto e a cui, in definitiva, continuava a spettare la direzione della politica estera dello Stato confederato<sup>21</sup>. Preciso intento del “grande Mediatore” era quindi – almeno stando all’opinione del ministro plenipotenziario elvetico a Parigi, Philipp Albert Stapfer – quello di “annullare politicamente la Svizzera, e di procurare agli svizzeri la maggior felicità domestica possibile<sup>22</sup>” attraverso il congiunto ritorno alle tradizioni del passato ed il mantenimento di quelle innovazioni – come il principio di uguaglianza giuridica dei cittadini e dei territori<sup>23</sup> – già proclamate dalla Costituzione del 1798, con l’obiettivo di assicurare la perpetuità del germoglio rivoluzionario. In quest’ottica si deve anche vedere l’impegno profuso per la difficile realizzazione dell’unità monetaria, della libertà di domicilio e di commercio che, già avviate dalla legislazione della Repubblica elvetica, non riusciranno a sopravvivere al tempestoso vento reazionario che inizierà a manifestarsi in Svizzera ancor prima della caduta di Napoleone e investirà definitivamente il territorio confederato all’attuazione del Patto federale del 1815.

### *1.3 Il Patto federale del 1815: la Restaurazione*

La battaglia di Lipsia (16-19 ottobre 1813) vide cadere il “grande Mediatore” e fece orbitare il destino della Confederazione dalle influenze francesi a quelle delle potenze del centro e dell’est d’Europa: la coalizione vittoriosa si preoccupò da subito delle sorti svizzere, allo scopo di assicurarsi che la sua neutralità non ostacolasse l’inseguimento delle truppe francesi e al fine di

---

<sup>19</sup> I quali sono, secondo l’art. XIII dell’Atto di mediazione, Friburgo, Berna, Soletta, Basilea, Zurigo e Lucerna.

<sup>20</sup> *Infra*, p. 44; art. 23.

<sup>21</sup> G.A. Chevallaz, *Le Gouvernement des Suisses ou l’histoire en contrepoint*, Lausanne, Éditions de L’Aire, 1989.

<sup>22</sup> Parole scritte dal ministro Stapfer il 18 gennaio 1803.

<sup>23</sup> Costituzionalizzato nell’art. 3 dell’Atto di mediazione attraverso le parole “In Svizzera non esistono più né regioni soggette, né privilegi di luogo, di nascita, di persone o di famiglie”.

riportare anche il territorio confederato nell'alveo dell'*ancien régime*. A questo proposito non dovettero sforzarsi troppo: la Svizzera proclamò la sua neutralità e infranse la condizione di Stato alleato alla Francia. Non solo, il 28 dicembre 1813, a Zurigo, un'assemblea promossa da dieci tra i più antichi Cantoni decretò revocato l'Atto di mediazione dando il via a spinte reazionarie che in molti Cantoni si tradussero in colpi di Stato, ritorno al potere degli antichi patriziati e rivendicazioni di dominio territoriale sugli ex baliaggi. Il Paese nuovamente rasentò la guerra civile e nuovamente lo straniero intervenne: consigliato dal vecchio amico vodese Laharpe, lo zar di Russia Alessandro I convinse gli altri monarchi alleati della bontà del proposito di indurre gli antichi Cantoni a rinunciare alle rivendicazioni territoriali. Pertanto le potenze unite intimarono ai confederati, sotto minaccia di intervento armato, di darsi un nuovo ordinamento.

I 19 Cantoni detti "della Mediazione" iniziarono così i lavori che si protrassero fino al 31 agosto 1815: era l'inizio di quella che venne chiamata la "lunga Dieta." Intensi mesi di trattative in cui venne rinnovata la proposta dei conservatori di ricostituire l'antica Confederazione dei tredici Cantoni e persino, su proposta del Canton Svitto, quella di ritornare all'originario "Patto dei tre Cantoni" del 1291, ma che condussero, infine, a quel Patto federale che, consegnato nelle mani dei protagonisti del Congresso di Vienna, diede loro l'ultima parola sui confini territoriali della Svizzera. Il nuovo assetto vedeva tre nuovi Cantoni, Vallese, Ginevra e Neuchâtel – quest'ultimo rimaneva paradossalmente al contempo un principato prussiano – aggiungersi ai precedenti 19, per un totale di 22. Furono queste le condizioni imposte dalle potenze del Congresso quale contropartita alla garanzia di neutralità della Svizzera, internazionalmente riconosciuta il 20 novembre 1815<sup>24</sup>.

La fuga di Napoleone dall'isola d'Elba nella primavera del 1815 e il suo governo dei "cento giorni" generarono anche in Svizzera quell'inquietudine che spinse le redivive classi dirigenti aristocratiche ancor più verso le potenze restauratrici di Austria, Prussia e Russia. Il Patto, che entrò ufficialmente in vigore il 7 agosto 1815, fece la sua comparsa in scena sotto il più marcato degli spiriti della Restaurazione. Un Patto, dicevamo, vale a dire un contratto fra Stati tornati sovrani, il quale, in soli 15 articoli, oltre a cancellare la figura del Landamano, registrava un rilassamento dei vincoli associativi fra i Cantoni e un sensibile indebolimento dell'autorità centrale.

---

<sup>24</sup> C. Hilty, *Le costituzioni federali della Svizzera. Opera pubblicata in occasione del sesto centenario della prima alleanza perpetua del primo agosto 1291, per incarico del Consiglio federale svizzero*, Berna, Tipografia S. Collin, 1891, p. 342.

La Dieta, dalle competenze ancor più limitate e convocata sempre all'interno dei Cantoni direttori, ora però ridotti a tre<sup>25</sup>, ritorna ad essere un'assemblea di plenipotenziari, nella quale tutti i Cantoni vi sono rappresentati in modo eguale. La ripristinata sovranità dei Cantoni si esplica anche nella rinnovata possibilità data loro di concludere capitolazioni militari e accordi economici con i governi stranieri, mentre il perentorio divieto di stipulare alleanze fra Cantoni espresso nell'Atto di mediazione viene sostituito dal blando invito a non "formare tra essi legami pregiudizievole al Patto federale"<sup>26</sup>.

Non solo vengono meno la libertà di domicilio e la legislazione volta all'unificazione monetaria, ma la stessa politica commerciale unitaria – agevolata dall'Atto di mediazione nella misura in cui aveva garantito su tutto il territorio nazionale la libera circolazione e proscritto i dazi e le dogane interne, pur senza proibire ai Cantoni la percezione di pedaggi utili alla manutenzione delle vie di comunicazione – viene abbandonata. Anche i principi di eguaglianza giuridica, affermati con decisione durante la Repubblica elvetica prima, e nell'Atto di mediazione poi, vengono meno: le potenze alleate avevano strappato ai Cantoni il consenso all'abolizione dei privilegi civici e territoriali, da cui il vago articolo 7 del Patto federale<sup>27</sup>, ma la legislazione cantonale relativa al diritto di voto seppe eludere anche su questo punto quanto restava di una delle più importanti conquiste del diritto rivoluzionario francese, riportando al potere il patriato reazionario<sup>28</sup>. D'altronde, il primo articolo della nuova carta costituzionale rende chiaro che lo scopo della rinnovata Confederazione era quello di garantire la libertà dei Cantoni, non dei cittadini<sup>29</sup>.

Il Patto del 1815 non arretrò invece per quel che concerne la riforma dell'esercito e le disposizioni relative alla difesa nazionale: nella misura in cui la caduta dell'*ancien régime* veniva ascritta alla debolezza delle istituzioni militari, la nuova Costituzione oltrepassò l'Atto di mediazione nel precisare il carattere obbligatorio dei contingenti cantonali, facilitato peraltro dall'istituzione di una

---

<sup>25</sup> Ossia Zurigo, Berna, Lucerna.

<sup>26</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., p. 89.

<sup>27</sup> "La Confederazione consacra il principio per il quale, dopo il riconoscimento dei ventidue Cantoni, non esistono più in Svizzera dei Paesi sudditi, così pure il godimento dei diritti politici non può, in nessun Cantone, essere privilegio esclusivo di una classe di cittadini".

<sup>28</sup> Cfr. A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., pp. 135-147.

<sup>29</sup> "I XXII Cantoni Sovrani della Svizzera [...] si riuniscono con il presente Patto federale per il mantenimento della loro libertà e della loro indipendenza contro ogni attacco per parte dell'estero, egualmente che per la conservazione dell'ordine e della tranquillità all'interno. Essi si garantiscono reciprocamente le loro costituzioni, tali quali saranno state adottate dall'Autorità Suprema di ciascun Cantone, in conformità dei principi del Patto federale. Essi si garantiscono pure reciprocamente il loro territorio".

cassa militare federale. L'altra innovazione di cui si fece portatore il Patto del 1815 è di ordine religioso e di estrema importanza per comprendere gli avvenimenti che si verificarono in seguito: l'articolo 12 infatti poneva ora la tutela dei conventi sotto l'autorità centrale, sottraendola pertanto alle prerogative cantonali. Promotori di questa disposizione furono i piccoli Cantoni cattolici, altrimenti notoriamente ostili a qualsiasi accentramento, anche relativo alle istituzioni militari.

Ciò avveniva in un'Europa che vedeva il costituirsi, il 26 settembre 1815, di quella Santa alleanza fra i tre monarchi di Russia, Prussia e Austria che fece del cristianesimo il proprio bastione a sostegno dei governi monarchici, cui il 27 gennaio 1817 aderì anche l'elvetica confederazione di Stati pur sempre repubblicani.

#### *1.4 La Rigenerazione: 1830-1848*

L'eco delle giornate parigine del luglio 1830, che videro il crollo dell'assolutismo di Carlo X, giunse anche in Svizzera a portare quella scossa che, attraverso grandi adunate popolari e l'insurrezione delle forze liberali, portò ad un profondo rinnovamento in senso democratico e liberale di molti ordinamenti cantonali. È la fase della "Rigenerazione", termine della periodizzazione storica con cui gli studiosi della Svizzera indicano il periodo che va dalle revisioni delle costituzioni cantonali, che segnarono la fine della Restaurazione, alla formazione del nuovo Stato federale nel 1848. Il termine, utilizzato per la prima volta da Ignaz Paul Vital Troxler, evoca altresì la forza con cui il popolo cercò di creare un ordinamento statale fondato su principi di libertà e di eguaglianza sociale, di cui già si presumeva l'esistenza in un lontano passato<sup>30</sup>.

Una "rigenerazione", appunto, di cui i fatti rivoluzionari di Francia costituirono, in realtà, solo la scintilla necessaria ad accendere una miccia preparata da tempo in territorio elvetico. Ne sono prova quegli avvenimenti che il 4 luglio, quindi prima delle incandescenti giornate francesi, portarono all'approvazione di una nuova costituzione di stampo liberale nell'italiano Canton Ticino.

Anche nel resto della Svizzera, verso la fine degli anni Venti, la legittimità della classe tradizionale detenente il potere politico stava venendo meno: le rimembranze degli ideali e avvenimenti politici che avevano caratterizzato la Rivoluzione francese e la Repubblica elvetica fecero capolino nelle coscienze di coloro che quei fatti li avevano vissuti – Peter Ochs e Frédéric César Laharpe tra gli altri – ai quali si unirono gli intrepidi teorici liberali più giovani, espressione intellettuale dei piccoli gruppi liberali cittadini. Si trattò di un movimento

---

<sup>30</sup> C. Koller, "Rigenerazione" in AA.VV., *Dizionario storico...*, cit.

inizialmente sotterraneo, che si mosse tra le file del nascente associazionismo elvetico, manifestazione più importante del quale furono la Società elvetica e l'associazione studentesca di Zofingia<sup>31</sup>. Attinse al patrimonio ideale francese rivoluzionario, portato a rivivere nei contemporanei fatti parigini, anche l'altra forza promotrice della Rigenerazione, se non forse la sua vera protagonista: la borghesia.

Nei primi trent'anni dell'Ottocento infatti, seconda solo all'Inghilterra, la Svizzera aveva avviato la sua rivoluzione industriale, procurando nuovi mezzi finanziari e prestigio a commercianti, artigiani, grandi allevatori e agricoltori, i quali si andarono ad affiancare nel desiderio di autodeterminazione politica a coloro che praticavano le ormai moltiplicate professioni redditizie, come i medici, gli imprenditori, gli avvocati e i docenti. Le forze borghesi consolidate verso la fine della Restaurazione accostavano rivendicazioni economiche – innanzitutto la soppressione dei dazi e l'attuazione della libertà di commercio ed industria – a istanze di carattere civilistico e politico, come la libertà di stampa e di credo, l'eguaglianza giuridica di tutti i cittadini ed un'equa rappresentanza in parlamento. Questi nuovi protagonisti dell'Ottocento elvetico seppero mobilitare, per giungere ai propri fini, anche la popolazione rurale contadina e quella maggiormente industrializzata che viveva nelle campagne vicine alle città, sensibili entrambe a rivendicazioni che potessero venire immediatamente finalizzate al perseguimento di pratici obiettivi economici, come una maggior rappresentanza delle regioni di campagna in seno al parlamento, l'abolizione del voto censuario e l'introduzione del diritto di petizione.

Queste le istanze e le forze motrici di quel movimento che, dicevamo, attraverso imponenti assemblee popolari e talvolta scontri armati, giunse a costringere governi e Gran consigli – ossia i parlamenti cantonali – a concedere nuove costituzioni. Una storia complessa quella della Rigenerazione svizzera, nella misura in cui vide protagoniste le singole vicende cantonali, le quali si articolavano secondo percorsi particolari non sempre lineari e dagli esiti differenziati. Capofila degli altri dieci Cantoni "rigenerati" – Zurigo, Berna, Lucerna, Friburgo, Soletta, Basilea, Sciaffusa, San Gallo, Argovia, e Vaud – fu il Cantone Turgovia; i cattolici Friburgo e Lucerna sarebbero passati, nel volgere di breve tempo, al campo conservatore; Basilea, dopo alcune concessioni giudicate insufficienti dai suoi antichi sudditi della campagna, dovette rassegnarsi a quella secessione che nel 1833 diede vita al Cantone autonomo di Basilea Campagna.

---

<sup>31</sup> E.R. Papa, *Storia della Svizzera. Dall'antichità ad oggi...*, cit., pp. 166-173.

In generale è possibile affermare che la Rigenerazione, mirante a stabilire la sovranità popolare rovesciando i regimi aristocratici, lasciò intatte tutte le antiche “democrazie” (*Landsgemeinde*<sup>32</sup>) e nei suoi ultimi rivolgimenti venne sostenuta soprattutto dall’ardore della Svizzera protestante, i cui ideali liberali si tinsero talvolta di sfumature radicali, urtando invece nell’opposizione sempre più ostinata della Svizzera cattolica, conservatrice e clericale.

Di questa opposizione si fece portavoce il non ancora “rigenerato” Canton Berna quando, il 23 dicembre 1830, convocò la Dieta chiedendo ai delegati di pronunciarsi sull’opportunità di un intervento federale per il mantenimento dell’ordine e della difesa delle costituzioni cantonali, di cui il Patto del 1815 si era eretto difensore in base al principio di reciproca garanzia. La Dieta, deliberando a tredici voti contro nove che ogni Stato era libero di apportare i cambiamenti reputati necessari alla propria costituzione, non solo inflisse un colpo decisivo all’autorità del Patto federale che, se interpretato nello spirito della sua concezione, avrebbe senz’altro giustificato l’intervento dell’autorità centrale, ma rinunciando ad un’opposizione ufficiale al movimento di “rigenerazione” eliminò l’ultimo ostacolo al compimento delle riforme costituzionali cantonali<sup>33</sup>.

Queste si innestarono – soprattutto negli ordinamenti del territorio elvetico occidentale e nei nuovi Cantoni come il Ticino – su quei resti di strutture istituzionali del periodo riformista francese sopravvissuti alla scure restauratrice abbattutasi sulla Svizzera dopo il 1815. Vale a dire: il sistema francese dell’organizzazione amministrativa gerarchica e razionale; quello giudiziario, anch’esso gerarchico, con la figura del giudice di pace; i frammenti di codificazione giuridiche parzialmente portati avanti durante il periodo della Restaurazione; un programma di istruzione pubblica ispirata ai principi di laicità; qualche sbiadito diritto individuale. Dopo le innovazioni introdotte con la Repubblica elvetica, questo secondo periodo riformista poté così venir ricollegato a molti aspetti della situazione esistente. In un quadro dalle molteplici sfumature è dunque possibile constatare che la Rigenerazione ambì, anzitutto, alla decisa proclamazione della sovranità popolare, che si tradusse nell’affermazione del principio rappresentativo attraverso l’elezione dei

---

<sup>32</sup> Istituzione ufficiale dei Cantoni rurali, di origine tardo medievale, la *Landsgemeinde* rappresentava la suprema autorità cantonale, consistente in un’assemblea in cui i cittadini aventi diritto di voto eleggevano le proprie autorità e deliberavano circa le questioni del Cantone. Quale organo di democrazia diretta, era in funzione nei Cantoni di Uri, Svitto, Untervaldo, Appenzello interno ed esterno, Glarona, Grigioni e Zugo; H. Stadler, “*Landsgemeinde*” in AA.VV., *Dizionario storico...*, cit.

<sup>33</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., pp. 66-71.

membri del Gran consiglio, e conseguentemente nella supremazia del parlamento sugli altri poteri.

L'espressione "sovranità popolare" portava con sé anche la nuova legittimazione conferita alle costituzioni cantonali grazie all'introduzione del referendum costituzionale obbligatorio, ossia il diritto accordato ai cittadini di approvare o respingere la propria legge cantonale fondamentale, diritto precluso nelle precedenti costituzioni, compresa quella federale del Patto del 1815. A questo proposito, in due Cantoni in particolare, San Gallo e Basilea Campagna, le tendenze democratiche si spinsero al punto da sottoporre ogni legge all'approvazione del popolo attraverso il diritto di veto. Oltre a ciò, con esiti diversi, ora in forme più estese ora meno, si tentò di costituzionalizzare i principi di eguaglianza giuridica dei cittadini, sia politica – vale a dire la distribuzione equa dei seggi "gran consiglieri" fra le diverse regioni del Cantone, cittadine e di campagna, e la configurazione del diritto di voto attivo e passivo – e sia civile, secondo la formulazione che vedeva tutti i cittadini eguali dinnanzi alla legge.

Vennero inoltre riaffermati alcuni diritti individuali, i quali completamente assenti nel periodo dell'*ancien régime* fondato su principi corporativi, erano stati occultati nuovamente durante il periodo della Restaurazione dopo essere stati affermati durante la Repubblica elvetica e da lì – oltre che dalla "Charte constitutionnelle" francese dell'agosto del 1830 – nuovamente ripresi. Risorse così in molti Cantoni la libertà di stampa, di petizione e, con maggior prudenza, di associazione, poiché temuta dai liberali moderati e dai conservatori che paventavano la formazione di gruppi radicali. In campo religioso invece solo sei costituzioni "rigenerate" garantirono la libertà di culto o di coscienza, o entrambe. Inoltre, in ottemperanza ai principi del liberalismo economico, tutte le costituzioni dei Cantoni "rigenerati" contemplarono la garanzia della proprietà privata e molte la libertà di domicilio, necessaria a incrementare e tutelare la libertà di commercio e industria. Quest'ultima conobbe tuttavia un'affermazione più timida, soprattutto in quei Cantoni che fino ad allora si erano organizzati intorno a principi corporativi. Ciononostante le successive legislazioni cantonali risultarono impegnate nel tentativo di liberare l'economia del Paese da dazi, pedaggi e altri oneri gravosi<sup>34</sup>.

Riassumendo, principi di libertà ed uguaglianza, sovranità popolare e separazione dei poteri accomunarono i movimenti di "rigenerazione", creando fra i Cantoni che ne furono promotori quella solidarietà e comunione di intenti che finì per rompere le barriere cantonali nella misura in cui era desiderosa di

---

<sup>34</sup> Cfr. A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., pp. 225-237.

trascinare al proprio seguito tutta la Confederazione. In altre parole, i Cantoni “rigenerati” fecero irruzione sul terreno federale, chiedendo la revisione di quel Patto che, solo se riformato, avrebbe potuto portare a compimento la diffusione dell’ideale liberal-democratico attraverso la creazione di una sola volontà nazionale, mediante la centralizzazione del regime federale.

Contro di essi si elevò tuttavia lo sbarramento di quella opposizione, fatta di attaccamento sincero alle tradizioni federalistiche, di fedeltà incrollabile alla sovranità cantonale, esercitata dai piccoli Cantoni, più numerosi ma meno popolati e per lo più cattolici, che vedevano nel Patto del 1815 il guardiano dei valori tradizionali della patria. Una polarizzazione di due schieramenti la cui interazione contrassegnò le vicende storiche elvetiche fino al 1848, permeando infine l’intero spirito attraverso cui venne concepita la nuova Costituzione federale.

### *1.5 Il tentativo di riforma federale del 1832-33*

Il percorso per giungere alla Costituzione del 1848 si sarebbe rivelato, però, ancora lungo e impervio e dovette passare, anzitutto, attraverso il tentativo di riforma federale del 1832-33. Fu l’intraprendente Canton Turgovia, che abbiamo visto alla testa del movimento di “rigenerazione” delle costituzioni cantonali, a prendere l’iniziativa e a proporre alla Dieta, il 25 marzo 1831, la revisione del Patto del 1815. Lo fece invitando tutti i Cantoni a dare istruzioni per eseguire la riforma della Costituzione federale, al fine di operare “una maggiore centralizzazione, conformemente agli interessi superiori della Svizzera intera”<sup>35</sup>. Proseguendo nei dibattiti relativi alla possibilità di riformare il testo costituzionale, il rappresentante di Turgovia ebbe modo di essere ancora più preciso circa le motivazioni che rendevano necessario l’atto di rinnovamento:

L’epoca presente, così feconda di conquiste diverse, è stata propizia anche alla nostra patria. In quasi tutti i Cantoni l’ordine costituito si è trasformato [...] affinché questa evoluzione verso fini migliori e maggiormente consoni alle necessità attuali non rimanga incompiuta è necessario che lo Stato federale [...] si elevi e divenga forza potente. Solo così potranno svilupparsi un vero spirito nazionale, un patriottismo che animi tutti i cittadini e una prosperità della quale beneficeranno le generazioni presenti e future. In tutte le parti della Confederazione, l’opinione pubblica si pronuncia energicamente in favore di un simile progetto [...] e del resto, tale augurio è espresso nella nuova costituzione del Canton Turgovia.<sup>36</sup>

Infatti non solo la costituzione riformata di quel Cantone sanciva con decisione tutti i più importanti principi del movimento di “rigenerazione”, ma stabiliva al suo interno – caso unico nella storia delle costituzioni cantonali

---

<sup>35</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., p. 72.

<sup>36</sup> Ivi, pp. 74-75.

elvetiche – la possibilità di cedere competenze in materia estera ed economica alle autorità federali in caso di una revisione del Patto del 1815.

Quanto all'opinione pubblica che si era pronunciata "energicamente in favore" della riforma federale, è verosimile dedurre che il delegato turgoviese si riferisse alle popolazioni dei Cantoni che poi si espressero effettivamente a favore al momento di deliberare una decisione in merito alla questione. Si schierarono con la volontà rinnovatrice di Turgovia i Cantoni di Friburgo, Lucerna, Zurigo, Soletta, Sciaffusa, San Gallo, e Argovia. Tutti di lingua tedesca – a parte il bilingue Friburgo – ma soprattutto tutti Cantoni che avevano già riformato le proprie costituzioni. La volontà di cambiare la legge fondamentale della Confederazione è dunque intimamente connessa ai movimenti di "rigenerazione" stessa e venne sostenuta da quei Cantoni che vi avevano preso parte. Più precisamente accadeva che quando uno di questi Cantoni subiva la reazione conservatrice – come avvenne per Lucerna nel 1839 o San Gallo nel 1843 – il nuovo governo si poneva in posizione ostile alla riforma federale promossa dai predecessori liberali. Quando invece un'autorità cantonale refrattaria all'istanza di revisione del Patto subiva una rivoluzione radicale – come accadde a San Gallo e Ginevra nel 1846 e 1847 – il nuovo governo non tardava ad abbracciare la causa riformatrice sul piano nazionale<sup>37</sup>.

Tornando alle discussioni alla Dieta, fra i Cantoni che non espressero lo stesso parere manifestamente favorevole, solo i tre Cantoni primitivi di Uri, Svitto e Untervaldo, oltre che il Vallese, furono dichiaratamente ostili alla riforma. Nella deliberazione finale, poi, avvenuta il 16 luglio 1832, agli otto che si erano mostrati favorevoli fin dall'inizio delle discussioni alla Dieta si aggiunsero Berna – che nel frattempo aveva compiuto la sua "rigenerazione" – Appenzello esterno, Grigioni, Basilea, Vaud e Ginevra. Con ciò era stata raggiunta la maggioranza di tredici Cantoni e un semi-cantone.

Allo scopo di portare a termine il nuovo obiettivo, la Dieta nominò una speciale commissione incaricata di redigere il progetto di riforma. Furono scelti a tale scopo i delegati di Lucerna, Zurigo, Berna, Uri, Glarona, Zugo, Friburgo, Soletta, San Gallo, Grigioni, Sciaffusa, Argovia, Ginevra, Neuchâtel e Vaud. Il rappresentante di Uri, avverso al principio stesso di revisione, rifiutò il mandato, e venne sostituito dal delegato turgoviese.

Questi fatti mostrano la volontà della Dieta di dar voce ai Cantoni considerati politicamente più importanti e influenti, nominandone i rappresentanti come membri di commissione. Mostrano altresì, attraverso il rifiuto di Uri, le difficoltà che caratterizzarono fin dall'inizio i tentativi di riforma. Ma le divergenze di vedute non tardarono a farsi strada anche in seno

---

<sup>37</sup> *Ibidem*.

alla commissione stessa, a lavori avviati, generando opinioni opposte le une alle altre che videro lo scontro fra chi invocava un cambiamento consistente e una decisa opera di centralizzazione, e chi si dimostrava più ossequioso delle tradizioni difendendo il principio di assoluta sovranità cantonale<sup>38</sup>.

Nonostante le difficoltà, il progetto, cui si diede il nome di Atto federale, venne portato a termine entro il mese di dicembre del 1832. Esso si rivela interessante per una duplice motivazione: per le disposizioni che vi ritroviamo, talvolta talmente affini a quelle che poi contraddistinsero il testo del 1848 da rendere il progetto del 1832-33 il canovaccio della futura Costituzione federale; e per le motivazioni che invece da questa lo distinsero, precisamente le stesse che ne decretarono il fallimento.

I due progetti costituzionali sono accomunati innanzitutto dalle considerazioni che indussero a redigerli, e che vanno ricercate nelle critiche rivolte a quel Patto federale del 1815 che buona parte del popolo elvetico percepiva ormai come invecchiato, non conforme allo spirito del secolo e alla mutata condizione del Paese. Il Patto in vigore si era rivelato inadatto al suo scopo nella misura in cui non era stato in grado di creare quel regime di libera circolazione e unità doganale necessario all'incrementato sviluppo economico della Confederazione. Inoltre, le sue blande disposizioni relative all'ordine interno avevano finito per configurarlo come un semplice trattato di alleanza fra Cantoni, deludente nella sua incapacità di subordinare i capricci di questi ad una volontà comune, rendendo infine l'intera Confederazione un organismo minuto e fragile in un'Europa di giganti.

A queste motivazioni si affianca poi quella di ordine identitario e ideale, che anzi abbraccia tutte le altre e che vede un popolo sempre più cosciente ed orgoglioso della propria unità nazionale reclamare qualcosa di più di un Patto che in definitiva si configurava come una mera alleanza fra Cantoni sovrani:

Svizzero. Questa parola domina sopra la diversità dei nostri idiomi, de' costumi, delle religioni, dell'industrie; questa parola, con tutto il seguito delle idee che l'accompagnano, primeggia al di sopra delle tradizioni locali, o meglio direbbesi, in sé tutte le assorbe. [...] è dessa che c'imprime un carattere indelebile di comune nazionalità.<sup>39</sup>

Le parole di Pellegrino Rossi – delegato di Ginevra alla Dieta su cui si tornerà in modo più approfondito fra poco – sono indicative di quello spirito che, caratterizzando i membri più audaci della commissione, mirava a dotare la Confederazione di una struttura istituzionale completamente nuova. La volontà di rinnovamento era quindi animata anche dal desiderio di dare una veste istituzionale a quella “forza segreta”, a quel “cemento morale” – per utilizzare

---

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Ivi, p. 83.

le parole dello storico del diritto L. Lacché – che da secoli univa i Cantoni elvetici in un sol corpo statale: il principio nazionale<sup>40</sup>.

Tuttavia non era possibile operare alcun cambiamento senza tenere conto dell'essenza stessa della Confederazione: “la sovranità dei Cantoni è in Svizzera il principio storico e fondamentale, l'espressione del passato e del presente<sup>41</sup>”, affermava Rossi. Queste opposte tendenze, la volontà di assicurare il principio unitario e l'inclinazione a difendere la sovranità cantonale, precorsero i grandi temi che si sarebbero riproposti con forza nel 1848 elvetico, e indicano la soluzione che i costituenti del 1832-33 credettero di poter trovare. Si ritenne che la via era da ricercare nel compromesso; la Svizzera doveva continuare ad essere una Confederazione, avvicinandosi alla repubblica federale “quanto si può senza cambiar natura”<sup>42</sup>. Maggior centralizzazione pur senza ledere le autonomie cantonali, quindi. L'opera di mediazione fra istanze radicali tendenti all'unitarismo e volontà rispettose delle tradizioni e dello *status quo* è ben rappresentata dalla figura del già citato P. Rossi.

Nato a Carrara, giunse in Svizzera nel 1815 come rifugiato politico dopo aver militato fra le file dell'improvvisato Regno di Gioacchino Murat e averne condiviso la rotta politica e militare. Rossi approdò così a Ginevra, dove il suo talento e la brillante eloquenza gli permisero un'ascesa sociale rapida e irresistibile: primo cattolico ad insegnare nell'Accademia della città calvinista, ricevette la cittadinanza nel 1820 e venne eletto nel consiglio rappresentativo ginevrino, riuscendo a far divenire la sua voce sempre più influente.

Rossi, poi, fu scelto nel 1832 come rappresentante di Ginevra alla Dieta per affrontare la questione della riforma. Venne designato come relatore dei lavori di commissione, riuscendo a distinguersi come uno dei principali redattori di quel progetto che infatti porta anche il suo nome<sup>43</sup>. In quest'occasione egli si fece ambasciatore della via di mezzo - del *juste milieu*, citando nuovamente Lacché<sup>44</sup>- nel tentativo di avvicinare le due ali estreme del movimento attraverso un progetto di riforma le cui parole chiave furono progresso e moderazione. Moderato è definibile anche l'orientamento politico di Rossi, il quale, nonostante i suoi trascorsi italiani da rivoluzionario, additava i radicali e “unitari” elvetici come gli elementi più pericolosi per l'esistenza della Svizzera,

---

<sup>40</sup> P. Rossi, *Per la Patria comune. Rapporto della Commissione della Dieta ai ventidue Cantoni sul progetto d'Atto federale da essa deliberato a Lucerna il 15 dicembre 1832*, edizione a cura di L. Lacché, Manduria, Piero Licata Editore, 1997, p. XLIII.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> L'Atto federale viene talvolta indicato anche con il nome di Patto Rossi; A. Dufour, “Patto Rossi” in AA.VV., *Dizionario storico...*, cit.

<sup>44</sup> P. Rossi, *Per la Patria comune. Rapporto della Commissione della Dieta...*, cit. p. XLIII.

coloro che “intendevano applicare alla Confederazione una teoria sovversiva”<sup>45</sup>. Allo stesso tempo però, in virtù del suo pensiero intrinsecamente liberale, Rossi manifestò di volere fortemente il progresso e la riforma. Egli, oltre che moderato, è definibile anche come “moderatore”, per il ruolo di mediazione che svolse durante i lavori costituenti, in quanto, riflettendo perfettamente gli orientamenti ginevrini, si fece portavoce di quello spirito di conciliazione fra istanze estreme che permeò infine tutto il progetto dell’Atto federale.

Le vicende politiche della vita del carrarese, che fecero seguito al fallimento della riforma, sono poi indicative non solo della personalità di questo protagonista, ma anche del clima che allora vigea in territorio Confederato. Deluso dalle sorti della riforma elvetica del 1832-33, Rossi si trasferì nella Francia degli Orléans, dove, naturalizzato francese, ottenne la cattedra presso l’*Institut* parigino e poco dopo assurse alla dignità di Pari di Francia. Quindi gli venne conferito l’incarico di mediare la questione dei gesuiti, di cui i francesi volevano liberarsi, senza provocare l’ira della Santa sede. Giunse pertanto a Roma come incaricato straordinario, e vi rimase poi come ambasciatore francese presso lo Stato pontificio. In quest’occasione ebbe modo di guadagnarsi le simpatie di Pio IX, il quale – in seguito agli sconvolgimenti rivoluzionari del 1848 che fecero cadere la monarchia francese e costrinsero Rossi a dimettersi dal ruolo di ambasciatore di Francia – conferì al carrarese l’incarico di formare il nuovo governo pontificio. Il timore che riuscisse a portare a termine l’arduo compito indusse i suoi nemici ad assassinarlo, il 15 novembre del 1848. Gli avversari di Rossi vengono individuati dalla ricerca storica svolta da G. Andreotti nei liberali “preoccupati per l’efficacia del suo riformismo” e nella “camarilla curiale” la quale “non accettava che si volesse far politica democratica sul serio”<sup>46</sup>.

Si è ritenuto opportuno approfondire ulteriormente la figura e la storia di P. Rossi, non solo perché essa è denotativa del fatto che egli continuò a svolgere il ruolo di mediatore fra opposte istanze, finendo per procurarsi la morte, ma anche poiché – come si è potuto vedere – le sue vicende narrano di un cattolico che prima di svolgere il ruolo di portavoce del dissenso francese circa l’ordine dei gesuiti e di entrare poi alla “corte” del Papa, si era posto al servizio di una causa riformatrice, quella elvetica, che era espressione soprattutto della parte protestante della popolazione confederata. Fatti, questi, che da un lato infittiscono la trama delle dinamiche politiche svizzere e dall’altro sono indicativi del clima elvetico del 1832-33, il quale non era ancora stato esasperato dalla guerra che precedette immediatamente il nuovo tentativo di riforma

---

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> G. Andreotti, *Ore 13: il Ministro deve morire*, Milano, Rizzoli Editore, 1974, p. 8.

operato nel 1848 e che – avremo modo di vederlo – sorse anche dallo scontro delle due confessioni prevalenti in territorio confederato.

La penna vivace ed eloquente di Rossi, inoltre, realizzò un “Rapport de la Commission de la Diète”, che, unito ai 120 articoli dell’Atto federale, completa il progetto di revisione costituzionale e ci informa sull’influenza che i lavori del 1832 esercitarono su quelli più arditi della Dieta costituente del 1848<sup>47</sup>. Affinità, quelle fra i due movimenti di riforma, di cui si è già accennato e che è possibile ravvisare anche nella struttura dei due testi costituzionali, ambedue costituiti da tre capitoli, suddivisi come segue.

Nel primo, intitolato “Disposizioni generali”, compaiono gli articoli volti a stabilire i limiti entro cui potevano ancora esplicitarsi i diritti di sovranità dei Cantoni, le cui singole costituzioni sarebbero state garantite dall’autorità federale solo a patto che avessero soddisfatto importanti criteri, il più innovativo dei quali era il diritto concesso ai cittadini di modificare le proprie leggi fondamentali cantonali. Sempre fra le “disposizioni generali” figurano norme atte a regolare l’organizzazione militare e assicurare l’unità nazionale dal punto di vista economico<sup>48</sup>. Il secondo capitolo, “Autorità federali”, provvede invece a dotare la Confederazione di veri organi istituzionali – legislativi, esecutivi e giudiziari – mentre il terzo contiene le disposizioni necessarie a regolare la questione delle future revisioni costituzionali.

Alle somiglianze riscontrabili nella struttura dei testi costituzionali del 1832 e del 1848 vanno aggiunte poi quelle relative alle specifiche disposizioni: l’istituzione di quel potere esecutivo, per esempio, concepito già nel 1832 come strettamente collegiale poiché composto di soli 5 membri, e di cui il futuro quarantottesimo Consiglio federale sarà l’erede, pur modificando il carattere di eguaglianza fra i consiglieri che lo compongono, in ossequio alle tradizioni elvetiche, attraverso la sostituzione del Landamano con la figura di un presidente *primus inter pares*<sup>49</sup>.

L’altro organo istituzionale previsto dall’Atto federale del 1832 è invece massimamente indicativo della differenza che intercorre fra i due testi. Il potere legislativo rappresentato dalla Dieta prevista dal progetto del 1832 è infatti cosa ben diversa da quell’Assemblea federale che verrà istituita nel 1848: nel primo

---

<sup>47</sup> “Rapport de la Commission de la Diète aux vingt deux cantons suisses sur le projet d’acte fédéral par elle délibéré à Lucerne, le 15 décembre 1832, Genève 1832”.

<sup>48</sup> Anche nel testo del 1832, come in quello del 1848, attraverso clausole tendenti a favorire la libertà di commercio, quella di domicilio e l’unificazione di moneta, pesi, misure e servizi postali.

<sup>49</sup> Il Patto Rossi ripristinava, infatti, la carica di Landamano – in qualità di presidente del Consiglio federale – riprendendola dall’assetto costituzionale deciso da Napoleone, mentre – come avremo modo di vedere – la Costituzione del 1848 caratterizzò il presidente come un semplice *primus inter pares* rispetto ai suoi colleghi.

caso, si trattava di un parlamento monocamerale, la Dieta, composta da due rappresentanti per ogni Cantone o semi Cantone, come già previsto nel Patto federale del 1815. Un assetto, questo, che, rivelandosi più desueto persino di quello stabilito dal precedente Atto di mediazione napoleonico - il quale, si ricorderà, aveva concesso ai Cantoni più popolosi una rappresentanza doppia rispetto agli altri - non era in grado di soddisfare le sopraggiunte ambizioni di sovranità popolare, le quali sarebbero state assecondate soltanto nel 1848, attraverso l'istituzione di un meccanismo bicamerale di rappresentanza in parlamento. Quest'ultimo teneva conto della densità di popolazione nel Consiglio nazionale, rappresentando in modo differenziato i Cantoni nel Consiglio degli Stati, cioè assegnando un solo consigliere ai semi Cantoni e due ai Cantoni. Viceversa, nel progetto di riforma del 1832-33 non era prevista una rappresentanza differenziata dei Cantoni in seno al parlamento, ma essi erano definiti "uguali, indipendenti e sovrani, indipendentemente dal loro territorio, dalla loro popolazione e dalla loro ricchezza".

Ecco in cosa i due progetti differiscono, e soprattutto ecco le ragioni che decretarono il fallimento di quello del 1832: i membri della commissione, per quanto convinti che il principio di sovranità nazionale dovesse trionfare su quello dei singoli Cantoni, decisero di prendere atto delle radici profonde del sentimento cantonale, e lasciarono che esso continuasse a prevalere, ponendo in essere una centralizzazione estremamente moderata. Fatto che risulta chiaro dalle parole pronunciate, il 2 giugno 1832, dall'allora presidente della Dieta, il lucernese Edoardo Pfyffer, liberale, ma convinto della necessità di una riforma moderata che potesse non urtare le sensibilità cantonali:

[...] è indispensabile aumentare l'autorità e le competenze dei poteri federali. Ma non si tratterà mai di unità assoluta. Siffatta unità sarebbe incompatibile con la nostra situazione, con le nostre abitudini [...]. Il Principio dominante dovrà sempre essere la sovranità dei Cantoni.<sup>50</sup>

Desiderosi di guadagnarsi l'approvazione dei piccoli Cantoni conservatori gelosi delle proprie autonomie - anche poiché molto numerosi e quindi in grado di condizionare l'approvazione dell'Atto federale al momento della votazione finale alla Dieta - i costituenti del 1832 giunsero così a stilare un progetto di riforma costituzionale dalla natura fortemente compromissoria, che finì per rinnegare sotto profili essenziali - fra cui l'espressione della volontà generale e l'esercizio di un governo comune - i principi liberal-democratici che i Cantoni riformati volevano estesi a livello federale. Nel fare ciò, non seppero tenere presente la verità fondamentale, e cioè che i piccoli Cantoni conservatori erano decisi a rifiutare in ogni caso il progetto, poiché convinti

---

<sup>50</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., p. 75.

dell'inopportunità, a prescindere dalle buone intenzioni dei costituenti, di modificare quel Patto che rappresentava per loro il baluardo delle tradizioni della patria.

Per questo motivo il Patto Rossi, ulteriormente emendato in senso conservatore e federalista dalla Dieta cui la commissione lo sottopose, finì al tempo stesso sia per scontentare quelle stesse forze unitarie e nazionali che lo avevano promosso, sia per incontrare la generale opposizione di quei Cantoni da sempre dichiaratisi ostili. Di conseguenza, nella votazione finale del 1833 venne approvato da nove Cantoni soltanto, cosa che ne decretò il definitivo fallimento sotto lo sguardo compiaciuto delle potenze estere.

#### 1.6 Verso la riforma costituzionale del 1848: la guerra del Sonderbund

Il fallimento del progetto di riforma federale non fece altro che polarizzare ulteriormente i due schieramenti caratterizzanti la Confederazione. Su di un fronte, il Concordato dei Sette, stipulato già nel marzo 1832, sancì formalmente l'alleanza dei Cantoni "rigenerati"<sup>51</sup>, che intendevano garantirsi reciprocamente i nuovi ordinamenti liberali, in attesa di poterne affidare la tutela alla Confederazione riformata. Per tutta risposta, i Cantoni conservatori Uri, Svitto, Untervaldo, Neuchâtel e Basilea città, dopo aver inutilmente richiesto alla Dieta di sciogliere quella che aveva tutto l'aspetto di una confederazione dentro la Confederazione, decisero di stipulare a loro volta un concordato, il Patto di Sarnern (*Sarnerbund*), al fine di difendere la libertà tradizionale e promuovere la resistenza contro la riforma federale<sup>52</sup>.

Si trattava di alleanze di carattere essenzialmente politico, ma a modificare gli equilibri e imprimere una svolta all'*impasse* si aggiunse ben presto il fattore confessionale. La guerra civile che ne derivò, però, la celebre guerra del Sonderbund, fu solo apparentemente una guerra di religione, quanto piuttosto un conflitto che ad un certo punto vide sommarsi il problema confessionale ai più antichi antagonismi di natura politica e costituzionale. Ciò avvenne quando, il 20 gennaio 1834, i delegati di sette Cantoni, parzialmente o interamente cattolici, ma tutti "rigenerati"<sup>53</sup>, adottarono a Baden un programma di riforma ecclesiastica che proponeva innanzitutto l'istituzione di una sede arcivescovile in Svizzera, al fine di promuovere l'unità nazionale a livello ecclesiastico, emancipandosi così dalla gerarchia imposta da Roma. Il programma mirava inoltre, mediante le altre 14 risoluzioni – che costituiscono gli articoli di Baden

---

<sup>51</sup> Fra i Cantoni Zurigo, Berna, Lucerna, Soletta, San Gallo, Argovia e Turgovia.

<sup>52</sup> Stipulato nel novembre del 1832.

<sup>53</sup> Gli autori dei cosiddetti "articoli di Baden" furono: Lucerna, Berna, Soletta, Basilea Campagna, San Gallo, Argovia e Turgovia; F Genoud, "Articoli di Baden" in AA.VV., *Dizionario storico...*, cit.

propriamente detti – a regolamentare i rapporti fra Stato e Chiesa nel senso di una subordinazione di quest'ultima alla volontà del primo<sup>54</sup>.

È in questi articoli che è lecito scorgere l'origine della guerra del Sonderbund, nella misura in cui essi ebbero l'effetto di allargare il baricentro del confronto al campo della politica ecclesiastica – che i liberali riformisti della prima ora avevano invece affrontato con moderazione – dando avvio a disordini a partire da quei Cantoni, come Argovia e San Gallo, che quegli articoli li applicarono in modo spregiudicato. Alla rivolta che vide il popolo delle campagne schierarsi al fianco dei parroci, Argovia rispose con la soppressione di otto conventi, il 20 gennaio 1841, e con la richiesta alla Dieta di espulsione dell'ordine dei gesuiti dal territorio confederato. La chiusura dei conventi – contraria alle norme del Patto del 1815, il cui articolo 12, lo ricordiamo, ne garantiva espressamente l'esistenza – e la mozione sui gesuiti, rifiutata però dalla Dieta, suscitavano l'indignazione dei conservatori elvetici, la quale si tradusse nell'atto compiuto dal governo di Lucerna, tornato nel frattempo nell'alveo conservatore, di convocare i gesuiti e affidare loro la direzione dei principali istituti d'insegnamento del Cantone. Azione che venne sentita come una provocazione, prontamente colta dai liberal-radicali, i quali costituitisi in veri e propri corpi franchi, invasero due volte, nel dicembre del 1844 e nel marzo del 1845, il territorio di Lucerna.

Fu proprio sotto l'impressione suscitata da questi eventi che l'11 dicembre 1845 venne concluso il Sonderbund – la lega da cui l'intero conflitto prese il nome – tra i Cantoni Lucerna, Svitto, Uri, Untervaldo, Friburgo, Vallese e Zugo. Una lega separata che si rese ancor più suscettibile di condanna nel momento in cui, benché ai Cantoni fosse proibito stipulare legami pregiudizievoli al Patto federale (art. 6), si rivolse alle potenze straniere di Austria e Prussia<sup>55</sup>. Gli avvenimenti successivi sono noti: il 20 luglio 1847 la Dieta varò la proposta di sciogliere il Sonderbund grazie al voto determinante di San Gallo; il 16 agosto decretò la revisione del Patto federale ed elesse a tal scopo una speciale Commissione; il 3 settembre ordinò a tutti i Cantoni di espellere i gesuiti; infine il 4 novembre decise di sciogliere il Sonderbund con le armi.

La guerra vide alla testa dell'esercito protestante e riformatore il generale Guillaume Henri Dufour, il quale seppe concluderla da vincitore causando pochissime vittime e in poche settimane, senza dare il tempo ad Austria, Prussia e Francia di giungere in soccorso dei separatisti. Il nome del celebre generale Dufour ricorre nella storiografia elvetica accanto a quello del comandante delle forze militari del Sonderbund, Salis Johann Ulrich von Soglio,

---

<sup>54</sup> Per un approfondimento relativo alla complicata situazione episcopale nella Svizzera di quegli anni si veda A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., pp. 278-282.

<sup>55</sup> W. Martin, *Storia della Svizzera...*, cit., pp. 224-229.

a riprova della natura complessa di una guerra che difficilmente può essere definita semplicemente “di religione”. Infatti il capo delle forze militari conservatrici e cattoliche, Salis-Soglio, era un protestante, mentre il generale dello schieramento protestante e riformatore, Dufour, era di orientamento politico conservator-moderato<sup>56</sup>.

Questi ultimi intensi avvenimenti influirono sull’evoluzione costituzionale – e dunque aprirono la via alla transizione da Confederazione di Stati a Stato federale – in quanto crearono l’atmosfera propizia alle soluzioni innovatrici imposte anche con la forza. Dinamica felicemente riassunta da W. E. Rappard attraverso una suggestiva metafora:

Questi avvenimenti, per le pressioni che generarono e che, a loro volta, esercitarono, agirono come un aratro che scavasse nel suolo elvetico solchi abbastanza profondi perché le idee-sementi che vi erano state gettate durante gli anni precedenti potessero infine lievitare. La messe del 1848, infatti, era composta della filosofia liberale del 1830, delle reiterate iniziative di riformatori animati da quella filosofia, dal fanatismo confessionale e dell’anticlericalismo che si esasperarono l’un l’altro e, infine, del sangue dei soldati avversari e difensori del Sonderbund.

<sup>57</sup>

La guerra del Sonderbund ebbe dunque il merito di rompere la resistenza dei fautori intransigenti delle prerogative cantonali e far tacere gli scrupoli dei giuristi che contestavano la possibilità di una revisione legale del Patto del 1815, senza l’accordo unanime dei suoi firmatari.

La Commissione designata dalla Dieta però non poté iniziare i suoi lavori prima del febbraio dell’anno seguente: la guerra in atto indusse ad attendere che i propri connazionali, ora nemici, potessero collaborare una volta esaurito il conflitto; ma la prudenza li fece temporeggiare anche nel timore che l’intervento delle potenze estere potesse stroncare il progetto di revisione sul nascere. Il pericolo era reale poiché, il 18 gennaio 1848, l’ambasciatore austriaco aveva inoltrato, anche a nome di Prussia, Francia e Russia, ma non d’Inghilterra, una nota gravida di minacce: l’occupazione militare nei Cantoni del Sonderbund doveva avere fine; gli elvetici non avevano il diritto di modificare il Patto federale senza l’approvazione unanime di tutti i Cantoni<sup>58</sup>. La Dieta rispose con una fermezza che viene valutata da Kölz un capolavoro di diplomazia politico-giuridica: le potenze del Congresso, il cui sguardo aveva vigilato sulla redazione del Patto del 1815, avevano garantito solo il territorio della Confederazione; non avevano vincolato la carta costituzionale alla neutralità della Svizzera. Se poi eventuali modifiche al Patto federale dovessero

---

<sup>56</sup> Fra gli altri, E.R. Papa, *Storia della...*, cit., p. 186.

<sup>57</sup> E.W. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., p. 104.

<sup>58</sup> G.A. Chevallaz, *Le Gouvernement des Suisses ou l’histoire...*cit.

essere possibili solo mediante un consenso unanime di tutti i Cantoni o attraverso la sua maggioranza, era affare che competeva unicamente agli Stati membri della Confederazione, non poteva essere deciso nella maniera più assoluta da Stati esteri<sup>59</sup>. D'altronde, lo stesso Patto del 1815 non era forse stato adottato da una semplice maggioranza di Cantoni, ben prima che la minoranza desse la sua adesione, sotto la pressione delle Potenze del Congresso di Vienna? Queste stesse considerazioni vennero fatte presenti a quei confederati che indugiavano sull'opportunità di una revisione costituzionale poiché intimoriti dal pericolo d'invasione.

Se la Svizzera scampò ad un pericolo che probabilmente l'avrebbe vista soccombere fu per due ragioni: dapprima l'opposizione dell'Inghilterra rallentò l'intervento militare di Austria e Francia durante la guerra del Sonderbund, una guerra che si rivelò rapida al punto da cogliere di sorpresa lo straniero che si accingeva a giungere in soccorso dei separatisti, i loro avversari seppero quindi batterli sul tempo<sup>60</sup>; poi, a conflitto terminato, i lavori della Commissione poterono essere portati a termine poiché le rivoluzioni avviate nel febbraio 1848 giunsero con tempismo quasi provvidenziale a paralizzare la politica reazionaria dell'Europa di Metternich, riducendo a nulla le velleità interventistiche che avevano minacciato l'indipendenza della Svizzera<sup>61</sup>.

### 1.7 Orientamenti politici degli anni Trenta e Quaranta dell'Ottocento

È possibile constatare che la Costituzione del 1848 e la nascita dello Stato federale sono il risultato dei movimenti di idee e dei dibattiti che si fecero strada durante gli intensi anni di mutamenti di cui abbiamo parlato. In particolare il periodo della Rigenerazione svizzera e la creazione dello Stato federale risultano legati da un'evidente rapporto di causalità.

Il lavoro dei costituenti del 1848 necessita dunque di essere compreso alla luce di quegli orientamenti politici che iniziarono a delinarsi proprio a partire dagli anni Trenta dell'Ottocento: liberalismo, radicalismo e conservatorismo sono le grandi correnti di pensiero che, in una Svizzera ancora essenzialmente pre-partitica, determinarono il progetto di riforma federale. A questo proposito, prima di analizzare la composizione e il *modus operandi* della Commissione nominata dalla Dieta, si rende necessario fare qualche considerazione. È innanzitutto opportuno tenere presente che liberali e radicali furono uniti fin dal principio dalla volontà di riformare il Patto del 1815, e per questo si contrapposero "in blocco" allo schieramento conservatore, difensore dello *status quo*. Infatti, il "ceppo originario" delle due "fazioni" fautrici del cambiamento,

---

<sup>59</sup> A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., p. 382.

<sup>60</sup> E.R. Papa, *Storia della Svizzera...*, cit., p. 187.

<sup>61</sup> W. Martin, *Storia della Svizzera...*, cit., p. 227.

per citare le parole di Lacché, era “quello liberale” da cui, all’inizio del 1830 iniziò a dipartire il ramo “radicale”, che solo negli anni Quaranta acquistò una caratterizzazione più definita<sup>62</sup>. In questo senso è possibile parlare di orientamento liberal-radical, senza operare un’ulteriore distinzione fra le due correnti di pensiero, pur differenziandosi circa la configurazione specifica che si voleva assunta da alcuni aspetti della riforma.

Per quel che concerne il profilo economico, ad esempio, i liberali puri, ispirandosi alle dottrine degli economisti e fisiocrati francesi, oltre che alla teoria classica di Adam Smith<sup>63</sup>, postulavano uno Stato che non ostacolasse in alcun modo l’esercizio dell’attività economica, e che si limitasse a sopprimere i dazi doganali protezionistici di qualsiasi natura. Anche i radicali caldeggiavano l’eliminazione di ogni ostacolo al libero commercio, teorizzando però un potere statale forte e interventista, che avrebbe dovuto programmare una politica economica la quale privilegiasse il benessere della collettività<sup>64</sup>.

Inoltre, mentre i radicali si battevano per la creazione di uno Stato sociale ed egualitario e per l’introduzione di mezzi di intervento politico a favore del popolo – come l’iniziativa popolare per le leggi e il diritto di revoca da parte dei cittadini rispetto al parlamento – per i liberali la parola d’ordine permaneva “libertà e proprietà”, non “eguaglianza e libertà”. In questo modo i liberali interpretavano il concetto di sovranità popolare unicamente come eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, non prevedendo l’abolizione delle disparità economiche e sociali dei singoli e accantonando istanze maggiormente ispirate alle forme di democrazia diretta. Infine, i radicali si distinsero dai liberali per quel che concerne i mezzi e i tempi che giudicarono necessari per giungere ai propri scopi: postularono il capovolgimento dell’ordinamento tradizionale optando spesso per soluzioni audaci e violente.

Ma, come dicevamo, i due orientamenti politici rimanevano accomunati dal medesimo obiettivo generale: cambiare l’ordine costituito riformando il Patto del 1815, creando uno Stato forte che muovendosi in senso unitario e accentratore – attraverso una ridefinizione in senso limitativo delle prerogative cantonali – potesse essere dotato degli strumenti necessari al perseguimento di specifici obiettivi: sicurezza interna e dall’esterno, prosperità economica e benessere dei cittadini. I fautori del cambiamento trovarono però un freno ai loro propositi nell’opposizione dei conservatori.

Essi, elevando la sovranità cantonale a teoria politica nazionale e a sinonimo di libertà, si opposero al concetto di Stato centralistico, unitario e

---

<sup>62</sup> L. Lacché, “Un italiano a Ginevra, alla ricerca della patria comune” in P. Rossi, *Per la Patria comune...*, cit. p. XXIV.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., p. 198.

individualistico promosso da radicali e liberali. Fedeli alle istituzioni concrete esistenti, quali la Chiesa e l'organizzazione cantonale dello Stato, si proclamarono difensori di quelle libertà corporative in base alle quali concepivano la società – Chiesa, Cantoni, corporazioni – rifiutando al contempo di percepirla come una somma di individui avente il diritto di reclamare eguali diritti politici. Dei progetti di riforma federale avversarono anche le iniziative per la libertà di commercio e di industria, temuti soprattutto dai conservatori cattolici, i quali paventavano la contaminazione dell'unità confessionale qualora la libertà di domicilio avesse agevolato la mobilità intercantonale del ceto imprenditoriale a maggioranza protestante<sup>65</sup>. Come abbiamo avuto modo di vedere, poi, il processo di confessionalizzazione della politica che prese avvio con i fatti della guerra del Sonderbund, ben rappresentato dall'atteggiamento clericale e filo-gesuita assunto dai conservatori cattolici, contribuì a definire la configurazione degli orientamenti politici svizzeri.

Aspetto sul quale è importante soffermarsi, poiché la storiografia elvetica non è sempre prodiga di informazioni precise circa le istanze di cui si fecero portatori i singoli Cantoni e la configurazione geo-politico-religiosa della Svizzera del 1848. Infatti, citando nuovamente Lacché, le “ripartizioni politiche si codificano riferendosi ai Cantoni, più che ai singoli ‘partiti’<sup>66</sup>”, con il risultato che furono le diverse unità territoriali del Paese a farsi portavoce delle differenti istanze politiche.

A questo proposito, in un quadro ricco di sfumature che rende ragione della complessità socio-culturale della Svizzera e della sua natura federale, è anzitutto possibile affermare che si formò una contrapposizione nazionale che ricalcava in grandi linee i due schieramenti della guerra del Sonderbund. I Cantoni definibili “conservatori” sono quelli che avevano costituito la lega separata: Uri, Svitto, Untervaldo, Lucerna, Friburgo, Vallese e Zugo. Anche Basilea città è annoverabile fra i territori tradizionalmente conservatori, quanto meno per quel che concerne la fazione politica al potere. Si deve inoltre menzionare Appenzello interno, il quale decise inizialmente di rimanere neutrale rispetto al conflitto “sonderbundista” e alla questione della riforma, ma che – avremo modo di vederlo meglio – manifestò chiaramente la propria indole conservatrice al momento della votazione popolare cantonale sul progetto elaborato dalla Commissione. Questi territori erano tutti accomunati dalla confessione cattolica della propria popolazione e, se paragonati soprattutto ad alcuni Cantoni dell'opposto schieramento, anche da un grado di industrializzazione relativamente basso o da una economia prettamente agraria.

---

<sup>65</sup> Ivi, pp. 204-206.

<sup>66</sup> L. Lacché, “Un italiano a Ginevra, alla ricerca della patria comune”, cit., p. XXIV.

Specialmente i Cantoni originari di Uri, Svitto e Untervaldo, poi, i quali rappresentavano il cuore dell'antica Confederazione, erano contraddistinti da entità geografiche e densità di popolazione che se confrontate con il vasto e popoloso territorio di Berna si distinguevano per le loro modeste estensioni territoriali e demografiche. Dunque, in buona parte piccoli e più antichi, agrari, cattolici e conservatori; queste erano le caratteristiche dei Cantoni che rappresentarono l'opposizione al progetto di riforma e che si fecero difensori del mantenimento del principio di sovranità cantonale e di un assetto di tipo confederativo e non federativo.

La storiografia relativa alle vicende svizzere definisce questi Cantoni e le istanze di cui si fecero portavoce con il termine "federalisti" – anche se, alla luce della transizione da Confederazioni di Stati a Stato federale che venne operata nel 1848, sarebbe forse più preciso definirli attraverso il termine "confederalisti" – in quanto essi si contrapposero a quei territori cantonali che si fecero promotori dell'accentramento delle competenze federali, cui invece si diede il nome di "unitari".

Quest'altro schieramento, corrispondente agli avversari del Sonderbund, è appunto rappresentato da quei Cantoni definibili "liberal-radicali", favorevoli alla riforma del Patto del 1815 e ad un'affermazione del principio unitario, inteso però dalle diverse componenti territoriali in modo differente. All'interno dei promotori del processo di accentramento è infatti possibile distinguere fra quei Cantoni, identificabili propriamente come "radicali", che teorizzavano un cambiamento tendente all'affermazione del principio unitario inteso come eliminazione quasi totale dei confini e delle sovranità cantonali, e quelle unità geografiche che invece propendevano per un processo di accentramento che fosse in grado di tenere conto almeno in parte delle antiche prerogative cantonali.

Fra i primi sono annoverabili soprattutto i Cantoni della Svizzera germanofona, maggiormente industrializzati e – massimamente nel caso di Berna – caratterizzati da estensioni territoriali più vaste, le cui popolazioni, inoltre, erano interamente protestanti. Questa è la descrizione dei Cantoni radicali di Zurigo e Berna, cui si deve aggiungere il francofono Cantone di Vaud e i territori che avevano registrato recentemente l'emancipazione dalla condizione di baliaggio, e che anche per questo si dimostrarono più inclini a riconfermare i principi democratici e unitari che dalla Francia erano stati introdotti al momento della transizione da territorio asservito a Cantone: ad esempio Tugovia ed Argovia.

Fra i Cantoni pur sempre favorevoli alla riforma, ma secondo orientamenti più moderati rispetto ai radicali, e per questo definibili semplicemente come "liberali", sono annoverabili i restanti territori elvetici, con sfumature varie che

contemparono sia il moderato ma largamente protestante Canton Ginevra che il territorio di Soletta, la cui popolazione era in maggioranza, ma non interamente cattolica.

A quanto detto è possibile aggiungere la constatazione secondo cui le vicende del '48 elvetico svelarono anche la contrapposizione fra aree di città e aree di campagna di territori attigui: è il caso dell'area geografica di Basilea, la quale – come si è visto – scissa in due semi-cantoni, vide la componente di campagna sostenere a gran voce la riforma costituzionale e la classe politica cittadina al potere nell'altra metà cantonale, Basilea città appunto, avversarla fortemente; o di Appenzello esterno, annoverabile fra i Cantoni liberal-radicali, e Appenzello interno, invece, decisamente definibile come Cantone conservatore.

## **2. La vicenda costituente: dal progetto della Commissione di revisione alle modifiche apportate dalla Dieta**

Gli orientamenti politici dei diversi Cantoni si manifestarono chiaramente al momento di votare il progetto di riforma costituzionale elaborato dalla Commissione costituente; la composizione della stessa invece, riflette solo in parte le tendenze politiche appena illustrate. Infatti, anche se a conflitto terminato presero parte ai lavori tutti i rappresentanti dei Cantoni, dunque anche quelli delle regioni ostili alla riforma – ad eccezione di Appenzello Interno e del Cantone protestante di Neuchâtel, che all'inizio dei lavori era ancora regolato da una costituzione monarchica<sup>67</sup> – la Commissione annoverava fra i suoi membri per lo più personalità di orientamento liberal-radical. Fatto naturale per i deputati dei Cantoni della Rigenerazione ma non scontato per i rappresentanti dei Cantoni conservatori che si erano associati in seguito. Fu la Dieta stessa – riunita sotto la presidenza di Ulrich Ochsenbein nel Cantone radicale di Berna, su cui si tornerà fra poco – a favorire fra i membri di ogni delegazione cantonale, quindi anche in quelle dei Cantoni conservatori, la nomina di rappresentanti di orientamento liberal-radical o tuttalpiù liberal-conservatore. Inoltre, al termine della guerra civile, la pressione militare e politica dei Cantoni vincitori aveva imposto agli sconfitti l'"elezione" di governi liberali.

### *2.1 La Commissione costituente: composizione e orientamenti politici*

Quale rappresentante del Canton Lucerna, che aveva diretto il Sonderbund, venne quindi nominato il medico radical Jakob Robert Steiger, mentre

---

<sup>67</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., pp. 126-128.

Friburgo delegò il radicale professore di liceo Jean-François Bussard<sup>68</sup>. Protagonisti indiscussi dei lavori di commissione furono però i rappresentanti dei Cantoni liberal-radicali: per citare i più importanti, Ulrich Ochsenbein, oltre ad essere presidente della Dieta nel Cantone *Vorort* di Berna, lo divenne anche della Commissione costituente; il vodese radicale Henri Druey venne designato quale redattore di lingua francese del progetto costituzionale; Johann Konrad Kern, delegato del Canton Turgovia, fu invece scelto per l'elaborazione dei testi in lingua tedesca<sup>69</sup>.

Il primo, giovane presidente trentaseienne, dopo aver terminato gli studi di diritto aveva capeggiato il movimento radicale del suo Cantone durante il periodo della Rigenerazione, per poi svolgere un ruolo attivo anche nella guerra del Sonderbund. Anzi, ne fu protagonista nella misura in cui prima presiedette la Dieta che decise lo scioglimento della Lega separata e poi comandò una divisione militare dell'esercito di Dufour che ne decretò la sconfitta<sup>70</sup>.

Anche Henri Druey aveva compiuto un percorso di studi in ambito giuridico e nel 1845 fu il promotore della rivoluzione che nel Canton di Vaud destituì la maggioranza liberale contraria all'uso della violenza verso il gesuitico Canton Lucerna. Collocatosi al potere con gli altri esponenti radicali, riformò la costituzione cantonale. Ma già precedentemente, in seguito alla rivoluzione liberale vodese del 1830, Druey aveva iniziato a sostenere la battaglia per la revisione del Patto del 1815 con una determinazione che, in seguito, si rivelò tutta radicale: fu infatti ostile alla moderazione del generale Dufour durante la guerra civile<sup>71</sup>.

Di orientamento liberale era invece Johann Konrad Kern, come ebbe modo di dimostrare attuando la revisione costituzionale nel suo Cantone, Turgovia. Ma anch'egli, nel momento in cui si trovò ad operare sul piano federale, si rivelò radicale quanto Druey: in qualità di membro della "commissione dei Sette" incaricata di risolvere le ostilità del Sonderbund, nel novembre 1847 si fece promotore della soluzione del conflitto con la forza delle armi<sup>72</sup>.

I grandi protagonisti del '48 elvetico erano dunque tutti animati dall'audacia radicale con cui si prefissero l'obbiettivo di riformare il Patto del 1815. Ciò nondimeno, ci si permetta di anticiparlo, diedero per primi prova di grande realismo politico e capacità di compromesso al momento di attuare la riforma, dimostrando di conoscere le radici profonde del tradizionale sentimento cantonale elvetico e assecondando le istanze federaliste quando

---

<sup>68</sup> A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., p. 383.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> Beat Junker, "Ochsenbein Ulrich", in AA.VV., *Dizionario storico...*, cit.

<sup>71</sup> A. Lasserre, "Druey Henri", in AA.VV., *Dizionario storico...*, cit.

<sup>72</sup> V. Rothenbühler, "Kern Johann Konrad" in AA.VV., *Dizionario storico...*, cit.

ritenuto opportuno, elaborando di conseguenza un progetto costituzionale che venne giudicato dai posteri un capolavoro di moderazione e saggezza<sup>73</sup>.

Le brevi informazioni relative a questi protagonisti del '48 elvetico sono indicative di alcune peculiarità che accomunarono anche gli altri membri della Commissione. La maggioranza di essa infatti era composta da giuristi, per lo più membri degli esecutivi cantonali, giudici e avvocati<sup>74</sup>. Accanto ai giuristi, un numero importante era rappresentato dagli ufficiali superiori che avevano appena combattuto nella guerra del Sonderbund<sup>75</sup>. Molti, e fra essi i più influenti, avevano partecipato alle riforme costituzionali che si svolsero nei Cantoni durante il periodo della Rigenerazione<sup>76</sup>, e alcuni avevano avuto l'occasione di prendere parte ai dibattiti concernenti la revisione del Patto che avevano avuto luogo alla Dieta negli anni precedenti. Infine, è possibile constatare che tra i membri della Commissione non si trovano quei pubblicisti e docenti universitari radicali che, dopo il 1830, avevano contribuito con i loro scritti a diffondere nell'opinione pubblica elvetica idee ardite sulla riforma federale<sup>77</sup>.

È dunque l'esperienza a contraddistinguere i costituenti del 1848: uomini politici, animati da un pragmatismo lontano dalle speculazioni teoriche della pura filosofia liberale e radicale; oltretutto per lo più capi dei governi cantonali, abituati alla responsabilità e al potere. Poiché i loro primi passi politici erano stati mossi nei ranghi dell'opposizione liberale e radicale che sostituì poi i magistrati dei propri Cantoni, essi trasfusero l'ardire della loro opera riformatrice al superiore livello federale. Allo stesso tempo, proprio perché avevano rovesciato i regimi conservatori dei loro Cantoni issandosi al potere, ebbero modo di maturare quell'esperienza che permise loro di dar prova di grande realismo politico. Le stesse dinamiche sono all'origine di quella prudenza che li avrebbe indotti a non elaborare una riforma federale che

---

<sup>73</sup> Opinione comune di giuristi e storici, sostenuta tra gli altri da W.E. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., p. 122; W. Martin, *Storia della Svizzera...*, cit., p. 229 e E.R. Papa, *Storia della Svizzera...*, cit. p.194.

<sup>74</sup> Anche il delegato dell'industrializzato e influente Canton Zurigo, Jonas Furrer, aveva compiuto studi di diritto nel suo Cantone; R.F. Widmer, "Furrer Jonas", in AA.VV., *Dizionario storico...*, cit.

<sup>75</sup> Per esempio Rilliet-Constant, delegato del Cantone Ginevra, che aveva comandato la prima divisione dell'esercito del generale Dufour; P. Coet, "Rilliet-Constant Louis", in AA.VV., *Dizionario storico...*, cit.

<sup>76</sup> Oltre ai già citati Ochsenbein, Druey e Luvini, anche Frey-Herosé d'Argovia e Munzinger di Soletta.

<sup>77</sup> A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., p. 384.

sarebbe potuta risultare eccessivamente progressista agli occhi di una popolazione in parte conservatrice e legata alle antiche tradizioni<sup>78</sup>.

Infine, è possibile constatare che la Commissione annoverava personalità non discendenti da famiglie dell'antico patriziato: i membri rappresentavano i "nuovi" esponenti della classe emergente borghese, che avevano avuto modo di ricevere un'istruzione universitaria e talvolta di maturare un'esperienza all'estero. Ci si meraviglia, inoltre, della loro relativa giovinezza: la maggior parte dei delegati aveva più o meno quarant'anni, quattro di essi ne avevano anche di meno, e tra questi il presidente Ochsenbein, lo ricordiamo, aveva solo trentasei anni<sup>79</sup>.

## *2.2 La Commissione costituente: metodo di lavoro e obiettivi*

La Commissione così composta tenne la sua prima seduta il 17 febbraio 1848. Venne stabilito di riunirsi cinque volte la settimana e furono nominati i due redattori cui doveva spettare il compito di elaborare un programma di lavoro e predisporre i testi che sarebbero stati adottati. Il lavoro venne quindi organizzato dividendo la Commissione in gruppi, più precisamente in quattro sezioni. La procedura consistette nel far precedere da un dibattito generale l'attribuzione a una determinata sezione dei singoli ambiti da riformare. Le sezioni elaboravano poi gli avanzi progetti dei testi che venivano successivamente adottati, respinti o emendati dalla Commissione al completo. In questo modo i gruppi di lavoro venivano incaricati del compito di tradurre in testi costituzionali le opinioni della maggioranza della Commissione. Il progetto doveva essere poi sottoposto al vaglio della Dieta, la quale lo avrebbe ulteriormente discusso ed emendato, e infine al voto dei Cantoni<sup>80</sup>.

L'importanza e l'assiduità dei membri delle quattro sezioni fu molto ineguale. Tra le sezioni la prima dovette essere la più importante, a giudicare dalla sua composizione: fra i suoi partecipanti annoverava infatti Ochsenbein e Furrer di Zurigo e beneficiò della collaborazione dei due redattori, Kern e Druey. Questo gruppo di lavoro si distinse anche per gli importanti oggetti che dovette trattare: il "problema cardine", ossia la configurazione dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario del nuovo Stato federale, ed in particolare la spinosa questione della configurazione del parlamento. Più in generale, la prima sezione dovette occuparsi della struttura della nuova Confederazione; la seconda di talune materie enumerate nel programma sotto il titolo di "Oggetti

---

<sup>78</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., pp. 128-131.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> Ivi, pp. 135-138.

diversi”, tra cui le questioni attinenti alle capitolazioni militari e ai compiti di polizia; la terza dei dazi e la quarta dei diritti di consumo<sup>81</sup>.

Questo è quel poco che è dato sapere – anzi intuire – a coloro che cerchino di comprendere il ruolo svolto dai gruppi di lavoro e dai singoli membri della Commissione. Ciò poiché la principale fonte cui è possibile attingere informazioni sicure sulle delibere della Commissione è il Protocollo ufficiale redatto dal cancelliere Johann Schiess, all’interno del quale si decise di mantenere l’anonimato dei membri che presero la parola durante i dibattiti. Questa accortezza venne decisa in base alla considerazione secondo cui altrimenti alcuni membri della Commissione non si sarebbero sentiti liberi di manifestare la propria opinione se contraria a quella prevalente nel proprio Cantone. Il cancelliere lasciò volutamente in ombra anche lo scopo preciso delle quattro sezioni e la ripartizione fra esse delle materie da discutere<sup>82</sup>.

Considerazioni simili a quelle che indussero i costituenti a non citare nel Protocollo ufficiale i nomi dei delegati motivarono anche la decisione di tenere le sedute della Commissione a porte chiuse, misura che avrebbe agevolato anche la celerità dei lavori. La rapidità nel redigere la nuova Costituzione era tanto più necessaria in quanto i vincitori del Sonderbund intendevano sfruttare il potere conquistato, almeno temporaneamente, ai Cantoni cattolico-conservatori. Ma, soprattutto, risultava indispensabile mettere quanto prima di fronte al fatto compiuto le potenze europee conservatrici che avevano contestato alla Svizzera il diritto di darsi una nuova legge fondamentale. E in effetti si rimane stupiti di fronte alla velocità con cui venne elaborata la nuova Costituzione federale: dalla prima seduta della Commissione, tenutasi il 17 febbraio 1848, al progetto conclusivo dell’8 aprile, trascorsero infatti solo otto settimane, durante le quali si tennero 31 sedute plenarie<sup>83</sup>.

Durante questo arco di tempo la Commissione scrisse i 114 articoli che diedero modo al nuovo Stato federale di prendere vita e assumere quella configurazione che nelle sue linee essenziali mantiene tutt’ora. Alcune disposizioni riflettono articoli già presenti nelle Costituzioni del 1803 e del 1815, ma la maggior parte di esse vennero elaborate riformulando quelle predisposte in occasione della redazione del Patto Rossi del 1832-33. Tuttavia, se molte disposizioni poterono essere riprese da questo documento, esso non forniva nessuna soluzione d’avanguardia circa il problema più controverso, vale a dire l’equilibrio di poteri e competenze fra Confederazione e Cantoni e, conseguentemente, la questione della sovranità e della configurazione del legislativo. È proprio nelle soluzioni cercate in quest’ambito che i lavori della

---

<sup>81</sup> Ivi 133-134.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., pp. 385-386.

Commissione rivelarono tutta la loro originalità: appurato il debito nei confronti dei precedenti testi costituzionali, risulta quindi evidente che le innovazioni di maggior portata furono il risultato delle idee dei membri della Commissione<sup>84</sup>.

Sicurezza interna e dall'esterno, prosperità economica e benessere dei cittadini costituiscono la chiave di lettura per comprendere la volontà che mosse i costituenti. Questa volontà intendeva tradursi nell'istituzione di uno Stato forte, il quale, muovendosi in senso unitario e accentratore attraverso una ridefinizione in senso limitativo delle prerogative cantonali, potesse essere dotato degli strumenti necessari al perseguimento di tali obiettivi. Gli strumenti vennero individuati in un rinnovamento degli organi istituzionali, in un autorità centrale rafforzata attraverso una nuova configurazione del potere legislativo, esecutivo e giudiziario.

La via percorsa per il raggiungimento degli scopi dello Stato federale venne altresì perseguita codificando in legge nazionale le principali disposizioni atte a favorire lo sviluppo economico – principalmente eliminando gli ostacoli interni e permettendo la libertà di circolazione – e il benessere dei cittadini, fissandone i diritti imprescindibili. In altre parole si trattava di trasformare una Confederazione di Stati in Stato federale, tenendo sempre presente però le istanze dei Cantoni conservatori, le quali limitarono talvolta la volontà riformatrice dei membri della Commissione.

Per usare le stesse parole di Papa: "l'elemento conservatore-illuminato riuscì a contenere il nuovo verbo liberal-democratico, in un'evoluzione e in un progresso pur sempre radicati nelle ragioni profonde della realtà del Paese", e quindi "l'esplosione radicale, che aveva condotto alla guerra contro il Sonderbund, andò costringendo il suo discorso d'estremismo democratico nell'originario suo alveo liberale"<sup>85</sup>.

### *2.3 Il progetto costituzionale sottoposto al vaglio della Dieta*

Il progetto elaborato dalla Commissione era destinato alla Dieta. Poiché da essa era stata costituita, era appunto ai delegati cantonali della Dieta che doveva anzitutto rendere conto. Ma visto che i rappresentanti dei Cantoni, secondo la prassi, avrebbero dovuto pronunciarsi in merito al progetto in base alle istruzioni ricevute dalle proprie autorità regionali, il testo costituzionale elaborato dalla Commissione venne rivolto direttamente ai parlamenti cantonali. Questo provvedimento venne preso per guadagnare tempo: così

---

<sup>84</sup> Basti pensare alla soluzione del parlamento bicamerale, come avremo modo di vedere novità quasi inedita in territorio confederato.

<sup>85</sup> E.R. Papa, *Storia della Svizzera...*, cit., p. 192.

facendo, i delegati poterono essere muniti rapidamente delle istruzioni necessarie<sup>86</sup>.

Dunque, durante quattordici sedute, dal 16 maggio al 10 giugno 1848, la Dieta sottopose innanzitutto il progetto ad una prima lettura. Il 21 maggio, su istanza di Berna, rinviò gli articoli concernenti la centralizzazione amministrativa all'esame di una commissione di nove membri, la quale propose alcuni emendamenti che furono approvati dalla Dieta nelle sedute che si svolsero il 13 e il 23 giugno. Infine il 24, 25 e 26 giugno, il progetto venne sottoposto ad una seconda lettura, prima di pronunciarsi definitivamente sul testo costituzionale emendato<sup>87</sup>.

Sui risultati finali della votazione alla Dieta avremo modo di ritornare; intanto è opportuno precisare che le iniziali reazioni delle autorità cantonali furono, come si può immaginare, molto diversificate. In generale è possibile riscontrarvi la polarizzazione di schieramenti che aveva già caratterizzato gli antagonismi della guerra del Sonderbund. I Cantoni che avevano preso parte alla Lega separata si mostrarono generalmente ostili al progetto poiché convinti dell'inopportunità di modificare il Patto del 1815. Ma per quel che concerne le istruzioni che queste autorità cantonali diedero ai propri delegati, bisogna operare una distinzione: la volontà manifestata dai rappresentanti dei Cantoni conservatori e cattolici di Uri, Svitto, Untervaldo e Appenzello interno fu rappresentativa della reale ostilità al progetto propria degli abitanti di quei territori, poiché lì il popolo, grazie anche ai meccanismi di democrazia diretta propri dei governi a Landsgemeinde, poté manifestare la sua volontà liberamente. Invece nei Cantoni di Lucerna, Zugo, Friburgo e Vallese – anch'essi cattolici ed ex-membri della Lega separata – a causa della vittoria degli avversari nella guerra del Sonderbund, le minoranze radicali e liberali erano riuscite ad issarsi al potere approfittando dell'occupazione militare, e quindi fu soprattutto la loro volontà a venire espressa dai delegati alla Dieta, e non quella realmente rappresentativa dei sentimenti del popolo<sup>88</sup>.

Per quanto riguarda i Cantoni che avevano trionfato nella guerra del Sonderbund, come sappiamo, essi erano unanimi nel voler riformare il Patto del 1815. Però, quando le autorità cantonali dovettero esprimersi per istruire i propri rappresentanti alla Dieta, furono molto severi in merito al progetto elaborato dalla Commissione. Più precisamente, i Gran consigli a larga maggioranza liberal-radicale criticarono il testo della Commissione poiché avrebbero voluto vedervi affermati con maggior decisione i principi

---

<sup>86</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., pp. 140-141.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> Ivi, pp. 138-139.

rappresentativi del proprio orientamento politico<sup>89</sup>. Questa dinamica caratterizzò soprattutto le proposte dei Cantoni Berna, Zurigo e in parte Vaud, più radicali ed industrializzati, i cui politici si erano già distinti per audacia nei lavori di Commissione.

Nonostante ciò, il testo, nella sua configurazione finale e dunque sottoposto alle modifiche apportate dalla Dieta, si discosta in misura lieve dall'avanprogetto elaborato dalla Commissione<sup>90</sup>. A questo proposito, Ruffieux rileva che la Dieta riuscì ad aggregare le maggioranze necessarie per procedere con il lavoro soltanto a prezzo di importanti rinunce e che il testo ne uscì emendato in senso maggiormente "federalista"<sup>91</sup>.

La difficoltà riscontrata alla Dieta nell'aggregare i voti necessari al raggiungimento della maggioranza è forse spiegabile considerando che le riserve espresse dai delegati delle autorità cantonali si configurarono come più denotative degli orientamenti politici dominanti in quei territori, nel senso che istanze unitarie di matrice liberal-radicalista, ma anche federaliste di stampo conservatore vennero ripresentate, almeno in un primo momento, con forza. In definitiva, anche i delegati alla Dieta si dovettero piegare al compromesso, al fine di superare l'impasse, accettando di emendare di poco, come abbiamo detto, il progetto iniziale.

Se il testo subì modifiche che denotano un'influenza più "federalista" che volontà unitarie rispetto al testo elaborato dalla Commissione, è altresì verosimile supporre che la capacità di conciliazione venne messa in campo soprattutto dai rappresentanti dei Cantoni a maggioranza liberal-radicalista. Ciò considerando che questi, numerosi – e ancor più accresciuti nel loro numero dal fatto che le delegazioni di Lucerna, Friburgo, Zugo e Vallese, come si è detto, espressero orientamenti più liberali rispetto a quanto avrebbe fatto la maggioranza popolare conservatrice dei Cantoni che rappresentavano – nelle votazioni alla Dieta non avrebbero avuto, in linea teorica, eccessivi problemi nell'affermare la propria posizione, emendando il progetto in senso maggiormente unitario e liberal-radicalista.

Se ciò non avvenne, probabilmente, fu per due ragioni. Innanzitutto, poiché anche i rappresentanti dei Cantoni erano consapevoli che il progetto per entrare in vigore, oltre ad ottenere il voto di maggioranza della Dieta, il progetto avrebbe dovuto essere approvato anche dalla volontà popolare espressa dai cittadini di ogni Cantone. La tradizione "federalista" – in definitiva

---

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., pp. 426-427; W.E. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., p. 137.

<sup>91</sup> R. Ruffieux, "La Svizzera dei Radicali (1848-1914)", in R. Brogini (a cura di), *Nuova storia della Svizzera e degli svizzeri*, Bellinzona, Casagrande, 1983, pp. 9 e 10.

forse non completamente estranea nemmeno ai fautori della “unità” nazionale, o comunque non facilmente rinnegabile alla luce della storia del Paese – era certamente radicata in una parte non poco rilevante della popolazione elvetica, e pertanto doveva essere tenuta nella giusta considerazione. Ma soprattutto questo atteggiamento è indicativo del fatto che anche le autorità cantonali, come già prima di loro i membri della Commissione che avevano elaborato il progetto, furono mosse da un sentimento di solidarietà nazionale e di responsabilità civica che le spronò innanzitutto a trovare una soluzione di compromesso tale da conciliare le diverse istanze, gettando le basi di un assetto istituzionale che avrebbe potuto garantire la pace in territorio confederato e scongiurare altre guerre civili.

È giunto il momento di comprendere in quale modo e in che misura ciò avvenne, quali furono le istanze liberal-radicali che trovarono applicazione pratica nel testo costituzionale e in quale modo si scelse, invece, di rispettare le tradizioni antiunioniste. Insomma, si rende necessario capire come questa transizione da Confederazione di Stati a Stato federale venne operata dai costituenti, analizzando più approfonditamente le principali disposizioni di quel testo che ne permise l’attuazione: la Costituzione del 1848, la prima che gli svizzeri si poterono dare senza l’influenza dello straniero.

### **3. Da Confederazione di Stati a Stato federale: la Costituzione del 1848.**

Il testo elaborato dalla Commissione e sottoposto al vaglio della Dieta si compone di un breve preambolo, tre capitoli comprendenti 114 articoli e alcune disposizioni transitorie<sup>92</sup>. In forza dei nuovi principi enunciati dalla quarantottesca legge fondamentale, la Svizzera cessa di essere una Confederazione e diviene uno Stato federale. Citando J. Aubert:

Tel est donc le principal effet de la Constitution [...] bien que le terme soit conservé pour des raisons d’histoire et de politique, cesse d’être une Confédération de plusieurs Etats pour devenir un seul Etat, divisé en cantons.<sup>93</sup>

Ciò significa anzitutto che i rapporti fra i Cantoni e tra essi e lo Stato non sono più di natura contrattuale, fra interlocutori con eguali diritti, ma costituzionalmente unilaterali<sup>94</sup>. Inoltre, allo scopo “di rassodare la lega dei Confederati, di mantenere ed accrescere l’Unità, la Forza e l’Onore della Nazione Svizzera”, come recita il preambolo, la Costituzione stabilisce i termini entro cui potrà continuare a dispiegarsi la sovranità cantonale e definisce le

---

<sup>92</sup> R. Ruffieux, “La Svizzera dei Radicali (1848 – 1914)”, cit., p. 11.

<sup>93</sup> J.F. Aubert, *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*, Berna, Ed. Francke, 1979, p.30.

<sup>94</sup> G.A. Chevallaz, *Le Gouvernement des Suisses ou l’histoire...*, cit.

competenze ora accresciute della Confederazione, enumerandone diritti e doveri. È ciò che viene stabilito attraverso le “Disposizioni generali”, titolo sotto il quale i costituenti del '48 raccolsero le norme del primo capitolo, volte a definire la natura, lo scopo e la struttura dello Stato federale, i cui provvedimenti più importanti ci proponiamo di riassumere sinteticamente in quanto segue.

### *3.1 Competenze della Confederazione e sovranità cantonale*

Massimamente significativo per la comprensione delle incombenze generali della Confederazione e per la ridefinizione degli ambiti di competenza dei Cantoni è l'articolo 2, il quale definisce in modo preciso gli obiettivi del nuovo Stato federale:

La lega ha per iscopo: di sostenere l'indipendenza della Patria contro lo straniero, di mantenere la tranquillità e l'ordine nell'interno, di proteggere la libertà e i diritti dei Confederati, e di promuovere la loro comune prosperità.<sup>95</sup>

Sicurezza dall'esterno e all'interno, libertà e prosperità dei cittadini sono quindi gli obiettivi che i costituenti si prefissarono di raggiungere attraverso le disposizioni della Costituzione.

Per garantire “l'indipendenza della Patria contro lo straniero” venne deciso anzitutto che tutti i Cantoni dovessero essere rappresentati all'estero esclusivamente dalla Confederazione Svizzera<sup>96</sup>. Ponendo nelle mani della sola autorità federale le relazioni con altri Stati, l'articolo 8 stabilisce quindi che unicamente la Confederazione ha il diritto di dichiarare guerra e di concludere la pace, ma anche di stipulare con gli Stati esteri alleanze o trattati.

Al medesimo scopo i costituenti cercarono di riformare l'organizzazione dell'esercito avocandone la gestione all'autorità federale attraverso gli articoli 18, 19 e 20, il primo dei quali stabilisce la leva obbligatoria, anche allo scopo di rafforzare la “nazionalità svizzera”. Nonostante queste premesse, le spinte centralistiche poterono essere assecondate solo entro certi limiti, poiché i Cantoni avevano fino ad allora curato i propri affari militari e intendevano continuare a farlo con una certa gelosia. Pertanto la Commissione – richiamandosi ai progetti del 1832 e 1833 – prospettò la creazione di un esercito federale formato da contingenti di truppe cantonali, ma alla Confederazione finì per spettare solamente la supervisione dell'istruzione militare e la gestione della formazione superiore, mentre l'addestramento delle truppe rimase

---

<sup>95</sup> Articolo 2.

<sup>96</sup> Obiettivo, questo, caro soprattutto alla fazione radicale della Commissione che predispose il progetto: fu Druey a insistere sull'importanza di rappresentare la Svizzera come una totalità, in modo che nessuno Stato potesse rivolgersi ad un singolo Cantone inteso come sovrano; A. Kölz, *Le origini...*, cit., p. 402.

prerogativa dei Cantoni<sup>97</sup>. Si ripresenta qui, a monito costante di una dinamica che come un filo rosso percorre e percorrerà la storia del Paese, la tensione che vede contrapposte volontà tese all'accentramento politico e sovranità cantonali.

Al Paese era indispensabile un'efficiente organizzazione militare anche per scongiurare ulteriori conflitti interni, che il recentissimo ricordo del Sonderbund evocava con timore costante. Si cercò di provvedere all'ordine e la sicurezza interni – secondo obiettivo enunciato nel sopra citato articolo 2 – oltre che riorganizzando l'esercito, vietando ogni lega e ogni trattato speciale di natura politica tra Cantoni<sup>98</sup> e, mediante gli articoli 14, 15 e 16, definendo le modalità di azione in caso di contese fra essi, di aggressione esterna o disordini interni. Diritti e doveri che si configurano innanzitutto come azioni di mutua assistenza fra i Cantoni, secondo quel principio che fu causa e origine della stessa nascita della Svizzera<sup>99</sup>. Riconfermando l'antico, ma non sempre osservato precetto secondo cui le diverse unità territoriali devono astenersi dal farsi giustizia autonomamente<sup>100</sup>, veniva ora precisato l'*obbligo* di chiedere soccorso alle autorità federali e agli altri Cantoni in caso di attacco esterno, e il *dovere* della Confederazione di intervenire spontaneamente se, a causa di disordini interni, "la sicurezza della Svizzera è periclitante"<sup>101</sup>.

Tuttavia va ricordato che all'autorità federale non venne conferita quasi nessuna competenza di polizia – a parte la possibilità, anch'essa osteggiata dai "federalisti", di emanare provvedimenti di polizia sanitaria in casi di gravi epidemie<sup>102</sup> – ancora una volta per rassicurare l'animo cantonale.

Anche le garanzie offerte dalla Confederazione ai Cantoni rientrano fra le disposizioni atte ad assicurare l'ordine interno: attraverso l'articolo 5, le cui condizioni vengono chiarite mediante il successivo articolo 6<sup>103</sup>, la Confederazione si impegna a garantire il territorio, la sovranità, le costituzioni, la libertà e i diritti del popolo di ogni Cantone. Ciò solo a patto, però, che le costituzioni cantonali nulla contengano di contrario alla Costituzione federale, assicurino l'esercizio dei diritti politici nelle sole forme repubblicane – rappresentative o democratiche – e a condizione che le costituzioni siano state accettate dal popolo e possano essere riformate qualora la maggioranza assoluta

---

<sup>97</sup> H. Senn, "Costituzione federale del 1848 e organizzazione militare" in AA.VV., *Dizionario storico...*, cit.

<sup>98</sup> Articolo 7.

<sup>99</sup> R. Ruffieux, "La Svizzera dei Radicali (1848 – 1914)", cit., p. 11.

<sup>100</sup> A questo proposito la procedura di arbitrato prevista dalla Dieta, secondo l'articolo 5 del Patto federale del 1815, venne sostituita dall'azione dei poteri esecutivo, legislativo e giudiziario del nuovo Stato federale.

<sup>101</sup> Articolo 16

<sup>102</sup> Articolo 59.

<sup>103</sup> J.F. Aubert, *Petite histoire constitutionnelle...*, cit., p.33.

dei cittadini lo richieda<sup>104</sup>. In questo modo, ergendosi a garante dell'incolumità dei Cantoni, la Confederazione veniva investita al contempo del ruolo di giudicante delle costituzioni cantonali. Per questo motivo il numero 6 è stato definito "l'articolo della omogeneità": imponendo ai singoli Cantoni le stesse condizioni necessarie per poter essere garantiti dalla Confederazione, aveva lo scopo di indurre gli stessi ad adattarsi alla medesime forme istituzionali, obiettivo fondamentale per poter dare alla Confederazione quel carattere di omogeneità, appunto, caro soprattutto ai radicali<sup>105</sup>.

Le garanzie offerte ai Cantoni rappresentano anche la contropartita necessaria al ridimensionamento della sovranità cantonale: l'articolo 3 della Costituzione precisa infatti che, secondo il principio di sussidiarietà<sup>106</sup>, "i Cantoni sono sovrani, fin dove la loro sovranità non è limitata dalla Costituzione federale, e come tali, esercitano tutti i diritti, che non sono devoluti all'Autorità federale". Lungi dal divenire semplici circoscrizioni amministrative<sup>107</sup>, rimasero certamente padroni in ambiti importanti, quali la pubblica educazione e ampie branche dell'amministrazione della giustizia<sup>108</sup>; eppure – a confronto con le competenze cantonali mantenute fino al 1848 – quella che appare è una sovranità mutilata in nome di un movimento accentratore votato a creare un potere centrale forte, in grado di far fronte alle esigenze del tempo.

Ma Kölz fa giustamente notare che la formulazione dell'articolo 3 è al contempo un altro esempio di compromesso, nel quale è il soggetto-Cantone ad essere indicato quale sovrano e non il popolo, ma solo nella misura in cui è limitato dal potere e dalle competenze dell'autorità federale; un esempio in cui teorie e dottrine sviluppate faticosamente nel corso del tempo lasciano spazio al pragmatismo dell'uomo politico svizzero, pronto all'accordo per trovare il giusto equilibrio tra le parti<sup>109</sup>.

Per quel che concerne il terzo obiettivo del nuovo Stato federale, ossia "proteggere la libertà e i diritti dei Confederati", i costituenti del 1848, ispirandosi alle costituzioni cantonali "rigenerate" e al progetto di riforma del 1832-33, sancirono all'interno della Costituzione i principali diritti di libertà dei cittadini. Si giunse così al riconoscimento nazionale della libertà di stampa, del

---

<sup>104</sup> Quest'ultima disposizione è precisamente la formulazione dell'iniziativa popolare per la riforma costituzionale, principio ispirato alle teorie rousseauiane e già adottato da alcuni Cantoni della Rigenerazione.

<sup>105</sup> W. Martin, *Storia della Svizzera...*, cit. p. 231.

<sup>106</sup> A. Kley, "Confederazione e Cantoni", in AA.VV., *Dizionario storico...*, cit.

<sup>107</sup> J.F. Aubert, *Petite histoire constitutionnelle...*, cit., p. 34.

<sup>108</sup> *Infra*, p. 61.

<sup>109</sup> A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., p. 404.

diritto di associazione e di petizione<sup>110</sup>. Venne garantita anche la libertà di religione, attraverso l'articolo 44, ma non senza riserve, soprattutto da parte dei Cantoni cattolici-conservatori. Per questo motivo venne elaborata una formula vaga e poco articolata, consistente nell'affermazione secondo cui "è garantito il libero esercizio di culto delle Confessioni cristiane riconosciute su tutto il territorio della Confederazione". Gli ebrei rimasero dunque esclusi da tale diritto, e l'articolo 48 rende chiaro che l'obbligo per i Cantoni dell'eguale trattamento in ambito giudiziario e legislativo riguarda i soli cittadini di *confessione cristiana*<sup>111</sup>. Anche la fortemente discussa libertà di domicilio rientra fra le libertà dei cittadini che la nuova Costituzione intendeva garantire, ma poiché le motivazioni teoriche e le ripercussioni pratiche che sottintendono questa disposizione sono direttamente ricollegabili ai provvedimenti presi in ambito economico, ci riserviamo di parlarne in modo più approfondito fra poco.

Prima di analizzare le importantissime disposizioni riguardanti l'economia del Paese è opportuno ricordare l'altra fondamentale innovazione apportata mediante il testo costituzionale del 1848. Si tratta del diritto accordato ai cittadini confederati di modificare la propria legge fondamentale in qualsiasi momento. L'articolo 113 prescrive che, qualora cinquantamila cittadini o una delle due Camere del Parlamento proponessero la revisione della Costituzione e, in questo secondo caso, l'altra Camera si manifesti contraria, la decisione deve essere sottoposta alla votazione del popolo svizzero. Se quest'ultimo si dichiara favorevole alla riforma si procede alla rielezione di entrambe le Camere e all'elaborazione di una nuova costituzione. Infine, il nuovo progetto costituzionale entra in vigore solo se approvato sia dalla maggioranza dei cittadini votanti, sia da quella dei Cantoni<sup>112</sup>. A questo proposito Ruffieux fa notare che se è vero che l'opera di centralizzazione non venne portata a compimento in modo sistematico nel 1848, i radicali riuscirono comunque a lasciare aperta la via a cambiamenti più profondi mediante la possibilità di una revisione delle disposizioni costituzionali<sup>113</sup>.

La transizione da Confederazione di Stati a Stato federale comportò dunque, volendo riassumere, la ridefinizione in senso limitativo delle prerogative cantonali e, conseguentemente, l'accrescimento delle competenze dell'autorità centrale. Questa spinta accentratrice, promossa dai membri liberal-radicali della Commissione, pose nelle mani dell'autorità federale le relazioni con l'estero di qualsiasi natura e l'amministrazione dell'esercito, ma con i limiti

---

<sup>110</sup> In ordine si tratta degli articoli 45, 46 e 47.

<sup>111</sup> J.F. Aubert, *Petite histoire constitutionnelle...*, cit., p. 32.

<sup>112</sup> Articolo 114.

<sup>113</sup> R. Ruffieux, "La Svizzera dei Radicali (1848 – 1914)", cit. p. 11.

a cui abbiamo accennato. Ostacoli ad un processo di accentramento visibili anche per quel che concerne gli articoli riguardanti l'istituzione di un'università ed un politecnico federali<sup>114</sup>: il tiro alla fune tra Cantoni e Confederazione si ripresentò in questo caso nella preoccupazione che un istituto universitario federale potesse svalutare le università cantonali già esistenti ma poco consolidate. E infatti, per quanto la disposizione riuscì a confluire nel testo costituzionale, è possibile affermare che i voti contrari ebbero la meglio sulla effettiva realizzazione del progetto, poiché la Svizzera risulta tutt'ora sprovvista di un istituto universitario federale.

### 3.2 Disposizioni economiche

Si è visto che la Costituzione del 1848 dichiara che la Confederazione deve promuovere la comune prosperità. Secondo Kölz quest'ultimo obiettivo è da ricondurre ai propositi propri della fazione radicale della Commissione, volti ad incentivare il progresso attraverso lo sviluppo dell'istruzione, della scienza e delle tecniche, al fine di porre le fondamenta di quell'edificio che un giorno avrebbe acquisito le sembianze di un vero e proprio Stato sociale<sup>115</sup>. Quest'ultimo obiettivo, però, è forse interpretabile anche come dichiarazione avente lo scopo di legittimare l'intervento dell'autorità federale in ambito economico: si tratterebbe dunque di promuovere la comune prosperità *economica* attraverso misure quali l'abolizione dei dazi interni e l'attuazione della libertà di domicilio<sup>116</sup>.

L'intervento in quest'ambito realizzato mediante l'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale risulta infatti di ampia portata, come avremo modo di vedere illustrando i provvedimenti predisposti dai costituenti del 1848.

I promotori della centralizzazione agirono sull'economia del Paese innanzitutto attraverso le disposizioni relative alla politica daziaria e doganale. Agli occhi di buona parte dello stesso popolo svizzero infatti il più urgente di tutti i provvedimenti da attuare attraverso la nuova Costituzione era quello di sopprimere gli ostacoli che paralizzavano il commercio interno compromettendo l'unità del Paese. Si trattava, però, anche del più difficile dei compiti, poiché, se tutti lamentavano gli ostacoli al libero commercio, fino ad allora dazi e imposte doganali erano stati gestiti dai Cantoni, costituendo per quest'ultimi una delle più importanti risorse per i rispettivi bilanci<sup>117</sup>.

---

<sup>114</sup> Articolo 22.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

<sup>116</sup> Sono di questo parere molti studiosi, fra cui – lo vedremo fra breve – W. Martin e W.E. Rappard.

<sup>117</sup> M. Polli-Schönborn, "Dogane. Epoca Moderna" in AA.VV., *Dizionario storico...*, cit.

La Commissione che predispose i numerosi e lunghi articoli destinati a risolvere l'*impasse* da lungo tempo constatata si adoperò seguendo tre linee direttrici principali, secondo le quali: 1) l'amministrazione dei dazi doveva passare dalle mani cantonali a quelle federali; 2) ciò sarebbe potuto avvenire solo corrispondendo un'indennità ai Cantoni; 3) ma cercando di salvaguardare pur sempre, nei limiti del possibile, i principi generali del libero mercato<sup>118</sup>. Il primo di questi articoli, il numero 23, proclama pertanto che "i dazi sono di competenza federale".

Sancendo contemporaneamente l'abolizione dei dazi e dei pedaggi di terra e acqua fra i Cantoni, e arrogando alla Confederazione la gestione delle imposte doganali relative all'estero, non solo veniva compiuto il passo determinante per la liberalizzazione del commercio intercantonale, ma l'autorità federale stabiliva quella che d'ora in poi sarebbe stata la maggior risorsa per il finanziamento del neonato Stato federale, al punto che negli anni successivi gli introiti avrebbero di gran lunga superato le aspettative della Dieta<sup>119</sup>.

I Cantoni, consapevoli della perdita che sarebbe stata loro arrecata, rivendicarono immediatamente un risarcimento da parte della Confederazione e a questo proposito i reclami più sentiti giunsero soprattutto dai territori interessati dal transito alpino. Avremo modo di vedere che l'abolizione dei dazi interni in alcuni casi giocò un ruolo fondamentale nel decidere l'approvazione da parte dei Cantoni della nuova Costituzione federale. La Dieta, per quanto conscia di questo pericolo, ne sancì comunque l'abolizione<sup>120</sup>, ma i Cantoni ottennero che gli introiti venissero trasferiti all'autorità federale gradualmente e i costituenti predisposero un risarcimento proporzionale alle entrate effettive<sup>121</sup>. Inoltre, poiché i Cantoni a prevalente economia agricola – al contrario di quelli maggiormente industrializzati – registravano introiti molto ingenti dalle imposte di consumo, essi si batterono molto duramente per il mantenimento di queste prerogative, ottenendo infine di poter conservare i diritti di riscossione sulle imposte delle bevande alcoliche, per quanto fortemente limitate da restrizioni<sup>122</sup>.

Abbiamo già accennato al fatto che la centralizzazione della politica doganale venne attuata ispirandosi a principi il più possibile liberali: risultò

---

<sup>118</sup> Per un approfondimento dei lunghi dibattiti che condussero alle complicate procedure per la centralizzazione della politica daziaria e doganale si veda W.E. Rappard, *La Costituzione...*, cit., pp. 264-281.

<sup>119</sup> M. Polli-Schönborn, "Dogane. Dall'Elvetica alla costituzione dello Stato Federale", in AA.VV., *Dizionario storico...*, cit.

<sup>120</sup> Articolo 24.

<sup>121</sup> Una disposizione peraltro in seguito abbandonata viste le difficoltà di stabilire precisamente l'ammontare dei dazi Cantone per Cantone e le evidenti diseguaglianze tra questi.

<sup>122</sup> Articolo 32.

chiaro infatti che i Cantoni avrebbero rinunciato ai propri diritti solo se il nuovo Stato si fosse premurato di non costringerli fra le mura di una prigione protezionista<sup>123</sup>. Per questo motivo, oltre alla libertà di acquisto e vendita, d'importazione, d'esportazione e transito delle merci di ogni genere fra un Cantone e l'altro – eccetto le bevande alcoliche, il sale e la polvere da sparo – l'importantissimo articolo 25 stabilisce la tassazione minima sulle materie prime necessarie all'industria svizzera e sui beni di consumo considerati di prima necessità, e la tassazione massima per gli oggetti considerati di lusso<sup>124</sup>. Ciò in linea con il pensiero secondo cui i dazi di transito, come anche le tasse d'esportazione, dovessero essere il meno possibile gravosi per agevolare il libero commercio internazionale.

È in questa disposizione che si concretizzò la riflessione volta ad enfatizzare i vantaggi derivanti dal libero scambio e che determinò la rinuncia al varo di una politica protezionista. Una disposizione peraltro giudicata da Kölz generica e riduttiva:

Il postulato di un ordinamento commerciale europeo, che gli economisti del XVIII secolo avevano già auspicato, si rivelò troppo idealistico anche per la Svizzera e troppo inadeguato al crescente nazionalismo che caratterizzava l'Europa di quegli anni.<sup>125</sup>

Più in generale, l'autore, constatando che l'idea di uno Stato "economicamente dinamico" sfuggiva ancora alla classe dirigente svizzera, sostiene che le forze economiche tese all'unificazione non abbiano svolto un ruolo centrale nell'edificazione dello Stato federale del 1848. È vero che nel periodo della Rigenerazione i Cantoni liberali avevano in gran parte attuato i principi del libero commercio all'interno dei propri territori, ma la libera produzione non era stata ancora del tutto garantita e le prestazioni lavorative erano sovente sottoposte – ancora nel 1848 – a limitazioni dalle organizzazioni corporative che avevano operato nel passato. Secondo lo studioso, la classe liberale, sempre più irrigidita e concentrata sul concetto di proprietà privata, intendeva unicamente centralizzare dazi e imposte che fino a quel momento avevano paralizzato il commercio, e non unificare gli ordinamenti economici cantonali. L'importanza degli articoli inerenti al commercio e all'industria non sono quindi, a parere di Kölz, da sopravvalutare: l' "economicizzazione" della politica aveva conquistato solo pochi Cantoni di orientamento radicale e non era ancora preponderante nella restante maggioranza.

---

<sup>123</sup> A. Kölz, *Le origini...*, cit., p. 414.

<sup>124</sup> Principio, quest'ultimo, già presente nella costituzione della Repubblica Elvetica.

<sup>125</sup> A. Kölz, *Le origini...*, cit., p. 415.

Dell'avviso opposto è Martin: egli infatti tende a ricondurre il lavoro svolto dai costituenti del 1848 all'intento principale di rinsaldare e liberare l'economia del Paese. A questo proposito afferma chiaramente:

Lo scopo principale della rivoluzione del 1847 fu di dare alla Svizzera l'unità economica, fondamento dello Stato moderno. La costituzione federativa non è sorta da un'idea, ma da una necessità. [...] L'unità economica è apparsa, alla metà del secolo XIX, come una condizione dell'esistenza della Confederazione. Da questa necessità è sorta l'unità politica che ha avuto il compito di creare l'unità economica.<sup>126</sup>

Fra i fattori esplicativi del nuovo assetto federale, anche Rappard assegna una parte importante alle esigenze di natura economica<sup>127</sup>. Elemento rilevante ma certamente non l'unico, come abbiamo cercato di chiarire individuando nel desiderio di sicurezza della nazione, nella volontà di accrescere la prosperità del Paese – appunto, attraverso disposizioni agevolanti il libero commercio – e nella volontà di garantire la libertà e i diritti dei Confederati i principali fini che motivarono il lavoro dei costituenti. La stessa Costituzione del 1848, attraverso gli obiettivi dichiarati all'inizio del testo, induce a trarre queste considerazioni. Sempre la struttura del testo costituzionale persuade anche a dare non poca rilevanza al fattore economico, se si considera che le disposizioni concernenti il commercio vi occupano una parte molto cospicua, più precisamente ben 14 articoli, dal numero 23 al 37.

A questi è possibile aggiungere la disposizione relativa alla libertà di domicilio. Abbiamo infatti già avuto modo di constatare che la richiesta della libera circolazione delle persone è ricollegabile alle rivendicazioni relative allo sviluppo economico del Paese, alla libertà di commercio e d'industria<sup>128</sup>. Il dibattito che precedette la redazione di questo articolo, il numero 41, fu lungo e controverso, poiché incontrò l'opposizione dei conservatori cattolici, i quali temevano che la libera circolazione di persone protestanti potesse ledere l'unità cantonale della loro fede cattolica. Ma dietro a questa preoccupazione è possibile scorgere anche una di natura economica, relativa al timore, non espresso ma intuibile, per il potere economico dei protestanti, rappresentanti in Svizzera il pilastro non solo della democrazia individualistica occidentale ma anche dell'industrializzazione moderna<sup>129</sup>.

Nonostante queste opposizioni di carattere federalistico-conservatore, si riuscì ad introdurre il principio di libertà di domicilio. Più precisamente, venne

---

<sup>126</sup> W. Martin, *Storia della Svizzera...*, cit., p. 232.

<sup>127</sup> W.E. Rappard, *Comment et pourquoi la Confédération Suisse est-elle devenue Etat fédératif en 1848. Conférence faite à la reprise des cours universitaires le 29 octobre 1947*, Genève, Librairie de l'Université Georg, 1947, p. 14; W.E. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., pp. 118-120.

<sup>128</sup> S. Guzzi-Heeb, "Libertà di domicilio" in AA.VV., *Dizionario storico...*, cit.

<sup>129</sup> A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., p. 409.

stabilita la possibilità per i cittadini svizzeri provenienti da altri territori cantonali di acquisire e vendere terreni nel nuovo comune di residenza, ma si concesse altresì la prerogativa ai Cantoni di esigere da coloro che formulavano richiesta di domicilio la documentazione comprovante l'idoneità al lavoro e sufficienti mezzi di sussistenza. Il richiedente poteva ottenere inoltre il diritto di domicilio nel nuovo Cantone solo dopo un termine di aspettativa di cinque anni. E anche se la proposta, sempre di parte conservatrice, di estromettere totalmente i cittadini di altri Cantoni dal godimento dei diritti politici cantonali venne rigettata, si decise per l'esclusione del diritto di voto negli affari comunali, lasciando inoltre alle autorità cantonali la possibilità di espulsione nel caso di condanna per reato<sup>130</sup>.

Come si può vedere, la libertà di domicilio fu tanto dibattuta poiché determinante effetti pratici diretti: a monte delle disposizioni confluite nell'articolo vi erano il timore per una concorrenza economica maggiorata, probabili aumenti dell'onere legato all'assistenza ai poveri e l'incrinarsi dell'omogeneità confessionale nei Cantoni cattolici. Questa disposizione era altresì fondamentale per incrementare il dinamismo dell'economia del Paese e per incentivare una coscienza nazionale possibile solo attraverso il superamento dei rigidi confini cantonali. L'articolo 41 risulta quindi essere uno degli esempi più tipici del carattere compromissorio della nuova costituzione, in un settore nel quale si intrecciarono e scontrarono controversie religiose, oltre a fattori economici e sociali.

Infine, fra le disposizioni inerenti l'economia del Paese si possono annoverare anche quelle che assecondarono la spinta accentratrice costituzionalizzando l'unificazione del sistema postale, quello monetario, pesi e misure. Provvedimenti necessari per poter gettare le basi di un ordinamento economico liberalizzato ed efficiente.

Nonostante i tentativi effettuati durante la Repubblica elvetica infatti, il sistema postale non si presentava meno disorganizzato di quello doganale. I legislatori decisero di porre rimedio alla situazione dopo aver constatato che un sistema postale efficiente e quindi centralizzato, attuabile attraverso le intricate disposizioni dell'articolo 34, fosse una premessa necessaria per ovviare a situazioni deplorabili per il commercio – causate da costi eccessivamente elevati delle spese di spedizione e dal fatto che alcuni Cantoni avessero delegato la gestione del sistema postale a privati<sup>131</sup>. Considerazioni della medesima natura portarono anche alla decisione che la coniaturo monetale da parte dei Cantoni avrebbe dovuto cessare: constatando che in Svizzera erano tre

---

<sup>130</sup> Articolo 41.

<sup>131</sup> A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., p. 415.

i sistemi monetari che tendevano ad affermarsi – quello tedesco, quello francese e quello indigeno – e che i sostenitori dei rispettivi sistemi non sarebbero riusciti ad accordarsi autonomamente, attraverso l'articolo 36, si decise di sancire il monopolio federale della "regalia monetaria", delegando alla futura legislazione federale il sistema monetario e le modalità di attuazione<sup>132</sup>.

Più complesse furono le vicende che condussero all'unificazione di pesi e misure, poiché, per quanto l'articolo 37 stabilisse l'estensione su tutto il territorio confederato del sistema concordato nell'agosto del 1835 fra dodici Cantoni – basato sull'unità di misura del "piede svizzero"<sup>133</sup> – i Cantoni romandi, che non avevano aderito al precedente concordato, si opposero sostenendo il sistema metrico francese da loro già adottato. Una soluzione definitiva al problema verrà trovata solo con la riforma costituzionale del 1874. Infine, anche la disposizione relativa ai lavori pubblici, costituzionalizzata attraverso il precedente articolo 21, si rendeva indispensabile al fine di agevolare la fluida circolazione delle merci. L'audace opera di centralizzazione posta in essere dagli uomini del '48 spinse ad affermare che nell'interesse del Paese la Confederazione aveva il diritto di erigere opere pubbliche a sue proprie spese, riservandosi il diritto di espropriazione mediante indennizzo. La gestione del sistema ferroviario rimase però nelle mani dei Cantoni.

Queste le disposizioni volte ad incrementare la prosperità economica del Paese, ritenute necessarie al fine di agevolare la creazione di un mercato nazionale unico e liberalizzato, a beneficio dei cittadini confederati. Allo stesso tempo però queste stesse misure servirono a pianificare le risorse finanziarie che avrebbero dovuto mettere in moto e alimentare la macchina del neonato Stato federale: il rafforzamento dell'autorità federale, il processo di accentramento politico-economico, avrebbe comportato una dilatazione dell'apparato amministrativo e burocratico, necessitante di risorse finanziarie per poter operare. Era indispensabile fare i conti con il bilancio statale dunque, ed è proprio ciò che i costituenti si predisposero a fare redigendo le disposizioni dell'articolo 39. Esso chiarisce che la cassa federale viene alimentata attraverso gli interessi dei fondi federali di guerra, i prodotti dei dazi di frontiera, quelli dell'amministrazione postale e della polvere da sparo. Inoltre è prevista una contribuzione da parte dei Cantoni, da imporsi però solo previa emanazione di un decreto federale e pertanto da demandare alla legislazione futura. Ciononostante venne preventivamente precisato che le contribuzioni cantonali avrebbero dovuto essere proporzionali alla densità demografica e al prodotto derivante dall'industria di ogni unità territoriale, parametri attraverso i quali si

---

<sup>132</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., pp. 300-303.

<sup>133</sup> Corrispondente a tre decimi del metro campione francese.

sarebbe posto a revisione a cadenza ventennale il contributo in denaro fornito da ogni Cantone.

La centralizzazione del sistema doganale e postale aveva dunque il duplice scopo di garantire il libero commercio e alimentare le casse federali. A proposito di ciò, si è già accennato al fatto che nel tempo la disposizione relativa all'unificazione doganale si sarebbe rivelata la maggior risorsa per il finanziamento del neonato Stato federale, al punto che negli anni successivi gli introiti avrebbero di gran lunga superato le aspettative della Dieta<sup>134</sup>. Ciò non di meno, durante le discussioni che si svolsero nella stessa, e in quelle della Commissione che per prima abbozzò l'articolo 35, per quel che concerne la risorsa fiscale derivante da dazi e dogane emerse più volte il proposito di evitare l'eccessivo aggravio delle tariffe doganali, al fine di non compromettere il principio liberoscambista<sup>135</sup>.

### *3.3 Organi istituzionali*

La Costituzione innovò soprattutto attraverso l'istituzione di nuovi organi di governo: veri strumenti propulsori del neonato assetto federativo, ingranaggi attraverso cui dare avvio alle innovazioni di cui si è appena parlato, risultarono inoltre indispensabili a soddisfare il desiderio di rappresentanza nazionale, oltre che cantonale, che nel 1848 veniva reclamato a gran voce da molti confederati.

Le autorità federali – ossia gli organi istituzionali – predisposte a sostituire l'ormai inefficiente e desueta Dieta furono tre: l'Assemblea federale, suddivisa nelle due sezioni del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (potere legislativo), il Consiglio federale (potere esecutivo) e il Tribunale federale (potere giudiziario). Analizzando in particolar modo l'Assemblea e il Consiglio federale, ne chiariremo struttura e funzioni seguendo gli articoli costituzionali che ne predisposero l'attuazione. Si cercherà poi di comprendere le dinamiche storiche e gli orientamenti politici che portarono alla configurazione di quegli specifici organi istituzionali, esaminando sia le idee che vennero presentate durante i lavori di Commissione, sia i dibattiti che ne completarono la redazione alla Dieta.

#### *L'Assemblea federale*

L'Assemblea federale è definita dal sessantesimo articolo della Costituzione la suprema autorità della Confederazione. Gli articoli 60-82 illustrano quindi la disposizione costituzionale più innovativa e carica di conseguenze: siamo di fronte alla nascita del bicameralismo svizzero. La Dieta unica in qualità di

---

<sup>134</sup> M. Polli-Schönborn, "Dogane. Dall'Elvetica alla costituzione dello Stato Federale", cit.

<sup>135</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., pp. 313-318.

organo legislativo viene sostituita da un sistema senza precedenti storici nel Paese, a parte l'effimera esperienza del 1798, all'epoca della breve avventura della Repubblica unitaria.

L'Assemblea federale si compone, come accennato, di due camere: il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati. La prima esprime la rappresentanza nazionale, la volontà della popolazione in senso unitario, scevra dai particolarismi risultanti dalla suddivisione cantonale. Questa camera si compone pertanto di deputati eletti in ragione di uno per ogni 20.000 anime<sup>136</sup>, direttamente dal popolo, attraverso circoli elettorali federali, i quali non possono però essere formati da parti di Cantoni diversi<sup>137</sup>. Il Consiglio nazionale è eletto per la durata di tre anni e viene rinnovato al termine della legislatura attraverso rielezioni integrali<sup>138</sup>. Sono eleggibili tutti i cittadini svizzeri aventi diritto di voto<sup>139</sup>, ma i membri delle altre autorità federali non possono essere contemporaneamente deputati di questa Camera<sup>140</sup>. La medesima elegge al proprio interno un Presidente ed un Vice-presidente per ogni sessione, i quali non sono rieleggibili in quella successiva. I membri del Consiglio nazionale vengono indennizzati dalla Confederazione.

La seconda Camera, il Consiglio degli Stati, rappresenta l'autorità cantonale, la volontà particolarista degli antichi Stati sovrani necessaria a far da contrappeso alla unitaria volontà nazionale espressa dalla prima Camera<sup>141</sup>. Per tale motivo essa è composta da 44 deputati, due per Cantone e uno per semi-Cantone, eletti nella gran parte di questi – secondo il sistema vigente all'epoca<sup>142</sup>– con votazione del parlamento cantonale<sup>143</sup>. Come i membri del Consiglio nazionale, anche i deputati del Consiglio degli Stati vengono indennizzati, ma dai Cantoni, e non possono contemporaneamente al proprio mandato prendere parte al Consiglio federale o alla prima Camera<sup>144</sup>.

---

<sup>136</sup> Articolo 61.

<sup>137</sup> Articolo 62.

<sup>138</sup> Articolo 65.

<sup>139</sup> Si ricorda inoltre che ha diritto di voto ogni svizzero che abbia compiuto il ventesimo anno di età, non escluso dal diritto di cittadinanza attiva, secondo quanto prescritto dalla legislazione cantonale del proprio domicilio.

<sup>140</sup> Articolo 66.

<sup>141</sup> La funzione "moderatrice" della Camera alta è tale anche per l'ordinamento degli Stati Uniti. C. Hilty, *Le costituzioni federali della Svizzera...*, cit., p. 366; L. Lacché, *Una "mobile complessità"...*, cit., p. 11.

<sup>142</sup> E.R. Papa, *Storia della Svizzera...*, cit., p. 199.

<sup>143</sup> Articolo 69.

<sup>144</sup> Anche il Consiglio degli Stati elegge un proprio Presidente ed un Vice-presidente, ma un Cantone non può far ricoprire queste cariche ad uno dei suoi deputati eletti per due sessioni consecutive; Articolo 71.

L'Assemblea federale così composta gode di attributi che le vengono conferiti attraverso gli articoli 73-82 della Costituzione. Dopo aver affermato che i due Consigli devono trattare tutti gli "oggetti", ossia gli ambiti, di pertinenza federale che non sono attribuiti ad altra autorità<sup>145</sup>, il lungo articolo 74 specifica la natura di tali competenze. Tra gli ampi poteri dell'Assemblea rientra la legislazione per l'attuazione della stessa Costituzione; la nomina del Consiglio federale, del Tribunale federale, del Cancelliere e del Capo di Stato maggiore; la facoltà di stipulare trattati, dichiarare guerra e concludere la pace con l'estero; la possibilità di prendere i dovuti provvedimenti per assicurare la pace interna e mantenere la neutralità della Svizzera; la legislazione concernente l'organizzazione militare federale; la costruzione di opere pubbliche e la gestione delle relative espropriazioni; l'emanazione di leggi e decreti in materia di dazi, poste, monete, pesi e misure; le competenze in merito alle garanzie delle costituzioni e dei territori dei Cantoni e il potere di regolare le contese tra gli stessi. Infine, fortemente indicativo della suddivisione dei poteri prevista dalla Costituzione, all'Assemblea compete la suprema sorveglianza sull'amministrazione federale e sulla giustizia.

I restanti articoli riguardanti l'Assemblea federale stabiliscono che entrambi i Consigli si radunano una volta all'anno in sessione ordinaria, ma – a determinate condizioni – possono essere convocati straordinariamente<sup>146</sup>. Per quel che concerne le modalità di deliberazione, l'articolo 79 prescrive che i membri di ciascun Consiglio votino senza ricevere istruzioni da parte dei propri Cantoni di appartenenza. Inoltre, a parte alcuni oggetti specifici, le due sezioni dell'Assemblea federale devono deliberare separatamente<sup>147</sup>: a questo proposito l'articolo 76 specifica che è necessaria la presenza della maggioranza assoluta dei deputati del rispettivo Consiglio, mentre l'articolo successivo prescrive che nel Consiglio nazionale e in quello degli Stati decide la maggioranza dei votanti. Infine, la Costituzione sancisce che ognuno dei due Consigli ed ogni deputato di essi ha il diritto di iniziativa, il quale può essere esercitato, per corrispondenza, anche dai Cantoni<sup>148</sup>.

Questi gli articoli costituzionali che definiscono e illustrano la struttura ed il funzionamento del parlamento elvetico. Tuttavia, per cogliere in modo più compiuto la natura del bicameralismo svizzero, comprendere le dinamiche storiche e gli orientamenti politici che portarono alla scelta di questa specifica rappresentanza parlamentare, è opportuno analizzare più approfonditamente quali furono le idee che vennero presentate dalla Commissione e alla Dieta,

---

<sup>145</sup> Articolo 73.

<sup>146</sup> Si veda l'articolo 75.

<sup>147</sup> Articolo 80.

<sup>148</sup> Articolo 81.

mettendo in evidenza gli snodi che determinarono le caratteristiche peculiari del sistema bicamerale elvetico.

Ciò che non è possibile desumere dalla sola lettura del testo costituzionale è che il bicameralismo federale fu il frutto di una lunga e travagliata gestazione, prima in seno alla Commissione che ne elaborò il progetto e poi alla Dieta che lo dovette varare<sup>149</sup>. Del sistema delle due camere si era già discusso, a partire dal 1830, grazie agli studi dei pubblicisti che lo raccomandarono<sup>150</sup>. Ma all'inizio non vi fu nessun convinto sostenitore all'interno della Commissione che poi ne predispose il progetto: il solo a formulare la proposta di un assetto bicamerale fu il colonnello Rilliet-Constant di Ginevra, a quanto pare più perché il Gran Consiglio del suo Cantone glielo aveva raccomandato che per convinzione propria. Anzi, nei tre progetti relativi all'organizzazione del potere legislativo che la Commissione si trovò a dover analizzare alla dodicesima seduta del 3 marzo, l'istituzione delle due camere non era proprio contemplata<sup>151</sup>.

Infatti, il primo dei tre progetti manteneva invariata la disposizione di una sola Dieta, con gli stessi rapporti di rappresentanza che regolamentavano il Patto federale. L'unica modifica rispetto al regime in vigore risultava dal fatto che i deputati sarebbero stati vincolati dalle istruzioni dei rispettivi Cantoni solo per la discussione delle questioni di maggiore importanza. La seconda proposta invece prevedeva una versione rivisitata del sistema costituzionale della Mediazione. Ad una sola Dieta infatti sarebbe spettato il compito di gestire gli affari federali, divisi però in due gruppi: il primo, relativo agli argomenti di pertinenza cantonale, necessitava della delibera attraverso l'istruzione dei delegati dai rispettivi Cantoni. Gli affari rimanenti, appartenenti al secondo gruppo, sarebbero anch'essi stati decisi dalla Dieta, ma autonomamente, senza istruzioni cantonali, e attraverso un rapporto di rappresentanza modificato: il numero dei delegati risultava variabile; una ripartizione che doveva tenere conto della diversa entità demografica dei Cantoni.

Il terzo ed ultimo progetto invece venne proposto da uno dei maggiori protagonisti del 1848 svizzero, il più volte ricordato Druey, del Cantone di Vaud. Egli prospettò l'istituzione di un solo parlamento nazionale, composto di deputati scelti mediante elettori, a loro volta designati dalla popolazione svizzera suddivisa in circoli elettorali che non tenessero conto delle suddivisioni cantonali. Sempre allo scopo di attutire i particolarismi suscitati dalle istanze cantonali, i membri del parlamento avrebbero dovuto deliberare senza istruzioni. Pur prevedendo un evidente preponderanza dell'elemento

---

<sup>149</sup> M. Graf, "Assemblea federale" in AA.VV., *Dizionario storico...*, cit.

<sup>150</sup> Tra gli altri Fazy, Bornhauser, Roger, Troxler e Kasthofer; Cfr. A. Kölz, *Le origini...*, cit., p. 389.

<sup>151</sup> Ivi, pp. 387-389.

nazionale, il progetto di Druey teneva comunque in considerazione la salvaguardia degli interessi dei Cantoni, predisponendo che le decisioni relative agli ambiti di loro pertinenza avrebbero potuto essere sottoposte al veto della maggioranza degli Stati<sup>152</sup>.

Tutte e tre le proposte erano il frutto del tentativo di conciliare le due principali istanze che caratterizzavano il Paese: quelle dei Cantoni animati perlopiù da orientamenti politici conservatori – generalmente cattolici, in gran parte agrari e di montagna – e quelle dei Cantoni a maggioranza liberali – in prevalenza protestanti, industrializzati, delle regioni pianeggianti del territorio confederato. Una dicotomia che vedeva contrapposte la piccola unità territoriale e il grande Cantone popoloso e che riproduceva, almeno in grandi linee, la polarizzazione tra i vinti e i vincitori della guerra del Sonderbund<sup>153</sup>. Ai vincitori infatti premeva ottenere una rappresentanza parlamentare che tenesse nella giusta considerazione il maggior peso demografico della propria unità territoriale e il più oneroso contributo che i grandi Cantoni sarebbero stati chiamati ad apportare in conseguenza del processo di accentramento del potere federale che la nuova Costituzione stava predisponendo.

In altre parole, come recita il rendiconto ufficiale delle sedute del 6 e 7 marzo:

Se il Canton Untervaldo cede la propria sovranità riguardo al servizio postale, è l'identica sovranità che deve pure cedere il Cantone Berna. Bisogna però convenire che, in realtà, c'è una grandissima differenza poiché il servizio postale di Untervaldo rende annualmente 10 luigi d'oro mentre quello di Berna 200.000 franchi.<sup>154</sup>

Era giusto, allora, secondo loro, che ai Cantoni più grandi, chiamati a dare il maggiore contributo, venisse attribuito più potere decisionale, attraverso – ad esempio – l'istituzione di un parlamento nazionale sul modello unicamerale presentato da Druey. Mediante un siffatto sistema infatti sarebbe stata infatti la legge del numero a decidere la linea politica del Paese, e non l'unità territoriale, rappresentata dai Cantoni. Per i vincitori della guerra del Sonderbund non era pensabile lasciare immutato l'attuale rapporto di rappresentanza, che vedeva il piccolo e poco popoloso Cantone di montagna avere la medesima influenza dei grandi<sup>155</sup>.

Al contrario, i Cantoni più piccoli, perlopiù conservatori, combattevano per il mantenimento del medesimo rapporto di rappresentanza vigente grazie al Patto federale. Già ostili alla centralizzazione prevista dalla nuova Costituzione, temevano che questa recasse loro perdita di influenza, a fronte dei

---

<sup>152</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione...*, cit., pp. 158-159; A. Kölz, *Le origini...*, cit., pp. 388-389.

<sup>153</sup> *Ibidem*.

<sup>154</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione...*, cit., p. 160.

<sup>155</sup> M. Graf, "Assemblea federale" in AA.VV., *Dizionario storico...*, cit.

vantaggi conquistati dai grandi, e che quest'ultimi stavano appunto reclamando. Per tale motivo, si sarebbero rassegnati solo qualora la loro posizione costituzionale non fosse stata indebolita. A sostegno della propria causa invocarono la storicità della loro sovranità e uguaglianza giuridica: una regola consacrata da secoli di storia non poteva essere revocata tanto facilmente; i Cantoni si erano associati in una Confederazione quali Stati sovrani e giuridicamente equiparati, e tali dovevano rimanere.

Solo in questo modo, attraverso il mantenimento di un organo simile all'antica Dieta – in cui il principio dell'eguale rappresentanza cantonale e non quello *pro capite* avrebbe deciso degli affari del Paese – sarebbe stato possibile sopravvivere alla pressione dei Cantoni più popolosi e portare avanti la propria concezione di Stato vincolata alla chiesa e alla famiglia, alle antiche tradizioni corporativistiche<sup>156</sup>. L'antinomia assoluta delle due concezioni, per ripetersi usando la terminologia in auge all'epoca e confluita poi nella storiografia elvetica, è rappresentata dalla dicotomia fra "unitari" – rappresentati perlopiù dai Cantoni più popolosi, industrializzati, protestanti e caratterizzati da governi liberal-radicali – e "federalisti", espressione dei piccoli Cantoni, generalmente agrari, conservatori e cattolici: un *puzzle* di due soli pezzi dalla difficile composizione.

Le personalità politiche impegnate nel progetto di revisione del Patto federale – i membri della Commissione – erano consapevoli della necessità di trovare un compromesso che potesse assecondare entrambe le parti. Questo l'intento dei tre progetti sopra illustrati, falliti – in definitiva – proprio poiché non ritenuti in grado di poter soddisfare le opposte esigenze. Fu allora che si comprese che la soluzione poteva venire solo da un sistema bicamerale<sup>157</sup>. Quest'ultimo non giunse, però, alle menti dei membri della Commissione come una rivelazione dall'alto, un'illuminazione estemporanea capace di risolvere senza impedimenti *l'impasse*.

Come già affermato, il sistema bicamerale non era infatti nuovo ai fautori della revisione del Patto federale. Tra gli altri, il pubblicitista professore di filosofia Ignaz Paul Vital Troxler ne aveva preconizzato l'istituzione nell'opuscolo elaborato in occasione della revisione costituzionale tentata nel 1832-33<sup>158</sup>. Individuando nel sistema bicamerale americano il modello a cui ispirarsi, egli prospettò che questo fosse l'unico in grado di garantire e

---

<sup>156</sup> *Ibidem*.

<sup>157</sup> *Ibidem*.

<sup>158</sup> *Die eine und wahre Eidgenossenschaft im Gegensatz zur Centralherrschaft und Kantonsthümelei sowie zum neuen Zwitterbunde beider; nebst einem Verfassungsentwurf*. (L'unica vera Confederazione in antitesi al centralismo e al "cantonalismo" e alla loro nuova, ambigua alleanza; unitamente a un progetto di Costituzione).

rappresentare le diversità cantonali e l'unità nazionale<sup>159</sup>. Dopo Troxler, anche il radicale ginevrino James Fazy ne raccomandò l'attuazione. Proprio dalla sua riflessione, esposta nel "Projet de Constitution Fédérale" del 1837, venne la proposta del sistema bicamerale formulata alla Dieta dal colonnello Rilliet-Costant, rappresentante di Ginevra nella Commissione.

D'altronde, Kölz fa notare che guardare al sistema statunitense, e dunque al modello bicamerale, era abbastanza scontato, dal momento che anche la Confederazione era nata da un'associazione di Stati e l'Unione americana era, in quel periodo, l'unica democrazia rappresentativa al mondo<sup>160</sup>. Tuttavia, pare che l'idea di istituire due Camere risultasse all'inizio impopolare tanto nei grandi Cantoni quanto in quelli piccoli. Entrambi rimproveravano ad un siffatto sistema i costi maggiori che avrebbe comportato, oltre l'andamento decelerato che la duplice deliberazione avrebbe inflitto agli affari dello Stato, rendendo particolarmente problematica la situazione del Paese soprattutto qualora si fossero verificate condizioni di emergenza<sup>161</sup>. Dell'ordinamento bicamerale non veniva apprezzato nemmeno l'origine straniera: non solo non aveva precedenti di una qualche importanza in territorio confederato, ma soprattutto si ritenne che non potesse essere adeguato alla Svizzera un sistema ispirato al modello dell'America del Nord, la cui costituzione traeva i tratti fondamentali da quella inglese.

Secondo molti infatti, un legislativo bicamerale, intrinsecamente portato a causare gravi collisioni in caso di disaccordo delle due sezioni del parlamento, non avrebbe potuto trovare in Svizzera nessuna unità superiore in grado di conciliare le due Camere, come accadrebbe invece in una monarchia costituzionale attraverso la figura del principe, o in un sistema repubblicano nella persona del presidente. E per parte sua il popolo elvetico era assolutamente e tradizionalmente ostile all'idea di concentrare un potere così determinante nella figura di una sola persona. Infine si fece notare che altri possibili svantaggi si sarebbero verificati qualora si fosse deciso di attribuire ad una Camera il solo diritto di discussione preliminare e all'altra la facoltà di deliberare. Si temeva che la prima Camera, solo consultiva – incarnante l'elemento nazionale – con il tempo sarebbe stata sovrastata dal "cantonalismo" espresso dalla seconda<sup>162</sup>.

Ciononostante, l'ordinamento bicamerale finì per risultare l'unica soluzione praticabile. Solo attraverso l'istituzione di due Camere sarebbe stato possibile, da un lato, attraverso l'equivalente di una Camera dei

---

<sup>159</sup> A. Kölz, *Le origini...*, cit., p. 269.

<sup>160</sup> *Ibidem*.

<sup>161</sup> C. Hilty, *Le costituzioni federali della Svizzera...*, cit., p. 366.

<sup>162</sup> *Ibidem*.

Rappresentanti, soddisfare le esigenze dei grandi Cantoni promotori di una rappresentanza nazionale che rendesse ragione della maggior ricchezza ed entità demografica delle proprie unità territoriali. Dall'altro, mediante una seconda Camera degli Stati, sarebbe stato possibile salvaguardare i diritti particolaristici dei singoli Cantoni, anche dei più piccoli, custodendo le antiche tradizioni suggellate da anni di storia confederale basata sul principio dell'eguale rappresentanza cantonale<sup>163</sup>. Inoltre, l'istituzione di una seconda Camera – quella dei Cantoni – avrebbe agevolato l'accettazione del nuovo ordinamento ai Cantoni più piccoli, permettendo al contempo di soddisfare il principio di rappresentanza nazionale ispirata ai principi della democrazia individualistica di derivazione francese. E se era vero che un parlamento diviso in due sezioni poteva risultare problematico, qualcuno fece notare che “uno scambio di idee fra le due Camere sarebbe da preferire, per la nazione, a un conflitto disordinato fra il popolo”<sup>164</sup>.

In definitiva, per dirla con le parole dei costituenti:

Se si considera, da un lato, il bene al quale si aspira e, dall'altro, che non deve essere leso nessun diritto, il solo metodo di intendersi reciprocamente sul sistema proposto sarebbe quello di allontanarsi tanto da un federalismo puramente tradizionale, quanto da un principio unitario che non riconoscerebbe nulla di quello che esiste.<sup>165</sup>

Quando la Commissione passò ai voti, rilevando una seppur risicata maggioranza favorevole ad un cambiamento che denotava una qualche simpatia per il sistema bicamerale, decise di assegnare alla prima sezione – la più importante – il compito di redigere un progetto per dotare la Confederazione di poteri legislativi, esecutivi e giudiziari. La composizione della sezione è indicativa dell'importanza data alla questione: oltre ad annoverare fra i suoi membri Ochsenbein di Berna e Furrer di Zurigo, frui anche della collaborazione dei due redattori della Commissione<sup>166</sup>, Kern di Turgovia e Druey del Canton Vaud. I lunghi dibattiti in seno alla Commissione e all'interno della prima sezione non dovettero essere facili se alcuni membri arrivarono persino a proporre di abbandonare la revisione del Patto federale, viste le criticità relative all'accordo sul “problema cardine”, l'organizzazione – appunto – del potere legislativo. Questa proposta non fu tuttavia tenuta in considerazione, poiché proprio i piccoli e ostili Cantoni diedero prova di disposizioni concilianti, spiegando che l'opposizione ad una rappresentanza ineguale sarebbe stata superata qualora la Confederazione avesse saputo

---

<sup>163</sup> M. Graf, “Assemblea federale”, cit.

<sup>164</sup> Discussione delle sedute del 6 e 7 marzo; W.E. Rappard, *La Costituzione...*, cit., p. 161.

<sup>165</sup> *Ibidem*.

<sup>166</sup> I quali furono aggiunti formalmente alla sezione nella seduta del 2 marzo 1848.

rassicurarli riguardo al timore che i grandi Cantoni imponessero loro oneri materiali insostenibili<sup>167</sup>.

La sezione incaricata, quindi, giunse a presentare il progetto raccomandando unanimemente il bicameralismo, pur essendo ancora divisa su punti importanti relativamente alle questioni di competenza e alle modalità di deliberazione delle due Camere dell'Assemblea federale. La discussione del progetto all'interno della Commissione incontrò nuovamente oppositori nei rappresentanti dei piccoli Cantoni ma, infine, nella seconda votazione del 20 marzo 1848, con una seppur scarsa maggioranza di undici voti, venne sancito il principio bicamerale<sup>168</sup>.

Quest'ultimo non si sarebbe esplicato, però, nell'azione di due Camere caratterizzate dalle medesime competenze e deliberanti in reciproca autonomia<sup>169</sup>. Secondo il progetto così strutturato, gli affari federali, ed una serie di ambiti importanti, sarebbero stati discussi in seduta comune, garantendo di conseguenza alla corrente unitaria gran parte della sua forza, poiché il futuro Consiglio nazionale – in base al rapporto di rappresentanza che designava un delegato ogni 20.000 anime – sarebbe stato composto da 110 o 120 membri, i quali avrebbero potuto facilmente sopraffare durante le votazioni i 25 deputati della Camera dei Cantoni. Questo squilibrio tra elemento nazionale e cantonale non dovette passare inosservato se, pochi giorni dopo, la Commissione adottò un emendamento che, modificando il progetto della sezione, introduceva un bicameralismo puro, anche in questo simile a quello nordamericano, in base al quale, in linea generale, le due sezioni del parlamento erano chiamate a discutere e deliberare separatamente. Si fece una deroga solo per alcune importanti questioni: le due Camere avrebbero deliberato in seduta comune in occasione dell'elezione del Consiglio federale, del Tribunale federale, del Cancelliere, del Capo di Stato-maggiore e dei rappresentanti federali, per la concessioni del diritto di grazia e per la soluzione dei conflitti di competenza<sup>170</sup>.

Il dibattito che precedette la votazione dell'emendamento ne illustra i motivi: venne spiegato che l'istituzione di due Camere indipendenti ed investite entrambe del diritto di iniziativa era il solo modo per tutelare la sovranità cantonale, confermando in particolare le rassicurazioni precedentemente elargite ai piccoli Cantoni. È altresì possibile dedurre che il progetto originario prevedesse sedute comuni per ovviare al timore di continui attriti che si sarebbero invece verificati se le due Camere avessero deliberato separatamente,

---

<sup>167</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione...*, cit., pp. 162-163.

<sup>168</sup> *Ibidem*.

<sup>169</sup> Condizioni giuridicamente indispensabili, peraltro, per definire un tale sistema "bicameralismo" in senso pieno. Cfr. J.F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel...*, cit., p. 459.

<sup>170</sup> A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., pp. 391-393.

e che la Commissione, dopo aver optato per la conduzione separata dei lavori camerali, abbia pensato di limitare questa specifica eventualità sancendo il divieto di istruzione cantonale ai deputati degli Stati. Per dirla con le stesse parole di uno dei più illustri membri della Commissione – il redattore Kern di Turgovia :

[...] se i Cantoni dovranno cercare le proprie garanzie nel buon senso dei delegati designati non ne deriverà che gli interessi territoriali vengano difesi con rigore inflessibile, ma i deputati, affrancati dalla costrizione delle istruzioni, voteranno per convinzione personale nell'interesse generale della nazione. <sup>171</sup>

A ben vedere, accettando che le due sezioni del legislativo deliberassero separatamente, la posizione dei Cantoni più popolati veniva indebolita d'un colpo, mentre le piccole unità territoriali sarebbero rimaste forti del voto da loro espresso nella Camera rappresentante i Cantoni. Ecco che allora si rendeva necessario riequilibrare i rapporti di forza eliminando almeno il diritto degli Stati di istruire i propri deputati. Per le stesse ragioni si decise di modificare l'antica consuetudine per la quale ogni unità cantonale aveva diritto ad esprimere un voto: venne invece introdotta la disposizione secondo la quale ogni Cantone elegge due deputati mentre i semi-Cantoni ne eleggono solo uno. In altre parole, la rappresentanza tanto difesa dalle piccole unità territoriali – ed infine ottenuta attraverso il mantenimento di una Camera degli Stati avente il diritto di deliberare autonomamente – venne così ulteriormente indebolita. In sintesi, il liberale e progressista Canton Zurigo avrebbe potuto godere di due voti, mentre il piccolo e conservatore semi-Cantone Nidvaldo avrebbe disposto solo di un voto.

Rilliet-Constant, giustificò l'equilibrio così sancito affermando:

[...] i reciproci rapporti esistenti fra le due Camere avranno un influsso salutare, poiché, mentre la nazione potrà pronunciarsi attraverso il Consiglio nazionale – nel quale il principio del movimento e del progresso sarà, con tutta probabilità, debitamente rappresentato – la Camera degli Stati farebbe da contrappeso ai movimenti interni, cioè sarebbe una garanzia dei diritti cantonali. <sup>172</sup>

Sempre per tutelare quest'ultimi, e nel tentativo di accostare i piccoli Cantoni al principio bicamerale, la Commissione adottò un ulteriore emendamento relativo alla composizione del Consiglio dei rappresentanti, con il quale decise che tutti i Cantoni dovevano essere rappresentati nella Camera popolare. Un altro punto di attrito riguardò, poi, le modalità di elezione del Consiglio nazionale: i radicali proposero di creare un'unica circoscrizione

---

<sup>171</sup> *Ibidem.*

<sup>172</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione...*, cit., p. 169.

elettorale estesa a tutta la confederazione. L'intento era quello di dare un ulteriore impulso al sentimento nazionale, agevolando il superamento dello spirito "cantonalistico". I "federalisti" si opposero fermamente, sostenendo la necessità di piccole circoscrizioni nazionali su base cantonale, e anche in questo – come mostra l'articolo 62 – ebbero la meglio<sup>173</sup>.

La fazione liberal-radicale la spuntò invece ottenendo l'esclusione del clero dalla Camera nazionale, adducendo la motivazione secondo la quale la chiesa cattolica partiva dal principio che essa avrebbe dovuto "dominare sullo Stato", e che il ceto ecclesiastico era essenzialmente vincolato a Roma. Anche il clero protestante, stando a Kölz, non si era ancora potuto 'liberare pienamente' dalle tendenze gerarchiche<sup>174</sup>. Infine, la Commissione decise i nomi che tutt'ora designano il potere legislativo della Confederazione: "le due sezioni della rappresentanza nazionale riunite si chiamerebbero 'Assemblea federale', la sezione eletta dalla nazione 'Consiglio nazionale' e quella formata dagli Stati 'Consiglio degli Stati'<sup>175</sup>". Il nome "Dieta" non godeva più della necessaria popolarità, mentre "Camera", eccessivamente aristocratico, evocava qualcosa di estraneo alle tradizioni elvetiche.

Ecco tracciate dunque le linee generali del progetto relativo alla struttura dell'Assemblea federale, il cui testo venne adottato dalla Commissione l'8 aprile 1848, pronto ad essere sottoposto al vaglio della Dieta. Ruffieux ci informa che, stretti tra le proposte radicali più ardite e le resistenze federalistiche più caparbie, alla Dieta i protagonisti del '48 elvetico riuscirono a trovare gli appoggi indispensabili presso i radicali moderati e i liberali conservatori, desiderosi di trovare una soluzione in tempi brevi<sup>176</sup>. A differenza delle deliberazioni della Commissione, quelle della Dieta furono brevi. Allo scrutinio di preconsultazione la maggior parte dei delegati, istruiti dai governi dei rispettivi Cantoni, si pronunciarono contro il sistema bicamerale. A parte i tre Cantoni primitivi e Appenzello – che, come era naturale che fosse, caldeggiarono il mantenimento della Dieta e dell'eguale rapporto di rappresentanza cantonale – Zurigo, Berna e Argovia si pronunciarono a favore di un legislativo unicamerale. Altre delegazioni invece, ossia quelle di Sciaffusa, del Vallese, dei Grigioni e di Glarona, sostennero una rappresentanza diseguale in un parlamento in ogni caso unico<sup>177</sup>.

Kölz ci induce a ragionare sul fatto che l'ostilità manifestata nei confronti del principio bicamerale non è da ricercarsi unicamente nelle medesime

---

<sup>173</sup> *Ibidem*.

<sup>174</sup> A. Kölz, *Le origini...*, cit., p. 397.

<sup>175</sup> Seduta del 5 aprile; W.E. Rappard, *La Costituzione...*, cit., p. 172.

<sup>176</sup> R. Ruffieux, "La Svizzera dei Radicali (1848 – 1914)", cit., p. 9.

<sup>177</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., pp. 177-179.

argomentazioni proposte durante i lavori della Commissione – che comunque non mancarono di essere ribadite – ma anche negli eventi che contemporaneamente stavano scuotendo l'Europa e che non lasciarono indifferente il clima politico elvetico. Da quando erano iniziati i dibattiti della Dieta federale – l'11 maggio 1848 – la situazione era mutata infatti sotto un aspetto importante: in Francia era stata proclamata la repubblica ed eletta una nuova assemblea costituente, che lasciava prevedere il varo di una nuova costituzione improntata ai principi di uno Stato unitario con legislativo unicamerale<sup>178</sup>.

I delegati dei Cantoni alla Dieta osteggiarono quindi la proposta di un parlamento a due sezioni non solo perché i governi cantonali che rappresentavano non si erano ancora rassegnati al compromesso, come invece erano stati portati a fare i membri della Commissione, ma anche perché molti di loro esprimevano una rinnovata simpatia per il principio unitario e democratico, sotto l'impulso dell'esempio francese. I Cantoni Berna e Ginevra giunsero a chiedere l'insediamento di un Consiglio costituente federale; la delegazione di Zurigo si professò per un sistema unicamerale, affermando che l'istituzione di un Consiglio degli Stati avrebbe ostacolato il progresso. Ed era parere comune nei Cantoni liberal-radicali che il sistema bicamerale, se instaurato, avrebbe rappresentato soltanto un periodo di transizione che prima o poi avrebbe dovuto lasciare il posto "all'unitarismo" rappresentato da una sola Camera nazionale<sup>179</sup>.

Queste asserzioni erano destinate a rimanere, tuttavia, null'altro che dichiarazioni di principio dei parlamenti cantonali, volti a mettere in evidenza la necessità di reciproche concessioni. Molti delegati infatti lasciarono intravedere che in caso di insuccesso delle proposte di cui erano mandatari, avevano già ricevuto istruzione di accettare il principio bicamerale, seppur a titolo transitorio. La votazione che si sarebbe svolta il 17 maggio, per quanto all'interno di uno schieramento fortemente frammentario, era destinata nuovamente a premiare la via del compromesso che solo un parlamento a due Camere poteva realizzare: la nascita del sistema bicamerale elvetico venne sancita con il voto di 16 Cantoni<sup>180</sup>.

La storia della nascita del bicameralismo svizzero dunque è definibile come un compromesso che ha la parvenza di un matrimonio di ragione tra

---

<sup>178</sup> A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., pp. 393-395.

<sup>179</sup> *Ibidem*.

<sup>180</sup> Votarono per il sistema bicamerale proposto dalla Commissione i Cantoni Berna, Zurigo, Lucerna, Friburgo, Soletta, San Gallo, Grigioni, Turgovia, Vaud, Vallese, Neuchâtel, Ginevra, Basilea Campagna, Sciaffusa e con una "riserva" ritirata pochi giorni dopo il Cantone Glarona; Basilea Città si espresse a favore nella seconda votazione.

diverse e spesso opposte istanze. È il risultato del ricercato equilibrio tra tradizione storica e innovazione politica, tra elemento cantonale – nerbo dell’antica Confederazione – e impulso unitario nazionale, obiettivo anelato da liberali e radicali progressisti. In questo senso, il Consiglio nazionale, rappresentante il popolo nel suo insieme, si presupponeva avrebbe svolto una funzione “accentratrice”, mentre al Consiglio degli Stati sarebbe spettato un ruolo di contrappeso, di freno posto ad una evoluzione troppo rapida verso l’unità<sup>181</sup>.

È possibile affermare, quindi, che le dinamiche che condussero all’accordo furono più di natura politica che di diritto costituzionale. Abbiamo visto che i rappresentanti dei meno popolosi Cantoni conservatori erano i più ostili al progetto: le loro popolazioni giunsero persino a biasimare i loro magistrati per essersi prestati alle discussioni della Commissione<sup>182</sup>. Dovendosi rassegnare alla scomparsa di una Dieta unica, nella quale fino a quel momento le piccole unità cantonali avevano goduto dell’arma fondamentale del loro stesso numero, erano chiamati a fare un sacrificio più tangibile ed evidente rispetto ai loro rivali.

Ma a quanto pare, anche i fautori risoluti della preponderanza della nazione sul Cantone, in particolare i membri della Commissione di Zurigo e Berna, vissero la soluzione del bicameralismo senza alcun entusiasmo. Ammettere la rappresentanza cantonale – attraverso l’istituzione di una seconda Camera degli Stati – a fianco di quella nazionale e successivamente sancire il principio dell’uguaglianza dei due Consigli significava limitare sensibilmente la predominanza che avrebbero voluto dare ai Cantoni più popolosi. Per personalità come Furrer, Ochsenbein, Kern e Druey, le concessioni federaliste erano eccessive ed in particolare Furrer e Druey si ritrovarono a doversi giustificare di fronte ai concittadini del proprio Cantone, che guardarono alla natura di quel bicameralismo come ad una sconfitta dell’elemento nazionale<sup>183</sup>.

Come mai, allora, dirigenti radicali e liberali decisero di sostenere il principio fondamentale dello Stato americano, quando per loro concezione razionale e individualistica erano più vincolati all’ideale dello stato maggiormente unitario rappresentato da un parlamento unicamerale di derivazione francese? Le motivazioni che spinsero costoro, principali membri della Commissione, ad optare per il sistema bicamerale sono ravvisabili nelle parole del già citato pubblicista James Fazy: “...è possibile, di fronte all’egoismo cantonale attuale, fare una riforma se non si rilascia ai Cantoni una garanzia

---

<sup>181</sup> W. Martin, *Storia della Svizzera...*, cit., p. 234.

<sup>182</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., p. 175.

<sup>183</sup> *Ibidem*.

diretta per la conservazione della loro sovranità? Questo è un compromesso necessario<sup>184</sup>”.

Non si trattava dunque di adempiere a convinzioni teoriche ma di comprendere l'importanza di assecondare esigenze politiche pratiche. Le concessioni elargite all'elemento cantonale e conservatore erano lo scotto da pagare per raggiungere l'obiettivo tanto anelato di creare uno Stato federativo forte. Se i radicali finirono per accettare un sistema che inizialmente avevano scartato, era perché si sentivano particolarmente responsabili verso tutto il Paese<sup>185</sup>, ma anche perché erano convinti che il tempo avrebbe lavorato a loro favore: il dinamismo caratterizzante l'elemento popolare espresso attraverso il Consiglio nazionale avrebbe finito per vincere la staticità insita nel volere cantonale rappresentato nel Consiglio degli Stati.

### *Il Consiglio federale*

La Costituzione del 1848 illustra anche la natura e la struttura del Consiglio federale, potere esecutivo dello Stato elvetico. Il governo della Svizzera viene definito attraverso l'articolo 83 “la suprema Autorità esecutiva e direttoriale della Confederazione”, i cui sette consiglieri vengono nominati per tre anni dall'Assemblea federale fra tutti i cittadini svizzeri che sono eleggibili come membri del Consiglio nazionale<sup>186</sup>.

L'articolo 84 precisa anche che i consiglieri federali devono provenire da Cantoni diversi, e per tutta la durata del mandato non possono svolgere contemporaneamente nessun'altra occupazione, tantomeno al servizio della Confederazione<sup>187</sup>. L'articolo 86 conferisce al Presidente del Consiglio federale anche il titolo di “Presidente della Confederazione”; egli e il Vice-presidente vengono scelti dall'Assemblea federale fra i membri dello stesso, e svolgono la propria carica per un anno, al termine del quale non sono immediatamente rieleggibili<sup>188</sup>. Per quel che concerne le modalità di deliberazione, l'articolo 88 prescrive che devono essere presenti in Consiglio almeno quattro membri. Gli affari di governo vengono gestiti mediante dipartimenti suddivisi fra i singoli consiglieri, sulla base del presupposto sottolineato dall'articolo 91: “questa distribuzione ha unicamente per iscopo di agevolare l'esame e lo spaccio degli affari; la decisione emana sempre dal Consiglio federale come Autorità<sup>189</sup>”.

---

<sup>184</sup> A. Kölz, *Le origini...*, cit., p. 272.

<sup>185</sup> C. Hilty, *Le costituzioni federali della Svizzera...*, cit. p. 367.

<sup>186</sup> Articolo 84.

<sup>187</sup> Articolo 85.

<sup>188</sup> Inoltre, sia le due cariche di Presidente e Vice-presidente, sia i membri del Consiglio ricevono un onorario annuo dalla cassa federale; Articolo 87.

<sup>189</sup> Articolo 91.

Il lungo articolo 90 specifica le competenze spettanti all'organo esecutivo della Confederazione. Fra queste rientrano anzitutto funzioni di supervisione e controllo: vegliare sulla precisa osservanza della Costituzione, sulle leggi e i decreti della Confederazione, oltre che sulla garanzia data alle singole costituzioni cantonali; assicurare la conservazione degli interessi della Svizzera all'estero, il mantenimento della sua indipendenza e neutralità, e garantire la sicurezza esterna ed interna del Paese; sorvegliare l'operato di tutti i funzionari ed impiegati dell'amministrazione federale. Il Consiglio federale ha anche funzioni esecutive, che lo incaricano di dirigere gli affari della Confederazione e attuare sia le sue leggi e risoluzioni, sia le sentenze del Tribunale federale e quelle relative alle questioni di arbitrato fra i Cantoni. Inoltre, al governo elvetico spetta, in generale, la conduzione degli affari esteri, quelli militari e relativi all'amministrazione. Deve altresì gestire le finanze della Confederazione, di cui risponde attraverso la presentazione del bilancio preventivo e del rendiconto delle entrate e delle uscite dello Stato.

La Costituzione stabilisce che il Consiglio è responsabile di fronte all'assemblea federale nella misura in cui deve renderle conto in ogni sessione ordinaria – o quando la stessa lo richieda – facendo rapporto relativamente alla propria gestione e alla situazione interna ed esterna al Paese, e raccomandando quelle misure che ritiene vantaggiose per la comune prosperità. Più precisamente ha la facoltà di proporre leggi e risoluzioni al parlamento della Confederazione, ma i membri del Consiglio federale hanno diritto al solo voto consultivo in entrambe le Camere dell'Assemblea<sup>190</sup>.

La configurazione dell'esecutivo, così illustrata attraverso gli articoli costituzionali, seguì un *iter* molto più breve e semplice in seno ai lavori della Commissione. La proposta di creare un Consiglio federale in qualità di organo esecutivo della Confederazione venne approvata il 24 marzo 1848 da una maggioranza di 22 voti. Con la stessa unanimità la Commissione decise inizialmente che fosse composto di soli cinque membri e scartò la proposta di affidare l'elezione del Presidente al voto popolare<sup>191</sup>.

In occasione del primo dibattito, le uniche questioni che diedero luogo a serie divergenze fra i membri della Commissione furono quelle relative al tema dell'incompatibilità delle cariche e del carattere collegiale del governo della Confederazione. In particolare, per quel che concerne il carattere collettivo dell'esecutivo elvetico, si discusse in merito al ruolo individuale del singolo consigliere qualora questi avesse maturato opinioni divergenti dalla maggioranza dei suoi colleghi. Con soli dieci voti favorevoli, contro nove

---

<sup>190</sup> Articolo 89.

<sup>191</sup> C. Hilty, *Le costituzioni federali della Svizzera...*, cit., p. 366.

contrari, venne riconfermata la natura strettamente collegiale dell'organo di governo, attribuendo al solo Consiglio federale nella sua totalità la facoltà di presentare progetti di legge alle Camere.

La seconda lettura del progetto, iniziata il 5 aprile, fu scenario di una lunga discussione che vide al centro la proposta di emendamento volta ad attribuire al popolo la facoltà di eleggere i membri del Consiglio federale<sup>192</sup>. Protagonista della scena fu l'intraprendente bernese Ochseinbein, il quale fece presente che, poiché era stato deciso di respingere la proposta di un'unica circoscrizione elettorale per l'elezione del Consiglio nazionale, la nomina dei consiglieri federali da parte del parlamento sarebbe stata suscettibile delle influenze particolaristiche delle realtà cantonali. L'intrepido sostenitore della preponderanza della nazione sul Cantone propose allora di porre rimedio a questa eventualità conferendo al popolo la facoltà di eleggere direttamente i propri membri di governo<sup>193</sup>. Fra le svariate argomentazioni che vennero addotte contro la proposta di emendamento, spicca il ragionamento di Druey, il quale, pur avallando la mozione di Ochsenbein, si trovò a constatare che l'elezione dei consiglieri da parte del parlamento avrebbe giocato a favore dell'unità delle autorità federali ed era necessaria ai fini della subordinazione del potere esecutivo al "massimo potere legislativo"<sup>194</sup>.

Alla Dieta, le discussioni relative al Consiglio federale furono altrettanto concise e condussero a soli due mutamenti importanti rispetto al progetto iniziale. Il primo riguardava l'aumento del numero di consiglieri federali da cinque a sette. L'innovazione è interessante più per le originali argomentazioni messe in campo che per l'importanza dell'emendamento in sé. Infatti, coloro che si espressero per il mantenimento del numero dei consiglieri federali a cinque, oltre a far valere le ragioni dei vantaggi economici, della maggiore autonomia e omogeneità di un piccolo Consiglio, avvertirono del pericolo di ozio in un governo troppo numeroso, il cui spettacolo di poltroneria avrebbe screditato il Consiglio federale di fronte al laborioso cittadino elvetico. Ma si fece notare che "lo svizzero non vedrebbe di buon occhio che un simile potere riposasse nella mani di così pochi magistrati"<sup>195</sup>. La riforma avrebbe certamente comportato un aumento dei costi ma avrebbe altresì permesso una gestione più oculata degli affari importanti, creando inoltre l'opportunità di una rappresentanza maggiormente equa delle diverse parti del Paese; l'incremento

---

<sup>192</sup> *Ibidem*.

<sup>193</sup> *Ibidem*.

<sup>194</sup> Riflessione esposta nel suo "Rapporto illustrativo sul progetto di Costituzione federale" (*Beleuchtender Bericht über den Entwurf einer Bundesverfassung*); A. Kölz, *Le origini...*, cit., p. 399.

<sup>195</sup> Nei dibattiti alla Dieta, che si svolsero dal 3 al 6 giugno, questa opinione venne sostenuta dal delegato del Cantone Svitto, W.E. Rappard, *La Costituzione...*, cit., p. 186.

del numero dei consiglieri federali si rendeva tanto più necessario quanto più era stata aumentata la centralizzazione rispetto al progetto costituzionale del 1832-33.

Il secondo emendamento invece ripropose con forza la dinamica che abbiamo visto caratterizzare anche la nascita del bicameralismo svizzero e che si è configurata in più occasioni come un braccio di ferro tra piccoli Cantoni, conservatori e cattolici, e i popolosi Cantoni di orientamento liberal-radicale. Durante le discussioni alla Dieta infatti venne stabilito che tra i membri del Consiglio federale non poteva essere eletto più di un rappresentante di uno stesso Cantone. Evidentemente questa proposta era l'espressione di una preoccupazione sentita nei piccoli Cantoni, ma del resto – una volta tanto – non trovò nessuna opposizione nei grandi:

[...] se si vuole che il Consiglio federale acquisti il favore del popolo e ne ottenga la fiducia, è necessario che i Cantoni rappresentati siano parecchi: in secondo luogo, che quei posti onorifici non diventino esclusività o privilegio di un numero limitato di Stati.<sup>196</sup>

La saggezza di quest'ultima considerazione non impedì, tuttavia, di respingere l'ulteriore proposta che vedeva la carica non rinnovabile oltre due periodi elettorali, affinché i consiglieri non si trasformassero gradualmente in consoli a vita. Ma ciò che lascia effettivamente sorpresi è la constatazione del fatto che l'emendamento venne seriamente discusso e accolto unicamente durante le discussioni conclusive della Dieta: infatti la proposta secondo la quale il Consiglio federale non poteva contare più di un membro dello stesso Cantone aveva già trovato espressione attraverso la voce di Kern agli albori dei lavori di Commissione, incontrando una tale opposizione in svariati suoi colleghi da indurlo ad una sollecita rinuncia. Alla Dieta invece non solo il provvedimento – questa volta suggerito, per la verità, dall'affatto poco esteso Canton Grigioni – venne accolto da una risoluta maggioranza di quindici Cantoni, ma fu affiancato da mozioni che proponevano di rappresentare equamente anche le differenti confessioni della Confederazione. Espressione delle istanze cattoliche del Paese, quest'ultima proposta non poteva che incontrare il favore dei soli tre Cantoni primitivi e di Appenzello interno, e quindi venire respinta.

La relativa facilità con cui si giunse a determinare l'organizzazione del potere esecutivo della nazione può lasciare tanto più sorpreso l'osservatore straniero, in quanto posto a confronto con l'unico esempio di forma di governo direttoriale esistente al mondo<sup>197</sup>. Il Consiglio federale infatti non si configura come una magistratura di ministri subordinati al presidente in carica, bensì

---

<sup>196</sup> Ivi, p. 187.

<sup>197</sup> A. Barbera, C. Fusaro, *Il governo delle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 101-105.

come un collegio di Capi di Stato il cui presidente, generalmente scelto a rotazione fra i sette membri designati, è nella pratica unicamente un *primus inter pares*, dotato esclusivamente di poteri di rappresentanza, e dunque esente da funzioni di coordinamento e direzione<sup>198</sup>. I sette consiglieri gestiscono collegialmente tutti gli affari previsti dalla Costituzione, benché ognuno di loro presieda un dipartimento: ciò significa che le decisioni del Consiglio vengono deliberate da tutti e sette tramite voto di maggioranza e illustrate al parlamento dal consigliere preposto al singolo dipartimento competente, anche qualora quest'ultimo abbia espresso voto contrario<sup>199</sup>.

L'adozione di un siffatto sistema di governo venne decisa scartando il sistema presidenziale suggerito dal medesimo Paese che aveva ispirato il bicameralismo elvetico, gli Stati Uniti d'America:

Senza misconoscere i vantaggi che offrirebbe una presidenza per l'unità, per il seguito degli affari, per l'espressione della volontà nazionale e per la responsabilità dei funzionari, la commissione non poteva nemmeno pensare di proporre la creazione di una carica così contraria alle idee e alle abitudini della Svizzera, la quale avrebbe potuto scorgervi un avviamento verso la monarchia o la dittatura. In Svizzera, si preferiscono i Consigli. E il sentimento democratico nostro rifiuta qualsiasi preminenza troppo esclusiva.<sup>200</sup>

Queste le parole di Druey riportate nel rapporto del 26 aprile 1848. La medesima riflessione può indurre a chiedersi perché, allora, non venne approvato l'emendamento volto ad impedire la reiterazione della carica di consigliere federale oltre due periodi elettorali, ma soprattutto a domandarsi il motivo per cui lo spirito democratico e avverso alle dittature non inducesse gli uomini del '48 elvetico a porre un limite ulteriore al potere esecutivo attraverso l'introduzione del voto di sfiducia. A differenza delle forme di governo parlamentari infatti, l'esecutivo – che è anche collegialmente vertice dello Stato – non può essere fatto cadere dall'Assemblea federale, benché questa lo elegga, e un consigliere non può essere destituito durante la legislatura<sup>201</sup>.

Ebbene, le spiegazioni relative alla peculiarità del governo elvetico vanno ricercate nei trascorsi e nelle tradizioni della Confederazione stessa: se il bicameralismo appariva quasi un esotismo agli occhi dei costituenti del 1848, affidare il potere esecutivo del Paese ad un collegio di magistrati eletti dal parlamento, ma al tempo stesso non soggetto a revoca, risultava invece la trasposizione naturale di quanto già avveniva a livello cantonale. Infatti, i Cantoni della Rigenerazione, a partire dagli anni Trenta dell'Ottocento,

---

<sup>198</sup> U. Altermatt, "Consiglio federale" in AA.VV., *Dizionario storico...*, cit.

<sup>199</sup> *Ibidem*.

<sup>200</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione...*, cit., p. 180.

<sup>201</sup> A. Barbera, C. Fusaro, *Il governo...*, cit., pp. 101-105.

avevano già provveduto a consacrare un simile modello di governo alla tradizione elvetica. Introdotto per la prima volta a San Gallo nel 1831 – Cantone composto non a caso da regioni tanto eterogenee – esso venne poi adottato da altri Cantoni su impulso di un radicalismo centralista e statalistico.

Gli storici del diritto istituzionale svizzero, e in particolare Kölz, affermano che l'ispirazione al modello direttoriale venne loro dal diritto rivoluzionario francese<sup>202</sup>: il progetto costituzionale girondino e la successiva costituzione montagnarda del 1793 avevano sperimentato infatti, per la prima volta in Europa, un governo strettamente collegiale, il quale trovò ulteriore declinazione nel direttorio previsto dalla cosiddetta costituzione dell'anno terzo, promulgata nell'agosto del 1795<sup>203</sup>.

I Cantoni della Rigenerazione, facendo proprio il sistema francese del 1795, non discussero nemmeno l'introduzione di un esecutivo di tipo parlamentare, che avrebbe consentito la destituzione del governo da parte del Gran consiglio<sup>204</sup>. Secondo Kölz, le ragioni vanno ricercate nel fatto che il sistema di governo parlamentare – non ancora pienamente sviluppato e consolidato in Europa – se assunto dai Cantoni della Rigenerazione, sulla base degli esempi storici contemporanei di Francia e Inghilterra<sup>205</sup>, avrebbe previsto la nomina di un primo ministro, di un Capo di governo responsabile, ed era appunto ciò che si voleva evitare: landamani e borgomastri avevano conquistato un potere personale troppo forte nel periodo della Restaurazione<sup>206</sup>.

Il modello direttoriale quindi, per la sua natura atto ad evitare eccessive concentrazioni di potere, si era già rivelato il più adatto ai governi di tipo liberale che avevano iniziato ad affermarsi a livello cantonale a partire dal 1830. L'elezione dei membri di governo da parte dei parlamenti cantonali, fra l'altro da sempre praticata nelle democrazie dei Cantoni primitivi, avrebbe inoltre ulteriormente vincolato il potere esecutivo subordinandolo al legislativo,

---

<sup>202</sup> A. Kölz, *Le origini...*, cit., pp. 248-249.

<sup>203</sup> Allo scopo di porre fine al governo delle commissioni parlamentari, che aveva portato al Terrore di Robespierre, la carta costituzionale francese del 1795 prevede più specificatamente un sensibile indebolimento del parlamento a fronte di un rafforzamento del potere esecutivo, il quale trovava comunque un limite nella sua configurazione collegiale, prevedente la nomina di cinque membri dal mandato limitato nel tempo, i quali avevano alle proprie dipendenze da sei ad otto ministri.

<sup>204</sup> Ossia, ricordiamolo, l'istituzione parlamentare cantonale.

<sup>205</sup> L'esempio estero infatti poteva fornire solo due modelli di questo tipo: il parlamentarismo orleanista, di Francia, prevedeva un governo che doveva reggersi sulla fiducia della Camera dei deputati ma anche del re, e l'esempio inglese, il cui sistema parlamentare, seppur formalmente indipendente dalla volontà del sovrano, si sarebbe consolidato solo successivamente; A. Kölz, *Le origini...*, cit., pp. 248-249.

<sup>206</sup> *Ibidem*.

secondo un principio di separazione dei poteri limitato che aveva anch'esso la propria matrice nei fatti rivoluzionari di Francia, in particolare nel modello costituzionale montagnardo del 1793<sup>207</sup>.

Alla luce di queste informazioni, che cos'è allora il Consiglio federale se non la trasposizione sul piano nazionale di un istituto da tempo familiare ai Cantoni? I costituenti del '48 decisero di appellarsi alle proprie tradizioni, configurando un esecutivo forte, dotato di stabilità nella misura in cui era sganciato dal voto di fiducia dell'Assemblea federale ma pur sempre da questa eletto, e non incline all'abuso di potere che un sistema presidenziale avrebbe potuto prefigurare<sup>208</sup>.

Il tempo avrebbe dato loro ragione in occasione degli sviluppi verificatisi di lì a poco in Francia: i moti rivoluzionari del 1848 avrebbero lasciato in eredità una costituzione che prevedeva un potere esecutivo delegato ad un presidente eletto dal popolo ogni quattro anni. È noto che la carica venne assegnata al principe Luigi Napoleone, il quale, quattro anni dopo, pose fine alla Seconda repubblica francese con un plebiscito che gli conferì poteri dittatoriali.

#### *Il Tribunale federale*

Per ragioni di completezza è opportuno accennare anche al terzo ed ultimo degli organi di governo sanciti dalla Costituzione del 1848: il Tribunale federale. Gli articoli che ne prescrivono il funzionamento<sup>209</sup>, stabiliscono anzitutto che "Vi è un Tribunale federale per l'amministrazione della giustizia in quanto essa cade nella competenza della Confederazione. Per giudicare e sentenziare dei delitti sono istituiti dei Tribunali di giurati (*Jury*).". Ciò non significa altro che, come le disposizioni costituzionali rendono chiaro, che il Tribunale federale ha competenze solo in materia di diritto privato e penale. Più precisamente, in ambito civilistico esso giudica sia le controversie fra i Cantoni, sia quelle che insorgono tra gli stessi e la Confederazione che non vengono definite di diritto pubblico, ma solo qualora il Consiglio federale lo ritenga opportuno. Nel momento in cui quest'ultimo ritenga che la questione non sia di spettanza dell'organo giudiziario della Confederazione o sia indeciso in merito, l'oggetto della contesa viene risolto dall'Assemblea federale. Nella misura in cui la questione è di importanza tale da rientrare nelle competenze della legislazione federale, il Tribunale si occupa altresì delle controversie insorte tra la Confederazione, da una parte, e le corporazioni o i soggetti privati dall'altra<sup>210</sup>.

---

<sup>207</sup> *Ibidem*.

<sup>208</sup> O. Sigg, *Die politischen Institutionen der Schweiz*, Zürich, Ed. Pro Helvetia, 1983, p. 39.

<sup>209</sup> Dal numero 94 al numero 107.

<sup>210</sup> Articolo 101.

In ambito penale invece, la Corte è incaricata di giudicare, con il concorso di una giuria, i casi di alto tradimento contro le autorità federali e i reati politici, oltre che i funzionari statali accusati di infrazioni di natura penale<sup>211</sup>. Sulle sentenze l'Assemblea federale ha comunque la facoltà di praticare il diritto di grazia<sup>212</sup>. La stessa decide se rimettere al giudizio del Tribunale le controversie concernenti la violazione dei diritti garantiti dalla Costituzione federale<sup>213</sup>. Di più: si pose nelle mani del Consiglio e dell'Assemblea federale la realizzazione effettiva dei diritti di libertà e di eguaglianza giuridica nei Cantoni<sup>214</sup>. Più precisamente, venne stabilito che solo il parlamento della Confederazione ha la facoltà di decidere se è stata commessa un'eventuale infrazione del diritto costituzionale e di stabilire se un simile caso debba ricadere tra le competenze del Tribunale, consacrando in questo modo l'Assemblea al ruolo di una sorta di *Jury*<sup>215</sup>.

La preminenza che si volle conferire al potere legislativo è riscontrabile altresì nella nomina da parte del parlamento dei giudici del Tribunale<sup>216</sup>, i quali possono essere scelti anche fra i non giuristi e tra le stesse fila dell'Assemblea federale, ma non tra quelle del potere esecutivo. Per i giudici inoltre non è previsto un onorario fisso dalla Cassa federale ma solo un indennizzo a giornata<sup>217</sup>. Come nelle costituzioni cantonali del periodo della Rigenerazione vigeva quindi la convinzione che l'indipendenza della giustizia potesse essere minacciata unicamente da un collegamento personale con l'esecutivo. Perciò si volle limitare il potere dei giudici subordinando il potere giudiziario – oltre a quello esecutivo – al potere legislativo, configurando così uno squilibrio fra i poteri che, mettendo in pratica le teorie di Rousseau, rifiutava al contempo quelle di Montesquieu<sup>218</sup>.

Rappard è del parere che un confronto fra l'assetto giudiziario elvetico del 1848 e le corti supreme di molti Paesi esteri, in particolar modo del mondo anglosassone, lasci poco spazio a valutazioni positive. Lungi dal configurarsi come un tribunale supremo guardiano delle libertà costituzionali dei cittadini e

---

<sup>211</sup> Articolo 104.

<sup>212</sup> Articolo 104.

<sup>213</sup> Articolo 105.

<sup>214</sup> W. Brüsweiler, "Tribunale federale" in AA.VV., *Dizionario storico...*, cit.

<sup>215</sup> Si veda anche l'articolo 74 che definisce le competenze dell'Assemblea federale.

<sup>216</sup> Il numero di membri dell'autorità giudiziaria è fissato a sette – a cui si aggiungono i supplenti – eletti dall'Assemblea federale per la durata di tre anni; Articoli 95 e 96. Spetta altresì all'Assemblea la designazione del Presidente e del Vice-presidente del Tribunale, scelti tra i membri dello stesso; Articolo 98.

<sup>217</sup> Articolo 99.

<sup>218</sup> Si veda, ad esempio, la costituzione montagnarda del 1793. Cfr. A. Kölz, *Le origini...*, cit., pp. 60-71.

istanza di ricorso contro le decisioni degli enti giudiziari cantonali, il Tribunale federale finì per essere concepito come organo subordinato<sup>219</sup>. In effetti, è possibile evincere dallo stesso testo costituzionale che il potere giudiziario, nello spirito della Commissione che ne elaborò il progetto, non si doveva configurare come una corte permanente di giustizia composta da magistrati di carriera, e tantomeno come una corte suprema votata a tutelare i cittadini dagli abusi di potere commessi dalle autorità; non venne predisposta nemmeno per vegliare sul rispetto della Costituzione. L'amministrazione della giustizia restava per lo più ai Cantoni, "sotto riserva delle competenze del Tribunale federale<sup>220</sup>"; tutte le controversie relative al diritto pubblico rimasero di competenza delle autorità politiche.

Ciò poiché nei propositi di coloro che elaborarono gli articoli costituzionali vi era in primo luogo la preoccupazione di gettare le fondamenta di un edificio giudiziario che il legislatore avrebbe dovuto erigere successivamente<sup>221</sup>. Se non altro, le discussioni relative all'istituzione del Tribunale federale diedero occasione a parecchie delegazioni alla Dieta di formulare proposte molto ambiziose concernenti l'unificazione del diritto: specialmente i rappresentanti dei Cantoni Berna e Soletta ne preconizzarono l'attuazione in ambito commerciale e penale<sup>222</sup>. I tempi, però, non dovevano essere ancora maturi, se tutte le proposte in merito vennero scartate a fortissima maggioranza, naturalmente in nome della sovranità cantonale.

L'istituzione del Tribunale federale non si configurò dunque come il più efficiente fra gli organi di governo, ma rivestì un'importanza capitale nella misura in cui portò alla creazione di un'autorità giudiziaria di cui la Confederazione era stata fino a quel momento praticamente sprovvista<sup>223</sup>. Ponendo rimedio alla più evidente lacuna del Patto federale, il testo costituzionale del 1848 gettò inoltre le basi per la giurisdizione federale che avrebbe conosciuto nuovi sviluppi negli anni a venire.

Prima di approfondire i risultati delle votazioni cantonali alla Costituzione del 1848, vorremmo formulare alcune osservazioni di carattere generale circa la genesi del testo costituzionale appena esaminato.

Alla luce della dinamica di interazione e scontro fra tendenze unitarie e istanze federaliste emersa più volte nella redazione dei singoli articoli costituzionali, è lecito domandarsi come e in quale misura questi orientamenti

---

<sup>219</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., pp. 187-188.

<sup>220</sup> E.R. Papa, *Storia della Svizzera...*, cit., p. 200.

<sup>221</sup> W. Brüscheiler, "Tribunale federale" in AA.VV., *Dizionario storico...*, cit.

<sup>222</sup> A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., p. 401.

<sup>223</sup> J.F. Aubert, *Petite histoire constitutionnelle...*, cit., p. 34; W. Brüscheiler, "Tribunale federale", cit.

politici finirono per caratterizzare l'opera nel suo complesso. In altre parole, la vittoria fu della componente liberal-radical votata all'"unitarismo" – inteso sempre come affermazione del principio unitario all'interno di un assetto federale – a maggioranza protestante, rappresentata per lo più nei grandi Cantoni industrializzati, o dei "federalisti" – difensori dell'assetto confederale – espressione di quell'orientamento conservatore che trovava la propria sede soprattutto nei piccoli Cantoni cattolici, agrari e di montagna?

In primo luogo, è possibile constatare che la critica storiografica è unanime nell'affermare che la Costituzione del 1848 è opera di un compromesso fra le due parti<sup>224</sup>. Il carattere compromissorio del testo del 1848 risulta evidente anche da quanto scritto nelle precedenti pagine, dalle quali risulta che la redazione degli articoli vide i costituenti liberal-radicali frenati nei propri propositi accentratori da istanze federaliste e cantonali.

La storiografia, però, sembra altrettanto generalmente concorde nel constatare che i protagonisti del 1848 elvetico furono, in definitiva, i liberal-radicali, i promotori di uno Stato forte e centralizzato. Solo per citare alcuni esempi, Rappard, pur tenendo presente gli elementi federalistico-conservatori che inevitabilmente confluirono nel testo costituzionale, afferma chiaramente che la Costituzione del 1848 è opera del liberalismo politico ed economico e del radicalismo ugualitario e statalista. Kölz sostiene che l'aspirazione all'unità politica e costituzionale era espressione soprattutto della fazione radicale dei costituenti, che nei loro intenti riuscì a coinvolgere anche i liberali, in misura sufficiente da arginare le forze conservatrici e particolaristiche del Paese<sup>225</sup>. Papa, pur considerando che l'elemento conservatore-illuminato riuscì a contenere il nuovo verbo liberal-democratico, definisce la Costituzione del 1848 un'opera di carattere liberale<sup>226</sup>. Lacché afferma addirittura che "la Costituzione del 1848 resta la costituzione dei radicali vincitori<sup>227</sup>".

La disamina del testo costituzionale e dei dibattiti che si svolsero per redigerlo, svolta nelle precedenti pagine, sembra consolidare – ma lo vedremo, solo in parte – il giudizio degli studiosi. Il mutamento costituzionale dal Patto del 1815 alla carta del 1848 è certamente grande. È un dato di fatto che la Costituzione del 1848 riuscì nell'istituzione di uno Stato più forte e centralizzato nella misura in cui limitò la sovranità cantonale subordinandola all'unitario potere federale. L'autorità centrale ne uscì rafforzata non solo grazie all'ampliamento delle sue competenze in ambito militare, economico e di

---

<sup>224</sup> A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., p. 429; W. Martin, *Storia della Svizzera...*, cit., p. 230; E.R. Papa, *Storia della Svizzera...*, cit., p. 192; L. Lacché, *Una "mobile complessità"...*, cit., p. 11.

<sup>225</sup> A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., p. 429.

<sup>226</sup> E.R. Papa, *Storia della Svizzera...*, cit., pp. 192 e 194.

<sup>227</sup> L. Lacché, *Una "mobile complessità"...*, cit., p. 12.

politica estera, ma anche mediante l'istituzione e la definizione dell'Assemblea e del Consiglio federale, che andarono a sostituire l'antica e debole Dieta. Questi mutamenti assecondarono, almeno in parte, i propositi liberal-radicali tendenti all'unitarismo e al rafforzamento dell'autorità federale. Le aspirazioni di quell'orientamento politico vennero soddisfatte anche nella misura in cui il 1848 vide la costituzionalizzazione di alcuni importanti diritti e libertà dei cittadini e l'istituzione del principio di sovranità popolare attraverso l'elezione dei deputati al Consiglio nazionale. In definitiva, senza l'apporto degli esponenti liberal-radicali, non vi sarebbe stata alcuna transizione da Confederazione di Stati a Stato federale.

Ma la prospettiva potrebbe mutare se assunta dal medesimo punto di vista dei "vincitori". Infatti, Rappard ci informa che il risultato della riforma federale non suscitò nella stessa parte di popolazione liberal-radicale che l'aveva sostenuta il medesimo entusiasmo che ispira oggi allo storico imparziale<sup>228</sup>. Agli occhi dei fautori della revisione del Patto del 1815, definiti audacemente dall'autore "estremisti dell'epoca"<sup>229</sup>, il distacco dalle tradizioni del passato non parve abbastanza netto e coraggioso. Per loro il bicameralismo federale, che sanciva anche la rappresentanza cantonale accanto a quella nazionale, decretava la sconfitta della sola affermazione della sovranità popolare; la centralizzazione compiuta attraverso l'opera costituzionale fu troppo limitata; la costituzionalizzazione dei principi liberali, troppo timida<sup>230</sup>.

Costituenti come Ochsenbein, Furrer, Kern e Druey, i quali, lo abbiamo visto, pur appartenendo decisamente all'orientamento liberal-radicale, dovettero dar prova di moderazione nell'elaborazione del progetto, si trovarono quindi a dover difendere la propria opera davanti allo scontento dei propri concittadini e dei colleghi dei parlamenti cantonali. Lo fecero presentando la nuova Costituzione come un compromesso, quasi un ripiego, necessario però al compimento futuro delle proprie ambizioni centralistico-progressiste<sup>231</sup>; individuando il proprio merito soprattutto nell'opportunità ora ottenuta di nuovi mutamenti e ulteriori revisioni costituzionali.

---

<sup>228</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., p. 139.

<sup>229</sup> *Ibidem*.

<sup>230</sup> Le riserve verso una riforma federale giudicata eccessivamente moderata e federalista vennero espresse soprattutto dalla componente liberal-radicale della Svizzera germanofona, e specialmente nel preminente Cantone *Vorort* di Berna, ma anche, e in particolare, nel francese Canton di Vaud.

<sup>231</sup> *Ibidem*. A questo proposito, si ricorderà infatti che se i costituenti più progressisti finirono per accettare il compromesso nella redazione del progetto costituzionale, fu anche per la convinzione che il tempo avrebbe lavorato a loro favore: il dinamismo caratterizzante l'elemento popolare, che si sarebbe espresso attraverso il Consiglio nazionale, avrebbe finito a

Ciò poiché, per i liberal-radicali, se la meta da raggiungere non era l'istituzione di un vero e proprio Stato unitario sul modello francese, che eliminasse completamente i Cantoni, rimaneva comunque un accentramento molto più deciso di quello attuato, in grado per esempio di eliminare la rappresentanza cantonale nelle istituzioni di governo<sup>232</sup>. A questo proposito, le parole pronunciate da Druey il 26 aprile 1848 appaiono emblematiche:

[...] se la Svizzera non si trova più nella situazione di quando venne redatto il Patto del 1815, non è però ancora in quella che presupporrebbe il regime unitario, una nuova Repubblica elvetica. Infatti, per adempiere al proprio scopo e per non essere un federalismo bastardo, una repubblica una e indivisibile dovrebbe eliminare i Cantoni per far posto ad un unico governo [...] Giungerà la Svizzera, più tardi, al regime unitario? [...] è possibile.<sup>233</sup>

L'approfondimento che abbiamo svolto sul testo del 1848 e relativamente ai dibattiti che intercorsero per scriverlo può essere d'aiuto per comprendere il punto di vista dei liberal-radicali. Può essere utile, altresì, per non sottovalutare la misura in cui le istanze federaliste e conservatrici finirono per caratterizzare la nuova Costituzione. Nel fare ciò prendiamo anche atto dei pareri espressi da Hilty e Roca, i quali – uniche voci fuori dal coro fra gli storici della Costituzione del 1848 – nei loro studi mostrano di tenere maggiormente in considerazione gli elementi “federalisti” del testo costituzionale. Più precisamente, Hilty li rileva constatando che la via verso la centralizzazione sarebbe stata perseguita con maggior decisione nelle riforme costituzionali successive, in particolare in quella del 1874. Secondo Hilty, paragonata a questa, la divisione della sovranità fra la Confederazione e i Cantoni attuata con la revisione del 1848 “sgraziatamente, taglia per metà certe istituzioni” lasciando troppe competenze ai Cantoni, “difetti” che “parvero allora di poco conto”<sup>234</sup>. Roca invece avvisa della necessità di completare la visione unilaterale che tende ad attribuire a liberali e radicali i meriti di ogni conquista costituzionale<sup>235</sup>. Lo fa constatando che le istanze conservatrici contribuirono “a ostacolare una soluzione centralista e altri sconvolgimenti rivoluzionari, auspicati dai radicali”<sup>236</sup>.

Dunque, individuare tutti gli ambiti entro cui la volontà federalista e conservatrice riuscì ad affermarsi o, quantomeno, seppe compromettere quella più unitaria di matrice liberal-radicalista, può confermare questa ipotesi. A partire dal titolo e dal preambolo del testo costituzionale, si è visto che le istanze

---

loro avviso per vincere la staticità insita nel volere cantonale rappresentato dal Consiglio degli Stati.

<sup>232</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., p. 139.

<sup>233</sup> Ivi, p. 176.

<sup>234</sup> C. Hilty, *Le costituzioni federali della Svizzera...*, cit., p. 367.

<sup>235</sup> R. Roca, “Sonderbund” in AA.VV., *Dizionario storico...*, cit.

<sup>236</sup> *Ibidem*.

federaliste ebbero ragione delle proprie convinzioni ottenendo di designare il territorio elvetico con la dicitura ufficiale di “Confederazione svizzera”, non “Stato federale” e tantomeno “nazione”<sup>237</sup>. In omaggio alle tradizioni storiche, la Svizzera dovette quindi continuare a presentarsi al mondo come una Confederazione, una Lega – altro termine citato nel preambolo – di Cantoni. E proprio i Cantoni vennero presentati dall’articolo 3 come principale soggetto di interazione con l’autorità centrale. È la loro sovranità – seppur ora molto limitata rispetto al Patto del 1815 – che viene precisata all’interno della Costituzione, e non quella del popolo, come avrebbero voluto i liberal-radicali.

Per quel che concerne gli articoli destinati ad organizzare l’esercito della Confederazione, si è potuto constatare che la riforma finì per configurarsi molto moderata rispetto alle aspettative: l’autonomia cantonale si impose nel decidere che alla Confederazione doveva spettare solo l’istruzione dei quadri superiori dell’esercito e la supervisione dell’addestramento delle truppe, la cui gestione diretta rimaneva, quindi, tra le competenze dei Cantoni. Inoltre, aspetto assai importante, alla Confederazione non venne conferita quasi nessuna competenza di polizia.

La centralizzazione di dazi e dogane riuscì invece in modo molto più compiuto, ma solo in seguito a lunghi dibattiti e assicurando ai Cantoni il dovuto indennizzo. I provvedimenti relativi all’istruzione sono poi ancora più indicativi delle vittorie talvolta effimere conseguite dai politici liberal-radicali: l’istituzione di una università federale venne approvata solo con una debole maggioranza e, come sappiamo, mai in seguito attuata. In definitiva, ai Cantoni continuò a spettare la gestione dell’intero ordinamento scolastico elementare e superiore. Per quel che attiene alle infrastrutture invece, nonostante i progressi relativi ad un ampliamento delle competenze federali, ai Cantoni rimase comunque l’importante gestione del sistema ferroviario.

Anche la libertà di domicilio, uno dei principali cavalli di battaglia degli unitari, poté essere assicurata solo a prezzo di grandi compromessi. A questo proposito, l’articolo 42, concernente la dichiarazione di nazionalità svizzera per tutti gli abitanti dei Cantoni, scatenò la resistenza dei federalisti conservatori, i quali ottennero che il cittadino svizzero potesse esercitare i diritti politici nel nuovo Cantone di residenza solo dopo una dimora prolungata non inferiore a due anni. La libertà di religione venne promulgata solo attraverso una locuzione vaga e poco articolata, poiché soprattutto la parte di popolazione cattolica e di orientamento conservatore non sarebbe stata pronta a riconoscere una libertà di culto generalizzata, come avevano invece fatto molti Cantoni

---

<sup>237</sup> Seppur quest’ultimo termine riuscì a farvi la sua comparsa nel preambolo della Costituzione, ma in modo giuridicamente non vincolante; A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., p. 401.

liberal-radicali della Rigenerazione sancendo questo principio all'interno dei propri ordinamenti. In generale, tutto ciò che attiene all'ambito ecclesiastico, come la gestione dei conventi, rimase di competenza cantonale.

Inoltre, per quel che concerne il sistema bicamerale del parlamento elvetico, non solo i federalisti ottennero il mantenimento della rappresentanza cantonale accanto all'istituzione della nuova rappresentanza nazionale, ma si ricorderà che il principio secondo cui le due camere deliberano separatamente – per lo meno sulla maggior parte degli oggetti – era volto a tutelare la volontà dei Cantoni, la quale, in caso di delibera in seduta comune, sarebbe stata schiacciata da quella della rappresentanza nazionale, più forte grazie al maggior numero dei componenti del Consiglio nazionale. I sostenitori della preminenza del Cantone sulla componente nazionale, per di più, ebbero la meglio ottenendo che le elezioni del Consiglio nazionale avessero luogo basandosi su circoscrizioni cantonali, e non mediante un'unica circoscrizione elettorale estesa a tutta la Confederazione, come avrebbero voluto i radicali.

Infine, all'autorità cantonale rimaneva buona parte dell'amministrazione della giustizia. Le proposte progressiste relative all'unificazione del diritto in ambito commerciale e penale vennero respinte; quelle relative alla tutela del cittadino da abusi commessi dall'autorità cantonale furono scartate, risolvendo che la giurisdizione interna restava riservata ai Cantoni quale attributo della loro sovranità.

Ebbene, lo scotto che i promotori della riforma del Patto del 1815 dovettero pagare per poterla attuare, quindi, non fu lieve. Le considerazioni svolte fin qui inducono a non sottovalutare il grande ruolo giocato dalle istanze federaliste e conservatrici, e a usare maggior cautela nel proclamare vincitori gli esponenti di orientamento liberal-radicale. Vittoriosi essi lo rimangono senz'altro alla luce del fatto che loro fu la volontà di riformare il Patto del 1815, e riuscirono a portarla a compimento. I protagonisti della scena fin dagli Trenta dell'Ottocento, con le riforme costituzionali dei Cantoni nel periodo della Rigenerazione rimangono loro. Fosse stato per i conservatori federalisti l'esistenza della Confederazione avrebbe dovuto continuare ad essere regolata dal Patto federale del 1815. Liberali e radicali riuscirono a compiere l'impresa di creare uno Stato più forte e centralizzato attuando una Costituzione che può essere senza dubbio definita di stampo liberale. Ma anche fortemente federale. La Costituzione del 1848 regola pur sempre l'esistenza di un Stato di tipo federativo che lascia ampie autonomie ai Cantoni. Grazie alla voce degli esponenti maggiormente votati al rispetto delle tradizioni, al mantenimento dell'antica sovranità dei Cantoni, la rottura definitiva con il passato non venne operata.

#### 4. votazione ed entrata in vigore della nuova Costituzione

Per entrare in vigore, il progetto costituzionale destinato ad attuare la transizione da Confederazione di Stati a Stato federale doveva essere approvato. Si ritenne che una decisione di tale importanza, implicante un mutamento storico di così vasta portata, necessitasse di una legittimità salda, che le si volle conferire sottoponendo il progetto prima al voto dei rappresentanti cantonali alla Dieta, poi al vaglio della doppia volontà della popolazione e dei Cantoni. Il conteggio a consultazione avvenuta fu dunque duplice: popolo e Cantoni. Di questi dati dovette poi prendere atto la Dieta, cui nuovamente, e in ultima istanza, spettò la parola per decretare la riuscita o il fallimento della missione che un anno prima si era prefissata di portare a termine.

Alla Dieta, dopo aver emendato il progetto della Commissione, la votazione finale del testo costituzionale si svolse il 27 giugno 1848. Approvarono la Costituzione, con la sola riserva della ratifica popolare, tredici Cantoni: Zurigo, Soletta, Sciaffusa, San Gallo, Glarona Grigioni, Argovia, Turgovia, Ginevra, Lucerna, Zugo, Friburgo e Vallese. I delegati di Vaud, Neuchâtel e Appenzello Esterno, pur non manifestando deliberatamente un voto contrario, tergiversarono dichiarando che preferivano pronunciarsi dopo aver sottoposto ulteriormente “i progetti ai loro governi” e, in definitiva, al giudizio popolare. Il delegato ticinese non approvò il testo costituzionale<sup>238</sup>, e il voto favorevole del semi-Cantone Basilea campagna non poté essere conteggiato, poiché l'altra sua metà, Basilea città, aveva espresso un parere contrario. Anche l'importantissimo Cantone *Vorort* di Berna non approvò, poiché ritenne che la nuova Costituzione fosse troppo poco improntata all'unità, e perché non era stata elaborata da un vero consiglio costituente. Ma i Cantoni che opposero un netto rifiuto al testo costituzionale furono i notoriamente “federalisti” e conservatori Uri, Svitto, Untervaldo e Appenzello Interno. I loro delegati dichiararono che “non approvavano il progetto e che i rispettivi Cantoni si riservavano tutti i diritti religiosi, politici e materiali”<sup>239</sup>. Però si impegnarono, anch'essi, a sottoporlo al giudizio dei loro cittadini<sup>240</sup>.

Dunque, ricapitolando, nell'agosto del 1847 la Dieta aveva risolto di riformare il Patto del 1815 attraverso il voto di tredici Cantoni – ossia tutti, tranne Basilea Città e Neuchâtel (che avevano deciso di rimanere neutrali rispetto alle vicende della guerra del Sonderbund) e naturalmente i sette

---

<sup>238</sup> *Infra*.

<sup>239</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., p. 141.

<sup>240</sup> A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., p. 426; W.E. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., p. 141.

Cantoni della Lega separata – ed ora, a quasi un anno di distanza, nuovamente tredici voti approvavano il risultato di quella riforma.

I numeri sono i medesimi, eppure qualcosa, negli equilibri all'interno della Dieta, era mutato. Fra i Cantoni Zurigo, Berna e Vaud, i cui esponenti durante i lavori costituenti si erano rivelati i più progressisti e arditi fautori della riforma, solo Zurigo approvò il progetto finale con convinzione. Il rifiuto del fondamentale Canton Berna rivela una disapprovazione pressoché totale. Inoltre, fra i tredici votanti che approvarono il nuovo testo costituzionale figurano anche Lucerna, Zugo, Friburgo e Vallese: notoriamente conservatori, storicamente schierati con gli altri Cantoni agrari e cattolici della lega separatista. Il voto affermativo di questi territori è spiegabile alla luce della rinnovata composizione della classe politica ora al potere, tendenzialmente progressista, che si era collocata al governo dopo la sconfitta del Sonderbund. In ogni caso, la maggioranza alla Dieta era stata raggiunta, si trattava ora di verificare se il voto delle autorità cantonali, appena pronunciato dai delegati alla Dieta, avrebbe trovato conferma in quello espresso dal popolo dei Cantoni.

In vista delle votazioni popolari cantonali si svolsero nuovi dibattiti all'interno dei Cantoni. È in questa occasione che si verificò un colpo di scena: il bernese Ochsenbein ebbe la soddisfazione, il 19 luglio 1848, di veder mutare la precedente posizione del Gran consiglio e il parlamento cantonale raccomandare al popolo l'adozione del testo costituzionale con 146 voti contro 40<sup>241</sup>.

La Dieta si riunì il 4 settembre 1848: era la sua ultima sessione. Nel rapporto del Cantone direttore, i suoi membri trovarono le indicazioni relative alle consultazioni popolari che avevano appena avuto luogo, fra il 5 agosto e il 3 settembre<sup>242</sup>. I risultati si rivelavano molto positivi per la maggioranza liberal-radical della Dieta<sup>243</sup>. Infatti, ben quindici Cantoni avevano annunciato l'approvazione del testo costituzionale mediante consultazione popolare, attraverso voto segreto o voto in *Landsgemeinde*<sup>244</sup>.

Questi Cantoni erano: Zurigo, Berna, Lucerna, Glarona, Soletta, Basilea città e campagna, Sciaffusa, Appenzello esterno, San Gallo, Argovia, Turgovia, Vaud, Neuchâtel, e Ginevra. Il rapporto riportava le cifre – relative al numero di voti a favore e contro la riforma – per ogni Cantone che si era espresso positivamente sul progetto costituzionale:

---

<sup>241</sup> Ivi, p. 145.

<sup>242</sup> R. Ruffieux, "La Svizzera dei Radicali (1848 – 1914)", cit., p. 10.

<sup>243</sup> A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., p. 426.

<sup>244</sup> Dunque per alzata di mano.

Voti favorevoli		contrari
Zurigo	25.119	2.517
Berna	10.972	3.357
Lucerna	15.890	11.121
Soletta	4.599	2.834
Basilea Campagna	3.699	431
Basilea Città	1.364	186
Sciaffusa	4.273	1.107
San Gallo	16.893	8.072
Grigioni	-	-
Argovia	20.699	8.744
Turgovia	13.384	2.054
Ticino	-	-
Vaud	15.535	3.535
Neuchâtel	5.481	304
Ginevra	2.984	653

Tuttavia, a Friburgo fu il Gran consiglio ad approvare la costituzione “in nome del popolo”. Ironia della sorte, proprio il governo progressista instaurato a Friburgo decise di rubare la parola ai suoi concittadini. Se questi avessero potuto esprimersi, con ogni probabilità non avrebbero manifestato il medesimo parere.

Le forzature nelle consultazioni popolari non si limitarono al caso friburghese. Infatti, l’approvazione di Lucerna, che alla lettura dei numeri lascia stupiti, non poté essere tenuta in considerazione che con riserva<sup>245</sup>, in quanto il governo liberale di quella città-Cantone aveva conteggiato i non votanti alla stregua di votanti a favore. In realtà, Lucerna avrebbe respinto il progetto costituzionale, poiché i 15.000 voti a favore comprendevano circa 10.000 voti di cittadini che non avevano in realtà espresso il proprio parere, mentre i voti esplicitamente contrari ammontavano a 11.121<sup>246</sup>. Dunque per due di quei quattro Cantoni (Friburgo, Lucerna, Vallese e Zugo) che alla Dieta avevano manifestato un parere che era più espressione della volontà delle autorità

<sup>245</sup> *Infra*.

<sup>246</sup> A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., p. 428.

Cantonali – rinnovate, lo abbiamo detto, in seguito alle sorti della guerra della Sonderbund – che delle reali istanze del popolo la forzatura venne reiterata.

Per quel che concerne gli altri voti positivi riportati in tabella, è anzitutto possibile affermare che il popolo dai governi maggiormente radicali, soprattutto quello di Berna, si dimostrò più soddisfatto e convinto dell'operato dei costituenti di quanto avessero invece manifestato le autorità che avevano appena espresso il parere alla Dieta: Zurigo premiò il lavoro di Furrer con ben 25.119 voti favorevoli e solo 2.517 contrari. Il Canton Vaud con 15.535 contro 3.535. Numeri rivelatori non solo della fiducia riposta nei propri uomini di Stato, ma anche indicativi dell'effettivo orientamento politico delle popolazioni di quei Cantoni.

La stessa cosa dicasi per i risultati conseguiti nel Canton Berna: i voti affermativi superavano di circa tre volte quelli negativi. Evidentemente, se Ochsenbein faticò tanto per persuadere i colleghi del parlamento cantonale della bontà del suo operato, riuscendo a volgere in positivo solo in un secondo momento la loro opinione, i suoi concittadini non furono altrettanto severi. Andrebbe forse tenuto in considerazione, però, un dato a cui la storiografia consultata non pare dare troppa importanza. Berna, Cantone agli occhi della stessa Dieta determinante nella consultazione popolare per l'alto numero dei suoi cittadini – pari a circa il doppio della popolazione di Zurigo – aveva espresso un totale di soli 14.329 voti, ben 13.304 in meno di quelli, appunto, di Zurigo: un'affluenza alle urne pari a solo il 19% degli aventi diritto al voto<sup>247</sup>.

Gli altri Cantoni – Soletta, Basilea campagna, Sciaffusa, San Gallo, Argovia, Turgovia, Ginevra e Grigioni – che avevano deciso per la revisione del Patto del 1815 nell'agosto del 1847, esprimendosi poi altrettanto favorevolmente mediante i propri delegati alla Dieta qualche mese prima della consultazione popolare, riconfermarono tutti le medesime posizioni.

A questi si aggiungeva l'approvazione del popolo di Basilea Città, in palese contrasto con l'atteggiamento del Gran consiglio di quel Cantone, la cui delegazione era stata istruita, ancora nel mese di giugno, a contrastare l'approvazione della nuova Costituzione. La contraddizione fra i due pareri è comprensibile alla luce del fatto che il voto espresso alla Dieta dal suo governo era espressione del patriziato che deteneva il potere politico, e non del resto della popolazione<sup>248</sup>.

Anche Neuchâtel, che si era astenuto in occasione della votazione per decidere la riforma del Patto del 1815 nell'agosto del 1847, ma che aveva già espresso un parere positivo in relazione al progetto costituzionale alla Dieta,

---

<sup>247</sup> R. Ruffieux, "La Svizzera dei Radicali (1848 – 1914)", cit., p. 10.

<sup>248</sup> A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., p. 428.

diede la sua approvazione e con la percentuale di “sì” in assoluto più alta, pari al 95% del totale dei voti espressi. Il largo consenso al progetto di riforma è spiegabile considerando i risvolti politici che avevano nel frattempo interessato quel Cantone: caratterizzato dalla complessa condizione giuridica che lo vedeva essere ad un tempo Cantone e principato prussiano, tra la fine di febbraio e i primi di marzo, Neuchâtel aveva compiuto una rivoluzione che portando al potere la fazione schiettamente repubblicana del Cantone aveva permesso, nonostante le proteste del monarca, di prender parte ai lavori di Commissione, anche se solo nella sua fase finale<sup>249</sup>.

Il rapporto ufficiale fornisce informazioni ancora più dettagliate riguardo ai voti contrari degli altri Cantoni, riportando, oltre alle cifre delle unità territoriali che si espressero con votazione popolare, le motivazioni avanzate dai Cantoni a *Landsgemeinde*. Nelle parole riprodotte dal rapporto ufficiale, Nidvaldo (Sottoselva) appellandosi all'autorevolezza conferitagli dal suo *status* di Cantone primigenio e originario, ribadì con forza l'essenza della natura svizzera, individuata nella libera associazione di Cantoni sovrani e nella partecipazione autentica agli antichi valori della patria, radicati nella devozione alla confessione cattolica. L'abdicazione imposta della totale sovranità cantonale, baluardo della quale era il principio dell'eguale rappresentanza cantonale alla Dieta, mal celava, secondo questo Cantone, una pericolosa tendenza al potere unitario, negazione in termini del principio fondamentale elvetico, e un attentato alla Chiesa cattolica<sup>250</sup>. La nuova Costituzione riformata non poteva che essere rifiutata in modo deciso.

I restanti Cantoni a *Landsgemeinde* - Uri, Appenzello Interno e Untervaldo (Sopraselva) - caratterizzati dal medesimo orientamento politico e confessionale, espressero la stessa posizione, ma in modo meno eloquente e

---

<sup>249</sup> M. Agliati, “Quadro europeo e svizzero del 1848” in Id. et al (a cura di), *Il Cantone Ticino nel nuovo Stato Federale. 1848-1859*, Dipartimento della pubblica educazione, Bellinzona, Edizioni di “Scuola Ticinese”, 1981, p. 5.

<sup>250</sup> Dal rapporto della Dieta: “La *Landsgemeinde* di Sottoselva, considerato che dai tempi più antichi a tutt'oggi le comunità svizzere sono state unite fra loro dai vincoli di una libera convenzione fra Cantoni sovrani, con uguali diritti di rappresentanza, e che per la sua stessa natura, una libera convenzione ha forza obbligatoria solo nel caso in cui le parti hanno aderito volontariamente, e che di diritto potrebbe venir modificata soltanto dal libero consentimento delle parti contraenti; considerato che il nuovo patto viola l'antico principio fondamentale della Confederazione svizzera, che sopprime quasi completamente la sovranità dei Cantoni e che non offre una garanzia sufficiente né alla Chiesa Cattolica[...], e che è di natura tale da non celare una tendenza al potere unitario; Considerato che lo Stato cattolico di Sottoselva è uno dei più antichi Cantoni sovrani della Confederazione [...]decide conseguentemente di attenersi al Patto del 1815 e di rifiutare la Costituzione federale riformata così come è stata elaborata dalla Dieta dal 15 maggio al 27 giugno 1848; Dal rapporto della Dieta; W.E. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., p. 144.

categorico, e in qualche caso lasciando prevedere la capacità di questi territori di adattarsi alla situazione e al volere espresso dalla maggioranza del popolo svizzero<sup>251</sup>. Infine, fra i voti negativi sono annoverabili anche quelli della popolazione del Canton Ticino, seppur in modo particolare. Infatti, nel suo rapporto ufficiale la Dieta dovette prendere atto che non solo i voti favorevoli erano pochi, ma che per di più erano subordinati alle condizioni enunciate dal Gran consiglio del Cantone italiano, il quale auspicò l'entrata in vigore della Costituzione solo a patto però che venissero modificate le disposizioni attinenti alla centralizzazione del sistema doganale, fondamentale risorsa di quel territorio. Pertanto la Dieta decretò che "poiché un'accettazione condizionata non è un'accettazione bensì l'equivalente di un rifiuto, i 1582 voti summenzionati non possono venire aggiunti dalla commissione a quelli dei veri aderenti<sup>252</sup>".

È anche possibile constatare che nei Cantoni che mediante i delegati alla Dieta non avevano espresso un parere realmente conforme alla volontà popolare, ma, come si è visto, a differenza di Friburgo e in parte di Lucerna, poterono far sentire la voce del popolo in quella seconda occasione, il verdetto dei cittadini smentì puntualmente il voto affermativo espresso dai propri rappresentanti a giugno. Le popolazioni di Zugo e Vallese infatti, seppur con una percentuale di voti negativi non elevatissima, rifiutarono infatti il progetto costituzionale.

Riconfermando le medesime dinamiche che sono state rilevate anche precedentemente, e constando che le votazioni cantonali aiutano a far luce sulla variegata configurazione politico-culturale della Svizzera, è in generale possibile affermare che le combinazioni di variabili in grado di condurre ad un certo tipo di voto furono principalmente tre: la confessione prevalente nel dato Cantone, l'urbanizzazione e il grado della sua industrializzazione, ciò in accordo con Kölz<sup>253</sup>. Più precisamente, è possibile constatare che la percentuale di voti affermativi aumenta quanto più i singoli Cantoni risultavano industrializzati, quanto maggiore era la quota di popolazione di confessione protestante, e alta quella di urbanizzazione. Criteri di valutazione non assoluti e da considerare tenendo presenti le relative eccezioni e le peculiari sfumature di

---

<sup>251</sup> *Ibidem*; "La *Landsgemeinde* di Appenzello Interno si sarebbe pronunciata per il rifiuto dei progetti in discussione. Però, il governo di quel Cantone attende il comunicato ufficiale del risultato della votazione in tutti i Cantoni [...] per poter sottoporre di nuovo i progetti alla *Landsgemeinde*. [...]. La *Landgemeinde* [di Sopraselva], considerando che la nuova Costituzione federale arrecherebbe pregiudizio agli antichi diritti e alle libertà politiche e religiose, si era pronunciato per il rifiuto. Però, cedendo alla pressione implacabile ("*unausweislichen Drang*") degli avvenimenti, si sottoporrebbero alla sua applicazione.

<sup>252</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., p. 146.

<sup>253</sup> A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., p. 428.

ogni Cantone, ma generalmente indicativi delle caratterizzazioni delle diverse aree del Paese.

Nel Cantone Zurigo, per esempio, protestante e con un grado di industrializzazione elevatissima rispetto agli altri territori, la quota di voti favorevoli all'entrata in vigore del testo costituzionale ammonta a circa il 91% dei votanti. Nel Canton di Vaud, pure protestante ma meno industrializzato, la percentuale si abbassa all'82 %. Nonostante la presenza anche cattolica nel Canton Ginevra, i voti di approvazione alla costituzione rappresentarono ben l'82% del totale, ma il Cantone risultava fra i più urbanizzati della Confederazione<sup>254</sup>.

Le variabili individuate per la determinazione del voto in merito alla nuova Costituzione federale possono valere anche per i Cantoni che respinsero il progetto. Quindi, più l'unità territoriale era caratterizzata da un'economia essenzialmente agraria, da un basso grado di urbanizzazione e un'elevata componente cattolica, più l'ostilità alla revisione della Costituzione vi trovò conferma. Infatti, le percentuali di rifiuto risultano importanti per quel che concerne i montani Cantoni originari di Uri, Nidvaldo e Obvaldo, a cui si deve aggiungere Appenzello interno. Le *Landsgemeinde* di quei territori espressero un rifiuto massiccio che toccò maggioranze stimabili nel 96% dei votanti, praticamente un'opposizione totale<sup>255</sup>.

Inoltre, fra i fattori che influirono sulla consultazione popolare vanno annoverati anche quelli economici e doganali: nei Cantoni dove, per la loro stessa collocazione geografica, predominavano gli interessi di frontiera, la tendenza al rifiuto del progetto costituzionale – in alcune zone rafforzata dalla componente ideologica del federalismo alpino – aveva avuto la meglio, tranne che a Basilea città e nei Grigioni. Questo è il caso, per esempio, del Cantone Ticino. Nell'accettazione della Costituzione, invece, non sembra aver influito in modo determinante il fattore linguistico: se il bilingue Friburgo vi trovò una popolazione essenzialmente ostile al progetto, Neuchâtel e Vaud vi espressero la percentuale più alta di voti favorevoli, e il Vallese registrò consensi quasi solo nella parte di territorio francofona. La predisposizione ad un assetto di tipo federativo e non confederativo espresso dalle aree francesi è indicativo del fatto che esse non esibiscono il timore generalizzato di venir sopraffatte, in quanto minoranza linguistica, dalla maggioranza germanofona, una volta attuata quella costituzione pur votata all'accentramento. La medesima considerazione però non sembra essere valida per la vera minoranza linguistica della Svizzera, quella rappresentata dall'italiano Canton Ticino. I dibattiti che si

---

<sup>254</sup> *Ibidem.*

<sup>255</sup> *Ibidem.*

svolsero al Gran Consiglio e che verosimilmente influirono sul voto popolare rivelano l'inquietudine di essere soffocati da una maggioranza linguisticamente e culturalmente diversa<sup>256</sup>.

Alle suddette considerazioni è possibile affiancare quella più generale secondo cui i Cantoni dell'Altopiano affermarono una tendenza progressista, la quale – oltre agli elevati gradi di industrializzazione, urbanizzazione e alla confessione prevalentemente protestante – può essere compresa anche alla luce dell'importanza assunta in quei territori dal regime rappresentativo già durante il periodo della Rigenerazione<sup>257</sup>. In un'opposizione che vide soventemente contrapposti piccoli e grandi Cantoni, come si è detto, l'isolamento della minoranza cattolica registrò talvolta delle eccezioni nei Cantoni contraddistinti da qualche frangia più liberale, come è possibile constatare, ad esempio, nel caso del Canton Soletta.

Le popolazioni cantonali avevano dunque espresso la loro volontà, ma l'ultima parola in merito all'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale era stata conferita alla Dieta<sup>258</sup>. La quale, attraverso una speciale commissione istituita per adempiere al delicato compito, si espresse con le seguenti parole:

Se ci si accontenta delle indicazioni approssimative concernenti i cittadini che, il 13 e il 27 agosto hanno votato [...] ne deriva, tenendo conto delle astensioni – che a Lucerna vennero assimilate ai voti affermativi – che dei 437.103 cittadini svizzeri circa aventi diritto di voto (cioè un quinto della popolazione totale), 241.642 – quindi più della metà – hanno preso parte alla votazione per la Costituzione federale. Circa 169.743 di questi, compresi Friburgo, si pronunciarono per la Costituzione e 71.899, compreso il Ticino, contro<sup>259</sup>. [...] I risultati dello scrutinio straordinariamente favorevoli alla nuova Costituzione – la maggioranza preponderante della popolazione svizzera (quasi i sette ottavi) e oltre i due terzi dei Cantoni si sono pronunciati per essa – sono di natura tale da facilitare in modo particolare il compito della Dieta. Essa infatti non può far altro che dichiarare solennemente che la nuova Costituzione federale è stata adottata e che, d'ora in poi, essa è la legge fondamentale della Confederazione.<sup>260</sup>

Risulta abbastanza evidente che la Dieta era propensa a far apparire il corpo elettorale leggermente più favorevole di quanto fosse in realtà. Nel

---

<sup>256</sup> Constatazione deducibile per esempio dalle parole pronunciate in Gran consiglio dal curato Calgari, il quale, sconsigliando l'approvazione del progetto costituzionale dichiarò che “per farsi intendere dai tedeschi sarebbe stato necessario saper tre lingue” e che “Noi siamo *italiani*, e gli altri Cantoni sono *Tedeschi*; e noi saremo quindi sacrificati”; Atti del Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino, sessione straordinaria dell'agosto 1848; M. Agliati, “Il Gran consiglio ticinese di fronte alla costituzione federale del 1848” in Id. et al (a cura di), *Il Cantone Ticino...*, cit., pp. 8 e 10.

<sup>257</sup> R. Ruffieux, “La Svizzera dei Radicali (1848 – 1914)”, cit., p. 10.

<sup>258</sup> *Supra*, capitolo III.

<sup>259</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., pp. 147 e 149.

<sup>260</sup> *Ibidem*.

valutare la portata legale dei voti, infatti, aveva deciso di conteggiare fra quelli favorevoli i cittadini di Friburgo, il cui parere era stato in realtà deciso dal suo Gran consiglio. Inoltre, come rileva anche Kölz, il calcolo della Dieta era un po' singolare, oltre che audace: gli aventi diritto che avevano approvato erano soltanto 169.743, detratti i non votanti lucernesi, contro i 71.899 voti a sfavore. A tale cifra, la commissione era pervenuta attraverso il semplice conteggio della popolazione complessiva dei quindici Cantoni e mezzo nei quali la Costituzione era stata approvata, senza dedurre da essa, fra l'altro, i non aventi diritto, i voti contrari e i non partecipanti<sup>261</sup>. Secondo i calcoli presentati da Ruffieux, l'ottimistica proporzione presentata dalla Dieta di sette ottavi di popolazione accettante la costituzione si riduce, in una prospettiva più realistica, ad un rapporto di sette abitanti favorevoli su tre contrari. Con una partecipazione solo del 56% del corpo elettorale, a sua volta rappresentante il 19% della popolazione totale, la proporzione dei voti favorevoli risulta essere di circa il 40% e quella dei "no" di quasi il 15%; gli astensionisti formano il partito più significativo, circa il 45%<sup>262</sup>.

Inoltre, in base ai dati – per quanto opinabili – riassunti nel rapporto della commissione, è legittimo chiedersi se fosse sufficiente la duplice maggioranza appena espressa dal voto del popolo e dei Cantoni per dichiarare l'abrogazione del Patto del 1815 e l'entrata in vigore della nuova Costituzione. Se nel rispondere a questa domanda si tiene conto delle disposizioni costituzionali sulle quali la Svizzera si reggeva ancora nel 1848, ossia quelle del Patto federale del 1815, probabilmente no. Il Patto infatti non conteneva alcuna norma di prescrizione per la sua revisione, e soprattutto era entrato in vigore grazie all'approvazione unanime di tutti i Cantoni. Queste furono precisamente le considerazioni a cui si erano appellati i Cantoni conservatori fautori dell'assetto confederale fin dalla votazione, svoltasi nell'agosto dell'anno precedente, in relazione alla decisione di riformare il Patto. Esso era il frutto della concorde volontà di tutti i firmatari e quindi poteva essere emendato solo dalla loro unanime volontà. La tesi dell'unanimità, giuridicamente difficilmente contestabile, si ricorderà, era stata sostenuta anche dalle potenze estere, attraverso la nota inviata alla Dieta da Austria, Prussia e Francia.

Ma, rinnegando ancora, un'ultima determinante volta, il principio di unanimità per la revisione della Costituzione, la Dieta e la sua commissione decisero di porre fine ad una controversia che si trascinava da anni, constatando che i risultati avevano comunque oltrepassato ogni previsione positiva, comprese quelle dei fautori più ottimisti della nuova Costituzione. Infatti, se

---

<sup>261</sup> A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., p. 428.

<sup>262</sup> R. Ruffieux, "La Svizzera dei Radicali (1848 – 1914)", cit., p. 10.

alla Dieta i rappresentanti di tredici Cantoni avevano accettato il progetto, il popolo lo aveva premiato alle urne con il voto affermativo di quindici cantoni e mezzo<sup>263</sup>. Fra questi, inoltre, vi erano quelli determinanti di Zurigo, Berna, Vaud, San Gallo e Argovia, che dal nuovo assetto costituzionale sarebbero stati chiamati a dare il maggior contributo economico-finanziario<sup>264</sup>.

Forti di questi risultati, i membri della commissione proseguirono nel loro compito sottoponendo un progetto di decreto alla Dieta. Attraverso le seguenti parole la transizione da Confederazione di Stati a Stato federale veniva sancita definitivamente:

#### LA DIETA FEDERALE

[...] decreta:

Art. 1. LA COSTITUZIONE FEDERALE della Confederazione svizzera, adottata dalla Dieta nelle sedute dal 15 maggio al 27 giugno 1848, e sottoposta alla votazione in tutti i Cantoni, conformemente all'art. 1 delle disposizioni transitorie, è dichiarata solennemente accettata e riconosciuta come legge fondamentale della Confederazione svizzera.<sup>265</sup>

Il decreto, recante la data del 12 settembre 1848, giorno a partire dal quale venne considerata in vigore la nuova Costituzione, fu approvato alla Dieta da una maggioranza di sedici Cantoni e due semi-Cantoni. Nella deliberazione che precedette il voto, i deputati di Uri, Svitto, Untervaldo, Zugo e Appenzello interno rinnovarono le loro riserve, ma si esonerarono dal votare contro il progetto. I delegati del Ticino e del Vallese, nonostante il rifiuto della Costituzione espresso dalla maggioranza popolare, unirono i loro voti a quelli dei colleghi favorevoli al decreto. Si giustificarono dichiarando che i loro Cantoni erano bendisposti ai principi fondamentali della nuova legge fondamentale, e che soltanto le disposizioni finanziarie di essa ne avevano determinato il rifiuto<sup>266</sup>. Anche i Cantoni più antichi, cattolici e tradizionalmente federalisti, seppero dimostrare dunque, seppur solo alla resa dei conti, una qualche capacità di compromesso in nome del sentimento di solidarietà verso la patria.

La Costituzione del 1848, e la transizione da Confederazione di Stati a Stato federale, risultò dunque essere l'espressione della duplice volontà della maggioranza cantonale e popolare. La sua storia e l'assetto che essa configurò, a metà strada tra la Confederazione di Stati e lo Stato nazionale, furono il risultato dell'intrecciarsi di molteplici interessi ed istanze, di natura liberal-

---

<sup>263</sup> Ma si tengano sempre presenti i due casi speciali di Friburgo e Lucerna.

<sup>264</sup> Durante l'elaborazione delle disposizioni transitorie la Dieta aveva manifestato l'intenzione di decretare l'entrata in vigore della nuova Costituzione solo se quei Cantoni l'avessero approvata; A. Kölz, *Le origini della costituzione...*, cit., pp. 424-425.

<sup>265</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione federale...*, cit., p. 150.

<sup>266</sup> *Ibidem*.

radicale e conservatrice, di volontà federaliste e tendenti all'unità, di tradizioni cattoliche e riformate, di opposizioni che videro schierati su diversi fronti piccoli e grandi Cantoni, vecchia e nuova Confederazione. Dinamiche che videro, in definitiva, il mosaico dei differenti popoli abitanti i Cantoni ricomporsi, e trovare la propria strada in nome dei supremi valori di fedeltà alla patria e solidarietà nazionale.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Costituzione svizzera in edizione integrale: commenti alla Costituzione e cenni di storia svizzera nell'ambito dell'Europa contemporanea*, Lugano, J. Juillard Editrice l'elicottero, 1975.
- AA.VV., *Dizionario storico della Svizzera*, Locarno, Armando Dadò Editore, 2002. Consultabile in edizione on-line all'indirizzo: <http://www.hls-dhs-dss.ch/?lg=i>.
- Agliati M., "Quadro europeo e svizzero del 1848" in Agliati M. et al (a cura di), *Il Cantone Ticino nel nuovo Stato Federale. 1848-1859*, Bellinzona, Dipartimento della pubblica educazione, Edizioni di "Scuola Ticinese", 1981, pp. 4-7.
- Agliati M., "Il Gran Consiglio ticinese di fronte alla costituzione federale del 1848" in Agliati M. et al (a cura di), *Il Cantone Ticino nel nuovo Stato Federale. 1848-1859*, Bellinzona, Dipartimento della pubblica educazione, Edizioni di "Scuola Ticinese", 1981, pp. 8-14.
- Andreotti G., *Ore 13: il Ministro deve morire*, Milano, Rizzoli Editore, 1974.
- Aubert J.F., *Traité de droit constitutionnel Suisse*, Neuchâtel, Ed. Ides et Calendes, Voll. 1 e 2, 1967.
- Aubert J.F., *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*, Berna, Ed. Francke, 1979.
- Barbera A., Fusaro C., *Il governo delle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- Chabod F., *L'idea di nazione*, Roma-Bari, Laterza, 1974.
- Chevallaz G.A., *Le Gouvernement des Suisses ou l'histoire en contrepoint*, Lausanne, Éditions de L'Aire, 1989.
- Ducrest M., Dorand J.P., Stevan D., Vial J.C., Walter F., *Histoire de la Suisse*, Friburg, Editions Fragnière, 1984.
- Ghiringhelli A., *Il cittadino e il voto: materiali sull'evoluzione dei sistemi elettorali nel Cantone Ticino. 1803-1990*, Locarno, Armando Dadò Editore, 1995.
- Hilty C., *Le costituzioni federali della Svizzera. Opera pubblicata in occasione del sesto centenario della prima alleanza perpetua del primo agosto 1291 per incarico del Consiglio federale svizzero*, Berna, Tipografia S. Collin, 1891.
- Knapp B., *L'ordinamento federale svizzero*, Torino, G. Giappichelli Editore, 1994.
- Kölz, A., *Le origini della costituzione svizzera*, Locarno, Armando Dadò Editore, 1999.
- Lacché L., "Costituzioni e federalismo nella Svizzera del XIX secolo", in "I Viaggi di Erodoto", fasc. 25, vol. 9, 1995, pp. 130-143.

- Lacché L., *Una “mobile complessità”: Costituzionalismo e democrazia nella Svizzera del XIX secolo*, Barcellona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1999.
- Martin W., *Storia della Svizzera. Con un'appendice di Pierre Béguin: la storia recente (1928-1977)*, Bellinzona, Edizioni Casagrande, 1980.
- Papa E.R., *Storia della Svizzera. Dall'antichità ad oggi. Il mito del federalismo*, Milano, Bompiani, 1993.
- Rappard W.E., *La Costituzione federale della Svizzera*, Locarno, Carminati, 1948.
- Rappard W.E., *Comment et pourquoi la Confédération Suisse est-elle devenue Etat fédératif en 1848. Conférence faite à la reprise des cours universitaires le 29 octobre 1947*, Genève, Librairie de l'Université Georg, 1947.
- Rossi P., *Per la Patria comune. Rapporto della Commissione della Dieta ai ventidue Cantoni sul progetto d'Atto federale da essa deliberato a Lucerna il 15 dicembre 1832*, edizione a cura di L. Lacché, Manduria, Piero Licata Editore, 1997.
- Ruffieux R, “La Svizzera dei Radicali (1848 – 1914)”, in Broggin R. (a cura di), *Nuova storia della Svizzera e degli svizzeri*, Bellinzona, Casagrande, 1983, pp. 8-18.
- Sigg O., *Die politischen Institutionen der Schweiz*, Zürich, Ed. Pro Helvetia, 1983.
- Viviani Schlein M.P., “La Svizzera” in Bardusco A., et al (a cura di) *Costituzioni comparate*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2009, pp. 67-108.