

UNA “MOBILE COMPLESSITÀ”: L’ISTITUZIONE PARLAMENTARE, LA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA E I “DIRITTI POPOLARI” NELLA SVIZZERA POST-QUARANTOTTESCA¹

Luigi Lacché

1. “Il y a des cantons; il n’y a pas de Suisse”? 2. La “rivoluzione democratica” 3. La repubblica dei radicali è un tipo di democrazia rappresentativa 4. L’istituzione parlamentare e il governo 5. La democrazia in Svizzera e i “diritti popolari”

1. “Rien de plus difficile que de fixer, de préciser les caractères de la constitution suisse; pareille aux divinités hindoues, cette constitution change sans cesse d’aspect, de forme, de figure, et il devient presque impossible de la suivre dans ses avatars [...] il est aussi téméraire de vouloir les analyser dans leur mobile complexité, que d’essayer de se faire jour au travers des forêts vierges du nouveau monde, tant elles se succèdent avec rapidité. Ceci peut s’accorder avec les vœux de l’école radicale, qui voit dans le *provisoire perpétuel* l’idéal du gouvernement, mais cette instabilité blesse un des sentiments les plus profonds et les plus légitimes de l’humanité, le besoin d’assurer la durée à ses oeuvres, de pouvoir compter sur un lendemain”². Questo rapido giudizio, espresso da un francese, nostalgico della monarchia orleanista, illustra taluni aspetti importanti della costituzione svizzera nel corso dell’Ottocento. Costituzione cangiante, eppure formalmente “ferma” al 1874, caratterizzata da una “mobile complexité” che sembra assecondare il progetto radicale di una “perpetua provvisorietà”, ma che assicura invece un grado notevole di stabilità politica.
2. In un volume dedicato all’istituzione parlamentare nel XIX secolo, in una prospettiva comparata, è legittimo aprire una “finestra” sulla complessa esperienza svizzera? Molti elementi, infatti, sembrerebbero allontanare inesorabilmente il *Sonderfall Schweiz* da quel “minimo comun denominatore” che in genere si assume come base per un’analisi “comparativa”. In effetti, risaltano subito le differenze più marcate: nel *Modell Schweiz* non possiamo certo ritrovare il principio monarchico né, ovviamente, quel processo di parlamentarizzazione che, su scala europea, si è sviluppato attorno al delicato e contraddittorio rapporto monarca/parlamento né, ancora, la forma più tipica del governo parlamentare. La domanda che sorge spontanea è se i paradigmi del

¹ Questo articolo sarà pubblicato in *L’istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata*, a cura di Gianna Manca, Bologna, Il Mulino, Berlin, Duncker & Humblot, Collana “Contributi/Beiträge”, 2000, in corso di stampa.

² V. DU BLED, *Histoire de la Monarchie de Juillet de 1830 à 1848, avec une introduction sur le droit constitutionnel aux Etats-Unis, en Suisse, en Angleterre et en Belgique*, Paris, Dentu, 1877, t.I, pp.XXXIII-XXXIV.

costituzionalismo svizzero siano a tal punto *singolari* da impedire una qualsiasi forma di confronto storico-critico con le esperienze costituzionali di Stati che pur confinano con la Confederazione. Credo che per comparare l'esperienza elvetica occorra, anzitutto, avere profonda consapevolezza delle peculiarità del suo disegno costituzionale, senza cercare di ricondurla a tutti i costi dentro gli schemi offerti abitualmente dai costituzionalisti e dai politologi. Ciò vorrebbe dire annullare o sminuire il *proprium*, l'irriducibilità, della storia costituzionale svizzera. Un altro errore, tuttavia, non si vorrebbe commettere: ovvero leggere la costituzione come un dato puramente formale, "positivo", come se ciò che oggi è la costituzione svizzera dovesse guidare l'analisi del suo passato e della sua genesi. Ricollocare, dunque, il sistema costituzionale svizzero nell'alveo delle sue coordinate storiche appare il primo passo per proporre ipotesi e paradigmi capaci di rivelare il volto storicamente più probante della costituzione federale nel suo sviluppo ottocentesco. Si tratta, perciò, di gettare lo sguardo al di là dell'immagine attuale e consolidata del "modello svizzero" per restituirgli la sua più complessa dimensione diacronica.

1. "Il y a des cantons; il n'y a pas de Suisse"?

3. La modernizzazione del sistema costituzionale a partire dal 1848 non deve far dimenticare i tratti "permanenti"³ della storia elvetica. L'interrogazione di Ernest Renan non ha perduto di attualità e ripropone l'"enigma" della costituzione svizzera: "Perché la Svizzera, che ha tre lingue, due religioni, tre o quattro razze, è una nazione, mentre la Toscana, per esempio, che è così omogenea, non lo è?"⁴. La struttura costituzionale non può così prescindere dal patto-giuramento, dall'*Eidgenossenschaft*, dall'essere *mixtum compositum*⁵, *Willensnation*⁶, da un legame federale che, nelle varie epoche, ha cercato di far convivere unità e diversità⁷, e ancora dalle profonde tradizioni democratiche e repubblicane... Non deve quindi stupire

³ Cfr. J. GEMPERLE (hrsg.), *Der Bund der Eid-Genossen. Modell oder Denkmal? Beiträge zur Zukunft der 700jährigen Eidgenossenschaft*, Luzern, Rex Verlag, 1990, in particolare i saggi di G.-A. Chevallaz e O.K. Kaufmann.

⁴ *Qu'est-ce qu'une nation?*, in *Oeuvres complètes*, Paris, Calmann-Levy, 1947, t.I, pp.887-906, tr. it. *Che cos'è una nazione? e altri saggi*, introduzione di S. Lanaro, Roma, Donzelli, 1993, p.9. Cfr. anche J. K. BLUNTSCHLI, *Die schweizerische Nationalität*, Zürich, Rascher, 1915 (1875).

⁵ J. SIMLER, *Helvetiorum respublica. Diversorum autorum, quorum nonnulli nunc primum in lucem prodeunt*, Lugduni Batavorum, Ex Officina Elzeviriana, 1527.

⁶ P. SALADIN, *Zur Einleitung. Die schweizerische Eidgenossenschaft am Anfang ihres acten Jahrhunderts*, in *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 110(1991), p.5.

⁷ Il principio di fondo, osserva Pellegrino Rossi nel primo Ottocento, è la "variété sans fusion, l'unité avec une profonde variété; elle a trouvé la solution de ce problème dans le lien fédéral...". "En Suisse la séparation est naturelle, la fusion rationelle, son histoire est le développement de ce principe: ni séparation complète, ni fusion absolue". Si veda L. LACCHE', *Un italiano a Ginevra, alla ricerca della patria comune*, introduzione a 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*, Manduria-Bari, Lacaita, 1997, p.XLII.

l'atteggiamento che accomuna molti osservatori: è la meraviglia per il senso di indipendenza, di autonomia, di libertà; è l'ammirazione (da Machiavelli a Montesquieu a Tocqueville...) per la saggezza e la natura moderata della comunità svizzera che attraverso una sapiente combinazione e una sintesi compromissoria⁸ di antichi pluralismi e di un più recente senso comune di appartenenza ha generato un nucleo di identificazione nazionale.

4. La costituzione del 1848 (e più ancora la revisione totale del 1874), scritta con l'intento di dar forma ad una Svizzera più unita e più moderna (sul piano politico ed economico) non intende certo distruggere il patrimonio "premoderno"⁹ la cui filosofia politica ritroviamo nelle istituzioni elvetiche, privilegiando più il principio del consenso che, in apparenza, quello della pura e semplice maggioranza. "...Oasi repubblicana in mezzo a Stati monarchici"¹⁰, la Svizzera ha perseguito lungo tutto il XIX secolo la via della fondazione e dello sviluppo del proprio sistema costituzionale, a partire, dunque, da un tessuto connettivo e da tradizioni di libertà e di autonomia che formano varie stratificazioni¹¹.
5. E' vero, come scrive Jakob Dubs, che "Uno svolgimento sistematico più completo della vita costituzionale non si ebbe che dopo il 1848; sotto questo riguardo quell'anno è l'inizio d'una nuova epoca nella nostra Confederazione"¹², tuttavia il cinquantennio che precede la nascita della moderna costituzione svizzera fu uno straordinario banco di lavoro dal quale emersero categorie e principi destinati a confluire, in una sintesi efficace, nel documento del 1848. La parificazione dello status giuridico cantonale, la sovranità popolare e l'idea rappresentativa, il modulo di governo direttoriale affermati con la costituzione della Repubblica elvetica del 12 aprile 1798; il definitivo riconoscimento del *Sonderfall* con l'Atto di Mediazione napoleonico del 1803¹³; il debole compromesso

⁸ Sulla valenza costituzionale della nozione di *compromesso* – principio inscritto nelle istituzioni e condizione di esistenza del sistema politico svizzero, indispensabile per integrare le radicatissime identità linguistiche, confessionali, culturali in un'unica comunità nazionale, riducendo i punti d'attrito e di conflitto -, vedi A. AUER, *Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse*, in *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 103(1984), p.94.

⁹ T. FLEINER, *La democrazia consensuale della Confederazione Elvetica*, intervista di R. Notarangelo, in *Democrazia e diritto*, maggio 1998, pp.67ss.

¹⁰ A.E. CHERBULIEZ, *De la démocratie en Suisse*, Paris-Genève, A.Cherbuliez, 1843, tr. it. *La democrazia nella Svizzera*, in *Biblioteca di scienze politiche diretta da A. Bruniati*, Torino, Utet, 1891, vol.VI, parte II, p.249. Jakob Dubs scrive: "Ciò che ci sembra affatto particolare alla Svizzera, ciò che si riflette nella nostra stessa denominazione politica, è la nostra esistenza come Confederazione politica libera e repubblicana. Questa idea non appartiene in Europa ad alcun altro Stato all'infuori del nostro; è dunque essa che forma il nostro speciale carattere politico" (J. DUBS, *Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft, dargestellt für das Volk*, Zürich, Füssli, 1877, tr. it. *Il diritto pubblico della Confederazione Svizzera*, in *Biblioteca di scienze politiche*, cit., pp.777-778).

¹¹ Z. GIACOMETTI, *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Zürich, Polygraph Verlag, 1941.

¹² J. DUBS, *Il diritto pubblico della Confederazione Svizzera*, cit., p.567.

¹³ "La Svizzera – osserva Napoleone rivolgendosi alla Consulta – non rassomiglia ad alcun altro Stato, sia per gli avvenimenti che vi si sono svolti durante parecchi secoli, sia per la sua posizione geografica e topografica, sia per le differenti lingue, le diverse religioni e per l'estrema differenza di costumi che si verifica fra le sue diverse parti. La natura ha fatto federativo il vostro Stato. Volerla vincere non può essere cosa saggia".

raggiunto nel Patto del 1815; l'importante tentativo di revisione costituzionale tra il 1832 e il 1833: queste, a voler semplificare, sono le tessere principali del mosaico costituzionale elvetico nella prima metà dell'Ottocento¹⁴. In pochi decenni, la costituzione muta di forma e di contenuti, conservando alcuni elementi condivisi e destinati a durare, ma oscillando pericolosamente tra gli estremi della costituzione repubblicana *une et indivisible* (1798) e il confederalismo *ancien régime* del 1815.

6. Unitari e federalisti si affrontano senza mai trovare una soluzione capace di conciliare efficacemente la volontà di rafforzare il centro federale con la salvaguardia delle infinite peculiarità cantonali. Se le costituzioni di età francese nascono col sigillo della "dipendenza", anche il Patto del 1815 ha origine sotto il segno del "controllo" straniero. La Svizzera, nei decenni successivi, crederà sempre più ad una costituzione integralmente "nazionale". Non v'è dubbio, la "nuova" Svizzera può trarre origine soltanto dal codice genetico federale: resta da vedere quale possa essere, concretamente, la formula più efficace. C'è poi un'altra "certezza": il Cantone è il motore profondo della storia svizzera; lo "svolgimento sistematico" a cui accenna Dubs ha nell'esperienza cantonale il punto imprescindibile di riferimento.
7. La strada, tuttavia, non è agevole. La descrizione che, nel 1836, Tocqueville fa della costituzione materiale, vigente il Patto del 1815, è impietosa: "[...] il y a des cantons; il n'y a pas de Suisse"¹⁵. Basterebbe leggere il Rapporto della Commissione di riforma che Pellegrino Rossi aveva presentato alla Dieta nel dicembre del 1832 per trovarvi un elenco completo dei difetti della costituzione svizzera¹⁶. Tocqueville, nei suoi *carnets* di viaggio, sottolinea i punti critici: osserva le istituzioni confederali inforcando gli occhiali della democrazia americana e delle libertà inglesi, occhiali che, a dire il vero, non sempre si addicono alla specificità elvetica¹⁷. Il bilancio è presto fatto: un Patto dai termini troppo

¹⁴ Per una sintesi delle vicende che hanno caratterizzato la storia costituzionale elvetica tra il 1798 e il 1848 ci permettiamo di rinviare, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, a L. LACCHE', *Costituzioni e federalismo nella Svizzera del XIX secolo*, in *I viaggi di Erodoto*, 25(1995), pp.130-143 e ID., *Un italiano a Ginevra, alla ricerca della patria comune*, cit. Per una originale e puntuale lettura dei principi-guida del costituzionalismo storico svizzero sanciti dall'art.2 della costituzione del 1848 si veda adesso V. MONNIER, *Les origines de l'article 2 de la Constitution fédérale de 1848*, in *Société suisse des juristes. Rapports et communications*, 132^e année 1998, Basel, Helbing & Lichtenhahn Verlag, 1998, pp.415-490.

¹⁵ A. DE TOCQUEVILLE, *Voyages en Angleterre, Irlande, Suisse et Algérie*, a cura di J.-P. Mayer e A. Jardin, in *Oeuvres complètes*, Paris, Gallimard, 1958. t.V, 2, p.181. Non è improbabile che una delle "fonti" utilizzate da Tocqueville per i suoi appunti sulla Svizzera sia stato l'importante scritto di A.-E. CHERBULIEZ, *Essai sur les conditions de l'alliance fédérative en général et sur le nouveau projet d'Acte fédéral*, Genève, A. Cherbuliez, 1833. Jean-Charles BiauDET riporta un passo significativo di una lettera del giurista lucernese Ph.-A. von Segesser ad A. Heusler-Ryhiner in data 9 febbraio 1848: "La Suisse n'a d'intérêt pour moi que parce que le canton de Lucerne, ma patrie, y est situé. Si le canton de Lucerne n'existe plus en tant que membre libre et souverain de la Confédération, la Suisse m'est aussi indifférente que la Grande ou la Petite Tartarie" (*Les origines de la Constitution fédérale de 1848*, Lausanne, Rouge, 1949, p.8).

¹⁶ P. ROSSI, *Per la Patria comune*, cit.

¹⁷ Sull'intelligenza storica di Rossi, messa a confronto con taluni pregiudizi e schematismi interpretativi di Alexis de Tocqueville, v. le acute osservazioni di A. DUFOUR, *Histoire et Constitution. Pellegrino Rossi et Alexis de Tocqueville face aux institutions politiques de la Suisse*, in *Présence et actualité de la constitution dans l'ordre juridique...*, Bâle et

vaghi e dai tratti “medievali”, che ignora il principio di separazione dei poteri; un governo federale estremamente debole¹⁸ diviso tra una Dieta che, rappresentando solo i Cantoni, non assume autonome deliberazioni essendo vincolata ai mandati imperativi dei singoli deputati e un governo, il *Vorort*, che altro non è se non il Cantone (Zurigo, Berna, Lucerna) che, a cadenza biennale, “dirige” la politica svizzera, ingenerando grave confusione tra gli interessi confederali e gli obiettivi del Cantone-direttore; un potere giudiziario federale, infine, inesistente.

8. Tocqueville dice ciò che gli Svizzeri più avvertiti sanno già: o si raggiunge un compromesso per migliorare la costituzione (ma il fallimento del 1833 è un segnale minaccioso) o la debolezza delle istituzioni non impedirà certo il sorgere di violenze e del pericolo della dissoluzione. La “Rigenerazione” attorno al 1830 è il movimento culturale e politico che, pur nella diversità delle singole esperienze, pone con forza, tra liberalismo moderato e proposte più radicali, la questione della riforma della società. Non è un caso che l’ordine imposto nel 1815 subisca le prime lacerazioni non appena, fra il 1829 e il 1830, il movimento per la revisione costituzionale investe i primi Cantoni. Il liberalismo si irradia in Svizzera, con radici autoctone e declinazioni europee, richiamando i grandi temi del costituzionalismo: la separazione dei poteri, il regime rappresentativo, i diritti fondamentali di libertà. Il fallimento del c.d. Patto Rossi sembra sbarrare la strada ad un riformismo moderato, graduale. Come scrive Tocqueville, anche in Svizzera va in scena la lotta tra “les deux grands partis aristocratique et démocratique qui divisent le monde [...]”. Tutto ciò, sommato alle profonde differenze che caratterizzano la Svizzera, “[...] peut-il mener à autre chose qu’une crise finale?”¹⁹.
9. Le dure lotte politiche e confessionali che si svolgono in alcuni Cantoni, tra gl’anni Trenta e Quaranta, denunciano l’indebolimento del legame federale e la precarietà del governo (Dieta e *Vorort*). Da un lato lo spettro ricorrente della guerra civile, dall’altro “[...] un mouvement d’assimilation très sensible se fait sentir entre toutes les parties de la Suisse, malgré

Francfort-sur-le-Main, Helbing & Lichtenhahn, 1991, pp.431-475. Sul punto v. anche L. LACCHE’, *Un italiano a Ginevra, alla ricerca della patria comune*, cit., pp.XXXVIss. Su Tocqueville e la Svizzera, cfr. L. MONNIER, *Tocqueville et la Suisse*, in *Alexis de Tocqueville. Livre du Centenaire, 1859-1959*, Paris, 1960, pp.101-113; ID., *Alexis de Tocqueville et Auguste de la Rive à travers leur correspondance*, in *Mélanges offerts à P.-E. Martin*, Genève, 1961, pp.610-623.

¹⁸ A. DE TOCQUEVILLE, *Ecrits et discours politiques*, a cura di A. Jardin, in *Oeuvres complètes*, Paris, Gallimard, 1985, t.III, vol.II, p.469: “Il nous paraît incontestable que la plus grande partie des maux de la Suisse vient de son gouvernement, le plus misérablement faible de tous ceux qui existent dans le monde [...] L’extrême faiblesse du gouvernement suisse ne tient donc pas à la limitation imprudente de ses pouvoirs. A quoi tient-elle donc? A ce qu’en lui donnant de grandes attributions, on ne lui a pas accordé le moyen d’en faire un usage habituel et facile. Comment cela? Le gouvernement fédéral suisse ne commande jamais directement aux citoyens. Il n’agit sur eux que par l’intermédiaire des gouvernements cantonaux. Voilà la raison principale de son impuissance”. L’articolo, apparso nel *Commerce* del 21 aprile 1845, contiene una comparazione tra i sistemi di governo americano e svizzero. Una sintesi ulteriore del pensiero di Tocqueville sulla Svizzera si trova nella *Relazione sull’opera di A.E. Cherbuliez intitolata: “La democrazia in Svizzera”* (1848), in *Scritti politici*, a cura di N.Matteucci, Torino, Utet, 1988, vol.I, pp.251-268. E’ utile seguire anche Cherbuliez nelle pagine dedicate al sistema di governo ne *La democrazia nella Svizzera*, cit.

¹⁹ A. DE TOCQUEVILLE, *Voyages en Angleterre, Irlande, Suisse et Algérie*, cit., p.187.

les vices de sa constitution fédérale [...]”²⁰. Il conflitto e il movimento di rigenerazione “nazionale” sono, a ben vedere, le facce di una stessa medaglia. La debolezza del sistema costituzionale di governo, tuttavia, non riesce a tenere insieme le due tendenze, contraddittorie ma non necessariamente inconciliabili. L’affermazione di Tocqueville – “il y a des cantons; il n’y a pas de Suisse” – denuncia tale contraddizione, ma disgiunge i due aspetti. La frattura politica che aveva diviso la Confederazione fra il 1832 e il 1833 non solo non viene ricomposta ma si aggrava. Due diverse visioni s’affrontano: governo oligarchico e democrazia rappresentativa²¹, Stato confessionale e Stato laico, autonomismo cantonale e forza del numero, fiere tradizioni elvetiche e nuove prospettive di federalismo nazionale. Al centro del dibattito troviamo – e non potrebbe essere diversamente – il problema della rappresentanza e della sovranità politica. Già nel 1833, osservando la rigidità del modulo confederale, Cherbuliez aveva scritto: “On peut bien, à la vérité, essayer des médiations, des arbitrages, et d’autres moyens conciliatoires; mais le véritable moyen, le moyen extrême d’exécution, c’est la guerre entre la majorité des états et la minorité”²². Quella rigidità viene spezzata sul finire del 1847 dalla c.d. guerra del *Sonderbund* con la sconfitta dei Cantoni forestali e dei loro alleati²³. Lo scontro tra la Svizzera dei *Waldstätten*, in prevalenza cattolici e conservatori, e la

²⁰ “...que les Suisses de différents pays se voient davantage, qu’ils échangent leurs idées, qu’ils se communiquent leurs habitudes, que, par des concordats (ou traités volontaires entre les cantons), un grand nombre de cantons parvient à établir une législation uniforme...” (Ivi, p.183).

²¹ Cfr. D. SCHEFOLD, *Volkssouveränität und Repräsentativen Demokratie in der schweizerischen Regeneration. 1830-1848*, Basel-Stuttgart, Helbing & Lichtenhahn, 1966.

²² A.-E. CHERBULIEZ, *Essai sur les conditions de l’alliance fédérative*, cit., p.12, ripreso poi in *La democrazia nella Svizzera*, cit., p.257. Il progetto di revisione federale (1832-1833) fu preceduto e seguito – come accade di solito – da un considerevole dinamismo progettuale. Alcuni degli scritti dell’epoca (tra il 1830 e il 1838 soprattutto le *brochures* e i progetti “privati”, di vario orientamento, delle società patriottiche e di personaggi come Cherbuliez, James Fazy, Fazy-Pasteur, Roger, de Sellon, Monnard, Muret, de Seigneux, Franscini, K. Pfyffer, Zschokke, Troxler, Schnell, Kasthofer, Baumgartner, Bluntschli ecc.) meriterebbero di essere riletti e meditati, anche per meglio comprendere le coordinate storico-concettuali della costituzione del 1848. Non di rado, infatti, il testo del ’48 viene visto – non senza coloriture ideologiche e storiche - sotto una luce di eccessiva “novità”, volendo porre l’accento sui profili di maggiore distacco dal Patto del 1815, poco o nulla insistendo sulla importante pubblicistica degli’anni ’30. Per qualche riferimento, v. L. LACCHE’, *Un italiano a Ginevra, alla ricerca della patria comune*, cit., pp.XXVIss. Si possono, inoltre, consultare O. LAUBER, *Das Bundesstaatsbegriff in der schweizerischen Publizistik und Praxis*, Luzern, Bucher, 1911, pp.20ss.; J. DIERAUER, *Geschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Bern, Lang, 1967 (1922), t.II, pp.574ss.; W.E. RAPPARD, *La constitution fédérale de la Suisse 1848-1948, ses origines, son élaboration, son évolution*, Neuchâtel, La Baconnière, 1948; H. WILD, *Das Ringen um den Bundesstaat. Zentralismus und Föderalismus in der schweizerischen Publizistik von der Helvetik bis zur Bundesrevision*, Zürich, NZN Buchverlag, 1966, pp.91ss.; e soprattutto A. KÖLZ, *Der Verfassungsentwurf von Ludwig Snell als Quelle der Regenerationsverfassungen*, in *Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65 Geburtstag*, hrsg. von W. Haller, Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag, 1989, pp.299-322; ID., *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern, Verlag Stämpfli, 1992, pp.374ss.; ID. (hrsg.), *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte. Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern, Verlag Stämpfli, 1992, vol.I, pp.369-380, progetti di James Fazy (*Projet de Constitution fédérale*, 1837) e di I.P.V. Troxler (*Entwurf eines Grundgesetzes für die schweizerische Eidgenossenschaft*, 1838).

²³ Uri, Svitto, Obwaldo, Nidwald, Zugo, Lucerna, Friburgo e Vallese.

Svizzera più ricca, dinamica e popolosa ha molte radici: confessionali, politiche, economiche, sociali. Occorrerà del tempo per lenire la ferita, ma proprio l'adozione di un sistema costituzionale "aperto" offrirà ai "vinti" – come vedremo – una possibilità concreta di integrazione.

2. La "rivoluzione democratica"

10. La "rivoluzione democratica"²⁴ – con le sue lontane premesse nell'Elvetica e nel movimento di "Rigenerazione"- può adesso fare il suo ingresso nell'età della "costruzione". Partita dai Cantoni - ancora una volta "laboratori di sperimentazione"²⁵ - tale rivoluzione "Ha creato degli interessi comuni, delle passioni comuni che, per soddisfarsi, hanno sentito il bisogno di un potere generale e comune che si estendesse contemporaneamente a tutto il paese. Il governo federale è quindi entrato in possesso, per la prima volta, di una grande forza, che gli era sempre mancata; ha potuto appoggiarsi su un partito; forza pericolosa, ma indispensabile nei paesi liberi dove il governo, senza di essa, non può quasi nulla". Tocqueville fa questa osservazione prima ancora che si realizzi la revisione costituzionale. Ciò che conta è la metamorfosi in atto della "costituzione materiale": il governo federale è destinato ad aumentare, di fatto, il proprio potere. "Ciò che è certo è che ormai, qualunque siano le modifiche apportate alla lettera del patto, la costituzione federale svizzera è profondamente e irrevocabilmente alterata. La confederazione ha cambiato natura. In Europa essa è divenuta qualcosa di nuovo; una politica di azione si è sostituita ad una di inerzia e di neutralità; da puramente municipale la sua esistenza è divenuta nazionale; un'esistenza più laboriosa, più turbata, più precaria e più grande"²⁶.
11. La costituzione del 12 settembre 1848 sancisce e consolida la "rivoluzione democratica", rende concreta quella "chimera" che Cherbuliez, nel 1843, aveva identificato nell'"idea di un popolo elvetico sovrano". Il movimento costituzionale è quasi integralmente monopolizzato da quella coalizione di correnti e di tendenze politico-ideologiche accomunate da un progetto progressista, misto di federalismo moderato, di democrazia parlamentare, d'*esprit* liberale. Il "partito", cui si riferiva Tocqueville, formatosi nel corso degli'ultimi quindici anni nasceva, in realtà, da un *mélange* inestricabile di elementi liberali (le libertà dell'individuo, la separazione dei poteri, ecc.²⁷) e di

²⁴ Espressione utilizzata da Tocqueville in *Relazione sull'opera di A.E. Cherbuliez*, cit., p.253.

²⁵ R. RUFFIEUX, *Les données de l'histoire constitutionnelle*, in *Handbuch politisches System der Schweiz*, Bern, 1983, vol.1, pp.119-211.

²⁶ A. DE TOCQUEVILLE, *Relazione sull'opera di A.E. Cherbuliez*, cit., pp.266-268.

²⁷ Il "partito" liberale – formatosi nel corso della Rigenerazione – "[...] domandava la libertà della stampa, l'allargamento dei diritti elettorali, la separazione dei poteri, l'amovibilità dei funzionari [...]". Sui "partiti" degli'anni '30 e '40, cfr. L. LACCHE', *Un italiano a Ginevra, alla ricerca della patria comune*, cit., pp.XXIIIss. Sul punto v. anche B. VAN MUYDEN, *Essais historiques. La Suisse sous le Pacte de 1815*, Lausanne, Corbaz, 1892, vol.II; J.-Ch. BIAUDET, *La Suisse et la Monarchie de Juillet 1830-1838*, thèse de doctorat, Lausanne, Roth, 1941, pp.69ss.; E. GRUNER, *Die Parteien in der Schweiz. Geschichte, neue Forschungsergebnisse, aktuelle Probleme*, Bern, Francke Verlag, 1977, 2 ed., pp.47ss.

taluni profili più spiccatamente radicali (sovranità popolare, eguaglianza, ecc.)²⁸. La costituzione del 1848 rappresenta in buona misura i valori e gli interessi dei vincitori e dei padri fondatori²⁹; al tempo stesso, però, formula regole e principi che “parlano” anche ai vinti.

12. Definita un capolavoro di moderazione e di saggezza³⁰, essa crea un nuovo Stato federale senza però pretendere una rottura con il passato: opera più dell'esperienza che della teoria, concepita da uomini dei Cantoni ben attenti a misurare e a bilanciare i sacrifici imposti agli Stati³¹. La procedura prevista dall'art.113³² consente a una delle due Camere che formano l'Assemblea federale (quando l'altra non è d'accordo) o a cinquantamila cittadini di chiedere che la revisione della costituzione sia sottoposta al voto popolare. Se la maggioranza è favorevole, le due Camere saranno rinnovate per poi procedere alla revisione. Infine, la costituzione riformata entra in vigore se accettata dalla maggioranza dei cittadini che prendono parte alla votazione e dalla maggioranza dei Cantoni (art.114, Cost.1848)³³. La rigidità del Patto del 1815 – che naturalmente non prevedeva alcuna procedura di revisione – è ora un ricordo. La costituzione è modificabile in ogni tempo (art.111, Cost.1848)³⁴, dà spazio all'iniziativa e al voto popolare, prevede infine, nella logica federale, il doppio voto (del popolo e dei Cantoni), il che significa che anche i Cantoni del *Sonderbund* potranno giocare un ruolo significativo nel nuovo sistema.
13. I modelli ideali non sono quindi ingombranti, la rivoluzione si compie nel nome di un sapiente realismo: la nuova struttura costituzionale rivela profondo rispetto per lo spirito di radicata autonomia che, nelle forme più diverse, aveva caratterizzato da sempre la vita politica dei Cantoni e dei comuni. E' una costituzione che ha avuto il merito della moderazione,

²⁸ Cfr. J.-F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, Editions Ides et Calendes, 1993, pp.20ss. Nel 1847 Henry Druey aveva detto: “La verità è che la maggioranza vuole organizzare la Confederazione più democraticamente [...] Infatti noi abbiamo così di fronte i due principii che dividono il mondo: da una parte la democrazia e il liberalismo, l'eguaglianza, la fratellanza, il progresso, la luce, la fede; dall'altra, l'assolutismo, l'aristocrazia, i privilegi, l'abbrutirsi delle masse, le tenebre, l'egoismo” (cit. da W. E. RAPPARD, *L'individu et l'Etat dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, Zurich, Editions Polygraphiques, 1936, p.261). Su Druey, una delle figure preminenti del primo radicalismo svizzero, v. A. LASSERRE, *Henry Druey, fondateur du radicalisme vaudois et homme d'Etat suisse*, Lausanne, 1960.

²⁹ Tra i fondatori troviamo molti dei radicali e liberali che hanno dominato la scena politica tra l'età della Rigenerazione e il consolidamento dello Stato federale: i due relatori H. Druey (Vaud) e C. Kern (Turgovia), i commissari J. Furrer (Zurigo, presidente del Consiglio degli Stati nel 1848 e primo presidente della Confederazione), Ulrich Ochsenbein (Berna, presidente della Dieta nel 1847-1848 e poi del Consiglio nazionale), J. Munzinger (Soletta), W. M. Näff (San Gallo), F. Frei-Hérosé (Argovia) ecc. Per i profili biografici, cfr. *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexicon*, a cura di U. Altermatt, Zürich, Artemis & Winkler, 1992 e soprattutto *L'Assemblée fédérale suisse 1848-1920, Biographies, présentées et préparées par Erich Gruner avec le concours de Karl Frei et d'autres*, Berne, Francke Verlag, 1966, vol.I, pp.805-806, 704-705, 71, 209-210, 426, 575-576, 649-650.

³⁰ W. E. RAPPARD, *La constitution fédérale de la Suisse*, Neuchâtel, Boudry, 1948, p.104.

³¹ Cfr. W. MARTIN, *Histoire de la Suisse. Essai sur la formation d'une Confédération d'Etats*, Paris, Payot, 1926, p.263.

³² Il testo in A. KÖLZ, *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, cit., vol.I, p.479.

³³ Ivi.

³⁴ Ivi.

mentre avrebbe potuto essere, considerato il contesto storico, più radicale³⁵.

3. La repubblica dei radicali è un tipo di democrazia rappresentativa.

14. Il testo del 1848 riuscì nell'impresa di conciliare la realtà poco incoraggiante conseguenza della guerra civile con un progetto costituzionale originale che, alla prova dei fatti, si rivelerà solido e lungimirante, in grado di consolidare la democrazia e il federalismo, cioè i due fondamenti dell'esperienza svizzera, senza dover rinunciare a rafforzare il "potere generale e comune". I costituenti utilizzarono il lavoro svolto nel 1832-1833, ma spingendosi ben oltre; tennero presente il modello americano³⁶, ma calandolo nello specifico elvetico.
15. Uno dei rischi che corre - non da solo per la verità - lo storico della costituzione svizzera è quello di applicare alla fase di fondazione categorie che si sono andate formando nel tempo e, non di rado, nel corso del nostro secolo. Allontaniamo un primo possibile equivoco. La repubblica del 1848 si muove nel solco della democrazia rappresentativa, mentre la forza della democrazia diretta, se si eccettua la pur importante procedura di revisione costituzionale, è ancora allo stato potenziale. La repubblica del 1848 è altrettanto lontana dall'essere un modello - come si dice oggi - di *Konkordanzdemokratie*. La ferita della guerra civile è così viva che sarebbe davvero irragionevole pensare ad una soluzione del tutto irenica. La costituzione del 1848 resta la costituzione dei radicali vincitori. La dimensione del consenso è di là da venire.
16. Il perno del sistema politico-costituzionale è l'Assemblea federale³⁷ composta dal Consiglio Nazionale (*Nationalrath*) i cui membri sono eletti, per tre anni, dal popolo svizzero e dal Consiglio degli Stati (*Ständerath*) i cui deputati, due per ogni Cantone (uno per i semi-Cantoni), sono nominati in base al sistema elettorale appositamente prescelto da ciascun Stato. L'assemblea federale è "l'autorità suprema della Confederazione" (artt.60 e 73, Cost.1848)³⁸ dominata, sin dal 1848, e per parecchi decenni a venire, dalle forze radicali e liberali di varia tendenza. La sinistra radicale, nel 1848, raccoglie 82 dei 111 seggi a disposizione del Consiglio Nazionale, lasciando al centro liberale e ai conservatori il resto. La presa del radicalismo è salda³⁹. Il sovrano della costituzione -

³⁵ Cfr. G. DE REYNOLD, *La démocratie et la Suisse*, Bienne, Editions du chandelier, 1934, p.228.

³⁶ Cfr. il classico J.J. RÜTTIMANN, *Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht, verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*, Zürich, 1867-1876, 3 voll. e E. HIS, *Amerikanische Einflüsse im Schweizerischen Verfassungsrecht*, in *Festgabe der Juristische Fakultät*, Basel, 1920.

³⁷ Cfr. U. MARTI, *Zwei Kammern, ein Parlament: Ursprung und Funktion des schweizerischen Zweikammersystems: sämtliche Nationalräte und Ständeräte seit 1848*, Frauenfeld, Huber, 1990.

³⁸ Cfr. A. KÖLZ, *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, cit., vol.I, p.465 e p.468.

³⁹ Non esistendo, all'epoca, una chiara definizione dei "partiti", è assai difficile - soprattutto rispetto al complesso mosaico svizzero (circuito Cantoni-confederazione, vita politica locale/nazionale ecc.) - fornire un quadro di sintesi. Il notevolissimo tentativo compiuto da Erich Gruner, su base biografica, sociologica e statistica, rappresenta un modello importante per le

le forze politiche costituenti – ha nell’assemblea lo strumento per determinare l’indirizzo generale dell’attività dello Stato. Questi *homines novi*⁴⁰, borghesi reclutati soprattutto nel mondo delle professioni (anzitutto giuridiche), della funzione pubblica (professionale e onoraria), dell’economia, sono i patrioti che si sono formati politicamente nei Cantoni – dove hanno sèguito popolare –, nelle associazioni studentesche, patriottiche e militari (*Helvetia*, Società svizzera degli studenti ecc.), nelle formazioni massoniche e che ora si accingono a conquistare la ribalta nazionale⁴¹. Questa *élite* politica, una volta elaborata la costituzione, si impegna ad approvare leggi organiche⁴² che rendono operante e consolidano il nuovo ordinamento politico.

4. L’istituzione parlamentare e il governo

17. La prima fase di quella che potremmo definire la “costituzione dei radicali” instaura un sistema di rappresentanza politica (con un regime elettorale maggioritario a più turni) che favorisce la creazione di forti maggioranze liberal-radicali e lascia alle ancora titubanti forze conservatrici, che si identificano in linea di massima con i Cantoni dello sconfitto *Sonderbund*, uno spazio ridotto nell’Assemblea federale. Nella costituzione del 1848 troviamo definite, nella loro veste moderna, sia l’istituzione parlamentare che la forma di governo (Consiglio Federale). Il sistema bicamerale di tipo federale opera una brillante e saggia mediazione tra il programma radicale della rappresentanza nazionale e unitaria e la valorizzazione delle antiche sovranità cantionali⁴³. Il modello americano è il referente obbligato. Personaggi come il ginevrino James Fazy o lo zurighese Jakob Rüttimann⁴⁴ si fecero banditori della soluzione

analisi di sociologia parlamentare. “[...] de 1848 à 1893, nous n’établissons que *trois grands groupes*: la droite, le centre et la gauche; pour la droite nous distinguons entre les conservateurs catholiques et les conservateurs réformés. A partir de 1896, nous nous en tenons aux groupes et partis existants et nous établissons notre classification d’après le groupe de politique sociale, les radicaux-démocrates, libéraux-conservateurs (centre) et les conservateurs catholiques. A partir de 1911, il existe un groupe socialiste autonome; jusqu’à ce moment-là les socialistes étaient unis au groupe de politique sociale” (*L’Assemblée fédérale suisse 1848-1920*, vol.II, *Sociologie et statistique* par Erich Gruner et Karl Frei, Berne, Francke, 1966, p.83). Si veda anche E. GRUNER, *Die Parteien in der Schweiz*, cit. Le forze d’ispirazione radicale e liberale manterranno la maggioranza parlamentare sino all’introduzione, nel 1919, del sistema elettorale proporzionale. Nel 1890, per esempio, i radicali e i democratici hanno 89 seggi sui 147 del Consiglio Nazionale; nel 1911 la maggioranza è fortissima: 135 seggi sui 189 a disposizione.

⁴⁰ Si veda *L’Assemblée fédérale suisse 1848-1920*, vol.II, cit., p.148.

⁴¹ Cfr. R. RUFFIEUX, *La Svizzera dei radicali (1848-1914)*, in *Nuova storia degli Svizzeri*, Lugano-Bellinzona, Casagrande, 1983, pp.15ss. e soprattutto *L’Assemblée fédérale suisse 1848-1920*, vol.II, cit., *passim*, per l’analisi generale e le statistiche.

⁴² Basti pensare ai regolamenti del Consiglio degli Stati (7 dicembre 1849) e del Consiglio Nazionale (9 luglio 1850), alle leggi sui rapporti tra le due Camere (21 dicembre 1849), sul governo (16 maggio 1849), sul Tribunale federale (5 giugno 1849), sull’amministrazione (9 dicembre 1850), sull’organizzazione militare (1 maggio 1850), ecc.

⁴³ Il Consiglio degli Stati, tra l’altro, poteva essere considerato come l’“erede” storico della Dieta. Su questo “Kardinalproblem” della costituzione del 1848, v. la sintesi di A. KÖLZ, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, cit., pp.554-567.

⁴⁴ Fazy aveva pubblicato nel 1833 un interessantissimo *Projet de constitution fédérale*, Genève, Pelletter, 1833, dove il sistema americano veniva indicato come il modello da seguire: “Le mode des Etats-Unis d’Amérique est le seul qui remplisse ces conditions: depuis cinquante

“all'americana” la quale, per la verità, nel 1848, pur se accolta, non suscitò soverchi entusiasmi.

18. Il Consiglio degli Stati svolge una funzione “moderatrice” – alla stregua di ogni Camera Alta – ma nella logica più propriamente federale: la sovranità cantonale, in tal modo, entra in “contatto vivo e continuo colla rappresentanza della sovranità nazionale”⁴⁵, prevenendo possibili attriti tra le due componenti organiche dello Stato. Il Consiglio dei Cantoni svolge le stesse funzioni del Consiglio Nazionale: partecipa all'attività legislativa di competenza federale, può prendere parte al processo di revisione della Costituzione federale, elegge in seduta comune i consiglieri federali, i giudici federali ecc. Non v'è dubbio, però, che al Consiglio degli Stati si assegni, già nella Costituzione del '48, una posizione istituzionalmente “subordinata” rispetto alla Camera nazionale: basti pensare solo al fatto che nelle votazioni dell'Assemblea Federale a Camere riunite, il Consiglio Nazionale, in forza del numero⁴⁶, ha un peso specifico ben più cospicuo che quello dei quarantaquattro rappresentanti dei Cantoni. Malgrado ciò, è da notare come nei primi decenni la Camera cantonale attragga le più eminenti personalità politiche: sei membri⁴⁷ su sette del primo Consiglio Federale provengono dal Consiglio degli Stati. La più breve durata del mandato (in genere un anno) e l'indebolimento del nesso funzionale tra i governi dei Cantoni e il Consiglio degli Stati ha spinto, nei decenni successivi, gli uomini politici più influenti a farsi eleggere nel Consiglio Nazionale⁴⁸. Già nel corso degli anni Settanta Jakob Dubs propone una “specializzazione” (sul modello del Senato americano) e un rafforzamento della seconda Camera proprio per non svilire la logica dello Stato federale⁴⁹.

ans qu'il est en vigueur, il a concilié tous les intérêts, organisé un pouvoir central formidable [...]” (p.4). Rüttimann, importante uomo politico zurighese (v. *L'Assemblée fédérale suisse 1848-1920, Biographies*, cit., vol.I, pp.99-100), scriverà, a partire dagli anni '60, il suo fondamentale lavoro sulla costituzione americana (v. *retro*, nt.35). Si vedano anche R. VAN BERCHEM, *De la chambre unique au système bicaméral*, Zurich, 1924; M.L. TRIPP, *Der schweizerische und der amerikanische Bundesstaat*, Zürich, 1942.

⁴⁵ J. DUBS, *Il diritto pubblico della Confederazione Svizzera*, cit., p.574.

⁴⁶ Numero che, nel corso degli anni, è cresciuto: dagli originari 111 deputati si è giunti agli attuali 200. Dubs critica questo squilibrio che contraddice il principio costituzionale dell'uguaglianza tra le rappresentanze delle due sovranità (ivi, pp.589-590).

⁴⁷ Jonas Furrer (presidente del Consiglio Federale nel 1848, 1849, 1852, 1855, 1858), Druey, Munzinger, Frey-Hérosé, Näff, Franscini.

⁴⁸ Questa impressione è ancora evidente in James Bryce, *Démocraties modernes*, Paris, 1924, t.I, p.392. L'equilibrio è stato, in seguito, ristabilito: cfr. J.-F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, cit., p.472.

⁴⁹ “Se dunque si volesse assegnare al Consiglio degli Stati la posizione che gli conviene, si dovrebbe incorporarlo completamente nell'organismo federale come parte essenziale e integrante, abbandonando naturalmente ai Cantoni la composizione personale del Consiglio, prolungando la durata delle funzioni, pur concedendo libero diritto di revoca [...] Se il Consiglio degli Stati fosse tolto dalla falsa posizione in cui si trova e pienamente riconosciuto come organo federale altrettanto legittimo che il Consiglio Nazionale, certamente esso renderebbe al paese maggiori servizi di quello che non faccia ora” (J. DUBS, *Il diritto pubblico della Confederazione Svizzera*, cit., pp.585-586). Questa visione è stata poi superata – come vedremo – a seguito del processo di democratizzazione della rappresentanza cantonale. Oggi Thomas Fleiner può affermare: “Il nostro *Ständerat*, mutuato nel 1848 dal modello americano, è la soluzione più democratica perché non rappresenta i governi cantonali, ma il popolo. I cittadini svizzeri non accetterebbero mai l'ipotesi del *Bundesrat* tedesco. Riconosco che il dibattito sul neofederalismo delle future istituzioni politiche dell'Unione europea tende a privilegiare il

19. L'istituzione parlamentare, così delineata, deve essere esaminata in relazione all'organo cui si assegna, nella Costituzione, la funzione di "suprema autorità esecutiva e direttoriale"⁵⁰. E' proprio nel rapporto singolare tra Parlamento e Consiglio Federale che possiamo cogliere il dato costituzionale più caratteristico del sistema svizzero e della sua forma di governo. Il Consiglio Federale è "l'architrave, il compromesso ideale, il punto d'equilibrio di tutto l'assetto federale [...]"⁵¹. Organo collegiale, formato da sette membri, nominati per tre anni (quattro a partire dal 1931) e scelti, non più di uno nello stesso Cantone, dalle Camere riunite tra tutti i cittadini svizzeri eleggibili al Consiglio Nazionale, rappresenta un elemento di notevole singolarità, tanto da porre ai costituzionalisti e ai politologi numerosi problemi classificatori. Il pensiero corre al regime direttoriale della costituzione francese dell'anno III ("importata" in Svizzera nel 1798) e, soprattutto, alla prefigurazione del Consiglio federale nel Patto Rossi⁵². Ma non bisogna dimenticare che il regime collegiale di governo è anche un'antica consuetudine nella maggior parte dei Cantoni, dove un Piccolo Consiglio (o Consiglio di Stato o di Governo)⁵³ esercita alcune attribuzioni proprie del potere esecutivo.
20. Il Consiglio Federale segna il superamento del sistema precedente del Cantone-Direttore che non assicurava né stabilità, né continuità di azione, e in modo particolare ingenerava una pericolosa confusione tra gli organi e l'attività del Cantone-guida e della Confederazione. In realtà, vigente il Patto del 1815, l'organo preminente era la Dieta che assommava in sé le diverse funzioni dello Stato confederale e il *Vorort*

modello *Bundesrat*. Ma questo perché la concezione dello stato moderno, nella cultura politica europea, è di tipo gerarchico, dominato dall'esecutivo. La Svizzera ha un sistema politico che non funziona come negli altri stati europei" (*La democrazia consensuale della Confederazione Elvetica*, cit., p.69).

⁵⁰ Il principio di separazione dei poteri rappresenta, nel sistema svizzero, una categoria assai "relativa" e poco rispondente alle più classiche modellizzazioni. Sul governo, v. J. DÜRSTELLER, *Die Organisation der Executive der schweizerischen Eidgenossenschaft seit 1798 in geschichtlicher Darstellung*, Zürich, 1912, thèse; K. SCHUMANN, *Das Regierungssystem der Schweiz*, Köln, Heymann, 1971.

⁵¹ T. FLEINER, *La democrazia consensuale della Confederazione Elvetica*, cit., p.77. "L'uomo di governo per la Confederazione dev'essere quello che sa convergere ad un fine le diverse tendenze particolari, che sa prevedere gli avvenimenti, che sa preparare i movimenti dell'opinione pubblica, che sa condurre di lunga mano il disegno di un determinato vantaggio" (B. BERTONI, A.O. OLIVETTI, *Istituzioni svizzere nel diritto pubblico e privato della Confederazione e dei Cantoni*, vol.I, *Diritto pubblico. Saggio storico critico*, Torino, Ute, 1903, p.140).

⁵² "E' tempo, o Signori, che la Confederazione abbia un governo suo proprio, unicamente occupato delle cose federali, e che non sia obbligato di dirigere nel tempo stesso gli affari di uno stato particolare". Il Consiglio federale, nel progetto del 1832, è formato da quattro membri – eletti dalla Dieta – che dirigono i dipartimenti dell'Interno, degli Esteri, della Difesa, delle Finanze, e dal Landamano della Svizzera (eletto dalle legislature cantonali), in qualità di presidente. Tale Consiglio mostra evidenti legami con l'esperienza direttoriale e con le costituzioni dell'età francese, ma presenta già diversi tratti del "modello" che sarà accolto nel 1848. Cfr. L. LACCHE', *Un italiano a Ginevra, alla ricerca della patria comune*, cit., p.XLVIII.

⁵³ A.E. CHERBULIEZ, *La democrazia nella Svizzera*, cit., pp.170ss.; J. DUBS, *Il diritto pubblico della Confederazione Svizzera*, cit., pp.416ss. Sono senza dubbio molto importanti le analogie tra il sistema di governo nella maggior parte dei Cantoni (Gran Consiglio, Piccolo Consiglio, Presidente) e il sistema federale.

non aveva alcuna autonomia se non in circostanze straordinarie (art.9, Patto 1815)⁵⁴.

21. Il Presidente, eletto dall'assemblea tra i consiglieri, dura in carica un anno ed è il Presidente del Consiglio federale più che della Confederazione: è in realtà un *primus inter pares*, anche se gli si riconoscono alcune prerogative onorifiche e di rappresentanza⁵⁵. Come gl'altri consiglieri, è a capo di un dipartimento che, in origine, è quello politico⁵⁶. Gl'altri sei consiglieri sono al vertice di altrettanti dipartimenti (difesa, finanze e dogane, interno, giustizia e polizia, ferrovia e commercio, poste e telegrafi). Questa ripartizione risponde all'esigenza di "specializzazione" e di funzionalità del governo, ma le decisioni emanano dal "Consiglio federale come autorità"⁵⁷. La collegialità è dunque un elemento fondamentale. Il Presidente non è un primo ministro, non ha alcuna influenza sulla composizione del collegio; il capo dello Stato è dunque l'intero consiglio che assume le proprie decisioni a maggioranza (con almeno quattro consiglieri presenti).
22. I membri del Consiglio Federale hanno voto consultivo nelle due Camere e possono avanzare proposte sulle materie in discussione. Tra le attribuzioni del Consiglio, oltre quella generale di direzione e di sorveglianza, bisogna ricordare il diritto di presentare progetti di legge all'Assemblea e di dare il proprio avviso sulle proposte avanzate dalle Camere e dai Cantoni, nonché l'obbligo di dare conto della propria gestione all'Assemblea Federale ad ogni sessione ordinaria, presentando una relazione sullo stato della Confederazione e raccomandando le misure ritenute utili per accrescere la "prosperità comune".
23. Ciò che caratterizza in modo particolare la forma di governo nella Confederazione non è soltanto la collegialità. Di grande interesse è il tipo di rapporto che si è instaurato tra il Consiglio Federale e l'Assemblea. Nella prassi costituzionale post-quarantottesca il Consiglio Federale persegue una linea di governo che riflette "docilmente" l'indirizzo politico di un'Assemblea a forte maggioranza radicale. Questo fatto non meraviglia, se si pensa che fino al 1891 nel Consiglio Federale siedono solo esponenti di tendenza liberale e radicale. Arthur de Gobineau nel 1850, diplomatico francese a Berna, nelle lettere che indirizza a Tocqueville, è molto critico verso il Consiglio Federale. Il giudizio è

⁵⁴ Non a caso, nel 1840, fu avanzata una proposta di revisione parziale degli artt.9 e 10 del Patto (v. A. KÖLZ, *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, cit., vol.I, pp.199-200) per rendere permanente l'affiancamento al *Vorort* di sei rappresentanti federali.

⁵⁵ Ha anche poteri di presidenza e il suo voto, in caso di parità, è decisivo. Firma le decisioni del Consiglio e può, in caso di urgenza, assumere decisioni che dovranno poi essere ratificate dal collegio.

⁵⁶ Sino al 1887 il Presidente era anche il ministro degli esteri. Per ovviare al cambio annuale e alla conseguente discontinuità della linea politica, a partire dal 1887 si cominciò ad affermare il cd. sistema Droz, dal nome del presidente Numa Droz che tenne per alcuni anni di seguito il dicastero degli esteri. Tale sistema si affermerà definitivamente nel 1920. Su Droz v. *L'Assemblée fédérale suisse 1848-1920, Biographies*, cit., vol.I, pp.893-894.

⁵⁷ Questo principio venne attenuato dall'*arrêté fédéral* del 21 agosto 1878 che prevedeva la possibilità, per il Consiglio, di delegare talune materie ai dipartimenti, con riserva espressa di un diritto di ricorso al Consiglio. Nel 1914, a seguito di votazione popolare, tale meccanismo fu introdotto nella Costituzione (art.103, II, in A. KÖLZ, *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, cit., vol.II, p.206).

viziato dalla sua idiosincrasia per la “rivoluzione radicale”: scrive così di “[...] sept hommes sans influence, sans appui, sans considération réelle [...]”⁵⁸; tuttavia questo giudizio registra il maggior peso costituzionale dell’Assemblea. In effetti, la maggior parte dei casi di dimissioni e di non rielezione di consiglieri – non più di una decina - si situano proprio tra gl’anni ’60 e ’70⁵⁹, gl’anni del monocoloro radicale. Forse si potrebbe anche sostenere che in questi decenni l’elemento “parlamentare” sia, date le circostanze, più marcato. Ma, detto questo, non possiamo spingerci troppo oltre: non si può infatti parlare di “subordinazione” politica o di vera e propria “dipendenza” funzionale. Il Consiglio non è soggetto a voto di sfiducia né è costretto a dimettersi collegialmente nell’ipotesi di censura parlamentare o popolare (bocciatura di una proposta di legge, ecc.). A sua volta, il Governo non può sciogliere il Parlamento. In caso di conflitto o di messa in minoranza, “[...] le Conseil se soumet, et ne se démet pas”⁶⁰. La regola è che i consiglieri restino al loro posto, instaurando un “dialogo” assai complesso con l’istituzione parlamentare.

24. Il Consiglio federale è eletto per un periodo determinato – come il potere esecutivo nei regimi presidenziali – ma dal Parlamento e non direttamente dal popolo⁶¹. Come nei regimi presidenziali non sono previsti né le dimissioni forzate, per ragioni politiche, del Governo né il potere di dissoluzione del Parlamento in capo al potere esecutivo. Pur derivando dal Parlamento, la durata in carica del Consiglio dipende dalla Costituzione e non dalla volontà dei deputati⁶². In questo ambito si può notare uno degli aspetti più interessanti della costituzione elvetica sul punto del rapporto tra la costituzione formale e la costituzione materiale. Il Consiglio Federale – come abbiamo detto – deve per es. dare conto del suo operato all’Assemblea; altri ancora sono i collegamenti istituzionali tra Governo e Parlamento. A rigor di logica, non si può dire che il Consiglio Federale sia irresponsabile; è piuttosto l’Assemblea che ha - di fronte al silenzio del testo costituzionale – rinunciato di fatto a sanzionare la responsabilità del Governo⁶³. Da questo tipo di prassi discendono la stabilità e l’autorità del sistema di governo: in 80 anni si sono succeduti appena 50 consiglieri, con una durata media della carica che si aggira attorno ai dieci anni; così come discendono il ruolo arbitrale

⁵⁸ *Correspondance d’Alexis de Tocqueville et d’Arthur de Gobineau*, a cura di M. Degros, in *Oeuvres complètes*, Paris, Gallimard, 1959, t.IX, p.146.

⁵⁹ Per la casistica v. J.-F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, cit., p.530.

⁶⁰ Ivi, pp.37 e 531.

⁶¹ Proposte in tal senso, sempre respinte, furono avanzate dai socialisti nel 1900 e nel 1942.

⁶² “Non è un Gabinetto, perché non dirige il Parlamento, né è amovibile da parte sua [...] Neppure è indipendente dal Parlamento, come il potere esecutivo degli Stati Uniti e delle repubbliche, le quali ne hanno mutuato il cosiddetto sistema presidenziale; e, per quanto, il Consiglio Federale abbia qualcuna delle linee di entrambi questi sistemi di governo, differisce da entrambi per non avere un distinto carattere di partito. Esso si colloca a parte, non è scelto per sviluppare un’attività di partito, non dà vita ad una politica di partito; eppure non è completamente privo di un colore di partito” (J. BRYCE, *Democrazie moderne*, Milano, Mondadori, 1949-1953, vol.I, pp.267-268).

⁶³ V. le osservazioni puntuali di J.-F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, cit., pp.539-540.

del Consiglio e il suo progressivo rafforzamento⁶⁴. “Questi benefici sono dovuti ad una pratica o ad una convenzione, non concretata in alcuna disposizione della Costituzione, ma formata dall’uso e raccomandata dai risultati. Siamo in presenza di un esempio importante della misura, fino alla quale le norme legali di una costituzione giungono ad essere modificate, nel loro funzionamento, da quella che il professor Dicey [*The Law of the Constitution*] ha chiamato “le Convenzioni di una Costituzione”, ossia gli usi azionati da una specie di intesa, intervenuta tra uomini politici, e così bene organizzati nella pratica da divenire, virtualmente, sebbene non legalmente, imperativi”⁶⁵. Hanno carattere convenzionale – oltre quelle che “disciplinano” i rapporti tra Parlamento e Governo - regole fondamentali come la rielezione, più o meno integrale, del Consiglio Federale di tre anni in tre anni; il fatto che il vice-presidente del Governo prenda il posto del Presidente uscente; l’elezione in Consiglio Federale, sin dalle origini, di un consigliere di Berna, uno di Zurigo, quasi sempre uno del Vaud, e con almeno due rappresentanti “welsches”.

25. Le anomalie della forma di governo elvetica – ovvero la sua irriproducibile “tipicità” – sono il risultato di una graduale costruzione che nulla ha di artificiale. Non sono mancate neppure proposte diverse o tese a riformare aspetti “critici”. Se Bluntschli ha insistito sui presunti limiti della collegialità (mancanza di unità ed armonia) suggerendo una figura di Presidente di Gabinetto, con un diritto di proposta sull’elezione dei consiglieri o di veto contro le “nomine disarmoniche”⁶⁶, lo stesso Dubs ha suggerito una distinzione tra il Governo vero e proprio (3/5 membri che sovrintendono alla direzione politica) e l’amministrazione posta nelle mani di direttori – una sorta di “segretari di Stato” -, recuperando una misura già operante nella Repubblica Elvetica e soprattutto il modulo americano di direzione politica unitaria adattandolo, però, alla collegialità svizzera⁶⁷. Quasi mai, tuttavia, il riferimento ai regimi parlamentari o, più spesso, al sistema americano, giova alla piena comprensione dell’istituto parlamentare e della forma di governo confederale. Ogni divergenza dal “modello americano” viene vista sovente come una “debolezza”⁶⁸ del Consiglio Federale, mentre invece in quella radicale diversità risiedono la stabilità e la funzione di equilibrio⁶⁹ tra i poteri esercitata da tale organo.

⁶⁴ “Questa indipendenza dalle vicende parlamentari ha contribuito a dare stabilità ed autorità al Consiglio Federale e continuità ed efficacia alle funzioni governative” (G. BERGMANN, *Costituenti e costituzioni svizzere*, Firenze, Sansoni, 1946, p.89).

⁶⁵ J. BRYCE, *Democrazie moderne*, cit., p.375.

⁶⁶ J.K. BLUNTSCHLI, *Diritto pubblico universale*, Napoli, De Angelis, 1873, vol.II, p.44. Su Bluntschli, v. W. HOCHULI, *Johann Caspar Bluntschli (1808-1881)*, in *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 101(1982), pp.87-104.

⁶⁷ J. DUBS, *Il diritto pubblico della Confederazione Svizzera*, cit., pp.594-595. Non di rado il Consiglio federale è paragonato al *bureau* di direttori scelti tra i membri di una grande società per azioni: cfr. A.V. DICEY, *Introduction à l’étude du droit constitutionnel*, Paris, Giard-Brière, 1902, p.438.

⁶⁸ Per restare agli osservatori italiani, G. PADELLETTI, *Nuova fase della democrazia in Svizzera*, in *Nuova Antologia*, IIs., X(1869), pp.460-510 e soprattutto L. PALMA, *Costituzioni moderne. La Confederazione svizzera*, ivi, IIs., XXXVI(1882), pp.239-278, 458-499, che fa riferimento al veto presidenziale.

⁶⁹ Non è esatto, come sostiene Vincenzo Gueli, affermare che “Se, infatti, si ravvisasse nel Consiglio Federale un organo corrispondente al gabinetto di un governo parlamentare tipico,

5. La democrazia in Svizzera e i “diritti popolari”

26. Nel periodo compreso tra il 1848 e il 1874, ovvero l'anno della revisione totale della costituzione, la democrazia rappresentativa appare come la forma più congeniale alle forze costituenti radicali e liberali. Non si comprenderebbe però la trasformazione dell'assetto costituzionale restando dentro il recinto del solo, tipicissimo, circuito Parlamento-Governo. Jakob Dubs dedica una pagina assai interessante del suo lavoro sul diritto pubblico svizzero al ruolo dell'opposizione inteso come metodo di controllo del Governo e, in generale, delle autorità politiche. Ebbene, il concetto di alternanza dei partiti al governo del paese è davvero salutare in Inghilterra. “Presso di noi non si seppe ancora elevarsi a un tale concetto, si crede anzi che perisca il mondo se avviene un tale cambiamento”⁷⁰. Questa osservazione - fatta da uno dei pochissimi consiglieri federali ad aver dato le dimissioni⁷¹ – coglie alcuni profili importanti. Il sistema politico svizzero nasce e si sviluppa dopo una guerra civile: c'è una parte, pur minoritaria, del paese che porta avanti una politica “difensiva” e resta fuori della “stanza dei bottoni”. Non esistono ancora, a livello federale, meccanismi efficaci di “controllo” e di “proposta” azionabili “al di fuori” del circuito Parlamento-Governo, se si escludono la complessa procedura “eccezionale” di revisione totale della costituzione e il ruolo appena abbozzato del Tribunale Federale. Bisogna attendere la revisione del 1874 per compiere un passo decisivo.
27. E' a partire dagli'anni '60 che in Svizzera si comincia a parlare di riforma, parziale, della costituzione. A quasi due decenni dall'entrata in vigore della prima costituzione di stampo moderno è possibile fare un primo bilancio. I liberali, con Dubs in testa, sollecitano un consolidamento dello Stato federale, senza spingersi troppo oltre sulla strada dell'uniformità; i radicali di sinistra propongono invece una più decisa “nazionalizzazione” e l'introduzione, a livello federale, dei “diritti popolari”; i conservatori, infine, respingono i due distinti programmi. Se nel 1866 la revisione parziale può riguardare solo la libertà di domicilio degli ebrei, è perché la distanza tra federalisti e radicali resta grande. Nel 1872, quando si giunge ad una nuova votazione⁷² – ma stavolta per la revisione totale – la spaccatura non si è affatto ricomposta⁷³ e l'esito negativo sancisce

l'assenza nell'ordinamento svizzero di un organo corrispondente al Capo dello Stato fa sì che non vi si possa stabilire quell'equilibrio di poteri che caratterizza tale forma di governo” (*La costituzione federale svizzera*, Firenze, Sansoni, 1947, pp.87-88). Il Capo dello Stato esiste, ma è collegiale ed esercita una specifica funzione di equilibrio dei poteri.

⁷⁰ J. DUBS, *Il diritto pubblico della Confederazione Svizzera*, cit., p.507.

⁷¹ Cfr. G. ERMATINGER, *Jakob Dubs als schweizerischer Bundesrat von 1861 bis 1872*, Zürich, 1933.

⁷² Si veda A. KÖLZ, *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, cit., vol.II, p.128.

⁷³ E' in questo frangente che Dubs lascia il Consiglio Federale per meglio sostenere la sua campagna contro il progetto di revisione ritenuto troppo radicale. E' da segnalare, al riguardo, lo scritto *Zur Verständigung über die Bundesrevision*, Zürich, Füssli, 1871. Si veda, soprattutto, E. KAUFMANN, *Bundesrat Jakob Dubs und die Bundesrevision von 1872-1874 im Lichte seiner Zeitung “Die Eidgenossenschaft”*, Freiburg, 1957, diss.phil.-hist. Su tutta la vicenda è fondamentale R. HAEBERLI, *Die Revision der Bundesverfassung 1872-1874 im Lichte der*

l'inasprimento del conflitto. La divisione non vede semplicemente i radicali e i democratici centralizzatori da un lato e i federalisti dall'altro. La vicenda è più complessa: l'opposizione di molti radicali romandi – che temevano l'egemonia tedesca – illustra bene la segmentazione degli schieramenti. E' nel 1874 che si riesce ad operare una "sintesi" tra le diverse posizioni. L'impulso democratico, la rivendicazione centralizzatrice, il tono anticlericale (*Kulturkampf*) confluiscono nel testo della revisione totale del 1874, l'odierna costituzione elvetica. Un testo, questo, che pur rafforzando ulteriormente le competenze del centro, non manca di fare alcune concessioni ai federalisti⁷⁴. Il sistema federale rimane il perno della democrazia. L'Assemblea Federale perde alcune attribuzioni a vantaggio sia del Consiglio Federale che del Tribunale Federale, il cui statuto di indipendenza viene irrobustito.

28. Se nella costituzione del 1848 trovavamo la procedura di revisione della costituzione (senza distinguere tra revisione totale e parziale), nella costituzione del 1874, nel corpo stesso delle attribuzioni dell'Assemblea Federale, scorgiamo una disposizione destinata ad incidere in maniera profonda sul sistema politico svizzero. "Le leggi federali, come pure le risoluzioni federali di carattere obbligatorio generale e che non sono di natura urgente, devono essere sottoposte al popolo per l'accettazione o il rifiuto, quando ciò sia richiesto da trentamila cittadini aventi il diritto di voto, oppure da otto Cantoni" (art.89, II, Cost. 1874)⁷⁵. Il fatto che la previsione del referendum facoltativo si trovi nella sezione dedicata alle attribuzioni dell'Assemblea, sottolinea il carattere di sanzione, eventuale ma strategica, dell'intervento popolare sull'attività legislativa del Parlamento. Di conseguenza l'Assemblea esercita il "potere supremo della Confederazione" "sotto riserva dei diritti del popolo e dei Cantoni" (art.71, Cost.1874)⁷⁶. Il Parlamento non è più, come nella Costituzione precedente, l'"autorità suprema della Confederazione". Nel 1874, dunque, la democrazia diretta fa il suo pieno ingresso nella vita politica federale. Ancora una volta, il banco di prova è offerto dai Cantoni nei quali le decisioni del popolo-sovrano – guidate dal movimento democratico più critico verso il sistema rappresentativo - hanno creato

öffentlichen Meinung, Bern, Hallwag, 1949. Per ulteriori indicazioni, v. *L'Assemblée fédérale suisse 1848-1920, Biographies*, cit., vol.I, pp.61-62.

⁷⁴ "Ma se più davvicino si considerino le cose, si scorgerà che nell'evoluzione del diritto pubblico svizzero, già a partire dal movimento liberale del 1830, un pensiero, o meglio un sentimento è dominante. L'accentramento e il decentramento non sono più considerati come due principii avversi ed inconciliabili, di cui uno debba distruggere l'altro, ma piuttosto come due forze egualmente necessarie, dal cui giusto equilibrio dipende il benessere del paese. Si riconosce, per ragione o per istinto, che l'accentramento politico non deve essere il portato di una concezione metafisica e di un atto arbitrario, ma la corrispondente conseguenza di quell'altro accentramento che si opera nei costumi, negli interessi economici e nella coltura per effetto della progredita civiltà e dell'aumento dei traffici. [...] L'unificazione del diritto pubblico e privato non è stata guidata dal preconcetto di un fine necessario, ma dal verificarsi di successive contingenze di fatto e dal consecutivo spostamento degli interessi" (B. BERTONI, A.O. OLIVETTI, *Istituzioni svizzere nel diritto pubblico*, cit., pp.71-72).

⁷⁵ Cfr. A. KÖLZ, *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, cit., vol.II, p.176. Per l'attuazione di questo articolo, v. la legge federale del 17 giugno 1874 sulle votazioni popolari delle leggi e dei decreti federali.

⁷⁶ Il testo in A. KÖLZ, *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, cit., vol.II, p.171.

molteplici forme di partecipazione diretta, sia nel campo delle revisioni costituzionali che in quello del potere legislativo. Se il fenomeno tradizionale della *Landsgemeinde* tende progressivamente a ridursi nei Cantoni forestali, è soprattutto il referendum a guidare lo sviluppo dei “diritti popolari”. Nato nei Grigioni e nel Vallese, trova a Neuchâtel una prima applicazione come referendum finanziario (Cost. 1858), seguito poi dal Vaud (1861) e soprattutto da Basilea-campagna (Cost. 1863) che introduce il referendum obbligatorio su “tutte le leggi, come pure le decisioni e i contratti che contengono una obbligazione generale”, e rafforzato nel 1869 da Zurigo, Turgovia, Soletta e Berna⁷⁷ per giungere infine, in forma facoltativa, alla Costituzione federale del 1874⁷⁸.

29. Lo sviluppo del referendum e dei diritti popolari è stato accolto non senza apprensioni e critiche. Se Cherbuliez, nella prima metà dell'Ottocento, loda il sistema “organico” e “conservatore” della *Landsgemeinde* e esprime un giudizio fortemente negativo sul veto e sul referendum come strumenti di degenerazione democratica⁷⁹, Dubs riconosce il necessario fondamento “sovrano” del sistema referendario ma critica alcuni difetti di “organizzazione” a cominciare dal fatto che i Cantoni, pur potendo chiedere il referendum, non hanno il diritto di votarlo (come invece avviene nell'ipotesi di revisione costituzionale: doppio voto)⁸⁰. Dubs vede il referendum legislativo più nell'ottica dello Stato federale che della supremazia dei diritti popolari: il pericolo, a suo dire, sarebbe quello di dar vita a un referendum “inorganico” che, senza la guida e il contrappeso delle autorità cantonali, favorirebbe le decisioni negative (veto). Chi, poi, scorge nel sistema rappresentativo l'unico in grado di assicurare realmente il “governo dei migliori”, non può non guardare con occhio critico al referendum quale forma di “capacità politica” delle masse, strumento che nei Cantoni avrebbe trasformato i Gran Consigli in comitati legislativi, asservendoli all'“inorganico” capriccio popolare⁸¹.

⁷⁷ Il referendum obbligatorio e l'iniziativa legislativa furono introdotti nei primi tre Cantoni, mentre a Berna il solo referendum.

⁷⁸ Cfr. J. DUBS, *Il diritto pubblico della Confederazione Svizzera*, cit., pp.468ss.; J.-F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, cit., p.46. Cfr. anche J.-F. AUBERT, *Le referendum populaire*, in *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 91(1972), pp.481-506; ID., *Le referendum populaire dans la revision totale de 1872/1874*, ivi, 93(1974), pp.409-431.

⁷⁹ A.E. CHERBULIEZ, *La democrazia nella Svizzera*, cit., p.179: “In Svizzera non v'ha che una sola opinione circa il referendum: che è un grave ostacolo ad ogni sviluppo razionale delle istituzioni politiche e civili, ai più urgenti miglioramenti, alle riforme più giustificate nel sistema delle leggi organiche dal quale dipende lo stato intellettuale e morale di una nazione”.

⁸⁰ J. DUBS, *Il diritto pubblico della Confederazione Svizzera*, cit., p.702: “Evidentemente questa è un'anomalia, in contraddizione con tutto il sistema federale, che poggia sull'eguaglianza della Confederazione”.

⁸¹ G. PADELLETTI, *Nuova fase della democrazia in Svizzera*, cit., discute gli scritti di J. Dubs, *Die schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung*, Zürich, Füssli, 1868; E. Tallichet, *La démocratie suisse et son évolution actuelle*, in *Bibliothèque universelle et Revue suisse*, juillet, août, septembre 1868; J. Gengel, *Die Erweiterung der Volksrechte. Besprechung im Verein der Liberalen Bern's herausgegeben*, Bern, 1868; C. Hilty, *Theoretiker und Idealisten der Demokratie*, Bern-Solothurn, 1868; cfr. anche L. PALMA, *Costituzioni moderne. La Confederazione svizzera*, cit. e G. CRIVELLARI, *Il referendum nella Svizzera e la sua introduzione nel diritto amministrativo italiano*, in *Archivio giuridico*, XXXIV(1885), pp.399-400: “Per tutte queste ragioni si è operata nell'opinione pubblica svizzera la inversione delle parti, già osservata da Cherbuliez per il referendum cantonale, che i fautori, radicali, ne sono in gran parte divenuti avversari; e i conservatori viceversa. Né gli uni né gli altri sembrano avessero o

30. Malgrado i dubbi, l'espansione democratica prosegue dopo il 1874. A parte i tentativi sempre falliti di introdurre l'iniziativa popolare legislativa, nel 1891 fa il suo ingresso nella costituzione l'iniziativa (cinquantamila cittadini) per la revisione parziale⁸² della Costituzione. Fu il Consiglio degli Stati a chiedere che alla semplice proposta concepita in termini generali si affiancasse la possibilità di presentare un progetto già redatto nella sua interezza (art.121, IV, Cost.1874). Questa disposizione attribuiva ai proponenti un importante potere di determinazione tecnica della revisione costituzionale e soprattutto alle minoranze (nella circostanza conservatori e socialisti) la possibilità di entrare "in competizione" con l'indirizzo politico emanante dal Parlamento (ancora dominato dai radicali)⁸³. Numa Droz, nel 1894, criticava questa evoluzione: "On peut diviser l'histoire contemporaine de la Suisse en trois périodes: celle du parlementarisme, qui s'étend de 1848 à 1874; celle de la démocratie, issue de la révision fédérale de 1874, qui a établi le référendum facultatif; et celle de la démagogie, qui s'est ouverte il y a deux ans avec l'introduction du droit d'initiative en matière de revision partielle de la Constitution"⁸⁴.
31. Lo spettro della demagogia non può tuttavia essere invocato per liquidare o sminuire il ruolo "strategico" degli istituti di democrazia diretta nella storia svizzera. Il referendum legislativo e l'iniziativa di riforma parziale della Costituzione si affermano, nell'ultimo quarto del XIX secolo, come strumenti di integrazione e di controllo. Tra il 1875 e il 1879 il popolo appoggiò l'operato del Parlamento 3 volte su 7, tra il 1880 e il

abbiano ragione di preferire al sistema strettamente rappresentativo quello che abbassa la sapienza legislativa sino alla massa popolare e nuoce alle funzioni elettive senza garantire il progresso politico e civile". Sul punto v. J.K. BLUNTSCHLI, *La politica come scienza*, Napoli, Vallardi, 1879, p.310.

Il sistema costituzionale elvetico ha attirato l'attenzione, a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, degli studiosi italiani. Oltre agli autori già citati, si deve ricordare almeno – non potendo in questa sede sviluppare oltre il profilo comparativo – Attilio BRUNI ALTI la cui prelezione al corso libero di diritto costituzionale comparato, tenuta nel 1872 (*Le istituzioni politiche della Svizzera*, Roma, 1872), fu poi ampliata nello scritto *La democrazia in Svizzera*, in *Le moderne evoluzioni del governo costituzionale. Saggi e letture*, Milano, 1881. Brunialti faceva risaltare, fin dalla prolusione del 1872, il sistema politico-costituzionale elvetico – considerato anche "nella vita del popolo" – come uno straordinario "campionario" delle varie forme di democrazia. Il giovane costituzionalista italiano aveva già trattato del tema della rappresentanza e della democrazia in Svizzera (con specifico riferimento ai Cantoni di Ginevra e di Neuchâtel) in *Libertà e democrazia. Studi sulla rappresentanza delle minorità*, Milano, Treves, 1871, pp.225ss. e *passim*.

⁸² Adozione di un nuovo articolo costituzionale ovvero abrogazione o modifica di articoli della Costituzione (art.121, II, Cost.1874). Cfr. A. KÖLZ, *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, cit., vol.II, pp.191-192.

⁸³ La Costituzione non fissa un criterio obiettivo di differenziazione tra le materie riservate all'intervento costituzionale e quelle riservate alla legge ordinaria. Ciò spiega anche l'ampio utilizzo della procedura di revisione parziale. Sino al 1940 furono approvate 41 modifiche e 30 non raccolsero la maggioranza dei votanti. Non tutte le aggiunte e le modifiche hanno "dignità" costituzionale. Tale tecnica di revisione, che ha il merito della flessibilità, non ha lasciato indenne la compattezza, la coerenza e l'unità della Costituzione. "On ne peut pas dire – ha scritto Bastid – que la Constitution fédérale brille par une élégante simplicité" (*Gouvernement d'assemblée*, Paris, 1956, p.271).

⁸⁴ In *Bibliothèque universelle*, IV, 1894, p.225. Sul punto v. J.-F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, cit., p.67.

1884 5 furono i rifiuti su 5 votazioni⁸⁵. Questo tipo di risultato sembrerebbe dare ragione a Dubs che considerava il referendum troppo “inorganico”, privo di una guida, considerata la relativa debolezza dei partiti⁸⁶ e l’assenza di un voto cantonale. Tuttavia, ciò che Dubs definisce “inorganico” altro non è se non il carattere di autonomia della democrazia diretta rispetto al circuito della democrazia rappresentativa dominato dai radicali e dai liberali di centro. Figlio della spinta democratica, di matrice radicale, nei Cantoni prima e nella Confederazione poi, il referendum fu utilizzato dai conservatori e più tardi dai socialisti per contrastare il “blocco” Parlamento-Governo monopolizzato dalle forze costituenti. Le minoranze parlamentari poterono ricorrere agli istituti della democrazia diretta per frenare l’attività legislativa. Tali istituti funzionarono spesso da contrappeso, tanto più in un sistema nel quale non poteva affermarsi un regime di alternanza; in altre occasioni furono uno stimolo per il Parlamento.

32. I diritti popolari contribuiscono a porre dei freni sia al potere centrale che alle *élite* politiche. In assenza di un veto moderatore nelle mani del potere esecutivo - come negli Stati Uniti - il corpo elettorale può esercitare un “controllo di merito” sulle leggi federali. Si tratti di sanzionare l’oligarchia affaristica (industria-banche-ferrovie) che ha un notevole peso in Parlamento (si pensi al cd. sistema Escher, potente industriale e deputato zurighese)⁸⁷, di limitare i difetti della repubblica notabile, di sconfiggere le Camere su provvedimenti fiscali o di altra natura, la democrazia diretta svolge una funzione “fisiologica”. Il ricorso alla partecipazione diretta non è, quindi, una sorta di “deviazione”; al contrario, è parte integrante e fondamentale del codice genetico del “sistema” costituzionale svizzero. Le “parti” di democrazia diretta e di democrazia rappresentativa interagiscono, controbilanciandosi a vicenda. Il referendum legislativo produce effetti “preventivi”, condiziona le autorità legislative, elide l’opera della rappresentanza, interviene sul rapporto tra legislativo ed esecutivo, limita lo sviluppo del governo di partito, esercita un “potere maggioritario di controllo”⁸⁸. La democrazia diretta va ad integrare quella forma peculiare di democrazia rappresentativa che contraddistingue il sistema costituzionale svizzero dopo il 1848. A partire dall’ultimo quarto dell’Ottocento sono “utili compagni di viaggio”⁸⁹. Sino all’avvento del sistema proporzionale (legge 14 febbraio 1919), il referendum legislativo e l’iniziativa costituzionale svolgono la funzione di opposizione-integrazione delle minoranze parlamentari (nel 1891 Joseph Zemp diventa il primo consigliere federale conservatore), contribuendo a legittimare il sistema nel suo complesso e a consentirne un costante adeguamento all’evoluzione della società.

⁸⁵ Tra il 1874 e il 1920 il Parlamento ha approvato 320 leggi. 33 sono state sottoposte a referendum: 20 sono state respinte e 13 accolte.

⁸⁶ Sul sistema dei partiti, si rinvia a E. GRUNER, *Die Parteien in der Schweiz*, cit.

⁸⁷ Cfr. E. GAGLIARDI, *Alfred Escher, Vier Jahrzehnte neuerer Schweizergeschichte*, Frauenfeld, 1919. V. anche *L’Assemblée fédérale suisse 1848-1920, Biographies*, cit., vol. I, pp.63-65.

⁸⁸ M. HAURIU, *Precis de droit constitutionnel*, Paris, 1929, pp.174ss. Cfr. anche M. BRIDEL, *L’esprit et la destinée de la Constitution fédérale de 1848*, Lausanne, Rouge, 1949, pp.47ss.

⁸⁹ T. FLEINER, *La democrazia consensuale della Confederazione Elvetica*, cit., p.228.

33. Successivamente, la democrazia diretta ha potuto svolgere una pluralità di funzioni, non previste nella fase di fondazione (1848-1891), a testimonianza della flessibilità dei suoi istituti⁹⁰. Ma l'analisi della moderna Costituzione svizzera rivela per tempo la "mobile complessità" – per riprendere l'espressione dalla quale eravamo partiti – che ne caratterizza la sua lunga fase genetica. Il corpo elettorale (*Aktivbürgerschaft*) è in grado di esprimere l'ultima parola (votazione) sulla determinazione dell'indirizzo politico generale. Il principio della sovranità popolare è dunque a fondamento dell'assetto costituzionale elvetico: sia nella forma della rappresentanza che in quella della diretta partecipazione dei cittadini politicamente attivi. Le due forme funzionano insieme e il successo e la stabilità dell'intero sistema dipendono dall'equilibrio e dall'integrazione raggiunti. Il concetto di democrazia semi-diretta, se lo si vuole applicare a questa decisiva fase ottocentesca, è da interpretare in tal senso. Aveva comunque ragione Tocqueville, nel 1850, a scommettere sulla Confederazione: "La Suisse, malgré la petite fièvre chronique de sa démocratie, me paraît pourvue d'une santé plus robuste et avoir un avenir plus tranquille que la plupart des états qui l'entourent"⁹¹.

⁹⁰ Cfr. L. LACCHE', *Costituzioni e federalismo nella Svizzera del XIX secolo*, cit., p.141.

⁹¹ *Correspondance d'Alexis de Tocqueville et d'Arthur de Gobineau*, cit., p.137.