

# ISTITUZIONI SVIZZERE

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

LE

46

# ISTITUZIONI SVIZZERE

NEL DIRITTO PUBBLICO E PRIVATO

DELLA CONFEDERAZIONE E DEI CANTONI

PER GLI AVVOCATI

**BRENNO BERTONI**

Già Presidente della Camera Criminale del Cantone Ticino Membro  
della Commissione pel Codice Civile Federale

E

»

I

**ANGELO OLIVIERO OLIVETTI**

I

Dottore in Leggi

VOLUME PRIMO

## DIRITTO PUBBLICO

**Saggio storico-critico**

SUPER1QR TRIBUNAL- 06 JUSTJ\$A|



**TORINO**

UNIONE TIPO GRAFI CO-EDITRICE

MILANO — ROMA — NAPOLI

1903



## AVVERTENZA

Il diritto pubblico della Svizzera si avevano già, volute  
in italiano, tre opere magistrali: quella del Cherbulliez,  
*La Democrazia nella Svizzera*, quella del Doubs, *Il diritto I  
pubblico della Confederazione Svizzera*, costituenti il vo-  
lume VI della *Biblioteca di Scienze Politiche* di questa  
medesima Gasa Editrice, e da ultimo il *Diritto Pubblico  
Svizzero* del prof. Salis. La prima, pubblicata nel 1841, non  
corrisponde più in nessuna parte allo stato attuale e serba  
solo un valore documentario ; la seconda, pubblicata subito  
dopo la riforma del 1874, è anteriore alla giurisprudenza,  
alla legislazione sorte in applicazione di quella Costituzione  
ed alle numerose sue riforme; l'ultima è una raccolta della  
giurisprudenza amministrativa dei poteri politici federali  
e non tocca al diritto dei Cantoni che è ancora così gran  
parte del diritto pubblico svizzero.

D'altra parte, queste opere, come quelle speciali in lingua  
tedesca, suppongono già nel lettore una conoscenza generale  
del diritto svizzero e non sono che di scarso soccorso allo

straniero che voglia acquistare una cognizione sufficiente delle costituzioni elvetiche senza ricorrere allo studio di numerosi voi orni.

Opere d'assieme, che trattino tutta la materia da noi esaminata in modo metodico e completo non ne esistono. La selva delle istituzioni politiche ed amministrative dei Cantoni è così intricata che nessuno, neppure i più esperti specialisti possono camminarvi con tutta sicurezza e si è ancora per questo riguardo in un periodo di studi comparativi, resi assai difficili dalle continue variazioni. Durante la pubblicazione di quest'opera vennero alla luce i volumi del prof. Scollenberger dell'Università di Zurigo, *Grundi\* riti des Stanis- u. Verwaltungsrechtl der Schw. Cantone*. Di questo archivio di informazioni metodicamente coordinate ci siamo largamente serviti, specialmente negli ultimi capitoli.

Circa il diritto privato esistono diverse monografie di pregio ed un'opera sintetica, lo *Schweizerische» Privatrecht* del prof. E. Linber; nulla però in lingua italiana, poro in francese. L'imminente unificazione del diritto civile svizzero aggiunge al secondo volume un carattere di attualità, poiché difficilmente ai potrebbe comprendere lo spirito del progetto e dei lavori preliminari senza uno studio almeno superficiale del diritto comparato dei Cantoni, soprattutto di quelli di lingua tedesca.

Nel suo complesso questa nostra opera, fatta un pò\* A spizzico ed in diverso riprese, non può avere In pretesa di essere perfetta, se pure la perfezione sia possibile nello

stato attuale dei materiali reperibili. Abbiamo però la convinzione, che essa possa riescire di notevole giovamento così agli Italiani come ai Ticinesi. Agli Italiani perchè le istituzioni svizzere hanno sempre tentato la mente degli studiosi d'Italia, e sono dense d'interesse storico e politico; (non per i soli repubblicani o federalisti, ma per tutti coloro cui interessano i problemi della democrazia), e sono d' altra parte di difficilissima comprensione, vuoi per la loro complicazione, vuoi appunto per mancanza di un libro introduttivo. Ai Ticinesi, perchè il Ticino, separato dal resto della Svizzera più ancora per la lingua che per le Alpi, ha bisogno, ed ora più che mai, di conoscere le istituzioni politiche ed amministrative dei Cantoni confederati per poter migliorare e sviluppare le proprie, di studiarne le istituzioni civili per orientarsi nelle nuove imminenti evoluzioni del diritto privato.\*

3

I Marzo 1903.

I

B. BERTONI. A. O.

OLIVETTI.

## ERRATA-CORRIGE DEL I VOLUME

				ERRATA		CORRIGI
Pag.	56	Un	18	Troxler		Traxler
						46
»	103	»	15'	ai limitano		si limitano, come la Cost. (ed-
»	113	" *	14	. Elvezia		Elvetica
V»	D	s	7	lo stesso, V.^(		lo stesso, facoltativamente per ogni circolo,
■»	ivi	»	35-36	<i>alla parte dei</i> n ecc.		al caplt. V, n. 7.
■»	138	»	14	triplicata		aumentata "
»	"155	lJjt	83	precedettero		presiedettero
»	181	»	21	l'origine		l'ordine
»	180	s	3	Cantoni		Comuni
»	197	1	22	Comune		Communi
»	805	»	13	cassazione		decisione
»	208	»	10	dovesse		debba
»	209	»	13-14	volume		capitolo ' #,-."
JV	220	>	15	Consiglio		Congresso

Awrti che a pag. capoverso' 4' è detto il testo costituzionale del 1848 figurerà in

**appendice solo per le disposizioni divergenti da quelle del 1874, mentre si trovò più  
speditivo ristamparlo per intero»**

**A pag. 78 deve aversi come non scritta la nota in calce.**

# PARTE PRIMA

## SVOLGIMENTO STORICO DELLE ISTITUZIONI POLITICHE SVIZZERE

### CAPITOLO PRIMO

#### Le origini fino alla rivoluzione.

SOMMARIO : 1. La Confederazione, il Cantone, il Comune. — 2. La conquista romana. — 3. Il Medio Evo. La potestà imperiale. Lotta tra il feudalesimo e i comuni. — 4. La primitiva costituzione dei comuni montani. — 5. Lotta delle città per la conquista della libertà. - 6. Carattere patrimoniale delle franchigie conquistate. — 7. La prima lega. Sua graduale estensione. Formazione della lega dei XIII Cantoni. — 8. Formazione dei feudi e dei baliaggi delle città e dei Cantoni. — 9.1 principati ecclesiastici ed i loro feudi. — 10. La Svizzera alla fine del secolo XVIII. Organizzazione della lega dei XIII Cantoni. La Dieta e il suo funzionamento. — H. L'alleanza con la Francia e il servizio mercenario. Trattati con gli Stati esteri e con la Chiesa.

La Confederazione, il Cantone, il Comune.

1. La Svizzera attuale è uno *Stato federativo*, ma non da gran tempo. Infatti da pochi lustri essa ha cessato di essere una *Confederazione di Stati*. Ognuno dei piccoli Stati ond'era composta, godeva della piena od assoluta sovranità, con la sola limitazione di certi obblighi reciproci fra Stato e Stato, che erano sanciti dal vincolo federale ; si aveva così una formazione per qualche verso paragonabile a certe federazioni di comuni italiani, di città tedesche e fiamminghe, ma più duratura e meglio consacrata dalla storia e dalla tradizione. Nel suo odierno assetto, invece, esiste un vero potere centrale, rappresentante la nazione politica, munito di organi propri ed avente speciali funzioni, la cui sovranità peto costituirsi mercè l'abdicazione, da parte di ogni Stato singolo, di una porzione del proprio imperio: oggi, pur sussistendo l'autonomia ed estese libertà in ogni Stato minore, la Confederazione Svizzera appare ufficialmente nei rapporti 1 — *Diritto Svizzero*, I.



0 Svolgimento storico delle istituzioni politiche svizzere!

internazionali come uno Stato solo, come un'unica persona di diritto internazionale. Gli Stati originari si chiamano, con denominazione celtica, *Cantoni*. Pochi Cantoni, per via di eccezione, si sono sdoppiati in due Stati. Sono questi quelli di Basilea in Basilea Città e Basilea Campagna, Untervaldo in *superiore* e *inferiore* (Obwalden e Nidwalden) ed Appenzello in *interno* ed *esterno* (Rodi Interno e Rodi Esterno). Così i Cantoni essendo 22, gli Stati sono 25.

I Cantoni alla loro volta non sono formazioni originarie e primitive, ma derivate e secondarie, mediante un secolare processo storico. Gli antichi aggruppamenti barbarici e gli stanziamenti portati dall'organamento che i Romani diedero al territorio elvetico, si rimpastarono nel periodo medioevale in foggie svariate, a traverso gli urti e le lotte sostenute dal popolo svizzero contro il feudalesimo e contro la potestà regia e cesarea. E se il feudalesimo fu presto domato ed abbattuto, in quella vece le grandi lotte nazionali contro la casa di Absburgo, contro il ducato di Borgogna, contro l'impero, formano il fondo eroico della tradizione popolare ed atteggiarono a coscienza di unità ideale le multiformi aggregazioni parziali in che erasi sminuzzato il territorio della nazione. Dei liberi comuni, dei territori, delle città sovrane, altri conservarono la forma e la estensione antica, riprodotta quasi onninamente nei Cantoni omonimi, altri vinti e sop-praffatti dal feudalesimo perdettero ogni loro sovranità e si ridussero in feudi con più o meno estesi privilegi, altri ancora dopo vicende or liete or tristi poterono riconquistare la sovranità perduta, non solo, ma tosto ingaggiare nuova battaglia coi feudatari finitimi, e riprender loro comuni e città e castella, che di feudi signorili tramutarono in feudi loro propri, e come tali li tennero fino ai tempi quasi nostri, quando il soffio delle idee nuove costrinse i cantoni feudatari a riconoscere nei baliaggi vassalli la uguaglianza di diritto; è solo però al principio del nostro secolo che costoro, liberati dai vincoli feudali, i Cantoni più recenti. In qualche caso, città e comuni soggetti non si riformarono a Cantone autonomo e sovrano, ma presero posto accanto alle città feudatarie in uno stesso e solo Cantone e Stato.

Sotto a questo apparente amorfismo della storia svizzera, di fronte a questo poligenismo degli attuali Cantoni, una cosa rimase salda e ferma, con una fisionomia ed una individualità costante, l'organismo comunale, temperamento della comunità germanica e del municipio romano. Il comune quando venne meno come ente politico, sussistè come persona patrimoniale, come proprietario ed amministratore dei beni dei consociati, specialmente pascoli e boschi, conservando perciò, un'attività giuridica caratteristica, nella sfera della cui azione non gli fu mai sminuita una autonomia assoluta. Così una coscienza collettiva, nei tempi più scuri, si larvò delle forme e della parvenza di una comunanza d'interessi materiali. Le città, i comuni, pur alla dipendenza di un signore feudale prima, di altre città o di Cantoni sovrani più tardi, avevan pure, od originariamente conservato, o nel progresso del tempo strappato o comperato, privilegi, franchigie, diritti vari, d'indole» e di grado, consacrati da statuti e da carte particolari, ed ancor essi eran veri diritti patrimoniali del comune poiché patrimoniale era essenzialmente il carattere della giurisdizione e della libertà politica nella età di mezzo. Per queste ragioni, che non possiamo sviluppare quanto la dignità del tema comporterebbe, è chiaro che la storia del diritto pubblico e privato della Svizzera va per lunga serie di secoli ricercata nella storia istessa delle costituzioni e delle vicende politiche degli antichi comuni.

La conquista romana.

2. Ben poco conosciamo delle barbariche costituzioni di quelle genti che prime abitarono il territorio elvetico, Elveti, Reti, Pennini, Leponti, prima della dominazione romana. Sappiamo da un passo di Cesare che gli Elveti si dividevano in quattro *pagi* o popolazioni, il cui legame era così lento, che una di esse potè, senza il concorso delle altre far lega coi Cimbri. Anche nella battaglia, i militi dei quattro pagi combattevano in eserciti separati (1). Cesare stesso ci narra com'egli vincesse gli Elveti e li riducesse alla condizione di deditizi, ma poi com'egli stesso provvedesse a che rifabbr-

(1) CESARE, *De bello gallico*, I, 12.

#### 4 Svolgimento storico delle istituzioni politiche svizzere

cassero le loro dodici città ed i loro quattrocento villaggi. Da un passo di Cicerone, nella orazione *prò Balbo*, apprendiamo come gli Elveti mediante un'alleanza (*foedus*) avessero acquisito la qualità di alleati, che poi in appresso perdettero, come gli altri storici romani ci narrano, per essersi sollevati. Finalmente la dominazione romana si assise incontrastata su tutta la Elvezia, e vi lasciò le impronte meravigliose e indelebili che tuttora si riscontrano abbondanti. La Elvezia tutta fu divisa in provincie, sottoposte a prefetti, vi furono dedotte colonie militari, vi fu soprattutto organizzata la costituzione municipale che più non si perse. Le tracce della dominazione romana sono innumerevoli, così frequenti le latine designazioni di luoghi e di uffici. *Consoli* si chiamarono, fino allo infranciosamento dell'ultimo secolo, i sindaci dei comuni ticinesi e grigionesi, *saltarti* i guardiaboschi, *degagne* (*de-*, *canie*) le frazioni dei comuni, *patrizi* e *vicini* gli abitanti, *desene* gli antichi comuni dell'Alto Vallese.

Il Medio Evo. La potestà imperiale. Lotta tra il feudalesimo e i comuni.

3. Quando il potere di Roma soggiacque alle invasioni barbariche, la Elvezia ch'erasi levata a ragguardevole grado di civiltà, subì la sorte di tutte le terre dell' Impero. La parte orientale, venne invasa dagli Alamanni e la occidentale dai Burgundi. Nota a questo riguardo il Cherbuliez (1) che la conquista medesima produsse nella nazione conquistatrice una trasformazione siffatta che spiega e comprende, in qualche modo, tutta la sua storia ulteriore. Gli invasori avevano come tutte le genti germaniche una costituzione essenzialmente militare. Impadronitisi del paese e distribuitesene le terre, la loro organizzazione di popolo, con la stabilità delle sedi, da personale si tramutò in territoriale. La *tribù* si trasformò nel *Cantone* (*Qaii*, *Comitatus*). Il Cantone fu suddiviso in ordini corrispondenti a quelli militari, giù giù sino al comune (*villa*, talora *civitas*) corrispondente alla *decuria* dell'esercito. Le *ville* o *marche* sono talune libere (*ingenuiles*), talaltre vassallo (*serviles*).

(1) *La Démocratie en Suisse*, I.

Intanto, gli orrori della età di mezzo avevan compiuto gli effetti consueti. Gli eccidi, i saccheggi, la fuga della popolazione romana o romanizzata, e però incivilita, di fronte al torrente barbarico, avevan spopolato il paese, già duramente provato dalle spogliazioni della rapace amministrazione che afflisse gli ultimi secoli dell'impero. I nuovi sopravvenuti sono naturalmente assai meno numerosi che non fosse la popolazione antica. Così ogni villa ricevè in sorte assai più terreno di quello che i suoi abitanti potessero coltivare ; l'eccedente venne costituito in proprietà comune di tutti i *manieri* liberi e servili di ciascuna villa. E questo istituto più non scomparve.

La regia autorità però era lontana ed inefficace, resa ancor meno sensibile per le difficili comunicazioni, a traverso il territorio irto di montagne. D'altronde 'in Svizzera, come ovunque, nel primo medio evo fu la regia autorità battuta in breccia dal sistema feudale ; lo sminuzzamento caratteristico del feudalesimo trovò miglior terreno che non altrove. Presto rimasero di fronte due elementi rivali : il comune libero ed il signore di terre e castella, indi la lotta politica e sociale che occupa tanta parte della storia svizzera. Il comune si fa centro di rifugiati, baluardo di vita libera, intento tutto alla difesa contro l'oltrappotenza feudale; il signore alla sua volta mira alla conquista delle città, dei borghi ribelli, alla manomissione di quelle loro prerogative e carte e privilegi, aventi, come dicemmo, carattere di diritti patrimoniali ancor più che politici.

yjfe

Di mano in mano che l'autorità imperiale, alla cui giurisdizione vorrebbero appellarsi, come unica riconosciuta, gli uomini liberi, va decadendo, ed infiacchendosi, i funzionari, i vicari imperiali usurpano, come ereditarie, quelle funzioni ch'essi esercitano quali impiegati dell'impero, e mentre da un lato contro di questo si arrogano dignità che avevano ricevute come transitorie, in perpetue, dall'altro lato tentano spogliare dei loro diritti i liberi comuni, che nulla più difende e protegge. Gli imperatori ben presto dovettero assoggettarsi e piegare il capo, riconoscere la sovranità feudale dei signori, rinunciare alla protezione degli uomini liberi, dei

comuni indipendenti che a loro si richiamavano. I due principi antagonisti, sotto la luce pallida del sole imperiale lontano, si trovano di fronte; la lotta è ovunque ingaggiata; i signori fanno grande sforzo d'armi per estendere ovunque la loro giurisdizione, per ridurre tutti i liberi in uno stato di vassallaggio ch'era necessario alla stessa esistenza ed allo sviluppo del sistema feudale; l'anarchia si fa generale, e gli uomini liberi sono ridotti a cercare ogni schermo e difesa nella virtù del loro braccio, nella lotta aperta e disperata.

E fu lotta gloriosa. In molti luoghi l'aquila feudale non riuscì mai a posare il suo artiglio; la nativa fierezza delle popolazioni era soccorsa dal terreno accidentato. Giammai il despotismo potè dominare o sostenersi a lungo nelle zone di alta montagna. Tra i monti e nelle Talli selvaggie, gli uomini liberi opposero gagliarda e spesso fortunata resistenza, ed anche molte città si mantennero libere, protette dalle loro mura e dal valore dei oittadini. Le popolazioni della pianura e della aperta campagna furono invece ridotte tutte in vassallaggio.

La primitiva costituzione dei comuni montani.

4. Questo processo storico, sì vario nei suoi sviluppi, per mezzo ad un intreccio immenso di fatti e di eventi, può meglio esser ravvisato nella storia delle popolazioni montane. In esse la comunità germanica nella sua forma classica potè fino ad oggi conservarsi. Così nei cosiddetti Cantoni primitivi (Waldstätten), Uri, Untervaldo e Svitto, nelle Leghe Grigie, nel Vallese, nell'Appenzello. È nota la storia eroica della resistenza opposta da quei montanari ai nemici della loro libertà; non abbiamo bisogno di rammentare la serie di guerre difensive sostenute degnamente dagli Svizzeri nei secoli XIV e XV. Il movimento di resistenza nel senso esterno fu 'coronato di successo. La casa di Absburgo fiaccò la sua potenza contro i montanari dei Cantoni primitivi. Carlo il Temerario invano reiterò furiosamente l'assalto contro il toro mugghiante di Uri ed i suoi confederati, che anzi vi rimise la corona e la vita.

Ma la formazione feudale, insidiosa, penetrava la compagine politica degli stessi vincitori: nel senso interno la

## Le origini fino alla rivoluzione

<

La resistenza fu minore, e meno efficace. Quando le popolazioni si accorsero di non poter più fare alcun assegnamento sull'imperatore, perchè le difendesse contro i più potenti signori feudali, esse già contenevano nel loro seno un vero e proprio feudalesimo. La loro reazione fu dunque tardiva, non si però che non portasse un notevole risultato. I minori vassalli, la nobiltà paesana, ebbe l'abilità di comprendere da qual parte sarebbe stata la vittoria, e però si fece essa stessa centro di resistenza contro i grandi signori feudali, alleandosi con gli uomini liberi, comprendendo che facendo causa comune con questi avrebbe pur sempre conservato quel tanto di preponderanza politica che le assicuravano le ingenti ricchezze accumulate, la vastità delle terre e dei pascoli che possedeva. Nessuna miglior riprova potrebbe trovarsi di quella teoria che Achille Loria illustrava in tutte le sue opere e più particolarmente nel libro « Les bases économiques de la constitution politique ». Nei Cantoni primitivi i nobili conservarono il loro potere effettivo e la egemonia politica malgrado la costituzione informata alla pura democrazia che quei paesi si diedero, dopo cacciato e debellato il grande signore feudale. L'assemblea generale dei cittadini costantemente confermò ed ancor oggi conferma la suprema dignità nei membri delle famiglie di nobiltà storica e potenti per la tradizione e le ricchezze. Non solo, ma è altresì da rilevare il fenomeno, dimostrante quanto profondamente il pensiero feudale avesse penetrato le genti svizzere, pel quale coloro stessi che erano usciti vittoriosi nella lotta contro i loro feudatari, non esitarono un istante a farsi conquistatori, e ridurre in vassallaggio le città ed i territori vinti. Questo, mentre in casa loro si reggevano nelle forme della più pura democrazia!

Dopo la vittoria, le popolazioni dei "Waldstätten" organizzarono il *grande* ed il *piccolo comune* secondo le antiche tradizioni, e sul piede della più perfetta uguaglianza politica. Il piccolo comune o comune locale, proprietario della maggior

**I** parte del suolo, ebbe anche la libertà amministrativa. Il corpo deliberante era formato dalla assemblea o *vicinanza* di tutti i cittadini senza distinzione, ed eleggeva uno o più capi (*Ammcmne*, consoli).

Il grande comune si identifica col Cantone ossia collo Stato, ed è come una confederazione dei comuni originari, uniti per conseguire quella forza difensiva che invano avrebbero potuto sperare divisi. La lega dei comuni eleggeva un *consiglio del paese* (*Landrath*) con un mandato per lo più limitato ad elaborare dei progetti cui dovevasi sottoporre alla *assemblea generale del paese* (*Landsgemeinde*). Questa era al Cantone ciò che l'assemblea è al pispolo comune, l'unione cioè di tutti gli interessati, i cittadini attivi consociati. La Landsgemeinde che tuttora sussiste nei piccoli cantoni è come l'archetipo della democrazia pura e del reggimento diretto del popolo per il popolo. Ancor oggi radunansi in speciali tempi dell'anno, su di una prateria od in una piazza, in numero di alcune migliaia, tutti i cittadini del minuscolo Stato, come già altra volta tutti i guerrieri della tribù germanica, ed all'aria aperta deliberano degli interessi comuni, discutono i bilanci, deliberano le imposte, emanano leggi e decreti, nominano i funzionari tutti della repubblica, e prima di tutto l'autorità esecutiva nella persona del *Landmann*, l'uomo *del paese*. Questo regime, dicemmo, conservasi tuttora nei Cantoni di popolazione limitata di Uri, TIntervaldo, Appenzello, Glarona (1).

Altri paesi, già alleati, ed ora facenti parte della Confederazione, furono retti da un sistema ancor più semplice e che meglio tradisce il carattere dello Stato antico di essere una mera confederazione di comuni, come l'attuale Confederazione Elvetica è sorta per una confederazione di Stati. In quelli non avevasi cioè, nemmeno una generale assemblea, ma solo si decideva degli interessi generali secondo la somma dei voti separati di tutte le assemblee comunali locali.

Lotta delle città per la conquista della libertà.

ì». Questo sviluppo di una semplicità schematica, di una fissità patriarcale, che abbiamo esaminato nelle popolazioni montanare, si tramuta in processi assai più complicati nelle città forti che conservarono o riconquistarono le loro

(1) Nei Cantoni di Svitto e di Zugo la democrazia pura ha dato luogo alla rappresentativa dopo il 1848.

autonomie e libertà, divenendo nucleo di nuovi Stati, di più vaste aggregazioni politiche.

Osserva lo Cherbuliez che all'epoca in che le città cominciarono a diventar luoghi chiusi, vale a dire circondati di palizzate e di valli, il governo vi era già intieramente feudale. Un signore, ecclesiastico o laico, immediato vassallo dell'imperatore, talora l'imperatore medesimo, vi esercitava la sovranità per mezzodi un *balivo* (Landvogt, o Reichsvogt). Un avvocato (Scultetus, Sculze, Avoyer) assistito da *Seabini* (Schöffe), era insignito della giurisdizione civile; un sindaco (Stadtvogt, villicus) esercitava il comando\* della polizia e della milizia, altri ufficiali attendevano alla bisogna della moneta ed alla percezione delle rendite signorili. Tutti questi funzionari costituivano una vera gerarchia alle dipendenze del signore.

La popolazione delle città era composta di tre classi di persone: 1<sup>a</sup> *nobili* (patrizi, geschlechter), che eran bensì vassalli di un qualche signore, ma liberi da ogni ministerialità o statuto locale; 2<sup>a</sup> i *borghesi*, piccoli proprietari che avevan conservato i loro allodi esenti da ogni imposizione feudale, od altrimenti uomini liberi non possidenti, dati all'esercizio di qualche arte o professione; 3<sup>a</sup> i *servi* che appartenevano alla signoria ed ai suoi adepti. La evoluzione storica fece sì che i borghesi, dapprima meno numerosi, più deboli e politicamente poco influenti, finissero per crescere di possanza e di ricchezza per modo, da assicurare a sé l'egemonia. Eran dessi continuamente accresciuti di numero per le affrancazioni dei servi; la loro importanza si accrebbe con lo estendersi ed il crescere delle industrie e dei commerci. Come la plebe romana, così la classe borghese, all'inizio umile e priva di ogni forza politica, incominciò una lotta ostinata e sanguinosa contro la classe dominante, e finì col riportare il trionfo ed acquistare il predominio. Pel diluirsi dei vincoli feudali, e per loro intima energia, le città furono presto tratte a darsi un'organizzazione loro propria. Già nel dodicesimo secolo ci imbattiamo in *consigli di città*, composti di funzionari signorili, e di un certo numero di patrizi; ben presto in questi consigli penetra anche la borghesia.



Il bisogno sociale di emancipazione da autorità lontane, delle quali era effettiva la rapacità, irrisoria la tutela, il desiderio di avere magistrati di propria fiducia ed elezione, soprattutto il vigoreggiar della borghesia per lo slancio novo, col rinnovarsi della vita civile, del capitale mobiliare, spinsero vieppiù la borghesia, che ben presto rappresentò la forza vera della città, talvolta a conquistare, tale altra a contrattare e comprare diritti e franchigie di 4jvariatissima maniera. In talune città la borghesia trovò aiutatrice al suo ascendere la classe dei nobili, pel comune interesse di ridurre al nulla la potestà degli ufficiali signorili o imperiali. Il denaro dei borghesi era arma potente e convincente per acquistare a contanti privilegi e diritti, come patrimoniali, dai principi e conti e duchi, che di pecunia sonante avevan bisogno per le guerre lontane, pel lusso crescente delle corti. Si sa d'altronde che il bisogno di denaro fu la nota caratteristica dei principi del tempo.

Ma da un, ugual bisogno di denaro furon presto sopraffatti gli stessi nobili, tenutisi fuori dell'accumulazione di capitale mobiliare. Così tutti i diritti pubblici che non furon conquistati con l'armi, vennero ottenuti a prezzo di contrattazioni e negozi; la città, e la borghesia che oramai vi si immedesimava, acquistava a prezzo quella potestà civica, quell'imperio che il signoro lontano alienava, quella primazia che il nobile locale cedeva. La classe economicamente divenuta più forte si trovò ad essere politicamente preponderante. Questo sviluppo storico eccede i contorni della patria svizzera e si riabbraccia alla storia generale della civiltà; solo che in Svizzera ne possiamo più facilmente seguire le fasi all'infuori di cause perturbatrici che altrove agirono potentemente.

H Carattere patrimoniale delle franchigie conquistate. H

G. La rivoluzione francese sanzionò e riassunse in una ideologia politica quanto la storia aveva in precedenza pazientemente costruito. La peculiarità di tutto il periodo, che abbiamo in rapida corsa osservato, è il carattere patrimoniale di tutti quei diritti civili e politici, che noi siamo così inclini a considerare come un portato del diritto naturale, ma che rappresentano nella realtà solo una formazione storica. Ma il principale

effetto di un carattere patrimoniale siffatto è la infinita diversità di questi diritti, e delle istituzioni che sovr'essi si appoggiavano. La diversità si associava con una straordinaria instabilità, pel variare degli eventi. A ritrarre la storia costituzionale di ogni singolo comune e territorio occorrerebbe però un'opera immane di minuta e speciale erudizione, tanto rapide erano le mutazioni, tante le varietà da luogo a luogo. Noi potremo solo accennare alcuni tratti, alcune nozioni generali, potremo solo tracciare il ritmo di questo movimento ascendente della città e dello Stato verso la\* pienezza del suo diritto.

In ordine di tempo, i diritti primi acquistati, si riferiscono generalmente all'amministrazione dei beni del comune, al controllo della percezione delle imposte, all'organizzazione dei pubblici poteri. Talora questi diritti si limitano in una formula negativa, come a mo' di esempio, che i funzionari ministeriali non potessero esser presi fuori della città. Oppure eran affrancazioni da determinate servitù personali o prestazioni feudali. Poiché eran queste di ogni maniera e misura, e dovute ad enti laici ed ecclesiastici infiniti, così copiosissimi sono questi atti di affrancamento, e così complessi e sottili che spesso riesce oltremodo difficile stabilir su basi certe la condizione giuridica vera di un dato comune in un'epoca determinata.

In appresso cominciaron le città ad acquistare privilegi riguardanti la giurisdizione, uno dei più rilevanti attributi della sovranità, che presto i principi cominciarono per denaro a trasferire nei comuni. Con minore sforzo si spogliarono i signori delle funzioni di polizia rurale, della giurisdizione civile e commerciale, per ultimo abbandonando la giurisdizione penale ch'era ritenuta più intimamente connessa con la dignità sovrana. Alcune città riuscirono alla perfine, come più potenti e più ricche, ad aver nelle loro mani i massimi diritti della sovranità, quelli di batter moneta, di prelevare imposte, di riformar di per se stesse i loro statuti: ■ già in esse si disegnano i nuclei dei futuri Stati, e furon Berna, Lucerna, Zurigo, Sciaffusa, Basilea, Friburgo; già la loro dipendenza dall'autorità imperiale è oramai solo nominale. Con l'acquisto delle più alte prerogative regie, queste città

## Svolgimento storico delle istituzioni politiche svizzere

diventano Stati perfetti, nella pienezza della loro sovranità, finché alla fine del secolo XV, per l'effetto della guerra di Svevia, svanisce ancor quella teorica e ormai solo nominale dipendenza.

Questa autonomia nei rapporti esterni non significò però all'interno la introduzione di un reggimento prettamente democratico. La borghesia non fa che fondersi coll'antica aristocrazia per fondarne una nuova e più estesa. La costituzione di queste libere città rimane così improntata alla forma aristocratica, soprattutto a Berna, il cui governo rassomiglia a quello della repubblica veneta. Aveva bensì il popolo il diritto di venir consultato, nonchè l'elettorato attivo, ma l'eleggibilità era ristretta ad un certo numero di famiglie patrizie, e così ai nobili era in tutto od in gran parte affidata la deliberazione e la esecuzione delle decisioni prese.

La prima lega. Sua graduale estensione. Formazione della lega dei XIII Cantoni.

9\* Nel frattempo, lo stesso bisogno di difesa che aveva spinto i piccoli comuni delle montagne ed allearsi ed unirsi in grandi comuni o Cantoni e la nobiltà ad associarsi in molti luoghi con la borghesia, determinò i Cantoni, e le città ad unirsi in leghe fra di loro. Si reputa *la più antica* fra queste alleanze perpetue quella formata il primo di agosto 1291 « tra « gli uomini della valle d'Uri e le comunità della valle di « Svitto e quelle degli uomini d'Untervalden (della valle « inferiore), « in cui », considerata la malizia del tempo e per « essere meglio in grado di difendere e di conservare in « buono stato sé, i loro beni ed i loro diritti, hanno promesso « in buona fede di assistersi reciprocamente di aiuto e di con-« siglio e di favori, tanto riguardo alle persone che alle cose « dentro o fuori delle valli, con tutti i mezzi in loro potere, « contro tutti ed ognuno che ad essi o ad uno di essi facesse « violenza.... Ed ogni comunità (*università*^) promette di soc- « correre l'altra in simili casi e dove fosse necessario di « respingere a proprie spese le oppressioni ostili (*oontra* « *impetus malignorum resistere*) e di vendicare le ingiurie « e tutto ciò sulla fede del giuramento e senza riserva, « rinnovando colla presente l'antica confederazione già

« giurata (1), colla riserva tuttavia che ciascuno di loro sarà e tenuto, secondo la propria condizione, di prestare al suo « signore l'obbedienza ed i servigi che gli sono dovuti ». Nella carta stessa sono regolati alcuni rapporti di diritto internazionale privato, ma specialmente le parti hanno « d'av-t viso unanime promesso, statuito ed ordinato *di non ricevere € alcun giudice che abbia acquistato la carica per qualsiasi « prezzo o denaro e che non sia abitante nelle nostre valli* ». I fatti ammaestrarono vieppiù gli Svizzeri a proseguire nella via della unione. In seguito ad avvenimenti storici che sarebbe qui fuor di luogo riandare, alla lega menzionata aderirono la città di Lucerna nel 1332, Zurigo nel 1351, il Cantone montano di Glarona e quello di Zugo nel 1352, la potente città di Berna nel 1353. Questa lega, pur nei suoi inizi, era già tanto forte e valente da annientare la potenza di Carlo il Temerario e del ducato di Borgogna, in una lotta che forma una delle glorie «più legittime del popolo svizzero. A detta lotta parteciparono, alleate con la lega, le città libere di Friburgo e Soletta, che alla loro volta furono ammesse nella lega l'anno 1481, malgrado la tenace opposizione dei Cantoni montani. Alla fine dello stesso secolo decimoquinto, la fortunata guerra di S ve vi a offriva il destro ai confederati di affermare la loro indipendenza di fronte all'impero. Vi presero parte le due città libere di Basilea e Sciaffusa, che però furono ancor esse nel 1501 ammesse nella lega. Ultimo vi aderì il Cantone a *Landsgemeinde* di Appenzello, nel 1513. I In questo modo si andò costituendo la lega o confederazione dei XIII Cantoni che perdurò sino alla rivoluzione ed alla invasione francese. Questo aggregato di vari elementi va considerato però nel suo clima storico, ed all'infuori cioè delle nostre idee attuali di diritto costituzionale. Ed è bene fin d'ora ritenere due fatti capitali: in primo luogo che i cittadini dei vari Stati confederati non per questo hanno

(1) Questo accenno ad una lega più antica è inteso dagli storici nel senso che le leghe precedenti fossero convenute a tempo, e quella di cui si parla fosse la prima stipulata in perpetuo. Bui che è lecito avere qualche dubbio.

da considerarsi come liberi ed uguali cittadini di una sola repubblica; secondariamente si deve subito osservare che la forza vera del popolo svizzero non era tutta contenuta nella lega dei XIII Cantoni. Questo era il più importante o notevole nucleo associativo per opera del quale avvenne principalmente la evoluzione storica della nazione, ma intorno a questo nocciolo stavano e si muovevano, con varia gradazione di diritti e di potenza, altre aggregazioni politiche, altri Stati. Così alla *Dieta*, o riunione dei delegati dei XIII Cantoni prendevano parte, senza diritto di voto però, i rappresentanti *dei paesi alleati* (*Zugewandte*) come la città di Biel (Bienne), l'Abbazia e la città di San Gallo, le *Leghe grigie*, la città di Mulhouse (Alsazia), tutte riunite mediante trattati ed alleanze separate a questo o quel Cantone. Avevano pure formato speciali trattati di amicizia con la Confederazione, il vescovado di Basilea, coi feudi relativi, la contea di Neuch&tel, la città di Ginevra, la repubblica montana del Vallese. Oltre agli alleati nel paese ed alle città o borghi protetti dalla lega o da qualche Cantone, esistevano poi degli alleati occasionali di alcuni cantoni, tra i quali furono importantissimi i duchi di Savoia, e si noverarono a determinati momenti persino un duca di Arona, il marchesato del Monferrato ed il vescovo di Lodi.

Ognuno poi dei Cantoni e delle città confederate\*ed alcuno tra gli alleati ebbe a sua volta i propri feudi e baliaggi, dei quali gran parte si perpetuò sino alla fine del secolo XVIII. Varie eran le condizioni della servitù di questi paesi vassalli; e la persistenza del feudalesimo sopra di essi si spiega rifacendosi alla origine stessa di un fenomeno più generale, che portò alla dominazione delle città sopra le campagne, eccezion fatta per i Cantoni montani, dei quali abbiamo già accennato.

A partire dal XVII secolo, si manifesta nel reggimento di tutti i Cantoni, meno quelli a *Landsgemeinde*, una reazione aristocratica. Come la nuova nobiltà si sia formata è un punto sul quale la storia non è ancora molto al chiaro. Vi contribuirono certamente, oltre alla già accennata fusione colla borghesia primitiva, il servizio militare sotto principi esteri, l'abitudine delle corti, le idee importate ed i titoli nobiliari ivi ottenuti;

Ti contribuì la corruzione esercitata dagli esteri governi come vedremo fra poco, il denaro ch'essi spendevano per accaparrarsi il favore dei cittadini negli arruolamenti ed il loro voto nei patti di alleanza; vi contribuì quello che ancora noi chiameremo il clima storico. Da ultimo, e più potentemente vi contribuì l'esito infelice della *Bauernkrieg*, o sia guerra dei contadini (1653). Fu questo il principale, ma non unico tentativo di sollevazione da parte dei paesani più oppressi, com'erano quelli di Lucerna, e da quelli delle città protestanti di Berna e Basilea delusi nella legittima loro aspettativa che all'abolizione dei conventi avrebbe corrisposto l'abolizione delle decime che a quelli pagavano. La lega dei contadini fu vinta in aperta campagna; la repressione fu feroce; furono revocati dei privilegi fino allora indiscussi, e d'allora in poi le dominazioni furono sempre più avarie e gelose. Il fatto è che una nuova aristocrazia si formò, specie nei rapporti coi baliaggi, che le consultazioni plebiscitarie caddero a poco a poco in disuso e che si perdettero quei diritti popolari che dipendevano più dalla tradizione che da costituzioni scritte, e che il governo delle terre soggette assunse sempre più il carattere dello sfruttamento a vantaggio particolare del dominatore.

Formazione dei feudi e dei baliaggi delle città e del Consoni.

8. Le *ville* in aperta campagna, i comuni rurali avevano presentato naturalmente minor forza di resistenza di fronte al feudalesimo; quasi tutti privati della loro indipendenza, avevan concentrato ogni sforzo a salvare qualche privilegio o diritto patrimoniale, vari a seconda della loro forza e ricchezza. Il più spesso avevan ottenuto la conferma dei loro statuti locali da parte del signore, e qualche garanzia relativa alla giurisdizione. Se queste terre eran prive di fortezze e di mura, eran però ricche di uomini, che potevano far bisogno alle città vicine: indi si formò uno iniziale scambio di servigi, o meglio rapporto d'una spontanea dipendenza dei borghi rurali verso le città munite. Poiché per solito l'ufficiale ministeriale giurisdicente sui comuni rurali abitava nelle città stesse, il movimento che portò in queste ad un progressivo svolgersi delle libertà civili, ed alla diminuzione correlativa

dei poteri feudali, investì eziandio i comuni rurali. Questi abbastanza frequentemente chiesero la protezione delle vicine città forti, e si diedero nella loro signoria, ottenendo il doppio vantaggio e di trovar soccorso contro il padrone antico, e di poter ottenere migliori condizioni e più larghe franchigie dal nuovo. Talvolta in fine i comuni rurali furono semplicemente conquistati dai Cantoni e dalle città sovrane; le vittorie dei confederati sopra i duchi d'Austria e l'impero permisero loro di fare man bassa sopra i feudi dei vinti, e di aggregarseli come feudi propri, guadagnandosi il favore delle popolazioni con alcuna concessione. Questo avvenne per il feudo di Absburgo e per tutta l'Argovia che appartenevano a casa d'Austria; ugualmente dicasi dei baliaggi italiani costituenti l'attuale Oantpn Ticino. Le valli della Svizzera italiana durante i secoli XIII, XIV, XV non avevano avuto un solo istante di pace o di tregua; continuamente travagliate da mutamenti di signoria, teatro di lotte sanguinose tra signori lombardi, tra Guelfi e Ghibellini, tra Como e Milano, tra i duchi di Milano, più tardi, ed i loro antichi vassalli, tra questi e le fondazioni religiose, avendo poscia subito le vicissitudini violente del ducato di Milano, si rivolsero naturalmente ai Cantoni svizzeri, sperandone tranquillità e pace. Così la conquista del Ticino da parte dei confederati fu agevolata dalla simpatia e dal materiale concorso delle popolazioni, che, per quanto fossero dopo la conquista sottoposte ad un regime feudale più o meno rigoroso, pure godono tre secoli di raccoglimento e di pace.

In questi passaggi dall'una all'altra dominazione, per lo più i sudditi, osserva l'Hilty, ricevevano dal nuovo sovrano la conferma delle libertà e dei diritti goduti sotto il precedente, anzi non abbiamo esempio che i nuovi governanti cercassero di restringere in alcun modo questa libertà e i diritti relativi. Nei primi tempi dunque, questa sudditanza non ebbe alcun carattere oppressivo od arbitrario, era piuttosto un rapporto- giuridico reciproco, fondato sopra documenti.

Naturalmente con maggiore riguardo furono trattati quei luoghi e comuni che si misero dalla parte della Confederazione o del Cantone o città sovrani nei momenti di maggior

i pericolo per questi, così le città di Baden in Argovia e di I Frauenfeld in Turgovia presto goderon di una vera autonomia municipale: nominavano esse il loro scoltetto, avevano I un grande ed un piccolo consiglio, ed esercitavano una giu-I risdizione propria. Com'è naturale, il grado e la misura delle I libertà concesse ai comuni vassalli, variano quasi all'infinito I e così le forme ed i modi come la giurisdizione veniva esercitata. In qualche luogo essa era promiscuamente tenuta dalla città sovrana e da un potentato ecclesiastico; moltissimi baliaggi avevano la libertà di eleggere i loro tribunali e la garanzia dei loro statuti locali. Nella milizia, i soldati dei baliaggi avevano bandiera propria e talora proprii ufficiali; in caso di guerra, non raro, fra Cantoni, esistevano anche dei patti di neutralità a riguardo dei sudditi ; Zurigo e Berna I ammettevano ì sudditi rispettivi alle consultazioni plebiscitarie, anche in materia di trattati con potenze estere, capaci di apportar oneri di guerra. Questa condizione relativamente lieta dei sudditi nei primi feudi conquistati o datisi spontaneamente alle città e ai Cantoni sovrani, va peggiorando di mano in mano, per i feudi acquistati più tardi, e per varie ragioni. In primo luogo questi, eccezione fatta per il paese di Vaud conquistato da Berna e per qualche altro di lieve importanza, furon ridotti a *baliaggi comuni* di diversi Can-I toni, e retti da balivi nominati per turno dai Cantoni feudatari; perciò mancarono di qualunque unità o stabilità di governo; inoltre erano considerati oramai come vero e proprio bottino di guerra di cui i conquistatori dicevansi *signori et patroni*. Ma non devesi esagerare, come fu vezzo della retorica giacobina nel periodo rivoluzionario, la portata dei mali trattamenti inflitti ai baliaggi dai Cantoni feudatari ; si può anzi asserire che i baliaggi soffrivano più moralmente che materialmente. Anche nei peggio governati per esempio, fra I i quali le vallate della Svizzera italiana, la giustizia civile era in gran parte affidata a giudici indigeni elettivi, e se questi risultavano iniqui vuol dire che gli elettori erano corrotti; così ancora i comuni locali (*vicinantie*) vi godevano di una libertà amministrativa sconfinata, ed in molti luoghi il "popolo eleggeva esso tutti i funzionari ad eccezione del



Landvogt. Il difetto principale del reggimento bali vale consisteva nei criteri esclusivamente utilitari con che la cosa pubblica veniva considerata, nella mancanza di idealità ed anzi nella compressione di ogni idea patriottica e progressiva, di ogni spirito pubblico nei sudditi, mali tutti esacerbati dalla corruzione delle stesse città sovrane, dominate da una aristocrazia orgogliosa e viziata per nuove abitudini di lusso, per maniere altezzose e cortigianesche, effetto soprattutto del servizio militare che i cittadini dei Cantoni anche più democratici compievano presso le corti estere. Ci piace a questo proposito di riportare il giudizio imparziale di uno dei più illustri cultori della storia e del diritto pubblico svizzero.

« Non si può dire che i reggitori, massime nei Cantoni più progrediti, non fossero teneri del benessere materiale dei sudditi e non cercassero di render loro giustizia nei rapporti *privati* in quanto non vi andassero connessi dei diritti politici; ma non appena i governati mostravano la menoma velleità di emancipazione politica, le aristocrazie oligarchiche delle città non meno che le rozze assemblee popolari (*Lands-gemeinden*) dei Cantoni democratici non esitavano a ricorrere a misure di estremo rigore quali sono proprie di ogni decrepita aristocrazia. Anche i membri delle aristocrazie svizzero non seppero mai elevarsi a quel principio fondamentale di ogni Stato ragionevole, secondo cui scopo di un governo non deve essere quello soltanto di procurare ai governati pane e giustizia, ma di educare tutti gli uomini appartenenti allo Stato, all'eguaglianza dei diritti ed all'esercizio delle libertà » (1).

I principati ecclesiastici ed i loro feudi.

0. Ci rimane a vedere dei domini ecclesiastici. Subiron essi come tutti gli altri Stati svizzeri numerosi cambiamenti: eran per lo più proprietà di vescovi e conventi, che per bisogno di protezione, si alleavano a questa o quella città, a questo o quel Cantone, cui finivano per abbandonare qualche parte di sovranità. Così l'abate di San Gallo, principe dell'impero, che abbiamo già veduto in qualità di alleato nella

(1) HILTY, *Le costituzioni della Svizzera*.

lega dei XIII Cantoni, accettò presto la loro *awocheria* sulle proprie terre, eccezion fatta per la città di San Gallo che seppe ottenere un'alleanza per conto proprio ; così il vescovo di Sion, la cui giurisdizione fu sempre mal distinta da quella del comune, così il vescovo di Basilea, dal principato ognor vacillante, che dopo la riforma religiosa finì con allearsi ai Cantoni cattolici.

Particolari giurisdizioni sul territorio svizzero godevano, a titolo di feudatari, vescovi stranieri. Il loro feudo ecclesiastico, sempre mal distinto dalle mansioni della potestà laica, die' luogo fin da tempo antico a conflitti e lotte interminabili fra signori valvassori da una parte, ecclesiastici dall'altra. Citiamo a nio' d'esempio una causa durata circa un secolo fra il capitolo della cattedrale di Milano, il duca, e gli eredi ed aventi causa di un suo feudatario, per il possesso della valle di Blenio, uno dei baliaggi ticinesi. Carattere spiccatamente feudale avevano i possedimenti del vescovo e del capitolo di Costanza.

Finalmente i conventi, insigniti durante il medio evo di titoli feudali per donazioni e dotazioni imperiali o signorili, conservarono fino alla riforma diritti più o meno latenti, oscillanti fra la mera proprietà privata e la vera e propria sovranità, confusione resa possibile per l'indole patrimoniale della sovranità stessa nell'età di mezzo. Molte volte ogni carattere di vera sovranità territoriale svanì, e fu convertito in prestazioni economiche di decime e laudemi con la riserva di certe particolari immunità che di nuovo per altra via finivano con limitare i diritti dei nuovi padroni anche sotto il rispetto della sovranità.

Con la riforma religiosa, tutti i feudi dei conventi e delle corporazioni passarono alle città ed ai comuni, i quali non pure conservarono le fiscalità dei padroni antichi, ma spesso le aggravarono e questa fu una delle cause che contribuirono all'accennata rivolta dei contadini (*Bauernkrieg*). Anche in Svizzera, come in Germania, vuoi si riconoscere in ragioni economiche ed in cupidigie territoriali la causa della favorevole accoglienza e dell'appoggio prestato da parecchi governi al partito della Riforma.

La Svizzera alla fine del secolo XVIII. Organizzazione della lega dei XIII Cantoni.  
 0.1 La Dieta e il suo funzionamento.

IO. La organizzazione della Svizzera allo spirare del secolo XVIII era dunque la seguente:

*a)* i tredici Cantoni sovrani, cioè i sei Cantoni a Landsgemeinde, ossia retti a democrazia pura (Uri, Svitto, Untervaldo, Zugo, Glarona, Appenzello) e le sette città libere, che all'interno eran rette da un governo più o meno aristocratico (Lucerna, Berna, Zurigo, Sciaffusa, Basilea, Soletta e Friburgo);

*b)* i baliaggi rurali delle singole città ed i baliaggi privati di ogni Cantone, ed i luoghi protetti. Alcuni di questi possessi erano assai vasti, come il paese di Yaud, appartenente alla città di Berna;

*e)* i baliaggi posseduti in comune da più Cantoni, fra cui l'Argovia, la Turgovia, il Ticino ;

*d)* gli alleati quasi confederati (gewandte), soggetti alle decisioni della lega (Bienne, l'abbazia e la città di San Gallo);

*e)* gli alleati con patti di amicizia perpetua, ma non soggetti alle decisioni della lega ; così il principato di Neuchâtel, il Yallese, le Leghe Grigie, le città di Ginevra e di Mulhouse, il vescovo di Basilea;

*f)* i baliaggi degli alleati, come la Val tellina, suddita delle Leghe Grigie.

Tutto questo territorio, realmente contribuente alla difesa nazionale in caso di guerra, corrispondeva dunque press'a poco alla Svizzera attuale, meno alcuni comuni intorno a Ginevra, più la provincia italiana di Sondrio e la città alsaziana di Mulhouse.

La prima lega, come si sa, fu costituita per un atto di ribellione contro la casa d'Austria, ma quegli antichi confederati non intesero fare atto di ribellione contro l'imperatore, la cui autorità anzi veniva riconosciuta. Ma poiché la dignità imperiale presto si fissò come ereditaria nella casa d'Austria, il risultamento fu uno solo, e coll'estendersi della lega, la dipendenza di questa dall'impero andò ognor più svanendo, E l'imperatore non tardò a far di necessità virtù. Il primo suo ufficiale riconoscimento della lega, per quel che ci consta, si trova nella *Bolla d'oro* del 1356, ove esplica

tamente si esentava la lega elvetica dal divieto, generale per tutte le città dell'impero, di stringer alleanze e formare fra loro parziali confederazioni. Sopra questo riconoscimento tentarono bensì alcuni imperatori di rifarsi, per infirmarlo, ma I invano, finché Massimiliano non imprese nel 1487 a infrangere la lega con la forza, ma dopo una lunga lotta, chiamata la *guerra di Svevia*, il valore e la disciplina degli Svizzeri e degli alleati finì per trionfare. La pace venne conclusa, mediatore Ludovico il Moro, in Basilea l'anno 1499; con essa fu oramai di fatto riconosciuta, benché non formalmente dichiarata, la indipendenza svizzera. Una vera sanzione ufficiale di questa troviamo solo nel 1648, nel protocollo della pace di <sup>^</sup>Vestfalia, che chiuse la guerra dei trent'anni.

Il primitivo accordo subì successive modificazioni, di mano in mano che città e Cantoni aderirono alla lega. Nel 1370 con un atto denominato la *Carta dei Preti* (Pfaffen-brief) fu introdotto l'importantissimo principio che la *maggioranza* dovesse valere nella gerenza della comunione e per la introduzione di nuovi articoli nel patto federale, come avvenne mediante la *convenzione di Sempach* (1393), quella di *Stans* (1481) eoo.

Questi patti ed altri concordati di minore importanza costituiscono il diritto pubblico svizzero, frequentemente modificato nei particolari, ma nella sua essenzialità rimasto fermo fino al termine del secolo XVIII. Allato al diritto scritto si era nel frattanto costruito un diritto consuetudinario, del quale fra breve faremo cenno.

Il vincolo federale non limitava menomamente la sovranità dei singoli Cantoni; la Confederazione non aveva potere centrale, capitale, esercito, stemma; nei rapporti coli'estero non figurò mai come un sol corpo politico.

Nella politica interna, troviamo bensì emanate dalle Diete delle misure di polizia generale e provvedimenti diversi contro i briganti, gli accattoni, gli zingari, gli usurai, per la sicurezza delle strade pubbliche e della navigazione, pel commercio dei grani, contro le carestie od altre pubbliche calamità, ma più come disposizioni concordate fra i singoli che come menomazione delle libertà interne dei Cantoni.



Le alleanze contratte con gli Stati esteri dovevano essere accettate da ciascun Cantone, sovente mediante consultazione plebiscitaria, anche nei Cantoni aristocratici. Erano i Cantoni che accreditavano le legazioni presso i sovrani esteri : gli ambasciatori di questi, talora permanenti, come il Nuncio pontificio residente a Lucerna e l'ambasciatore francese che teneva corte a Soletta, dovevan essere accreditati presso tutti i Cantoni, od almeno presso tutti quelli di una medesima confessione religiosa.

Le deliberazioni federali, come già anticipammo, venivan prese dalle *Diete* o congressi dei rappresentanti i vari Stati. Biunivansi dapprima irregolarmente, quando si manifestasse il bisogno, poi più di frequente, e variavano di composizione secondo il variare del vincolo federale.

« Le Diete (1) erano congressi di Cantoni, riunite dapprima « generalmente per definire delle contestazioni, più tardi per « deliberare sopra degli interessi comuni d'ogni genere. Per « la qual cosa, il diritto federale dell'ultimo periodo distingue « le *Diete generali (allgemeine Tage)*, per lo più congressi « di pace, nelle quali erano rappresentati, oltre i Cantoni, gli « alleati (*Zugewandte*), talvolta anche città suddite privilegiate « ed alleati stranieri e che cessarono nello stesso tempo che « la grande politica della Confederazione ; le *Diete federali* « (*Oemeindegenossische Tage*) pei XIII cantoni alle quali < gli alleati erano talvolta invitati e tal'altra no; in questo « caso le deliberazioni più importanti venivano loro comu-« nicate affinché vi si conformassero.

« A cominciare del secolo XIII fino alla guerra dei pae-« sani, gli alleati (*Zugewandte*), salvo Mulhouse, furono con-« vocati più di frequente e dal 1667 (3 luglio) regolarmente « l'abate e la città di San Gallo e Bienne ; mentre i Gri-« gioni ed il Vallese, che avevano diritto di comparire alle « Diete, se ne tennero sempre più lontani, tanto che alla fine « i loro deputati vennero più volte ricevuti col cerimoniale « degli ambasciatori stranieri. Lo stesso dicasi di Ginevra, « Neuchâtel, del vescovo di Basilea. A partire dalla riforma,

(1) HILTY, *Le costituzioni svizzere*.

« le Diete più frequenti sono quelle dei Cantoni professanti « la medesima fede (1) (*Konfessionelle Sondertage*) che si e radunavano sempre a Lucerna e ad Aarau e le Diete dei «Cantoni compadroni dei bali aggi (*Syndicatstage*) ; queste « si tenevano per i grandi baliaggi tedeschi a Frauenfeld e « pei grandi baliaggi italiani di Mendrisio, Lugano, Locarno « e Vallenaggia a Lugano. Il sindacato della contea di Baden « siede a Baden, quello di Bellinzona in questa città.

« Le Diete federali si radunavano dapprincipio in diversi « luoghi, poi dal XV al XVIII secolo per lo più a Baden, « i cui numerosi alberghi offrivano tutte le comodità desi-«derabili; infine dopo la quarta pace nazionale che spogliò « i cattolici di questa signoria, a Frauenfeld; la Dieta ordi-« naria si teneva in luglio ».

Le delegazioni di ciascun Cantone erano di numero illimitato, e per solito consistevano nel capo dello Stato ed in un certo numero di consiglieri di legazione. Si votava per Cantoni, ogni delegazione secondo le istruzioni ricevute. Talora qualche delegato, non avendo sopra un dato oggetto ricevuto istruzioni dal suo governo, votava *ad referendum*, cioè con la riserva di riferire alla prima occasione il parere del proprio Stato. Quindi, per un curioso errore storico, il nome di *referendum* dato attualmente alle votazioni popolari dirette.

Le deliberazioni della Dieta venivano protocollate sotto il nome di « *recessi* » (*abschiede*), ed ogni Cantone riceveva una copia di questi atti, che furono recentemente ripubblicati in una grandiosa collezione che forma una impareggiabile fonte storica della vita nazionale svizzera.

(1) In causa della profonda divisione portata dalla Riforma, più volte i Cantoni protestanti ed i cattolici si trovarono di fronte, o soli, od alleati con Stati esteri. La Lega dei Cantoni protestanti abbracciò le città evangeliche di Zurigo, Berna, Basilea e Sciaffusa, le parti riformate di Glarona ed Appenzello, gli alleati Bienne, Mulhouse, Ginevra, Neuchâtel, parte del Toggenburgo e le Leghe Grigie. Gli altri Cantoni e città formarono la Lega dei Cantoni cattolici che fu stabilita in Lucerna l'anno 1586 e portò il nome di *Lega d'oro* o *Lega Borromeo*. L'una e l'altra lega aveva alleati stranieri ; così per esempio nella lotta secolare fra il principato di Savoia e la città di Ginevra i Cantoni cattolici ed il Vallese eran dalla parte sabauda.

## 24 Svolgimento storico delle istituzioni politiche svizzere

Dal punto di vista diplomatico, la Svizzera prendeva luogo fra gli Stati esteri dopo la repubblica di Venezia e prima degli Stati generali di Olanda. Notevole a considerare che i diritti dei componenti la lega non erano uguali: c'era come una lega nella lega, costituita dagli otto Cantoni di Uri, Svitto, Untervaldo, Lucerna, Zurigo, Glarona, Zugo e Berna. Questi Stati potevano contrarre singolarmente alleanze esterne, purché non ledenti il patto federale, e solo in questo caso potevano essere annullate dalla Dieta.

Le quistioni religiose rimanevano nella sovranità dei singoli Cantoni ; solo si componevano con arbitrati della Dieta quelle concernenti i baliaggi comuni.

Le guerre fra Cantone e Cantone erano non solo possibili, ma previste, ed in esse non solo non potevano adoperarsi milizie dei baliaggi comuni, ma eziandio Basilea, Sciaffusa ed Appenzello erano tenuti alla rigorosa neutralità; anzi Basilea, come città universitaria e piena di uomini dotti doveva fungere da mediatrice e da paciera.

Già nel più antico patto, del 1291, era riconosciuto il diritto nella Confederazione di *intervento* per sedare le discordie intestine dei singoli Cantoni, e nei primi secoli di questo diritto fu fatto buon uso. Ma esso si trasmutò nei secoli XVII e XVIII in una vera santa alleanza in piccolo, in una reciproca protezione delle aristocrazie, ormai dovunque dominanti, contro le aspirazioni democratiche e moderne, nonché contro le rivendicazioni, da parte delle popolazioni, degli antichi diritti conculcati.

A poco a poco, col mutarsi della civiltà generale, col farsi più vasti e frequenti i rapporti della vita, vieppiù risaltavano gli svantaggi di uno sminuzzamento territoriale e politico accresciuto da gelosie e rivalità senza fine, da odi religiosi, da antagonismi fra i Cantoni montani e le città e così via. Questo disagio era di nuovo più sentito pel confronto con la evoluzione centralista di tutti gli Stati europei.

I conflitti religiosi avevano portato a guerre civili accanite, l'ultima delle quali ancora nel XVIII secolo per la libertà religiosa del Toggenburgo. Abbiamo già accennato alla prevalenza delle Diete confessionali dopo la Riforma ; si

potrebbe asserire con un certo fondamento di verità che nei secoli XVI e XVIII la Lega dei tredici Cantoni non esisteva più che per il fatto dei possessi comuni, cioè per un vincolo d'interesse che non si poteva sciogliere, ma che nello spirito esistevano due leghe separate, la cui fusione fu l'opera improba e sanguinosa della rivoluzione di cui parleremo tra breve.

L'alleanza con la Francia e il servizio mercenario. Trattati con gli Stati esteri e con la Chiesa.

11. Le cause che più contribuirono ai rassodarsi della potenza aristocratica ed a far decadere l'antica Confederazione devono ricercarsi in parte nelle alleanze con l'estero, con la Francia in prima linea, e nella pratica delle milizie mercenarie.

I trattati di alleanza con la Francia furono una parte integrante del diritto pubblico svizzero, poiché i vincoli divennero tanto stretti che la Svizzera fu quasi ridotta a vassalla della potente monarchia vicina.

In parte, questa intima alleanza con la Francia fu una conseguenza necessaria della conquista della indipendenza rispetto all'Impero. Per il nuovo stato di cose, non solo i confederati avevano perduto un appoggio, per quanto teorico, ma si erano altresì creati un potente avversario, contro il quale avevano bisogno di trovare un nuovo presidio. La corte di Parigi aveva, del resto, con abile politica, attirato a sé le simpatie degli Svizzeri, e con lusinghiere offerte di ogni genere e con favorevoli clausole commerciali, disegnando servirsene dei fieri montanari per fiaccare la potenza del ducato di Borgogna. Si può asserire con verosimiglianza che il dissidio scoppiato terribile fra gli Svizzeri e Carlo il Temerario, che finì con la dirotta di quest'ultimo, fosse preparato sapientemente dalla diplomazia francese. Se gli Svizzeri ne crebbero di prestigio e si arricchirono di un immenso bottino, la Francia ritrovò la sua unità per questo avvenimento, ed il Re si liberò per sempre di un terribile rivale. La gratitudine del monarca francese fu tradotta in proposte vantaggiose che i confederati accettarono. Nel 1484 si conchiudeva fra i due Stati un'alleanza, nella quale per la prima volta troviamo la clausola caratteristica dei trattati posteriormente conclusi



dalla Confederazione con l'estero, cioè la stipulazione di *pensioni* da corrispondersi ai Cantoni per compenso dei contingenti di truppe che essi obbligavansi a conferire allo straniero contraente. Una Tolta iniziata, la pratica indecorosa divenne generale e frequente. Tutti i potentati ed i principi andarono a gara a richieder milizie svizzere alle città ed ai Cantoni, tanto era cresciuto per le ultime lotte il nome militare dei confederati. Per tal modo nacquero, nel seno di ogni Stato svizzero, partiti extranazionali, e la corruzione dilagò per ogni dove: oramai non solo i Cantoni, ma i singoli capi di ogni partito accettarono pensioni e doni dalla Francia, da Venezia, da Milano, dalla Spagna. Così ebbe origine quel servizio mercenario che tanto nocque alla dignità ed alla fama della Nazione, contro il quale elevaronsi le invettive dei pensatori di tutti i tempi, dal Guicciardini al Macchiavelli, al Porzio, a Victor Hugo. Se certo è deplorabile che uomini liberi vendessero la loro spada al migliore offerente, sfruttando la rinomanza acquistata nelle lotte per la libertà e la indipendenza della terra natia, bisogna però non incorrere in esagerazioni che derivano dal giudicare il fatto con criteri anacronistici, e fa d'uopo eziandio riconoscere alcune giustificazioni.

La Svizzera, paese povero, disadatto alla agricoltura, irto di montagne e ricoperto di foreste, si trovò a non poter mantenere i suoi figli, che, di seme vigoroso, crebbero tosto di numero oltre la potenza produttiva della patria. Oggi ancora, dopo che un mirabile sforzo capitalistico ha creato sul suolo elvetico industrie fiorenti, la Svizzera è paese di grande emigrazione. Questa è attualmente operaia o tecnica; nei tempi più antichi doveva essere militare: le forme delle industrie, primitive e poco sviluppate, la esclusività delle corporazioni e delle gilde, facevan sì che da una parte l'offerta della *mano d'opera*, dall'altra la ricerca di essa, si dirigessero unicamente a quel genere di occupazione nella quale per lo appunto gli Svizzeri erano rinomatissimi, la militare cioè, che allora non comprendeva che mercenari e compagnie assoldate.

Se gli Svizzeri fossero stati sudditi del re o dell'imperatore, sarebbe stato attribuito loro ad onore, militare sotto le bandiere del sovrano; liberi cittadini di un paese povero,

trovavansi nell'alternativa di soffrire la miseria e condurre la vita di stenti dei loro padri, oppure di accettare le offerte allevatrici dei potenti; non ebbero la virtù di appigliarsi al primo partito ed abbracciarono il meno degno, con la scusa del bisogno per un lato, e per l'altro della ristrettezza nelle idee del tempo, per le quali lo stesso concetto di libertà era solo oivile, non umano.

Ed, a conferma di questo, è da osservare che i primi Cantoni ad accettare il servizio mercenario, furono precisamente quelli montani, ossia gli Stati che avevano iniziato la lotta nazionale e che reggevano con le forme della democrazia pura ; solo più tardi le città si misero per questa via, salvo Zurigo dai fiorenti traffici e dalle opime campagne, che non permise sul suo territorio l'indecoroso mercato delle leve mercenarie. Il male però che poterono per avventura fare gli Svizzeri altrui, guerreggiando all'estero, non può certo essere ragguagliato a quello che essi fecero a se medesimi. La corruzione dei costumi, lo spirito cortigianesco, l'amore del denaro e dei godimenti, le abitudini del lusso, il dispregio della prisca semplicità rusticale dei loro avi trassero essi ed appresero alle corti dorate di Parigi, di Milano e delle altre capitali. Ne derivò lo scadere d'ogni sentimento solidale fra le città e le campagne, il venir meno d'ogni senso patriottico, la decadenza morale della nazione dalla fierezza virtuosa antica. E nel campo del diritto pubblico dobbiamo datare l'arresto di ogni sviluppo delle istituzioni federali, appunto dal secolo XVI, che assistè allo incremento della rea pratica. Però, la Svizzera si trovò meno unita e sprovveduta di un ideale politico e di un civismo superiore, proprio quando grandi lotte agitarono tutti i popoli, politiche religiose e sociali ; e giunse a tanto che la rivoluzione francese la colse imprevedente e divisa, e fu gran ventura se nel rimaneggiamento della carta d'Europa, portato dalla Restaurazione, potè sottrarsi ad uno smembramento ed alla perdita della sua individualità nazionale; non si però che dalla dura prova non sortisse le più amare umiliazioni.

**Per** tornare all'amicizia francese, diremo che ancor essa subì delle oscillazioni, **anzi** talora si **mutò** in furiosa nimiozia

## Svolgimento storico delle istituzioni politiche svizzere

come quando gli Svizzeri aderirono alla Lega Santa indetta da papa Giulio II e si schierarono con lui e col duca di Milano. Ma fu rottura di breve durata: già nel 1516 ristabilivasi l'accordo con la *pace perpetua*, e nel 1521 conchiusero gli Svizzeri con la Francia una alleanza perpetua (la così detta *Vereinigung*), rinnovata poi sempre, fin con la Repubblica nel 1798 e con l'Impero nel 1803, e rimasta in vigore fino alla Restaurazione.

I Cantoni, mercè le *capitolazioni*, si obbligavano di fornire al Re contingenti determinati di soldati: il motivo da parte della Francia, oltre alle pensioni, variò, nel riguardo politico, a più riprese, e finì con l'assumer figura di un vero protettorato. Il Re era fatto mediatore in ogni dissenso che fosse scoppiato fra i Cantoni, e questi dovevano lasciar libero passo alle sue milizie: un patto segreto fra il Re ed i Cantoni cattolici stabiliva che egli avrebbe favorito il ripristino della vera fede nei Cantoni riformati. Gli Svizzeri domiciliati in Francia godevano di diritti pari ai sudditi francesi, e da ciò si vede come la emigrazione militare prestasse la ragione di giuridica sicurezza a quella civile.

Oltre all'alleanza con la Francia, gli Svizzeri ne conchiusero altre svariatissime, ma nessuna sì durevole e come immanente. Furono spesso in stretta relazione coi papi, a cominciare da quando Sisto IV tentò conquistare il ducato di Ferrara pel suo nipote Riario; continuò l'alleanza con Innocenzo VIII, Giulio II, Leone X. Gli Svizzeri fornivano, come al solito, ai pontefici, reggimenti di soldati, e ne avevano fra gli altri privilegi, in cambio, un diritto civile ecclesiastico assai liberale, secondo la formula di un principio diplomatico costantemente seguito: « Bisogna lasciare gli Svizzeri nei loro usi ed abusi ».

Perchè, quelle democrazie, per quanto cattoliche, avevano sempre addimostrata la intenzione ferma di non voler riconoscere giurisdizione ecclesiastica alcuna, fuorché in materia matrimoniale e di usura, di non ammettere facilmente il sistema delle immunità ecclesiastiche, e soprattutto di voler in ogni caso esercitare una stretta sorveglianza sulla amministrazione dei conventi e delle altre pie fondazioni.

Dalla Riforma in poi, questi trattati coi Cantoni cattolici furono meno larghi e di natura quasi esclusivamente pecuniaria.

L'ultimo avanzo del sistema delle milizie mercenarie fu rappresentato dalla guardia pontificia svizzera, che perdurò, composta quasi esclusivamente di svizzeri, dal 1505, anno in che fu fondata, fino al 1870, quando venne comminata la perdita della cittadinanza svizzera a chi ne facesse parte.

Altri trattati di minore importanza furono stretti dagli Svizzeri con la Savoia (1560-1586), col ducato di Milano, ecc.

## CAPITOLO SECONDO

## I

### **La rivoluzione e la mediazione del Bonaparte.**

(1798-1814)

SOMMARIO : 1. Le cause e i prodromi della rivoluzione. — 2. La invasione francese. La caduta della Repubblica di Berna e della vecchia Confederazione. — 3. Il governo giacobino. La Costituzione dell'anno 1798. — 4. La controrivoluzione. — 5. Carattere della prima Costituzione elvetica. — 6. Difficoltà del nuovo governo. Unitari o federalisti. L'ingerenza di Bonaparte. — 7. La Costituzione della Mal-maison. Il colpo di Stato del 1801. — 8. La seconda Costituzione elvetica. L'anarchia e l'intervento di Bonaparte. — 9. L'atto di mediazione. La consulta elvetica. La nuova Costituzione.

Le cause e i prodromi della rivoluzione.

1. Il breve periodo del quale dobbiamo far parola, vide gli avvenimenti svolgersi con vertiginosa rapidità ed in un complicatissimo intreccio; fu testimone di rivoluzioni e di controrivoluzioni numerose in breve volger di tempo, della occupazione di eserciti stranieri vari sul territorio della Confederazione. A tutta prima si ha l'impressione che, dopo la bufera, tornate le cose nel pristino assetto, troppo brevi siano stati e troppo labili i mutamenti, perchè da essi possa esser derivato qualche effetto profondo e decisivo sulla moderna vita politica Svizzera. Invece, il periodo del quale discorriamo ha una importanza storica e ideale grandissima, perchè in esso e nel crogiuolo ardente della rivoluzione andarono costituendosi i componenti l'anima moderna; da esso prendono origine le grandi correnti della opinione pubblica, prendon

## Svolgimento storico delle istituzioni politiche svizzere

figura i partiti e s'impostano i grandi problemi della costituzione politica attuale; è da questo periodo che comincian le lotte fra centralisti e federalisti, reazionari e radicali, autoritari e democratici.

Il prevalere dell'aristocrazia, sempre più chiusa e ristretta, il servizio militare all'estero, e le altre cause accennate nel precedente Capitolo, avevano con lo scadere della idea di patria, apportato il disinteressamento delle popolazioni dalla pubblica cosa. Alcuni tentativi di resistenza al movimento travolgente sortirono esito infelice; la difesa dei pochi diritti assicurati con carte e privilegi alle popolazioni campagnole, se portata innanzi alla Dieta, rimase inefficace, se affermata con l'armi, fu brutalmente repressa.

Nel 1653, come già detto, aveva osato scendere in campo una lega dei baliaggi soggetti alle città di Berna, Lucerna, Soletta e Basilea, ma era stata vinta : nei secoli successivi qua e là, in Cantoni diversi, simili tentativi subirono uguale fortuna. Più frequenti furono le ribellioni nel secolo XVIII, ma tutte debellate con crudele persecuzione dei vinti. Pierre Fatio e Lemaitre a Ginevra (1707), Davel a Losanna, Henzi a Berna (1749), Chevaux a Friburgo (1781) scontarono con la vita il loro patriottismo; i duci dei contadini sollevati della Leventina e di Porrentruy erano stati decapitati. La reazione aveva sempre trionfato, e la Dieta, composta di elementi aristocratici, non s'era mai d'altro preoccupata che « *di ridurre i sudditi all'ubbidienza* ». In sì fatta prostrazione degli animi, non è difficile comprendere quali speranze più tardi si rivolgessero alla Francia, l'alleata secolare, divenuta focolaio di rivoluzione, ed ancora si comprenderà come la rivoluzione stessa in tanto germinar di torti e d'ingiustizie, lievitar di rancori e di ricordi, dovesse investire la Svizzera come una fiammata.

La riforma religiosa aveva dato vita, oltre all'università di Basilea, alle accademie di Ginevra e Losanna; questi istituti eran diventati altrettanti centri della coltura protestante, e ne uscivan uomini dotti e severi, con l'animo disposto ad un rinnovamento nazionale: così un'aristocrazia intellettuale, antesignana di democratiche istituzioni, cresceva e vigoreggiava accanto alla dominante aristocrazia del blasone e del denaro.

All'accesso delle idee nuove, della Enciclopedia dapprima, della Rivoluzione di poi, la Svizzera romanda era come una porta aperta. La fraternità intellettuale con gli uomini che operarono la grande trasformazione vi era intima ed intensa. Rousseau era « *le citoyen de Genève* » : Voltaire trascorse a Ferney, a due passi da Ginevra, gli anni più operosi della vita, ed a Losanna convenivano abitualmente Voltaire, Gibbon, Benjamin Constant, M' Carrière, M.<sup>10</sup> Necker de Staél, ed altri illustri ; pure nella Svizzera francese si stampavano libri ch'eran introdotti in Francia di nascosto. Fra la gente del paese, si levavano a notorietà per sapienza e carattere e facevan scuola, uomini insigni come De Saussure, Tschiffeli, Giov. Muller, Alberto Haller.

Le stesse relazioni politiche, tanto strette, con la Francia, facilitarono la propaganda della nuova cultura francese. Quando la rivoluzione trionfante proclamò il suo carattere internazionale ed umano, chiamando alla libertà tutti i popoli, ed offerendo soccorso a tutti i ribelli, quando Bonaparte penetrato in Italia vi aveva infranto le vecchie dominazioni e proclamato repubbliche indipendenti, fa un sol fremito di speranza che scosse quanti erano in Svizzera asserviti al lontano od al vicino padrone. Scoppiarono tosto qua e là, piccole rivoluzioni, varie di esito, uguali di carattere e d'origine. A Stoccafisso, in quel di Zurigo, la sollevazione fu oppressa (1795) ma nella terre dell'abate di S. Gallo riuscì a miglior risultamento. Questi piccoli moti interni però furon travolti e comparvero nella imponenza degli avvenimenti di carattere internazionale che succedettero tosto. Bonaparte e il Direttorio avevan già messo gli occhi sulla Svizzera, posizione strategica di primo ordine, onde potevano ferir da tergo la Germania, colpire nel cuore l'Austria e dominare l'Alta Italia. Così avevan presto formato il disegno di liberare la Svizzera dalla « *tirannia* » che la opprimeva, ma insieme di occuparla. Un sollevamento di Porrentruy fornì la desiderata occasione alla Francia per occupare ed annettere parte delle terre del Vescovo di Basilea (1797). Il trionfo del partito democratico a Ginevra, e le sanguinose giornate che ne seguirono, offersero il pretesto per ridurre quella città in signoria francese.

La invasione francese. La caduta della Repubblica di Berna o della treccina Confederazione. fl

2. Intanto, da Parigi, un *club degli Svizzeri* lavora a tutto uomo a preparare l'invasione francese, promuove la sollevazione dei baliaggi con scritti incendiari: alla testa di questo nucleo di patrioti sta quel G. O. Laharpe, già precettore dello czar! Alessandro di Eussia, che doveva diventare in breve dittatore della Svizzera. Pietro Ochs di Basilea, membro di quel Consiglio e giovane dottissimo, concerta con Bonaparte una Costituzione Elvetica, sul modello di quella del Direttorio ; un progetto in questo senso, tirato nelle tre lingue nazionali, vien diffuso in ogni parte della Svizzera. ;•

I frutti di questa agitazione non tardano a maturare. La Dieta, radunatasi infrattanto, è come paralizzata; organismo invecchiato ed esangue, si trova come smarrita fra lo incalzar degli avvenimenti, e dopo miserevole vaniloquio si scioglie senza nulla aver fatto, proprio quando più grave ed impellente si mostrava il bisogno di fermezza, di energia, di virili propositi.

Ed ecco a Basilea scoppiare una insurrezione di contadini, e proclamare la uguaglianza di diritto e la libertà dei baliaggi. Fu la scintilla che provocò il vasto incendio. A Lucerna la cittadinanza liberale insorge, si impadronisce del governo e libera; loro malgrado, i contadini infeudati al clero (gennajo 1798). Avvenimenti simili hanno a teatro Soletta, Sciaffusa (6 febbraio 1798) e Zurigo, dietro pressioni ed incoraggiamento del rappresentante francese. Persino i baliaggi italiani, al ricever lettere accordanti la libertà, si ridestano dal lungo letargo, e proclamano dei governi provvisori. Il paese di Vaud si leva in armi contro la città feudataria di Berna, e proclama la *Repubblica del Lemano* (gennajo 1798). Berna e Friburgo sono costrette a scendere a patti coi contadini; ma il nuovo governo vodese non riesce ad assicurarsi fortemente nel paese ; tosto scoppia una controrivoluzione provocata dai fautori dell'antico regime: indi il pretesto dell'intervento francese.

Nemmeno in simile frangente la vecchia Confederazione seppe riscuotere l'antica virtù. Le armi straniere avevan violato il territorio, bernese ed i confederati lasciaron Berna nelle

péste, a districarsi da sola, contro un nemico onnipotente; tutto l'ajuto della Confederazione si ridusse allo invio di pochi contingenti di truppe. Ma la vecchia repubblica aristocratica di Berna seppe provvedere da sé al suo onore, e cadere con gloria dignitosa.

Da sola ebbe l'audacia di resistere alla invasione francese, con una lotta della quale bisogna riconoscere la splendida grandezza, pur dissentendo dallo spirito che la aveva ispirata. Le tragiche giornate di Neuneck, di Grauholz videro prodigi di valore dei soldati bernesi, ma alla virtù non rispose la vittoria, ed il 5 di marzo i Francesi entravano in Berna, segnando, con la conquista della città predominante, la fine della vecchia Svizzera, scomparsa nel turbine rivoluzionario che rinnovò l'Europa dalle fondamenta. Con la presa di Berna la rivoluzione penetrava per quelle mura, che, dalla loro fondazione, suona un verbale di chiusura degli atti della fiera Eepubblica, non erano mai state salite da piede nemico.

Il governo giacobino. La Costituzione dell'anno 1798.

3» Poiché i Francesi ebbero fatto man bassa del tesoro e dell'arsenale, asportando un bottino di ben 41 milioni di franchi, convocarono in Aarau una *assemblea nazionale*, che addotto senza discussione come *costituzione elvetica*, il progetto Ochs (28 marzo 1798). A questa strana costituente avevano però partecipato solo 11 Cantoni sopra 22 e 110 rappresentanti su 264.

La nuova costituzione non era altro che una pedissequa imitazione di quella francese ; l'Elvezia vi era chiamata *una e indivisibile*, e la si partiva in prefetture e sottoprefetture. Il governo era costituito da un Senato, una Camera di Deputati ed un Direttorio, assistito da un ministero. Questo ordinamento durò solo cinque anni e la costituzione unitaria fu subito oggetto di tentativi molteplici di rimaneggiamenti e riforme.

Questo lavoro critico ebbe la più grande influenza sul diritto pubblico posteriore, e però più oltre parleremo con maggiore larghezza della Costituzione del 1798, per ora volgendo il discorso agli eventi militari che formano il sostrato delle mutazioni successive.

3. — *Diritto Svizzero*, I.





## Svolgimento storico delle istituzioni politiche svizzere

Il nuovo Direttorio elvetico ebbe tosto chiara coscienza di due fatti concordanti ad unico risultamento: da un lato i Francesi non avevano nessuna intenzione di sgombrare il territorio svizzero; dall'altro lato era impossibile far accettare ai Cantoni montani il nuovo regime senza l'appoggio delle armi francesi. Senonchè, questi amici pericolosi, si comportavano da veri padroni, e, valendosi del diritto di guerra, della legge del più forte, dettavano al governo svizzero ordini a diritto e rovescio, ne annullavano i decreti, soverchiando in mille guise. Le soldatesche sfrenate mettevano a sacco il paese, imponevano taglie, commettevano nefandità d'ogni specie, e più corrotti e rapaci e venali si mostravano i capi.

■

In mezzo a tali contingenze, Bonaparte impose il rinnovamento dell'antica alleanza, con la novità ch'essa acquistava il carattere di difensiva ed offensiva, riservato alla Francia l'uso delle vie militari svizzere ed in specie di quella del Sempione che dovevasi costruire (1). In forza di quest'alleanza, la Svizzera dovè fornire a Napoleone 18.000 uomini.

I Cantoni montani di Uri, Svitto, Untervaldo, Zugo, Appenzello, e dei Grigioni, quest'ultimo per la prima volta compreso nel territorio svizzero, da alleato che era avanti, rifiutarono di riconoscere il *libretto infernale*, come veniva chiamata la compilazione di Pietro Ochs.

Ma anche questi paesi democratici e patriarcali furono costretti a cedere sotto l'impeto della invasione francese: alcuni resistettero e furono fiaccati; particolarmente eroica fu la resistenza del Nidwald (basso Untervaldo) e di Svitto, esasperati per l'inconsulta ed impolitica risoluzione della Dieta giacobina, di costringerli al giuramento civico. Orribile fu la repressione, con macello nefando di donne e di fanciulli, tra la fiamma degli incendi ed inverecondi saccheggi. Rimasero soli sulla breccia i Grigionesi, fortemente soccorsi dall'Austria.

La controrivoluzione.

41. Così trascorse l'anno memorabile 1798, senza che al Direttorio fosse riuscito di liberare il paese dalle armi francesi,

(1) Questo lavoro, di mirabile ardimento, fu in fatto compiuto nel 1805, *are italico*, come loggesi in una roccia della famosa galleria di Gondo.

e meno ancora di averlo pacificato. Con Tanno 1799, l'avvento ! degli Austro-Rossi, i rovesci degli eserciti francesi, accesero la controrivoluzione. Suwaroff cacciava innanzi a so in Lombardia i generali francesi debellati e pel Canton Ticino avan-zavasi alla volta del Gottardo. L'arciduca Carlo, avendo nelle ! sue file molti emigrati svizzeri col loro generale Hotze, sussidiato da un corpo russo agli ordini di Korsakof, era entrato nel territorio elvetico costringendo il generale francese Massena, inferiore di forze, a ridursi nelle difese.

Un proclama dell'arciduca prometteva agli Svizzeri pace e libertà, ridestando le speranze della aristocrazia e sollevando le popolazioni duramente provate dalla jattanza francese. La reazione ovunque imperversava, a sua volta sorpassando ogni misura ed ogni legge di umanità, e presto con le armi degli alleati signoreggiò tutta la Svizzera primitiva e la Orientale, Zurigo compresa. Nei Cantoni montani, i piccoli presidi francesi furono massacrati a furor di popolo, e sollevamenti reazionari, di contadini fanatici, agitati dai preti cattolici, scoppiavano nel Tallese, nell'Oberland bernese, a Lugano ecc.: dappertutto, fra il sangue dei liberali e la violenza, venivan ristabiliti gli antichi privilegi aristocratici e le servitù dei bali aggi.

Il Direttorio, che aveva trasportato le sue sedi a Lucerna, con l'animo di propiziarsi i paesi cattolici, fu costretto a ridursi di nuovo a Berna. Da questa serie di avvenimenti che siamo andati rapidamente disegnando, trae origine un'orientazione nuova dei partiti politici svizzeri e si delineano due grandi correnti : austriaca, aristocratica e cattolica una, francese, democratica e protestante l'altra; ma quest'ultima fu il vero partito nazionale. Questo nuovo atteggiarsi delle parti politiche ebbe una efficacia determinante sul diritto pubblico successivo.

In sulla fine di settembre, Massena, con la memorabile battaglia di Zurigo sgominava gli alleati, prima che potessero congiungersi con Suwaroff. Questi, arrivato in ritardo, dovè ridursi in salvo a traverso i gioghi delle Alpi, con una ritirata che fu a buon diritto paragonata a quella di Senofonte.

**Carattere della prima Costituzione elvetica.**

5. Alla fine di ottobre, terminata la guerra, il governo padridarsi alla sistemazione del paese, sempre però umile strumento! nelle mani francesi. Ed or è giunto il momento che noi ci occupiamo della *Costituzione elvetica* e ne apprezziamo il valore.

Le era difetto grave l'unitarismo aprioristico, metafisico, giacobinesco, repugnante ad ogni realtà ed a tutta la tradizione storica : assurdo era il concetto di modellar le istituzioni svizzere sullo stampo e la forma di quelle francesi, evidente il dottrinarismo mostruoso che l'aveva informata. Ogni vita locale soppressa, agli antichi Cantoni eran sostituite prefetture, di numero e costruzione arbitrarie, munite di speciali Camere amministrative. Questo dispregio della realtà storica bastava a render la costituzione unitaria insopportabile ad un popolo abituato alla più larga autonomia.

Ma non bisogna disconoscerne i pregi. Essa proclamò per la prima volta quei principi e quei diritti che sono oggi il fondamento ideale dello Stato, contro i quali la reazione invano si abbattè rabbiosa, perchè anche nei tempi più neri rimasero segnacolo e vessillo di tutti i partiti progressivi e veramente nazionali. Notiamo fra l'altre le seguenti dichiarazioni, delle quali ci garba il sapore ingenuo e idealistico:

« Art. 1. La Repubblica Elvetica è una ed indivisibile. Non vi sono più confini tra Cantoni e paesi sudditi né tra Cantone e Cantone. L'unità di patria e d'interesse 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.

Art. 2. L'universalità dei cittadini è il sovrano. Nessuna parte e nessuna sovranità può essere distaccata dal tutto per diventare una proprietà privata. La forma di governo, qualunque modificazione essa possa subire, sarà sempre una democrazia rappresentativa.

Art. 3. La legge è l'espressione della volontà del legislatore manifestata giusta le forme costituzionali. 9 Art. 4. Le due basi del bene pubblico sono la sicurezza e la scienza (*Uss lumières*). Questa è da preferirsi alla ricchezza.

Art. 5. La libertà naturale dell'uomo è inalienabile. Non può essere ristretta che dalla libertà altrui e dalle mire legalmente comprovate d'un vantaggio generale necessario. La legge reprime ogni genere di licenza e stimola a fare il bene.

Art. 6. La libertà di coscienza non ha limiti. La manifestazione di opinioni religiose è subordinata ai sentimenti di concordia e di pace. Tutti i culti sono permessi se non turbano l'ordine pubblico e non si arrogano veruna dominazione o preminenza. La polizia li sorveglia e ha il diritto di informarsi dei principi e doveri che vi si insegnano. Le relazioni di una setta con un'autorità forestiera non devono influire sugli affari pubblici né sulla prosperità e sui lumi del popolo (1).

Art. 7. La libertà di stampa nasce dal diritto di acquistare l'istruzione.

Art. 8. Non è eredità di potere, di rango, di onore. L'uso di qualsiasi titolo e qualunque istituzione che ne dettasse l'idea verrà interdetto dalle leggi penali. Le distinzioni ereditarie generano orgoglio e oppressione, conducono all'ignoranza ed all'infingardaggine, e corrompono le opinioni su le cose, gli avvenimenti e gli uomini.

Art. 14. Il cittadino deve dedicarsi alla patria, alla famiglia e agli infelici. Coltiva l'amicizia ma non le sacrifica alcuno dei suoi doveri. Si spoglia di ogni risentimento personale e d'ogni motivo di vanità. Non vuol altro che l'annobilimento morale del genere umano. Invita di continuo a dolci sentimenti di fratellanza ; la sua gloria consiste nella stima degli uomini dabbene e la sua coscienza può compensarlo del rifiuto stesso di questa stima ».

Oltre a questi principi generali, la costituzione del 1798 sanzionava una quantità di principi di diritto pubblico, destili nati a rimanere ed a risorgere nelle costituzioni successive. La forma rappresentativa, la separazione dei poteri, la uguaglianza politica dei cittadini, la libertà di commercio e di industria, l'equa ripartizione delle imposte, son tutti elementi

(1) L'allusione alla chiesa cattolica è qui evidente.

che non poterono più scomparire completamente, nemmeno nella controrivoluzione. Il riscatto dalle prestazioni feudali gravanti la proprietà immobiliare, come decime, lauderai, censi ecc., passò nella legislazione civile di tutti i Cantoni. Altre riforme, allora affermate come dichiarazione di principi, furono messe in atto nell'avvenire. Così l'accentramento dei grandi servizi pubblici, l'unificazione dei pesi e delle misure. Altre idee, infine, lanciate nel movimento rivoluzionario del 1798, sono ancor oggi il programma dei partiti progressivi svizzeri, come la unificazione del diritto civile e penale, oggi di prossima effettuazione.

Difficoltà del nuovo governo. Unitari e federalisti. L'ingerenza di Bonaparte.

O. Ma altro è possedere una costituzione liberale, altro possedere la libertà. Il vizio fondamentale del nuovo sistema consisteva nella tutela prepotente e rapace della Francia : due membri del Direttorio essendole dispiaciuti, un bel giorno si videro balzati di seggio e sostituiti da altri due di gradimento francese, Ochs e Laharpe (21 giugno 1798). Più tardi, lo stesso Ochs, venuto in conflitto con Sieyès, si vide giuocare un tiro infernale. Sieyès comunicò al collega suo nel Direttorio, Laharpe, tutta la corrispondenza secreta, con la quale l'Ochs informava il Direttorio francese di tutte le decisioni e le intenzioni del Direttorio svizzero : Ochs dovette ritirarsi per non più ricomparire. Avvenuta infrattanto, per altri motivi, la mutazione di altri due membri del Direttorio, questo si trovò ad essere girondino, di giacobino ch'era prima.

Il 9 di novembre (18 brumajo) 1799 avveniva il colpo di Stato di Napoleone a Parigi, e Laharpe credè venuto il momento di tentare alla sua volta un colpo di Stato, con la dissoluzione delle Camere. Ma la Francia lo abbandonò; così furono le Camere che pronunciarono la dissoluzione del Direttorio (7 gennajo 1800). Il primo Console approvò l'atto. Il nuovo governo consistè in una commissione esecutiva extracostituzionale, che fra i suoi primi atti tentò di far riconoscere la neutralità della Svizzera, e il momento non può dirsi fosse troppo felicemente scelto\*, tentò eziandio di far pagare alla Svizzera 23 milioni dovute per mantenimento di truppe, ma le due pratiche fallirono. Una misura affatto reazionaria

fa il decreto di ristabilimento delle decime, che sollevò una immensa opposizione, in tutta la Svizzera. Ma il governo, forte dell'appoggio di Bonaparte e delle truppe francesi, compie un colpo di Stato, e scioglie Gran Consiglio e Senato (7 agosto 1800) sostituendoli con una Camera unica, detta *Corpo legislativo* di soli 43 membri eletti dal governo medesimo, ed esso assume il nome di *Consiglio esecutivo*, composto di 7 membri. A questo punto la reazione non è più opera di Austriaci o di cattolici, ma della aristocrazia, sostenuta dal Bonaparte per suoi fini speciali. Il nuovo governo sopprime la pubblicità delle discussioni, restringe il diritto di petizione e di riunione, favorisce di sottomano comitati segreti fautori del ripristino dell'antico regime. Da questo momento storico si delineano ancora meglio le due grandi correnti di idee e i due partiti antagonisti degli *unitari* e dei *federalisti*. Gli unitari partono dal principio espresso nell'articolo primo della costituzione del 1798, citato, ma i federalisti oppongono all'unitarismo alla francese un federalismo rammodernato. Si noti che se il principio s'era infievolito e degenerato nella vecchia Confederazione, per ragioni speciali, trovava invece splendide applicazioni nella nuova repubblica nord americana: sostenevan i federalisti che il governo unitario aveva accresciuto la burocrazia divorante e oppressiva, e spogliato il potere di quella forza morale che gli derivava dalla antichità delle tradizioni accettate.

Mentre queste tendenze si contendevano l'avvenire, Napoleone, passato prodigiosamente il San Bernardo, dopo trionfato a Marengo, imponeva all'Austria la pace di Luneville (9 febbraio 1801), dalla quale finalmente la Svizzera trae dalla sua costante alleanza con la Francia e dai sacrifici che le era costata, il vantaggio, comechè teorico, di vedersi formalmente riconosciuto il diritto di scegliersi il governo che meglio le convenga. Bonaparte, sempre mai pieno d'interessamento alle cose elvetiche, si propose di sedare le discordie e i tumulti che travagliavan la Svizzera. Udite numerose delegazioni, compulsati rapporti delle varie parti, riconobbe egli alla fine che la corda era stata troppo tirata nel senso unitario, e che faceva d'uopo concedere qualcosa al principio federativo. Così

alla fine ottenne il suo beneplacito un progetto di costituzione avanzato dai federalisti, che il governo cercò di attuare senza sottoporre alla approvazione popolare, la quale del resto era mancata anche alla costituzione del 1798.

La Costituzione della Malmaison. Il colpo di Stato del 1801.

7.11 nuovo ordinamento, detto *Costituzione della Malmaison*, donde Bonaparte l'aveva approvata, manteneva il concetto di uno Stato unico, temperandolo però con accordare ai Cantoni una sovranità, per quanto limitata, valevole a distinguerli da semplici circoscrizioni amministrative di uno Stato unitario. La Svizzera era così ridotta ad uno Stato federativo, ma con vincoli strettissimi. Affatto singolare era nella nuova costituzione la divisione dei poteri e della sovranità, in perfetta antitesi con le formule del Montesquieu. Il potere esecutivo vi era rappresentato alternativamente da due Landamani e da un *Piccolo Consiglio* di 5 membri, scelti nel Senato. Il Senato esercitava l'alta sovranità nelle relazioni con l'estero, sulla pace e la guerra, fungendo da Corto di diritto pubblico e privato per le controversie dei Cantoni tra loro; ad esso incombeva pure la elaborazione dei progetti di legge, da sottoporsi a ciascun Cantone; ad esso spettava in modo esclusivo il diritto di iniziativa. Nel caso che la maggioranza dei Cantoni approvasse la legge proposta dal Senato, la si riteneva esecutiva; in caso contrario, era in facoltà del Senato riproporla ad una *Dieta* o *Camera nazionale* di deputati, costituente come un'istanza d'appello nazionale in materia legislativa.

I diritti dei cittadini eran pure regolati con un sistema misto; riconosciuta l'uguaglianza di diritto e di nascita, l'esercizio della sovranità era riservato ai proprietari ed ai professionisti paganti certe imposizioni; la misura di queste varia secondo il genere di elettorato, aumentando per le elezioni cantonali in confronto alle distrettuali, per le federali in confronto alle cantonali. L'ordinamento cantonale era informato al principio dell'autonomia, ma l'alta polizia e l'esecuzione delle leggi eran affidate ad un *prefetto nazionale*. Il modo di elezione della Dieta era regolato solo transitoriamente, e con un sistema abbastanza democratico.

lf Questa costituzione è considerata dall'Hilty come quella che ebbe più lata efficacia sulle successive, su che ci permettiamo però qualche riserva. Fu eletta una speciale assemblea per discuterla, ma si sciolse senza venire ad alcuna conclusione, finché la costituzione della Malmaison fu attuata col colpo di Stato del 27 ottobre 1801, ed alla carica di Landamano fu chiamato lo svizzero Aloisio Reding, del partito cattolico, dedito all'Austria.

Durante questo breve periodo, Bonaparte rioccupò il Vallese, annettendolo alla Francia.

La seconda Costituzione elvetica. L'anarchia e l'intervento di Bonaparte.

8. Ma già il 17 aprile 1802 un nuovo colpo di Stato, preparato dai centralisti bernesi, rovescia il Landamano e nomina un governo provvisorio. Un'assemblea di notabili elabora una *Seconda costituzione elvetica*, che viene sottoposta al popolo ed ottiene 72.000 voti affermativi contro 92.000 negativi: contandosi gli astenuti come tacitamente assenzienti, la costituzione si considera accettata, e come tale vien proclamata e pubblicata.

Con essa la Repubblica Elvetica è dichiarata uno Stato diviso in 18 Cantoni (L), variabili e rettificabili con una semplice legge. Lo stato di uguaglianza fra i cittadini è espresso con la formula negativa « la nascita non conferisce alcun titolo di privilegio ». È mantenuto il diritto di riscatto per tutte le gravezze fondiari e l'alienabilità di tutti gli stabili. Sono riconosciuti i due culti, cattolico e riformato, ed il loro mantenimento è posto a carico della pubblica amministrazione di ciascun Cantone. Oli altri culti sono tollerati, quando non turbino l'ordine pubblico ; i beni ecclesiastici sono dichiarati inalienabili, salvo autorizzazione di legge, ed inconvertibili ad altro fine che non sia religioso, o di pubblica istruzione o di carità. È ordinata la fondazione di una *università federale* e di cattedre teologiche pei due 'culti riconosciuti. Per la prima volta si parla apertamente della unificazione del diritto civile e criminale (benché la idea fosse implicita nelle due costituzioni precedenti) e si accenna ad un supremo

(1) Ad ogni nuovo progetto di costituzione il numero ed i confini dei Cantoni eran di continuo rimaneggiati.



## Svolgimento storico delle istituzioni politiche svizzere

*Tribunale federale.* Ai Cantoni è lasciata una limitatissima sovranità legislativa.

Il potere esecutivo è affidato ad un *Consiglio esecutivo*, composto di un *Landamano* e due *Statthalter* (luogotenenti), eletti dal Senato, con cinque *Segretari di Stato* o ministri, ai loro ordini. Il *Senato* è formato dello stesso Landamano, dei due suoi Statthalter (1) e di altri 24 membri, eletti dalla Dieta, ed ha il carattere di un'Assemblea consultiva, investita esclusivamente del diritto di iniziativa, elaboratrice di tutti i progetti legislativi. La funzione legislativa propriamente detta risiede nella Dieta, che consta dei rappresentanti di ciascun Cantone, in proporzione della popolazione rispettiva. Il sistema di elezione è siffattamente complicato, che si stenta a comprenderlo. Il popolo designa numerosi candidati: un numero *giury di presentazione* anzitutto diminuisce se stesso ad un terzo mediante sorteggio, poi formula le sue proposte fra i candidati scelti dal popolo : un *giury di elezione* compie la scelta definitiva fra i nomi sottopostigli dal giury di presentazione. Entrambi i giury si integrano da sé medesimi coi nomi della lista dei candidati popolari : la dignità dei giurati è vitalizia, e pel primo giury è richiesto un censo elevato in beni stabili.

Questa costituzione, pur non essendo clericale, anzi ispirata alle idee *giuseppiniste* nella politica ecclesiastica, è essenzialmente aristocratica, ed il diritto elettorale nel popolo è quasi ridotto a zero. L'Hilty, e il Gavard sulla scorta di lui, hanno ritenuto questa costituzione come la migliore del periodo storico da noi esaminato; noi la diremo più compiuta ma anche più aristocratica di ogni altra. Data l'origine sua ed il partito che le diede nascita, non deve meravigliare se risulti assai più centralista della precedente. L'effetto di essa fu di riaccendere la rivoluzione in tutti i Cantoni montani, ed in tutti i Cantoni tedeschi, con Zurigo alla testa. Il governo dovette fuggire da Berna a Losanna (2) ; una vera

(1) Luogotenenti.

(2) Si ebbe in questo periodo la stranissima anomalia di vedere i Cantoni romandi di Yaud e di Friburgo, tradizionalmente federalisti, appoggiare il partito unitario.

crociata si bandì contro di esso ; le sue truppe furono battute e disperse, e già stava per passare il confine e rifugiarsi in Savoia, quando pervenne ai cittadini dell'Elvezia un messaggio di Napoleone Bonaparte, offerente la sua mediazione nelle loro dissensioni, in termini non meno categorici che imperativi.

L'atto di mediazione. La Consulta elvetica. La nuova Costituzione.

9. Questo atto chiude il periodo rivoluzionario, e nella sua eloquente brevità ne riassume le vicende agitate e ingloriose. Ci sembra prezzo dell'opera riferirlo per intero, come caratteristico, meglio di qualunque costituzione, a dar l'idea delle condizioni della Svizzera in quel triste momento, nel quale un tale intervento era necessario e fu provvidenziale :

#### BONAPARTE

Primo console della Repubblica Francese  
ai 18 Cantoni della Confederazione Elvetica.

B

*St. Cloud*, 8 vendemmiale, anno XI  
(30 settembre 1802).

■ « ABITANTI DELL'ELVEZIA I

« Voi presentate già da due anni uno spettacolo affliggente ; fazioni opposte si sono successivamente usurpato il potere ed hanno contrassegnato il loro effimero impero con un sistema di parzialità che tradiva la loro debolezza ed imperizia. Nell'anno X il vostro governo ha desiderato che si ritirasse il piccolo numero di truppe francesi che erano nella Svizzera. Il governo francese ha colto con piacere quest'occasione per onorare la vostra indipendenza, ma poco dopo il sangue svizzero fu versato dalle mani stesse degli Svizzeri I

« Voi avete disputato tre anni senza intendervi se più oltate foste abbandonati a voi stessi, voi vi ammazzate per altri tre anni, senza meglio intendervi. La vostra storia prova d'altronde che le vostre guerre intestine non hanno mai potuto terminarsi che col l'intervento efficace della Francia. I

« Io aveva, è vero, fermato di non immischiarmi punto nei vostri affari ; ho veduto costantemente i vostri governi chiedermi dei consigli e non seguirli e talvolta ancora abusar del mio nome secondo i loro l'interessie le loro passioni. Ma io non posso né debbo rimanere insensibile

alle soiajure coi siete in preda. Ritratto la mia risoluzione. Io sarò mediatore delle vostre differenze; ma la mia mediazione sarà efficace qual si conviene ai grandi popoli in nome dei quali io parlo.

« Cinque giorni dopo la notificazione del presente proclama, il Senato si riunirà a Berna. Tutte le magistrature costituitesi a Berna dopo la capitolazione saranno sciolte, cesseranno di riunirsi ed esercitare qualsiasi autorità.

« I prefetti si recheranno ai loro posti. Tutte le autorità che saranno state costituite cesseranno. Le unioni armate si dissiperanno. La prima e seconda mezza brigata elvetica formeranno la guarnigione di Berna. Solamente le truppe che si trovano in piedi da più di sei mesi potranno rimanere in corpi di truppe. Finalmente tutti gli individui licenziati dalle armate belligeranti e che siano armati, deporranno le loro armi alla municipalità del comune di loro nascita.

« Il Senato spedirà tre deputati a Parigi. Ogni Cantone potrà pure spedirne. Tutti i cittadini che da tre anni in qua furono landamani, senatori, ed hanno successivamente occupato delle cariche nell'autorità centrale, potranno recarsi a Parigi per indicare i mezzi di ristabilire l'unione e la tranquillità e di conciliar tutti i partiti.

« Da parte mia io ho il diritto di aspettarmi che nessuna città, nessun comune, nessun corpo vorrà far cosa che sia contraria alle disposizioni che vi faccio conoscere.

« Abitanti dell'Elvezia, riaprite i ouori alla speranza I

« La vostra patria è sull'orlo del precipizio, ma sarà salvata.

« Tutti gli uomini dabbene seconderanno quest' opera generosa. Ma se, ciò che io non posso credere, vi fosse un gran numero d'individui che avessero sì poca virtù da non sacrificare le loro passioni e i loro pregiudizi all'amore della patria, popolo dell'Elvezia voi avreste ben degenerato dai vostri padri I

« Ogni uomo sensato sa che la mediazione di cui m'incarico è per la Svizzera un beneficio di quella provvidenza che fra tanti urti e sconvolgimenti ha sempre vegliato all'esistenza ed all'indipendenza della vostra nazione, è il solo mezzo che vi resta per salvar l'una e l'altra. E tempo ormai che voi riflettiate che se il patriottismo e l'unione dei vostri antenati fondarono la vostra repubblica, il cattivo spirito delle vostre fazioni, se continua ancora, la perderà infallibilmente e sarebbe cosa ben dolorosa il pensare che in un tempo in cui sorsero nuove repubbliche, il destino abbia segnata la fine d'una delle più antiche.

« BoNAPARTK » .

Questo atto di Napoleone fu seguito da una *Consulta elvetica*, convocata in Parigi ad imitazione della *Consulta italiana*, tenuta a Milano l'anno prima. Alla Consulta parteciparono 63 delegati svizzeri, per la maggior parte della

fazione unitaria. Ma a Napoleone premeva che la Svizzera non fosse troppo unita o troppo forte, e però provvide a che prevalesse il partito federalista. Egli stesso designò cinque membri di ciascuna parte a trattare le basi di un accordo, ma a questi dieci aggiunse cinque senatori francesi, prendendo inoltre, di persona, parte alle discussioni ed ai dibattiti. Perorò egli con grande calore la causa delle antiche *lands-gemeinde* e la uguaglianza di diritto degli antichi baliaggi; questi due punti rimasero perciò fermi, e non più furono sottoposti a discussione. Il 19 febbraio 1803 egli rimise ai delegati dei Cantoni *l'atto di mediazione*, chiuso dalle seguenti parole :

T « *Noi riconosciamo la Svizzera, costituita conformemente al presente atto, come potenza indipendente.*

« *Noi garantiamo la costituzione federale e quella di ogni Cantone contro i nemici della tranquillità dell'Elvezia, chiunque siano, e promettiamo di continuare le relazioni di benevolenza che da molti secoli hanno unito le due nazioni* ».

Seguivano le firme di Bonaparte, del ministro degli affari esteri francese Talleyrand, del ministro degli affari esteri italiano Marescalchi. In questa guisa, la Svizzera veniva a trovarsi in certo qual modo sotto il protettorato della Repubblica Francese e di quella Italiana, e Bonaparte non tardò ad aggiungere ai suoi titoli quello di « *Mediatore della Confederazione Svizzera*\* (1). Più tardi, ottenne che tale dignità rimanesse ereditaria nella sua famiglia. Il trattato di alleanza stipulato dal Direttorio venne immediatamente rinnovato, aggiuntavi una nuova capitolazione militare; le continue guerre di Napoleone resero quest'ultima clausola assai gravosa per la Svizzera (2).

Vediamo le linee generali dell'atto di mediazione.

La Svizzera che era stata ridotta con la costituzione del 1798 a Stato unitario, e con la costituzione della Malmaison

(1) Col trattato di Vienna del 9 ottobre 1809.

(2) Alla campagna di Russia prese parte un corpo di 14.000 confederati, di cui perirono più della metà.

e la successiva a Stato federativo, con l'atto di mediazione ridiventa una Confederazione di Stati, uniti da un debolissimo vincolo federativo; di nuovo la somma quasi intiera della sovranità è lasciata ai Cantoni, e la Confederazione, quale organismo collettivo, si può dire che esista solo per le relazioni esterne, ciò che conveniva alle mire di Bonaparte.

Data una simile premessa, ne consegue che l'atto di mediazione consiste soprattutto nelle Costituzioni dei 19 Cantoni, in ordine alfabetico; segue la Costituzione federale. I Cantoni riconosciuti sono gli attuali, eccetto gli antichi alleati, Ginevra e Vallese, incorporati ancora alla Francia, ed il principato di Neuchâtel che Napoleone riservava ad un suo parente.

Le costituzioni cantonali, come le prime positive, formano ancor oggi la fonte principale del diritto pubblico cantonale; non erano gran che particolareggiate, e si limitavano alla organizzazione dei poteri, alle regole per le elezioni, spesso assai complicate, e con i diritti elettorali attivi e passivi ristretti con limitazioni dipendenti dal censo. La separazione dei poteri vi era regolata in modo imperfetto ed antidemocratico; il diritto di iniziativa vi era generalmente riservato al governo, il quale, scelto dal Gran Consiglio nel suo seno, non cessava di farne parte.

Le garanzie costituzionali erano sancite dagli articoli seguenti dell'atto di mediazione:

« Art. 3. Non vi sono più in Svizzera, né paesi soggetti, nè privilegi di luogo, di nascita, di persona o di famiglia.

Art. 4. Ogni cittadino svizzero ha facoltà di trasportare il suo domicilio dall'uno all'altro Cantone e di esercitarvi liberamente la sua industria; egli acquista i suoi diritti politici conformemente alla legge del Cantone in cui si stabilisce, ma non può godere contemporaneamente i diritti politici in più di un Cantone.

Art. 5. Gli antichi diritti di albinaggio interno ed esterno (tratta foranea) sono aboliti. La libera circolazione delle derrate, del bestiame e delle merci è garantita. Nessun diritto di dazio di consumo, d'entrata o di transito o di dogana può essere stabilito all'interno della Svizzera.

Art. 6. Ogni Cantone conserva i pedaggi relativi alla manutenzione delle strade e degli argini dei fiumi. Le tariffe I devono essere approvate dalla Dieta.

Art. 7. Le monete fabbricate in Svizzera hanno un titolo I uniforme determinato dalla Dieta.

Art. 8. Nessun Cantone può fornire asilo ad un delin-  
quente legalmente condannato nè ad un imputato legalmente E  
processato.

Art. 9. Il numero delle milizie assoldate che un Cantone I  
può mantenere è -limitato a 200 uomini.

Art. 10. Ogni alleanza di un Cantone con un altro Cantone I  
o con una potenza estera è proibita.

Art. 11. Il governo od il corpo legislativo di ogni Cantone che  
viola un decreto della Dieta, può essere tradotto ! come ribelle  
davanti un tribunale composto dei presidenti dei tribunali  
criminali di tutti gli altri Cantoni.

Art. 12. I Cantoni esercitano tutti i poteri che non sono  
specialmente attribuiti all'autorità federale ».

Circa l'organizzazione dei poteri federali l'atto di media-  
zione così provvedeva:

Non c'era un governo centrale e neppure una capitale, ma vi  
erano sei Cantoni direttori (Yororte), Friburgo, Berna, Soletta,  
Basilea, Zurigo e Lucerna.

Il Landamano di questi sei Cantoni preponderanti, a turno, e  
per la durata di un anno, assumeva la carica ed il titolo di  
*Landamano della Svizzera*: egli custodiva i sigilli federali,  
riceveva gli ambasciatori esteri, convocava nel luogo di sua  
residenza la Dieta federale, e l'apriva con la relazione della  
situazione della Svizzera di fronte agli altri Stati esteri ; in caso di  
urgenza, come per sommosse nell'interno di qualche Cantone,  
aveva facoltà di prendere sommarie disposizioni ; nel caso di  
conflitti intercantionali nominava degli arbitri conciliatori, oppure  
rimetteva la controversia alla prima Dieta. I<sup>1</sup> II Landamano  
esercitava eziandio una specie di alta sor-J veglianza  
sull'andamento di ciaschedun Cantone, in quanto gli avvenimenti  
interni potessero compromettere la sicurezza

( generale della Svizzera, ed a questo riguardo poteva convocare  
la *Landsgemeinde* o il Gran Consiglio del Cantone

medesimo; esercitava l'alta sorveglianza sulla viabilità e3 firmava tutti gli atti di carattere nazionale.

La Dieta era composta di un delegato e di uno o due consiglieri per ogni Cantone *che non potevano votare eontra le istruzioni ricevute*. (Questa formula, con la costituzione del 1815, di negativa fu tramutata in positiva « \* *delegati devon votare secondo le istruzioni ricevute* », e fu grande regresso: il mandato imperativo fu poi abrogato dalla costituzione del 1848).

I Ogni Cantone disponeva di un voto, di due quelli ecce-, denti le centomila anime (Berna, Zurigo, Vaud, San Gallo, Argovia e Grigioni). La Dieta dichiarava la guerra e conchiudeva la pace con la maggioranza di tre quarti dei voti, stringeva i trattati di commercio e pattuiva le capitolazioni militari, autorizzava i Cantoni a trattar con le potenze estero por le materie che non eran di competenza sua, autorizzava i reclutamenti fatti dagli Stati esteri nei Cantoni, nominava gli ambasciatori straordinari, e infine, come abbiamo accennato, conosceva di quelle controversie intercantionali che non fossero state composte da arbitramenti.

L'atto federale fissava inoltre il contingente militare di ogni Cantone, e la contribuzione in denaro rispettiva.

L'atto di mediazione era improntato alla preoccupazione di accrescere il decentramento, scemare l'autorità federale, e ingigantire la ragion d'intervento del mediatore. In compenso erano fissati con liberale intenzione principi di diritto che rimasero in parte ancora nelle epoche di maggiore reazione, ed in parte, abrogati, divennero il programma di tutte le rivendicazioni progressiste successive, finché furono definitivamente conquistati JB fissati nelle costituzioni del 1848 e del 1874.

Il peggior difetto dell'atto di mediazione si fu la caducità che gli derivò dall'esser troppo strettamente legato alla fortuna del Bonaparte. Era naturale che non potesse sopravvivere alla caduta di lui, ed infatti fu travolto nella sua mina.

**CAPITOLO TERZO La**  
**restaurazione e la rigenerazione.**  
 (1814-1848).

SOMMARIO: 1. L'invasione degli alleati. Il concordato. Il movimento di reazione. —  
 2. L'atto di garanzia e la neutralità della Svizzera. Ingerenza dello straniero. —  
 3. La Costituzione del 7 agosto 1815. — 4. La preparazione liberale. — 5. Il con-  
 traccolpo della rivoluzione del 1830. La riforma delle costituzioni cantonali. — 6. Il  
 Progetto di Costituzione federale di Pellegrino Bossi. — 7. I prodromi della guerra  
 oivile. Il Siebenerbund e la Lega di Sarnen. Gli articoli di Baden. — 8. La quistione dei  
 conventi dell'Argovia. Il Sonderbund. — 9. La guerra civile. La vittoria dei Cantoni  
 liberali.

L'invasione degli alleati. Il concordato. Il movimento di reazione.

1. Il 19 ottobre 1813 l'imperatore Napoleone era definitivamente sconfitto nella grande battaglia di Lipsia. I Sovrani alleati mandarono tosto verso la Svizzera un forte esercito per invadere la Francia dalla parte di Ginevra e Lione. Si affrettò la Dieta a notificare alle parti belligeranti la neutralità della Svizzera, ma un simile atto sembrò una derisione da parte di un'alleata della Francia. Si sforzò pure la Svizzera di raccogliere un esercito per la difesa della frontiera, ed a stento radunò 12.000 uomini che tosto licenziò. Da tanto tempo ridotta, quanto alla milizia, nella dipendenza della Francia, essa nulla aveva potuto preparare, abbandonata a sé. Mancavano denari, armi e munizioni.

Il 20 dicembre le truppe alleate occuparono senza resistenza il paese.

La caduta dell' imperatore riaccese tutte le speranze dei fautori dell'antico ordine di cose. I partiti, già disegnatisi nel precedente periodo, entrarono tosto in azione, disponendo ognuno di un certo numero di governi cantonali e di voti nella Dieta. Il 29 dicembre ha luogo in Zurigo una conferenza di deputati di 10 Cantoni in cui predominano i principii conservatori, o l'incertezza, o il timore di nuove invasioni (1); si proclama decaduto l'atto di mediazione e si adotta un concordato che debba servire di costituzione provvisoria.

(1) Sono Uri, Svitto, Lucerna, Zurigo, Glarona, Zugo, Friburgo, Basilea, Soiaffusa ed Appenzello (Intorno ed Esterno).

4. — *Diritto Svizzero*. I.



Il concordato, di 5 brevi articoli, non fa che affermare l'intenzione di continuare l'antica Confederazione, affidandone per intanto la presidenza (*Vorort*) al Governo di Zurigo. Unica dichiarazione di principio, che il concordato contiene, è l'art. 3, importante per le successive conseguenze. « Per mantenere la concordia e la tranquillità della patria, i Cantoni contraenti adottano il principio che non si deve stabilire alcun rapporto di dominazione o soggezione incompatibile coi diritti di un popolo libero ». Era la rinuncia espressa alla sovranità sugli antichi baliaggi, benché i nuovi Cantoni con essi formati non avessero partecipato alla riunione. Questa decisione, emanata da un'assemblea essenzialmente conservatrice, è già sicuro indizio del mutato carattere dei tempi.

I Cantoni più liberali tentano alla loro volta una riunione a Lucerna, ma questa viene sciolta per ordine degli alleati, i quali si considerano come veri padroni del paese, e sono tali infatti, con l'appoggio dei Cantoni reazionarii.

Alla decadenza dell'atto di mediazione segue un periodo di venti mesi, durante i quali la Confederazione non ha alcuna costituzione. Il 6 aprile 1814 si radunano in Zurigo, conforme alla decisione del Concordato suddetto, i deputati di tutti i Cantoni per allestire un nuovo patto federale, ma in realtà per sanzionare ciò che meglio piacesse al conte Capo d'Istria, che riassume in sé la delegazione di tutta la potenza degli alleati. La Dieta formula una nuova costituzione e risolve, prima di attivarla, di darne comunicazione ai Cantoni, perchè questi riformino prima di tutto le loro costituzioni particolari. Così la Dieta si manifesta coerente al principio, che dovendo la Svizzera formare una semplice lega od alleanza di Stati sovrani, conviene che prima questi riorganizzino le loro sovranità. In realtà si volevano ristabilire le antiche aristocrazie col favore della forza straniera. I mezzi atti a conseguire questo fine erano: l'accentuazione del sistema del censo elettorale, già ammesso dall'atto di mediazione; l'abolizione od almeno la limitazione nella) divisione dei poteri, con ridurre per quanto possibile il diritto d'iniziativa o riservarlo al governo, permettendo che questo fosse preso nel seno del corpo legislativo senza cessare di

Marne parte ; l'abolizione della pubblicità delle deliberazioni ; [infine, e più di tutto, il sistema elettorale, richiedendosi dai ■Cantoni che avessero a costituire il loro Gran Consiglio o [corpo legislativo colle elezioni indirette, colla rinnovazione [parziale o con dei sistemi di integramento parziale per mezzo [dei Consigli cantonali, medesimi. Come caso tipico possiamo [citare quello del Cantone Ticino. Invitato il Gran Consiglio [a rinnovare la propria costituzione, questo vi sanzionò la •separazione dei poteri, l'incompatibilità delle cariche e le [elezioni dirette del corpo sovrano o legislativo. La Dieta [indugiava ad accordare la voluta ratifica, cercando di indurre i delegati ticinesi a riforme in senso meno democratico, ma non si veniva ad una conclusione.

Nel giugno, essendo arrivato a Zurigo il conte Capo d'Istria, questi apostrofò il delegato ticinese dicendogli, che la Costituzione non poteva essere accettata, perchè modellata sul gusto francese, di cui si voleva abolita la memoria.

I ministri plenipotenziari delle potenze alleate non sdegnarono di mandare al Gran Consiglio ticinese le loro osservazioni intorno al progetto. Volevano cioè, che i membri del Governo fossero presi nel seno del Gran Consiglio e continuassero a farne parte, che nel seno del Governo fossero eletti due borgomastri o Landamani che se ne alternassero la presidenza, che solo al Governo fosse riservata l'iniziativa delle leggi, che le sessioni del Gran Consiglio non durassero oltre un mese senza il beneplacito del Governo; che la designazione alle cariche pubbliche, comprese le giudiziarie, spettasse al Governo anziché al Gran Consiglio, e non impedisse agli eletti di continuare a far parte del Gran Consiglio stesso ; che, soppressa l'elezione diretta ed integrale del Gran Consiglio da parte del popolo, fosse limitata l'elezione diretta alla metà di esso, mentre un quarto fosse nominato dal Gran Consiglio medesimo ed un quarto dal Governo e dal Tribunale di appello, secondo un doppio censo elettorale.

Il Cantone Ticino dovette fare di necessità virtù, e sanzionare quasi tutte queste proposte in una nuova Costituzione. Questo provocò una rivoluzione popolare tosto repressa dalla Dieta federale, e finalmente si potè presentare alla ratifica

federale una Costituzione del 25 dicembre 1814, che **non era** l'opera dello Stato, ma dei plenipotenziari! esteri.

Più facilmente\* corsero le cose negli altri Cantoni. **Ohi** alleati lasciavano volentieri i loro costumi ai paesi di *Land\*\** *gemeinde*, perchè, tranne Glarona ed Appenzello Esterno, erano cattolici ed antiliberali per eccellenza. Quanto ai Cantoni che! vantavano città considerevoli, avevano essi naturalmente una aristocrazia di nascita o di censo, e ricordavano gli antichi privilegi sulle campagne. Però fu più facile trovare nelle città] un partito disposto a riprendere per altra via quei privilegi.

I mezzi per quest'opera di ritorno all'antico furono alquanto diversi da luogo a luogo, ma sostanzialmente consistevano nell'assicurare mediante il censo elettorale e le elezioni indirette, una grande prevalenza numerica alle città nel Consiglio legislativo e nel dare al Governo il modo di dominare anche questo, affidandogli il diritto di iniziativa e l'elezione dei magistrati e dei funzionari entro il corpo dei deputati stessi, senza che questi cessassero dal farne parte. L'oligarchia venne così a formarsi anche dove prima non c'era. Altro mezzo era il costringere i collegi ad eleggere i proprii deputati, od i proprii candidati all'elezione indiretta, fuori del collegio: questi mandati « extraterritoriali » venivano quasi tutti a cadere a favore delle famiglie ricche della città. Una sapiente « *geografia elettorale* » fece il resto, distribuendo arbitrariamente il numero dei seggi ai collegi cittadini e campagnuoli, così che a Zurigo, per es., il Gran Consiglio sopra 212 deputati ne contava 130 della città ed 82 solamente della campagna; a Sciaffusa la città, con 6.000 abitanti, contava i due terzi dei deputati e la campagna un terzo con 24.000; a Berna, sopra 299 consiglieri, appena 99 non appartenevano al patriziato od alla borghesia della città; a Friburgo sopra 144 deputati ne eran lasciati 36 alla campagna; a Soletta la città aveva 44 deputati e il resto del Cantone 22, e il Gran Consiglio eleggeva esso stesso 35 dei suoi membri.

Mentre nei Cantoni si sta elaborando il nuovo diritto costituzionale, la Dieta concentra i suoi sforzi per ottenere l'ottenibile dai Congressi europei riuniti a Parigi, a Vienna e successivamente a Torino.

Il 30 maggio 1814 il Congresso di Parigi autorizza Ginevra e il Vallese a riunirsi di nuovo alla Svizzera, ciò che essi s'affrettano di fare. Il principato di Neuchâtel ottiene lo stesso favore, ma continuando a rimanere suddito del Re di Prussia. Questa strana posizione politica cagionò numerosi conflitti, interni e con la Confederazione, e non cessò formalmente che nel 1857. L'antico vescovado di Basilea viene pure restituito alla Svizzera ed unito al Cantone di Berna (Giura bernese), per compensare Berna della perdita del paese di Yaud.

L'atto di garanzia e la neutralità della Svizzera. Ingerenza dello straniero.

9\* Riunitosi di nuovo il Congresso a Vienna, promette alla Svizzera, nell'animo di persuaderla ad accettare il nuovo ordine di cose, un *atto di garanzia* della sua neutralità (20 maggio 1814). Intanto Napoleone, fuggito dall'isola d'Elba, attira a sé tutte le preoccupazioni degli alleati e le cose svizzere rimangono in sospenso ed incerte uno all'indomani di Waterloo (18 giugno). Finalmente, la Dieta può sanzionare il nuovo patto federale del 7 agosto 1815. Come coronamento di questo edificio le potenze riconoscono la neutralità della Svizzera con atto 20 novembre, e le accordano inoltre il diritto di occupazione dell'Alta Savoja in caso di guerra (1).

La Costituzione del 7 agosto 1815.

3. Le basi della nuova Costituzione federale rimangono quelle di una Confederazione di Stati, ed il vincolo federale è ancora più allentato che non fosse nell'atto di mediazione. Il preambolo e la chiusa la caratterizzano come una pura e semplice convenzione fra 22 Stati sovrani, per difendere l'indipendenza all'esterno ed assicurare la tranquillità all'interno, mediante la reciproca garanzia delle loro singole costituzioni. Alla sicurezza esterna vien provveduto coi contingenti militari in uomini od in denaro di ciascun singolo Cantone. È provveduto ad un fondo di guerra mediante un dazio federale da percepirsi dai Cantoni di frontiera, i Cantoni rimanendo liberi di stabilire a loro piacimento dei diritti di dogana intercantionali. Non c'è più potere esecutivo federale; quell'embrione

---

(1) Trattiamo più avanti la questione della neutralità insieme con quella del diritto di asilo.

di Governo centrale ch'era impersonato, sotto la precedente Costituzione, nel Landamano della Svizzera, scompare. La Dieta, composta di 44 membri (due per Cantone), è convocata dal Governo del Cantone *Vorort* (1). I suoi membri votano con mandato imperativo, oppure ad *referendum*, cioè salvo ratifica da parte del loro Cantone. I

Per gli affari di Stato (guerra, pace ed alleanza), occorre la maggioranza dei due terzi dei voti. Ai Cantoni è restituita la libertà di concludere alleanze fra di loro, purché non sieno dannose al patto federale (elastica definizione!) e le capitolazioni militari coll'estero. Le differenze tra i Cantoni sono decise da arbitri di loro scelta, riservata la designazione del soprabitro alla Dieta. Non vi sono più garanzie federali dei diritti e delle libertà naturali, e sotto questo rapporto le Costituzioni cantonali sono quasi mute; la maggior parte dei Cantoni arrivano a sopprimere ogni pubblicità dei dibattimenti ed a negare la possibilità di qualunque variazione della Costituzione, senza che tali eccessi trovino un rimedio) nella Costituzione federale.

Né altrimenti poteva riuscire questa parte dell'opera del Metternich, la cui idea fondamentale era stata quella di arrestare le idee nuove mediante un ordine universale (*Weltordnung*) che dovesse rimanere eterno, e non durò neppure una generazione. Eppure, la nuova Costituzione federale sarebbe stata considerata come un grande progresso alla fine del 1797 prima della rivoluzione. Se i Cantoni sovrani avessero avuto l'antiveggenza di accordarla allora, essa avrebbe sollevato i più alti entusiasmi nel paese ed essi avrebbero trovato la forza di resistere alle due funeste invasioni straniere. In questo momento essa rappresentò invece una rivincita dell'antico regime, un violento ritorno al passato, e come tale doveva tosto suscitare le più grandi opposizioni: l'incapacità del nuovo organismo a rispondere ai nuovi bisogni della civiltà fu tosto messo in luce.

I Cantoni si posero tosto all'opera per costruire le strade necessarie al commercio dilagante, alle nascenti industrie ed

(1) I Cantoni *Vororte* sono ridotti a tre, Lucerna, Berna, Zurigo.

alle cresciute relazioni delle genti; il Ticino aprì la via del Gottardo, i Grigioni quella dello Spluga e del San Bernardino; tutto l'altipiano svizzero fu presto solcato di nuove arterie stradali. Invece la Dieta fallì miseramente in tutti i suoi tentativi di regolare i servizi postali e doganali e di risolvere la questione monetaria, benché l'atto di mediazione le avesse opportunamente spianato la via. Ogni Cantone conservò le sue monete e le sue misure; molti Cantoni tanti sistemi di misura, quanti distretti (1). La macchina federale in fatto non si prestava ad alcuna riforma. Il sistema del mandato imperativo fece consumare ai Cantoni la maggior parte del loro tempo e della loro attività in materia federale, nell'impartire istruzioni che poi si palesavano inconciliabili con quelle degli altri Cantoni. Nessuna elasticità di provvedimenti, nessuna utile discussione fu possibile. La minima proposta domandò degli anni per approdare ad un risultato qualunque. Gli uomini partecipanti ai supremi consigli erano del resto ostinati a non volere alcuna novità.

La sola opera a cui riesci la Dieta, fu la soppressione dei diritti d'albìnaggio tra Cantone e Cantone ed un principio di riordinamento militare.

La preparazione liberale.

4\* L'idea liberale, conculcata ufficialmente niente, non tarda però a prendere le sue rivincite fuori delle sfere ufficiali. Privata delle grandi manifestazioni nazionali a cui le aveva dato occasione il periodo rivoluzionario, essa imprende un'opera apparentemente più modesta ma certamente più sicura, la conquista dello spirito pubblico dei singoli Cantoni. I governi disciolgono le società politiche, ma non osano sciogliere le società di utilità pubblica, le società di studenti, di ginnastica e di canto, che si propagano rapidamente, e sopra tutto quelle di tiro a segno, considerate come necessarie in un paese che non ha milizie permanenti. Ben presto queste società diventano dei focolai di democrazia. Le feste di tiro, cantonali e federali, diventano delle vere *Landsgemeinden*

(1) Il Ticino, per es., conservò in fatto fin dopo la Costituzione federale del 1848 otto diversi sistemi di pesi e di misure.

in cui le nuove idee si sviluppano e si preparano. La gioventù universitaria liberale fonda la società *Zofingia* (1819) come più tardi fondò la società radicale *Helvetia* (1847) e entrambe vivono ancora conservando gli antichi usi e le antiche tradizioni politiche. La stampa, benché compressa da leggi eminentemente reazionarie, compie, come sempre l'opera sua educativa. Ben presto in tutti i Cantoni l'idea liberale e democratica si è fissata in un partito ordinato e paziente, sicché questo periodo di raccoglimento le ha giovato certo assai più che non gli effimeri e sanguinosi trionfi del periodo rivoluzionario.

Y Anche nel campo giuridico due scuole politiche si formano e si combattono, contrapponendo pubblicazioni a pubblicazioni. Carlo Luigi von Haller da Berna, figlio del grande Haller, si converte al cattolicesimo, pubblica apologie del diritto divino e cesareo, nonché della tortura e dell'inquisizione, come soli mezzi atti a reprimere la rivoluzione: contro di lui si leva Troxler, professore di diritto a Basilea, alla difesa scientifica e storica del principio democratico. Tentativi di riforma costituzionale si producono qua e là, ma ancora timidi e scarsi di successo. La Dieta ed i Governi minacciano non potersi cambiare l'ordine fissato dalle Potenze senza incorrere in gravi pericoli internazionali, ed in parte hanno ragione finché l'ordine stabilito dalla restaurazione domina l'Europa.

Il contraccolpo della rivoluzione del 1830. La riforma delle Costituzioni cantonali.

5, Ma verso il 1830 i tempi sono maturi. Già prima delle giornate di luglio due Cantoni, Lucerna e Ticino, riformano le loro costituzioni in senso affatto liberale. In altri Cantoni, come Zurigo e Yaud, la riforma è in ardente elaborazione. La breve rivoluzione di Parigi, la caduta di Carlo X e l'instauramento di Luigi Filippo con una costituzione liberale furono un fulmine a ciel sereno, che scosse tutta quanta la compagine politica svizzera apportando negli uni lo sbigottimento e negli altri le più audaci speranze. Un movimento riformista si produce in ogni Cantone, tranne in quelli a *Landsgemeinde*. Turgovia, Vaud, Zurigo, Soletta, Friburgo, Sciaffusa, San Gallo e Berna riformano la loro costituzione fra l'autunno del 30 e la primavera del 31, la maggior parte

dopo aver rovesciato con la violenza i loro governi. I *putsch*, (ossia rivoluzioni popolari, divennero allora abbastanza frequenti, e, per la scarsità d'armamenti dei governi cantonali, anche abbastanza efficaci. Più gravi furono i conflitti scoppiati a Neuchâtel, a Svitto ed a Basilea. In questi due ultimi Cannoni fu reso necessario l'intervento armato della Confederazione; fu possibile pacificare gli Svittesi, ma non i Basilesi, per i quali si dovette accettare la divisione del Cantone in due Stati, la città e la campagna. Solo i Cantoni più montani rimanevano tranquilli, contenti delle patriarcali loro istituzioni, ma appunto perciò nemici di ogni novità a favore degli altri. Essi non credevano e non crederono mai che la democrazia rootesse essere sotto la forma rappresentativa un beneficio per gli altri paesi: « Lasciate, disse il landamanno Lauener [di Uri, lasciate i figli della rivoluzione piantare i loro alberi secchi. Da noi ogni pianta è un'albero della libertà ». Ed aveva ragione, nel suo incosciente egoismo!

I caratteri comuni delle nuove costituzioni cantonali, salvo a Zurigo, Lucerna e Soletta qualche concessione alle rispettive borghesie, furono il mantenimento di un moderato censo elettorale, la formazione di circoscrizioni elettorali atte a conservare una giusta proporzione nella rappresentanza delle città e delle campagne, le elezioni dirette, il diritto di iniziativa [accordato al potere legislativo, la separazione dei poteri, l'incompatibilità delle cariche. Qua e là compare, per un effetto di reazione, l'ineleggibilità dei candidati non domiciliati nel collegio, per togliere la preponderanza alle famiglie cittadine. (Nello stesso fine l'incompatibilità delle cariche è sovente spinta all'eccesso. Il principio invece, già proclamato e vivamente sostenuto da Troxler, della rappresentanza proporzionale dei partiti, non trova aggradimento in alcuna costituzione, le non riappare che sessant'anni più tardi. La formola gene-frale da cui tutte queste riforme si fanno dipendere è ohe la •sovrantà appartiene alla generalità dei cittadini ed è esercitata dai tre poteri, a cui molti ne aggiungono un quarto, il rootere comunale. Appartenendo il dominio alla formola della democrazia rappresentativa, nessuno ancora pensa a risuscitare le antiche consultazioni plebiscitarie ; solo i Cantoni di



San Gallo e Basilea Campagna istituiscono il *veto* legislativo, che quarantanni più tardi è destinato a riconquistare la Svizzera col nome di *referendum*.

H Il Progetto di Costituzione federale *il* Pellegrino Rossi. -;

G. Il movimento riformatore non poteva tardare a guadagnare anche la Dieta. Questa infatti il 19 agosto 1831 accettava una mozione dell'Argovia per la riforma del Patto federale. Ma l'impresa era ben altrimenti difficile. In assenza di ogni altra disposizione, occorreva ad ogni riforma il voto della maggioranza dei Cantoni, assai arduo a conseguire per più ragioni. In primo luogo, transitoriamente, non in tutti i Cantoni l'introduzione di una costituzione liberale aveva condotto ad un regime liberale (nel Ticino per es. era successo appunto il contrario); inoltre, vari cantoni, liberali in casa propria, si comportarono da conservatori nei rapporti federali. La formazione della Confederazione essendo risultata per uno sviluppo successivo, le idee nuove giunsero a maturità di applicazione prima nell'antico che nel nuovo campo, ossia prima nel diritto pubblico cantonale che in quello federale. La passione religiosa, in ispecie, induceva alcuni Cantoni cattolici a rifiutare nel campo federale quei principii che avevano già essi attuati nel loro seno. La stessa costituzione attuale porta, nell'istituzione del Consiglio degli Stati, l'impronta di questo modo di sentire. Il fatto sta che quel voto riformatore della Dieta non doveva condurre che ad un Progetto, rimasto fermo per ben 17 anni.

Quel Progetto però è una pietra miliare nel percorso delle istituzioni svizzere, ed occorre esaminarlo. Esso è dovuto a Pellegrino Bossi, l'infelice ministro di Pio IX, che dal 1819 era professore di diritto all'accademia di Ginevra, e porta la data del 17 luglio 1832. Dalla relazione della Commissione della Dieta che lo accompagna risulta che l'autore del progetto ed i suoi sostenitori eran partiti dalla considerazione pratica dell'attuabilità, dato lo stato dell'opinione pubblica d'in allora, prescindendo da ogni ulteriore idealità. Consideravano essi lo Stato unitario come l'ideale da raggiungersi, ma eziandio come il frutto di un'evoluzione che non vuol essere affrettata né coartata; intento della riforma doveva

dunque essere quello di migliorare e fortificare il legame federale. La difficoltà consisteva solo nel fissare il punto di arresto e di sosta. Una Confederazione è suscettibile di infinite gradazioni di accentramento ; ciò che praticamente importa è di equilibrare le due sovranità, locale e federale, nella misura corrispondente ai veri bisogni del paese. Vi è un punto necessariamente in cui le due sovranità si bilanciano l'una con l'altra: si tratta dunque di sapere quale delle due debba avere la prevalenza, o, in altri termini, se la sovranità parziale debba essere una delegazione di quella centrale o piuttosto la sovranità centrale una delegazione della parziale. Il Progetto partiva dal presupposto necessario che le condizioni di precedenza imponevano di soffermarsi all'idea di un'autorità centrale delegata dalle autorità cantonali ( *Confederazione di Stati*). D'altra parte, i tempi erano maturi perchè la sovranità centrale fosse aumentata da nuove delegazioni.

Il Progetto Rossi fissava quindi nel suo art. 1° la dichiarazione formale che *\* ventidue Cantoni della Svizzera sono sovrani e, come tali, esercitano tutti i diritti che non hanno espressamente deposto nelle mani del potere federale*. Questo principio è ancora in vigore, benché ormai prevalga la somma delle sovranità rinunciate.

Passando alle applicazioni, esso regolava i rapporti dei Cantoni fra loro, e dei loro abitanti, ed i rapporti di ciascun Cantone colla Confederazione.

[# In riguardo ai primi, consacrava il principio anteriore essere vietato ai Cantoni farsi giustizia da sé, riservato alla Confederazione il diritto di intervento; sanzionava la libertà di domicilio intercantonale, principio misconosciuto da alcuni Cantoni; prevedeva una legislazione federale sul bando da Cantone a Cantone e sugli *heimatlosen* (privi di patria) ; garantiva la libera circolazione in Svizzera, il libero commercio, il diritto di successione (con abolizione dell'albinaggio), e l'eguaglianza dei creditori di qualsiasi Cantone, e per assicurare l'esecuzione di questi obblighi reciproci ne affidava la tutela a determinate autorità federali; finalmente, per portare un rimedio allo stato deplorabile che creavano al commercio le innumerevoli dogane, i pedaggi, i diritti di consumo rimasti in

## Svolgimento storico delle istituzioni politiche svizzere

balìa dei singoli Cantoni, prevedeva un regolamento generale di tale materia, senza però arrivare al sistema dell'unione doganale.

In quanto ai rapporti dei Cantoni con la Confederazione, la riforma era alquanto più accentuata. In primo luogo, i Cantoni rimanevano sovrani del loro diritto costituzionale, sotto la riserva che le relative Costituzioni fossero garantite dalla Dieta federale, ma questa non doveva garantirle se quelle non garantissero alla loro volta l'eguaglianza dei cittadini nell'esercizio dei diritti politici secondo le forme democratiche o rappresentative e la possibilità di riformarle nei modi legali. Quest'ultima prescrizione era la più importante e la più saggia, siccome la sola che in una Confederazione era atta a prevenire quelle rivoluzioni che si erano nei due anni precedenti tanto moltiplicate e che continuarono ancora per molti anni in causa appunto della caduta del progetto. In secondo luogo, si provvedeva alla gravissima questione delle leghe particolari tra Cantoni e Cantoni. L'atto di mediazione le aveva proibite, la Costituzione del 14 le aveva rese libere sotto l'illusoria condizione che non fossero contrarie al patto federale ; il Progetto Rossi le proibiva di bel nuovo ; la non accettazione di esso, sotto questo riguardo, costò poi cara a quei medesimi Cantoni che ne furono la causa. In terzo luogo, veniva vietata ai Cantoni una forza armata maggiore di 300 uomini, e ciò per mantenere l'eguaglianza tra i Cantoni stessi e la loro dipendenza del potere centrale, solo arbitro della guerra e dell'intervento. Pochi erano i Cantoni dotati di un sistema monetario loro proprio e perfetto; alcuni avevano monete d'oro e d'argento, altri solo di rame o bilione e riconoscevano il corso di monete estere; il principio dell'atto di mediazione, abbandonato dalla ristaurazione, che vi fosse almeno unità di titolo, aveva prodotto scarsi risultati ; il Progetto Rossi propose un sistema monetario unico e decimale ugualmente per i pesi e le misure. Finalmente, nei rapporti col l'estero, manteneva il sistema anteriore, la proibizione cioè ai Cantoni, *uti singuli*, di stipulare alleanze con Stati esteri, ma in pari tempo la perniciosa facoltà di conchiudere capitolazioni militari. Speciali ed importanti prescrizioni regolavano

le condizioni e la forma dell'intervento armato della Confederazione a garanzia dell'ordine interno di un Cantone, cioè del governo contro la ribellione ed anche del popolo contro il suo governo. Il principio fondamentale era il mantenimento dell'autorità costituita, mediante un rapido intervento a cura del potere esecutivo federale, poi la garanzia della legittima manifestazione della volontà popolare circa le opportune riforme, e la mediazione della autorità federale tra i partiti. Uno dei punti più importanti a regolare era quello relativo alle istituzioni militari : malgrado lodevoli sforzi, la Dieta non aveva potuto ottenere dai Cantoni un'istruzione eguale e sufficiente; il Progetto introduceva l'unificazione assoluta del servizio militare, e questa fu una delle proposte che più concorsero a farlo cadere. Le posteriori Costituzioni del 1848 e del 1874 dovettero contentarsi di prescrivere delle norme comuni e lasciare l'ordinamento militare inferiore ai Cantoni, sussidiati dalla Confederazione ; il disegno di unificazione dell'esercito fu successivamente riproposto ed ancora rigettato, nel 1872. Per ciò che riguarda le finanze, bastava provvedere alle spese generali d'amministrazione militare e ad esse doveva sopperire il prodotto delle dogane, della regia delle polveri e della posta. Perciò l'amministrazione delle poste veniva essa medesima unificata, lasciandosi però ai Cantoni i tre quarti del reddito.

Rimaneva a determinarsi l'ordinamento del potere centrale.

Il potere deliberante era affidato alla Dieta, composta di 44 deputati, due per ogni Cantone. Si era esaminata la grave questione dell'imparità numerica ed economica di ogni Cantone, ma non osandosi proporre una rappresentanza disuguale dei Cantoni, nemmeno nella tenue misura ammessa dall'atto di mediazione, la relazione cerca giustificare il progetto, invocando le norme del contratto di società; in realtà si trattava solo della impossibilità pratica di ottenere dai piccoli Cantoni il consenso ad una maggior rappresentanza degli altri. Eran presenti alle menti due esempi storici. Uno era quello della Repubblica americana, in cui il senato, composto di due rappresentanti per ogni Stato, è corretto dalla seconda camera, eletta in ragione di popolazione (questo era il solo sistema

## I

conveniente alla Svizzera e che prevalse poscia nel 1848); l'altro era quello della *Repubblica delle sette provincie*, in cui l'Olanda si era accontentata di essere nella uguale condizione di altri Stati diciannove volte più piccoli, esempio a dir vero di breve durata. Prevalse la seconda maniera, assolutamente incompatibile col concetto di un maggior accentramento della sovranità che stava a base del progetto ; così, alla prevedibile opposizione dei Cantoni piccoli ed intransigenti si aggiunse quella dei partiti avanzati dei grandi Cantoni. Comunque sia, alla Dieta venivano conferite tutte le ordinarie attribuzioni dei parlamenti, compreso il diritto di iniziativa, condiviso col Governo federale e con quelli dei Cantoni. U Già nelle anteriori Costituzioni era stata diversamente regolata la questione della libertà del voto. Abbiamo visto come l'atto di mediazione si attenesse alla formula negativa che i deputati non potessero votare contro le istruzioni ricevute, e la Costituzione del 1815 a quella positiva che dovessero votare secondo le istruzioni, oppure *ad referendum*. Il Progetto Rossi risolveva la questione giuridicamente. Nei rapporti internazionali, nei casi di conflitto intercantionali, nelle questioni di guerra o di pace, le deputazioni dovevano considerarsi come delegazioni diplomatiche e votare secondo le istruzioni; per altre questioni meno importanti di diritto pubblico, ad es. per i trattati coll'estero, quando non fossero di natura politica, per le garanzie delle Costituzioni cantonali, doveva esistere libertà di discussione e di voto da parte dei deputati, sotto riserva del voto da parte dei rispettivi Stati; infine i deputati dovevano votare con piena libertà e definitivamente nelle trattazioni di carattere puramente legislativo.

Il potere esecutivo federale che la restaurazione aveva sopra tutto voluto sopprimere, risorgeva dalle sue ceneri sotto la forma di un Consiglio federale di cinque membri il cui presidente doveva essere ad un tempo presidente della Dieta col titolo di Landamano.

Il potere giudiziario era attribuito ad un Tribunale federale, istituzione che qui per la prima volta si disegna, già con le odierne sue linee, mentre appena ne era una traccia nell'atto di mediazione che colla restaurazione era sparita

affatto. Poiché la Confederazione non aveva sovranità in materia di diritto privato, questo tribunale doveva essere una Corte di diritto pubblico, compresa però, in questo concetto, la cognizione delle cause civili tra Cantoni e Cantoni, e tra la Confederazione ed un Cantone, le questioni relative agli *Heimatlosen*, nonché la cognizione delle questioni di diritto [penale derivanti da reati di funzionari federali contro la Confederazione, o da atti di ribellione o violenza contro le autorità federali, o da atti contro il gius delle genti, o da reati commessi in occasione di torbidi avvenimenti cagionati dall'intervento federale. Quest'ultimo dispositivo, andato poi in vigore nel 1848, mirava sopra tutto a sottrarre i delitti politici [alla giurisdizione civile o militare dei Cantoni interessati. [Anche i delitti commessi da militari in tempo di guerra o di neutralità armata erano in una certa misura riservati alla cognizione del Tribunale federale, anziché dei Tribunali di guerra.

Tribunale federale e Consiglio federale dovevano essere nominati dalla Dieta. Tali dispositivi entrarono poi nella Costituzione del 1848, e l'ordinamento del Tribunale federale come Corte di diritto pubblico e di contenzioso amministrativo è ancora oggidi, nelle sue linee generali, quale Pellegrino Rossi l'aveva ideato.

Grave questione era quella della capitale. Il geloso sistema della rotazione tra i 6 Cantoni *Vororte* del 1803 ed i 3 del 1815 era incompatibile con una buona amministrazione. Venne dunque proposta a capitale stabile Lucerna, città cattolica e vicina ai Cantoni montani, nella speranza di addolcire la selvatichezza da loro dimostrata ad ogni cenno di riforma. Il Tribunale federale non doveva però aver sede nella capitale « *per togliere fin l'apparenza esteriore di dipendenza* » ed il saggio principio, tratto dall'esempio americano, fu poi seguito recentemente anche dall'Impero germanico.

Giacché il criterio fondamentale del progetto era quello [-di un pratico opportunismo di fronte alle contingenze dei tempi, bisognava regolare il modo con cui si potesse riformare la costituzione. La mancanza di questo regolamento nelle costituzioni cantonali era stato negli ultimi anni (e doveva

ossere ancora e peggio nei susseguenti) fonte di amari insegnamenti. Proporre un ordinamento politico immutabile ed eterno, tale che neppure i minuti particolari ne potessero! essere migliorati e perfezionati, pareva una cosa logicamente assurda e praticamente pericolosa, come quella che suol condurre alle violenti commozioni. « *Il diritto legale di revisione non può non esistere* » affermava la relazione Rossi, e questo principio doveva valere, siccome dicemmo, anche per le costituzioni cantonali. Nonostante però una così bella esposizione di principii, la revisione era resa alquanto difficile. Occorrevano 5 Cantoni per prendere l'iniziativa, la maggioranza della Dieta secondo le istruzioni dei Cantoni per votarla, e da ultimo non solo la maggioranza assoluta dei Cantoni, che sarebbe stata di 12, ma la maggioranza di almeno 15 contro 7. Anche questa concessione parve insufficiente ai Cantoni retrivi, e fu loro danno, perchè il diritto d'iniziativa non fu che maggiormente esteso dalle posteriori costituzioni, e dal 1874 in poi è diventato di azione popolare.

Il Progetto Bossi fu adottato il 15 dicembre 1832 dalla Commissione della Dieta, e il 10 marzo 1833 dalla Dieta! stessa, ma assai ritoccato e guasto. Sottoposto nel luglio del 1833 alle votazioni cantonali, i partiti estremi fecero a gara nel respingerlo, i cattolici a causa della soppressione] degli articoli del 1814, che garantivano i conventi, ed a causa della libertà di domicilio da essi sempre avversata, perchè favoriva la mescolanza delle confessioni. I voti furono pressochè eguali, e, cosa strana, furono i comuni-rurali di Lucerna che fecero traboccare la bilancia per il rigetto. Quei rurali lucernesi avevano avuto la singolare fortuna di trovare nella borghesia e nel patriziato della città una gioventù liberale che per puro idealismo aveva votato l'abolizione di tutti i privilegi della città sulla campagna (come già era avvenuto nel 1798), ma essi erano e sono singolarmente soggetti alle preoccupazioni d'indole confessionale. È strano che ciò avvenga appunto in quella regione che nel secolo XVII aveva avuto l'iniziativa e la parte preponderante nella guerra dei contadini, affratellandosi a questo intento coi protestanti di Berna!

I prodromi della guerra civile. Il Siebenerbund e la Lega di Samoli. Oli  
articoli di Baden.

T. Il rigetto della riforma segnò l'inizio di una nuova era [di agitazioni e di disordini, che poi condussero alla guerra [civile. Nei Cantoni di Basilea e di Svitto fervevano più che mai le già accennate violente dissensioni e diverse altre questioni fino dall'anno 1832 agitavano tutti gli animi; nel marzo 1832 sette Cantoni di regime liberale, Lucerna, Zurigo, Berna, Soletta, San Gallo, Argovia e Turgovia avevano concluso fra loro la Convenzione di Lucerna, o *Siebenerbund*, per la reciproca garanzia delle loro costituzioni sul principio della sovranità del popolo, la qual convenzione, secondo una disposizione transitoria, doveva cessare coll'entrata in vigore della nuova Costituzione federale. Quest'ultima essendo caduta, rimaneva questa lega separata che gli altri Cantoni consideravano come contraria al patto federale. I Cantoni retrivi, Uri, Svitto, Untervaldo, Basilea, Grigioni, Vallese e Neuchâtel costituirono alla loro volta la lega di Sarnen, che nell'agosto 1833 veniva sciolta dalla Dieta, ma ch'era il preludio della successiva formidabile lega del *Sonderbund*. I disordini andavano ripetendosi in vari Cantoni, mentre la Dieta continuava a dar prova della sua impotenza a mantenere\* l'ordine interno ed esterno.

Le questioni interne erano determinate nella maggior parte dai conflitti confessionali. Il patto federale del 1815<sup>1</sup> conteneva questa disposizione (art. 12) : « L'esistenza\* dei conventi e capitoli e la conservazione delle loro proprietà, in quanto ciò dipenda dai Governi cantonali, sono garantite. Questi beni sono soggetti alle imposte e contribuzioni, pubbliche come ogni altra proprietà particolare ». Se la seconda parte di questo articolo confermava in senso liberale l'abolizione delle immunità, la prima parte era stata una vittoria del nunzio apostolico a Lucerna (monsignor Testaferrata) ed era un impedimento ai Cantoni liberali o di religione mista, il cui sforzo tendeva da gran tempo a poter convertire una parte dei beni ecclesiastici in servizio della pubblica educazione (1).

(1) Questa faoltà era stata espressamente sanzionata dalla seconda Costituzione elvetica (1802).



Inoltre, i Cantoni di Lucerna e Friburgo avevano richiamato] i Gesuiti (già espulsi dalla Svizzera nel secolo precedente sotto l'antico regime) e questi avevano tosto ricominciato l'assiduo! loro lavoro di perverso eccitamento delle passioni religiose.

Alimentate dall'interesse, siffatte questioni diventano cieche e feroci. Il 27 gennaio 1834, i Cantoni di Berna, Lucerna, San Gallo, Soletta, Basilea (Campagna), Argovia e Turgovia convenivano una nuova lega particolare nota col nome di *Articoli di Baden*, diretta alla fondazione di un'Arcidiocesi svizzera, ed alla tutela dei *diritti dello Stato in materia] ecclesiastica*, nominativamente alla protezione dei vescovi svizzeri contro la disciplina sempre più severa del papato, alla tutela del basso clero contro il clero alto, alla risurrezione degli antichi sinodi pastorali cattolici, le cui tradizioni si erano conservate vitali in Svizzera, almeno fin dopo il Concilio di Trento, all'affermazione del diritto sovrano di *placet* per le pubblicazioni pastorali, alla limitazione della giurisdizione canonica in materia di matrimonio, rimettendo al foro civile le altre questioni connesse, alla libertà dei matrimoni, alla riduzione delle feste e dei giorni di digiuno, all'alta sorveglianza sui seminari, all'esame di capacità dei candidati ecclesiastici, alla contribuzione dei conventi alle spese per le scuole ed istituzioni religiose e di carità, alla sommissione dei conventi alla giurisdizione dei vescovi, alla difesa contro l'usurpazione dei diritti di collazione da parte delle autorità ecclesiastiche, alla libertà di elezione da parte dello Stato dei professori nelle scuole e seminari, alla esigenza di un giuramento di fedeltà da parte del clero, ed in genere alla reciproca difesa dei diritti dello Stato riservati in questi articoli e di tutti gli altri in materia religiosa, nel caso che fossero minacciati o non riconosciuti e che per tutelarli bisognasse ricorrere a misure comuni.

Alcuni di questi principi passarono nelle successive Costituzioni e si riscontrano negli art. 49-54 dell'attuale Costituzione federale.

La Francia mosse un'energica opposizione a questi articoli, molti dei quali corrispondono tuttavia ai principi della Chiesa gallicana ed alle clausole del concordato da essa sempre

mantenuto. A richiesta dei cattolici del Giura bernese, essa [minacciò ed accennò ad effettuare un intervento armato. Gli articoli di Baden furono quindi lasciati cadere fino a miglior occasione (1836), non tanto però che per l'opera concordata dei protestanti, dei liberali e talvolta di una parte del clero secolare cattolico, alcuni Governi cantonali non potessero in ppera^il diritto di farsi rendere conto dei redditi dei conventi ed anche di procedere all'incameramento dei loro beni.'

La quistione dei conventi dell' Argo via. Il Sonderbund.

8. Il Cantone di Argovia andò più lontano e destituì tredici [curati che avevano rifiutato di leggere dal pergamo un proclama governativo. Il Cantone di Lucerna andò fino ad espellere il nunzio apostolico, che si rifugiò a Svitto, conducendovi i [Gesuiti. A Friburgo il Governo liberale rifiutò al vescovo il diritto di sedere nella costituente. A San Gallo, a Lucerna, nella Argovia, il Gran Consiglio votò la soppressione dei conventi, e l'incameramento dei loro beni. Il fermento che ne nasce fra i cattolici svizzeri è enorme. A Lucerna, l'opinione pubblica si rivolge, il partito liberale cade ed un nuovo Gran Consiglio conservatore vota il richiamo del nunzio e dei Gesuiti (1841). La Dieta si riunisce, ed a maggioranza decide di ordinare all'Argovia (che aveva dato esecuzione al suo decreto), di ristabilire i conventi (15 marzo 1842); ma non riesce a far eseguire i suoi ordini, ed intanto il Governo di Argovia passa alla vendita dei beni, meno di quelli di tre conventi di suore che si offre di ristabilire. Dopo lunghe tergiversazioni e una nuova concessione da parte dell'Argovia, si [trova in Dieta una maggioranza per approvare il fatto compiuto.

I Cantoni cattolici, indignati e persuasi che questo voto sia una violazione dell' art. 12 del patto federale, si ritirano ed il 13 e 14 settembre stabiliscono secretamente a Lucerna [una lega separata (*Sonderbund*) a cui aderiscono Uri, Svitto, [Untervaldo alto e basso, Lucerna, Friburgo, Vallese e Zugo. Ormai le cose precipitano per la loro china. Lucerna, entrata in piena reazione cattolica aveva richiamato l'ordine dei Gesuiti, al che si oppongono energicamente Zurigo e Vaud, dicendo che i Gesuiti, espulsi per antico decreto della lega non potevano essere richiamati da alcun Cantone. Tosto si

organizzano contro Lucerna delle spedizioni di volontari (*frei seharen, corps frames*) che vengono però respinte. Anche Friburgo era entrato in piena reazione, mentre Zurigo ritornava alla politica radicale, e Berna e Basilea con esso, per non più staccarsene. Da questo momento, i due grandi partiti storici attuali si consolidano : da un lato, i Cantoni del Sonderbund a rappresentare la moderna politica cattolica, dall'altro, i Cantoni prettamente radicali, nel mezzo Ginevra, Ticino ed i Grigioni, la cui politica subisce delle oscillazioni e passa dall'uno all'altro campo. Il centro dell'azione cattolica diventa Friburgo, già cittadella del liberalismo : è per opera sua che! il 9 giugno 1846 è reso pubblico il patto segreto del *Sonderbund* cui quel Gran Consiglio aderisce formalmente.

I patti della lega erano i seguenti:

Reciproca e comune difesa dei singoli diritti territoriali e di sovranità, con ogni mezzo disponibile; sorveglianza, e reciproca informazione dei pericoli di attacchi, al fine di prepararne la difesa armata; costituzione di un comune Consiglio di guerra, con tutte le facoltà volute per un'eventuale difesa; regolamento delle eventuali spese militari.

La guerra civile. La vittoria dei Cantoni liberali.

9. La pubblicazione di questo atto, già da molto tempo sospettato, gettò la Svizzera in preda alla più febbrile agitazione. La posizione non era diversa di quella dei tempi delle guerre di religione. I protestanti ed i liberali dicevano essere questa lega manifestamente contraria al patto federale: i cattolici se ne difendevano coi precedenti di fatto cui abbiamo accennato. La Dieta si convocò d'urgenza, ma, al solito, non aveva sufficienti istruzioni. Dieci Cantoni e mezzo si pronunciarono immediatamente per la dissoluzione del Sonderbund. Mancavano tuttavia due voti alla maggioranza. Uno fu tosto trovato in Ginevra, dove il voto dato in Dieta dal Cantone fece nascere immediatamente la rivoluzione ad abbattere Governo e Gran Consiglio, l'altro doveva venire da San Gallo dove da 4 anni il Gran Consiglio era diviso in un numero perfettamente eguale, di voti 75 contro 75. Le nuove elezioni vi diedero 4 voti di maggioranza ai liberali, e fu la decisione dei futuri destini. Le potenze interessate alla conservazione dello *statu*

*buo*, minacciarono un nuovo intervento, come nel 1814, a favore del Sonderbund. L'Austria e Guizot erano decisamente per i Cantoni cattolici. L'Inghilterra incoraggiava di sotto Inano i liberali. Luigi Filippo, ch'era stato rifugiato in Isviz-feera (If, non era favorevole all'intervento. In queste circostanze si riunì ancora la Dieta e pronunciò successivamente ■quattro voti: la dissoluzione del Sonderbund come contrario al patto federale, l'interdizione agli ufficiali dell'armata svizzera da ogni servizio per il Sonderbund, la dichiarazione che l'ordine dei Gesuiti costituiva un pericolo per l'ordine e la sicurezza interna della Confederazione, con l'ordine ai ■Cantoni di Lucerna, Svitto, Friburgo e Vallese di sollecitamente espellerlo dal loro territorio, la immediata revisione del patto federale ad opera di una commissione.

Dopo nuovi e vani tentativi di conciliazione, la Dieta ordinò il 4 novembre 1847 che le sue decisioni fossero eseguite colle armi.

Esce dal nostro compito raccontare i non lunghi episodii della lotta. In 25 giorni l'ordine della Dieta era eseguito. La resistenza del Sonderbund fu minima. Anche i fieri Cantoni montani deposero le armi con facilità, quasi vinti dalla ■dolcezza del generale Dufour il cui nome divenne non meno popolare per i vinti che per i vincitori. Gli elementi conservativi e i federalisti sentivano essi medesimi che la politica di intransigente ed irragionevole federalismo, da essi seguita, era sbagliata, e ch'essi subivano le conseguenze amare di non aver accettata la Costituzione Rossa, che tanto conto aveva tenuto dei loro sentimenti. Non avevano voluto una Dieta a parità di diritto tra i 3 Cantoni, solo perchè vi si limitava il mandato imperativo, ed ora dovevano accettare il sistema americano delle due Camere, una, rappresentante a parità di diritto i Cantoni, l'altra rappresentante la nazione intera. Non avevano voluto concedere istituzioni ■ liberali ai Cantoni liberali ed ora dovevano vedersene imposte in casa propria : non avevano voluto un rafforzamento del vincolo nella formula della Confederazione di Stati ed ora erano costretti ad accettare la formula dello Stato federativo.

(1) Durante il suo esilio era stato maestro di scuola a Reichenau.

«0 Svolgimento storico delle istituzioni politiche svizzere

La rapida soluzione della lotta non lasciò alle potenze) il tempo per intervenire, come sarebbe certamente accaduto, se lo stato di guerra si fosse alquanto prolungato. Si limitarono quindi ad intervenire con una nota diplomatica contro il disegno della nuova Costituzione. In quella nota (26 gennaio 1848) esse dicevano:

1° Che la sovranità cantonale non poteva più. (secondo il progetto) essere considerata come effettiva. i

2° Che la situazione della Svizzera non poteva essere considerata come regolare e *conforme ai trattati*, se non dopo che i sette Cantoni fossero lasciati liberi di costituirsi, licenziando le milizie federali. |

3° Che nessuna modificazione al patto era possibile senza l'unanimità dei Cantoni.

4° *Che gli impegni tra la Confederazione e le potenze essendo reciproci, se la prima non li rispettava, queste, che -A avevano garantito alla Svizzera la neutralità, erano in pieno diritto di non consultare che i loro doveri come membri della famiglia europea e gli interessi dei loro singoli paesi.*

Era la formale minaccia dell'intervento ed era l'affermazione di una tesi di diritto internazionale che venne poi ancora messa in discussione più tardi, quella che la garanzia della neutralità della Svizzera fosse condizionata al mantenimento della sua qualità di Federazione di Stati.

Ma le minacce rimasero senza effetto l'anno 1848 essendo suonato non solo per la Svizzera ma per tutta l'Europa, come apportatore della fine dell'opime *universale* di Mettermeli. Gli sconvolgimenti d'Europa diedero anzi l'occasione al Cantone di Neuchâtel di proclamare la sua indipendenza dal re di Prussia, e di darsi una Costituzione ed un Governo liberale (1).

La nuova Costituzione fu accettata il 12 settembre 1848 da 15 <sup>1</sup>/<sub>2</sub> Cantoni contro 6 <sup>1</sup>/<sub>2</sub> ed in votazione popolare (con applicazione anticipata di un dispositivo della medesima) da 169.743 voti contro 71.897.

(1) La Prussia accennò nel 1857 a voler riaffermare i suoi diritti e già si era dato di piglio alle armi, quando il conflitto fu sodato e venne riconosciuto il fatto compiuto, per intervento amichevole di Napoleone III.

## CAPITOLO QUARTO *Le* revisioni dopo il 1848.

SOMMARIO : 1. Il movimento centralista. — 2. Le Camere ed il Governo. — 3. Facilità delle revisioni. — 4. Influenza della riforma sulle Costituzioni cantonali. — 5. Ito vision e della Costituzione del 1848. Costituzione del 1874. — 6. Revisioni parziali della Costituzione del 1874. — 7. Carattere legislativo di queste riforme. — 8. Movimento revisionista nei Cantoni.

### Il movimento centralista.

.1. La Costituzione del 1848 aveva, come dicemmo, creato [lo *Stato federativo*. La sovranità cantonale rimaneva, è vero, ancora la regola e la federale un'eccezione, ma la Svizzera cessava nelle relazioni internazionali di essere un conglomeramento di Stati alleati per diventare uno Stato solo e nei rapporti interni la sovranità non era più costretta da un semplice vincolo contrattuale ma da una nuova sovranità che si sovrapponeva all'antica ed in parte la assorbiva.

Tutte le successive riforme ed i successivi progetti non sono che una continuazione più o meno logica del medesimo movimento accentrativo, dimodoché in apparenza non hanno torto coloro i quali, a combattere la teoria del decentramento negli altri Stati, accennano all'esempio della Svizzera la quale, storicamente decentrata, tende sempre più all'accentramento. 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

«a Svolgimento storico delle istituzioni politiche svizzere

coltura per effetto della progredita civiltà e dell'aumento dei traffici. Ogni costruzione di nuove vie carrozzabili, ogni nuovo servizio pubblico cantonale ha determinato, nell'interno) di ogni Cantone un accentramento nei rapporti dei Comuni e dei distretti collo Stato; ogni nuova ferrovia, ogni nuovo servizio pubblico federale ha determinato un movimento centralista nei rapporti dei Cantoni colla Confederazione. L'unificazione^del diritto pubblico e privato non è stata guidata dal preconcepto di un fine necessario, ma dal verificarsi di successive contingenze di fatto e dal consecutivo spostamento degli interessi.

Le Camere ed il Governo.

2. Cioche più caratterizza questo spirito di accentramento e distingue la costituzione del 1848 dal progetto Bossi è la creazione di una seconda Camera, allato all'antica Dieta dei Cantoni, destinata a rappresentare il popolo svizzero nel suo complesso. La Dieta prende il nome di *Consiglio degli Stati*, composto di due deputati per ogni Cantone (i mezzi Cantoni eleggono ciascuno un rappresentante); la nuova Camera assume il titolo di *Consiglio nazionale* ed è eletta dalla nazione in ragione di un deputato ogni 20.000 abitanti. I due rami del Parlamento riuniti formano *l'Assemblea federale*.

Altro gran passo nella via dell'accentramento è la creazione di un Governo centrale col nome di *Consiglio federale*, composto di 7 consiglieri *eletti* dall'Assemblea federale ogni 4 anni. Giova qui subito notare il carattere singolare di questo Governo, che lo distingue da qualsiasi altro Governo parlamentare. Esso non dipende cioè dalla momentanea fiducia del Parlamento espressa col voto di un ordine del giorno; il suo mandato è periodico, come quello degli elettori ai deputati; donde una pratica stabilità di Governo che non si riscontra altrove, ed una conseguente maggior autorità del Governo in faccia al paese.

Il potere legislativo è affidato alle due Camere il cui consenso è necessario alla validità di qualsiasi risoluzione. La priorità di deliberazione fra le due Camere è fissata caso per caso dal Consiglio federale. Ognuna delle due Camere, non meno che il Governo, ha diritto alla iniziativa delle leggi.

Facilmente siscorgono i rapporti di somiglianza che corrono  
 ■tra questa costituzione e quella degli Stati Uniti d'America.  
 ■Due differenze essenziali però distinguono il sistema svizzero, l'assenza della funzione presidenziale e la maggiore facilità [j della riforma. Il potere esecutivo svizzero infatti risiede tutto ìnel Consiglio federale, ossia nel gabinétto, il cui presidente [quasi a titolo decorativo è chiamato presidente della Confede-I razione, benché non abbia alcuna speciale funzione o facoltà.

Facilità delle revisioni.\*

3. La nuova Costituzione essendo ritenuta dalla coscienza  
 ■pubblica come il risultato di un compromesso tra le due *u* tendenze storiche che abbiamo più sopra tratteggiato, ritene-l vasi parimente ch'essa non potesse essere soggetta ad alcuna  
 ■riforma parziale. Le sue disposizioni, almeno le essenziali, I dovevano formare un solo tutto, come le clausole di un con- ! I tratto che si intendono consentite le une per le altre. Ma era l espressamente sancito il principio, che doveva diventare uno H I dei cardini del diritto pubblico svizzero, della riformtabilità I dello statuto in ogni tempo, tanto ad iniziativa delle Camere •• I federali che del popolo.

L'art. 106 della Costituzione del 1848 (art. 120 del 1874),

■ suonava: < Quando una sezione dell'Assemblea federale I decida la riforma e l'altra non vi acconsenta, oppure 'quando I 50.000 cittadini svizzeri, aventi diritto di voto, domandino I la revisione della Costituzione federale, sia nell'uno che nel- I l'altro caso la questione — se la riforma.abbia o no ad aver luogo — deve sottoporsi alla votazione del popolo svizzero.

— Quando in uno di questi casi la maggioranza dei citta-I dini svizzeri votanti si dichiara affermativamente, sulla quc-I stione, si procederà alla rielezione dei Consigli per por mano [ alla riforma ». — E il successivo art. 107 della Costituzione I federale suonava: « La riveduta Costituzione federale entra [ in vigore quando essa è adottata *dalla maggioranza dei I cittadini svizzeri votanti e dalla maggioranza dei Cantoni* ». Già con questa costituzione riesciva quindi più facile

ad un ramo del parlamento di provocare la nomina di una costituente che non di fare adottare una nuova legge.



•4 Svolgimento storico delle istituzioni politiche svizzere

Influenza della riforma sulle Costituzioni cantonali.

4\* La Costituzione del 1848 non apportò cambiamenti organici necessari in alcun Cantone. I Cantoni infatti avevano già a quest'ora preceduto il movimento liberale colle loro Costituzioni, per quanto riguardava l'eguaglianza dei cittadini nei diritti politici, ed in ispecie l'elezione dei rispettivi poteri. La riforma assicurava invero e garantiva le libertà costituzionali anche ai Cantoni che volontieri le avrebbero limitate, ma i Cantoni montani conservarono le loro Landsgemeinde, ad eccezione di Zugo e di Svitto, che vi rinunciarono; negli altri Cantoni rimase immutato l'antico tipo organico; la Camera unica, o Gran Consiglio, il Governo, eletto dal Gran Consiglio o dal popolo, la Magistratura, indipendente dal Governo, cioè eletta anch'essa o dal popolo o dal Gran Consiglio.

Realizzando un antico desiderio dei liberali, la nuova Costituzione statuiva dover essere ogni Costituzione cantonale sottoposta all'approvazione delle Camere federali, le quali la dovevano rifiutare in ispecie quando non contenesse la prova ch'essa potesse essere riveduta ad istanza della maggioranza dei cittadini.

Revisione della Costituzione del 1848. Costituzione del 1874.

5. La Costituzione, del 1848 rimase per lungo tempo indiscussa. L'opera di una revisione integrale non era di facile effettuazione, e le revisioni parziali, più tardi divenute croniche, si consideravano, come fu detto, come contrarie allo spirito del compromesso ch'era implicitamente a base della nuova costituzione. Un debole tentativo di riforma parziale ebbe luogo negli anni 1864-65: adottato dalle Camere federali, esso fu sottoposto alla votazione federale in articoli separati che vennero tutti respinti, meno uno. Si trattava del resto, non di dispositivi costituzionali riferentisi all'organismo dello Stato od alle garanzie politiche, ma di alcune di quelle molte disposizioni di diritto internazionale privato o di polizia di cui abbonda la Costituzione del 1848, non meno dell'attuale, e che furono introdotte nel diritto costituzionale svizzero solo per la impossibilità di introdurlo in via di legge, disposizioni che sono destinate ad esulare dal testo costituzionale appena sia compiuta la grande opera, solo ora intrapresa, dell'unificazione del diritto.

Ma la tendenza accentratrice non arrestava l'opera sua, 'favorita specialmente dai grandi Cantoni di lingua tedesca e di religione protestante.

Le Camere federali preparavano ed adottavano una riforma integrale della Costituzione che fu sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni nel 1872. Questa sanzionava, oltreché le riforme introdotte nel 1874 (in ispecie la istituzione di un tribunale federale permanente, e quella del *Referendum*) due grandi principii nuovi che si riassumevano nella formola *un diritto ed un esercito*.

L'unificazione integrale del diritto era il « postulato » (come 1 in Svizzera si dice) a cui avevano già anelato gli uomini della rivoluzione elvetica. Le codificazioni nazionali si erano di recente compiute in tutta Europa ed erano già decise in principio per lo stesso Impero germanico. D'altra parte, le cresciute relazioni commerciali rendevano sempre più grande il bisogno di una legislazione unificata. L'unità dell'esercito, sopprimendone l'organizzazione cantonale, sembrava imporsi all'indomani della terribile guerra che aveva avuto il suo teatro vicino al confine nord ovest. La Costituzione del 1848 aveva certamente fatto un passo nel senso dell'instaurazione di un esercito regolare, ma un passo insufficiente. L'art. 19 disponeva essere l'esercito (armata) federale composto dei contingenti dei Cantoni, nonché della riserva di ciascun Cantone (*Landwehr*), secondo una scala da rivedersi ogni 20 anni.

L'art. 20, per istituire nell'esercito una certa uniformità, ^permetteva una legge federale sull'organizzazione militare, poneva a carico della Confederazione l'istruzione militare, le scuole d'armi, la fornitura di una parte del materiale da guerra, la sorveglianza sulle forniture, ecc. e prescriveva dovere *m* le divisioni di truppe portare esclusivamente la bandiera federale, quand'erano al *servizio federale*. Tutte queste prescrizioni, benché scrupolosamente adempite, non avevano (e non I hanno ancora) bastato a dare al piccolo esercito la necessaria coesione. r Nondimeno, la riforma del 1872 fu respinta sia dalla maggioranza del popolo che dalla maggioranza dei Cantoni.

**t**

»b Svolgimento storico delle istituzioni politiche svizzere

I tempi non erano maturi e il « clima storico » assai vicino alle lotte dette di *Kulturkampf* svoltesi in Germania" ed in diversi Cantoni della Svizzera, rendevano assai gelosi i cattolici di ogni maggior autorità attribuita al potere centrale, essendo il popolo svizzero in maggioranza protestante.

Ma il movimento fu immediatamente ripreso e finalmente il 14 aprile 1874 una riforma totale della costituzione, che perciò porta il nome di *Costituzione del 1874* veniva adottata da 15 Stati sopra 25 e da 340.899 voti contro 198.013.!

*Jit* la Costituzione ancora vigente, benché modificata da molte successive riforme parziali.

Ne diamo il testo in *appendice*, facendo figurare in calce le corrispondenti disposizioni della Costituzione del 1848 in quanto ne differiscano, ed in caratteri diversi le successive modificazioni. Per tal modo il diligente lettore potrà rilevare d'un tratto tutta la via percorsa in più di mezzo secolo.

Revisioni parziali della Costituzione del 1874.

I 6. Sebbene il testo Costituzionale del 1874 nulla-contenesse di sostanzialmente nuovo circa il diritto popolare di iniziativa per la revisione della Costituzione, da quell'epoca in poi si cominciò a considerare in senso più favorevole la revisione parziale. Le autorità federali diedero l'esempio, il popolo lo seguì, poiché ebbe conquistato, come vedremo, il diritto d'iniziativa formulata, ed oramai il patto del 1874 è profondamente modificato senza che si sia mai accennato al bisogno di una riforma totale.

Questo sistema delle revisioni parziali ha i suoi inconvenienti, in quanto toglie il valore a qualsiasi compromesso tra le varie parti del paese ed in quanto rende anche meno probabile un futuro movimento d'assieme per una riforma totale e ben coordinata. Già nel testo attuale sono penetrate delle disposizioni che per verun modo appartengono alla materia del diritto costituzionale, ad esempio quelle contro la macellazione secondo il rito giudaico, e non sono mancate le iniziative come la così detta *Beutexug* e quella per l'elezione proporzionale del Consiglio nazionale, che non erano coordinate col complesso dello statuto. Ma il sistema delle revisioni parziali fa tuttavia un mezzo potente di progresso.

Esso permette delle frequenti consultazioni popolari, concentra la discussione sopra una data questione economica o politica I e perciò concorre all'educazione civica del popolo, assai più che le riforme totali, che per la loro necessaria rarità e per la loro estensione non comportano che un voto d'impressione o di partito.

Il primo atto di revisione si riferisce alla *pena di morte*.

La Costituzione del 1848 l'aveva abolita per i delitti politici; quella del 1874 l'aveva completamente abolita, riservate solo le disposizioni del Codice penale militare, *in tempo di guerra*. Erano perciò state negate le ratifiche a certe Costituzioni cantonali che la sanzionavano. Essendosi prodotti in alcuni Cantoni degli efferati delitti di sangue, una petizione popolare, coperta di 30.000 firme domandò alle Camere il ripristino di detta pena. Benché la domanda in sé medesima non costituisse un' iniziativa propriamente detta, le Camere la presero in considerazione e si pronunciarono per la libertà ai Cantoni di regolare la questione come intendessero. L'art. 65 fu quindi abrogato e sostituito con una disposizione simile a quella del 1848, che vieta la pena di morte solo per i delitti politici; mantenendo inoltre il divieto delle altre pene corporali, già sanzionato nel 1874. Nella votazione popolare (18 maggio 1879), la revisione venne accettata a debole maggioranza (1).

Il primo caso di iniziativa popolare propriamente detto si presentò nell'anno 1880. Un deputato aveva proposto il monopolio *dei biglietti di banca*, da parte della Confederazione. Respinta la proposta dalle due Camere, egli se ne appellò al popolo e raccolse 52.488 firme per un'iniziativa I in questo senso. Fu allora molto discusso se il popolo avesse il diritto di *formulare* un'iniziativa in rapporto ad un determinato istituto o se potesse solo esprimere il desiderio di una revisione generale. Tale questione di forma rimase impregiu-

(1) La maggioranza, sia nelle Camere che nel popolo, non era favorevole alla pena di morte in-se stessa, quanto alla libertà della legislazione penale cantonale. Pochi Cantoni ne hanno fatto\*uso; il progetto attuale di Codice penale federale prescinde dalla pena capitale.

«° Svolgimento storico delle istituzioni politiche svizzere

dicata ; la votazione avvenne sul e postulato », senza scioglimento delle Camere e diede un risultato fortemente negativo.

Nel 1885 il Consiglio federale prese l'iniziativa della *regia degli alchools*, sia allo scopo di aumentare i proventi della Confederazione e dei Cantoni, sia a quello di combattere l'alcoolismo. Le autorità federali risolsero le opportune aggiunte agli art. 31 e 32 della Costituzione ed il popolo le accettò alla grande maggioranza di voti 230.500 affermativi, contro 157.463 negativi (1).

Parimenti, per iniziativa dei poteri federali avveniva nel 1887 una modificazione dell'art. 64 nel senso di autorizzare la Confederazione a legiferare per la *protezione delle invenzioni* (brevetti) *industriali*. Fu accettata a grandissima maggioranza.

Sempre ad iniziativa dei detti poteri, avveniva nel 18-90 una aggiunta all'art. 34 della Costituzione (art. 34<sup>bis</sup>) nel senso di autorizzare la Confederazione a legiferare sulle *assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro e le malattie*, con facoltà di dichiarare queste assicurazioni *obbligatorie* per tutti o per determinate classi di cittadini. — La questione di massima diede luogo ad una vivacissima discussione sui fogli pubblici e nelle pubbliche riunioni, fu nondimeno accettata all'enorme maggioranza di 283.228 contro 92.200. Tale giudizio di massima è però rimasto finora e per molto ancora rimarrà senza applicazione, la relativa legge adottata dalle Camere all'unanimità meno un voto essendo stata rigettata dal popolo, dietro domanda di *referendum*, ad una non meno sorprendente maggioranza negativa.

Ed eccoci *all'iniziativa formulata*. In occasione della mozione per il monopolio dei biglietti di banca si era manifestato l'inconveniente della limitazione dell'iniziativa popolare alla revisione totale. Degli elettori favorevoli al postulato di riforma potevano aver dato il voto contrario per la questione di procedura. Il movimento democratico esigeva una più sicura garanzia di questo diritto mediante l'iniziativa formulata, già introdotta in parecchie Costituzioni canto-

(1) Trattando del *Referendum*, indicheremo l'esito della votazione popolare sulla relativa legge di applicazione.

nali. La proposta di riforma partiva ancora dalle Camere. I Veniva con essa riveduto tutto il capitolo 3, che chiude la Costituzione federale. La revisione *totale* veniva mantenuta nei limiti delle precedenti prescrizioni ; la revisione *parziale* per iniziativa popolare consiste invece nella domanda avanzata da 50.000 cittadini richiedenti l'adottamento, l'abro-i gazione o la modificazione di dati articoli della Costituzione federale. Ogni materia di revisione deve dar luogo ad una particolare domanda. La domanda di iniziativa può essere presentata *o sola, come proposta generale, oppure come progetto già formulato*. Le Camere, ove non sieno d'accordo colla forinola di iniziativa, possono contrapporre un progetto proprio.

La votazione popolare (5 luglio 1891) diede luogo ad una debole partecipazione, sembrando a molti liberali troppo demagogica la proposta senza che osassero combatterla di fronte. Venne accettata con voti 183.029 contro 120.599.

La questione del *monopolio dei biglietti di banca* venne ripresa dalle Camere federali parimenti nel 1891, che contrariamente a quanto avevano deciso undici anni prima, proposero un'aggiunta all'art. 39 nel senso che l'emissione di banconote e di ogni altra moneta fiduciaria appartenesse alla Confederazione esclusivamente, la quale lo potesse esercitare *o mediante una banca di Stato* o mediante *convenzione* con una banca centrale per azioni da crearsi appositamente. Anche questa volta la questione di principio potè facilmente essere votata dal popolo (voti affermativi 231.578 contro negativi 158.989) essendosi lasciata impregiudicata la più grossa questione che divide le due tendenze economiche moderne in materia bancaria. Ma la prima legge di applicazione, appoggiata al sistema della banca di Stato, diede luogo ad una vivacissima opposizione da parte dell'elemento liberista, specialmente della Svizzera francese; adottata dalle due Camere, essa venne respinta dal popolo in *referendum*. Una seconda legge di applicazione, basata sui sistema della banca per azioni, è ora in elaborazione. È dubbio se essa avrà miglior accoglienza della precedente.

La prima applicazione del diritto di iniziativa popolare formulata, non fu punto felice. Nel 1893 nella Svizzera tedesca

si sentiva più che mai l'influenza delle correnti antisemitiche che sogliono intorbidare l'opinione pubblica in Germania, in Austria e recentemente anche in Francia. Essendo impossibile colpire gli Ebrei nella eguaglianza a loro garantita, un gruppo di antisemita, appoggiato dalle numerose società per la protezione degli animali, promosse la strana iniziativa popolare perchè fosse proibita la macellazione del bestiame senza prima stordirlo, intendendosi a colpire un rito della religione ebraica. L'odio agli Ebrei congiunto ad un sentimentalismo « animalista » procacciò al relativo articolo formulato una notevole maggioranza e lo fece passare nel diritto costituzionale svizzero.

Un'altra riforma veniva proposta nel 1894 dai poteri politici: un'articolo cioè autorizzante la Confederazione a statuire disposizioni legali uniformi sull'esercizio delle arti e mestieri. Tratta vasi di un tentativo di legislazione sociale nel senso dell'organizzazione dei sindacati. Il progetto venne però respinto dal popolo.

Seguì un'altra iniziativa formulata, di carattere nettamente demagogico. Il sistema doganale protezionista era recentemente stato adottato anche dalla Svizzera, benché forse a suo malgrado, così esigendo le condizioni generali degli scambi. Ciò aveva determinato un forte aumento del reddito. Gli iniziatori proponevano che del reddito stesso fossero devolute ai Cantoni delle parti aliquote corrispondenti a 2 franchi per capo di popolazione. Economicamente il principio era giustificato in quanto mirava ad equilibrare le entrate dirette colle indirette dei Cantoni ; assumeva però un significato demagogico nella sua empirica espressione dei *due franchi per testa* e nelle sue conseguenze ultra federaliste, perchè veniva a togliere la superiorità economica della Confederazione sui Cantoni. Provocò quindi una vigorosa reazione da parte dei centralisti ; la corda del sentimento nazionale vibrò fortemente e la *corsa alla preda (BetUexug)* fu respinta all'enorme maggioranza di 350.000 voti contro 145.000.

Nello stesso anno, un'altra iniziativa ancora più demagogica sorse per opera dei grappi socialisti o sedicenti tali; per il *diritto al lavoro* che voleva sanzionato costituzionalmente.

Il relativo postulato non ottenne che 75.000 voti favorevoli contro 308.000.

Nel 1895 era ancora l'Assemblea federale che prendeva l'iniziativa di un articolo tendente ad istituire la *regia degli zolfanelli* e di una revisione degli articoli militari diretta a procacciare maggiore unità all'esercito federale. Entrambe le iniziative furono respinte, su che è solo a notarsi che il popolo svizzero ventitré anni dopo il tentativo di revisione parziale del 1872 respingeva ancora il principio dell'unità dell'esercito, benché mitigato, mentre poco dopo adottava d'en-*IH* tusiasmo il principio della unità del diritto. Gli eccessi nelle spese militari, nonchè le esigenze soventi esagerate del servizio, avevano messo il popolo di malumore a questo riguardo. Non era più l'unità dell'esercito in sé medesima che si temeva; si temeva solo un successo dei circoli militaristi.

L'anno 1897 vedeva compiersi dei mutamenti costituzionali di vera importanza storica. Le Camere decretavano a pochi mesi di distanza le seguenti revisioni costituzionali:

1° Una riforma dell'art. 24 nel senso di estendere a tutto il territorio del paese *l'alta vigilanza sulla polizia delle opere idrauliche e delle foreste* (òhe era limitata alle regioni elevate).

2° Un art. 69<sup>bis</sup> permettente alla Confederazione di far leggi sul *commercio delle derrate alimentari* e sul commercio degli altri generi di consumo in quanto possano mettere in pericolo la salute. — (Questo « postulato » era spinto soprattutto dalla lega dei contadini a scopo di protezionismo — agricolo).

3° Una modificazione dell'art. 64, che permette alla Confederazione di far leggi in qualsiasi parte del diritto civile (*unificazione del diritto civile*).

4° Un art. 64<sup>bis</sup> permettente alla confederazione di far leggi in materia di diritto penale (*unificazione del diritto penale*).

Tutte e quattro queste riforme, di cui la 3\* e la 4\* sono realmente le più importanti che si siano votate dopo il 1848, furono accettate dal popolo in un vero slancio d'entusiasmo.



## Svolgimento storico delle istituzioni politiche svizzere

Carattere legislativo di questa riforme.

?• Questi ultimi episodi dimostrano avere ormai nella coscienza pubblica raggiunto un'assai più alta espressione che nel 1874 il sentimento dell'unità nazionale. Forse non è lontano il momento in cui si sentirà il bisogno di una nuova revisione integrale, acciocché tutte le singole parti del diritto pubblico siano tra loro armonicamente portate a quel grado di maggiore accentramento che comporta la maggiore fusione degli interessi e delle popolazioni. Una tale revisione, ora che è maturata l'idea dell'unificazione del diritto, avrebbe, fra altri, il vantaggio di permettere l'eliminazione dal testo costituzionale di una quantità di dispositivi che per la loro materia realmente non vi appartengono, e che rendono troppo frequenti delle revisioni della costituzione, che solo formalmente sono tali, mentre in realtà nulla tolgono od aggiungono né all'organizzazione dello Stato né alle garanzie delle pubbliche libertà. Le questioni inerenti alla pena di morte, ai biglietti di banca, alla vendita dell'alcool, ai brevetti d'invenzione, alle tariffe doganali, alla fabbricazione degli zolfanelli, alla macellazione del bestiame, all'impiego dei proventi doganali, alla polizia idraulica, alle foreste ecc., sono in realtà questioni legislative. Delle riforme sovraccennate, due sole sono sostanzialmente costituzionali: quella per l'unificazione del diritto e quella sull'iniziativa. E quest'ultima ci appare assai infelicemente compiuta, perchè, nel mentre accorda al popolo l'iniziativa in materia costituzionale e non in materia legislativa, non serve che a far dare carattere costituzionale a disposizioni d'ordine legislativo o di polizia. Onde, una bene intesa revisione, senza per nulla toccare agli ordinamenti attuali, dovrebbe anche estendere il diritto d'iniziativa alla materia legislativa, per impedire che le stesse proposte vengano presentate come variazioni della carta fondamentale.

' Ultimamente, nel corso del 1900, una nuova iniziativa veniva promossa ad opera concordata degli elementi conservatori cattolici e democratici-socialisti ed aveva un carattere veramente costituzionale, anzi veniva a ferire direttamente le basi del compromesso politico del 1848. Essa aveva due obbiettivi: la *nomina popolare del Consiglio federale* e la

*elezione del Consiglio Nazionale* (Camera dei deputati) *mediante il voto proporzionale*. Delle due relative proposte, sottoposte al popolo il 4 novembre 1900, la prima fu respinta dai voti dei radicali e di gran parte del centro conservatore protestante ad oltre 120.000 voti di maggioranza; la seconda fu pure respinta a circa 70.000 voti di maggioranza, osteggiata dai radicali, sostenuta dagli altri gruppi politici.

Malgrado le apparenze adunque, il diritto pubblico federale non ha subito dal 1874 in poi altra sostanziale riforma che un'estensione sempre maggiore della facoltà legislativa della Confederazione ed un'estensione dei diritti popolari, mediante l'iniziativa formulata. Eimaseo inconcusse l'organizzazione dei poteri e il sistema delle libertà politiche colle rispettive garanzie.

Movimento revisionista nei Cantoni.

8. Il movimento revisionista nei Cantoni più avanzati suole precedere, non seguire, le evoluzioni del diritto pubblico federale. Esperimentate le idee nelle applicazioni Cantonali, passano poi nella Costituzione federale e da questa in quelle dei Cantoni più timidi o retrivi. Così avvenne in specie dei diritti di *referendum* e di iniziativa popolare, come diremo a suo luogo. Altre istituzioni democratiche si vanno da tempo e gradualmente estendendo nei singoli Cantoni, senza che per ora si possa aspettarne l'applicazione nel campo federale: così la nomina popolare del Governo, e il voto proporzionale, la nomina popolare dei giudici (specialmente di prima istanza).

Anche nei Cantoni, le revisioni costituzionali sono assai frequenti, fin troppo frequenti. Ma qui pure è da avvertire che i veri cambiamenti costituzionali sono pochi, mentre frequenti sono le occasioni di riformare disposizioni legislative o forse regolamentari, che per certe ragioni storiche si trovano comprese nei testi costituzionali. Come la Costituzione federale è il risultato di una lotta fra le tendenze autonomistiche dei Cantoni e gli interessi generali della patria, così le Costituzioni cantonali sono esse pure in gran parte il risultato della lotta tra le tendenze autonomistiche degli antichi Comuni e delle antiche giurisdizioni cogli interessi

generali del Cantone. Nell'una come nelle altre adunque, o per concessioni parziali, o per gelosie, si sono consacrate nel testo costituzionale delle materie eterogenee. Nelle seconde poi, si sono fissati costituzionalmente gli organismi dei pubblici poteri con una grande meticolosità di particolari, ciò che fa dipendere molte riforme di carattere quasi plateale da una riforma dello Statuto cantonale e da un voto del popolo. Così, le Costituzioni cantonali regolano invariabilmente il numero dei tribunali, dei giudici che -li compongono e persino dei conciliatori (che qui hanno il nome, ma non le competenze dei *Juges de paix* francesi). Ogni più piccolo cambiamento nell'organico giudiziario, talvolta nell'organico comunale, assume dunque la forma di una revisione costituzionale. Così, l'esercizio del diritto di voto e le forme delle elezioni sono normalmente regolati dalla Costituzione con minuti particolari che poi esigono frequenti modificazioni. In realtà, la sostanza statutaria delle Costituzioni cantonali non si è sensibilmente modificata, se non nella progressiva estensione dei diritti popolari. La struttura rimane sempre la medesima; i Cantoni di democrazia pura mantengono la loro Landsgemeinde coi loro Landamani, i Cantoni rappresentativi hanno il Gran Consiglio o Camera unica, col Governo e la magistratura di elezione diretta od indiretta: quasi tutti hanno ora il *referendum*, obbligatorio o facoltativo: alcuni il voto obbligatorio. L'autorità giudiziaria è costituita da un tribunale cantonale, o di appello (talvolta con alcuni attributi di cassazione) e da tribunali distrettuali di prima istanza e da conciliatori o giudici di pace: qua e là anche degli *scabini* al penale e dei *probiviri* al civile. Quanto alle garanzie costituzionali che ancora abbondano nei testi cantonali e che costituiscono la ragione storica della miglior parte di esse, sono oramai per la maggior parte divenute inutili e decorative, essendo le stesse garanzie generalmente sanzionate dall'atto federale.

## PARTE SECONDA

### L'ORGANIZZAZIONE DEI POTERI COSTITUZIONALI

#### CAPITOLO QUINTO

##### **Il potere sovrano.**

- ; SOMMARIO: 1. La sovranità federale. — 2. La sovranità cantonale. — 3. L'esercizio della sovranità. — 4. Delegazione di sovranità. — 5. Fine dello Stato. — 6. Voto obbligatorio, cariche obbligatorie. — 7. Esercizio del diritto di voto. Esclusioni. — 8. Rappresentanza proporzionale e rappresentazione delle minoranze. — 9. Critica del sistema proporzionale. — 10. Tempo di votazione. — 11. Modo di votazione. Voto aperto e segreto. — 12. Periodicità dei poteri. Loro revoca. Binvio. — 13. Separazione dei poteri. — 14. Conflitti di competenza. — 15. Bisponsabilità. — 16. Garanzia ai funzionari. — 17. La sovranità e le chiese. — 18. La Sovranità e il Comune.

La sovranità federale.

fl. Nel concetto della costituzione federale, la sovranità risiede negli Stati-Cantoni, in quanto non sia limitata dalla sovranità federale (art. 3). Nessun passo di essa costituzione sanziona esplicitamente il principio giacobino « la sovranità risiede nel popolo ». L'art. 4, ponendo il principio dell'egualianza dei cittadini dinanzi alla legge, aggiunge non esservi nella Svizzera *sudditanza* di sorta, non privilegio di luogo, di nascita, di famiglia o di persona. Ciò basta ad escludere che vi possa essere nella repubblica una sovranità che non emani dal popolo; formalmente però la sovranità stessa non è riposta nel popolo ma *nello Stato*.

Come più volte fu già avvertito, secondo la lettera della precitata disposizione, la sovranità cantonale è la regola, eccezione la federale. Ma, per le mutazioni esposte nel precedente capitolo, ora i rapporti si possono dire invertiti. La sovranità risiede nella confederazione in quanto non sia esplicitamente od implicitamente lasciata ai Cantoni.

La sovranità cantonale.

9. Tutte le costituzioni cantonali invece esprimono il concetto che la sovranità risieda nel popolo, il quale la esercita direttamente per mezzo della Landsgemeinde, del referendum, dell'iniziativa e delle elezioni, od indirettamente a mezzo dei propri rappresentanti (Democrazia pura e democrazia rappresentativa).

Il Maestoso è il preambolo con cui l'antico Cantone d'Uri comincia la sua costituzione: « In nome di Dio l'Omnipo-« tente! Il popolo del Cantone d'Uri, dopo più di mezzo « millennio di indipendenza (*freien Selbstbestimmungsrechte « seiner Verfahren*), adotta la seguente costituzione cantone-« naie: Art. 1. Il Cantone d'Uri è, nei limiti della Costituzione « federale un Cantone sovrano della Confederazione svizzera « con istituzioni democratiche (*mit demokratischer Staatsein-« richtung*). La sovranità risiede nel popolo. Il popolo si dà « la sua costituzione e le sue leggi ed elegge le sue autorità ». I Questa definizione della sovranità popolare può 'valere per tutti i Cantoni di democrazia pura, e sostanzialmente anche per tutti quegli altri che, abbandonato il concetto della democrazia rappresentativa quale era sorto dagli ordinamenti, dal 1803 al 1848, ritornarono verso la democrazia pura col-l'introduzione del referendum e dell'iniziativa popolare e colla devoluzione al popolo delle principali elezioni, anche giudiziarie ed amministrative.

In antitesi a questi, poniamo il Cantone di Friburgo, il solo che abbia conservato intatto il principio rappresentativo, la cui costituzione così comincia: Art. 1. « Il Cantone di « Friburgo è uno Stato sovrano che fa parte della Confede-« razione svizzera. La sovranità risiede nell'universalità del « popolo. Essa è esercitata a mezzo dei cittadini attivi del « Cantone, direttamente nelle assemblee politiche ed elettorali, « ed in loro nome dai poteri costituzionali, conformemente alle « disposizioni della Costituzione federale e cantonale. La forma « di governo è quella di una democrazia rappresentativa ».

Più succintamente la Costituzione di Vaud. Art. 1. « Il « Cantone di Vaud è una repubblica democratica ed uno « degli Stati della Confederazione svizzera. Il popolo è sovrano.

**I**! < — Art. 22. La sovranità è esercitata dai cittadini attivi riuniti: a) in assemblea comunale; b) in assemblea di circolo ■ « per l'elezione dei deputati al Gran Consiglio; ed in loro nome I « dalle autorità costituzionali »,

L'esercizio della sovranità.

3. La Costituzione di Zugo esprime chiaramente il concetto rappresentativo nei seguenti termini: § 30. « Il popolo sovrano esercita in parte da se stesso i suoi diritti di sovranità, e per una parte ne delega l'esercizio ai suoi rappresentanti ». Questo è principio comune a tutti i Cantoni rappresentativi, le cui diversità dipendono invece dalla quantità dei diritti sovrani direttamente esercitati dal popolo. Tali diritti sono generalmente enumerati nel testo costituzionale medesimo e si riferiscono:

a) all'accettazione od al rigetto della costituzione cantonale e delle sue variazioni; (ha luogo in tutti i Cantoni);

b) al diritto di iniziativa per revisione costituzionale, mediante mozioni in Landsgemeinde o petizionamenti popolari, sottoposti a determinate forme; (*idem*);

e) all'accettazione od al rigetto di progetti di legge; (ha luogo nei Cantoni di Landsgemeinde mediante votazione complessiva sui progetti elaborati dai rispettivi Landrat o Grossrat);

d) al referendum *obbligatorio* sopra le leggi, o su determinate spese straordinarie votate dal Gran Consiglio. Questo sistema non differisce dal precedente se non in quanto la votazione popolare ha luogo per assemblee comunali a scrutinio segreto, anziché per Landsgemeinde a voto palese. (Si riscontra nei Cantoni di Zurigo, Berna, Svitto, Soletta, Basilea Camp., Argovia, Turgovia, Sciaffusa e Grigioni, tutti di lingua tedesca);

e) al referendum facoltativo (ha luogo nei Cantoni di Lucerna, Zug, Basilea Città, San Gallo, Yaud, Ticino, Neuchâtel e Ginevra, manca nei soli Cantoni di Friburgo e Vallese);

f) al diritto di iniziativa popolare in materia legislativa, con mozioni in Landsgemeinde (Uri, Untervaldo Alto e Basso, Appenzello Est. e Int., Glarona) o con petizionamenti nelle forme prescritte (Zurigo, Berna, Zug, Soletta, Basilea Città

;

e Camp., Sciatfusa, San Gallo, Argo via, Turgovia, Grigiori, V Ticino, Taud, Neuchâtel e Ginevra); I g) all'elezione popolare delle autorità comunali (in tutti i Cantoni), nonché del Gran Consiglio o del Landrat (*idem*);

h) all'elezione popolare dei rappresentanti del Cantone al Consiglio degli Stati;

i) all'elezione popolare del Governo e delle Autorità giudiziarie od amministrative (v. i rispettivi capitoli);

k) ai diritti dei Cantoni, menzionati dalla Costituzione fed. art. 86, 89 e 93 (convocazione straordinaria dell'assemblea fed., referendum a richiesta di 8 Cantoni, iniziativa cantonale), in quanto questi diritti vengano dalle rispettive costituzioni cantonali riferiti al popolo (Zug, Lucerna, Sciaffusa, Turgovia, Grigioni);

l) all'elezione di una costituente ».

Nel campo federale\* i cittadini esercitano direttamente la sovranità nei casi analoghi a quelli qui sopra esposti sotto le lettere *a*, *b*, *e*, *f* (elezione dei deputati al Consiglio Nazionale) ed *l*.

Delegazione di sovranità.

4. È regola generale di diritto pubblico che la sovranità non possa essere delegata, se non dal popolo ai rispettivi poteri. Le Costituzioni di Berna e Lucerna sanzionano questo principio in rapporto al potere legislativo (art. 27); le altre non ne fanno parola, ma il principio è implicito nel concetto stesso della delegazione determinata. Tuttavia qua e là si trovano delle eccezioni a questo principio. Nel Cantone di Svitto, il referendum obbligatorio non è d'ostacolo a che determinati incumbenti legislativi non dipendenti dalla libera determinazione delle autorità cantonali, ma imposti come conseguenze della legislazione federale, sieno sottratti al referendum e delegati al Gran Consiglio in modo sovrano (conf. §§ 3 e 36). Può d'altra parte avvicinarsi ad una delegazione di sovranità l'istituzione dell'*avocazione d'esperti*<sup>^</sup> che s'incontra in parecchi testi costituzionali, in ispezie, nella cost. fed. (art. 104) e nella cost. di Zugo (art. 51), in riguardo al potere esecutivo; nelle costituzioni di Zurigo (33), Basilea Camp. (36) ed Argovia (34) in riguardo al legislativo.

Fine dello Stato.

I 5. Lo scopo dello Stato si identifica con quello della sovranità. Esso è più o meno determinatamente espresso in parecchie costituzioni ed in ispecie da quella federale, il cui art. 2 suona: « 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 I ed i diritti dei confederati, e di promuovere la loro comune prosperità ».

Nelle Costituzioni cantonali non può essere questione che del buon ordine interno e del fomento del benessere pubblico e su questo punto appoggiano in modo particolare diverse costituzioni, specialmente di Cantoni tedeschi, talune enumerando i doveri principali dello Stato, Citiamo:

*San Gallo.* Il titolo primo della costit. di San Gallo ha . per titolo: *Compiti dello Stato*, e comincia: Art. 1. Lo Stato si propone a scopo l'incremento della pubblica prosperità (*Die Fbrderung der gesamten Volkswoklfahrt*). Art. 2. La ' sorveglianza, la direzione e il fomento (*Hebung*) dell'insegnamento pubblico è un compito dello Stato, ecc.

*Basilea Città.* Art. 11. Lo Stato deve operare secondo le sue forze alla prosperità del popolo e ad elevare la sua potenzialità economica (*Erwerbsfähigkeit*). Art. 12. Le esigenze dell'educazione pubblica e della coltura popolare incombono allo Stato. Lo Stato crea e mantiene gli stabilimenti d'istruzione per l'educazione generale e professionale . . . ecc.

*Basilea Campagna.* Il tit. Ili comprende le *disposizioni fondamentali sull'adempimento degli scopi e dei doveri dello Stato*, cioè: la cura dell'educazione pubblica, la sorveglianza sull'esercizio dei culti, l'assistenza pubblica, ecc. L'art. 38 aggiunge : « lo Stato protegge e fomenta gli interessi del commercio, dell'industria e del lavoro ». L'art. 39: « Dev'essere per quanto possibile fomentato il progresso agricolo, in ispecie: col sussidiare l'istruzione agricola e colla creazione di scuole di economia domestica; coll'assetto della polizia campestre, l'incoraggiamento dell'allevamento del bestiame, i sussidi per le opere di miglioramento del suolo, la facilitazione dei modi di utilizzazione dello stesso (raggruppamento di



terreni frazionati), la sistemazione del regime ipotecario ». Sono inoltre considerati come doveri dello Stato la cura delle assicurazioni in generale, dell'economia forestale, il censimento geometrico del suolo, la polizia dei generi alimentari, la costruzione e la manutenzione delle strade pubbliche. li

*Turgovia.* Il tit. IV è intitolato: *doveri dello Stato in rapporto all'economia pubblica*, subordinando così la ragione economica alla ragione politica dello Stato. Esso enumera tra i doveri di questo il fomento e la protezione del credito in generale.

In complesso si può dire che gli accennati testi costituzionali non fanno che enumerare alcuni dei servizi pubblici dello Stato, con queste due particolarità, che affermano il dovere dello Stato di promuovere il progresso in generale e che insistono, con carattere affatto moderno, sui suoi compiti economici e sociali.

Voto obbligatorio, cariche obbligatorie.

6\* I diritti politici dei cittadini corrispondono naturalmente a quelli che sopra abbiamo enumerato, come diritti di sovranità il cui esercizio è direttamente commesso al popolo. A questi diritti corrispondono in buon numero di costituzioni cantonali dei doveri, relativi all'obbligatorietà del voto e di certe cariche pubbliche.

La partecipazione ai pubblici comizi è obbligatoria in diversi Cantoni, in ispecie Uri, Untervalden Alto, Turgovia, Soletta, Glarona, Zug, Sciaffusa (solo per le votazioni costituzionali), Appenzello Est. ed Int., Basilea Camp., San Gallo, Argovia, Zurigo (per le sole votazioni scolastiche ed ecclesiastiche). Notevole anche sotto questo riguardo il carattere di religiosità che la partecipazione alla Landsgemeinde ha conservato negli antichi Cantoni ; nella costituzione dell'Untervalden Alto è prescritto : « Ogni cittadino avente diritto di voto ha il dovere di presentarsi alla Landsgemeinde ed alle assemblee comunali, di prendere parte alle loro deliberazioni e di votare sulle leggi, decisioni ed elezioni nel modo di cui può rispondere avanti a Dio ed alla patria ».

Alcuni Cantoni sanzionano l'obbligo del voto con una multa, altri, come Neuchâtel, lo dichiarano senza sanzione.

Kel GantoD Ticino è moralmente obbligatoria la partecipazione alle assemblee comunali; può essere applicata una multa ai mancanti solo quando, per mancanza di numero non si abbia potuto tenere una prima assemblea. *m* All'obbligo del voto, alcuni Cantoni aggiungono l'obbligo di accettare le cariche pubbliche, almeno per un periodo di nomina. Sanzionano questo dovere civico le costituzioni di Svitto, Untervaldo Basso, Appenzello (i 2 Kodi) ed in parte Glarona. Altrove esiste in via legislativa l'obbligatorietà di qualche carica; nel Ticino per le cariche municipali, per l'ufficio di assessore giurato e per quello di curatore (tutore) di un pupillo.

Esercizio del diritto di voto. Esclusioni.

7. La costit. fed. doveva, secondo la mente dei suoi estensori regolare in modo uniforme le condizioni di esercizio del diritto di voto, secondo l'art. 74 « ha diritto di voto nelle elezioni e nelle votazioni ogni svizzero che ha compiuto l'età di 20 anni e che del resto, secondo le leggi del Cantone nel quale ha domicilio non è escluso dal diritto attivo di cittadinanza. Resta | nondimeno riservato alla legislazione federale lo stabilire norme J uniformi per l'esercizio di questo diritto ». Negli art. 43 e 47 sono fissate alcune massime di diritto intercantonale su cui [ritorneremo. All'art. 72 succitato corrisponde la legge 12 | luglio 1872 che regola molte delle condizioni del diritto di voto in materia federale, altre lasciandole in potere del diritto cantonale. Detta legge dispone: « Ha diritto di voto ogni cit-l tadino svizzero che abbia compiuto 20 anni di età e che non ne sia escluso secondo la legge del Cantone dov'è domiciliato. Il cittadino esercita il diritto di voto nel luogo dove abita, o come cittadino del luogo stesso o come domiciliato o come dimorante. Ai cittadini che si trovano sotto le armi, se non si oppongono speciali difficoltà dev'essere lasciata occasione di prendere parte alle votazioni che avvengano nel luogo del loro domicilio politico. (Tali votazioni sogliono avvenire in caserma, con la costituzione di apposite sezioni). Ogni cittadino svizzero che ha stanza in un Comune dev'essere registrato d'ufficio nel Ruolo dei votanti (Catalogo civico), purché non consti all'autorità ch'egli sia escluso dal diritto di cittadinanza

attiva. Le prescrizioni relative alla tenuta dei registri elettorali devono essere le medesime per tutti i cittadini svizzeri. I detti registri devono essere esposti pubblicamente alla vista di chiunque possa avervi interesse per almeno 14 giorni innanzi a ciascuna votazione federale, e non possono essere chiusi avanti 3 giorni prima della stessa. È riservato ricorso al Consiglio federale da parte delle autorità cantonali ».

In materia di sovranità cantonale valgono anzitutto le disposizioni dell' art. 43 succitato a riguardo dei cittadini d'altro Cantone. « Ogni cittadino di un Cantone è cittadino svizzero. Come tale egli può prendere parte a tutte le elezioni e le votazioni federali nel luogo di suo domicilio, previa giustificazione del suo diritto di voto. Nessuno può esercitare diritti politici in più d'un Cantone. Il cittadino svizzero domiciliato gode nel luogo di suo domicilio di tutti i diritti dei cittadini del Cantone e insieme anche di tutti i diritti dei cittadini del Comune. Resta però eccettuata la partecipazione ai beni di *patriziato* e di corporazioni, come pure il diritto di voto in affari puramente patriziati amenochè la legislazione cantonale non disponga altrimenti. Negli affari cantonali e comunali egli acquisisce il diritto di voto dopo un domicilio di tre mesi. Le leggi cantonali sul domicilio e sul diritto di I voto dei domiciliati su affari comunali sono sottomesse alla sanzione del Consiglio federale ». A tenore dell'art. 47 una legge federale avrebbe dovuto determinare la differenza tra domicilio e dimora prescrivendo in pari tempo norme particolari intorno ai diritti politici e civili dei dimoranti svizzeri, ma già due leggi elaborate dalle autorità federali a questo riguardo furono respinte dal popolo in referendum.

Il diritto cantonale regola quindi in gran parte ancora le condizioni dell'elettorato sia federale che cantonale. Sarebbe improba impresa il fare una classificazione completa di tutte le legislazioni cantonali in materia e ci limitiamo ad alcuni saggi presi dalle costituzioni più recenti.

*Berna* (Art. 3). Possiede il diritto di voto in affari cantonali : 1" ogni cittadino bernese di 20 anni compiti che gode i diritti civili e politici conformemente alle disposizioni di legge e che è domiciliato nel Cantone ; 2" ogni cittadino svizzero che riunisce le suddette condizioni dopo un

domicilio (*Niederlassung, établissement*) di tre mesi od una dimora (*Aufenthalt, séjour*) di sei mesi dal rilascio di un permesso di domicilio o di dimora. — (Art. 4). Sono esclusi dal diritto di voto : 1° quelli che non possiedono le qualità richieste dall'articolo precedente; 2° gli alienati di mente; 3° gli assistiti conformemente alle speciali disposizioni di legge ; 4° coloro a cui è (penalmente) interdetto l'accesso alle osterie; E 5° i cittadini bernesi e svizzeri che esercitano dei diritti politici in un altro Cantone od in uno Stato estero. I

*Zug* (§ 27). Il diritto elettorale in votazioni cantonali viene esercitato esclusivamente nel Comune di domicilio. — Possiedono il diritto di voto: — Tutti i cittadini del Cantone e gli svizzeri legalmente domiciliati che hanno compiuto l'età di anni 19 e che non si trovano esclusi da uno dei casi enumerati. — Tuttavia per poter votare nel Comune di domicilio il cittadino deve dimostrare di avere abitato nel Comune per almeno tre mesi immediatamente prima della relativa elezione o votazione. Il termine comincia dal giorno della domanda fattane o dal deposito delle carte di legittimazione. — Se un elettore ha cambiato domicilio da un Comune all'altro del Cantone e non sono ancora trascorsi tre mesi dal cambiamento, egli può esercitare il suo diritto elettorale nel Comune del precedente domicilio. — Dal diritto di voto sono esclusi : *a*) i cittadini che per sentenza giudiziaria sono privati dei diritti politici attivi ; *b*) gli interdetti e notoriamente imbecilli ; *c*) i sussidiati dall' assistenza pubblica, finché duri il sussidio ; (non sono compresi in questa categoria coloro che ricevono sussidi per infortunio senza loro colpa, o per frequentazione di scuole, o per imparare ad esercitare un'arte od un mestiere) ; *d*) i falliti e coloro che per pignoramento infruttuoso (carezza di beni) furono pubblicati nel foglio ufficiale, fino alla revoca del fallimento od alla riabilitazione. Se l'insolvenza in tutto o in parte non è colposa, la perdita del diritto di voto può dal tribunale, ad istanza del debitore, essere o tolta o limitata da 1 a 10 anni ; *e*) coloro che da più di 4 mesi del termine utile e malgrado una diffida (*Mahnung*) sono in arretrato col pagamento delle imposte. — I minorenni sono esclusi dal caso di cui alla lettera *d*.

I Cantoni possono accordare la capacità elettorale prima dei 20 anni in materia cantonale e comunale (1). Sono tenuti a riconoscere il diritto di voto ai confederati domiciliati, non ai semplici dimoranti. Quindi il numero degli elettori iscritti può variare secondo il genere delle votazioni. Esso è in media nella proporzione di 1 sopra 4,4 abitanti svizzeri.

La questione dell'esclusione dei falliti dal diritto di voto fu il principale ostacolo all'addottamento delle due precitate

(1) Zug, 19 anni, Untervaldo Basso e Svitto 18.

leggi federali sull'esercizio dei diritti politici. Una gran parte della Svizzera non conosceva (prima della legge fed. del 1891 sull'Esecuzione per debiti e sui fallimenti), altra via di esecuzione che quella del fallimento. Onde un numero enorme di fallimenti pronunciati anche per somme minime. La legislazione tendeva e tende un po' dappertutto all'esclusione dei falliti dagli onori civici, ed è questa una forma di lotta di classe che sembra essere sostituita al concetto del censo elettorale. Colla legge ultima citata, si è riservato ai Cantoni il « determinare gli effetti di diritto pubblico del fallimento e del pignoramento infruttuoso » con questa riserva però che « tuttavia il debitore è riabilitato quando il fallimento sia revocato o quando tutti i creditori perdenti sieno stati pagati o consentano alla riabilitazione ». I Cantoni hanno in tale occasione per la maggior parte emanato nuove prescrizioni in proposito, ma con una deplorable discordanza. Alcuni Cantoni dichiarano la privazione dei diritti politici senza *previo* esame della scusabilità del debitore, salvo a facilitare la riabilitazione quando il debitore non sia in colpa (Uri, Lucerna, Basilea Camp.). Altri esaminano l'ufficio e giudizialmente se il fallito o debitore insolubile sia scusabile, e come tale esente dalle conseguenze di diritto pubblico (Zurigo, Svitto, Untervaldo Alto, Friburgo, Basilea Città, Appenzello Int., Turgovia e Ticino). Altri distinguono tra fallimento ed esecuzione infruttuosa, istituendo nuovi sottili provvedimenti (Basso Uni, Glarona, Zugo, Vaud) (1).

Spigolando ora nelle altre disposizioni cantonali notiamo le seguenti formole di esclusione. Zurigo: « Con la perdita della capacità civile; per sentenze penali a causa di delitto a trasgressioni disonoranti ;... per durevoli sussidi di carità, durante la durata degli stessi. A Lucerna : per una condanna criminale fino a riabilitazione; per sussidi ricevuti dopo il 20° anno dalla pubblica assistenza, immediatamente per se o mediatamente per la propria moglie o figli, finché i sus-sidii non sieno rimborsati. Nella Turgovia gli interdetti per

(1) Per più minata ed esauriente trattazione T. il *Commentario* della Legge fed. sulle Es. e sui fall, del D. A. Colombi (Bellinzona 1892).

'prodigalità, ma non gli interdetti per altra causa! (§ 7). L'esclusione per mora nel pagamento delle imposte è affatto eccezionale: sanzionata a Zugo e nel Ticino essa costituisce una flagrante violazione dell'eguaglianza dei cittadini, in quanto [non distingue tra imposte cantonali e comunali. Essendovi

**I**[ dei Comuni aggravatissimi di tributi comunali, altri che non ne conoscono affatto, questa disparità non dovrebbe influire sull'esercizio della sovranità cantonale federale. D'altronde tutti i cittadini pagano imposte indirette allo Stato. La detta disposizione non dovrebbe aver luogo se non per le imposte comunali e nel limite delle votazioni comunali.

La perdita dell'elettorato come conseguenza del divieto di accesso alle osterie è conosciuta anche in Uri e nell'Argovia.

**I**j Questa pena (prevista anche dal progetto di Codice penale federale) è destinata a colpire i bevitori incorreggibili, i quali vengono castigati anche moralmente con la perdita degli onori civili.

Rappresentanza proporzionale e rappresentazione delle minoranze.

8. Sotto la formola di rappresentanza proporzionale si comprendeva una volta la proporzione tra il numero dei deputati e quello degli elettori, al quale riguardo richiamiamo quanto [nella prima parte abbiamo raccontato delle lotte delle campagne e delle città. Più tardi sorse l'idea della rappresentanza in proporzione all'effettivo numerico dei partiti. La Svizzera fa per molti anni il focolare di questa idea e nutrì il filosofo di essa che fu Ernesto Naville da Ginevra; essa ne fu anche il primo campo di esperimento, mentre ora è stata adottata [ ed applicata anche dal Belgio.

L'idea della proporzionale rappresentanza venne per la prima volta a trattarsi come di immediata applicazione quando il Consiglio federale assunse la mediazione tra i partiti ticinesi [seguito della rivoluzione dell'1 settembre 1890 nel Canton Ticino. Fu convenuta la nomina di una costituente col sistema proporzionale; l'esperimento andò a vuoto, perchè il partito radicale all'ultimo momento si astenne in massa dalla votazione, ma la costituente così eletta votò essa medesima [il voto proporzionale come istituzione statutaria, estendendolo alla nomina delle Municipalità, e il popolo a piccola

maggioranza ne approvò l'operato. Quasi nel medesimo tempo Lacerna sanzionava, se non il principio della proporzionalità, quello della rappresentanza delle minoranze, con una riforma del 26 novembre 1890. « Nella nomina del Governo, del Tribunale Supremo, del Tribunale criminale, del Consiglio di educazione, e delle commissioni del Gran Consiglio si deve in generale aver riguardo alla rappresentanza delle minoranze». Per il Gran Consiglio medesimo rimase invece inconcusso il sistema della maggioranza assoluta.

Essendosi tosto riaperta nel Ticino la questione costituzionale, la nomina di una seconda costituente, fatta pure col sistema proporzionale, condusse al singolarissimo risultato, benché soli due partiti fossero di fronte, di dare alla minoranza popolare la maggioranza nella costituente. Questo risultato non scoraggiò i proporzionai isti: si trovò essersi verificato in primo luogo perchè alcuni collegi avevano un numero pari di deputati, poi perchè era mal calcolato il modo di riparto frazionario. La nuova costituente adottò definitivamente il sistema proporzionale, correggendone alcuni errori e dopo d'allora diede una prova discreta. La stessa costituente estese (molto a torto secondo noi) il sistema proporzionale alla nomina del governo e, con miglior consiglio, introdusse il voto limitato li per l'elezione dei tribunali di prima e seconda istanza.

Successivamente introdussero il sistema proporzionale per lo la nomina del Gran Consiglio il Cantone di Ginevra nel 1892, e quello di Neuchâtel nel 1894. Nel Cantone di Zugo si introdusse con la costituzione del gennaio 1894 e con la legge v 1° settembre il voto proporzionale per la nomina del Gran Consiglio, del Consiglio di governo e dei giudici; per le Municipalità è introdotto quando lo chieda un decimo degli elettori. Con questo esperimento si cominciò quella sofisticazione del sistema proporzionale che doveva così ben riescire nel Belgio; il sistema veniva cioè introdotto limitatamente ai collegi aventi più di due rappresentanti (*sobald in einem Wahlkreise mehr als zwei Mitglieder in die gleiche Behörde zu wählen sind*); resta così facoltativo alla maggioranza di crearsi un'eccezione, dividendo in circondari uninominali e binominali la parte del paese che gli è più fedele ed

! applicando i grandi circondari alle regioni dove predomina l'opposizione, con che non la rappresentanza proporzionale si ottiene, ma una vera e propria spogliazione a danno della minoranza.

Fello stesso anno 1894 il Cantone di Soletta era condotto ad introdurre il sistema proporzionale a seguito di un avvenimento abbastanza raro. Per causa della « geografia elettorale » la minoranza si era trovata quasi senza rappresentanza, mentre la maggioranza otteneva una incomoda quasi unanimità. La riforma suona: « Le elezioni del Gran Consiglio [ e dei Consigli comunali (questi in quanto oltrepassino il numero di 7 membri) avvengono col sistema proporzionale. Per la nomina dei Consigli comunali di meno di 7 membri e per le Commissioni il voto proporzionale è facoltativo ».

Parimenti nel 1894 il Cantone di Friburgo introdusse in modo facoltativo la proporzionale per l'elezione dei Consigli comunali (Municipalità), e così fece il Cantone di Berna per le elezioni municipali della città capitale.

Recentemente la proporzionale venne pure adottata a Svitto, ma con la stessa sofisticazione come a Zugo.

Da ultimo il Canton Ticino estese il sistema proporzionale alle elezioni degli assessori giurati e dei Consigli di città.

Abbiamo già notato come l'iniziativa federale per introdurre il sistema proporzionale nel campo federale sia fragorosamente caduta. Invece nel Cantone di San Gallo, il quale nel 1891 aveva costituzionalmente stabilito « rimanere riservato alla legislazione di poter introdurre il sistema proporzionale » una iniziativa in questo senso non fu respinta nel gennaio 1901, se non all'esigua maggioranza di 500 voti sopra 50.000 votanti.

Critica del sistema proporzionale.

9» Gli argomenti a favore del sistema proporzionale sono *t* noti. La democrazia essere basata sulla sovranità del popolo, cioè sul complesso dei cittadini elettori; il potere rappresentativo di questa sovranità non potere adunque essere legittimo che a condizione di essere l'immagine fedele del corpo elettorale. La fondamentale obiezione che si può muovere a questo ragionamento è che la sovranità vera non risiede nella 7. — *Diritto Svizzero*, I.



collettività degli elettori, ma nello Stato, che è ente unico e che deve avere una volontà prevalente. Il sistema proporzionale spinge alla disaggregazione dei partiti, e crea la concorrenza e la rivalità fra i candidati della stessa lista. Esso conferisce inoltre una potenza forse eccessiva ai comitati elettorali, e questi inconvenienti si sono nella pratica mostrati veri ed effettivi, mentre molti altri che si temevano si sono riscontrati immaginari, come per es. la difficoltà e complicazione dei calcoli, difficoltà che nella pratica scompare. Di fronte a questi difetti l'esperienza ha confermato dei vantaggi reali; prima di tutto una notevole elevazione del livello intellettuale delle rappresentanze, inquantochè non vi fu più un candidato di valore effettivo che non fosse eletto; poi, per la stessa causa, una calma assai maggiore nelle elezioni ed una sensibile diminuzione della corruzione elettorale dove questa esisteva. Se prevalgono i pregi od i difetti solo l'avvenire lo dirà; intanto è d'uopo ammettere che nella Svizzera l'idea ha molto progredito, ed è sintomatico che nella votazione sull'iniziativa federale i Cantoni ad essa più favorevoli furono quelli che l'avevano sperimentata.

In ogni modo la applicazione del sistema proporzionale all'elezione del potere esecutivo è teoricamente assurda, poiché il Governo deve governare con un timone e non con due diversi, e la pratica ha fin troppo confermato questa previsione.

Al potere giudiziario mal si converrebbe sia la proporzionale che la rappresentazione delle minoranze, qualora quello non fosse di elezione popolare (diretta od indiretta); ma poiché nella Svizzera è tale, niun dubbio che queste non siano consigliabili e che nell'esperienza abbiano fatto e facciano buona prova.

Tempo di votazione.

IO\* Per le votazioni federali non è stabilita alcuna epoca speciale di votazione tranne che per le elezioni integrali del Consiglio nazionale, le quali hanno luogo l'ultima domenica di ottobre, e per le elezioni dei giurati federali.

Nei Cantoni di Landsgemeinde le votazioni cantonali hanno luogo il giorno per la medesima fissato dalla Costituzione, salvo convocazioni straordinarie.

**I**H potere sovrano

Altri Cantoni, preoccupati dalla troppa frequenza delle (votazioni cantonali e federali e dalla stanchezza che ne può [Venire nel corpo elettorale, hanno stabilito delle periodicità di tempo per tutte le votazioni cantonali o per alcune di esse. La Cost. di Zurigo (art. 30) dispone : « Due volte l'anno,

**I**n primavera ed in autunno, ha luogo la votazione popolare sugli atti legislativi del Gran Consiglio. Votazioni straordinarie possono essere ordinate in caso d'urgenza » (art. 30). Analogamente Berna (art. 7). Il mezzo Cantone di Basilea J Campagna aveva stabilito nella precedente costituzione, insieme al Referendum obbligatorio « che in un anno non potessero essere convocate più di due di queste assemblee popolari, in primavera ed autunno », ma tale limitazione non è riprodotta nel testo attuale. Nel Canton Ticino esiste una restrizione determinata dall'emigrazione periodica degli operai muratori, braccianti, ecc. Art. 32. « Le votazioni popolari sopra le riforme totali o parziali della costituzione o sopra leggi o decreti legislativi da sottoporsi alla legislazione federale non possono aver luogo che dalla prima domenica di novembre alla prima domenica di marzo inclusivamente ».

Per tutte le nomine costituzionali di carattere cantonale sono poi, come di ragione, stabilite dalle periodicità, corri-

**I**spondenti al turno di scadenza. Modo di votazione. Voto aperto e segreto. 11. La legge federale 19 luglio 1872 sulle votazioni ed elezioni federali prescrive il voto segreto e per iscritto per le elezioni al Consiglio Nazionale e per quelle sulle revisioni costituzionali. Il voto per procura è interdetto. La legge 17 giugno 1874 estende queste prescrizioni alle votazioni sui referendum federali. La precitata legge ammette invece il voto aperto, secondo le disposizioni cantonali per l'elezione dei giurati federali. Le precedenze erano più favorevoli al voto aperto o palese.

Nel dominio cantonale il voto palese così come si esercitava nelle Landsgemeinde e generalmente nelle votazioni < comunali, doveva esercitare una grande seduzione sugli animi ; degli autori delle prime costituzioni rappresentative. A poco a poco le necessità della democrazia medesima obbligarono

ad un ritorno generale al voto segreto dell'urna, con eccezioni qua e là ammesse per le votazioni comunali. La Cost. di Zurigo (art. 13) dispone: « Tutte le elezioni cantonali, distrettuali e di circolo di competenza popolare saranno fatte mediante l'urna elettorale. È facoltativo ai Comuni di derogare a questo modo di elezione ». La Cost. di Lucerna (§ 95): « L'elezione, della Costituente del Gran Consiglio e dei giudici distrettuali avviene a maggioranza assoluta ed a voto segreto. Per le altre nomine popolari l'Assemblea può, col'approvazione dei due terzi dei presenti, risolvere l'applicazione del voto aperto. La votazione avviene o ad assemblea riunita o col sistema dell'urna ». La Cost. di San Gallo (art. 50, 81, 82) prescrive il voto segreto in qualsiasi materia cantonale o federale, per le elezioni dei presidenti distrettuali (*Bexirksam-manner*) e dei tribunali di distretto; per le elezioni dei sindaci, consiglieri comunali e conciliatori ha luogo il voto segreto a richiesta di un terzo degli elettori; nelle altre elezioni comunali gli elettori decidono se l'elezione debba essere aperta o segreta, ed in quest'ultimo caso se debba aver luogo coll'urna.

Nei Cantoni di Landsgemeinde la votazione aperta è rimasta la regola. La Cost. d'Uri (art. 19), dice: « Le votazioni nella Landsgemeinde e nelle Assemblee comunali hanno luogo per levata di mano (*durch hofcnes Handmehr*). In tutte le \* votazioni decide la maggioranza assoluta. Con la Costituzione del 1888 era stata concessa « la facoltà alle assemblee comunali di applicare anche il voto segreto », ma dopo breve esperienza questa facoltà nel 1892 fu tolta. L'Alto Untervaldo prescrive il voto aperto *durch Handmehr*, ammenochè la Landsgemeinde o l'assemblea comunale non decida altrimenti. Glarona ha il voto palese con un'eccezione: « L'elezione dei membri del Landrat e dei Consigli comunali (Municipi]) deve essere fatta in ogni Comune a voto segreto ».

Alcune Costituzioni cantonali (Argovia, 14) ed in genere la legislazione e la giurisprudenza dichiarano avvenire ogni votazione a maggioranza assoluta, senza computo delle schede-bianche.

Mancando l'inclusiva, nelle elezioni la tendenza è di ritenere operativa la seconda votazione a maggioranza relativa.

Vi sono Cantoni che prescrivono tre scrutini (Zurigo, 32). Anche la confederazione seguiva questo sistema, da cui è recentemente rinvenuta.

Periodicità dei poteri. Loro revoca. Rinvio.

12. Tutte le Costituzioni federali o cantonali della Svizzera sono partite dal concetto, non potere la sovranità essere delegata se non per un determinato spazio di tempo. Le autorità sia legislative, che esecutive o giudiziarie sono soggette ad una rielezione periodica; nei Cantoni protestanti ed in alcuni misti anche le ecclesiastiche. « Nessuna funzione pubblica, dice la Costit. di Berna (art. 14) può essere confortata in vita ». In nessun caso però possono essere revocati i tre poteri supremi federali. Alcune Costituzioni cantonali conoscono è vero il diritto di revoca delle rispettive autorità legislative ed esecutive, ma oltre ad essere questo un diritto eccezionale, riconosciuto da pochi Cantoni, che mai non ne fecero uso, esso conferma il principio nel senso che il popolo può bensì revocare la sua delegazione di sovranità nelle forme costituzionali, ma non può prorogare mai la sua delegazione né rinunciarvi, né accordarla a vita.

La delegazione è anche breve. Essa è di solo un anno o due negli Stati di Landsgemeinde, e varia da tre a quattro (fino a sei per le elezioni giudiziarie) negli altri Cantoni. Il Consiglio nazionale è rieletto ogni 3 anni (la durata in carica dei membri del Cons. degli Stati è cosa dei singoli Cantoni). Il Consiglio federale è parimenti eletto ogni tre anni, il Tribunale federale ogni sei. Trattando singolarmente dei tre poteri entreremo in ulteriori particolari, ed indicheremo, ove occorra, il carattere che questo sistema imprime a ciascuno di loro.

Separazione dei poteri.

13. Il principio della separazione dei poteri è sanzionato esplicitamente od implicitamente da tutte le Costituzioni\* svizzere ; « tanto nei rapporti materiali quanto nei personali », aggiunge la Costituzione d'Uri. Non ci fermeremo su questo argomento generale se non per rilevare le diverse eccezioni o singolarità che esso presenta. Si ammette nel Cantone di Ginevra che la stessa persona possa far parte del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato. Nella maggior parte dei

Cantoni le cariche giudiziarie non sono incompatibili col mandato legislativo. Le funzioni amministrative e le giudiziarie sono fra di loro separate ed incompatibili sotto riserva della partecipazione dei giudici alla formazione dei tribunali amministrativi (Berna ecc.) e delle competenze di autorità amministrative in materia di contravvenzione o di polizia giudiziaria. Eccezionalmente troviamo nel Cantone di Svitto una Cassazione costituita dai membri tutti del Governo e da cinque membri del Gran Consiglio da questi appositamente designati (§ 42). Nel Cantone di Untervalden Alto troviamo una Commissione di giustizia, composta dal Landamano e da due membri del Governo, la quale disimpegna gli affari della giustizia penale pertocanti l'autorità amministrativa; in specie conclude le inchieste in materia penale e di polizia, ordina gli arresti e le perquisizioni domiciliari, e dà al giudice relatore ed al procuratore pubblico le opportune indicazioni.

Conflitti di competenza.

14» Secondo la Costituzione federale i conflitti di competenza tra autorità federali vengono decisi dall'Assemblea federale a camere riunite (art. 85 n. 13 e 92). Le costituzioni cantonali rappresentative lasciano pare generalmente al Gran Consiglio la decisione dei conflitti di competenza. Nei Cantoni di Landsgemeinde questa funzione è attribuita al Landrat. Molte però di queste Costituzioni cantonali prevedono solo la possibilità di un conflitto fra le autorità giudiziarie e le amministrative. I conflitti col potere legislativo medesimo si devono nondimeno intendere di cognizione dello stesso. Nel Cantone Ticino il conflitto tra l'autorità amministrativa e la giudiziaria è deciso da quest'ultima.

Risponsabilità.

15. I reati di membri dell'Assemblea federale riguardo l'esercizio delle loro funzioni sono punibili secondo il codice penale federale; i deputati non possono però mai essere tenuti risponsabili per il loro voto. I membri delle autorità federali esecutive e giudiziarie, ed i loro funzionari sono risponsabili nel senso che indicheremo più avanti (al cap. VII, 9). La Cost. fed. non contiene dispositivo alcuno circa la risponsabilità civile dello Stato per i danni cagionati dai suoi

I funzionari. Teoricamente si riconosce che lo Stato è responsabile in proprio se il funzionario ha agito secondo la legge: ! che è invece responsabile il funzionario medesimo se ha agito in modo illecito. La tendenza è inoltre nel senso di porre a carico dello Stato una responsabilità sussidiaria per i funzionari colpevoli. Questi principi si trovano meglio sanzionati in alcune Costituzioni e legislazioni cantonali. La Cost. di Berna (art. 15), prescrive: « Le autorità, i funzionari e gli impiegati sono responsabili per gli atti che compiono nell'esercizio delle loro funzioni. Le azioni civili derivanti da

**I** questa responsabilità possono essere proposte davanti i tribunali direttamente contro lo Stato. È riservato il regresso dello Stato verso il colpevole ». Identica disposizione contiene la Costituzione di Basilea Camp. Altre Costituzioni, come quelle dell'Argovia, Turgovia, Vallese, Zurigo, ecc. si limitano a stabilire il principio essere ogni autorità, funzionario od impiegato responsabile dei proprii errori verso lo Stato, i Comuni ed i privati, secondo le disposizioni di apposita legge. La stessa Landsgemeinde è responsabile, nei Cantoni di democrazia pura, per i pregiudizi cagionati a diritti privati. Così almeno dichiarano le Costituzioni di Uri e del Basso Untervaldo.

Garanzia ai funzionari.

IO. Corrispondente alla loro responsabilità è la garanzia che il diritto pubblico accorda ai funzionari ed impiegati dello Stato, di non essere destituiti dal loro ufficio che per le cause e nelle forme determinate dalla legge. La succitata Costituzione di Berna dice: « Nessun funzionario od impiegato può venir destituito o revocato se non per sentenza giudiziaria. L'autorità sotto la cui sorveglianza il funzionario o l'impiegato si trova ha il diritto di pronunciare la sua sospensione e di chiederne la revoca o destituzione » (art. - 16). Corrispondenti disposizioni contengono le Costituzioni di Uri, Untervaldo Alto e Basso e di Svitto (la quale ultima vi aggiunge non poter aver luogo nemmeno la sospensione temporanea se non per gravi mancamenti a seguito dei quali sia stata iniziata una procedura avanti l'autorità competente). La Costituzione di Sciaffusa ammette, allato alla sentenza giudiziaria, la decisione motivata di una competente autorità

superiore. Questo ultimo sistema è conosciuto in tutti i i\* toni che non richiedono espressamente la sentenza giudiziaria. Glarona prescrive: « il licenziamento o la destituzione di funzionari od impiegati può solo avvenire nei casi previsti e nella forma prescritta dalla legge » (art. 27). Alcune Costituzioni garantiscono il funzionario dal lato del pregiudizio economico della revoca o della cessazione d'ufficio. Zurigo dispone: « Il funzionario privato del suo ufficio e senza sua colpa ha diritto a piena indennità: se la privazione ha luogo a seguito di una riforma costituzionale o legislativa ha diritto ad un'equa indennità » (art. 12). Con minor precisione sanziona lo stesso principio la Costituzione di Sciaffusa (art. 27).

Dove non esistono particolari disposizioni in proposito la giurisprudenza del Trio. fed. supplisce, ritenendo come illecita rottura di contratto, un licenziamento non motivato.

La sovranità e le chiese.

IT. I rapporti della sovranità civile colle chiese sono dalla Costituzione federale regolati sulla base della libertà e della parità dietro le seguenti restrizioni: « Sono riservate ai Cantoni ed alla Confederazione le misure per il mantenimento dell'ordine pubblico e della pace tra i membri delle diverse associazioni religiose, non meno che contro le invasioni delle autorità ecclesiastiche nei diritti dei cittadini e dello Stato. Le contestazioni di diritto pubblico o privato occasionate dalla formazione o dalla separazione (scisma) di associazioni religiose, sono di competenza delle autorità civili federali. L'erezione di vescovadi nel territorio svizzero è sottoposta alla approvazione della Confederazione. L'ordine dei gesuiti non è tollerato; tale divieto può essere esteso ad altri ordini religiosi la cui azione turbi la pace confessionale. La fondazione di nuovi conventi ed ordini religiosi e il ristabilimento di quelli già soppressi è inammissibile ». Ulteriori particolari daremo più oltre, trattando della libertà religiosa come garanzia costituzionale.

Nei singoli Cantoni prevale il sistema della Chiesa di Stato, anche se sieno di religione mista. La Costituzione ticinese, la più antica fra tutte, comincia: Art. 1. «La religione

Cattolica Apostolica Romana è la religione del Cantone \*. Molti I altri Cantoni cattolici contengono un'eguale dichiarazione come art. 2° o 3°. Le costituzioni dei Cantoni protestanti o misti contengono invece in una parte più appropriata le principali ! disposizioni relative ai culti riconosciuti. Una dichiarazione come quella del Canton Ticino non è del resto sanzionata dalle Autorità federali se non sotto riserva della libertà dei ! culti nel senso della Costituzione federale.

Come esempio del sistema di Chiesa di Stato nei Cantoni protestanti o di religione mista, valga la Costituzione di Berna I (art 84). « La chiesa evangelica riformata, la chiesa cattolica romana e la chiesa cattolica cristiana (vecchio-cattolica, cattolica nazionale) sono le chiese nazionali riconosciute. — Le parrocchie hanno il diritto di libera elezione dei loro ecclesiastici. — L'autorità superiore della chiesa evangelica riformata è un sinodo cantonale, organizzato su basi demo-\* cratiche, che regola liberamente le cose interne della Chiesa, ed ha nelle cose esterne il diritto di proposta e di preavviso. — Una commissione organizzata secondo i medesimi prin-cipii composta di laici ed ecclesiastici, ha il diritto di proposta e preavviso riguardo le cose della Chiesa catto!ica-romana che toccano gli interessi dello Stato. — Le cose interne della Chiesa cattolica cristiana sono amministrare conformemente ! alla sua costituzione approvata dallo Stato. Il diritto di proposta e preavviso concernente le cose esterne di questa Chiesa appartiene all'autorità ecclesiastica competente ».

Contengono disposizioni accennanti al sistema della Chiesa p di Stato le costituzioni di Uri (2), Svitto (2), Untervalden Alto (3), Untervalden Basso (3), Friburgo (2), Appenzello Est. (3), l Vallese (2). Questi Cantoni però abbandonano sempre più alla Chiesa cattolica ed alle rispettive gerarchie ecclesiastiche gli antichi diritti maestatici dello Stato che per l'addietro erano stati mantenuti come abbiamo esposto nella parte prima. Si mettono invece sul terreno della difesa di tali ' diritti (oltre la citata costituzione di Berna) le costituzioni ... di Basilea Città e Campagna, Appenzello Est., Sciaffusa, Prigioni, San Gallo, Argovia, Turgovia, Taud e Ginevra. Nel Cantone di religione protestante pura dell' *Appenzello Est.*



troviamo il riconoscimento della Chiesa evangelica insieme alla libertà dell'associazione religiosa sotto la sorveglianza dello Stato e nei limiti della legge. I beni di culto appartengono al Comune politico anziché alla parrocchia. A *Sciaffusa*, altro Cantone interamente evangelico l'organizzazione della Chiesa richiede l'autorizzazione dello Stato. Gli ecclesiastici sono elettivi periodicamente e sottoposti ad un esame di Stato come prove di capacità. *Basilea Città e Campagna* riconoscono le due Chiese ufficiali, la cui organizzazione sta sotto la sorveglianza dello Stato. A *San Gallo*, Cantone misto e di antichi conflitti confessionali, lo Stato riconosce le due Chiese le quali sono autonome negli ordinamenti puramente religiosi. La loro organizzazione è sottoposta all'approvazione del Gran Consiglio per le cose di natura temporale. Per le cose di natura mista le due Chiese hanno delle Commissioni sottoposte alla sorveglianza dello Stato. *Noli'Argovia* troviamo le parrocchie considerate come corporazioni aperte, con facoltà di prelevare imposte di culto. I pastori delle due confessioni sono sottoposti all'elezione periodica e subiscono un esame di capacità davanti una commissione mista. Le due religioni hanno il loro sinodo elettivo composto di ecclesiastici e di laici. È garantita la destinazione al culto dei beni *alias* ecclesiastici passati in proprietà dello Stato o dei Comuni. Libera è la comunicazione tra gli ecclesiastici ed i fedeli. Quasi analoghi ordinamenti contiene la costituzione dell'*Ar-govia*. Nei Grigioni sono riconosciute per le due confessioni le rispettive organizzazioni chiesastiche sotto la sorveglianza dello Stato. Parroci elettivi e revocabili. Gli ultimi tre Cantoni hanno disposizioni quasi identiche sopra il dovere dello Stato di curare la pace confessionale e di difendersi dalle indebite ingerenze della Chiesa nelle cose di Stato. Nel *Vaud* è riconosciuto il culto evangelico come Chiesa di Stato: il culto cattolico è garantito ai Comuni cattolici. Le spese di culto sono sopportate dallo Stato. A *Ginevra*, il culto protestante ha un'organizzazione quasi autonoma, con un Concistoro ed un Consiglio esecutivo, nominali e funzionanti secondo la legge dello Stato. Le parrocchie cattoliche devono essere sottoposte ad un diocesano riconosciuto dallo Stato:

eleggono i loro parroci e vicari. Le spese dei due culti sono La carico dello Stato.

La Sovranità e il Comune.

18, Da ultimo ci rimane a dire della sovranità dello Stato fin rapporto ai Comuni. Questi sono considerati quasi come I un quarto potere dello Stato, e godono, per ragioni storiche, I di una grande autonomia amministrativa. Perciò le costitu-I zioni cantonali li riconoscono espressamente, ma nel medesimo tempo li pongono sotto la sorveglianza dello Stato a mezzo I del Governo. Nella costituzione di Yaud è detto che lo Stato I possa, a seguito di inchiesta amministrativa, sospendere una I municipalità e provvedere interimamente all'amministrazione I del Comune, tacendo rapporto al Gran Consiglio che dispone I definitivamente (art. 65). Analoghe disposizioni contengono le costituzioni di Sciaffusa (art. 90), Grigioni (art. 40). Altre I costituzioni cantonali si limitano ad esprimere il principio, ! lasciando alla legge le applicazioni; così quello di Lucerna: « Ogni Comune..., ha il diritto di gestione autonoma dei proprii affari entro i limiti della legge e della costituzione ». I Appartiene però sempre al Governo l'alta sorveglianza sulla I loro amministrazione, la cura per la conservazione dei loro beni e la cognizione dei ricorsi sopra le loro decisioni. Identiche prescrizioni hanno l'Argovia (art. 39, *l*) ed altri Cantoni in via puramente legislativa. Troviamo inoltre nel Vallese la specificazione di certi atti che i Comuni non possono fare senza l'approvazione del Governo, cioè, vendite, permutate o divi-I sioni d'immobili, alienazioni di capitali e prestiti ipotecari. Il Governo federale non ha, naturalmente, alcun rapporto I coi Comuni. Dell'organizzazione dei Comuni nei singoli Cantoni trat-I tiamo specialmente nel capitolo nono.

## I CAPITOLO SESTO

### Il potere legislativo.

#### J

SOMMARIO : 1. L'assemblea federale. — 2. Cantoni di democrazia pura. Landral — 3, La *Landsgeminde*. — 4. Decadenza del concetto rappresentativo. Il Referendum. — 5. Seguito: l'iniziativa popolare. — 4. Seguito. Critica. — 7. Incombenti accessori del Gran Consiglio. — 8. Potere Costituente. — 9. Attributi speciali all'Assemblea federale. — 10. Attributi comuni ai parlamenti fed. e cantonali; } Leggi generali; interpretazione. — 11. Seguito. Elezioni di competenza. — 12. Seguito. Sicurezza interna. — 13. Bilanci e debiti pubblici. — 14. Alta sorveglianza sulle Autorità esecutive e giudiziarie. Ricorsi. — 15. Diritto di Grazia ed Amnistia. — 16. Conflitti di Competenza. Potere Costituente. Rinvio. — 17. Basi e modi di Elezione. — 18. Rinnovazione. Durata in carica. Revoca. — 19. Corpo elettorale. Rinvio. — 20. Eleggibilità. Incompatibilità. — 21. Immunità. — 22. Pubbli-  
•/ -<sup>n</sup> cita. — 23. Indennità. — 94. Sezioni ordinarie e straordinarie. — 25. Doppia lettura. — 26. Quorum. — 27. Iniziative. — 28. Avvocazione d'esperti.

L'assemblea federale.

1 • Abbiamo ampiamente esposto nella prima parte lo svolgimento storico dell'antica dieta federale in un'assemblea legislativa della Confederazione, composta di due Camere pari di grado e di diritti; il Consiglio Nazionale, rappresentante il popolo svizzero nella sua unità ed il Consiglio degli Stati rappresentante a parità di diritto i singoli Cantoni.

All'inizio della sua costituzione, nel 1848, il potere legislativo che la Confederazione esercitava a mezzo di queste due Camere non era circoscritto da alcuna riserva a favore del popolo. Il concetto rappresentativo era allora nel suo fiore; le forme dirette della democrazia sembravano ai liberali essere per sempre abbandonate ad un passato lontano. Ma già nella Riforma del 1874 era introdotto il Referendum, e la riforma parziale del 1891 essendo stata concessa l'iniziativa formulata per revisioni costituzionali (e non essendo possibile un criterio obiettivo per distinguere ciò che è materia di costituzione, da ciò che è materia di legge), si venne virtualmente ad accordare al popolo un nuovo diritto che sovrasta alla facoltà legislativa dell'assemblea. Il diritto di Referendum, spettando, oltretutto al popolo, anche ai Cantoni in numero di otto, il potere legislativo federale s'intende sotto riserva dei diritti del popolo e dei Cantoni. Ciò dice espressamente l'art. 71.

Le relazioni fra i due Consigli sono regolate da apposita legge 22 dicembre 1849. Ad ogni sessione i presidenti dei

due consigli si riuniscono per intendersi intorno alla questione; • quale dei due consigli tratterà per il primo ogni argomento I (*priorità*). Le leggi ed i decreti stati discussi da uno dei due I consigli, così come risultarono dalla discussione, sono comunicati entro due giorni all'altro consiglio. Quando quest'ultimo I aderisce alla proposta in tutte le sue parti, la rinvia al primo I consiglio con dichiarazione di adesione. Se per contrario la

! H proposta è rigettata o modificata, le contro proposizioni ! devono essere rimandate al primo consiglio, il quale riprende la discus-I sione e ne comunica al secondo il risultato, nell'egual guisa I che prima. La seconda volta non si entra più in discussione I su quelle disposizioni di una legge o di un decreto sulle quali I i due consigli sono andati d'accordo a meno che non lo esigano I le mutazioni decretate. Questo modo di procedere è seguito I fino a che ambedue i consigli dichiarino di insistere nelle I loro contrarie opinioni. In questo caso la questione rimane ! pendente fino a che non sia richiamata all'ordine del giorno, I e gli atti rimangono presso il Consiglio che ebbe la priorità. I Ogni consiglio è tenuto a trattare con sollecitudine gli affari I che gli sono rimandati dall'altro. Le risoluzioni con cui una I delle Camere invita il Consiglio federale a presentare dei rap-I porti e delle proposte, non hanno bisogno dell'adesione del-I l'altro. Nessuno dei due Consigli può sciogliersi o aggiornarsi § senza l'adesione dell'altro.

**I** I due Consigli si riuniscono per una deliberazione in comune, sotto la presidenza e secondo il regolamento del Consiglio nazionale, per i seguenti oggetti: 1° diritto di grazia; 2° decisione dei conflitti di competenza tra autorità T federali;

3° per le elezioni del Consiglio federale, del Presidente della Confederazione, del Tribunale federale, nonché del Pre-I Bidente e del vice Presidente dello stesso (C. F. 92).

Cantoni di democrazia pura. Land rat.

3. Nei Cantoni di democrazia pura il potere legislativo I è riputato appartenere esclusivamente e direttamente al popolo I riunito in Landsgemeinde. Questa opinione è troppo assoluta. In realtà vi è condiviso fra la Landsgemeinde ed un Consiglio

Si

chiamato *Landrat* nell'Uri, nell'Untervaldo Basso e Gian *Kantomrat* nell'Untervaldo Alto, e nell'Appenzello Esterno, *Orossrai* nell'Appenzello Interno, e che noi chiameremo di regola Landrat.

Il Landrat differisce alquanto da Cantone a Cantone ; in genere si presenta però come un Consiglio di carattere misto tra l'esecutivo e il legislativo, incaricato di tre principali funzioni : 1° preparare i progetti di leggi, i preavvisi per le mozioni individuali da sottoporsi all'accettazione od al rifiuto della Landsgemeinde, in votazione complessiva; 2° allestire e sanzionare i regolamenti di applicazione, essendovi però del regolamento un concetto molto largo, comprendente quello che comunemente s'intende per legge regolamentare ; 3° esercitare altre diverse funzioni comunemente attribuite all'autorità esecutiva ed amministrativa. Nella Costituzione d'Uri, che va noverata tra quelle di miglior redazione, troviamo espresse circa le funzioni della Landrat le seguenti particolarità. I cittadini hanno il diritto di fare proposte alla Landsgemeinde; queste però devono essere previamente comunicate, entro certi termini, al Landrat, perche esprima in proposito il suo parere (art. 28). Il Landrat fissa le trattando di ciascuna Landsgemeinde nonché l'epoca ed il luogo di quelle straordinarie (art. 49). Sono di competenza del Landrat, oltre agli oggetti già indicati: la trattazione preliminare delle leggi; l'interpretazione delle decisioni della Landsgemeinde; l'uso del diritto di Referendum riservato ai Cantoni dall'art. 89 Cost. fed.; l'emanazione di speciali regolamenti, in specie regolamenti esecutivi di leggi federali e cantonali; l'emanazione di regolamenti di procedura penale, civile e di polizia, nonché di quelli relativi alle ipoteche, ai fallimenti, alla cassa di risparmio, alla cancelleria, all'archivio ed alle autorità amministrative e giudiziarie ; la conclusione di trattati e di concordati ; la sorveglianza sull'amministrazione Cantonale, in ispecie l'esame dei conti d'ufficio, del consuntivo e del preventivo; la decisione dei conflitti di competenza tra autorità amministrative e giudiziarie e la messa in istato d'accusa dei membri delle medesime; la trattazione di suppliche e domande di grazia; la fissazione del soldo degli impiegati di sua nomina o

degli impiegati da essa incaricati di lavori particolari, nonché delle indennità di viaggio e delle sportule; il giudizio sui ricorsi legalmente ammissibili contro le decisioni di autorità amministrative o giudiziarie ad esso immediatamente subordinate; le elezioni dei funzionari dello Stato altrove delegate al Gran Consiglio od al Governo.

L'estensione che in un tale sistema viene ad assumere il concetto di un *regolamento* obbliga logicamente le Costituzioni che lo seguono a definire che cosa intendano per *legge* la cui sanzione sia riservata alla Landsgemeinde. Donde l'art. 53 della citata Costituzione del Cantone d'Uri. « Si intendono per leggi quelle prescrizioni che sono obbligatorie per tutti e stabiliscono tali diritti e doveri che toccano alla generalità del popolo o ad una parte importante del medesimo, salvo le eccezioni espresse dalla Costituzione. Così anche Unter-valdo Alto (1) ed Untervaldo Basso (art. 40). Notiamo da ultimo come la Landsgemeinde possa delegare al Landrat l'emanazione di leggi determinate.

*La Landsgemeinde.*

3\* Così la *Landsgemeinde*, questa antica istituzione di cui tanto abbiamo parlato nella parte storica, vota generalmente in blocco, ciò che è anche espresso dalle Costituzioni dell'Alto e Basso Untervalden. « I progetti di legge, come pure le eventuali controproposte e gli emendamenti portati davanti la Landsgemeinde non possono essere dalla medesima alterate né con aggiunte né con eliminazioni, ma devono essere messi in votazione nell'intero tenore letterale nel quale furono redatti. Secondo la medesima Cost. le proposte di singoli cittadini vengono sottoposte all'esame preliminare del Landrat per essere poi comunicate alla Landsgemeinde, nel caso in cui sieno da quello ritenute costituzionali, devono essere pubblicate 8 giorni prima di questa ».

Competenze determinate della Landsgemeinde sono, secondo la Cost. d'Uri (art. 52): la revisione totale o parziale della Costituzione; l'emanazione di ogni legge; l'approvazione di

(1) Una definizione forse migliore contiene la Cost. di San Gallo (art. 54) V.

ogni imposta diretta e d'ogni prestito, quest'ultimo sempre con un piano d'ammortamento; la rinuncia ad importanti diritti del paese e la concessione di privilegi; la concessione del diritto di cittadinanza cantonale; la creazione di nuovi impieghi a stipendio fisso e lo stipendio dei funzionari ed impiegati di sua nomina, nonché le indennità di seduta per le autorità cantonali; le nomine: del Governo, con parziale rinnovazione ogni due anni: del landamano e del luogotenente, per un anno: dei deputati al Consiglio degli Stati, per un anno: dei membri, presidente, vicepresidente e supplenti) dei tribunali, con rinnovazione parziale ogni due anni: del Cancelliere, dell'Avvocato generale e del fante pubblico! (*Landweibel*).

I Tali assemblee hanno luogo ad un determinato giorno dell'anno, in primavera, in luogo aperto. Assemblee straordinarie possono essere convocate dal Landrat o ad istanza di un determinato numero di cittadini. Un palco elevato serve al Landamano che ne è presidente, al Cancelliere di Stato (*Landsoriba*) che ne tiene il verbale, agli scrutatori, e secondo il luoghi, ad altre autorità. Esse hanno un carattere manifestamente religioso, come solo può trovarsi presso un popolo antico, le cui istituzioni risalgono ad una epoca lontana. I cittadini vi traggono da ogni parte del Cantone, anche dai paesi più lontani, con uno zelo scrupoloso; si costituiscono e si mantengono in assemblea con un ordine, una dignità di gente abituata fin dall'infanzia all'idea dell'adempimento di un atto doveroso e solenne. La seduta comincia con una preghiera a capo scoperto. Tutti i partecipanti portano un'arma bianca, spada, sciabola, daga d'ogni foggia e maniera, purché sia il simbolo dell'onore civico. Sopra ogni questione viene presentato, ad alta voce, nel silenzio più profondo un rapporto, e si vota per levata di mani. Per le elezioni si fanno delle proposte a piacimento e tutte si mettono in votazione; però i voti non si contano, si stimano, e si procede per eliminazione, finché, scartati mano a mano i candidati, o le proposte, ohe! hanno ottenuto minor numero di voti, si vota sopra due nomi o due proposte. L'ordine è sempre perfetto, la pazienza dei cittadini non si stanca.

e Norma della Landsgemeinde (dice la Costituzione d'Uri) « dev'essere solo il diritto e la prosperità della patria, non [\* già l'arbitrio e la potenza dei più forti. Il popolo ed il oitta-« dino non sono responsabili del voto dato in Landsgemeinde «• ohe alla propria coscienza ed a Dio » ; e questa magnifica dichiarazione di principii non è vana rettorica; è proprio il frutto di « mezzo millennio » di cosciente e vera sovranità.

Decadenza del concetto rappresentativo. Il Referendum.

4\* Finché la politica dei partiti progressisti svizzeri rimase sotto l'influenza delle idee francesi, la forinola rappresentativa parve un progresso sulla democratica pura. L'antica Landsgemeinde scomparve nei due Cantoni di Svitto e di Zugo; i due Cantoni dei Grigioni e del Valleso, che prima di far parte dell'Elvezia avevano costituite delle democrazie quasi pure, ricevuta la forma rappresentativa con l'Atto di Mediazione, la conservarono anche dopo il 14 e il 30 (1). Fu dopo il 1860 che si produsse nella Svizzera orientale, per poi propagarsi a tutta la Confederazione il movimento inverso, nel senso di un ritorno ad istituzioni più popolari. Fu allora [rievocato il ricordo dalle consultazioni popolari che i Cantoni di città avevano conosciuto, fino al XVI<sup>o</sup> secolo, fino a quando cioè non riesci alla pervadente aristocrazia locale di farle cadere in dissuetudine. Introdotto il Referendum nell'anno 1869 nei Cantoni di Zurigo, Berna, Turgovia e Soletta, di là passò nel 1874 nella Costituzione federale, poscia in tutte quelle cantonali, meno Friburgo; ma non conservò dovunque lo stesso carattere. Esso può essere in primo luogo *obbligatorio o facoltativo*. Laddove è obbligatorio, tutte le leggi, definite come tali dalla costituzione, eventualmente tutte le spese ed i prestiti eccedenti certi limiti, devono essere sottoposti alla sanzione del [voto popolare; questo sistema è seguito da Zurigo, Berna, Svitto, Soletta, Basilea Camp., Argovia, Turgovia, Sciaffusa e Grigioni. Tutti questi Cantoni sono di lingua tedesca, e se aggiungiamo ad essi i Cantoni di Landsgemeinde, troviamo che

(1) Più propriamente nel Vaïese riapparve una forma attenuata dell'antico referendum colla Cost. del 15, per scomparire definitivamente nel 1840.



della parte tedesca solo San Gallo, Lucerna, Basilea Città e Zugo si sono accontentati del *Referendum* facoltativo. Nei Cantoni di Referendum facoltativo, le leggi, o le risoluzioni implicanti determinate spese o prestiti, non sono sottoposte al popolo se non a richiesta di un determinato numero di cittadini presentata sotto certe forme di petizione. Seguono questo sistema i Cantoni tedeschi di Lucerna, San Gallo, Zugo, Basilea Città e i Cantoni latini di Yaud, Neuchâtel, Ginevra e Ticino. (Nel Cantone di Yaud il Referendum è tuttavia obbligatorio ove una legge o decreto implichi una spesa di oltre mezzo milione). Svitto ha, allato al Referendum obbligatorio] per le leggi principali, uno facoltativo per altri provvedimenti di minore importanza (convenzioni, trattati, decreti e regolamenti). In alcuni Cantoni esiste una terza forma di Referendum, che corrisponde alla più antica, il *Referendum consultivo* (San Gallo, Turgovia, Yaud). L'art. 48 della Cost. di San Gallo dice : « Il Gran Consiglio è autorizzato a far seguire j una votazione sopra singoli principii da introdurre in una legge da elaborarsi ». Questo sistema di consultazione è stato talvolta applicato anche in mancanza di speciale autorizzazione della Costituzione, in vista di riforme costituzionali (Nel Ticino, l'anno 1870 sopra alcuni speciali quesiti). Alcune Costituzioni autorizzano la divisione per quesiti o singoli punti, di una legge sottoposta al Referendum. Così Zurigo (art. 30): « Il Gran Consiglio è eccezionalmente autorizzato, nella presentazione di un progetto di legge o decreto, di ordinale, insieme alla votazione sul complesso, una simile sopra singoli punti ». Così Svitto e Sciaffusa, Qualsiasi forma di Referendum suppone naturalmente la pubblicazione della legge e la consegna di una copia di essa a mano di ogni singolo cittadino. Sciaffusa prescrive inoltre un messaggio ai cittadini ohe rischiari il popolo sui punti principali della legge messa in votazione (art. 42).

Da ultimo il Referendum può essere facoltativo da parte del Gran Consiglio, come troviamo a Svitto (art. 37): « Anche senza esservi costituzionalmente obbligato, il Gran Consiglio può, se crede opportuno, sottoporre qualunque suo decreto alla votazione popolare, e viceversa può chiedere al popolo la

preventiva autorizzazione all'emanazione definitiva di una legge ».

Tutte queste forme di Referendum limitano il potere legislativo del Gran Consiglio, ma è evidente che nei Cantoni dove il Referendum è obbligatorio, la differenza tra il Gran Consiglio ed un Landrat, almeno per quanto riguarda la funzione legislativa, è puramente nominale, e che la democrazia non differisce tra Uri per es. e Zurigo, nella intensità, ma solo nella forma meno patriarcale e spettacolosa. 1

Seguito: l'Iniziativa popolare.

•»• Insieme all'idea del Referendum nacque e si propagò quella dell'iniziativa popolare la quale può aver luogo in materia costituzionale ed in materia legislativa. Abbiamo già veduto come per le revisioni costituzionali essa esista ormai in tutti i Cantoni, in virtù della Cost. fed. In materia legislativa essa si riscontra, come abbiamo detto, nei Cantoni di Landsgemeinde a mezzodì proposte fatte da uno o più cittadini, per iscritto, e presentate entro un certo tempo al Landrat per essere trasmesse alla Landsgemeinde con un preavviso. Nei 9

Cantoni rappresentativi essa ha il carattere di una forma speciale del diritto di petizione. Un numero determinato di cittadini presenta una mozione legislativa, la quale deve essere sottoposta per l'accettazione od il rifiuto al voto popolare. Secondo le diverse costituzioni la mozione può essere generica o formulata in progetto definitivo ed il Gran Consiglio può, o non può, accompagnarla di un suo parere o di un suo controprogetto. Riferiamo come modello il dispositivo della Cost. di Berna (art. 9).

« Il diritto di iniziativa è il diritto di 12000 elettori di « domandare che una legge od una decisione esecutiva del « Gran Consiglio sia elaborata, abrogata o modificata. — Le « proposte emananti dall'iniziativa possono essere presentate « sotto forma di semplice mozione o di progetto. — Quando « una domanda è presentata sotto la forma di una semplice « mozione e che il Gran Consiglio non vi dà seguito esso « stesso, il popolo sarà consultato .....In caso di accetta- c zione della mozione, provvedere all'esecuzione a mezzo di e una legge. — Se la domanda è presentata sotto la forma

« di un progetto, il Gran Consiglio lo sottoporrà al popolo. « Il progetto accettato dal popolo è convertito in legge. —| « Il Gran Consiglio può dirigere un messaggio agli elettori « per indicare il suo parere sulla mozione quando non vi dà « seguito, o sul progetto di legge ». Zurigo ha le medesime prescrizioni coll'aggiunta che il Gran Consiglio può sempre contrapporre ad un progetto emanante dall'iniziativa popolare, non solo il suo parere, ma anche un controprogetto. Conoscono inoltre l'iniziativa legislativa popolare: Svitto (36), Zugo (35), Soletta (18), Basilea Città (28), Basilea Camp. (12), Sciaffusa (43), San Gallo (49), Argovia (26), Turgovia (3), Ticino, Vaud (27), Neuchâtel (38), Ginevra e Grigioni (3).

Il Cantone di Zurigo presenta inoltre una strana singolarità. Il diritto di iniziativa (formolata o meno) appartiene a qualsiasi autorità ed anche ai singoli cittadini, se la domanda diretta al Gran Consiglio, è appoggiata da un terzo dei membri di questo. « Il proponente o una deputazione dell'autorità proponente, ha il diritto della personale motivazione della proposta in seno del Gran Consiglio, se questo desiderio è appoggiato da 25 deputati\*.

Nella maggior parte dei Cantoni Svizzeri, adunque, il Gran Consiglio non è più la « suprema autorità legislativa > né il « corpo sovrano » come lo definivano le vecchie Costituzioni rappresentative. Il concetto moderno è quello che appare dalle Costituzioni di Zurigo e dei Grigioni; di cui la prima: « il popolo esercita il potere legislativo colla cooperazione del Gran Consiglio » e la seconda semplicemente: « il potere legislativo è esercitato dal popolo ».

Seguito. Critica.

6. Uno dei punti di discussione più interessanti circa il B referendum è se sia da preferirsi il facoltativo o l'obbligatorio, a riguardo di che le opinioni sono divise assai. Noi pensiamo che la forma obbligatoria non sia un perfezionamento della prima, benché generalmente lo abbia seguito, ma che per converso la forma facoltativa sia il perfezionamento, come quella che permette di presumere il consenso popolare, laddove non si manifesta un'opposta volontà. Nella storia del giure il consenso contrattuale comincia sempre

- dall'essere formale: si richiede la sua manifestazione con atti esterni, come nella contrattazione *per aes et libram*; appartiene ad un successivo grado di sviluppo psicologico
- I l'operatività del consenso tacito; ad un grado ancora superiore, del presunto. Nella Landsgemeinde, forma primitiva di comizio, che trae tutto il suo valore dalla sua medesima antichità, il consenso popolare è necessariamente espresso: ma il Kefe-rendum obbligatorio è una inutile formalità, da cui il popolo
- non trae alcuna maggior garanzia che dal facoltativo, al quale gioverà sempre l'esservi aggiunto il consultivo nel senso di sopra indicato.

Di maggiori conseguenze è la discussione circa l'indirizzo democratico che dal complesso di tali istituzioni risulta. Noi crediamo di dover unirvi a coloro che nella democrazia intensiva, specie nella votazione di questioni di massima, vedono un'immensa azione educativa della coscienza popolare, ed in questo senso, un'istituzione eminentemente progressiva, benché sovente il rigetto di una legge possa momentaneamente avere un effetto conservatore. Volontieri però riproduciamo le malinconiche righe con cui il distinto statista Gubat chiude la sua recentissima *Histoire de la Suisse*.

e Ah! se il popolo facesse sempre il suo esame di coscienza come deve farlo quando gli avvenimenti dei tempi decorsi si svolgono a lui dinanzi I Se meditasse sempre le cause della grandezza e della decadenza delle nazioni! Come sarebbe bella la democrazia! Qual fiducia ispirerebbe! L'aurora del XX secolo non è quella di un bel mattino primaverile, in cui l'uomo traboccante del piacere di vivere respira a pieno petto un'aria pura, in cui l'occhio non percepisce intorno all'orizzonte se non luce e rosee prospettive. Le democrazie sono fatalmente la preda dei demagoghi. Questi per ambizione, quello per vanità, un altro per mestiere e per farsi una clientela abusano della folla a mezzo delle formole. A sentirli loro il popolo potrebbe governarsi da solo, fare esso stesso le sue leggi, mentre almeno in un grande paese è impossibile ch'egli possa costituire un corpo deliberante. Insensibilmente s'infiltra negli animi il concetto che il popolo può fare a meno delle autorità. Ma il popolo non

può dire meglio di un autocrata: lo Stato sono io. Poiché nelle sue dimostrazioni esso non è mai altro che una parte della nazione. Sopra di esso si stende la grande persona morale, l'organismo direttore e regolatore, lo Stato-astrazione, al quale solo appartiene il potere supremo. Nessuna forma di governo altera impunemente questa autorità. Sola garanzia della sovranità, essa è indispensabile in una democrazia quanto in una despotia. Per la forza delle cose le nuove formole hanno condotto alla prevalenza degli interessi materiali particolari, che non soltanto rivendicano il loro posto al sole, ma pretendono essere l'astro del giorno e minacciano lo Stato della loro tirannia. La via fu loro aperta da istituzioni che permettono a dei gruppi irresponsabili di cittadini di intralciare la legislazione e di sopprimere le leggi.

e Le democrazie svizzere, giovanissime ancora nella maggior parte, sono già circondate da pericoli. Esse si dirigono, sembra, ad un risvolto al di là del quale si scorgono ben altre prospettive che l'armonia tra la libertà, l'ordine pubblico e il progresso sociale. La democrazia strettamente rappresentativa ha stabilito quell'armonia, consolidata l'alleanza dei confederati, mantenuto ed accresciuto l'unità, la forza e l'onore della nazione svizzera. In quali avventure il formalismo democratico trascinerà la patria? »

A queste considerazioni pessimiste opponiamo quelle dell'illustre prof. Hilty, dell'Università di Berna, nella già citata sua opera « Le Costituzioni della Svizzera » ; il quale, dopo esposte le variazioni avvenute nella Costituzione federale dal 1874 in poi, soggiunge:

« Ma le aspirazioni politiche del presente e dell'avvenire vanno ancora più oltre ed è probabile che l'idea democratica continuerà nella nostra Repubblica il suo cammino, svolgendosi nelle tre direzioni seguenti: garanzia di un benessere il più possibilmente generale sul fondamento della protezione del lavoro, di una buona educazione, d'una maggiore uguaglianza nelle condizioni di esistenza; assicurazione pubblica contro i mali necessari o accidentali della vita umana; compimento del sistema democratico nella legislazione; nomina popolare di tutte le autorità superiori cantonali e federali.

« Attuando questo programma la Confederazione farebbe £ teoricamente ritorno ai principii cui s'inspiravano già i suoi I fondatori 600 anni or sono.....

.... « Senza dubbio la politica non è altro che calcolo: I però a condizione che si tenga conto non della forza mate-I riale soltanto, ma eziandio della forza morale, che nasce dal-I l'entusiasmo per una grande idea ; del vigore che danno ai I popoli istituzioni politiche consentanee alla dignità umana. I Sovente infatti questa forza, deludendo ogni umana previsione, I ha fatto traboccare la bilancia a favore dei deboli e dei pic-I coli. E questa una verità che deve soprattutto risplendere agli occhi di coloro che credono essere il mondo retto da una I autorità più potente di tutte le forze di questa terra, autorità I che vuole il trionfo del bene, — ma un trionfo ottenuto grazie i agli sforzi ed alla libera volontà dell'uomo, — ed oppone al I male una resistenza inesorabile.

« Tali erano senza dubbio le intenzioni che animavano i I fondatori della Confederazione nel 1291, poi gli uomini di I Stato che ricevettero Lucerna nella Confederazione, e quelli I che alle transazioni ed agli arbitrati suggeriti da una timida I politica preferirono la guerra aperta coll'Austria, e più tardi [ colla Borgogna, con Milano e coll'Impero stesso ».

Queste argomentazioni ci sembrano decisive. A parte che il maggiore sviluppo delle nuove forme democratiche si manifestò nei Cantoni più istruiti ed agiati, vi è in queste istituzioni un significato che eccede i limiti della convenienza immediata. La storia insegna che le nazioni ebbero tanto maggiore vita nei giorni del pericolo, quanto più esse pregiavano ed amavano le proprie istituzioni. La partecipazione all'esercizio della sovranità eleva nel cittadino il concetto della propria dignità. Invano si sarebbe chiesto al cittadino di Roma la grandezza di cui fu capace, se il fiero suo *eivisromamis sum!* non avesse significato una dignità quasi regia.

Incombenti accessori del Gran Consiglio.

T. La funzione legislativa non è la sola dei parlamenti in generale, né dei Consigli svizzeri in particolare. Una delle principali è la *sorveglianza* sulle altre autorità, o meglio Bulla gestione degli altri poteri; perciò in alcuni Cantoni il

Gran Consiglio è defluito *f/mUf/ahmde une aufuehewle Oe-\ watt* (Lucerna); porclò ancora la Costituzione federale (art. 84) proscrivo: « Il Consiglio nazionale ed ii Consiglio dogli Stati devono trattari tutti gli oggetti olio, giusta il tenore della presento Costituzione, sono di competenza foderalo e non sono attribuiti ad un'altra Autorità foderalo \* ; e ad ossa corrlspotidono analoghe disposizioni di Friburgo, Argo via, Soletta, ecc.

Potere Conti tu«nta,

*H, In* quanto non sia altrimenti provveduto da ogni singola Costituzione, il potere legislativo 6 nello stesso tempo poterò costituente. Secondo gli art. 120 e 121 delia Costituzione federale, in nonaun cono può farsi luogo ad una speciale assemblea costituente} solo nel caso di divergenza fra le due Camere o di iniziativa popolare per una *revisione lutala* dove farai luogo alla *rinnovazione* delle medesimo. Le costituenti cantonali sono divenute raro. KMHO sono nondimeno proviate a Berna (art. 95), Lucerna (84), Friburgo (che esclude la revisione poter avvenire per il Gran Cons. 80), Soletta (76), SoiaiTusa (108), San Gallo (118), Argo via, Turgovia (09), Ticino, Taud (101), Vallone (87) e Ginevra (108). Zurigo seguio il listoma della Goatituzione leder, e prescrive la rinnovazione dei poteri in caso di iniziativa popolare por la revisione Integrale (art. 65), i Grigioni lanciano nello stesso cavo al popolo la decisione se voglia il rinnovamento del Gran Consiglio. A Soletta, nel Ticino, a San Gallo ed a Ginevra la Costituente può aver luogo solo nello steaa caso di revisione totale o se ii popolo eqsì decido aopra il quesito apooiale ohe gli o «sottoposto contemporaneamente al quesito ne la revisione debba o meno aver luogo.

Attedili ti MpMii/ili HH'A«»»i»il)lfi/i Murala.

Ot Fra gli altri attributi dei corpi legislativi ve ne sono alcuni particolari all'organizzazione federale, altri comuni alla federale od alle cantonali. Cominciamo dai primi. I I trattati, concordaci e le convenzioni colle nazioni estere l nono normalmente nella competenza federale, quindi fra gli attributi dei due consigli figurano (art\* 85 n. 5) « le alleanze ed i trattati coll'estero, come pure le approvazioni dei trattati dei Cantoni fra loro e coll'estero. Simili, trattati dei

Cantoni però non sono portati all'Assemblea federale, se non quando si elevi reclamo dal Consiglio federale o da un altro Cantone ». La seconda parte del dispositivo si riferisce all'art. 9 della Cost. il quale non ha quasi più che un'importanza storica. I Cantoni non fanno più trattati coll'estero, se non in applicazione di trattati già conclusi dalla Confederazione; anche i trattati intercantonali sono divenuti rarissimi, queste forma di avvicinamento tra i Cantoni essendosi nella, pratica manifestata più difficile che la unificazione federale dei diritti cui dovrebbe riferirsi. Nelle Costituzioni cantonali si riscontrano ancora numerose disposizioni che attribuiscono al Gran Consiglio, rispettivamente alla Landsgemeinde^l'ap-provazione dei trattati, ma non crediamo di doverne fare ulteriore menzione.

Altra speciale mansione delle camere federali sono « le misure di sicurezza esterna pel mantenimento dell'indipendenza e neutralità della Svizzera, le dichiarazioni di guerra, le conclusioni di pace (art. 85 n. 6), e « il disporre dell'armata federale » (art. 85, 9). Vanno messi in relazione a questi dispositivi l'art. 8 e specialmente l'art. 13. « La Confederazione non ha il diritto di mantenere truppe permanenti. Senza consentimento delle autorità federali nessun Cantone..... può avere più di 300 uomini di truppa permanente, non compresi i corpi di gendarmeria ». I corpi di truppa permanente mantenuti nei Cantoni, abbastanza comuni nella prima metà del secolo XIX (nel Ticino si chiamavano *soldati di linea*), sono tutti scomparsi: essi appartengono oramai alla storia.

Sono funzioni speciali alle autorità, rispettivamente alle camere federali, quelle indicate ai numeri 7 e 8 del citato art. 85, cioè « la garanzia delle Costituzioni e del territorio dei Cantoni; l'intervento in conseguenza della garanzia; le misure aventi per iscopo l'osservanza delle Costituzioni federali o cantonali e l'adempimento degli obblighi federali; da ultimo l'amnistia ed il diritto di grazia (in quanto si tratta di condanne irrogate da autorità federali).

Attributi comuni ai parlamenti fed. e cantonali. Leggi generali; interpretazione.

IO. Nei limiti di questo trattato è naturale che non possiamo entrare nelle piccole particolarità di ciascun Cantone.





Ci limiteremo quindi alle funzioni principali e che presentano un interesse per lo studioso. Appartiene naturalmente alle camere federali la mansione di legiferare, nei limiti della Costituzione, sull'organizzazione e sull'elezione delle autorità federali, sui rispettivi onorari, e sulle materie che sono di competenza della Confederazione (Cost. f. 85, n. 1 e 2), come agli organi legislativi cantonali il legiferare entro le sfere di competenza cantonale, nei diversi modi che già abbiamo esposto. Appena è il caso di soffermarci sulla interpretazione autentica delle leggi.

La Cost. fed. non contiene alcun dispositivo circa l'interpretazione autentica: ne contengono invece diverse Cost. cantonali, nel senso che appartenga al Gran Consiglio (Svitto 39, Berna 18, ecc.). Soletta ammetteva nella sua precedente Costituzione l'interpretazione del Gran Consiglio, ma nell'attuale sottopone al Referendum obbligatorio anche le interpretazioni autentiche (art. 17). Nei Cantoni di Eferendum obbligatorio, ove la Costituzione non riservi espressamente l'interpret. al Gran Consiglio, si deve infatti ritenere che essa pure sia sottoposta al Referendum. Così ha ritenuto il Tribunale federale (1890) partendo dalla considerazione che l'interpretazione autentica ha carattere obbligatorio generale e deve quindi ritenersi essa medesima come una legge. Nei Cantoni di Landsgemeinde l'interpretazione è devoluta al Landrat: (Untervaldo Alto 42, Basso 48). Svitto e Untervaldo Basso escludono che l'interpretazione possa cadere sopra un caso pendente avanti un'autorità giudiziaria. L'interpretazione può essere devoluta al Gran Consiglio oltreché dalla Costituzione, da una legge particolare, ad esempio dall'art. 3, ora abrogato, del vecchio Codice civile ticinese. La tendenza attuale in Svizzera è nel senso di lasciare al giudice una facoltà d'interpretazione che non era consentita dalle idee del principio del secolo XIX e per converso di identificare con un cambiamento di legge l'interpretazione autentica a mezzo del legislatore.

Seguito. Elezioni. La presidenza.

11\* L'assemblea federale a Camere riunite nomina, come abbiamo detto, il Consiglio federale, il Tribunale federale, i

loro rispettivi presidenti e vice-presidenti, e bisogna aggiungergli il generale dell'armata federale. (Questa designazione ■ corrisponde a quella di generalissimo, non essendovi nella gerarchia militare federale titolo superiore a quello di colonnello. Tiene fatta solo in caso di mobilitazione di truppe per occupazione di frontiera o dichiarazione di guerra, ed ha carattere transitorio). Rimane riservato alla legislazione di attribuire all'Assemblea federale l'atto o la conferma anche di altre nomine (art. 85, n. 4 e 92). Le Costituzioni cantonali prevedono buon numero di nomine di competenza dei rispettivi Gran Consigli, e molto più ne prevedevano fin quando, [ col dilagare della democrazia, il popolo non ebbe avvocato a direttamente molte nomine. Queste nomine si riferivano: ai due deputati del Cantone (rispettivamente al deputato del Cantone), al Consiglio degli Stati, al Consiglio di Stato o di Governo, ai Tribunali di prima e seconda istanza, talvolta ai loro Procuratori pubblici, istruttori giudiziari e segretari, a dei gradi militari ora scomparsi e passati nella gerarchia federale, a commissioni speciali (Consiglio di P. Educazione, Commissioni legislative, militari, ecc.), nonché ad altri diversi impiegati (tesoriere, cancelliere, direttore della regia sali, dell'arsenale, ecc.). Non essendo possibile entrare nei particolari, ci limitiamo a rinviare ai rispettivi titoli ciò che concerne le nomine del governo, dei tribunali e dei deputati al Consiglio degli Stati.

A queste elezioni devono naturalmente aggiungersi quelle dei rispettivi burò, od uffici di presidenza. Per le Camere federali fanno stato gli articoli 78 e 82 della Costituzione federale. Ciascun consiglio elegge il proprio presidente e vicepresidente per ciascuna sessione: nè il presidente nè il vicepresidente sono immediatamente rieleggibili come tali; è invece di prammatica che il vice-presidente diventi presidente della successiva sessione, ed è quindi sulla vice-presidenza che si porta la lotta quando c'è; per il Consiglio degli Stati [ è prescritto in più che < un Cantone non può avere uno dei suoi deputati nè come presidente, nè come vice per due sessioni ordinarie consecutive. Affatto analoghe sono le prescrizioni e gli usi vigenti nei singoli Cantoni, con questa

differenza che il presidente è qua e là nominato per un anno,) anziché per una sola sessione (Vaud, Ginevra, ecc.).

« Nei Cantoni di Landsgemeinde le nomine principali sono fatte dalla medesima, le secondarie dal Landra! ».

M

Seguito. Sicurezza intenta.

~r

fl\*£. Secondo l'articolo 95 appartiene alle Camere federali il vegliare ai provvedimenti di sicurezza interna (disponendo anche a tal uopo dell'armata federale). Corrispondenti mansioni ha nei singoli Cantoni il Gran Consiglio. Nella Costituzione di Zurigo (art. 31) troviamo: < Appartiene al Gran Consiglio la disposizione della forza armata del Cantone, in quanto ciò non appartenga alla Confederazione » (Costituzione federale 13). In quella di Lucerna (57): « Tutte le volte che occorra levare truppe per la pace interna del Cantone dev'essere radunato il Gran Consiglio, cui apparterranno le ulteriori disposizioni. — Questa disposizione cessa di a vero applicazione in caso di intervento federale ». Così Svitto (51). Meglio Glarona (art. 44 n. 15): « Sono di competenza del Landrat l'ordine di levata di truppe nei casi di coi all'articolo 16 della Costituzione federale ».

Nella vecchia Costituzione di Basilea Campagna (del 1863) trovavasi l'istituzione di un vero Comitato di salute pubblica, ispirato senza dubbio da avvenimenti assai più lontani: « III Gran Consiglio, come autorità suprema, e autorizzato in caso di temuti o sopravvenuti avvenimenti pericolosi di stabilire nel proprio seno un comitato per la difesa della Costituzione, della libertà e dei diritti del popolo ». Questa disposizione è scomparsa nella revisione totale del 1892. Le altre misure di sicurezza pubblica rientrano nel compito della legislazione.

Hfflanel e debiti pubblici.

13. Appartiene all'Assemblea federale il deliberare. . • « sullo stabilimento del preventivo annuale e l'esame del conto roso di Stato, come pure le deliberazioni sui prestiti » (art. 85, 10)\* Questo attributo appartiene a ciascun parlamento e non ha bisogno di commenti\* Solamente tono a notar\* alcune particolarità.

Abbiamo già notato come il Referendum obbligatorio o >

I facoltativo si estenda, secondo le varie Costituzioni cantonali, I agli impegni finanziari dello Stato oltrepassanti certi limiti. I Questi limiti variano naturalmente secondo la potenza econo- I mica dello Stato. Berna ha il Referendum (obbl.) « per quelle I decisioni che importano per lo stesso oggetto una spesa comples- I siva di oltre mezzo milione », per « le decisioni di contrarre [ debiti ad eccezione di quelli che devono servire al rimborso I di debiti già esistenti e dei debiti provvisori da pagarsi nel corso dell'anno >, per « gli aggravamenti d'imposta oltre il doppio di un contingente (unità di tassazione); tali aggravamenti potranno essere votati solo per un tempo determinato ». Zurigo ha pure il Referendum obbl. espresso nel senso che appartiene al Gran Consiglio < la decisione definitiva di nuove spese, che per un anno solo e per un determinato oggetto non oltrepassano l'importo di fr. 25.000 o che non superano l'importo di annui fr. 2000 ». A Soletta, Cantone piccolo, troviamo il Referendum obbl. per le spese oltrepassanti fr. 100.000 per una volta, o 15.000 periodicamente. Per i Cantoni di Referendum facoltativo citiamo l'esempio del Cantone Ticino ohe lo prevede per le leggi e decreti legislativi importanti una spesa superiore a fr. 200.000. Vaud ha il Referendum facoltativo in materia di leggi ed obbligatorio se la legge cagiona una spesa straordinaria di oltre 600.000 franchi. Nei Cantoni di Uri, Untervaldo Alto e Basso ed Appenzello Est. l'approvazione dei bilanci appartiene al Landrat, che deve però presentare i conti di Stato e lo stato della I sostanza pubblica alla Landsgemoinde per sua cognizione. A Glarona cadono direttamente negli attributi della Lands-gemeinde: « la fissazione delle imposte dirette ed indirette i da prelevarsi, — la creazione e la soppressione di uffici permanenti e la fissazione dei loro onorari — le proposte di acquisto od alienazione di proprietà fondiarie oltre il valore di fr. 1.000 — le decisioni circa stabilimenti e costruzioni per un importo di oltre fr. 5.000 ».

Alta sorveglianza sulle Autorità esecutive e giudiziarie. Ricorsi.

14. È pure di istituto naturale di ogni parlamento ch'esso eserciti l'alta sorveglianza sulla giustizia e sull'Amministrazione generale. Per l'Assemblea federale questo compito e

!\*~

previsto dall'articolo 85, n. 11, Costituzione federale. Concojldano con questa le Costituzioni cantonali rappresentative. Lucerna ha questa forma notevole: « D Gran Consiglio si fa fare rapporti generali o particolari e dare giustificazione ogni due anni, ed anche nel tempo intermedio, se gli sembra! opportuno, sopra l'Amministrazione della giustizia (*RechtsA pflege*) e sull'esecuzione delle leggi. Tanto il Consiglio di Governo quanto il Tribunale supremo gli sono risponsabili >. Per i Cantoni di Landsgemeinde citiamo Glarona: < Cadono nella competenza del Landrat..... l'alta sorveglianza sulle autorità amministrative e giudiziarie, al quale scopo tanto il Governo quanto il Tribunale supremo gli fanno annualmente un rapporto scritto >.

Appartiene per analogia a questa materia la cognizione dei ricorsi al corpo legislativo contro le decisioni del governo. Di questa però preferiamo trattare parlando del potere esecutivo (Cap. VII, 10).

Diritto di Grazia ed Amnisti».

15. Generalmente i diritti di grazia ed amnistia sono nella Svizzera attribuiti del corpo legislativo come principale rappresentante del corpo sovrano, per la ragione, che più oltre illustreremo, del non avere il presidente della Confederazione né quello di un governo cantonale la qualità di Capo dello Stato riconosciuta ai presidenti delle repubbliche americane e francese." Per la Costituzione federale questi diritti spettano all'Assemblea federale (art. 85, n. 7). Per il diritto di grazia le due Camere deliberano in comune, per l'amnistia separatamente (art. 92). Federalmente la grazia non si esercita nella pratica che a riguardo di reati militari o di funzionari federali giudicati in applicazione del diritto penale federale; l'amnistia è stata talvolta concessa per reati politici, i quali, essendo assai più rari che altrove, non danno che poche occasioni di applicarla.

Nel diritto cantonale non è sempre distinta la grazia dall'amnistia ; questa sembra comprendersi talvolta come una forma speciale di quella (1). Talora è menzionato solo il

(1) yédi per Completa trattazione della materia i *Orundxiige de*\$

diritto di grazia, come a Zurigo; talora solo l'amnistia per reati politici come a Svitto (§ 46). Il diritto di grazia appartiene ordinariamente al Gran Consiglio o rispettivamente al Landrat. Così a Sciaffusa e Basilea in alcuni casi straordinari, mentre nei casi ordinari appartiene al governo. Ammettono pure una divisione del diritto di grazia tra il Gran Consiglio ed altre autorità designate dalla legge, Berna, Soletta, San Gallo e Ginevra.

Il nuovo progetto di codice penale svizzero non prevede l'amnistia, o meglio la considera come una forma della grazia, e lascia alla sovranità dei Cantoni l'ammissibilità, le modalità e condizioni di questa.

Conflitti di Competenza. Rinvio.

16\* Appartiene generalmente al potere legislativo la materia dei conflitti di competenza, della quale abbiamo però già detto nel precedente capitolo.

Basi e modi di Elezione.

17. Richiamato quanto abbiamo detto nel primo libro circa gli storici conflitti cui diede luogo la questione della base della rappresentanza, e come si sia arrivati al concetto dell'assoluta proporzionalità tra il numero dei cittadini rappresentati e quello dei rappresentanti, passiamo ad indicare sommariamente le basi di elezione delle autorità legislative federali e cantonali.

Per il Consiglio Nazionale fanno stato gli articoli 72 e 73 della Costituzione federale. Esso è composto dei deputati del Popolo svizzero. Per ogni 20.000 anime di popolazione viene eletto un deputato. Ogni frazione maggiore di 10.000 è computata per 20.000. Ogni Cantone, e, dove i Cantoni sono separati, ognuna delle parti del Cantone elegge perlomeno un deputato » — « Le elezioni per il Consiglio Nazionale sono dirette: esse hanno luogo in circoli elettorali federali, che però non possono essere formati da parti di Cantoni diversi ».

Il censimento che serve di base per il riparto dei deputati si rinnova di regola ogni decennio, dopo il quale si rima-

*Scht. Strafrechtes* del Prof. Stoss, il quale pure si pronuncia per l'identificazione dei due diritti.



neggiano i collegi. Questi sono uninominali per 1 Cantoni e mezzi Cantoni ohe eleggono un solo deputato, altrimenti sono di 2 a 6 seggi. L'attuale Consiglio conta 147 deputati, che colla nuova anagrafe saliranno nella prossima legislatura a circa 160.

I deputati al Consiglio degli Stati vengono eletti nei rispettivi Cantoni o dal popolo direttamente o dal Gran Consiglio, per una durata che varia da 1 anno (Vaud) a 3 anni. Sono di nomina popolare nei Cantoni di Zurigo, Sciaffusa, Grigioni, Soletta, Basilea Città e Camp., Turgovia, Zugo, Ginevra e Ticino, oltreché nei Cantoni di Landsgemeinde. Sono nominati dal Gran Consiglio nei Cantoni di Berna, Lucerna, Svitto, Friburgo, Argovia, San Gallo, Vaud, Vallese, Neuchatel.

Nei singoli Cantoni le basi dell'elezione Sono di diversa maniera. Alcuni hanno per base la popolazione risultante dal censimento federale. In questo senso si esprimono le Costituzioni di Berna, Svitto, Zugo, Glarona, Sciaffusa, Lucerna, Uri, Untervaldo Basso. Alcuni altri pongono a base la popolazione senza spiegarsi circa il censimento, che però nella legge e nelle pratica è ancora quello federale; così Friburgo, Soletta, Basilea Camp., i due Appenzelli, Grigioni. Altri hanno per base il censimento federale, ma con deduzione della popolazione straniera (Zurigo fece recentemente una riforma in questo senso, voluta dalle campagne contro la città), così Lucerna, Uri, l'Untervaldo Basso. Le Costituzioni di Vaud e della Turgovia prevedono le elezioni del Gran Consiglio in proporzione al numero degli elettori iscritti (rispett. 1: 300 e 1: 250). Il Canton Ticino segue una anagrafe propria con esclusione della popolazione straniera.

Tutti i Cantoni seguono il sistema del collegio plurimo, con questa limitazione, che dove le elezioni hanno luogo per Comune politico si ammette che un Comune possa formare un collegio uninominale<sup>1</sup>. Ginevra è divisa in soli 3 grandi collegi elettorali per 100 deputati. Anche nel Ticino vi sono collegi che raggiungono fino a 17 deputati: il minimo vi si è fissato in 5 a causa del sistema proporzionale.

Il rapporto di rappresentanza varia secondo la grandezza dei Cantoni, da Berna che ha un deputato ogni 2500 abitanti all'Untervaldo Basso che ne ha uno per 250 (Zurigo 1500,

□Lucerna 1000, Uri 400, Svitto 600, Glaròna 500, Zugo 350, Friburgo 1200, Soletta 600, Basilea Camp. 800, Sciaffusa 500, Appenzello Est., Neuchâtel e Ginevra 1000, San Gallo 1500, Argovia 1100, Ticino 1200, Zug 300). In generale non si è propensi nella Svizzera ai parlamenti troppo numerosi. Oltre i deputati diretti vi sono nel Canton Vallese altrettanti supplenti: lo stesso nei Grigioni.

**Binnovazione. Durata in carica. Revoca.**

18. Tutti i Corpi legislativi rappresentativi svizzeri, meno il Consiglio degli Stati, sono soggetti alla rinnovazione integrale e contemporanea. (Il principio opposto predominava nelle costituzioni del 1814). Questo principio è federalmente sanzionato dall'art. 76 della Costituzione. (La durata in carica dei membri del Consiglio degli Stati è fissata dai rispettivi Cantoni ; esso si rinnova quindi parzialmente). La durata in carica del Consiglio nazionale è di 3 anni. Nei Cantoni, per i rispettivi Gran Consigli e Landrat essa è ordinariamente di 3 a 4 anni. Eccezionalmente trovasi fissata a Friburgo in 5 e nell'Untervaldo Basso in 6 anni, i Grigioni segnano il minimo con 2 anni.

La revoca del Gran Consiglio, istituto alquanto decorativo (come quello della revoca del governo), è prevista dalle Costituzioni di Berna, Lucerna, Soletta, Basilea Camp., Sciaffusa, Argovia e Turgovia. Citiamo la Cost. di Berna come la più recente e che come tale ha dato all'istituto un nome meno ostico (art. 22): « Il rinnovamento integrale e straordinario del Gran Consiglio ha luogo quando esso è deciso in votazione popolare. — Il Gran Consiglio ordina questa votazione quando 12000 elettori ne fanno domanda nella forma dalla legge determinata ».

**Corpo elettorale. Rinvio. •**

19. Il corpo elettorale dovrebbe logicamente essere costituito dalla generalità dei cittadini. Il suffragio universale subisce nondimeno qualche restrizione anche nella Svizzera. Su questo punto dobbiamo però rinviare il lettore *alla parte terxa*, come già abbiamo fatto nel Capitolo precedente.

**Eleggibilità. Incompatibilità.**

90. « Eleggibile a membro del Consiglio Nazionale è ogni 9. — *Diritto Svizzero*) I.



cittadino svizzero dello stato secolare avente diritto di voto ». Così si esprime l'art. 75 della Cost. fed. Anche nei Cantoni la capacità elettorale comincia a 20 anni, ed anche prima in affari cantonali, ma non tutti escludono gli ecclesiastici dall'eleggibilità, anzi il concetto generale è che ogni elettore sia eleggibile: la espressione *Activbilrgerrechte* comprende tanto il diritto di voto quanto l'eleggibilità (Zurigo 16-19). Vallese dichiara incenero l'incompatibilità tra le funzioni civili e le ecclesiastiche (76).

Quanto alla incompatibilità si ammette generalmente che non possano far parte del Gran Consiglio i membri del governo (con eccezioni per Ginevra, e per qualche Cantone di *Landsgemeinde*, V. Cap. VII, 8), come pure i funzionari ed impiegati dello Stato. Si riscontrano però numerose eccezioni a favore dei funzionari giudiziari. La costituzione di Berna (20) dice: « Sono incompatibili coi mandato di deputato al Gran Cons. tutte le funzioni ecclesiastiche e civili salariate dallo Stato, tutte le funzioni di nomina di un'autorità dello Stato e tutte le relazioni di servizio in uno Stato estero. — L'incompatibilità non si estende ai supplenti dei funzionari civili ». Analoghe disposizioni nel Ticino, nel Vaud, a Basilea Camp., ecc. I Cantoni di Zurigo (33) e Lucerna (54) ammettono l'eleggibilità dei membri del Tribunale supremo. Neuchâtel ammette l'eleggibilità di ogni funzionario giudiziario nel mentre dichiara l'incompatibilità con le funzioni ecclesiastiche, con quelle di consigliere di Stato, di commissario del Consiglio di Stato nei distretti, di funzionario od impiegato della Cancelleria di Stato, dei dipartimenti governativi e delle prefetture (art. 31). In questa Costituzione è a notarsi una interessante particolarità. Se un membro del Gran Consiglio accetta durante il suo mandato una funzione giudiziaria o amministrativa, si reputa dimissionario, ma è rieleggibile (art. 32); questa disposizione conciliativa ci sembra molto saggia per un paese piccolo in cui le incompatibilità, troppo numerose possono essere di danno al reclutamento dell'amministrazione e della magistratura. Queste incompatibilità ripetono in gran parte l'origine dalle vecchie Costituzioni rappresentative in cui il Gran Consiglio eleggeva tutti gli altri poteri e ne fissava gli onorari; pare

dunque felice anche la soluzione che presentano le Costituzioni nella Turgovia e dell'Argovia, di cui la prima (art. 22): « i membri del Governo ed i suoi funzionari stipendiati a soldo [fisso... non possono essere membri del Gran Consiglio » e la [seconda ancora più logicamente : « non sono eleggibili al Gran Consiglio i funzionari retribuiti a spese dello Stato, la cui nomina non appartiene al popolo ».

Immunità.

§1. La Costituzione federale non consacra il principio dell'immunità parlamentare, ma essa si riscontra poi nella legislazione relativa alla responsabilità delle autorità e dei funzionari federali (Legge 9 dicembre 1850). Art. 1. « I crimini e delitti commessi da membri del Consiglio Nazionale o del Consiglio degli Stati nell'esercizio delle loro funzioni vanno sotto il dominio delle leggi penali della Confederazione, riservato quanto dispone l'art. 17 (*segue*). — Le infrazioni ai regolamenti sono trattate in via disciplinare dall'autorità rispettiva a norma dei regolamenti medesimi. — I membri del Consiglio Nazionale e del Consiglio degli Stati non sono responsabili del voto da loro emesso nel corpo di cui fanno parte, né possono essere per ciò sottoposti a procedura alcuna ». — « Art. 17. Essendo un membro del Consiglio Nazionale o del Consiglio degli Stati accusato di crimine o delitto commesso nell'esercizio delle sue mansioni, non può procedersi giudizialmente in di lui odio, fuorché dietro decreto dell'Assemblea federale e nel modo indicato agli art. 20-26. — Il Consiglio cui appartiene l'accusato ha in questo caso la priorità della relativa deliberazione ». Gli art. 22 a 26 stabiliscono il modo e tempo della deliberazione e dell'audizione dell'accusato; cade l'accusa se i due Consigli non si accordino sulla presa in considerazione, e persistano nella diversa deliberazione; se si accordino per la presa in considerazione ogni Consiglio nomina una Commissione d'inchiesta, la quale invita l'accusato a difendersi ecc. ; le proposte della Comm. possono tendere al non luogo, all'ammonimento od a un'azione civile o penale; seguita la discussione dei rapporti avanti i consigli, e se questi si intendono per un'azione penale la questione è rimessa al Tribunale federale.

Dei singoli Cantoni alcuni regolano costituzionalmente le questioni di responsabilità ed immunità parlamentare, altri le lasciano alla legislazione. Il sistema si accorda generalmente con quello della Confederazione. A Berna troviamo (art. 30) : « I deputati al Gran Consiglio non possono essere processati per causa di discorsi che pronunciano in seduta. Non ne sono responsabili che al Gran Consiglio stesso. Nessun deputato, durante le sessioni, può essere arrestato e processato per un delitto senza l'autorizzazione del Gran Consiglio, salvo il caso di flagrante delitto ». Quest'istituto di origine francese si riscontra più facilmente nei Cantoni di lingua francese: Vaud (38), Vallese (38), Neuchâtel (29). La Costituzione di Basilea Camp, del 1863 aveva pure una simile disposizione, ma nella sua revisione democratica del 1892 fu sostituita col principio della responsabilità civile diretta dello Stato per i suoi funzionari ed impiegati.

Indipendentemente dalla Costituzione risconti-ansi qua e là delle disposizioni legislative, d'ordine secondario come l'art. 532 del Cod. penale ticinese, che nega l'azione penale per le « ingiurie ed imputazioni » pronunciate « in seno di corpi deliberanti ».

Publicità.

39\* Non occorre spendere parole per la trattazione di un argomento ormai banale come quello della pubblicità delle deliberazioni parlamentari.

L'art. 94 della Costituzione federale dice: « Le sessioni dei due Consigli di regola ordinaria sono pubbliche » e dopo oltre mezzo secolo la regola non conosce ancora eccezione. Analoghe disposizioni citiamo a caso da diverse Costituzioni cantonali: Zurigo (34), Berna (31), Lucerna (49), Svitto, (8), Untervalden Alto (23), ecc.

Indennità.

23. Il principio dell'indennità ai membri dei parlamenti, conseguenza della democrazia, è in Svizzera quasi generalmente riconosciuto. « I membri del Consiglio Nazionale sono indennizzati dalla cassa federale » (Cost. fed., art. 79). Essi ricevono una diaria di fr. 20 per ogni giorno di seduta in Consiglio od in Commissione ed un'indennità di viaggio di

cent. 20 per chilometro (30 per passaggi alpini). I membri del Consiglio degli Stati sono indennizzati dai rispettivi Cantoni, ma poi durante i lavori in Commissioni ricevono la stessa indennità dei consiglieri nazionali.

Nei Cantoni la diaria è generalmente bassissima, in qualche luogo diremo quasi simbolica. Citiamo fra i Cantoni in cui l'indennità è costituzionalmente sanzionata Berna, Zurigo, Lucerna, Glarona, Zugo, Basilea Camp., Sciaffusa, San Gallo, Argovia, Turgovia, Ticino, Vaud, Neuchâtel... A Basilea Camp, i membri del Gran Cons. ricevevano a seconda della loro distanza dal capoluogo 1,50, 3, 4 o 5 fr. : nella nuova Costituzione non fu più confessata tanta parsimonia. Neil'Argovia l'indennità è di 3 franchi e del biglietto postale o ferroviario per andata e ritorno. Nel Ticino l'indennità è di fr. 5, ma vien triplicata per i lavori commissionali.

È a notare come a queste disposizioni si sia arrivati gradatamente e con sforzo. Nella Costituzione ticinese del 1814 fino al 1855 esisteva un'indennità di 100 franchi annui. Durante l'impero dell'Atto di Mediazione non osandosi decretare un'indennità si aveva avuto ricorso allo stratagemma della distribuzione annua di una medaglia d'oro, la quale aveva poi valore e corso di Lire 100, ed è di conio assai pregiato.

Sessioni ordinarie e straordinarie.

£4. L'art. 86 della Cost. fed. dice che « i due consigli (Nazionale e degli Stati) si radunano una volta all'anno in sessione ordinaria il giorno fissato dal regolamento. Possono straordinariamente essere convocati dal Consiglio federale o sulla domanda di un quarto dei membri del Consiglio cantonale o di cinque Cantoni ». Questo era pure il sistema usato dalle più vecchie Costituzioni cantonali, alcune delle quali arrivavano a limitare, per es., ad un mese la durata della sessione. Successivamente l'aumento degli affari di Stato venne a determinare la necessità di due sessioni ordinarie annuali. La difficoltà costituzionale federalmente fu girata, dividendo in due *parti* la sessione ordinaria di cui parla l'art. 86, una che si apre il primo lunedì di febbraio, l'altra che si apre il primo lunedì di dicembre. Nei singoli Cantoni si segue lo stesso sistema, con questa differenza che le sessioni ordinarie previste

## L'organizzazione dei poteri costituzionali

dalla Costituzione sono generalmente due, una autunnale che serve principalmente per il bilancio preventivo ed una primaverile per il consuntivo. A Lucerna le sessioni ordinarie sono tre: Uri, Untervaldo Basso, Glarona, Cantoni di Landsgemeinde, hanno una sola sessione ordinaria del Landrat; l'Untervaldo Alto, nelle stesse condizioni, prevede una sessione ogni 2 mesi. Nei Grigioni il Gran Cons. si riunisce ordinariamente una volta l'anno, straordinariamente ad istanza del Governo, di una frazione del Consiglio o di 2000 elettori. La Costituzione di Zurigo è silente. Tutti gli altri Cantoni rappresentativi seguono il sistema delle due sessioni. A Berna, Turgovia, Sciaffusa, San Gallo, Friburgo, Lucerna e Soletta può il Gran Cons. essere convocato straordinariamente a giudizio del proprio presidente. Nel Ticino è disposto che le sessioni non possano essere chiuse senza l'assenso del Consiglio di Stato, se non quando il Gran Consiglio abbia deliberato su tutti gli oggetti proposti. Nel Vallese ed a Ginevra sono ancora formalmente in vigore disposizioni nel senso restrittivo della durata delle sessioni (13 giorni nel Vallese, un mese a Ginevra), salvo casi di proroga per necessità.

Doppia lettura.

2«it. L'Assemblea federale essendo composta di due Camere e l'accordo delle medesime essendo necessario alla validità delle deliberazioni, la Cost. federale non prescrive la doppia lettura. Questo istituto è invece necessario nei Cantoni i quali seguono tutti il sistema della Camera unica, ammenoché non si voglia ritenere, come sembra vezzo, che il battesimo popolare del Referendum obbligatorio debba lavare ogni legge da qualsiasi peccato, originale o meno. Piuttosto il principio democratico consiglia la pubblicazione della legge tra la prima e la seconda lettura, perchè la opinione pubblica possa manifestarsi. È quanto vuole la Costituzione di Berna (art. 29): < Ogni legge è sottoposta a una duplice deliberazione del Gran Consiglio. Nell'intervallo di queste deliberazioni il progetto sarà portato a conoscenza degli elettori ; il G. C. determina ogni volta il modo della pubblicazione ». La Costituzione di Zurigo prescrive la doppia lettura, a distanza di almeno due mesi, solo per i progetti di revisione costituzionale (art. 65); di Lucerna

la doppia lettura a due mesi di distanza, tanto per le leggi quanto per i testi costituzionali (art. 36 e 52). A Svitto la lettura può essere semplice o duplice a giudizio del Gran Consiglio (§ 35). L'Argo via conosce la doppia lettura, a tre mesi di distanza, salvo che il Gran Cons. per ragioni d'urgenza e coi  $\frac{2}{8}$  di voti abbrevii questo termine. Tra la prima e la seconda lettura la legge dev'essere, come a Berna, portata a cognizione del pubblico. Nel Vallese hanno luogo due letture in due diverse sessioni: in caso d'urgenza possono aver luogo nella sessione medesima. Basilea Camp, prescrive la doppia lettura senz'altra modalità. Nel Cantone Ticino vige un sistema che merita tutta la considerazione. « Ogni progetto di legge o di decreto legislativo dev'essere discusso ed accettato dal Gran Consiglio in due letture da farsi in due distinte sessioni, salvo il caso in cui il Consiglio di Stato dichiara di accettare la legge o il decreto legislativo quali vennero adottati dal Gran Cons. in prima lettura. Fra la prima e la seconda lettura il progetto viene rimandato al Consiglio di Stato per le sue osservazioni ».

Quorum.

26\* Analoga nel fine all'istituzione della doppia lettura è quella del *quorum*, cioè del minimo di partecipazione necessario perchè una votazione sia valedole. La Costituzione prescrive (art. 87-88): « Per validamente deliberare è necessaria la presenza della maggioranza assoluta dei membri del rispettivo Consiglio. — Nel Consiglio Nazionale e nel Consiglio degli Stati decide la maggioranza assoluta dei votanti ». Questi principii si possono dire comuni a tutti i Consigli cantonali. Berna esige per la validità delle deliberazioni e delle decisioni la presenza della maggioranza dei deputati. Così Lucerna, Sciaffusa, Basilea Camp., ecc. — Nel Ticino è necessaria la presenza delle metà dei membri del Gran Consiglio e il voto affermativo di un terzo alla validità di una qualsiasi votazione.

Iniziativa.

27. Il diritto d'iniziativa appartiene senza eccezione a ciascun deputato nel senso ch'egli possa fare proposte e muovere interpellanze, secondo le forme regolamentari. Dell'iniziativa



dei cittadini in Landsgemeinde abbiamo parlato trattando di questa e dei rispettivi Landrat. Dell'iniziativa del Governo e dei membri di esso in seno al Corpo legislativo parleremo trattando del potere di governo.

L'art. 93 della Cost. fed. suona: « Ognuno dei due Consigli ed ogni membro di ciascheduno di essi ha il diritto di iniziativa. — I Cantoni esercitano per corrispondenza il medesimo diritto ». All'ultima parte di questo dispositivo si possono avvicinare il diritto spettante a *cinque* Cantoni di chiedere la convocazione straordinaria dell'assemblea fed. o ad *otto* Cantoni di chiedere il Referendum sopra una legge federale (art. 86 e 89). Le Costituzioni cantonali regolano quasi tutte il modo con cui il Cantone esercita questi diritti, parte attribuendone l'esercizio al Gran Consiglio, rispettivamente al Landrat (così Berna, Zurigo, Basilea Città), parte attribuendolo al Gran Consiglio ed al popolo insieme (Lucerna, Sciaffusa, San Gallo, Zugo). In qualche Cantone questo diritto è esteso anche al Consiglio di governo (Turgovia). Nei Grigioni l'esercizio del diritto di Referendum federale (art. 89 Cost. fed.) appartiene al Gran Consiglio, se è riunito, ammenoché questo a suo giudizio non intenda sottoporlo ad una consultazione popolare cantonale. Lo stesso potere appartiene al Governo se il Gran Consiglio non è nominato, oltredichò può convocare il Gran Consiglio.

Avocazione d'esperti.

US. Menzioniamo ancora l'avocazione di esperti di cui abbiamo parlato al n. 4 del Capitolo precedente.

## CAPITOLO SETTIMO

### Il Governo.

SOMMARIO: 1. Richiami storici. — 2. Caratteri dei governi svizzeri. L'elezione periodica. — 3.1 caratteri del Consiglio federale. — 4. Rappresentanza delle minoranze. — 5. La divisione dipartimentale. Le cancellerie. — 6. Rapporti del governo con lo stato-sovrano. Il diritto di revoca. — 7. Rapporti del governo col potere legislativo. Incompatibilità. — 8. L'iniziativa. — 9. La responsabilità. — 10. Appellabilità delle decisioni governative al potere legislativo. — 11. Rapporti del governo col potere giudiziario. — 12. Il governo nei rapporti coi suoi funzionari. — 13. Responsabilità per i funzionari. — 14. Il Landamano. — 15. Autorità di Distretto.

Richiami storici.

**1. I Cantoni di democrazia para, di cui molto abbiamo già detto nella Parte prima, avevano nelle loro antiche costituzioni ed hanno in parte conservato, dei governi la cui struttura si rannoda sempre al Comune medioevale. Questi erano composti generalmente di un Landamano, di un Luogotenente (*Statthalter*), di un tesoriere, di un landscriba, di un capitano, cui talora si aggiungevano tutti coloro che avevano precedentemente coperto la carica del Landamano. Quest'ultimo poteva avere un potere proprio, ma generalmente il potere era esercitato dal consiglio senz'essere bene definito. La precisa definizione dei limiti di ogni potere è infatti la necessaria conseguenza del principio rappresentativo. Dove il governo rende conto annualmente al popolo intiero, una tale garanzia costituzionale si lascia appena concepire. Quello si ritempera ogni anno della fiducia del popolo e questo volentieri approva anche un sorpasso che sia riescito nel proprio interesse o che fosse consigliato dall'opportunità. Le democrazie pure della Svizzera ebbero ed hanno quindi dei governi forti, liberi nei proprii movimenti ed autorevoli, talvolta autoritari ed oligarchi, il che avviene facilmente, come abbiamo già detto, per il numero limitato delle famiglie che in così piccoli Stati possono fornire gli elementi di coltura e di agiatezza necessari alle funzioni difficili ed ordinariamente gratuite.**



Negli antichi Cantoni di città, e nei nuovi Cantoni costituitisi a democrazia rappresentativa, i governi ebbero delle funzioni più nettamente determinate. Essi si costituirono come delegazioni del Grande Consiglio, ebbero perciò il nome di Piccolo Consiglio o di Commissione di Governo, e rimasero sotto l'immediato controllo di quello. Le gelosie locali, le gare d'interesse tra la città e la campagna contribuirono poi da una parte a limitare le facoltà ai governanti, dall'altra ad aumentarne il numero. La quantità limitata degli affari rendeva inoltre possibile la trattazione collegiale dei medesimi, senza ricorrere alla divisione, più tardi verificatasi, in dicasteri separati (dipartimenti).

Così con le costituzioni del 1814 i Cantoni antichi di città ricevono dei governi di 21 fino a 36 membri, i Cantoni nuovi (costituiti dagli antichi baliaggi) da 9 fino a 13.

Con le riforme liberali, successive al 1830, il numero dei membri del governo seguì a diminuire, mentre ne aumentavano le occupazioni e le competenze nella misura del pubblico incremento. Nei Cantoni rappresentativi in specie, essendo anche i più grandi, si introdussero la divisione in dipartimenti\* e lo stipendio fisso. Il governo cambiò il nome di Piccolo Consiglio con quello di Consiglio di Stato o di Consiglio di governo (*Regierungsrat*) e fu ridotto nei limiti da 5 a 7 membri, eccezionalmente a Berna di 9.

La Costituzione federale (art. 104) ha adottato il numero di 7 colla facoltà di aggiungersi in casi speciali degli esperti, facoltà che qualche Cantone (Zurigo ed Argovia) ha invece data al Gran Consiglio. Basilea Campagna l'accorda ad entrambi i poteri.

Caratteri dei governi svizzeri. L'elezione periodica.

3. Abbiamo già narrato nella prima parte le vicende cui diede luogo il diverso concetto dell'esecutivo nei diversi regimi costituzionali federali e come nell'ordinamento del 1848, che è ancora l'attuale, il governo della Confederazione sia stato plasmato ad immagine di quelli dei Cantoni rappresentativi.

Caratteri comuni di questi governi, che li distinguono da quelli delle repubbliche americane, e più dalla repubblica francese, sono: l'assenza di un capo dello Stato con funzioni

speciali e l'elezione periodica; i quali due caratteri si riferiscono ad una causa sola, la maggiore democrazia.

Nella vita dello Stato-cantone, di ano Stato cioè di piccolo territorio e di non complicati interessi, la funzione della direzione generale della politica del paese non ha bisogno di organi speciali. Tutti i cittadini, o almeno i più colti fra loro, sono riputati conoscere la direzione che convien dare alla politica interna; la politica estera per il Cantone (almeno l'attuale) non esiste; gli avvenimenti sono facilmente prevedibili; la funzione principale del governo è dunque l'amministrazione. Il Governo è il potere amministrativo in primo luogo, poi l'esecutore delle decisioni degli altri due poteri. Da ciò l'inutilità di un capo dello Stato (Presidente della Repubblica), di un Direttorio o di un Consolato.

Non essendovi un capo elettivo dello Stato, deve necessariamente essere elettivo il governo e ne consegue che esso non dipenda più dai *voti* del parlamento. Non dipendendo dalla fiducia del parlamento, non è necessario che sia da esso nominato, opperò, sebbene durante i reggimi del 1803 e del 1814 fosse nominato dal Gran Consiglio, per ragioni politiche che già abbiamo indicate, e sebbene questo sistema abbia perdurato e in parte perduri ancora sotto l'impero delle Costituzioni liberali, l'elezione diretta del governo, introdotta per la prima volta (1) a Ginevra nel 1846, ha ora conquistato la maggioranza dei Cantoni e non andrà guari che tutti li indurrà alla medesima conseguenza. Eleggono attualmente il loro governo a voce popolare i Cantoni di Zurigo, Zugo, Soletta, Basilea Città e Campagna, Sciaffusa, San Gallo, Gri-gioni, Turgovia, Ticino, Ginevra, Uri, Untervalden alto e basso, Glarona ed Appenzello interno ed esterno, totale 17 Cantoni e mezzi Cantoni. La scelta appartiene ancora al Gran Consiglio nei Cantoni di Berna, Lucerna, Svitto, Friburgo, Argovia, Vaud, Vallese e Neuchâtel, totale 8 Cantoni. Essendo fra questi ultimi alcuni dei più grandi, la loro popolazione bilancia a un dipresso quella dei Cantoni ad elezione diretta.

La durata in carica del governo varia dal minimo di un

(1) Intendasi in una democrazia rappresentativa.

anno (nei due Rodi dell'Appenzello) al massimo di cinque (Friburgo). È di 2 anni nei Cantoni di Uri, Untervaldo superiore e Ginevra; di 3 anni nei Cantoni di Zurigo, Untervaldo inferiore, Zugo, Basilea Città e Campagna, San Gallo, Grigioni, Turgovia e Neuchâtel; di 4 nei Cantoni di Sciaffusa, Ticino, Berna, Lucerna, Svitto e Vaud.

Gli esempi di uomini di Stato rimasti nel governo cantonale o federale per oltre un ventennio non sono rari.

I caratteri dal Consiglio federale.

3. Applicata questa forma di governo alla Confederazione, essa diede praticamente dei risultati sinora soddisfacenti, ma non può andare esente da critica. La funzione principale del governo federale non è l'amministrazione materiale dello Stato e molto meno l'esecuzione, la quale in molti casi vien delegata ai governi cantonali; essa è semplicemente la funzione governativa nel retto senso della parola, e consiste nell'imprimere una direzione all'attività dello Stato.

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. Tali qualità possono trovarsi accidentalmente anche in un buon amministratore di poste o di ferrovie, ma alle qualità accessorie non conviene sacrificare le principali. Già a diverse riprese fu quindi parola, nei circoli politici e nella stampa, della creazione di un direttorio federale di tre membri, il quale eserciti delle funzioni analoghe a quelle del presidente dell'Unione americana (ad eccezione, s'intende, del diritto di veto che sarebbe incompatibile col nostro *referendum*). Nessuna proposta concreta fu finora però formulata, né è probabile che lo sia ancora per qualche tempo. Più verosimile è un aumento del numero dei consiglieri federali e dei poteri della Presidenza.

Questa avrebbe potuto con assai vantaggio essere stata regolata con qualche referenza alle organizzazioni dei Cantoni primitivi ed al Landamano della Svizzera dell'Atto di mediazione. Invece, anche per essa si seguì pedestremente il sistema dei governi dei Cantoni rappresentativi. Il presidente vien cioè

designato dall'assemblea federale, primo tra i pari, per brevissimo tempo e non immediatamente rieleggibile. Tale gelosa disposizione, diventata inutilissima dopo il *referendum* e l'iniziativa, dà nel campo federale dei fratti tanto meno graditi, in quanto alla presidenza va unita la direzione degli affari esteri. La più delicata funzione di governo passa così per turno fra le mani di ogni consigliere federale e questo non sempre può esimersi dal far troppo assegnamento sui proprii funzionari appo i quali il criterio tecnico prevale necessariamente sul politico.

La principale obbiezione, che si può fare al sistema dell'elezione periodica in genere, sta nella possibilità dei conflitti. Ma, oltreché il Gran Consiglio come potere legislativo e come interprete naturale della legge, ha necessariamente l'ultima parola, è sempre aperta per i Cantoni la via del ricorso di diritto pubblico alle competenti autorità federali. L'obbiezione sembra aggravarsi di fronte all'elezione popolare. L'esperienza non ha però confermato le apprensioni. Di regola, la rinnovazione dei due poteri avviene nello stesso tempo od a brevissima distanza per opera del medesimo corpo elettorale e sotto l'influsso delle stesse tendenze: il partito vincitore nelle elezioni governative può dunque contare sopra la maggioranza parlamentare. Ben si è dato più d'una volta a Ginevra, dove i partiti sono bilanciati e l'opinione pubblica è mutevole, e dove la scadenza dei due poteri politici non è contemporanea, ma alterna, che per un anno governasse un Gran Consiglio radicale ed un governo conservatore, o viceversa. Le conseguenze furono praticamente assai meno gravi del previsto; vi fu tutt'al più un arresto nell'attività legislativa, non nella discussione dei progetti di legge.

L'elezione periodica produce poi un effetto che può essere diversamente considerato, secondo le varie opinioni, ma che è costante sì nel campo federale che nel cantonale, ed è una stabilità di governo quale neppure si riscontra in Inghilterra.

Il fatto che il potere legislativo od il popolo respingano una o più leggi o provvedimenti del governo non implica punto che questo si debba dimettere. Al contrario, allo scadere del periodo di nomina, se non è intervenuta una mutazione

di maggioranza, il governo è confermato integralmente o quasi. Nei Cantoni dove è in uso il sistema della rappresentanza della minoranza nel governo, come a Ginevra, la stessa mutazione della maggioranza non suol produrre che il cambiamento di uno o due consiglieri di Stato (1).

Rappresentane\* delle minoranze.

4. Alcuni Cantoni per opportunismo politico hanno introdotto come garanzia costituzionale la rappresentanza delle minoranze nel governo. Altri garantiscono una rappresentanza o qualche consimile garanzia ad una determinata regione, lingua o religione. Nel Cantone d'Uri i membri del *Éegie-rungsrat* devono essere scelti con equo riguardo alle varie località; nel Cantone d'Argovia ed in quello di Lucerna dev'essere aver riguardo alla minoranza nell'elezione del governo ; nel Canton Ticino il governo (di 5 membri) è eletto col sistema proporzionale; così a Zugo; nel Yaltese sopra 5 membri due devono appartenere ai distretti inferiori, uno alla parte media, due alla valle superiore, a Ginevra, nei Grigioni, a San Gallo ed altrove, senz'esser obbligatoria, la rappresentanza della minoranza nel governo è di prammatica. Nel Consiglio federale regnò per qualche tempo assoluto il partito radicale com'era uscito dai rivolgimenti del 1848. Successivamente vi partecipò volta a volta il centro protestante. Solo recentemente fu data una rappresentanza alla destra cattolica.

Tale politica sembra più convenire ad un'epoca in cui i partiti storici hanno perduto la freschezza dei loro programmi e sono chiamati a risolvere questioni estranee alle origini di loro formazione.

La divisione dipartimentale. Le cancellerie.

5. La divisione dipartimentale delle funzioni del governo è attualmente comune al Consiglio federale ed a tutti i Cantoni meno gli Appenzelli. Il Cantone dei Grigioni fino alla sua riforma del 1892 escludeva la divisione per dipartimenti preordinati. L'articolo 39 della sua Costituzione diceva: « La trattazione degli affari è collegiale, nel senso che le decisioni

(1) Questo fenomeno era già notato dal Cherbuliez nell'epoca del trenta, a proposito delle mutazioni di governo rivoluzionarie.

del Piccolo Consiglio devono essere deliberate e prese in comune. La preparazione ne può essere affidata a singoli membri ». Il Cantone di Argovia ammette per contro la responsabilità dei singoli membri del governo (art. 41). Il sistema dei sottosegretari responsabili allato al ministro segretario di Stato è in Svizzera totalmente sconosciuto. È invece abbastanza comune che un cancelliere di Stato, eletto dal Gran Consiglio, abbia voto consultivo nelle deliberazioni del governo stesso e rappresenti una parte politica non indifferente, talvolta eziandio preponderante.

F Il cancelliere federale, eletto dall'assemblea, non è responsabile e non ha voto consultivo. La cancelleria federale attuale è in parte la continuazione dello stesso organismo già esistente sotto l'antica dieta ; allora essa era il solo organo permanente della lega ed assumeva quindi una grande importanza diplomatica. Ora, ridotta a più modeste proporzioni, è però ancora quella che in parte supplisce alla difettiva organizzazione federale nelle relazioni coll'estero.

**Rapporti del governo con lo stato-sovrano. Il diritto di revoca.**

6. Trattando dell'elezione del Governo da parte del popolo o del parlamento abbiamo già toccato un lato delle relazioni del potere esecutivo col sovrano e col potere legislativo. Esaminiamo ora alcuni altri rapporti.

L Da quanto precede risulta in primo luogo che in nessuna parte della Svizzera il potere esecutivo ha il diritto di sciogliere il legislativo (appello al popolo). È questa la logica contropartita della impossibilità in cui il legislativo si trova di rovesciare il governo. L'appello al popolo non può aver luogo che al turno di scadenza periodica dei poteri. Praticamente però il popolo, essendo armato del diritto di iniziativa, può, senza aspettare il turno di scadenza, sciogliere il legislativo domandando una costituente ed anche revocare il governo col modificarne l'organico. Così ad es. nel Ticino la nomina popolare del governo fu chiesta specialmente a titolo di revoca dei poteri del governo allora vigente (1890). Alcuni Cantoni poi consacrano espressamente la revoca del governo (od anche del Gran Consiglio) ove sia chiesta da un determinato numero di cittadini. La Costituzione di Lucerna (§ 44 nuovo) dà

facoltà al popolo di chiedere mediante petizione appoggiata da 5000 firme autentiche (i cittadini iscritti sono circa 30.000) che sia sottoposta ai comizi la proposta della revoca del Gran Consiglio. Se questa è accettata dalla maggioranza, il Governo convoca una seconda volta i comizi per le elezioni generali, finché il nuovo Gran Consiglio rinnova anche il Governo. La Costituzione di Soletta (art. 36) dispone che può il popolo in ogni tempo revocare il Governo su domanda di 4000 cittadini; (iscritti circa 18.000). A Sci affusa il popolo può revocare così il Gran Consiglio come il governo; la petizione dev'essere rivestita di 1000 firme (iscritti circa 8000). La Costituzione ticinese ammette la revoca del Consiglio di Stato, lasciando il compito di regolarne l'esercizio alla legge; questa richiede 11 mila firme (su circa 35.000 iscritti con una partecipazione massima di 25.000) raccolte entro due mesi e fatte al cospetto dell'autorità municipale.

Questo diritto di revoca non fu però mai esercitato in alcun Cantone e rimarrà forse sempre una pura espressione simbolica della sovranità popolare. Non è neppure probabile che abbia ad estendersi ad altri Cantoni. Storicamente esso è di introduzione abbastanza recente, anteriore però al diritto di iniziativa e diretto a porre un fine alle insurrezioni di cui abbiamo parlato nella prima parte. I diritti concreti di revoca del governo e di iniziativa popolare sono dunque sotto un certo aspetto due principii conservatori venuti ad opporsi ad un *diritto di insurrezione* che senz'essere mai stato consacrato da alcuna Costituzione svizzera era stato caldeggiato da più di un partito e messo in pratica.

La rieleggibilità dei membri del governo fu osteggiata da alcune Costituzioni cantonali nel periodo del 1830. Le stesse portavano la *contumacia* di ogni membro del governo dopo uno o due periodi di nomina. Nell'attuale ordinamento queste restrizioni sono pressoché scomparse. Solo per la presidenza dei Governi cantonali e del Consiglio federale furono conservate delle disposizioni nel senso della non immediata rieleggibilità (Cost. fed., art. 98). J

Rapporti del governo col potere legislativo. Incompatibilità.

Te Secondo la Costituzione federale i membri del Con-

siglio federale non possono essere in pari tempo membri delle Camere e non possono coprire verun altro impiego, sia esso al servizio della Confederazione o di un Cantone, nè esercitare qualsiasi professione od industria (art. 97). La stessa regola vale ordinariamente per i Cantoni. L'uso comporta tuttavia che nelle elezioni generali i membri del Consiglio federale si portino candidati, salvo a dimettersi dopo la loro rielezione.

Eccezionalmente troviamo nel Cantone di Ginevra la possibilità che un membro del Governo faccia parte nello stesso tempo del Gran Consiglio. Nel Cantone di Untervalden Inferiore i membri del Governo fanno parte di diritto del Consiglio cantonale, nel senso che il collegio politico, cui appartengono non elegge altro deputato (art. 40). Eguale disposizione hanno le Costituzioni dell'Unterwalden Superiore (art. 46), di Appenzello Rodi Esterno (art. 28), Rodi Interno (art. 22).

Notevole la disposizione della Costituzione di Zurigo (art. 39) nel senso che un membro del Governo non può, senza speciale permesso del Gran Consiglio, accettare le funzioni di direttore o consigliere d'amministrazione di una società per azioni. Analoga disposizione troviamo nelle Costituzioni dell'Argo via (art. 37), di Yaud (art. 68) ecc.

#### L'iniziativa.

S. Il più importante rapporto che ha il Governo col potere legislativo è quello dell'iniziativa. Noi abbiamo veduto come nel periodo delle Costituzioni democratiche la tendenza fosse anzi di concentrare questo diritto nelle mani del solo consiglio di Governo. Nei periodi successivi pur estendendosi l'iniziativa al Gran Consiglio ed al popolo, il Governo è rimasto, nel fatto, il principale movente della legislazione. Nella Costituzione federale il Governo non è definito come un semplice potere amministrativo ed esecutivo, ma come la suprema autorità esecutiva e dirigente (*leitende*) della Confederazione. Nelle Costituzioni federali la definizione è più pedestre; vi si parla sempre di un'autorità esecutrice ed amministratrice (*vollziehende und verwaltende*).

Il diritto di iniziativa spetta talvolta non solo al Governo in corpo, ma anche ai singoli suoi membri. E quanto espri-10. — *Diritto Svizzero*, I.



mono formalmente l'art. 101 della Cost. fed., l'art. 33 della Cost. di Zurigo, 44 della Cost. di Berna, di Neuchâtel l'art. 48, della Turgovia l'art. 35, ecc. Altre Costituzionicantonali limitano il diritto d'iniziativa al solo Consiglio di Stato in corpo, Vaud, Lucerna, Basilea Campagna.

La Costituzione federale riservando anche ai Cantoni il diritto di iniziativa, qualche Costituzione cantonale assegna l'esercizio di questo diritto al proprio Governo (San Gallò, 67).

La responsabilità.

0. Altro dei rapporti del Governo col potere legislativo è quello della propria responsabilità. L'art. 102 della Costituzione federale, enumerando le attribuzioni principali del Consiglio federale, dice al n. 16: e In ogni ordinaria sessione (cioè una volta ogni anno) rende conto all'Assemblea federale della propria gestione; fa rapporto sullo stato interno ed esterno della Confederazione e raccomanda all'attenzione di essa quelle misure cui crede vantaggiose al promuovimento della comune prosperità ». Di più ha da presentare particolari rapporti quando l'Assemblea federale o una delle sezioni di essa ciò richieda. Analoghe disposizioni contengono tutte le Costituzioni cantonali. I rapporti (*Berichte, Gomptrendus*) della Confederazione e dei Cantoni sono generalmente fatti con molta diligenza, ricchi di informazioni statistiche, e si elevano a considerazioni, critiche e proposte su tutta l'azienda dello Stato. La legge federale sui rapporti fra i tre Consigli, Nazionale, degli Stati e Federale regola brevemente il diritto d'interpellanza e il conseguente obbligo del Consiglio federale di rispondervi « immediatamente od in una delle prossime sedute ». Ulteriori disposizioni sono contenute nei regolamenti delle due Camere. Nei singoli Cantoni rappresentativi vigono gli stessi principii generali.

Maggiore importanza hanno le disposizioni contenute nell'art. 117 della Cost. fed. e nella legge 5 dicembre 1850 sulle responsabilità delle autorità e dei funzionari federali. Questa legge, importantissima, in quanto estende molto il principio della responsabilità civile di tutti i funzionari federali e della responsabilità sussidiaria della Confederazione (sul che dovremo ritornare), dispone fra altro : e Se alcuno dei membri del

Consiglio federale commette un crimine o delitto nell'esercizio di sue funzioni, il Consiglio federale ne sottopone il caso alle Camere federali; queste possono risolvere di « intentare un'azione civile o criminale » il cui giudizio spetta al Tribunale federale ». I reati per cui un'imputazione penale può aver luogo sono indicati da un Codice penale federale. Che tutto il Consiglio federale possa essersi reso colpevole di un delitto di alto tradimento, la legge citata non prevede neppure. In nessun caso l'Assemblea federale od un ramo di essa può costituirsi in alta Corte di giustizia. Eguali principi sono generalmente sanzionati dalle costituzioni o dalle leggi dei Cantoni. Nei piccoli parlamenti svizzeri si fa largo uso del diritto di interpellanza. La responsabilità civile e penale del Governo è fatta dipendere da un voto del Gran Consiglio, ed è devoluta, quanto alla cognizione, alle autorità giudiziarie (1). Le relative leggi circoscrivono più o meno accuratamente i casi di responsabilità.

Appellabilità dalle decisioni governative al potere legislativo.

IO. Altra specie di rapporti del Governo col legislativo è quello derivante dal diritto di ricorso. Le costituzioni e le leggi svizzere abbondano forse oltre misura in questo senso. Il Governo è naturalmente chiamato a pronunciare sopra una quantità di questioni amministrative che interessano non solo i ricorrenti, ma l'ordine politico dello Stato; da ciò l'idea della Costituzione del 1848 (art. 74 n. 15), attuata dalle costituzioni cantonali anteriori, essere ogni decisione del Governo appellabile alle Camere federali. Più tardi, colla Costituzione del 1874, tali questioni di diritto pubblico passarono nella competenza del Tribunale federale (art. 113), salvo quelle di carattere puramente amministrativo, ma le leggi d'applicazione interpretarono largamente l'eccezione, così che una considerevole quantità di questioni d'ordine politico rimasero nelle competenze del Consiglio federale, riservato il ricorso alle Camere. Il Doubs critica acerbamente questa forma di sindacato parlamentare. Noi avvertiremo solo che nei Cantoni si tende piuttosto alla diminuzione di questo diritto di ricorso.

(1) Vedi Costituzione di **Lucerna**, art. 58; **di San Gallo**, art. 55.

Le Costituzioni di Zurigo (art. 40 n. 5), Svitto, Untervaldo Alto e di Berna (art. 40) dichiarano il Governo ultima istanza in materia amministrativa tranne per la materia delle elezioni. Tale sembra essere il senso anche della Costituzione di Lucerna (art. 7) e di Friburgo (52, *e*). A Soletta il Governo e il Gran Consiglio sono entrambi chiamati a decidere ricorsi amministrativi nei limiti delle loro competenze. Notevole per la sua chiarezza il concetto della Costituzione di S. Gallo: « Il Governo esercita sotto la propria responsabilità verso il Gran Consiglio l'amministrazione generale dello Stato ed è quindi la suprema autorità amministrativa ». In altri Cantoni la questione è lasciata regolare da leggi speciali, ed in taluni il diritto di ricorso al Gran Consiglio è esteso (come nel Ticino) persino a piccole applicazioni di multe in materia di bollo.

Nei Cantoni a Landsgemeinde di Uri (59 n.) e Glarona (44 n. 11) il ricorso può essere portato al Landrat.

Logicamente la tendenza dei Cantoni dovrebbe essere nel senso di togliere il diritto di ricorso, almeno in tutte le questioni le quali, per la meticolosità delle singole costituzioni, diventano questioni costituzionali e quindi soggette a ricorso alle autorità federali.

Tutte le Costituzioni dei Cantoni rappresentativi si accordano invece nel devolvere al Gran Consiglio la definizione dei conflitti di competenza tra i poteri amministrativi e giudiziari. Così dispone pure la Costituzione federale (art. 85 n. 13).

Rapporti del Governo col potere giudiziario.

11. Considerati nei loro rapporti col potere giudiziario, i Governi svizzeri non offrono altro di notevole se non la nessuna influenza che sul medesimo possono esercitare. Il Tribunale federale essendo eletto dall'Assemblea federale e quelli cantonali dai rispettivi Grandi Consigli o dal popolo, e tutti i giudici essendo nominati per una destinata giurisdizione, non può il Governo destituire né promuovere né traslocare alcun magistrato giudicante. La stessa nomina del procuratore pubblico spetta in vari Cantoni al Gran Consiglio. Il procuratore pubblico federale è nominato dal Consiglio federale.

La più assoluta separazione di poteri esiste tra l'esecutivo e il giudiziario; sono ritenute incompatibili fra loro le cariche

appartenenti all'uno ed all'altro ordine. Ciò non toglie che in alcuni Cantoni si abbondi nel classificare tra le contravvenzioni di polizia soggette alla competenza dei commissari di Governo delle contravvenzioni che altrove si ritengono di competenza giudiziaria. Così pure in alcuni Cantoni gli ufficiali di polizia sono chiamati ad esercitare delle funzioni che più comunemente spetterebbero ad istruttori giudiziari.

Notevole il carattere di un'istituzione propria dei Cantoni tedeschi, da questi passato nel diritto pubblico federale, a riguardo dell'esecuzione delle sentenze giudiziarie. La legge federale del 1891 sulla procedura esecutiva per debiti e sui fallimenti, affida a funzionari speciali, nominati per lo più dall'autorità governativa e dalla medesima dipendenti, le funzioni di liquidatori dei fallimenti, non solo, ma quelle di esecutori delle procedure d'incasso (per pignoramento, realizzazione di pegno o di ipoteca). Questi funzionari stanno sotto la vigilanza di speciali commissioni le quali furono dapprima scelte nell'ordine amministrativo (dipartimenti di giustizia dei Cantoni e della Confederazione), e sono ora di preferenza scelte nell'ordine giudiziario (presidenti di prima istanza, sezioni d'appello, sezione del Tribunale federale).

La legge distingue esattamente le questioni di diritto civile, che devono essere portate avanti l'autorità giudiziaria e quelle da considerarsi come provvedimenti esecutivi o di procedura dell'ufficiale, e quest'ultime sono sottoposte al sindacato delle autorità di vigilanza, le quali operano con procedura e con criteri amministrativi piuttosto che giudiziari.

Il Governo nei rapporti coi suoi funzionari.

1®. Considerando il potere di Governo in rapporto ai suoi propri funzionari dobbiamo in primo luogo notare che la Svizzera non conosce in nessuna parte il sistema dell'inamovibilità. Elettivi i Governi, essi nominano dei funzionari a mandato periodico, di una durata ordinaria di quattro anni, con tendenza all'aumento di durata. Conseguenza logica del principio è che non vi siano pensioni. L'Assemblea federale fece l'esperimento dell'istituzione delle pensioni per gli impiegati della regia delle poste e telegrafi, ma la relativa legge fa annullata dal *referendum*.

Teoricamente, questo sistema dovrebbe dar luogo ai più gravi inconvenienti, come si dice accade negli Stati Uniti d'America, mettendo i funzionari in balia dei partiti e dei conseguenti cambiamenti di maggioranza. In realtà, gli inconvenienti stessi non si produssero che nel periodo rivoluzionario dei Cantoni e più tardi in qualche Cantone (Ticino) ove le lotte politiche furono spinte fino ad un'epoca recente di là di un'onesta misura. È evidente che quest'ultimo Cantone si trova sempre in imbarazzo nel reclutare i propri funzionari a causa dell'incertezza della carriera, ma generalmente gli impieghi e le funzioni federali, benchò nominalmente periodici, sono considerati come elezioni a vita, e lo stesso avviene in quasi tutti i Cantoni. Il popolo svizzeri! si mostrò sempre avverso all'inaffidabilità per una questione di principio, ma questa si è prodotta nel fatto, per una giudiziosa applicazione del principio di libertà. E vai meglio che le garanzie stieno nei costumi che nella legge scritta!

Come temperamento del sistema troviamo qua e là delle eccezioni a favore degli ecclesiastici e degli insegnanti, nel senso che non sieno sottoposti alla rielezione periodica (Argovia, art. 6; Turgovia, § 21), od a favore dei gendarmi, circa la pensione. Così pure riscontriamo nelle Costituzioni di Berna, Lucerna, Basilea Campagna ecc. la garanzia che nessun funzionario possa essere revocato dal suo ufficio se non per sentenza giudiziaria. Il Tribunale federale ha d'altronde considerato come violazione del contratto di locazione d'opera l'indebito licenziamento di un funzionario nominato a termine.

Risponsabilità per i funzionari.

13. D'altra parte il diritto pubblico svizzero tende sempre più a dichiarare il funzionario civilmente responsabile della sua colpa ed a stabilire a favore dei danneggiati la responsabilità sussidiaria dello Stato.

L'art. 117 della Costituzione federale sanziona in modo generico il principio della responsabilità dei funzionari federali. La citata legge federale del 1850 stabilisce che le azioni civili contro i funzionari nominati del Consiglio federale debbano prima essere portate a conoscenza di questo, - il quale, se le trova fondate, ne assume la responsabilità ; se non l'as-

sume, l'azione civile può essere proposta solo contro il funzionario. Fin qui la responsabilità sussidiaria dello Stato è facoltativa. In susseguenti leggi il principio ricevette maggiore applicazione. Nella legge federale sulle Esecuzioni per debiti e sui fallimenti la responsabilità sussidiaria dello Stato è spinta alle ultime conseguenze. Persino sono resi responsabili i relativi circondari ove i funzionari sono di nomina popolare. I Frequenti sono le disposizioni costituzionali o legislative dirette a rendere lo Stato responsabile anche in via principale. La Costituzione di Berna, art. 17, dice: « Ogni autorità, funzionario od impiegato è responsabile degli atti delle sue funzioni. — Ogni azione civile derivante da questa responsabilità può esser proposta direttamente contro -lo Stato ». Analoga la disposizione costituzionale di Basilea Città (art. 9). La Costituzione di San Gallo lascia determinare dalla legge la responsabilità dei corpi elettorali per le persone da loro nominate (art. 109). Altre Costituzioni, come quelle di Zurigo (art. 16), Argovia (art. 8), Turgovia (§ 20), Lucerna (art. 16), Svitto (53), Obwalden (20), Sci affusa (30) si limitano a sanzionare la responsabilità di tutti i funzionari ed impiegati verso lo Stato, i Comuni ed i cittadini (1).

Il Landamano.

; l

14\* Merita almeno una breve menzione un'antica patriarcale incarnazione del potere di Governo, che tende a scomparire, anche dove ne è conservato il nome-, il Landamano. Era questi un vero capo dello Stato e presidente della Repubblica. Presiedeva il potere legislativo e l'esecutivo. Qua e là, come misura di controllo e precauzione, si ebbero due Landamani, uno reggente ed uno quiescente a vicenda per un anno (App. Int.). La Cost. del Basso Untervaldo (art. 55) dispone: « Il Landamano presiede il Governo e la Landsgemeinde, firma gli atti emananti da queste autorità e tiene i sigilli dello Stato; veglia all'esecuzione dei decreti del Governo; ordina in caso di urgenza arresti e perquisizioni ; ordina rogatorie

(1) Sulla questione generale vedi ZIEGLER E., Ueber die direkto oder subsidiare Haftung des Staates und der Gemeinden für Versehen u. Vergehen ihrer Beamten a. Angestellten ; in *Zeitschrift für Schweiz. Recht*, voi. VII (1888).

fuori del Cantone e riceve nel Cantone le testimonianze chieste per rogatoria dal di fuori ; dirige le inchieste di polizia e le *li* informazioni preliminari in materia penale..... >.

Autorità di distretto.

I 15. Quasi tutti i Cantoni hanno delle divisioni per distretti (*Bezirke*) o per circoli (*Kreise*). Queste divisioni però non hanno bilancio proprio e **non** possono considerarsi come entità politiche. Ci limitiamo quindi a menzionarle, osservando che anch'esse contribuiscono largamente al decentramento caratteristico della Svizzera, tanto in materia amministrativa come giudiziaria. Nei distretti suole trovarsi un Commissario, *Prefet* o *Statthalter* rappresentante il Governo, con attribuzioni più o meno importanti, cioè, l'esecuzione dei decreti governativi, e generalmente nei Cantoni tedeschi le informazioni preliminari in materia penale. Qua e là questi commissari sono poi presidenti di commissioni in materia tutelare o **tri-**butaria, o sono da soli autorità di vigilanza sulle tutele.

## CAPITOLO OTTAVO II

### potere giudiziario.

SOMMARIO: 1. Generalità. — 2. Le evoluzioni del potere giudiziario federale. — 3. Garanzie costituzionali. — 4. Modo di elezione. — 5. Durata in carica. Eleggibilità. Rieleggibilità. Obbligatorietà. — 6. Organizzazione civile in ispecie. I giudici di pace. — 7. Presidenti e commissioni. Il giudice unico. — 8. Seguito. I tribunali di 1<sup>a</sup> istanza (distrettuali). — 9. Seguito. Tribunali di commercio, probiviri *spanngerichte* e *flu?gerichte*. — 10. Seguito. Le istanze superiori. — 11. Seguito. La Cassazione civile. — 12. Seguito. Le autorità di sorveglianza in tema di esecuzione e fallimento. — 13. L'organizzazione penale in ispecie. Generalità. — 14. Seguito. Attribuzioni penali dei giudici di pace, presidenti e delegazioni. — 15. Competenza ordinaria : tribunale di distretto e tribunale criminale. — 16. La giuria e lo scabinato. — 17. La Cassazione penale. — 18. Le autorità d'inchiesta e d'accusa. — 19. Avvocatura e notariato.

Generalità.

1. Una buona organizzazione giudiziaria tale da assicurare nella realtà quella tutela del diritto e quell'eguaglianza avanti la legge che la democrazia si propone, è ancora e rimarrà per lungo tempo uno dei problemi insoluti della politica svizzera.

L'organizzazione di un tribunale federale, conio fu stabilito dopo la riforma del 1.874, ha in parte provveduto ad un malessere organico generale di cai tutti soffrivano e soffrono, e meglio prowederà per l'avvenire, poiché con l'unificazione della legge civile e penale il sindacato di quell'alto consesso verrà man mano estendendosi a tutte le materie del diritto ; ma poiché la maggior garanzia del cittadino non tanto si aspetta dalle autorità superiori e lontane come da quelle a lui vicine e da cui più direttamente dipende, i vizi organici dell'ordinamento giudiziario rappresenteranno, ancor dopo l'unificazione, e maggiormente allora che ora, un gravissimo problema che sarà giuocoforza affrontare con l'animo deliberato di infrangere le tradizioni incompatibili con lo stato presente delle relazioni e della civiltà.

A parte le competenze del Tribunale federale, il servizio giudiziario appartiene ai Cantoni. Questi vi hanno provveduto sotto l'influsso di due grandi fattori : la tradizione storica e la democrazia.

La dominazione delle città sulle campagne e dei Cantoni sovrani sui baliaggi aveva mantenuto, come già detto, le forme della precedente dominazione feudale, in tutto il suo esagerato decentramento. La vaghezza delle cariche e le gelosie fra le famiglie oligarchiche deve anzi aver contribuito a favorire lo sminuzzamento delle antiche giurisdizioni ed a moltiplicare il numero dei funzionari. Le franchigie chieste o salvate dai paesi soggetti consistevano per lo più nel diritto di nominare dei giudici assessori allato al *Vogt*, tanto più numerosi quanto possibile. Così al cadere dell'antico regime i territori svizzeri erano ingombri di infinite giurisdizioni territoriali. U regime unitario fu troppo effimero ed agitato per potervi provvedere. Le costituzioni successive, a cominciare dall'atto di Mediazione, lasciarono tutta quanta la bisogna ai Cantoni e questi si affrettarono in primo luogo a consolidare sotto questo riguardo l'antico stato delle cose, quando non l'aggravarono. Le antiche vocie divennero altrettanti distretti, provveduti di tribunali civili e penali con un numero di giudici ordinariamente esagerato. Si crearono dei tribunali d'appello cantonali, anche questi numerosissimi,



perchè vi fossero rappresentate tutte le partì del Cantone, Tana dell'altra gelosa; né si tennero a questo alcuni Cantoni (Zurigo, San Gallo, Argovia, Turgovia, Grigioni ed in parte il Tioino), che crearono altresì dei tribunali di circolo, con giurisdizione propria, salvo appello ai tribunali di distretto.

Già nel 1840 in tutti i Cantoni, i giudici di distretto erano nominati o dal popolo direttamente, o sopra liste di candidati di nomina popolare. Solo a Friburgo essi erano di nomina governativa ed a Soletta di elezione diretta del Gran Consiglio. Con sì gran numero di giudici e con tali sistemi di elezione si comprende facilmente come non si potesse nep-pur pensare alla prescrizione di requisiti legali. Il sistema del *giudice laico*, adottato per necessità, venne poi per spirito di democrazia magnificato, e non sempre a torto, giacché dove le condizioni non permettono ai migliori giureconsulti di assumere le cariche giudiziarie, nulla vi è di peggio che doverle coprire coi rifiuti della professione d'avvocato. Questi, se mai diventano i padroni della giustizia, costituiscono quell' « immonda bozzima » così efficacemente descritta dal Giusti nel *Gingillino*, « che in sé medesima putre e fermenta — e immedicabili miasmi avventa ». Ma neppure i tribunali potevano essere composti tutti di buoni ed ottimi laici. I cattivi elementi, fra i quali appunto i rifiuti del fòro, vi si infiltrarono ove più ed ove meno, per necessità di cose. I buoni giuristi rimasti fuori, diedero dei buoni ed autorevoli avvocati, divennero potenti per la loro posizione politica, e facilmente si può comprendere quali pericoli corra la giustizia quando il giudice si sente in un grado di relativa inferiorità di fronte agli avvocati che piatiscono. Questi diventarono talvolta, malgrado ogni miglior sistema, quasi *i*/ padroni della procedura e il popolo ne portò le tristi e ineluttabili conseguenze.

Nolente però ad ammettere la causa del suo male, poiché contraddice ai suoi sentimenti democratici, il popolo se la pigliò poi sovente con gli avvocati, che accusò d'ogni male e provocò leggi per la loro esclusione da determinate cause e procedure. Così nel Cantone di Sciaffusa, si è arrivati a vietare! con un dispositivo costituzionale (ora abrogato) il patrocinio!

di avvocati avanti qualsiasi tribunale. Inani provvedimenti che non fecero che aggravare il male (1).

Né minor danno recò\* la preoccupazione democratica della frequente rinnovazione dei poteri, poiché, quanto più precaria è la posizione del giudice, tanto minore è la probabilità di indurre una persona di valore ad assumerla.

Il doppio grado di giurisdizione, applicato a Stati di così piccola estensione, era già per se medesimo un sistema di assai dubbia utilità. La creazione del Tribunale federale ha determinato generalmente, per le cause ad esso appellabili, una triplice istanza.

L'unificazione del diritto dovrebbe, se altro non succede, far sì che il sistema delle tre istanze diventi il diritto comune della Svizzera, ciò che nessuno può ragionevolmente desiderare; ond'è che, mentre ora in parecchi Cantoni il movimento progressista tende ancora alla formola della « riduzione dei diritti » è assai verosimile che prima assai che questa possa essere realizzata, si manifesti una nuova tendenza, specie da parte del ceto commerciale ed industriale, nel senso della istanza unica cantonale, ritenendo il Tribunale federale come Corte di appello.

Nel campo della giustizia penale l'organizzazione dei Cantoni è forse meno difettosa. Hanno un tribunale penale

(1) Talvolta ancora l'opinione pubblica si rivolge contro il legislatore da cui vorrebbe leggi più semplici e più chiare, ed accusa i legali che siedono nei Consigli di favorire la loro complicazione ed oscurità. Alla nota autorità che lo Spencer è recentemente venuto ad aggiungere a questa opinione, ci piace qui contrapporre quella assai meglio sperimentata dello Cherbuliez:

« Rendere accessibile la giustizia al maggior numero, moltiplicando i tribunali ; renderla ad un tempo semplice, pronta, economica, affidandola ad uomini scelti dal popolo in mezzo al popolo: ecco le idee democratiche che precedettero alla formazione dei tribunali di distretto. Si è dimenticato che il grado di semplicità della legge dipende unicamente dai bisogni della società che essa regge, non dalla volontà dei giudici che la applicano. Le Società al grado di civiltà cui sono oggi giunte pervenute ..... presentano una tale complicazione di rapporti ed una tale somma di interessi diversi, che il diritto positivo destinato a regolare gli uni ed a conciliare gli altri non può essere semplice, per quanto il legislatore si sforzi ad imprimergli un tale carattere ».

unico per tutto il Cantone Uri, Svitto, Untervalden, Glarona, Zugo, Appenzello, Lucerna, Basilea e Sciaffusa, questo senza giuria. »

I Cantoni di Zurigo, Ginevra, Soletta, Argovia e Turgovia hanno delle assise cantonali (con giurati) uniche per tutto il Cantone. Il Ticino e Neuchâtel hanno una giurisdizione criminale cantonale combinata con la giurisdizione correzionale per distretti. Friburgo e Berna hanno delle assise penali con giurisdizioni locali, ma in molto minor numero che i tribunali civili (Friburgo 3 e Berna 5).

*m*

Non è facilmente prevedibile quale potrà essere l'influenza dell'unificazione del diritto penale sull'organizzazione giudiziaria. Atteso però che il sistema della giuria è prevalente nei Cantoni e che non è pur supponibile che essi vi rinuncino, si può presumere che il Tribunale federale diventerà in penale una Corte di cassazione, non mai un'istanza d'appello.

H

Le evoluzioni del potere giudiziario federale.

§• Abbiamo accennato superiormente alle origini del Tribunale federale. L'atto di mediazione nel suo § 5 stabiliva il principio dell'arbitrato obbligatorio fra i Cantoni per le pretese e controversie che fossero sorte sopra oggetti non compresi nella garanzia del patto federale (poichè in questo caso sarebbe stato giudice la Dieta) ; ogni parte aveva a nominare un arbitro; alla Dieta spettava la nomina del sovrarbitro e l'obbligo di fare eseguire il giudicato. Il medesimo sistema veniva sanzionato nel patto del 1815, art. 5 (1). Nel progetto Bossi (v. sopra Cap. Ili, 6), il Tribunale federale cominciava a disegnarsi come una corte di diritto pubblico federale, comprese fra le cose di diritto pubblico le controversie di diritto civile fra Cantoni o fra un Cantone e la Con-

(1) Veramente l'istituto esisteva in embrione nelle antiche alleanze del 1291 e del 1315. « Se si elevasse una discussione o una guerra fra questi confederati, i migliori e più prudenti accorreranno e accomoderanno all'amichevole e secondo il diritto la contesa ». Nel patto del 1351 con Zurigo le contese furono per la prima volta assoggettate al modo esplicito ad un Tribunale d'arbitri e questo principio venne di poi ampiamente applicato nelle successive leghe.

federazione ed altre contestazioni di diritto internazionale (intercantonale) privato. Nella Costituzione del 1848 cominciarono ad abbondare queste ultime disposizioni, epperò in essa veniva costituito un Tribunale federale, eletto dall'Assemblea, con le seguenti competenze:

Art. 101. Il Tribunale federale giudica come *Tribunale civile*: 1° Le questioni che non sono di diritto pubblico:

- a) dei Cantoni fra loro;
- b) della Confederazione con un Cantone.

. 2° Le questioni fra la Confederazione da una parte e corporazioni o privati dall'altra, allorché queste corporazioni o privati sono attori e l'oggetto in contesa giunge ad un valore da determinarsi dalla legge.

3° Le questioni riguardanti i privi di patria, *Heimatlosen*. Nei casi indicati al n. 1 lett. a e b il rimando al Tribunale federale avviene dietro decisione del Consiglio federale. Se questo non riconosce la competenza del Tribunale federale, il conflitto viene deciso dall'Assemblea federale.

Art. 102. Il Tribunale federale ha il dovere di assumere il giudizio anche di altri casi, allorché è invocato da ambedue le parti e l'oggetto della contesa giunge ad un valore da determinarsi eoo .....

Art. 103. L'azione del Tribunale federale per le sentenze criminali è determinata dalla legislazione federale, che stabilirà alternativamente sullo stato d'accusa, sulla Corte Criminale e sul Tribunale di Cassazione.

Art. 104. La Corte Criminale con l'aggiunta di giurati che pronunciano sulle questioni di fatto, giudica:

- a) nei casi che un'Autorità federale rimandi al giudizio penale gli impiegati da essa nominati;
- b) nei casi di alto tradimento contro la Confederazione, di rivolta o di violenza contro le Autorità federali;
- e) dei delitti e delle trasgressioni contro il diritto delle genti ;
- <t) dei delitti politici e delle trasgressioni che furono cagione o conseguenza di turbolenze tali da rendere necessario l'intervento federale armato .....

Art. 105. Il Tribunale federale decide inoltre sulla violazione dei diritti garantiti della Costituzione federale, quando le relative accuse vengono a lui rimosse dall'Assemblea federale.

Art. 106. È in potere della legislazione federale di dichiarare di competenza del Tribunale federale anche altri casi oltre gli oggetti designati agli art. 101, 104 e 105.

Questo Tribunale non aveva sessioni permanenti nè sede fissa. Le sue mansioni penali erano piuttosto teoriche ed affatto eccezionali, così che sotto l'impero di quella Costituzione le assise federali funzionarono una sol volta. Le contese civili

entravano fra le sue competenze solo in quanto vertissero fra due Stati, o fra un privato e la Confederazione, o quando gli fossero sottoposte in via di compromesso fra le parti, o in via legislativa dall'Assemblea federale. Quest'ultima fece uso di tale facoltà relativamente alle espropriazioni in materia di ferrovie ed alla separazione di matrimoni misti. In genere, come si vede, la tendenza era stata nel senso di limitare fortemente le competenze civili del nuovo istituto, mentre poi con la Costituzione del 1874, essendosi unificate alcune parti del diritto civile ed estese le disposizioni di diritto inter-cantonale privato, quelle furono sensibilmente aumentate, andarono poi sviluppandosi con la legislazione (Codice delle obbligazioni, leggi sulla responsabilità civile, sull'esecuzione per debiti ecc.), ed oramai vengono d'anno in anno più estendendosi.

Un avvenire non lontano stabilirà la competenza del Tribunale federale nel dominio di tutto il diritto civile.

Nel campo del diritto pubblico deve si notare la restrizione sanzionata dall'ultima parte del citato art. 105, la quale ha poi un riscontro nell'ultimo comma dell'art. 101 succitato. Queste disposizioni limitative sono scomparse nel testo vigente del 1874 (art. 110 e 113). Ciò corrisponde ad una evoluzione del diritto amministrativo contenzioso di cui abbiamo già fatto cenno al Cap. VII, 10. La Cost. del 1848 lasciava in facoltà all'Assemblea federale di rinviare al Tribunale federale o meno, la decisione di questioni di diritto pubblico amministrativo, fra le quali si noverano tutte quelle per violazioni di diritti garantiti dalle minuziosissime Costituzioni federale e cantonali. Ciò comportava un giudizio del Consiglio, rispettivamente delle Camere federali, sopra ciascuna questione, e, nel mentre creava un vero ingombro di trattando, non assicurava alle parti maggiore garanzia di studio e di imparzialità che non possa ragionevolmente attendersi da due Assemblee politiche. Si fu perciò che nel testo attuale (art. 113) la competenza del Tribunale federale fu incondizionatamente riconosciuta: « 1° sui conflitti di competenza fra le Autorità federali da una parte e Autorità cantonali dall'altra parte ; 2° sulle questioni di diritto pubblico fra

Cantoni ; 3° sui ricorsi per violazione di diritti costituzionali dei cittadini, come pure su quelli di privati per violazione di concordati o trattati. Sono riservate le contestazioni amministrative da precisarsi dalla legislazione federale ».

Tali questioni amministrative sono enumerate tassativamente dalla legge organica giudiziaria federale, del 22 marzo 1893, art. 189 (corrisp. all'art. 58 della legge ant. 26 giugno 1874) (1).

Tutto ciò che riguarda l'organizzazione interna del Tribunale federale e delle altre Autorità giudiziarie federali è da noi trattato nell'altro volume (Cap. XVII).

Garanzie costituzionali.

3. Come già abbiamo avuto occasione di far notare, la Costituzione federale contiene, oltre gli articoli organici sul Tribunale federale (art. 106-114) diverse disposizioni che si riferiscono al diritto giudiziario civile, la cui introduzione ha dipeso dal bisogno di regolare alcuni rapporti intercantionali ed internazionali. Eicchiamiamo in materia civile l'art. 58 sulla garanzia del giudice naturale e la soppressione delle giurisdizioni ecclesiastiche; l'art. 59 circa la garanzia della competenza del giudice del domicilio e l'interdizione dell'arresto per debiti; l'art. 60 circa la parificazione dei cittadini di altri Cantoni (e conseguentemente degli stranieri, quando ciò è previsto da trattati, p. es. con l'Italia) con gli attinenti del proprio Cantone; l'art. 61 sull'esecuzione delle sentenze civili, aventi forza esecutiva, pronunciate in un altro Cantone. In materia penale citiamo l'art. 44 interdicante ai Cantoni il bando (esilio) dei proprii cittadini, nonché la loro privazione del diritto di origine od attinenza e l'art. 65 interdicante la pena di morte per i delitti politici ed in genere

1

ogni pena corporale. Per l'una e per l'altra materia ci corre

(1) Menzioniamo le questioni riguardanti : la obbligatorietà, laicità e sufficienza dell'istruzione primaria; la libertà d'industria e di commercio ; l'interdizione dell'ordine dei Gesuiti, e la tenuta di registri dello stato civile; i luoghi di sepoltura; l'esercizio del diritto dei cittadini e le votazioni ed elezioni oantonali ; l'applicazione dei trattati con l'estero circa il commercio, i dazi, le patenti, la libertà di circolazione, e di domicilio...

poi l'obbligo di menzionare l'art. 4 che garantisce Teglia» glianza dei cittadini avanti la legge. Da questa garanzia la giurisprudenza del Tribunale federale ha tratto tutta la teoria del diniego di giustizia, mercè la quale si può annullare qualsiasi arbitrario provvedimento di un'Autorità che trovisi in manifesta antitesi con un testo di legge, o con un principio di diritto universalmente riconosciuto, ed eziandio rettificare qualsiasi apprezzamento di prove che sia manifestamente contrario alle risultanze degli atti.

Di analoghe (non simili) disposizioni abbondano le Costituzioni cantonali. Tutte queste garanzie assumono un'alta importanza così teorica come pratica, dacché il Tribunale federale è, come sopra si disse, tenuto a decidere qualsiasi ricorso per violazione di una garanzia costituzionale, sia federale che cantonale. (I Cantoni possono per tal modo attribuire di moto proprio le competenze che vogliono al Tribunale federale, e, formalmente, potrebbero attribuire a questo ogni loro funzione giudiziaria). Il citato art. 59 per es. non fa che stabilire il principio della competenza del giudice del domicilio ; ora la sua applicazione ha fatto sorgere un'estesissima giurisprudenza del Tribunale federale sopra una materia che logicamente sarebbe di mera procedura e quindi di sovranità Cantonale (1). Frequenti sono le questioni derivanti da garanzie inscritte nelle Costituzioni dei Cantoni, delle quali vogliamo menzionare alcune.

*Zurigo* (1869). L'art. 3 garantisce, come inerente alla libertà individuale, la libertà di prova nei processi per offesa all'onore (*exceptio veritatis*) e prescrive che si abbia ad assolvere l'incolpato se risulta che l'accusa sia vera e che egli l'ha divulgata per motivi onesti e per giusti motivi. Garantisce la proprietà e stabilisce le norme fondamentali per l'espropriazione. L'art. 5 vuole che il diritto penale sia ispirato a principi umani e proibisce, oltre la pena di morte, quella della catena. L'art. 6 garantisce all'imputato ed alla parte lesa il diritto di assistere alle operazioni d'inchiesta,

(1) y. «L'art. 59 della Costituzione federale» del prof. f. Roauw, Losanna 1880; pregevolissima monografia.

di farsi assistere da un avvocato e di rivolgere domande ai testimoni. L'art. 7 garantisce la libertà della persona nel senso che non si possa arrestare, se non nei casi e nelle forme prescritte dalla legge; che debba essere data un'indennità od una conveniente soddisfazione a chi fu *illegalmente* arrestato; che la confessione non possa essere ottenuta con mezzi coercitivi; che l'arresto per debiti sia vietato. L'art. 8 garantisce la inviolabilità del domicilio e detta le condizioni per le perquisizioni domiciliari. L'art. 9 prescrive l'obbligo dell'Indennità al condannato riconosciuto innocente. L'art. 56 nega alle autorità legislative e giudiziarie il potere di menomare gli effetti di una sentenza, riservato il diritto di grazia.

*Berna* (1893). L'art. 50 garantisce la pubblicità e l'oralità dei dibattimenti (salvo i casi d'ordine pubblico) e la motivazione dei giudizi; l'art. 51 suona come l'art. 56 di Zurigo; l'art. 73 garantisce, con la libertà individuale, la regola *dell'habeas corpus* e stabilisce il principio dell'indennità per i casi di arresto illegale od ingiustificato. L'art. 74 vieta ogni inutile rigore durante il tempo di arresto o detenzione di una persona ed ogni mezzo violento per ottenere la confessione. L'art. 75 garantisce il giudice naturale, e l'art. 76 garantisce il domicilio. Sono caratteristiche le seguenti aggiunte: « Nessun funzionario pubblico o agente della polizia può penetrare nolla dimora di un cittadino, so non nei casi e con le forme stabilite dalle leggi. *La resistenza è permessa* contro ogni tentativo di introdursi nel domicilio contrariamente alla legge. Questa stabilirà le necessarie prescrizioni ».

*Lucerna*. Il § 5 garantisce la libertà personale, la inviolabilità del domicilio, il giudice naturale, la piena indennità in caso d'arresto illegale. I §§ 9 e 10 garantiscono la proprietà e la libertà di commercio ed industria.

*Uri*. L'art. 31 dispone: « Gli arrestati innocenti hanno diritto ad un'indennità da parte dello Stato. Questo ha il diritto di regresso ». L'art. 32 garantisce il giudice naturale e l'esecuzione delle sentenze arbitrali. L'art. 33 garantisce al cittadino il diritto di trattare egli medesimo le proprie questioni giuridiche e di farsi rappresentare da chi crede, purché abbia la capacità civile.

11. — *Diritto Svizzero*. I.



*Svitto* garantisce la libertà personale, il domicilio, la pubblicità dei dibattimenti, la proprietà e la libertà di industria e commercio.

*Untervaldo Alto* garantisce (limitatamente) la inviolabilità del domicilio, nonché le libertà personali ed economiche, in relazione alla Costituzione federale. Nell'art. 9 oltre al garantire *Yhabeas corpus*, stabilisce che ogni arrestato debba essere interrogato entro 48 ore, che l'arresto illegale e la condanna dell'innocente danno diritto ad un indennizzo da parte dello Stato, che ad ogni condanna debba precedere un'accusa ed una difesa, riservate le eccezioni di polizia. L'accusato può difendersi da so o farsi difendere da un avvocato.

*Untervaldo Basso* garantisce brevemente la libertà personale, l'eguaglianza avanti la legge, il giudice naturale, la proprietà, la libertà di domicilio, di industria e di commercio.!

*Olarona* sanziona le comuni garanzie col'obbligo dell'indennità alle persone illegalmente *od* ingiustificatamente arrestate ed interdice i mezzi odiosi (*peinliche*) per ottenere la confessione.

*Friborgo* sanziona nelle forme usitate le libertà personali, con l'interdizione dei mezzi violenti per ottenere la confessione. Sancisce costituzionalmente la regola *nulla poma sine lege*. I *Soletta*, con metodo notevole, richiama per tutte le garanzie di diritto pubblico le disposizioni della Cost. federale. Vi aggiunge l'obbligo di interrogare gli arrestati entro *due volte ventiquattr'ore* (!) e l'obbligo dello Stato di risarcire le persone arrestate illegalmente od innocenti, ed i condannati innocenti : l'indennità deve essere aggiudicata con la *sen-j* senza penale.

*Basilea Città* garantisce sommariamente la libertà del domicilio, della persona e della proprietà, riferendosi del resto alla Costituzione federale.

*Basilea Campagna* sancisce le garanzie tipiche, con l'obbligo dell'interrogare gli arrestati entro 24 ore e dell'indennità in caso di innocenza o di arresto illegale.

*Sciaffusa*, oltre le garanzie solite, dispone che l'arrestato debba essere interrogato nelje 24 ore ; che ognuno sottoposto ad un'inchiesta dev'essere dichiarato colpevole o innocente,

a meno che si accontenti di una semplice sospensione d'inchiesta; che dev'essere accordata una soddisfazione ed un'indennità a chi sia arrestato senza sua colpa; che non devono essere usati mezzi coercitivi alla confessione, e che l'accusato dev'essere difeso in ogni stadio, in quanto ciò non ostacoli lo scopo dell'inchiesta.

*Appenxello Esterno* ha le solite garanzie col divieto di mezzi odiosi all'ottenimento della confessione. Garantisce la libertà dell'arbitrato.

*Appenxello Interno* garantisce la libertà dell'arbitrato, ma con l'obbligo che la sentenza arbitrale venga iscritta in un protocollo pubblico speciale.

*San Gallo* (art. 30) garantisce l'inviolabilità del domicilio e della persona, la difesa agli accusati e l'indennità alle persone arrestate illegalmente o senza loro colpa.

*Origioni* ha le garanzie generiche, senza specializzazioni.

*Argovia*. Tutte le garanzie d'uso. Obbliga di interrogare gli arrestati entro 24 ore; indennità per l'arresto illegale od infondato.

*Tu-rgovia*. Le garanzie d'uso. « L'arresto illegale di un cittadino, i maltrattamenti di imputati e testimoni e l'uso di mezzi coercitivi alla confessione danno diritto ad indennità e soddisfazione. Il funzionario colpevole dev'essere punito per violazione dei doveri d'ufficio » (art. 9).

*Ticino*. Giudice naturale; *habeas corpus*; presentazione dell'arrestato al giudice competente entro 24 ore.

*Vaud*. Garanzie d'uso; interrogatorio nelle 24 ore. « Le autorità costituite possono ricevere dalla legge il diritto di punire con la detenzione le persone che mancano loro di rispetto nell'esercizio delle loro funzioni (!) ». Inibizione dei tribunali eccezionali.

*Vallese*. Garanzie d'uso (69).

*Neuchdtel*. Id. Pubblicità delle udienze; motivazione dei giudizi.

*Ginevra* ha una grande abbondanza di particolari. Il testo primitivo (1847) contiene le garanzie classiche con l'obbligo dell'interrogazione entro 24 ore. A quello fa seguito una *legge costituzionale mila libertà individuale* del 23 aprile 1849.



E un testo di 20 articoli di procedura penale che assurgono a diritto costituzionale, ora sotto le garanzie del Tribunale federale. "Vi si indicano le condizioni dell'arresto (art. 1), vi si definisce il flagrante delitto (art. 2), il *mandai d'amener*, il *mandai d'arrèt*, il *mandat de dépòt*, con l'indicazione dei funzionarli che vi hanno qualità. L'imputato può essere tenuto a secreto per 8 giorni al più se l'istruzione del processo lo esige; egli ha il diritto di farsi assistere dal difensore subito dopo il primo interrogatorio, che ha luogo nelle 24 ore, e dopo gli 8 giorni, se fu messo a secreto: può chiedere la libertà provvisoria dietro cauzione; se è incensurato, vi ha diritto nei casi correzionali. Le perquisizioni domiciliari sono minutamente regolamentate. L'art. 16 stabilisce la massima dell'indennità per arresto illegale od indebito prolungamento della detenzione, fino a fr. 25 al giorno, a carico di « colui che se ne è reso colpevole ». Analoghe proscrizioni circa la violazione del domicilio.

Modo di elezione.

4. Come sopra abbiamo accennato, l'elezione delle magistrature in Svizzera procede ordinariamente da colui che ha il potere sovrano, cioè dal popolo, e direttamente nei comizi, o indirettamente a mezzo dei suoi deputati. Eccezionalmente la nomina è affidata al Governo o ad un'autorità giudiziaria superiore. Talvolta la nomina, vuoi da parte del Gran Consiglio, che di altro ufficio, è fatta sopra una lista di candidati di elezione popolare. — Quest'ultimo sistema tende a scomparire. Nello stesso Cantone avviene talvolta che le magistrature inferiori siano di nomina diretta, le superiori di nomina indiretta: tipica a questo proposito l'antica organizzazione ticinese (1830) cioè: nomina popolare diretta dei giudici di pace; nomina a doppio grado per i tribunali di 1<sup>a</sup> istanza, nel senso che il popolo designava dei candidati, fra i quali il Gran Consiglio doveva eleggere definitivamente; nomina del Tribunale supremo a mezzo del Gran Consiglio; nomina del Procuratore pubblico da parte del Governo.

Il Tribunale federale è eletto dall'Assemblea federale a camere riunite, che ne designa pure il presidente ed il vicepresidente. Nella loro nomina si avrà riguardo a che tutte

e tre le lingue nazionali siano rappresentate (Oost. fed., 107). filò essere nominato ogni cittadino svizzero eleggibile al Consiglio nazionale. I membri del Trib. fed. non possono coprire alcun'altra carica al servizio della Confederazione o d'un Cantone, né esercitare qualsiasi altra professione od industria (art. 108 id.). Essi non possono neppure occupare il posto di direttori o membri del Consiglio di amministrazione, della direzione o del Consiglio di vigilanza di società o di stabilimenti che mirano ad uno scopo di lucro. Il Tribunale federale nomina i suoi cancellieri, segretari ed impiegati. Nomina pure due giudici istruttori. Il procuratore pubblico della Confederazione è nominato dal Consiglio federale, secondo una legge speciale.

Nei Cantoni di Landsgemeinde (1) la regola è naturalmente l'elezione popolare di tutti gli uffici giudiziari. Eanno eccezione l'Appenzello Esterno per il tribunale criminale (prima istanza penale per tutto il Cantone), Untervaldo Alto per i tribunali di 1\* istanza (civili, penali e di polizia), Untervaldo Basso per i tribunali di prima istanza (civili e penali) e per il Tribunale supremo.

Nei Cantoni francesi al cui gruppo si doveva ascrivere anche il Ticino fino al 1892, vige il principio opposto, della nomina da parte di un'autorità superiore. A Friburgo il Gran Cons. nomina il tribunale cantonale (d'appello). I tribunali di distretto (1\* istanza) sono nominati dal Trib. cant. e dal Consiglio di Stato riuniti. Nel Yaud il Tribunale cant. è eletto dal Gran Cons. I giudici di prima istanza e i giudici di pace sono eletti dal Trib. cant. A Neuchâtel i giudici di pace sono nominati dal popolo : tutti i tribunali sono nominati dal Gran Cons. A Ginevra il Gran Cons. elegge tutti i funzionari dell'ordine giudiziario.

Nei Cantoni di lingua tedesca predomina il concetto che la nomina delle magistrature inferiori (giudici di pace, probiviri, ecc.) nonché dei tribunali di distretto spetti al popolo, mentre spetta al Gran Cons. la nomina delle magistrature

(1) Qui oi serviamo in parte delle notizie ordinate dal prof. SCHOLLIENBR&EB, *Grundriss des Staats u. Verwaltungsrecht*, I (Zurich, Lesinami, 1900),

superiori (tribunali cantonali, di appello, di cassazione eccM la tendenza è però nel senso di estendere la nomina popolare anche alle magistrature superiori. A Zurigo, Turgovia, Basilea Campagna, Soletta e San Gallo il popolo elegge tutte le magistrature ad eccezione del Tribunale supremo, risp. della Corte di cassazione. Lo stesso sistema ha Sciaffusa con eccezione anche pel tribunale penale cant. di 1\* istanza. Nei Grigioni, nell'Argovia e Berna il popolo elegge solo le magistrature di distretto e di circolo. A Lucerna solo i giudici di distretto. A Svitto, a Zugo e nel Ticino il popolo elegge tutte le magistrature senza distinzione. A Basilea Campagna elegge solo il tribunale cantonale o supremo (1).

Durata in carica. Eleggibilità. Rieleggibilità. Obbligatorietà.

- 5. La Svizzera non ha magistratura inamovibile, benché l'inamovibilità esista di fatto nelle sfere federali ed appo i Cantoni più evoluti. La periodicità delle cariche è anzi un principio costituzionale in molti Cantoni e non conosce eccezioni se non per ecclesiastici e docenti.

I membri del Tribunale federale stanno in carica 4 anni, il presidente e il vice presid. vengono designati ogni 2 anni, j

Nei Cantoni, le autorità giudiziarie sono quelle che godono della maggiore *Amtsdaaer*, che giunge fino a 7 ed 8 anni. Es. Berna : per il tribunale supremo 8 anni, per gli altri tribunali 4; Zurigo e Ticino 6 anni; San Gallo 4 per i tribunali inf., 6 per il trib. sup.; negli altri Cantoni la durata varia da 3 a 4 anni. Debole tendenza nel senso di aumentare la durata.

Le Costituzioni del 1803, e del 1815 e molte ancora di quelle anteriori al 1848 prescrivevano per l'eleggibilità alle cariche in genere ed a quelle giudiziarie in ispecie dei limiti di età (abbastanza elevati) ed un *censo* determinato. Il censo è scomparso ed i limiti di età vanno generalmente scomparendo, come inutili, nelle rifusioni di nuove leggi e costituzioni. Queste si limitano di solito a prescrivere che la

(1) Siamo obbligati a fare delle riserve sulla precisione di queste informazioni, perchè i testi costituzionali sono sovente incompleti in proposito e le cause d'errori molteplici.

persona debba godere dei suoi diritti civili e politici. La legislazione federale ha ritenuto inutile il prescrivere che i membri del Tribunale federale debbano essere giuristi. La disposizione del Cantone Ticino nel senso che i membri e supplenti del tribunale di appello, nonché del pubblico ministero e dell'istruzione giudiziaria debbano essere laureati in giurisprudenza od ammessi al libero esercizio dell'avvocatura (esame di stato), è eccezionale. Qualche traccia di requisiti si trova in leggi speciali di altri Cantoni (V. Schollenberger, op. e, p. 141).

I motivi di non rieleggibilità (contumacia) dopo uno o più periodi di nomina, che ispirano alcune costituzioni-, non si estendono ai funzionari dell'ordine giudiziario. Così dicasi del diritto di revoca.

L'obbligo di assumere la carica (v. Cap. V, 6), è per i giudici specialmente sanzionato a San Gallo, per i giurati in diversi Cantoni. Esiste ovunque fra i membri di un medesimo corpo, circa l'assunzione della presidenza o vice-presidenza. La giurisprudenza del Trib. fed. sta nel senso che l'obbligatorietà della carica non costituisca una violazione della libertà personale costituzionalmente garantita. Può essere obbligato ad assumere la carica anche il cittadino che per ciò fare deve cambiare di domicilio ! (Salis II, n. 364).

Argovia e Glarona hanno delle disposizioni legislative nel senso dell'ineleggibilità di persone che hanno ricevuto una educazione gesuitica. Queste si ritengono abrogate in virtù dell'art. 49, 4 della Cost. fed.

Organizzazione civile in ispecie. I giudici di pace.

4>. L'istituzione francese dei giudici di pace si è estesa a tutta la Svizzera con l'atto di mediazione, ma vi ha cambiato di funzione. Mentre in Francia il *juge ds paix* è meno un conciliatore che un giudice di grado inferiore (fino al valore di fr. 500), in Svizzera esso si è mano mano trasformato in un conciliatore (*Vermittler, Vermittleramt, +Fermittlungsgerecht*). Quelle funzioni del *juge de paix* che in Italia passarono ai Pretori, passarono generalmente in Svizzera ai Presidenti od a commissioni scelte nel corpo dei tribunali distrettuali. Nel Cantone dei Grigioni e nell'Untervaldo Basso, il *juge*

*de paix* si è invece svolto in un piccolo tribunale di circolo. Nel Cantone Ticino il giudice di pace ebbe qualità di solo conciliatore dal 1803 al 1842. Ti si aggiunse allora la qualità di giudice appellabile (!) delle piccole cause fino al 1900. Da indi in poi è ridisceso alle funzioni di conciliatore, ma fa abolito l'obbligo dello sperimento di conciliazione. Le funzioni di autorità di sorveglianza sulle curatelo rimasero in parte ai giudici di pace. Questi, con degli *assessori* in vario numero, costituirono eziandio qua e là, specie nella Svizzera romanda, delle autorità di polizia locale. Della loro funzione nell'organismo penale diremo più avanti.

La funzione ed il titolo di giudice di pace è quasi completamente scomparso a Basilea Città, dove sono i presidenti di tribunale che hanno assunto il giudizio inappellabile nelle cause fino al valore di fr. 100. Esiste ancora per i comuni agricoli fuori città. A Berna il giudice di pace è diventato un'istituzione facoltativa. Ogni Comune può nominarne uno e dove non c'è, assume le sue funzioni il presidente del tribunale. Di tutti gli 80 Comuni della parte francese (Giara)' *non uno* ha fatto uso di questo diritto (1900). A Ginevra sono rimasti due giudici di pace, ma senza competenza in materia civile. Uno si occupa di cose penali, l'altro di curatele esclusivamente.

Le giudicature di pace corrispondono ad un Comune, ad una parrocchia, o a un circolo.

Le loro funzioni variano di molto. Dappertutto hanno la qualità di conciliatori, e quasi dappertutto (con eccezione cioè di Uri, Untervaldo Alto, Glarona, Appenzello e Sciaffusa) una *competenza*. Il giudizio è generalmente inappellabile, ma soggetto a cassazione e può portare solo sopra somme minime, in Basilea Campagna, fr. 5; Lucerna e Turgovia, 10; Soletta, 12; Basilea Città (il sindaco è giudice unico nei comuni rurali), 20; San Gallo, 25 ; Zug, Grigioni, Vallese, 30; Zurigo, Berna, Untervaldo Basso e Ticino, 50; Argovia, 60; Fri-borgo e Vaud, 100; Neuchâtel, 200, e in materia di affitti, 400. A Friborgo il giudice di pace con due assessori costituisce un tribunale di pace con competenza da 100 a 300 fr. Egualmente nei 2 Untervaldi con competenza fino a 25-50 franchi.

Nell'Appenzello esistono dei tribunali comunali con competenza fino a 300 franchi, salvo appello. Nei Grigioni (paese che non manca di giudici!), esistono i conciliatori, due per ogni circolo, con una competenza sovrana fino a 30 franchi, più i tribunali di circolo di 7 membri con una competenza da 20 a 150 franchi.

Presidenti e commissioni. Il giudice unico.

9\* Un anello di congiunzione fra i giudici di pace e i tribunali sono i presidenti, e le commissioni dei tribunali, che giudicano sommariamente e definitivamente (di regola salvo cassazione), le cause di piccola entità (*Bagatellsachen*), che superano la competenza dei primi. Hanno competenze di questo genere i presidenti, nella" Turgovia da fr. 10 a 30; Glarona, 1-50; Basilea Città fino a 100; Ticino, 50-150; Zurigo e Berna, 50-200 ; Yaud, 100-500 ; Neuchâtel, 200-500. I medesimi attributi esercitano invece delle commissioni (sezioni) nei Cantoni di Turgovia (da fr. 30 a fr. 60; Uri, fino a 70; Basilea Campagna da 5 a 100 (fino a 15 fr. inappellabile, poi in 1<sup>a</sup> istanza) ; Lucerna da 10 a 100 \, San Gallo da 25 a 100 ; Svitto da 30 a 200 ; Ginevra ha una sezione speciale del tribunale per giudicare inappellabilmente le cause di valore da fr. 0 a fr. 250.

Crediamo di poter notare una tendenza ad estendere la competenza inappellabile e ad affidarla ad un giudice unico, ma bisogna convenire che essa si urta a forti resistenze. Il popolo si persuade difficilmente della necessità di rinunciare alle garanzie del giudice plurimo e del doppio grado di giurisdizione. Non vi sono piccole cause di fronte alla giustizia assoluta; tutte hanno diritto ad una esauriente trattazione; le cause di pochi franchi sono anzi le cause dei piccoli e dei deboli che hanno bisogno di maggior protezione. Dia tutto questo processo logico non tien calcolo di due fattori; la spesa ed il tempo che esige una trattazione formale. La gratuità della giustizia sarà per molto tempo ancora un desiderio (a Neuchâtel ogni procedura è però gratuita fino al valore di 80 fr.), ed il tempo è denaro più per il povero che per il ricco. Ora l'appellabilità suppone: o una procedura scritta e complicata che permetta l'esame anche al secondo



giudice, o una seconda istruttoria avanti il giudice di appello. La prima soluzione diventa costosa per il cittadino, sopprimendo tutto il beneficio dell'oralità; la seconda costosa per l'individuo e per lo Stato. Meglio giustificata è l'avversione al giudice unico, potendo un giudizio inappellabile essere affidato ad un corpo collegiale, però con qualche maggior impiego di tempo, e perdendo alquanto della sua efficacia conciliativa. In ogni caso è deplorabile il vedere come cause di un infimo valore possano ingombrare i tribunali e le cancellerie di prima e di seconda istanza con la loro procedura macchinosa, e quale danno ne venga allo Stato per l'eccessivo numero di uffici che gli impone, a tutto scapito della qualità dei funzionari.

L'avvenire imporrà sempre più ai Cantoni svizzeri di arrivare almeno alla soluzione cui sono giunti Vaud e Neuchâtel senza che alcuno se ne lagni. La competenza inappellabile, dovrebbe arrivare dappertutto a fr. 500, salvo cassazione per titolo di diniego di giustizia, ed essere affidata ai conciliatori fino a un dato limite, poi ai presidenti (eventualmente a singoli giudici) di 1<sup>a</sup> istanza, od ancora ai presidenti in parte e in parte a sezioni o commissioni, purché la procedura sia per tutte queste cause sommaria ed orale (1).

Le condizioni della vita industriale moderna hanno fatto sorgere una nuova forma di giudice inappellabile; il Tribunale dei probiviri di cui diremo più sotto. Questo richiede la forma collegiale (che fu però generalmente esagerata nel numero dei giudici), ma è una conferma di ciò che avanziamo sopra, circa l'inopportunità dell'istanza d'appello nelle piccole cause.

(1) L'ultimo progetto svizzero da noi conosciuto, è quello del 21 novembre 1901 per il Cantone di Zurigo. Esso prevede come un nuovo organo il *giudice unico distrettuale* (Bezirk Einzelrichter). Ogni distretto ne ha uno o più, il numero è determinato dal Tribunale supremo. Esso decide in via sommaria e inappellabile le controversie fino ad un valore di fr. 200 ed ha inoltre l'esclusiva cognizione delle questioni di esecuzione e fallimento previste dagli art. 270 (revoca di sequestro); 284 ; 294, 2; 107; 109 (rivendicazioni); 104, 2; IH; 148; 167; 266; 242; 260 ; 261 (impugnazione di graduatoria ecc.). Ha inoltre le attribuzioni di giurisdizione non contenziosa circa sigilli, inventari eoe.

Seguito. I tribunali di 1<sup>a</sup> istanza (distrettuali).

8. Abbiamo detto che il sistema svizzero è di un tribunale per distretto (Bezirksgericht, Amtsgericht). Il distretto è generalmente una divisione storica del territorio, talvolta una entità geografica, ed è assai difficile il toccarvi. Dove il Cantone è molto piccolo e non ha distretti, non vi sono tribunali di distretto, ma tribunali cantonali di 1<sup>a</sup> istanza (Zugo, Sciaffusa, Ginevra, Glarona, i due Basilea). Il numero dei distretti e quindi dei tribunali è assai considerevole: Lucerna, con 140.000 abitanti circa ne ha 19 ; altrettanti ne ha Yaud con abitanti 250.000.

Alcuni tribunali si compongono di più sezioni, specialmente nelle città (Basilea, Ginevra, Zurigo, ecc.). La regola è invece che ogni tribunale abbia una sola sezione. Il numero dei giudici è di uno per ogni tribunale nel Cantone di Neu-châtel ; di 3 nei Cantoni del Ticino e Yaltese ; di 5 a Zurigo, Berna, Zugo, Friburgo, Soletta, Sciaffusa, Argovia, Turgovia, "Vaud; di 7 nell'Untervaldo Alto (in parte), Glarona, Grigioni; pure di 7 a Lucerna, Uri, Svitto e San Gallo, e Basilea Campagna ma con commissioni (*Aùsschiase*), di 9 nell'Appenzello Esterno; di 13 nell'Interno (!).

Notiamo che anche il numero dei giudici tende a diminuire. Esso è più elevato nei paesi la cui organizzazione è più antica. A questo riguardo merita una speciale trattazione il sistema del Cantone di Neuchâtel, il quale è secondo noi di primaria importanza, perchè segna forse un'anticipazione sulla futura evoluzione dell'organizzazione giudiziaria civile della Svizzera. Ne parliamo specialmente nel volume sul diritto privato (Cap. XIX, 4) a proposito della procedura.

La competenza dei tribunali distrettuali si estende a tutta la materia civile. Essa è imperfetta nel Cantone di Vaud, dove le cause appellabili al Tribunale federale si propongono direttamente ad una sezione del tribunale cantonale, sorvolando alla 1<sup>o</sup> istanza. Altri Cantoni danno corrispondente facoltà alle parti, dietro accordo, o anche ad una sola di esse (Ticino, Berna). Nel Cantone di Zurigo e dell'Argovia vi è un'istanza unica per le cause commerciali.

Fanno eccezione alla competenza generale del tribunale civile quelle speciali di cui si dirà sotto. I

Seguito. Tribunali di commercio, probiviri, Spanngerichte o Flurgerichte. M

I 9. Benché nella codificazione federale sia prevalso il concetto dell'incorporazione del diritto commerciale nel diritto civile, i Tribunali di commercio non sono scomparsi là dove c'erano prima, anzi si sono estesi ad altri Cantoni che ne erano privi. Essi esistono in 3 Cantoni.

A *Ginevra* il Tribunale di commercio è una sezione speciale del Tribunale civile, composta di un giurista e di due commercianti. A *Zurigo* e *nelVArgovia* è composto di due giudici del Tribunale supremo con 30 commercianti, di cui siedono 5 (Scabini od assessori commerciali).

Anche le Costituzioni della Turgovia e di Lucerna prevedono dei Tribunali di commercio, ma non furono mai introdotti.

Antecedentemente esistevano a Berna ed a Zurigo dove sono però scomparsi.

» I Tribunali di probiviri (1) sono legislativamente introdotti nei Cantoni di Ginevra (1883), JSTeuchâtel (1885), Vaud (1888), Basilea Città (1889), Lucerna (1892), Soletta (1893), Berna (1894), Zurigo (1895) e San Gallo (1897). Quest'ultimo Cantone possiede anche un giudice perito (*Fachrichter*) per l'industria del ricamo. Sono inoltre previsti dalle Costituzioni dell'Argovia, Turgovia e Zugo. — Nel Cantone di Neuchâtel esistono, ed hanno esistito nel Cantone di Vaud, indipendentemente dai probiviri e per le località dove non sono organizzati i probiviri, i *Tribunaux' d'arbitrage industriel*, composti del Giudice di pace e di arbitri designati dalle parti, non in virtù di una clausola compromissoria, ma in virtù di legge.

I I probiviri hanno, in tutti i Cantoni dove esistono, carattere ufficiale, nel senso che sono organizzati dallo Stato o dal Comune. A Ginevra e Basilea Città sono istituzioni dello Stato (così a San Gallo per il *Fachgericht*); altrove sono

(1) Facciamo capo interamente su questo argomento alla già citata opera del prof. Schollenberger, voi. I.

organizzati comunalmente. In tutti i Cantoni, meno Ginevra, hanno carattere meramente *facoltativo*, ma in diverso senso. Così può essere facoltativo ai Comuni di istituirli, come a Berna (dove però il Governo può, secondo le circostanze anche obbligarsi un Comune), a Lucerna, Neuchâtel, Vaud (dove l'autorizzazione al Comune può, secondo le circostanze, essere revocata); oppure può essere facoltativo alle parti di adire, anziché i probiviri, i tribunali ordinari, come a Basilea Città (e San Gallo per il *Fachgericht*); od ancora può essere facoltativo per ambe le parti: Soletta, Zurigo e San Gallo.

Di regola il corpo è composto esclusivamente di persone dell'arte, ed in parte di padroni, in parte di operai.

Diversamente regolata è la questione della connessione del corpo dei probiviri col giudice ordinario. Contrariamente a ciò che avviene, per le giurie e per i tribunali di commercio, i giudici ordinari rimangono quasi dovunque estranei all'istituto dei probiviri. Il presidente, incaricato della direzione della procedura è scelto a Ginevra anch'esso nel ceto del gruppo interessato, ed altrove in un ceto estraneo (Berna, Lucerna, San Gallo); solo a Zurigo ed a Basilea il presidente dei probiviri è il presidente od un giudice del tribunale ordinario di prima istanza.

La competenza dei tribunali di probiviri quanto alla materia si estende generalmente a tutte le contestazioni relative al contratto di locazione d'opere (servizi) fra padroni ed operai; ma le differenze sono salienti circa il limite di valore. Nel Cantone di Vaud il limite è di 3000 franchi; a Lucerna, Soletta e San Gallo di 500 fr.; a Basilea Città di 300; a Zurigo e San Gallo di 200. A Basilea Città, Zurigo e San Gallo la competenza *ratione materiae* dei probiviri non trascende ad altri rapporti che l'accennato; negli altri Cantoni si estende a diversi altri rapporti giuridici. Nel Cantone di Vaud, p. es., ed a Lucerna, si estende, entro certi limiti di materia e valore, anche alla responsabilità civile del fabbricante.

Una grave questione è quella dei rimedi di legge contro le sentenze dei probiviri. Ginevra e Vaud hanno instaurato dei tribunali d'appello di probiviri, composti anch'essi di elementi industriali. Negli altri Cantoni si accorda la Cassazione

ma non l'appello; a Neuchâtel non è dato alcun rimedio. Il Tribunale federale ha però accolto diversi ricorsi per diniego di giustizia contro sentenze dei Tribunali di probiviri, per mancanza di motivazione, non potendo essere riconosciuta qualità di sentenza ad una decisione non motivata e quindi arbitraria nella forma.

I probiviri possono avere inoltre delle funzioni amministrative. A Ginevra, Taud, Neuchâtel e Solette esercitano una sorveglianza sopra l'alunnato operaio, ed a Ginevra anche sull'igiene delle fabbriche e dei locali di lavoro. Hanno poi una funzione simile a quella delle camere di lavoro nel senso che possono essere richiesti di consultazioni e preavvisi sulle questioni relative all'Industria ed al Commercio nazionale (Ginevra, Neuchâtel, Taud e Solette).

Infine, hanno ufficio di conciliatori a Lucerna e a Berna. La procedura avanti i probiviri è cosa essenziale, poiché nella speditezza e nella poca spesa della medesima consiste in massima parte la giustificazione dell'istituto. In genere il suo carattere è questo: citazione a breve termine (uno o due giorni); autorizzazione della comparsa volontaria senza citazione, produzione volontaria dei documenti e dei testimoni all'udienza, o citazione dei testimoni per la medesima; giudizio seduta stante, salvo il caso di rinvio ad una seconda ed ultima udienza a scopo probatorio. I Cantoni di Ginevra e Neuchâtel hanno istituito l'assoluta gratuità della procedura avanti i probiviri. A Taud ed a Basilea Città le spese sono ridotte ai puri esborsi. Negli altri Cantoni vi è solo luogo ad una riduzione delle spese ordinarie.

Prima di finire questo capitolo noteremo non esservi in Svizzera nulla di analogo ai probiviri agricoli, ciò che si spiega benissimo dato che non esiste il latifondo e che la mezzadria è relativamente rara. Esistono invece dei tribunali speciali per decidere a criterio d'equità e di utilità le questioni relative al godimento di fondi agricoli od alpestri. Diconsi *Spange-riekte* nell'Appenzello Int., *Augcnseheingerichte* (tribunali di sopraluogo) a Glarona, *Flurkommissionen* (Commissioni della campagna) nell'Argovia e nella Turgovia. Nei Grigioni uguali mansioni hanno le Municipalità.

Una simile giurisdizione esisteva, sotto l'antico regime, anche nel Cantone Ticino per il distretto della Riviera (non sappiamo se altrove). Così fosse rimasta e si fosse estesa ai distretti montani, i quali avrebbero risparmiato di vedere minati i patriziati loro in liti press'a poco insolubili per la prassi giuridica ordinaria, di facilissima decisione per un collegio di bene informati probiviri !....

Seguito. Le istanze superiori.

IO\* Sotto diversi nomi (tribunali cantonali, supremi, di appello, corte d'appello e cassazione ecc.), tutti i Cantoni hanno dei Tribunali superiori. Commissioni o sezioni dei medesimi, hanno qua e là speciali mansioni; a Basilea Camp, tiene udienze speciali il Presidente del Tribunale supremo (*Obergerichtspräsidentverhor*). Il numero dei giudici varia da 5 a 15.

Tutti questi organismi esercitano una competenza di 2\* istanza, appello, cassazione, revisione ecc., ma in diverso modo, poiché la cassazione non esiste dappertutto, non nello stesso modo, ed anche esistendo può essere devoluta ad un'autorità speciale.

Il giudizio di queste autorità è definitivo per le cause in cui trattisi dell'applicazione del diritto cantonale : è appellabile alla sua volta al Tribunale federale, secondo un sistema intermedio fra l'appello come si intende in Italia e la Cassazione. Ad evitare gli inconvenienti di questa triplice giurisdizione, esiste nel Yaud la menzionata commissione del tribunale cantonale che funge da 1<sup>a</sup> istanza nelle cause appellabili al Tribunale federale. Questa trasposizione di competenza esiste in modo facoltativo per le parti anche in altri Cantoni (Ticino, Berna), ma crediamo più degno di menzione speciale il sistema di Neuchâtel come quello che è arrivato ad una soluzione radicale e logica di tutto il problema presente ed avvenire, senza coartare le ragioni storiche e politiche. Quivi esistevano ab antico sei distretti con altrettanti Tribunali di cinque giudici. I distretti sono rimasti, e nominalmente anche i loro Tribunali, ma ognuno solo con un presidente che giudica inappellabilmente, e salvo cassazione, tutte le cause il cui valore non supera i fr. 500, ed istruisce le altre cause per essere decise dal Tribunale cantonale, che in realtà è il

solo Tribunale del Cantone. Questo è composto di tre membri stabili e di due fra i presidenti di distretto, che siedono per turno, non però nelle cause di cui riceveranno l'istruzione. Il presidente che riceve l'istruzione delle cause, decide inappellabilmente (salvo cassazione) tutte le incidenze che non influiscono sul merito. Ad esso sono inoltre devolute le contestazioni di procedura sommaria e molte altre derivanti dalla legge di esecuzione e fallimento. I suoi giudizi, come quelli del giudice di pace sono soggetti a ricorso alla Corte di cassazione, composta di 3 membri.

Seguito. La Cassazione civile.

I 11. La Corte di cassazione ha esistito in parecchi Cantoni, dove oggi è scomparsa, anche sotto la forma di tribunale di revisione per il caso di disaccordo fra il giudizio di prima e di seconda istanza. Con l'organizzazione del Tribunale federale e l'unificazione di gran parte del diritto, viene naturalmente a scemare la ragione di un simile istituto, il quale non è rimasto se non per le cause inappellabili ad una sede cantonale o federale, specialmente per i giudizi inappellabili delle magistrature inferiori. Dove non esiste, si cerca di supplirla col'estendere e facilitare i rimedi straordinari contro le sentenze, quali la revisione e la restituzione in intero. — (Confr. la vecchia e la nuova proc. civ. del Cantone Ticino). Dove è organizzata, lo è di regola come corpo a sé, così a Zurigo, nell'Untervaldo Alto, a San Gallo e Neuchâte). (A Soletta e Ginevra solo in materia penale). Eccezionalmente a Zugo è combinata in stranissimo modo col Tribunale cantonale. Nei due Appenzelli e nei Grigioni, a Svitto e nell'Alto Untervaldo entra nella composizione della Cassazione il Consiglio di Stato o una parte di esso (v. Cap. V, 13).

Seguito. Le autorità di sorveglianza in tema di esecuzione e fallimento. ;

12. Nel volume sul diritto privato trattiamo ampiamente della singolare legislazione che la Svizzera si è data in tema di esecuzione e fallimento. Ci corre qui l'obbligo di accennare alla organizzazione delle Autorità cantonali di 1<sup>a</sup> istanza, indicando l'ufficio a cui, nei vari Cantoni, è affidata questa mansione.

Le autorità di sorveglianza possono essere amministrative

o giudiziarie secondo le disposizioni cantonali. La tendenza originaria fa nel senso di designare autorità amministrative : l'attuale è di sostituirvi le autorità giudiziarie. Vi è in ogni Cantone un'Autorità cantonale, ed è facoltativo ai Cantoni di istituire anche delle Autorità inferiori di vigilanza. Vi è poi un'Autorità superiore federale, che è la IIP sezione del Tribunale federale (precedentemente il Consiglio federale). Esiste una sola autorità Cant. di vigil. nei Cantoni di Uri, Untervaldo Alto e Basso, Zugo, Friburgo, Soletta, Basilea Città, Appenzello Esterno, Grigioni e Ginevra. A Berna esiste il doppio grado solo per i ricorsi non appellabili al Tribunale federale. Negli altri .Cantoni (e molto a torto secondo noi), furono istituite due autorità, una inferiore ed una superiore, dando luogo ad un ingiustificato sciupò di tempo e di denaro. Le autorità inferiori, dove esistono, sono generalmente i presidenti dei tribunali; è per le autorità superiori che si manifestano le due tendenze per un'autorità amministrativa o giudiziaria. L'Aut. sup. è amministrativa (generalmente il Consiglio di Stato o una sua Commissione, eccezionalmente una delegazione speciale nominata dal Gran Consiglio) nei Cantoni di Uri, Untervaldo A. e B., Glarona, Zugo, Friburgo, Soletta, Appenzello I. ed E., Grigioni e Neuchâtel. Negli altri Cantoni è giudiziaria (generalmente una commissione del Tribunale Cantonale o d'Appello). A Basilea Camp, la comm. è mista di elementi giudiziari ed amministrativi.

L'organizzazione penale in ispecio. Generalità.

13t Anche per questa parte ci riferiamo circa l'amministrazione della giustizia penale federale a quanto abbiamo esposto nell'altro volume.

Per la parte cantonale richiamiamo anche qui che la giurisdizione territoriale varia da Cantone a Cantone con queste norme principali. Nei piccoli Cantoni vi è\* generalmente un solo tribunale penale o criminale; in altri Cantoni il numero delle giurisdizioni penali corrisponde a quello delle giurisdizioni civili e dei distretti; in altri vi sono delle giurisdizioni locali più estese e quindi meno numerose che le civili ; da ultimo vi sono Cantoni che distinguono i reati di natura criminale da quelli correzionali e dalle trasgressioni, ed hanno una 12. — *Diritto Svizzero. I.*



giurisdizione unica per i primi, con delle giurisdizioni locali (distrettuali, di circolo o comunali) per i secondi. Ma poiché la classificazione dei delitti secondo i codici penali è ben lontana dall'essere identica nei diversi Cantoni, non sarebbe di alcuna utilità pratica una classificazione delle loro organizzazioni penali (v. n. 1).

Seguito. Attribuzioni penali dei giudici di pace, presidenti e delegazioni.

14.1 giudici di pace giudicano, appellabilmente o meno, le contravvenzioni di polizia, in tutto od in parte, nei Cantoni di Friburgo, Neuchâtel, Vaud, Soletta, Ginevra. Siccome la definizione penale delle contravvenzioni varia da codice a codice, a Friburgo ed a Vaud la competenza del giudice di pace si estende anche alle offese all'onore; in altri Cantoni a diversi delitti lievi. Talvolta il giudice di pace siede collegialmente con due o più assessori e forma un tribunale di pace (*Friedensgericht*) con competenze penali; così nel Vallese e nell'Appenzello Esterno (*Gemeindegericht*).

Nel Cantone dei Grigioni abbiamo visto esistere dei tribunali di circolo, quali anelli di congiunzione fra i giudici di pace e i tribunali di distretto. Essi conoscono delle contravvenzioni e dei piccoli delitti.

I presidenti dei tribunali distrettuali, e dei giudici a ciò specialmente designati, hanno competenza in materia penale (contravvenzioni) a Berna, Soletta, Vaud, Neuchâtel, Vallese, Basilea Città, nell'Argovia ed a Friburgo. Eguale competenza ha nel Ticino un giudice del Tribunale a ciò specialmente designato dal Gran Consiglio. Nel Cantone Vallese il presidente giudica in seconda istanza le contravvenzioni conosciute in 1<sup>a</sup> istanza dai giudici di pace.

Delle commissioni o delegazione del tribunale (*Qericht-ausschüsse*) hanno competenze penali anche più estese in Uri, Basilea Campagna, San Gallo, Turgovia.

B Competenza ordinaria. Tribunali di distretto e tribunale criminale. H

f 5. In quanto i reati non cadano nella competenza di un'autorità inferiore come al numero precedente, hanno competenza illimitata, su tutti i reati, salvo i rimedi di legge (appello o cassazione), i tribunali distrettuali dei soli Stati di Basilea Città e Vallese. Ciò era pure il caso del Ticino fino alla

riforma del 1895. In tutti gli altri Cantoni, la competenza penale dei Tribunali di distretto (civili di 1<sup>a</sup> istanza) o non esiste (in quanto è attribuita ad organi speciali), o è limitata da organi superiori, nel senso che il tribunale di distretto non possa applicare delle pene superiori ad un dato limite, o che non possa giudicare determinati crimini o delitti.

La competenza penale dei tribunali di distretto rappresenta, tranne che per i piccoli Cantoni, un antico stato di fatto, combattuto dalle tendenze moderne. Queste sono nel senso della maggior concentrazione delle giurisdizioni penali e specialmente criminali, e cioè della instaurazione di tribunali criminali cantonali, con o senza intervento di giurati. Questi tribunali cantonali possono esistere per tutti i delitti (escluse solo le contravvenzioni), oppure solo per determinati crimini, o classi di crimini.

Come stadio intermedio, troviamo a Friburgo, sopra i tribunali distrettuali (correzionali), delle corti di assise, tre per tutto il Cantone, con territorio speciale, con giudici speciali. A Berna troviamo, al disopra dei tribunali distrettuali, cinque circondari di assise con giurati distinti, ma con una Corte unica per tutto il Cantone. La tendenza prevalente è quella di una Corte penale unica per il Cantone, per tutti i reati o per una parte di essi, con giurati o senza, con una sola giurisdizione territoriale di giurati, o con diverse.

È lecito supporre che il sistema della Corte penale unica finirà per generalizzarsi. Tre soli Cantoni su ventidue contano più di 200.000 abitanti ; tre soli hanno più di 5000 Chil. q. di superficie; né si vede il perchè queste condizioni abbiano da impedire la formazione di un corpo ristretto di giudici penali sperimentati e addottrinati, che, col concorso dell'elemento popolare, sotto la forma dello scabinato, abbiano ad applicare la giustizia penale con quel discernimento che la difficilissima funzione suppone sempre o raramente trova.

Seguito. La giuria e lo scabinato.

Iti. Solo 9 Cantoni hanno introdotto la giuria, ad imitazione della giuria federale. Essi sono Zurigo, Berna, Eri-borgo, Soletta, Argovia, Turgovia, Vaud, Nouchâtel e Ginevra. 11 Ticino ha la giuria nella forma dello scabinato. Stimiamo

inutile indicare il modo di elezione, bastandoci enunciare che dappertutto è popolare e diretto. I

Le competenze delle corti di assise variano da Cantone a Cantone.

A Ginevra, nel Ticino, a Neuchâtel la corte d'assise funziona sia per i reati criminali che per i correzionali (distinti secondo la qualità della pena comminata, detenzione o reclusione), ma con una diversa composizione della corte e della giuria. Nei Cantoni di Argovia, Soletta, Vaud e Berna vi è una sola specie di assise per i delitti determinati secondo il modo della pena, quindi non per tutti i delitti. Priborgo, Zurigo e la Turgovia specificano i delitti sottoposti alla giuria. A Zurigo la giuria è competente anche per i delitti politici, nonché per i delitti di stampa, se l'imputato lo richiede (Costit, art. 57). Lo stesso diritto è poi accordato per legge (2 dicembre 1874) alla parte lesa.

Non ci fermeremo alla *vexata quaestio* della praticità della giuria e della difficoltà della distinzione tra il fatto ed il diritto, urgendoci di accennare a due maniere di attenuare gli inconvenienti classici del sistema.

A Ginevra, il presidente delle assise si ritira insieme coi giurati, ne dirige le deliberazioni ed ha a questo effetto un voto consultivo. Per tal modo è indubitabile che i verdetti oscuri o contraddittori, gli errori grossolani di procedura sono facilmente evitati.

Nel Ticino, invece, dopo una lunga ed infelice prova della giuria in materia criminale e dopo un ritorno non meno in t'elico al sistema del doppio grado di giurisdizione, con protocollo completo dei dibattimenti, si è venuti al terzo sistema, quello dello scabinato.

Questa istituzione, originaria del Granducato di Oldemburgo (1) ed estesa ora a tutta la Germania per i reati meramente correzionali, è stata applicata dalla legge ticinese ai crimini non meno che ai delitti, ma con miglior esito per i primi che per i secondi. Essa consiste nella riunione dei

(1) V. nel *Digesto Italiano*, voi. XXI, la dotta Monografia del prof. CICCALIONK. fl

giudici e dei giurati in un solo collegio giudicante che pronuncia con sentenza motivata sul fatto come sul diritto e sulla pena. Al sistema della giuria, stile francese (ci rifiutiamo dire stile inglese, perchè il giuri in Inghilterra ed in America funziona in modo assai diverso che sul nostro continente), si rimprovera sopra tutto : la sua mancanza di sicurezza, inquantochè l'esperienza prova quanti siano i casi in cui i giurati mal comprendono i quesiti a loro sottoposti ; la sua mancanza di sincerità, inquantochè il giudizio di fatto non è motivato ; la sua mancanza di logica, inquantochè riesce sempre difficile, talvolta impossibile, separare il fatto dal diritto, e mentre i giurati dovrebbero decidere solo circa questioni di fatto, la forma della domanda a loro sottoposta, se l'imputato sia *colpevole*, implioa già la conoscenza della più sottile parte del diritto che è quella relativa alla responsabilità, alla colpa, al dolo, alle sue aggravanti e degradanti.

Ora, col sistema del collegio unico la sicurezza della procedura è assai meglio garantita. La pratica ha dimostrato, come rilevasi da diversi rapporti dei presidenti delle assise, che per tutto ciò che riguarda le questioni di procedura, l'origine e la significazione dei quesiti e simili, i giurati riuniti in collegio con i giudici, aderiscono senza difficoltà alle opinioni di questi, mentre poi ricuperano con tutta sicurezza la loro individualità quando si tratti delle questioni di fatto. Intanto però questa collaborazione impedisce sempre, o quasi, i verdetti contraddittori, le grossolane confusioni, gli errori di interpretazione che si deplorano in tutti i paesi di giuria.

La garanzia della motivazione ha pure una grande portata pratica. I casi di cassazione per insufficiente motivazione, se non sono frequenti, sono però significanti ed obbligano il presidente, che ordinariamente assume la redazione della sentenza, ad essere molto attento ed oculato. Anche la funzione della Cassazione assume, di fronte alle sentenze motivate, un'espressione più elevata e più efficace.

Quanto alla divisione tra il fatto ed il diritto, il sistema dello scabinato è decisamente pratico. Con esso vengono quasi a scomparire le classiche incidenze, seguite da ricorsi in cassazione, sul modo di porre i quesiti. I giudici ed i giurati,

ritiratisi a delibera, esaminano le singole questioni e le decidono senza che si manifestino degli attriti gravi, e tantomeno sistematici, fra giudici regolari e giudici baci.

Tutto il sistema dello scabinato esige però una condizione che talvolta manca nei troppo numerosi tribunali del Cantone Ticino. Esso vuole la direzione di un presidente sperimentato e sicuro del fatto suo. Sgraziatamente, se un buon laico o un mediocre giurista può fare un discreto giudice civile, non può mai fare un presidente d'assise, poiché questa funzione esige una certa prontezza di provvedimento, una certa previdenza, un certo tatto e sopra tutto un certo ascendente che non dipendono dalla buona volontà. Perciò, a giudizio di un procuratore pubblico, lo scabinato avrebbe fatto miglior prova al criminale, dove l'elemento stabile della corte è composto da una camera del tribunale d'appello, che al correzionale dove è composto dai tre giudici di prima istanza. E a desiderare perciò che il piccolo Ticino addivenga una buona volta al sistema del presidente penale unico per tutto il minuscolo suo territorio.

Un altro appunto che merita lo scabinato ticinese, ma che non tocca il sistema in sé medesimo è quello della sua eccessiva complicazione in rapporto ai reati lievi. È certo che contraddice allo spirito pubblico, il quale si preoccupa anche della questione della spesa, il vedere una numerosa corte di assise sedente a giudicare dei reati di contumelie, di ingiurie, di percosse lievi cui assai meglio converrebbe la procedura delle contravvenzioni. Ciò dipende in gran parte dalla schematica classificazione dei reati nel Codice penale. B difetto è però facilmente correggibile in questo modo, che la cognizione delle contravvenzioni e dei delitti minori dovrebbe essere affidata ad un giudice unico, con facoltà air imputato ed alla parte lesa di richiedere l'intervento, non di cinque, ma di due scabini.

Noi crediamo che nel Ticino sarebbe perfetto il funzionamento dello scabinato quando esso avesse un presidente penale unico, con gli attuali nove scabini in materia criminale, con 5 scabini nelle assise correzionali in ogni distretto, e con 2 soli, se richiesti, nella materia delle contravvenzioni,

compresi in queste i delitti cui è comminata la detenzione non oltre il primo grado (da 3 giorni a 3 mesi).

Nel Cantone di Zurigo, la sostituzione dello scabinato alla giuria od al tribunale correzionale è prevista dai nuovi ordinamenti giudiziari proposti dal Governo (progetto 21 novembre 1901).

La Cassazione penale.

19• Nei Cantoni dove esiste il doppio grado di giurisdizione (1<sup>a</sup> istanza ed appello in materia penale) non esistono, a nostra conoscenza, delle Corti di cassazione per le sentenze. Esistono invece, o come corpo proprio o come sezioni del tribunale supremo o Cantonale, delle Corti di cassazione civile e penale, che in materia penale conoscono dei ricorsi contro le sentenze dei giudici unici o delle Corti di assise.

Ginevra, Neuchâtel, il Ticino, Soletta hanno Corti di cassazione speciali per la materia penale; hanno Cassazioni civili e penali Untervaldo Alto, San Gallo, Zugo e Appenzello Interno. Nell'Appenzello Esterno e nei Grigioni e in un certo modo anche a Svitto troviamo il Governo (*Regierungsrat, Kleinrat*) come Corte di cassazione, nel primo solo in penale, nel secondo anche in civile! Queste anomalie sono però meno gravi di quanto sembra, poiché dipendono in parte da ciò che si intende per cassazione. Nei Grigioni per es. l'art. 34 della Cost. cant. si esprime come segue : < Il piccolo Consiglio sorveglia tutti i rami dell'Amministrazione della giustizia ed ha cura che a nessuno sia negato il suo diritto; esso decide i ricorsi per ritardo, abuso o diniego di giustizia ».

Forse la più difettosa organizzazione è quella del Ticino, ove la Cassazione penale è composta dal presidente del tribunale di appello e di 4 avvocati esercenti, con dei supplenti, avvocati anch'essi, che, *"naturalmente"* sono avvocati e giudici per turno.

Le autorità d'inchiesta e d'accusa.

18. Circa le autorità d'inchiesta non crediamo di doverci estendere, se non per avvertire alcune particolarità più interessanti.

In tutti i Cantoni esistono dei giudici istruttori, od istruttori giudiziari, che talora fanno parte dei tribunali, secondo il

sistema francese, talaltra sono funzionari speciali. In alcuni Cantoni, come nel Ticino, vengono affidate ai giudici di pace le mansioni di polizia giudiziaria, quali le prime constatazioni (informazioni preliminari); in altri queste mansioni sono affidate alla polizia propriamente detta. Essendo autorità di polizia nei distretti i commissari governativi (*Statthalter*, *Prefets*) questi hanno generalmente simili incombenze, ma in taluni Cantoni essi tengono realmente luogo, in tutto o in parte, del giudice istruttore in questo senso, che spetta loro a compiere le inchieste dietro gli ordini della pubblica procura (Zurigo, San Gallo, Basilea Camp., Turgovia). I La Procura pubblica esiste in tutti i Cantoni, tranne nell'Appenzello. A Ginevra, Berna, V&ud, Priborgo e Ticino il Procuratore pubblico ha anche delle mansioni civili, come rappresentante dell'interesse pubblico, specialmente nelle cause relative allo stato delle persone.

Avvocatura e notariato.

19. La funzione del patrocinio è libera in undici Cantoni cioè in Svitto, Untervaldo Alto e Basso, Glarona, Zugo, Appenzello Interno, Basilea Città e Campagna, Grigioni, Sciaffusa, e San Gallo. Ivi l'esercizio della avvocatura si identifica con l'esercizio del semplice mandato, e non è soggetto a garanzia alcuna. Gli altri Cantoni hanno degli avvocati in titolo, mediante esame di stato, il quale generalmente presuppone degli studi giuridici ed una pratica, ma anche fra questi parecchi ammettono la libertà di ogni cittadino di stare in giudizio senza avvocato ; fra essi il Ticino, ma, se la parte si manifesta incapace a difendersi da sola, il giudice le delega un avvocato d'ufficio, e ciò solo nel civile ; nel penale uno non può difendersi da solo senza assistenza d'avvocato o di una persona a ciò autorizzata, caso per caso, dall'autorità competente. A Ginevra invece vi è pure l'avvocato in titolo, ma in materia correzionale non è richiesta la sua assistenza.

L'art. 27 della Costituzione federale dà facoltà alla Confederazione di istituire un esame di stato valevole per tutti i Cantoni, ma di questa facoltà non ha fatto uso fino al presente.

Il Cantone d'Uri, in ragione di condizioni ora scomparse, fa dell'avvocatura una carica ufficiale. Gli avvocati sono nominati dalle Landsgemeinde e l'ufficio è obbligatorio.

Nessun Cantone conosce la distinzione francese ed italiana fra avvocati e procuratori. Le due funzioni sono cumulate. Esistono tuttavia qua e là degli agenti d'affari autorizzati (Vaud) e dei rappresentanti dei creditori nella procedura di esecuzione e fallimento, pure autorizzati, ma con carattere facoltativo (Untervaldo Alto, Friburgo, Basilea Città e Campagna, Sci affusa ed Argovia).

Il notariato ha in Svizzera così diverse forme che non è facile il darne una breve notizia. In alcuni Cantoni tale ufficio è in parte disimpegnato dalle Cancellerie dei Tribunali. In altri, e nel maggior numero, esistono dei notai in numero fisso. Nel Cantone Ticino il notariato dipende da un esame di stato; il numero dei notai è indefinito; essi non hanno una giurisdizione; l'esercizio dell'arte è compatibile con quella di avvocato e persino di giudice (!).

## CAPITOLO NONO

### Il Comune.

SOMMARIO: 1. Richiami storici. — 2. La Confederazione e i Comuni. — 3. I Cantoni e i Comuni. — 4. Il territorio comunale. — 5. Varie specie di comunità. — 6. Gli organi del Comune. — 7. Beni e redditi. — 8. Seguito. Imposte comunali.

Richiami storici.

1. Nel Capitolo 1 della Parte I di questo volume abbiamo sufficientemente anticipato per permetterci di essere brevi circa le precedenze storiche del Comune nella Svizzera.

Il Doubs osserva (1) che in Svizzera esistono ancora le tracce delle due diverse forme del Comune, il germanico ed il romano. Il Comune germanico sarebbe quello di cui noi

(1) Diritto Pubb. della Conf. Svizz., Voi. II della *Nuova Biblioteca di Scienze Politiche*,



abbiamo indicato lo svolgimento attraverso i periodi feudale o regio, il comune cioè procedente da una collettività d'interessi economici, che con l'andare del tempo e nelle sue lotte contro i Signori ed i Sovrani difende od acquista le sue franchigie come interessi patrimoniali e talvolta, acquistando esso medesimo i diritti di feudalità sulle vicine campagne, si svolge a Stato più o meno autonomo o perfetto. Il Comune romano sarebbe invece quello che procede dallo Stato, come una pura e semplice divisione amministrativa dello stesso. Il Comune germanico ha un carattere prevalentemente politico; il romano amministrativo. Quello sarebbe meglio conservato nella Svizzera tedesca (ed italiana), questo nella Svizzera francese. Le due forme avrebbero influito una sopra dell'altra e si sarebbero più o meno sovrapposte, in questo senso, che anche colà dove il Comune ha preceduto come ente politico lo Stato, necessità amministrative hanno costretto quest'ultimo a valersi della esistente organizzazione per i propri servizi, e il Comune antico, senza perdere tutto il suo carattere autonomo, ha assunto le funzioni amministrative che dallo Stato gli vennero attribuite. La fusione non è sempre perfetta e talvolta le due forme sono semplicemente superposte. Così a Zurigo, ed in altri Cantoni, accanto al Municipio, autorità comunale, esiste l'Ammann, funzionario e rappresentante dello Stato, che non fa necessariamente parte del municipio! stesso; così ancora, accanto al Comune antico, cioè al Comune borghese (Bilrgemeinde), si sono venuti formando altri Comuni, che non sempre corrispondono per territorio: il Comune parrocchiale dapprima (Kirchgemeinde), poi il Comune scolastico (Schulgemeinde), il Comune politico (Politischegemeinde), talvolta anche delle suddivisioni di polizia territoriale (Orts-gemeinde), eoo.

Il Comune borghese fu più o meno aperto ai nuovi venuti, a seconda di diverse influenze. Nel medio evo e più verso la metà del XVI<sup>o</sup> secolo, il Comune, ancor in lotta con le autorità feudali, e regie, accoglieva di buon grado, in quanto lo permettessero le sue circostanze (per es. l'estensione della sua cerchia di mura), la popolazione nuova che veniva ad apportare nuove industrie ed a contribuire alle spese che si

imponavano per la difesa militare o per l'acquisto pecuniario delle sue franchigie. Non essendovi allora libertà né d'industria, né di commercio, né di domicilio, l'ammissione di nuovi membri nella Comunione non poteva essere da altro determinata che da immediate convenienze contrattuali. La Riforma religiosa sollevò in Svizzera le prime gravi difficoltà, temendosi che l'elemento avventizio potesse favorire l'introduzione dell'eresia. Ma il periodo di avversione alla popolazione domiciliata sorse per la questione, ancora accesa ed acutissima, dell'assistenza dei poveri. Una Dieta del 30 settembre 1551 stabiliva che ogni luogo (Cantone), borgo e parrocchia della Confederazione (*jeder Ort, Fleeken und Kirchhore*) dovesse mantenere a proprie spese i suoi poveri. « Da questo tempo, dice il Doubs, cominciarono a sorgere a canto ai cittadini i domiciliati o dimoranti, classe sociale guardata con disprezzo da quelli e priva quasi d'ogni diritto. Il diritto di cittadinanza non poteva quindi più connettersi al domicilio; esso venne regolato secondo la discendenza ».

Ogni località aveva del resto conservato le sue antiche istituzioni, che si andavano svolgendo autonomamente in innumerevoli forme, quando sopraggiunse la rivoluzione e la Costituzione elvetica del 1798, con la pretesa di dare ad ogni parte del paese, città o villaggio, piano o monte, la medesima organizzazione comunale, sulla base dei seguenti principii. Le esistenti comunità borghesi (patriziate) rimangono proprietarie ed amministratrici dei loro beni, mentre l'intera e non piccola attività pubblica del Comune trapassa al Comune degli abitanti (*Einwohnergemeinde*) a cui appartengono tutti i cittadini elvetici domiciliati. Le comunità borghesi non possono però rimanere corporazioni chiuse; il diritto di borghesia (patriziato) *deve* essere concesso ai cittadini domiciliati che versano alla corporazione una somma corrispondente al valore dei costei beni. E poiché il diritto di cittadinanza nazionale non deve dipendere dal buon volere o dalle circostanze dei singoli Comuni, si ammette una *cittadinanza elvetica*, di facile acquisto, indipendentemente da quella comunale. Il Comune borghese viene organizzato sui principii del puro diritto civile, non più su quelli della giù-

riedizione; la legge favorisce la separazione della Corporazione dei proprietari di beni (patriziali) da quella dei cittadini borghesi (attinenti).

Questo effimero periodo, se non creò istituzioni durature, diede però l'impulso e la direzione a più stabili riforme. L'atto di mediazione e la restaurazione diedero bensì il diritto ai Cantoni di ritornare alle loro antiche istituzioni, e le città reggenti riacquistarono molti dei loro privilegi, ma rimasero aboliti i diritti di dominazione delle città sui Comuni di campagna; l'amministrazione e la giurisdizione furono organizzate in un modo uniforme per ogni singolo Cantone; nuove leggi provvidero a regolare uniformemente la sfera di attività dei Comuni e la loro interna costituzione; furono definitivamente separati i poteri di questi da ogni funzione giudiziaria. Queste leggi stabilivano generalmente, accanto alle norme per l'amministrazione dei beni comunali, i provvedimenti circa le strade, i ponti, le fontane pubbliche, la polizia locale relativa alla pubblica sicurezza, ed all'igiene, alla sorveglianza sulle fiere e mercati, nonché sui pesi e misure, ai pompieri, al soggiorno dei forestieri, all'assistenza dei poveri, alle tutele ecc. Le differenze (privilegi) fra Comuni di città e di campagna andarono scomparendo (V. nel Cantone Ticino le abolizioni delle Camere economiche di Bellinzona, Lugano ecc.). E allora che cominciarono a suddividersi i diversi rami dell'attività comunale fra diverse nuove organizzazioni coesistenti, Comune politico, chiesastico, scolastico, ecc. come sopra si è detto. Nei Cantoni montani però si è in questo periodo ritornato al sistema antico: la notevole quantità di beni patrimoniali che ivi possiedono i Comuni ed il modo della loro utilizzazione danno oggi ancora alla loro attività un carattere prevalente di corporazione di diritto privato.

Durante il periodo della rigenerazione (dopo il 1830), la organizzazione comunale andò sempre più svolgendosi sulle medesime basi; fu esteso soprattutto il concetto del diritto, poi del dovere, di sorveglianza dello Stato sulle amministrazioni comunali. Sotto l'influsso delle idee liberali francesi, anche il concetto del Comune si modifica alquanto,

con tendenza a ritenerlo come una derivazione dallo Stato (tendenza che viene attuata nei Cantoni francesi).

Ig

La Confederazione e i Cantoni.

B

”§, Generalmente parlando, la Confederazione non ha alcun rapporto coi Comuni, la cui organizzazione dipende in tutto dalla legislazione cantonale. Tuttavia, la Costituzione e la legislazione federale toccano incidentalmente il Comune in quanto regolano i rapporti di domicilio e la condizione dei privi di patria. Già sotto l'impero della Costituzione del 1848, e in virtù dell'art. 56 che autorizzava la Confederazione ad emanare dei provvedimenti legislativi sui privi di patria (*Heimathlosen*), una legge federale stabiliva che i Cantoni erano tenuti ad incorporare ed a far incorporare nei rispettivi *Comuni* gli Svizzeri che non avevano diritto di città in alcun luogo. L'art. 41 stabiliva la libertà di domicilio nei rapporti da Cantone a Cantone (non nei rapporti fra Comuni dello stesso Cantone). I Comuni non potevano imporre a un domiciliato di altro Cantone tributi maggiori che ai propri attinenti, mentre rimanevano liberi di maggiormente imporre i domiciliati del medesimo Cantone. Anche la Costituzione vigente del 1874 si limita a disporre circa la libertà del domicilio, che ha però garantito anche nei rapporti intercomunali dello stesso Cantone (art. 45). L'art. 43 dispone inoltre :... « Il cittadino svizzero domiciliato gode nel luogo di suo domicilio di tutti i diritti dei cittadini del Cantone *e insieme anche di tutti i diritti dei cittadini del Comune* (1). Resta però eccettuata la compartecipazione al godimento dei beni di patriziato (*BUrgerguter*) e di corporazioni, come pure il diritto di voto in affari puramente patriziali, a meno che la legislazione cantonale non disponga altrimenti. — Negli affari cantonali egli acquisisce il diritto di voto dopo un domicilio di tre mesi. — Le leggi cantonali sul domicilio e sul diritto di voto dei domiciliati in affari comunali sono sottomesse alla sanzione del Consiglio federale ».

La legislazione federale posteriore è stata molto riservata

(1) Nella Cost. del 1848 ospressamente riservati.

### L'organizzazione dei poteri costituzionali

circa i rapporti coi Comuni, ritenendoli di lor natura dipendenti dalla sola sovranità cantonale. Nel progetto di Codice civile svizzero invece, specialmente per quanto riguarda il diritto delle persone, sono contenute parecchie disposizioni riguardanti gli obblighi e le responsabilità dei Comuni, e in un certo senso anche i loro rapporti col rispettivo Cantone.

I Cantoni ed i Comuni.

3. Le Costituzioni cantonali abbondano di disposizioni organiche circa i rispettivi Comuni. Per lo più definiscono i rapporti fra le varie specie di comunità (v. 5), l'autonomia e la sfera d'attività del Comune con le relative garanzie, ed indicano le condizioni od i limiti del diritto d'intervento o di sorveglianza dello Stato.

In relazione a queste disposizioni ogni Cantone possiede delle leggi organiche generali o speciali, secondo le diverse specie di Comuni (nel Canton Ticino per es. una legge organica comunale ed una organica patriziale). Numerose altre disposizioni' riflettenti l'ordinamento comunale sogliono poi trovarsi in leggi speciali circa il diritto di voto ed il suo esercizio e nelle leggi tributarie generali per il Cantone, o speciali per i Comuni o per determinate sorti di Comuni. In quanto il Comune serva come organo amministrativo del Cantone, molte disposizioni riflettenti gli incumbenti delle Municipalità e il diritto di ricorso contro le loro decisioni si trovano sparse in tutte le leggi di polizia, sanitaria, forestale, rurale, pupillare, ecc.

La dipendenza dei Comuni dallo Stato è maggiore nella Svizzera francese, ed è massima a Ginevra. La Costituzione ginevrina indica minutamente il modo di elezione delle municipalità e consigli comunali, ma nessuna garanzia all'infuori di questa, che la circoscrizione attuale dei Comuni non può essere modificata che per legge. Tutta l'azienda comunale soggiace all'approvazione dello Stato. Così il bilancio ed i conti comunali, le opere straordinarie, l'alienazione di immobili, la stessa loro affittazione per la durata di oltre nove anni, l'accettazione di legati e donazioni a condizione onerosa, le costruzioni di nuove strade, l'adottamento di piani regolatori, i prestiti ed il regolamento d'imposte. Lo stesso presidente

I H Comune

dell'Assemblea comunale (*Conseil general*) vi è nominato dal governo. gJ. Negli altri Cantoni troviamo una maggiore o minore invadenza dello Stato nelle cose comunali, ma l'autonomia comunale vi è garantita in diversa natura. A Zurigo p. es. è proscritto ciò che segue: (Cost., art. 48) « I Comuni hanno la facoltà di reggersi da so medesimi (*selbständig zu ordnen*). Le decisioni comunali possono dar luogo a ricorso per considerazioni di fatto solo quando esorbitano manifestamente dai fini del Comune ed in pari tempo conducono ad un considerevole aggravamento dei contribuenti, oppure quando offendono gravemente i principii di equità ».

Dunque: libertà del Comune nei limiti della legge; diritto di ricorso illimitato se la legge è violata, ed inoltre diritto di ricorso contro decisioni che, ancorché non espressamente vietate, eccedono manifestamente le finalità del Comune od offendono gravemente l'equità naturale. Poco diversa la formola di Vaud (Cost., art. 80) : « L'esistenza dei Comuni è riconosciuta e garantita. I Comuni sono subordinati allo Stato, col quale concorrono al benessere della società. Essi godono di tutta l'indipendenza compatibile col bene dello Stato, la sua unità e la buona amministrazione dei Comuni medesimi ». In quest'ultima condizione è riconosciuto in principio, come a Zurigo, il diritto di intervento dello Stato anche nell'interesse generale dello scopo della comunità.

Il diritto di sorveglianza dello Stato si manifesta nella sua forma più diretta a riguardo dei ricorsi relativi a violazioni di diritti pubblici (amministrativi) : su di che non vi è altro da osservare, se non che vi possono essere diversi gradi di giurisdizione: Commissari di distretto, Consiglio di Stato, Gran Consiglio o Landrath (v. cap. VI e VII); ma in alcuni luoghi, come abbiamo già visto per Zurigo, il diritto di ricorso può andare assai più oltre ed estendersi alle materie di competenza autonoma del Comune medesimo. A Sciaffusa e nel Vallese (Cost. 67) questo diritto è dato contro qualsiasi decisione, mentre è condizionato a Soletta, a Zurigo, e San Gallo. Mentre Zurigo riserva il ricorso in caso di eccessivo aggravamento dei contribuenti, Soletta lo riserva fra altro per il caso in

cui gli organi comunali non votino le imposte necessarie, e generalmente in materia tributaria. A San Gallo il ricorso è riservato per ogni straordinaria risoluzione economica, compra o vendita di immobili, costruzioni di strade e case comunali, partecipazioni a costruzioni ferroviarie. Negli altri Cantoni il diritto di ricorso è più ristretto e più determinato. A Glarona (Cost. 73) il Cantone si riserva la decisione circa i contributi che i patriziati (*Patriziate*) devono fare alle amministrazioni comunali. Deve inoltre sorvegliare a che i beni e le fondazioni comunali non sieno distratti dalla loro destinazione. *fuori* dei casi di ricorso trovasi generalmente sanzionato il diritto di ispezione *ex officio* sui vari rami di amministrazione. Questa ispezione viene esercitata ogni anno, biennio o triennio a mezzo dei commissari governativi o di speciali incaricati. I Cantoni di Neuchâtel, Vallese e Ticino possiedono degli speciali uffici dell'amministrazione dei Comuni come dipendenza dei rispettivi dicasteri degli affari interni. In pochi Cantoni il diritto dello Stato arriva fino alla destituzione delle amministrazioni comunali (Sciaffusa), od alla facoltà di porre l'amministrazione comunale sotto curatela (Grigioni), o *regia* (Vaud).

Speciali atti dell'amministrazione comunale devono secondo i Cantoni essere sottoposti alla ratifica governativa, i bilanci ed i conti in genere (1), i prelevamenti d'imposta, le spese oltre determinati limiti (2), le alienazioni (3), i cambiamenti di destinazioni di edifici ed aree pubbliche, le costruzioni e soppressioni di strade, i piani regolatori, le espropriazioni. Dove per l'uno o l'altro di questi oggetti non è richiesta la sanzione governativa, si incontrano altri sostitutivi più o meno felici, come il *quorum* dei due terzi dei voti nel Cantone J Ticino.

Infine i Comuni hanno l'obbligo o la facoltà di emanare i regolamenti circa i loro rami di attività e questi regolamenti sono generalmente sottoposti alla sanzione governativa.

(1) Neuchâtel, Vaud.

(2) Vaud, Vallese.

(3) Vaud, Vallese

Il territorio comunale.

4. È principio generale che ogni parte del territorio svizzero appartenga ad un Cantone, rispettivamente ad un Comune. Come in Germania, dove esistono dei territori feudali indipendenti da ogni giurisdizione comunale, così hanno esistito a Zurigo, e sono menzionati nei Grigioni (nel senso che debbano essere ripartiti) dei territori estranei al territorio dei Comuni. Nel Cantone Ticino è caratteristico il caso delle così dette Terricciuole, territorio e giurisdizione promiscua di tre Comuni, Locamo, Mergoscia e Minusio. Frequenti erano i casi, secondo l'antico regime, di territori appartenenti -<sup>7</sup>a diverse corporazioni patriziali per un patto di comunione civile; essi erano però di regola soggetti alla giurisdizione di uno solo dei condomini. Eccezionalmente riscontransi ancora le tracce di giurisdizioni del Comune patriziale in materia di polizia rurale, esercitate fuori del territorio e meglio sul territorio di un altro Comune. Ecco come il caso si presenta. Il patriziato A possiede un diritto d'alpeggio sopra una determinata parte del dominio privato del patriziato B, e nel territorio del rispettivo Comune B. Questo diritto si deve intendere come un condominio od un esclusivo dominio del patriziato A giacente nella giurisdizione del Comune B ; nondimeno riconoscono antichi usi e regolamenti che sia la municipalità, rispettivamente l'amministrazione patriziale di A quella che durante il tempo dell'alpeggio esercita sull'alpe determinate attribuzioni di polizia circa i pascoli, a mezzo di un suo proprio delegato (1). Questa strana complicazione di sovranità trae forse la sua origine dal concetto feudale, che la giurisdizione sia un attributo od un accessorio della proprietà territoriale. Essa è del resto perfettamente giustificata dalle circostanze.

Varie specie di comunità.

5. Eccederebbe le ragioni di quest'opera una minuta analisi di tutte le maniere di comunità in cui vanno divisi i Cantoni svizzeri e particolarmente quelli di lingua tedesca. Chi volesse averne una completa contezza troverebbe ogni possibile

(1) V. Regolam. del Coni, e Patr. di Sornione nei suoi rapporti col Patr. di Buttino e col Comune di Ghiron? ' 13. — *Diritto Svizzero*. I.



indicazione nella già citata opera del prof. Schollenberger, coi attingiamo largamente. Ci limitiamo quindi a menzionare e diverse forme di tali comunità.

Abbiamo anzitutto le comunità borghesi (*Btirgergemeinden*, \ *Oommunes bourgeoises*, *Patriziati*), che corrispondono alla forma più antica del Comune e si distinguono tutte per essere proprietarie di beni talvolta assai considerevoli. Esse sono generalmente incaricate dell'assistenza pubblica, ma non sempre. I Nel Ticino per es. il Comune antico, patriziato, si è conservato l'uso e l'amministrazione del patrimonio naturale della collettività ed ha caricato al Comune politico gli oneri tutti dell'amministrazione pubblica, compresi quelli dell'assistenza. In qualche luogo il Comune borghese non sopporta intieramente l'assistenza, ma vi contribuisce col reddito dei suoi beni. In altri, anche sopportandola e contribuendovi, possiede dei beni di godimento e profitto esclusivo dei proprii membri. Notiamo in proposito l'art. 55 della Cost. di Zurigo: « I beni comunali, eccettuati quelli di esclusivo e separato godimento dei borghesi, sono principalmente destinati al soddisfacimento dei bisogni pubblici del Comune », e l'art. 68 della Cost. di Berna: «Le contribuzioni attuali delle borghesie e delle corporazioni borghesi all'assistenza dei loro attinenti poveri è mantenuta in principio ». Anche nei Origioni (Cost. 45), l'assistenza incombe in primo luogo alla corporazione borghese, snssidiaramente al Cornane. Il Comune bor- j ghesa ha sempre carattere di diritto pubblico, e non solo di corporazione privata, laddove ha ancora organi proprii, oppure corrisponde a qualche pubblica funzione, come l'assistenza. In particolare i patriziati Ticinesi sono corporazioni di diritto pubblico e non semplici comunioni di comproprietari, come ha talvolta erroneamente ammesso la giurisprudenza amministrativa.

Appo queste esistono i Comuni municipali ossia di abitanti [*Einwohncrgevvinden*], e questi danno luogo in vari Cantoni ad ulteriori suddivisioni molteplici, cioè: in *Comuni polititi* [*Polilschegetneintl*en), che corrispondono puramente • semplicemente a dei collegi elettorali; in *Comuni aeobutici* {8ckul> *gemeinden*) che talvolta comprendono più Comuni politici, tal-

volta sono suddivisioni dei medesimi; in *Comuni di assistenza* (Comuni di poveri : *Armengemeinden*) sovente con una giurisdizione anche più estesa, costituiti cioè da veri consorzi di Comuni locali; in *Comuni parrocchiali* (parrocchie, *Kirchgemeinden*), ecc.

Queste diverse comunità corrispondenti ai diversi rami di attività del Comune esistono, a vero dire, in tutta la Svizzera, ma con questa differenza, che talora corrispondono per territorio (si coprono), e talora meno. Dove corrispondono, hanno un'amministrazione unica, o diverse amministrazioni autonome, o delle amministrazioni miste. Così per es. la parrocchia può corrispondere al Comune scolastico od a quello di assistenza ecc. oppure la composizione dell'assemblea comunale, Consiglio comunale, Municipalità, si modifica secondo la singola funzione che esercita il Comune. Dove le comunità non corrispondono hanno necessariamente amministrazioni separate. \ La tendenza generale delle legislazioni cantonali è ostile ad ulteriori suddivisioni dell'azienda comunale, sia con leggi proibitive, come a Berna, sia col favorire mediante sussidi la riunione dei Comuni separati, come a Zurigo e nella Turgovia.

Il Comune è meno suddiviso nella Svizzera francese che nella tedesca. A *Ginevra* abbiamo il Comune unico, sul tipo francese, salvo le disposizioni sulla composizione delle assemblee parrocchiali. A *Neuchâtel* la costituzione dice espressamente (in relazione ad uno stato di cose anteriore e trapassato): « il Comune riunisce sotto questo nome *in uriammi-vistraxione unica* la comunità degli attinenti (*ressortissants*) ossia Comune propriamente detto e il Comune degli abitanti, ossia municipalità; esso amministra il complesso dei proprii beni e gerisce i servizi pubblici locali ». Anche nel Cantone di *Vaud* troviamo il medesimo concetto, benché le borghesie vi sieno abbastanza ricche. I beni dei borghesi sono una comproprietà dei medesimi, amministrata però dalla sola Municipalità (e Consiglio comunale) e servono in primo luogo all'adempimento dei servizi pubblici comunali. Anche i beni appartenenti a sole frazioni di Comuni (beni di *degagna* nel [Ticino) sono amministrati dalla Municipalità, autorità comunale unica.

A Svitto « ogni Comune politico costituisce un Comune parrocchiale che consiste di *ogni* elettore che abbia compiuto i 18 anni ..... Per i Comuni costituiti da diverse frazioni o filiali [*Ortschaften u. Filialen*) la legge provvede al modo ed al luogo delle assemblee ». Dunque: solo un Comune politico per il quale furono adottati i confini delle antiche parrocchie; perciò in alcuni luoghi le frazioni o filiali si chiamano anche *Kapellen*. Anche nell'Uri vi è in principio un solo Comune politico, con un'assemblea ed una municipalità, ma con speciali consigli per la parrocchia, la scuola e l'assistenza. Il Comune ha sempre il diritto di istituire una divisione in Comune di abitanti, parrocchiale e borghese, per i quali valgono sempre le disposizioni organiche sul Comune misto. In questo caso appartengono al Comune degli abitanti le cose scolastiche e di curatela ed al Comune borghese l'assistenza pubblica (*Armen und Spitalwesen*). Nella valle d'Orsera, accanto ai tre Comuni politici d'Andermatt, Ospental e Realp esiste una corporazione generale proprietaria di beni con le competenze del Comune borghese e di assistenza.

Il Vallese forma un anello di congiunzione fra i due gruppi, in quanto ha come principio la divisione in almeno due comunità, *Einwohnergemeinde* (politica) e *JBilrgerge-meinde* (patriziale), ma con amministrazione riunita nelle mani della Municipalità (*Einwohnergemeinderat*). Un'amministrazione separata può solo essere chiesta quando il numero dei domiciliati (non borghesi) sorpassi la metà del numero degli abitanti. Il Comune amministra i fondi dei poveri e delle scuole ed è anche Comune parrocchiale, benché con un consiglio parrocchiale distinto dalla Municipalità.

Col Canton *Ticino*, il quale si collega al gruppo dei Cantoni tedeschi, comincia un'ulteriore suddivisione. La parrocchia è completamente divisa dal Comune, in quanto ha un'assemblea parrocchiale ed un consiglio parrocchiale a so. Il Comune ha solo, dove corrisponde per territorio, e salvo ulteriori eccezioni, il diritto di designare un membro del Consiglio parrocchiale, nonché l'obbligo di contribuire alle spese di culto, laddove questa contribuzione è stabilita dall'uso. Il *Patriziato* (Comune borghese) è separato esso pure dal Comune, col quale

corrisponde ordinariamente, ma non necessariamente, quanto al territorio. Esso ha sempre un'assemblea separata, e può, quandunque lo voglia, avere un'amministrazione patriziale separata. Tutti i beni di fondazione (boschi e pascoli) sono del Patriziato e questo non ha nessun obbligo di corrispondere checchessia al Comune, né per l'assistenza dei poveri, né per altro. Gli avanzi dell'esercizio patriziale vengono di solito ripartiti fra i patrizi. Il domiciliato non acquista mai il diritto a diventare patrizio, neppure con domicilio secolare; esso ha solo il diritto di partecipazione al godimento in natura dei beni patriziali, pagando una tassa di vignatico (questo sistema è probabilmente il peggiore che esista in tutta la Svizzera). Gli altri Cantoni seguono un sistema di comunità sempre più suddiviso. Menzioniamo il sistema complicatissimo di Berna per lo sforzo di modernità che palesa. La legge pone il principio di una comunità fondamentale (*Gemeindebestand*) la quale si divide in primo luogo in Comune e parrocchia. Il Comune può essere suddiviso in Comune locale o di abitanti (*Comune municipale* nel testo francese) ed in Comune borghese, o può essere *misto*. Per i Comuni misti non è ammessa alcuna nuova separazione; ivi l'Assemblea comunale e la Municipalità sono i rappresentanti legali anche del Comune borghese; assemblee di borghesi non hanno luogo se non per conferire il diritto di borghesia. Una simile disposizione troviamo pure nella Turgovia (Cost., § 45). « Dove il Comune municipale e il Comune locale corrispondono per territorio deve aver luogo la riunione delle rispettive amministrazioni separate. La legislazione stabilirà ulteriori semplificazioni nell'ordinamento comunale ».

L'estrema suddivisione è rappresentata da G-larona con sei comunità distinte. Il Comune elettorale, lo scolastico, il parrocchiale, il locale (*Ortgemeinde*), il Comune d'assistenza e le *Tagwen*. Quest'ultime sono corporazioni patriziali alle cui assemblee prendono parte i soli borghesi; uno o più Tagwen riuniti formano un Comune locale di cui fanno parte tanto i domiciliati quanto i borghesi.

Prima di finire menzioneremo i *consorziamenti di Comuni*, per determinati rami della amministrazione pubblica,

espressamente previsti a Basilea Camp, come facoltativi, ed a Zurigo dove pessimo essere resi obbligatori od essere sussidiati dallo Stato.

Oli **organi del** Comune.

ti. Primo organo del Comune è naturalmente l'universalità di tutti i suoi cittadini, aventi diritto di voto. Come abbiamo detto al Cap. Y, l'esercizio del diritto di voto in materia comunale, dipende in principio dalla legislazione cantonale: l'art. 43 della Costituzione federale si limita ad assicurare il diritto di voto ai cittadini svizzeri domiciliati, dopo tre mesi, in materia puramente municipale per quanto riguarda il Comune borghese. Le prescrizioni di diritto cantonale possono estendere il diritto di voto in materia comunale; generalmente però l'elettorato comunale corrisponde a quello cantonale e federale. In nessun Cantone gli stranieri possiedono il così detto voto amministrativo, il che non si può altrimenti spiegare che per il carattere prevalentemente politico dei Comuni svizzeri. Il Cantone di Friburgo concede un diritto di voto consultivo e deliberativo, secondo i casi, ai contribuenti domiciliati in altri Comuni, alle persone fisiche o morali (compresi quindi i minorenni e le donne), che pagano imposte nel Comune, quando si tratti di deliberazioni che importano considerevoli conseguenze per i contribuenti stessi (Legge com., art. 8, 9). Anche nella Turgovia possono ottenere diritto di voto nell' *Ortgemeinde* (che quivi corrisponde ad un Comune municipale), i cittadini attivi svizzeri domiciliati fuori del Comune, che possiedono però beni stabili nel Comune stesso, e vi pagano imposte, per le questioni a ciò relative. Traccio di simili diritti eccezionali si trovano anche altrove, dipendentemente da ciò che talvolta il Comune politico non è bene distinto dal borghese o dalla parrocchia.

Per tutto ciò che riguarda il Comune borghese in se medesimo, il diritto di voto dipende principalmente dal possesso della qualità di borghese e non dal domicilio ; tuttavia in molti Cantoni esso è sottoposto alla condizione del domicilio o ad altre corrispondenti. Diverse singolari disposizioni esistono circa il voto nei Comuni ecclesiastici, scolastici e d'assistenza, ma crediamo inutile di estenderci in proposito.

In tutti i Cantoni l'assemblea, *Gemeindeversammlung*, *Conseil general*, elegge gli organi del Comune, cioè un corpo amministrativo ed esecutivo (Municipalità, Gemeinderat, Conseil municipal), e, dove è previsto, un corpo rappresentativo dell'Assemblea medesima (Consiglio comunale, *Stadtrat*). Nei Cantoni romandi di Ginevra, Neuchâtel e Yverdon, l'attività dell'Assemblea si limita ordinariamente a questa elezione, con questa sola differenza, che nei due ultimi l'elezione di un tale consiglio, obbligatoria per i Comuni che oltrepassano rispettivamente i 400 e gli 800 abitanti, è facoltativa per i piccoli Comuni. Negli altri Cantoni la delegazione totale o parziale di sovranità da parte dell'Assemblea ad un Consiglio comunale, ha luogo eccezionalmente per le città o grossi Comuni dove l'Assemblea in *plenum* non potrebbe utilmente funzionare. Per Ginevra in ispecie deve poi osservarsi che la nomina del Conseil Communal può appena considerarsi come una delegazione dell'Assemblea, perchè tutta l'azienda comunale è considerata come parte dell'azienda dello Stato, dalla cui approvazione unicamente, e non da quella del corpo comunale, dipende la validità di qualsiasi importante decisione. Da Ginevra infuori adunque, è dall'Assemblea dei cittadini che viene esercitata la giurisdizione in materia comunale, direttamente o per delegazione. Questa giurisdizione si estende, oltreché alle elezioni, a tutta la gestione comunale od a parte di essa a seconda della divisione di mansioni fra l'Assemblea stessa e la municipalità. Genericamente le attribuzioni dell'Assemblea si estendono all'approvazione delle imposte, nonché delle spese che oltrepassano un certo limite (ordinariamente assai ristretto), all'impiego dei capitali, alla compra ed alienazione di immobili, alla concessione del diritto di cittadinanza, in quanto non spetti all'Assemblea dei borghesi. In diversi Cantoni l'approvazione è pure riservata per i contratti di locazione, per i prestiti, le fidejussioni, i mutui e lo stare in causa. — Di più, l'Assemblea esercita sempre, dove non c'è un corpo rappresentativo, la sorveglianza ed il sindacato sull'intera gestione comunale, da cui si fa rendere conto per periodi di 1, 2 a 3 anni, e che fa esaminare da commissioni a ciò specialmente nominate.

In conclusione, può dirsi che l'assemblea esercita delle funzioni analoghe a quelle del corpo legislativo in uno Stato. I Analoghe a quelle delle assemblee sono le attribuzioni dei Consigli comunali o di città. Questi consigli rappresentano l'Assemblea dei cittadini, ma in diverso modo. Essi possono, come a Berna, Friburgo e Sciaffusa ed in un certo senso anche a Zurigo e Basilea Camp, essere destinati a rappresentare l'Assemblea nelle cose meno importanti ed a preparare le decisioni da sottoporsi in via *dijeferendum obbligatorio* alla votazione dei cittadini, oppure possono rappresentare intieramente l'Assemblea, come a JSTeuchàtel, Ticino, e Ginevra, salvo l'esercizio del *referendum facoltativo*, ed anche senza *referendum*, come nel Vaud.

L'istituzione del consiglio comunale è obbligatoria a Ginevra. È pure obbligatoria a Friburgo, Neuchàtel e Vaud per i grossi Comuni, facoltativa per i piccoli. A Basilea Camp., Sciaffusa e Zurigo è genericamente facoltativa. A Berna e nel Ticino è facoltativa, limitativamente ai grossi Comuni (inammissibile per i piccoli). ■

La municipalità (*Oemeinderat* nella Svizzera tedesca) rappresenta la funzione esecutiva ed amministrativa del Comune, ed è in pari tempo un agente del Governo, in quanto esercita delle funzioni che altrimenti dovrebbero essere disimpegnate da funzionari governativi: gerisce esso stesso od a mezzo di una propria commissione, o di un impiegato, la tenuta dei registri dello stato civile, dei ruoli di popolazione, del catasto pubblico, la percezione delle imposte, alcune funzioni militari, di polizia, ecc. Il numero di queste mansioni varia all'infinito da Cantone a Cantone. Presidente della municipalità e capo del Comune è il Sindaco (*syndic, maire, Ammanni, Oemeindeammann*) cui talvolta sono devolute alcune delle funzioni dello Stato precedentemente enumerate. Talvolta il sindaco è incaricato di certi atti della polizia giudiziaria, od è ufficiale delle esecuzioni e fallimenti (V. voi. II, Cap. XVIII). Il sindaco è generalmente designato fra i membri della municipalità, ma dal corpo elettorale direttamente.

Beni o redditi comunali.

7. Attesa la complicazione delle varie forme di Comune,

non sembra neppure possibile una classificazione razionale delle disposizioni di legge circa i beni comunali ed i loro redditi. Il principio generale è che i beni destinati al servizio pubblico e le rendite dei medesimi non possono essere distratti dal loro scopo. Ma la questione si complica in strano modo circa i beni delle borghesie o patriziati. Questi beni consistevano in origine per lo più in boschi e pascoli destinati al godimento in Comune, salvo una tassa di vignatico per i domiciliati. Con l'aumentare del numero di questi ultimi e con lo svilupparsi delle attività economiche industriali e commerciali, il godimento in natura non corrispose più alle condizioni locali. Dei pascoli e delle selve furono ridotti a vigneti di proprietà comunale (Taud), o furono ridotti a boschi razionalmente coltivati, il cui reddito serve alle spese obbligatorie del Comune o furono trovati atti a miglior coltura e come tali 1, ripartiti fra le famiglie borghesi (Ticino). Si riscontrano quindi anche contemporaneamente delle disposizioni proibitive d'ogni riparto del suolo o dei frutti e disposizioni coercitive per il riparto obbligatorio dei frutti e del suolo. — La legislazione fu determinata dalle più contraddittorie influenze. Si videro formarsi dei grossi Comuni carichi di imposte e di debiti e nel seno degli stessi delle piccole borghesie ricche ed egoiste. In alcuni Cantoni quindi, come già accennato, sorsero delle leggi per devolvere ai servizi pubblici in tutto o in parte i beni delle borghesie, od i loro frutti. In questo senso, la borghesia fu possibilmente incorporata col Comune, sotto una medesima amministrazione o fu obbligata a contribuire. A Zurigo, Berna, Argovia, Turgovia, l'eccedenza delle entrate sulle spese obbligatorie dev'essere devoluta alle altre comunità (scolastica, d'assistenza ecc.); nel Vallese le borghesie devono fornire gratuitamente il legname per la costruzione degli edifici pubblici comunali e per il riscaldamento. Nella discussione del progetto di Costituzione federale del 1879 (V. Verbale a stampa pag. 188, 195 e 203) fu respinta a debolissima maggioranza una proposta nel senso che nei Comuni ove esistono imposte non potessero in alcun modo aver luogo dei riparti di proventi patriziati, il quale principio è sanzionato legislativamente a jSciaffusa, Taud ed Appenzello Esterno.



I Anche nei Cantoni dove simili prescrizioni non esistono supplisce l'uso in parte.

Il bisogno di provvedimenti legislativi in proposito è più specialmente sentito nel Ticino, dove il principio di separazione è portato alle ultime sue esagerazioni. Vi sono quivi dei Patriziati (Lugano in ispecie) le cui foreste furono vendute e convertite in capitali fruttiferi per i soli patrizi, senza neppure l'obbligo dell'assistenza dei patrizi poveri. Vi furono dei Comuni (e specialmente i centri!) che dovettero pagare grosse somme ai patriziati che avevano o pretendevano avere la proprietà del suolo delle piazze e delle strade pubbliche, e che pagarono persino l'espropriazione del terreno necessario alla costruzione delle strade necessarie allo sviluppo urbano. Vi sono dei patriziati ricchissimi, i cui numerosi poveri sono assistiti a tutto carico del Comune dei domiciliati. E nessuna legge che permetta ai domiciliati di diventare patrizi neppure pagando una somma corrispondente ad una parte del fondo patriziale ! Delle intiere corporazioni patriziali sono vicine ad estinguersi o concentrarsi nelle mani di tre o quattro famiglie divenute proprietarie dei beni che nella loro origine erano, e per la loro natura sono ancora, il patrimonio comune degli abitanti.

Da questo lato la legislazione ticinese segnò del resto un vero regresso, poiché l'Atto di Mediazione ed una legge del 1807 avevano già saggiamente provveduto all'incorporazione nei rispettivi patriziati delle famiglie domiciliate che da cento anni fossero proprietarie di beni stabili nel Comune, o che dopo venti anni di domicilio corrispondessero volontariamente! un contributo proporzionato al valore capitale del patriziato.

Seguito. Imposte comunali.

8. Benché i beni comuni tati vi appartengano per la maggior parte alle borghesie, tutte le altre forme di Comune sogliono possederne, o in quanto servano direttamente al servizio pubblico cui corrisponde l'organizzazione, come le chiese e le case scolastiche o in quanto i loro redditi siend a ciò destinati. Lo Schanz, riportato da De Cernville *{Le» imputa en Suisse}* fornisce le seguenti cifre sulle sostanze demaniali dei Comuni di alcuni Cantoni:-

11 Qoinune fr. 83.000.000 cioè 440

per abitante

Argovia ...					
Basilea Camp. . . »	18.010.000	280	»	»	
Neuchâtel ...»	31.000.000	» 270	»	»	
Lucerna .... »	27.000.000	» 200	»	«^	
Vaud. . ...»	52.106.000	» 200	»	>'	
Zurigo . . . . »	67.316.000	» 180	»		

Nei Cantoni montani dei Grigioni, del Yallese, Ticino, Uri, ecc. sono assai considerevoli le ricchezze delle borghesie in boschi e pascoli : la loro estimazione è però assai difficile, non potendosi esattamente calcolare il valore dei redditi consumati in natura.

La ricchezza di taluni Comuni li dispensa dall'avere imposte comunali. Nel Cantone di Vaud per es., solo il 73%, dei Comuni prelevavano imposte nel 1896, nell'Uri il 50 %/j a Friburgo solo il 30 %/o.

I D'altra parte il diverso modo di riparto dei servizi pubblici fra lo Stato e il Comune, specialmente per la costruzione e la manutenzione di ferrovie e strade locali e per l'insegnamento secondario concorre a determinare la prevalenza delle imposte cantonali sulle comunali o viceversa.

Il totale delle imposte comunali eccede sensibilmente quello delle imposte cantonali nei Cantoni di Appenzello Est., Glarona, Lucerna, Argovia, Untervaldo Basso, San Gallo, Svitto, Soletta, Turgovia, Zurigo e Zugo (in 11 Stati). Le imposte comunali sono sensibilmente inferiori alle cantonali in Appenzello Int., Basilea Città, Berna, Friburgo, Ginevra, Uri, Yallese e Vaud (8 Stati). Le due si pareggiano pres-sapoco a Basilea Camp., nei Grigioni, a Neuchâtel, Untervaldo Alto, Sciaffusa, Ticino (6 Stati). Si osserva facilmente che dove eccedono le imposte cantonali è là dove le città hanno la prevalenza numerica sulla campagna, come a Ginevra e Basilea, e del resto in Cantoni dove i Comuni dispongono di sostanze demaniali considerevoli.

Tanto abbiamo voluto qui anticipare sul capitolo destinato alle pubbliche finanze (*Parte quarta*) in quanto ci dà un elemento di apprezzazione circa il decentramento comunale nei rapporti interni di ogni Cantone.

## 85 PARTE TERZA

### GARANZIA DEI DIRITTI INDIVIDUALI

#### CAPITOLO DECIMO II

#### principio di eguaglianza.

**SOMMARIO:** 1. Costituzione federale. — 2. Costituzioni Cantionali. — 3. L'eguaglianza delle lingue.

Costituzione federale.

1. Fondamento di ogni libertà è, nel concetto delle isti-] tuzioni svizzere, il principio di eguaglianza. L'art. 4 della Costituzione federale suona: «Tutti gli Svizzeri sono eguali davanti alla legge. Nella Svizzera non vi ha sudditanza di sorta, non privilegio di luogo, di nascita, di famiglia o di persona ». Ora, se si può formalmente conciliare il principio di eguaglianza oon la limitazione di tutte le libertà, purché la limitazione sia eguale per tutti, non altrettanto si può adire, quando il concetto dell'eguaglianza venga integrato con quello dell'esclusione di ogni sudditanza. Questa esclusione sanzionata come pietra angolare della Carta costituzionale, sembra far sì che la legge stessa non possa limitare le libertà naturali dell'uomo, in modo da imporgli una ingiustificata limitazione della propria personalità. Gli individui non sono *sudditi*, *ma cittadini*, ed in tale qualità hanno diritto alla intera manifestazione delle loro attività fisica, economica e morale, fintanto cho questo diritto non sia limitato da quello degli altri cittadini o da una ragione di Stato costituzionalmente riconosciuta.

Il principio di eguaglianza vuole eziandio che il diritto naturale del cittadino alla propria integrale individualità non possa essere limitato dalle costituzioni cantionali, e perciò negli art. 5 e 6 della Cost. federale è detto che la Confederazione

garantisce ai Cantoni *la libertà*, e che i Cantoni sono tenuti a domandare per le loro costituzioni la garanzia della Confederazione, la quale è accordata allorché esse « nulla contengono di contrario alla Costituzione federale ». Ad una costituzione cantonale verrebbe negata la ratifica, quando avesse a contenere una disposizione che violasse il principio di eguaglianza. Un dispositivo della costituzione ticinese del 1830 (anteriore alla Costituzione federale) fu perciò cassato oltre quarant'anni dopo, nel 1876, perchè attribuiva lo stesso numero di rappresentanti a ciascun collegio elettorale, qualunque fosse la sua popolazione, come contrario al principio di eguaglianza avanti la legge.

Al Tribunale federale essendo poi attribuita la cassazione dei ricorsi di diritto pubblico « per violazione dei diritti costituzionali dei cittadini » esso interpretò sempre con una certa larghezza l'art. 4 della Costituzione federale, e creò la giurisprudenza del così detto diniego di giustizia, per la quale furono cassate molteplici disposizioni legislative e decisioni giudiziarie od amministrative dei Cantoni, come contrarie al principio fondamentale dell'eguaglianza davanti la legge. Il Tribunale federale si pronuncia in materia di diniego di giustizia, benché la Costituzione federale non gli attribuisca questo potere in termini espressi, desumendo la sua competenza dalle conseguenze implicite nel citato art. 4 della Costituzione federale. Esso ha ritenuto che la protezione dei cittadini contro gli abusi di potere e contro l'arbitrio delle autorità, è un principio superiore di diritto pubblico, che s'impone da se medesimo, all'infuori di ogni sanzione legale ed ha di conseguenza ritenuto lesivo della Costituzione tanto il giudice o funzionario che richiesto di un atto di sua competenza vi si rifiuta, quanto uno che nell'esercizio delle sue funzioni pubbliche viene a privare un cittadino di una di quelle garanzie essenziali, che la legge gli accorda per la tutela dei suoi diritti. Ravvisò puramente un diniego di giustizia nel fatto del giudice che, a pregiudizio di una parte, rifiuta di applicare un testo di legge chiaro, preciso e non equivoco (1). Dinieghi di giustizia

.(1) Tr. fed. 31 agosto 1877.

sono in ispecie il rifiutare di sentire una parte in contraddittorio (1), l'interpretazione estensiva di una disposizione penale (2), il rifiuto di occuparsi di un oggetto di propria competenza od un'arbitraria tergiversazione della legge motivata da futili pretesti (3). Ciò si deve intendere non già nel senso che il Trib. feci, possa cassare ogni erroneo giudizio, nel quale il giudice abbia male interpretato la legge *in procedendo vel judicando*, ma solo quando l'autorità rifiuta tacitamente od espressamente di conoscere una cosa di evidente sua competenza, e quando, pur conoscendola, misconosce arbitrariamente i diritti chiaramente stabiliti e fonda la sua decisione, anziché sopra giusti od errati motivi, sopra il mero arbitrio (4), od in altri termini quando l'interpretazione data è incompatibile col testo, od arbitraria, appoggiata a meri pretesti nell'intenzione di eludere la legge (5). Vi è un diniego di giustizia nel fatto di ammettere come veri tutti i fatti allegati dall'attore, benché non confortati da alcuna prova, e nel respingere quelli del convenuto dopo aver rifiutato di sentire i testimoni da esso prodotti all'udienza (6). Possono costituire dinieghi tanto il rifiuto di ammettere legittime ricuse del giudice quanto l'aver reso impossibile la trattazione dell'affare, coll'ammettere ricuse arbitrarie. È diniego il fatto di un Tribunale di appello, che riforma una sentenza già cresciuta in forza, rifiutandosi di esaminare una eccezione di tardività dell'appellazione.

Sarà però prudenza l'avvertire come negli ultimi tempi sia manifesta la tendenza del Tribunale federale a restringere il concetto del diniego di giustizia, tendenza determinata evidentemente più da considerazioni d'ordine materiale, quale il sovraccarico dell'alta corte, che da ragioni giuridiche. I II principio di eguaglianza viene così eretto a garanzia generale dei diritti individuali, anche all'infuori di speciali disposizioni.

(1) Tr. fed. 29 settembre 1882.

(2) Tr. fed. 20 ottobre 1886.

(3) Tr. fed. 22 marzo 1854, 24 marzo. 19 aprilo e 19 maggio 1884. I

(4) Tr. fed. 18 luglio 1884 e 1° marzo 1890.

(5) Tr. fed. 18 febbraio 1888.

(6) Tr. fed. 20 Binile 1888 e 8 marzo 1890.

Costituzioni **cantonali**.

U. In tutte le costituzioni cantonali è riconosciuto il principio dell'uguaglianza dei cittadini. Nella costituzione di Zurigo (art. 3), è ancora meglio espressa l'idea della funzione che detto dispositivo deve avere, di completare cioè, ove fossero mancanti, le singole garanzie delle libertà statutarie. Tutti i cittadini sono eguali davanti la legge e godono dei medesimi diritti pubblici (*Staatsbürgerlichen Rechte*), in quanto la costituzione non stabilisca delle eccezioni.

Come estensione del principio la costituzione di Berna aggiunge (art. 73), che lo Stato non riconosce alcun titolo nobiliare. Una tale disposizione è implicita in tutte le altre costituzioni, in quanto misconoscono in genere qualsiasi privilegio od in specie i privilegi di famiglia. La disposizione bernese non ha altra portata che di espressamente escludere che il titolo possa far parte del nome ufficiale delle persone.

L'eguaglianza delle lingue.

3\* L'art. 16 della Costituzione federale dispone: « Le tre lingue principali della Svizzera, la tedesca, la francese e l'italiana sono lingue nazionali della Confederazione ».

I due dialetti romani dei Ori gioii i, cioè il romancio della valle del Reno ed il ladino d'Engadina non sono considerati come lingue nazionali : eccezionalmente fu distribuito anche in questi due dialetti il testo della Costituzione federale del 1874 per la relativa votazione popolare. Tuttavia, essendo il romancio adoperato nei tribunali oberlandesi ed insegnato nelle scuole, le autorità federali hanno adottato il principio che in questa lingua possano essere estesi gli atti ad esse rivolti.

Alle Camere federali, nelle commissioni ufficiali ed officiose, nelle deliberazioni di società aventi carattere di utilità pubblica, è di prammatica che gli oratori francesi e tedeschi parlino nella loro lingua, ancorché sappiano benissimo esprimersi nell'altra. Gli oratori di lingua italiana preferiscono generalmente parlare in francese od in tedesco per essere intesi da tutti, ma è frequente il caso che vengano cortesemente pregati di parlare « nella loro bella lingua ». Gli Svizzeri sono ordinariamente assai poliglotti e non solo gli uomini pubblici, ma tutte le persone di media coltura si fanno un do-

vere di sapersi esprimere in almeno due delle lingue nazionali. Alle Camere federali il presidente parla invariabilmente, la propria lingua, tranne che sia italiano, nel qual caso preferisce parlare una lingua principale. Vi sono dei traduttori ufficiali, ma la traduzione viene ben di rado richiesta. Nelle commissioni è di prammatica che si abbiano due relatori, uno di lingua tedesca ed uno di lingua francese. I messaggi del Consiglio federale vengono distribuiti in francese od in tedesco, i progetti di legge anche in italiano. Nelle votazioni popolari ogni elettore riceve le schede e le leggi sottoposte al *referendum* nella propria lingua.

Gli atti diretti al Tribunale federale, al Consiglio ed all'Assemblea federale possono sempre essere stesi in qualsiasi delle lingue nazionali.

Questa pacifica eguaglianza, resa necessaria in un paese come la Svizzera, fa strano contrasto con le contese violentissime che la questione delle lingue solleva in Austria. In Svizzera non si saprebbe nemmeno comprendere come e perchè la lingua degli uffici e dei tribunali dovesse essere diversa da quella del popolo, e, dove la popolazione è mista di diverse favelle, si trova ragionevole di obbligare il magistrato ad apprendere egli medesimo le diverse lingue del paese. Nel Cantone di "Berna per es., che è pure bilingue, la precedente costituzione del 1847 esigeva che i membri del Governo dovessero conoscere il francese ed il tedesco. Unti simile diposizione sarebbe ora perfettamente inutile, perchè si presume che un uomo di Stato conosca le due lingue.

Non mancano le difficoltà e gli inconvenienti. Avviene per es. che al Tribunale federale qualche giudice non comprenda il Francese e parecchi ignorino l'Italiano. Ciò cagiona dei ritardi, perchè gli atti scritti devono venire tradotti, e perchè un dibattito in una lingua davanti un giudice che non la comprende non è più un dibattito. Incidenti simili sono però nella pratica assai rari.

Anche nei Cantoni bilingui, tali che Berna, Friburgo, il Vallese e i Grigioni, il principio di eguaglianza delle stesse è rigorosamente mantenuto. A Friburgo non solo il Cantone, ma la stessa città è bilingue e ci si addatta benissimo.

## CAPITOLO UNDECIMO **Le libertà**

### **inerenti alla persona fisica e civile.**

SOMMARIO: 1. Contenuto. — 2. Inviolabilità della persona, del domicilio e della proprietà. — 3. Libertà di domicilio. Richiami storici. — 4. Libertà di domicilio. Effetti politici. — 5. Acquisto, rifiuto e revoca del domicilio. — 6. Domicilio degli stranieri e sua revoca. — 7. Rapporti di diritto civile. — 8. Doppia imposta. — 9. Diritto al matrimonio. — 10. Abolizione e ripristino della pena di morte.

#### Contenuto.

1. Le persone hanno diritto alla loro esistenza, all'integrità personale, alla libera disposizione della loro attività e dei loro beni, ciò che le fa oggetto di speciali disposizioni del diritto civile e penale, e di altre che sono del dominio del diritto pubblico. Noi prendiamo ad esaminare in questo volume ciò che concerne il diritto della persona alla libertà del proprio corpo, all'inviolabilità del proprio domicilio ed al cambiamento del domicilio medesimo dall'uno all'altro luogo.

Inviolabilità della persona, del domicilio e della proprietà.

<\$. Nulla contiene la Costituzione federale relativamente alla libertà personale, essendo materia di sovranità cantonale. Solo per già accennato concetto dell'eguaglianza, di cui al capitolo precedente, il Tribunale federale potrebbe proteggere il cittadino iniquamente offeso in questa libertà, quando si potesse ravvisare un diniego di giustizia.

Il diritto cantonale, per contro, tratta largamente di tali diritti, come materia costituzionale, del che abbiamo già sufficientemente detto al Capitolo ottavo (n. 3). Aggiungeremo, circa la garanzia della proprietà, ch'essa pure è considerata dal maggior numero delle costituzioni cantonali, e che, dove non è, ha più volte supplito l'accennata giurisprudenza dell'alta Corte federale. Alla garanzia della proprietà si rannodano le numerose disposizioni costituzionali o legislative ancora esistenti e pervenuteci dalle costituzioni dell'Elvetica, della Mediazione e dalle successive, nel senso di dichiarare redimibili tutte le gravezze feudali gravanti le proprietà fondiarie (decime, censi, livelli, lauderai, quindemi, ecc.).

**14. — *Diritto Svizzero*, I.**



Libertà di domicilio. Richiami storici.

3\* Abbiamo ripetutamente avuto l'occasione nei prece: denti capitoli di accennare agli impedimenti che i regimi ! anteriori alla rivoluzione frapponavano al trasferimento del domicilio. Il sistema del Comune borghese, col suo modo di assistenza, coi suoi beni goduti in natura, e con la sua amministrazione ancora confusa con quella del Comune politico j costituiva un grande impedimento economico al libero domicilio, aggravato dal sistema delle corporazioni industriali, il I quale, non permettendo all'immigrato l'esercizio di determinate professioni, toglieva così il principale incentivo naturale a simili trasmutazioni. Ma in Isvizzera più ancora forse che il sistema economico le preoccupazioni confessionali furono causa che ancora nel XIX secolo continuasse da parte dei Cantoni cattolici e montani un'accanita resistenza alla accennata libertà.

« La rivoluzione del 1798, scriveva lo Cherbulliez verso il 1840, introdusse nell'organismo cantonale il Comune politico, questa unità costituzionale che comprendeva, coi borghesi \ propriamente detti, tutti i cittadini domiciliati nel Comune territoriale.

« L'antico ordine di cose assoggettava i domiciliati non borghesi a varie tasse e non consentiva ad essi alcuna partecipazione nell'amministrazione comunale ed all'esercizio di diritti politici nel Comune di domicilio. La creazione dei Comuni politici, ponendo termine a questa doppia esclusione, poteva ancora conciliarsi col mantenimento delle tasse e con altre condizioni precedenti, alle quali era subordinata per ciascun cittadino la facoltà di stabilirsi in un Comune di cui non fosse borghese; ma lo spirito, se non la lettera, dell'innovazione era evidentemente favorevole al libero domicilio. D'altra parte l'Atto di Mediazione, consacrando la libertà di residenza da Cantone a Cantone, la consacrò implicitamente da Comune a Comune »  
(1). « La reazione del 1814, cancel-

(1) Ecco il testo dell'art. 4 dell'Atto di Mediazione: « Ogni cittadino può trasportare il suo domicilio di uno in un altro Cantone ed esercitarvi liberamente la sua industria ; esso acquista i

landò dal diritto pubblico della Svizzera i principii generali introdotti dalla rivoluzione, rendeva necessaria l'enunciazione esplicita di quelle tra le loro applicazioni che dovevano essere mantenute. Così riscontriamo nelle costituzioni di quell'epoca il principio della libertà di residenza e di industria. D'allora in poi tale principio fece come tanti altri il suo cammino nell'opinione pubblica e quasi tutte le costituzioni posteriori al 1830 lo proclamarono. Attualmente la facoltà per ogni cittadino svizzero di stabilirsi ed esercitare la propria industria in qualunque Comune *del suo Cantone*, costituisce la regola; gli impedimenti frapposti a tale libertà in qualche Cantone non sono che eccezioni destinate a scomparire col tempo ». Il movimento, cui accenna il dotto ginevrino era già cominciato anche nel campo federale. Come abbiamo già veduto nel Capitolo terzo (n. 3) la Costituzione federale del 1815 non portava più alcuna traccia di garanzie costituzionali; i Cantoni rimanevano adunque liberi di ricevere o di non ricevere sul loro territorio gli abitanti di altri. Nel Progetto Rossi (V. Cap. terzo, 6) la libertà di domicilio veniva sanzionata come segue:

Art. 36. La libertà di dimora e di domicilio è garantita a tutti gli Svizzeri in tutta l'estensione della Confederazione. E quindi:

a) Ad uno Svizzero non può essere impedito di prendere dimora in un qualsiasi Cantone, purché sia munito di un atto di origine o constatante che appartiene ad un Cantone, di un certificato di buoni costumi e di una attestazione che lo stesso ha il godimento dei proprii diritti civili.

b) L'autorità federale fissa il massimo delle tasse di cancelleria; non si potranno esigere tasse più gravi nè cauzioni.

e) Prendendo dimora in un altro Cantone, lo Svizzero gode tutti i diritti dei cittadini del Cantone stesso *ad eccezione dei diritti politici* e della partecipazione ai beni dei Comuni e delle corporazioni. In ispecie gli è garantita la libertà di industria nonché di acquistare e di alienare beni stabili, conformemente alle leggi ed alle ordinanze del Cantone, le quali devono assimilare la condizione degli Svizzeri domiciliati a quella dei cittadini del Cantone.

d) Lo Svizzero domiciliato in altro Cantone può essere espulso quando

diritti politici conformemente alla legge del Cantone dove stabilisce il suo domicilio, ma non può godere contemporaneamente dei diritti politici in due Cantoni ».

è condannato per sentenza giudiziaria o quando è reso convinto di contravvenzioni alle leggi od ai regolamenti sui costumi e sulla pulizia dei poveri.

L'autore del progetto si eleva con parole eloquenti a difesa del principio di libertà del domicilio; mostra l'assurdità di un vincolo federale che chiama tutti i cittadini alla comune difesa della patria minacciata e che nell'ora della pace considera i propri confederati come stranieri; invoca la scienza economica per provare la necessità della libertà del domicilio e dell'attività industriale, per creare la prosperità del paese; conclude giustificandosi dal sospetto di aver voluto accordare ai cittadini domiciliati anche un'ombra di diritti politici. « Noi non domandiamo a favore dei domiciliati i diritti politici. Essi non sono cittadini del Cantone; non sono membri di quell'unità politica; non pretendiamo che il domicilio basti per pretendere il diritto di naturalità. Noi rispettiamo la sovranità cantonale ». Si vede da ciò quanto fosse ancora forte l'opposizione, che, come abbiamo già detto, aveva soprattutto delle cause politiche confessionali, alla parificazione dei confederati ai cittadini nell'esercizio dei diritti politici. Anche la eterna questione dell'assistenza fa capolino nell'ultimo comma.

Queste preoccupazioni non erano scomparse nella elaborazione della costituzione del 1848. In essa i Cantoni progressisti avevano finito coll'imporre la libertà di domicilio ai Cantoni retrivi, limitatamente ai cittadini appartenenti ad una confessione cristiana, ma con estensione all'esercizio dei diritti politici. Citiamo:

Art. 41. La Confederazione garantisce a tutti gli Svizzeri *appartenenti ad una delle confessioni cristiane* il diritto di libero domicilio in tutto il suo territorio secondo le prescrizioni seguenti :

i° A. nino Svizzero, *che appartiene ad una delle confessioni cristiane*, può essere negato il domicilio in qualunque Cantone, quando possiede i seguenti autentici documenti:

- a) un attestato di origine o un altro equivalente documento autentico;
- b) un attestato di morale condotta;
- e) un attestato che gode dei diritti civili ed è persona di buona fama, e quando, dietro richiesta, può provare di essere in grado di alimentare sé e la propria famiglia colle sostanze, coll'industria o con una professione.

Gli Svizzeri naturalizzati hanno di più a presentare l'attestato che da



cinque anni almeno si trovano in possesso di una effettiva cittadinanza cantonale.

2° Il domiciliato non può essere richiesto da parte del Cantone in cui fissa la sua dimora, di veruna malleveria, né a cagione del domicilio essergli imposto altro carico speciale.

3° Una legge federale determinerà la durata dei pormessi di dimora, nonché il *maximum* dei diritti di cancelleria da pagare per ottenerla.

4° Il domiciliato gode di tutti i diritti dei cittadini del Cantone in cui si è stabilito ad eccezione del diritto di voto negli affari comunali e la partecipazione ai beni dei Comuni e delle corporazioni. In particolare poi gli è garantito il libero esercizio dell'industria ed il diritto di compra e vendita dei beni stabili, giusta le leggi ed i decreti del Cantone, i quali riguardo a ciò debbono ritenere il domiciliato pari ai proprii cittadini.

5° Nelle imposte comunali il Cantone non può aggravare il domiciliato di un altro Cantone di nessuna contribuzione maggiore di quella che pagano i domiciliati attinenti del proprio Cantone.

6° Il domiciliato può essere espulso dal Cantone in cui ha preso dimora:

a) a cagione di sentenza criminale giuridica;

d) per ordine d'alto autorità di polizia, quando ha perduto i diritti civili o fu infamato, o che si è reso colpevole di immorale condotta, o che, divenuto povero, cade in aggravio, o che sia stato spesse volte [punito per trasgressioni di polizia.

Art. 42. Ogni cittadino di un Cantone è cittadino svizzero; come tale egli può esercitare i diritti politici negli affari federali e cantonali [in quel Cantone nel quale è domiciliato. Tuttavia non può esercitare questi diritti se non alle medesime condizioni dei cittadini del Cantone; e rispetto agli affari cantonali, li può esercitare solo dopo una dimora più prolungata, la cui durata è stabilita dalla legislazione cantonale, ma non può mai essere protratta ad oltre due anni.

Nessuno può esercitare i diritti politici in più d'un Cantone.

Art. 48. Tutti i Cantoni hanno l'obbligo di ritenere i cittadini svizzeri di una delle confessioni cristiane eguali ai cittadini del proprio Cantone, così nella legislazione come nella procedura giudiziaria.

Art. 49. Tutte le sentenze civili aventi forza esecutiva pronunciate in un Cantone debbono ottenere esecuzione in tutta la Svizzera.

Art. 50. Il debitore svizzero solvibile, che ha uno stabile domicilio, deve per pretese personali essere citato avanti il giudice del proprio domicilio; e quindi a motivo di pretese non si può mettere sequestro di sorta sui beni di una persona fuori del Cantone in cui abita.

Art. 51. Ogni diritto di detrazione (*Jus detractus - Traiteforaine, Abzugsrechté*) [Albinaggio] nell'interno della Svizzera, siccome pure qualsiasi diritto di prelazione (*Droit de retrait - Zugrechte*) esercitato dai cittadini di un Cantone verso i cittadini di un altro Cantone è abolito.

Le parole che abbiamo distinte in corsivo negli art. 41 e 48 furono eliminate nella lieve riforma del 1866.

Con la costituzione del 1874 le norme sulla libertà di domicilio ricevettero la loro definitiva forma quale il lettore troverà nel testo costituzionale integrale, stampato in appendice, negli art. 43, 45, 46, 47, 48, 59 a 62.

Libertà di domicilio. Effetti politici.

4. Delle conseguenze del domicilio in relazione al diritto di voto (art. 43 della Cost. fed.) abbiamo già fatto cenno al Capitolo quinto (n. 7 e *passim*).

La clausola di approvazione da parte del Consiglio federale, rispettivamente dell'Assemblea federale, delle leggi cantonali relative all'esercizio del diritto di voto ha dato luogo ad una importante giurisprudenza in materia, della quale importai fare menzione.

Anzitutto è stato ritenuto che la disamina dell'autorità federale non può estendersi oltre l'oggetto contemplato dal comma 4° dell'art. 43, a tenore del quale « il cittadino svizzero domiciliato gode nel luogo di suo domicilio di tutti i diritti dei cittadini del Cantone e insieme anche dei diritti dei cittadini del Comune, eccettuate però la compartecipazione ai beni di patriato e riservato il diritto di voto in affari puramente patriziali ». Se fosse già promulgata anche in materia politica la legge federale prevista dall'art. 47 la disamina potrebbe estendersi anche alle norme relative ai diritti politici e civili dei dimoranti, ma poiché tale legge è ancora un mero desiderio, i Cantoni rimangono liberi di provvedere in materia come meglio credono. Invece l'autorità federale deve sindacare d'ufficio le disposizioni di diritto cantonale dirette ad impedire il domicilio alle persone indigenti, onde mantenerli? nei limiti indicati dall'art. 45, comma 4°, subordinandolo cioè alla sola condizione « che i medesimi siano atti al lavoro e che nel luogo del precedente loro domicilio nel Cantone d'origine non sieno già caduti in modo duraturo a carico della beneficenza pubblica ». In mancanza della legge politica prevista dall'art. 47 i Cantoni non possono definire essi medesimi il domicilio in materia politica per far dipenderò da determinati estremi gli effetti del domicilio stesso; l'art. 43 va inteso noi senso che ogni cittadino che possieda una fede di origine od altro corrispondente ricapito ha il diritto di prendere domicilio in qualsiasi

Comune e di esercitarvi tutti i diritti garantiti agli altri cittadini. D'altra parte è stato ripetutamente ritenuto che i Cantoni abbiano il diritto di esigere dal confederato, che vuole acquistare il domicilio, il deposito dei suoi titoli di legittimazione presso un ufficio e di far decorrere da questo atto il termine di tre mesi di cui al comma 5° (richiamiamo in proposito le citazioni di leggi cantonali fatte al Cap. quinto, n. 7) (1).

Acquisto, rifiuto e revoca del domicilio (2).

5. Ripetutamente abbiamo avuto occasione di far notare che le numerose disposizioni di diritto costituzionale svizzero sul domicilio, ripetono la loro causa principalmente dal sistema di attinenza (*indigénat*) comunale e cantonale, e dal conseguente sistema di assistenza dei poveri.

Non si è cittadini svizzeri se prima non si è cittadini di un Cantone, o non si diventa cittadini di un Cantone se prima non si è attinenti di un Comune.

Alcuni Cantoni hanno bensì adottato nei loro rapporti interni il sistema dell'assistenza a carico del Comune di domicilio (*soccorso locale* nel comma 4° dell'art. 45) ma nei rapporti intercantonali il sistema è sempre, che l'indigente possa essere rimandato al Cantone di origine, sotto le cautele prescritte dal comma 5° del citato art. 45. Tutte queste preoccupazioni hanno ispirato le norme dell'art. 45, e ne hanno altresì cagionato la infelice redazione, alla quale seguì una non meno infelice giurisprudenza, inquantochè se da una parte le considerazioni politiche, che abbiamo accennato nel numero precedente, giustificano il sistema che l'acquisto del domicilio politico, potrà farsi dipendere dalla volontà del cittadino e di determinate formalità, lo stesso non si può dire delle conseguenze civili del domicilio, le quali interessano eminentemente i terzi.

La regola adottata è intanto che il domicilio diventa politicamente operativo dal momento in cui è chiesto, a voce od

(1) Richiamiamo anche la definizione del domicilio, contenuta nella legge del 1891 sui rapporti di *diritto civile* dei domiciliati.

(2) Ci estendiamo alquanto su questo argomento, perchè interessa anche gli stranieri la cui posizione è parificata per trattato a quella dei cittadini confederati.

in isoritto, con la produzione dell'atto di originali Cantone può sottoporre ad una multa il cittadino che ha ritardata la sua notifica. Concesso una volta il permesso di domicilio non è più mestieri farlo rinnovare alla sua scadenza (che per effetto di una speciale legge del 10 dicembre 1849 è quadriennale). L'emolumento di cancelleria da pagarsi per il permesso di domicilio è stato fissato nella cifra massima di fr. 6.

Il permesso di domicilio può essere *rifiutato* a coloro che per effetto di sentenza penale giudiziaria sono privati dei diritti civili. Una sentenza penale che priva il condannato dei suoi diritti civili spiega i suoi effetti oltre i confini del Cantone in cui fu prolata e fino allo spirare del termine per Ja quale fa inflitta. La perdita dei diritti civili pronunciata in via civile, per es. come conseguenza del fallimento non è equiparata alla sentenza penale giudiziaria (*strafgerichtliches Urtheil*). Può inoltre essere rifiutato nel caso del comma 4° quando il candidato non sia abile al lavoro, e nel Comune di precedente domicilio sia caduto in modo permanente a carico della pubblica beneficenza.

La *revoca* del domicilio può essere accordata più facilmente che non il rifiuto: ad essa bastano le condanne per contravvenzioni gravi e ripetute, mentre per il rifiuto occorre trattarsi di un crimine o delitto; la giurisprudenza ammette poi che sieno portate in linea di conto le condanne subite prima del domicilio ed in altri Cantoni, quando il domiciliato tenga nel luogo del nuovo domicilio una condotta compromettente per la pubblica sicurezza e per i buoni costumi. Chi fu espulso a titolo di *revoca* del domicilio non può, dopo un certo tempo pretendere di rientrare in un Cantone sotto pretesto di un domicilio *nuovo*, approfittando della minore severità della Costituzione in fatto di *rifiuto* di domicilio; una tale interpretazione sarebbe elusiva della legge. La revoca del permesso di domicilio implica quella del permesso di semplice dimora. L'espulsione da un comune, quando sia legittimata nei suoi estremi, conferisce all'autorità competente il diritto di espulsione dal Cantone.

Un Comune può benissimo revocare il domicilio per fetti commessi in un altro Comune (in ispecie trattasi dolla revoca del domicilio in una città per delitti commessi in un Comune

suburbano). Per contravvenzioni *gravi* nel senso del comma 3° dell'art. 45 non s'intende un furto qualificato od una lesione personale grave in antitesi al furto od alla lesione semplice; l'espressione *trasgressioni gravi* va intesa per opposizione alle trasgressioni leggere e di semplice polizia, nel quale apprezzamento l'autorità amministrativa esamina i fatti con libero apprezzamento senz'essere vincolata dalle considerazioni del giudice penale. La donna maritata può venire espulsa per fatto proprio, indipendentemente dal marito e senza riguardo alla regola di diritto civile che la moglie deve seguire il marito. Invero, le condizioni per l'acquisto o la revoca del domicilio sono di carattere individuale, opperò non possono essere riportate dall'uno all'altro membro di una famiglia, ma la giurisprudenza riconosce doversi in tali casi vegliare attentamente a che un'espulsione in simili condizioni sia assolutamente giustificata dalle circostanze. In qualche caso di espulsione di un marito (negoziante più volte condannato per contravvenzioni) il Consiglio federale trovò quindi giustificata la contemporanea espulsione di tutta la famiglia, senza di che il provvedimento sarebbe rimasto illusorio.

La revoca del domicilio può quindi essere pronunciata contro quelle persone « che cadono in modo permanente a carico della pubblica beneficenza, ed a cui il Comune od il Cantone d'origine non accorda un proporzionato sostentamento, quantunque richiestone ufficialmente ». Da questa disposizione consegue che i domiciliati e dimoranti, i quali hanno bisogno di assistenza, devono essere provvisoriamente assistiti dal Comune o dal Cantone di domicilio; è solo quando il bisogno diventi permanente che il Comune o il Cantone d'origine può essere eccitato ad accordare l'assistenza, vale a dire a continuarla in avvenire, sotto comminatoria che non ottemperandosi a tale difesa si decreterà il rimpatrio della persona assistita. Questa comminatoria, costituzionalmente prevista, sarebbe assolutamente superflua se al Cantone d'origine incombesse in ogni caso l'obbligo di rimborsare i sussidi concessi in via provvisoria dal Cantone di domicilio. Tali spese non sono dunque ripetibili. Appartiene al Consiglio federale il sindacare "se i sussidii offerti siano sufficienti.



Il domicilio degli stranieri. Sua revoca.

6. Gli stranieri godono in Svizzera generalmente della stessa libertà di domicilio dei cittadini d'altri Cantoni. Questa è la base dei trattati di domicilio, incluso quello con l'Italia dell'anno 1868. Per i paesi con cui non vi sono trattati, la Svizzera segue generalmente, in materia di diritto internazionale privato, il principio della reciprocità, corretto, in questa parte, dal principio di diritto pubblico del *diritto d'asilo*.

Il diritto d'asilo è una tradizione svizzera, non consacrata da alcun dispositivo costituzionale di legge, e sul quale importa non farsi dei falsi preconcetti. La Svizzera riconosce cioè allo straniero rifugiato per causa politica il diritto di risiedere sul territorio della Confederazione, anche se non provveduto dei ricapiti ordinariamente richiesti per ottenere il permesso di domicilio o di dimora, purché si astenga da ogni attività politica, di natura da turbare le buone relazioni fra la Svizzera e le altre potenze amiche.

L'espressione « diritto di asilo » è dunque a vero dire impropria, perchè non consacrata dal diritto positivo. Solo nel fatto essa è giustificata dai precedenti storici, fra i quali notiamo l'immigrazione della nobiltà francese, durante la grande rivoluzione, il rifugio di Luigi Filippo e di Napoleone III durante la loro gioventù, degli emigrati italiani del 1820, del 1848, del 1898 ecc., dei liberali tedeschi nel 1848, dei socialisti d'ogni paese e in ogni epoca di turbolenze e rivolgimenti. L'esercizio di questo *diritto* ha sempre procacciato ai Governi svizzeri dei seri conflitti cogli Stati vicini, quasi i soli conflitti diplomatici che abbiano avuti con essi. Il rifugio dato agli *emigrés* della rivoluzione fu uno dei pretesti all'invasione francese del 1798; le diserzioni in Svizzera e la tolleranza del Governo ticinese per i rifugiati, fu uno dei pretesti sotto cui Napoleone I fece nel 1810 occupare militarmente il Cantone Ticino. Luigi Napoleone Bonaparte, durante il suo soggiorno nella Svizzera, dove aveva ottenuto la cittadinanza e un grado nell'esercito, fu causa di un grave conflitto con la Francia, che finì col passaggio di questo principe in Inghilterra. L'immigrazione dei *comunardi* francesi, dei socialisti germanici durante l'impero delle leggi di repressione e dei socialisti italiani a diverse

riprese, specialmente dopo le giornate di Milano del 1898, procurarono al Governo federale infinite noie. Egli è perciò che la Costituzione federale, invece di definire il diritto d'asilo in modo positivo si attiene ad una definizione negativa (art. 70), nei seguenti termini: « La Confederazione ha il diritto di espellere dal territorio svizzero quei forestieri elio mettono a pericolo la sicurezza interna od esterna della Confederazione ». L'apprezzamento di queste condizioni è lasciato al Governo federale, sotto il sindacato ordinario delle Camere, e questo più di una volta manifestarono sentimenti più liberali del Governo medesimo, fra gli altri casi disapprovando la consegna *manti militari* fatta nel 1898 alle autorità italiane, di quei lavoranti italiani che si erano più o meno organizzati per rimpatriare, con sentimenti ostili, dopo le accennate giornate di Milano. Le Camere hanno però sempre respinto le proposte nel senso di elaborare una legge di applicazione la quale enumerasse le cause di espulsione dei rifugiati stranieri, come pure le mozioni nel senso di devolvere le decisioni di tale natura all'autorità giudiziaria.

Il rifugiato deve astenersi, dal momento in cui entra nel territorio, da ogni agitazione. Il seguente brano di una dichiarazione fatta alle Camere dal direttore degli affari esteri Numa Droz, il 20 marzo 1898, esprime chiaramente il punto di vista del Governo svizzero:

« Uno dei diritti più preziosi della nostra sovranità è quello d'asilo. In ogni tempo noi abbiamo liberalmente aperto la nostra casa ai rifugiati politici, e il più sovente, non tanto per simpatia verso le loro persone e lo loro dottrine, quanto per sentimento di umanità, e spesso ne risultarono per noi delle noie. Anzi è questo a un dipresso l'unico punto al cui riguardo dal 1815 in poi noi abbiamo avuto delle difficoltà coi vicini. Ma noi mantenemmo ciò nullameno o fermamente il nostro diritto di Stato sovrano e vogliamo continuare ad agire in questo senso.

Senonchè i forestieri che vengono sul nostro suolo a titolo di rifugiati politici, od in virtù dei trattati di domicilio, devono pur dire cho contraggono a loro volta degli obblighi verso di noi. Essi devono, oltreché rispettare le nostre istituzioni, condursi altresì verso gli altri Stati corno siamo tenuti a fare noi stessi. I sentimenti di rancore che possono nutrire contro lo autorità della loro patria non possono agli occhi nostri legittimare da parte loro degli atti di ostilità che partano dal nostro suolo. Che se noi permettiamo loro di far uso della libertà di stampa e del diritto di

riunione, queste libertà politiche che il popolo svizzero ha garantito a se medesimo nella sua costituzione, per lo svolgimento della sua vita pubblica, ciò facciamo però alla condizione che se ne mostrino degni ; in caso diverso noi abbiamo il diritto ed il dovere di applicar loro le leggi del paese. Ora queste leggi non proscrivono soltanto dei procedimenti giudiziari ma prevedono anche, ed è questo segnatamente il caso dell'art. 70 della Cost. fed., che è la legge suprema del paese, l'espulsione dei forestieri che compromettano la sicurezza interna od esterna della Confederazione ».

Conformemente a questi principi le autorità federali hanno permesso, malgrado le dimostranze del Governo italiano, la tenuta del Consiglio socialista di Capolago del 4 e 5 gennaio 1891, perchè lo studio delle questioni sociali, anche in un senso estremo, non ha niente in sé di riprovevole, e non costituisce neppure un pericolo per la sicurezza esterna o interna della Confederazione.

Invece esse hanno agito, o mediante espulsione, o semplice *internamento* (lungi dal luogo di frontiera) o mediante semplice ammonizione, quando i rifugiati combinarono dal territorio svizzero i loro attacchi e i loro tentativi di agitazione contro un Governo estero. Ciò fu il caso fra altri, di Juiz Zorilla (1878), che da Ginevra tenne, fece stampare e diffuse per tutta la Spagna un discorso di natura da turbare le pacifiche relazioni fra i due paesi; di Giuseppe Nathan (1870), che tentò penetrare armato in Italia, proveniente da Lugano; di Brousse (1878), che fu condannato dalle Assise federali per apologia degli attentati di Hòdel e Nobiling, contro l'Imperatore di Germania, e di Moncasi contro il Re di Spagna; di Alfonso Danesi, che fece affiggere a Ginevra (1879) un proclama in cui minaccia vasi di morte il Re Umberto, se lasciava giustiziare Passanante; del principe russo Kra-potkine, che, in un pubblico discorso a Ginevra (1881), fece l'apologia dell'assassinio di Alessandro II, ecc.

La propaganda anarchica obbligò di poi il Governo federale ad agire con maggiore severità. Le polizie cantonali, essendo in genere poco adatte ad un oculato e costante servizio di sorveglianza sul contegno e la propaganda degli anarchici, fu organizzata una speciale *polizia politica dei forestieri*, con a capo un Procuratore pubblico federale.

Va senza dire che gli sforzi della polizia non sono sempre

più felici in questo paese che in altri. Nei reati di propaganda politica e sociale, è raro che lo zelo di colpire conduca a colpire giusto, e l'esperienza ha dimostrato in ogni tempo ed in ogni paese, come per lo più i rigori e le misure preventive vengano a ricadere sopra le persone più in vista, mentre i regicidi quasi sempre sono degli oscuri, usciti da gruppi di oscuri, ignoti alle lotte ed alle polemiche del pensiero, silenti nelle concioni e nelle diatribe dei parolai. La repressione della propaganda anarchica è attualmente condotta dalle autorità federali, con tutta la possibile energia, certo al dilà di quanto consentirebbe lo spirito pubblico, se gli efferati regicidi, commessi negli ultimi tempi in Europa, non lo avessero sinistramente colpito. Esigere di più non sarebbe prudente, né per la Svizzera, né per gli Stati amici, ai quali forse non sarebbe inutile rammentare che non tutti i rifugiati politici in Svizzera furono rivoluzionari, che i nobili cacciati di Francia, i Principi spodestati, gli aspiranti ai troni d'Europa, i ministri in esilio, trovarono in altri tempi provvidenziale quel diritto, che la Svizzera intende prudentemente esercitare.

Rapporti di diritto civile.

7\* L'art. 46, comma 1° della Costituzione federale, che statuisce: « Nei rapporti di diritto civile, i domiciliati sono di regola sottoposti alla giurisdizione ed alla legislazione del luogo di loro domicilio », e l'art. 47, prescrivente: « Una legge federale determinerà le differenze tra domicilio e dimora, prescrivendo ad un tempo particolari norme intorno ai diritti politici e civili dei dimoranti svizzeri », hanno dato luogo dopo lunghe e laboriose incertezze alla legge fed. 25 giugno 1891, di cui trattiamo specialmente nel volume II relativo al *Diritto privato*.

Alla stessa materia del diritto privato appartengono gli art. 59 a 62 della Costituzione federale, per cui ci limitiamo ad accennarli in questa parte del nostro trattato.

Doppia imposta.

8. L'art. 46 della Costituzione federale promette una legge per regolare i casi di doppia imposta. Non fu ancora possibile appagare questo desiderio. Intanto è giurisprudenza

del Tribunale federale che il divieto della doppia imposta si deve ritenere in vigore 910» *rapporti intercantionali*, anche in difetto di una legge esplicativa, mentre non si stendo ai rapporti interni di un Cantone e neppure ai rapporti internazionali. Esiste quindi tutta una casistica di decisioni circa la doppia imposta nel primo rapporto, mentre tutti i ricorsi tendenti a far dichiarare incostituzionale la imposizione dello stesso ente in due Comuni dello stesso Cantone o l'imposizione di un ente situato in uno Stato estero furono respinti. Anche qui ci limitiamo ad un accenno, trattandosi di materia speciale.

Diritto al matrimonio.

O. Analoghe per l'origine e per il fine alle disposizioni sul domicilio sono quelle contenute nell'art. 54 della Cost. fed.

Il diritto al matrimonio è posto sotto la protezione della Confederazione.

A questo diritto non può essere frapposto ostacolo per motivi né ecclesiastici, né economici, né per titolo di anteriore condotta, né per qualsiasi altra ragione di polizia.

Il matrimonio conchiuso in un Cantone o all'estero, secondo le leggi ivi vigenti, sarà riconosciuto valido come tale in tutta la Confederazione.

Pel fatto del matrimonio la moglie acquista il diritto d'origine del marito.

Modiante il susseguente matrimonio dei genitori, restano legittimati i figli nati anteriormente.

Non è permesso esigere dagli sposi tasse di ammissione, né altre consimili gravanze.

Le preoccupazioni d'ordine confessionale, specialmente da parte dei Cantoni cattolici e montani, hanno fatto della questione dei matrimoni misti (fra cattolici e protestanti), una questione gravissima, ora felicemente risolta tanto nel testo costituzionale che nella coscienza giuridica popolare. Non peranco scomparsa è la tendenza ad intralciare il matrimonio per ragioni d'indole economica. Il sistema dell'indigenato o del *diritto d'origine*, come si esprime il testo, con la conseguenza dell'onere dell'assistenza, ha cagionato una vera perturbazione del senso giuridico degli Svizzeri, a tal punto che nel nuovo progetto di Codice civile la Commissione di esperti ha mantenuto e ribadito il diritto del Comune di ori-

gin© di opporsi in giustizia ad un» legittimazione e di intervenire come parte nelle cause a ciò relative (art. 256 dell'avam progetto 1900).

L'art. 45 della Così fed. non è d'ostacolo a che i Cantoni stabiliscano delle cause d'incapacità al matrimonio per ragioni di diritto comune, quali sarebbero i vizi di mente.

In esecuzione di esso articolo la Confederazione emanò una legge sulla tenuta dello stato civile e sul matrimonio del 24 dicembre 1874, osteggiati ss ima dalla parte cattolica a motivo del divorzio, e che in votazione popolare fu adottata a lieve maggioranza. Essa è ancora in vigore e ne trattiamo nel volume secondo.

Abolizione • ripristino dell» perni di morte.

IO\* Al Capitolo quarto, n. 6 abbiamo già accennato alle vicende dell'art. 65 della Oost. fed. Aggiungeremo solo ohe il progetto di Codice penale federale prescinde completamente dalla pena di morte. Lo stato dell'opinione pubblica In proposito, non è bene stabilito ed e anche di difficile indagine, inquantochò gli organi dell'opinione pubblica, la stampa, le società, i comizi ecc. dieno sovente delle indicazioni che son ben lungi dal corrispondere al segreto delle urne. La questione della pena di morte ò la pietra d'inciampo dell'unificazione del diritto penale; quando il progetto fosse adottato, difficilmente i partigiani della pena di morte rinuncerebbero al referendum, e così pure i suoi avversari, quando nel progetto fosse introdotta.



## CAPITOLO DUODECIMO Le libertà

### inerenti alla attività economica.

SOMMARIO : 1. Contenuto. — 2. Libertà d'industria e commercio in genere. — 3, Regalie e monopoli. — 4- Le regalie del sale nei Cantoni. Prezzo del sale. — 5. Accaparramenti di merci (*trutta*). — 6. Regia degli oli in ispecie. — 7, Spaccio al minuto ed osterie. — 8. Discipline sull'esercizio del commercio e dell'industria. — 9. Polizia delle derrate alimentari e dei prodotti farmaceutici. — 10. Tasse d'esercizio. — 11. Arti liberali. — 12. Polizia del lavoro. — 13. Ispettorato delle fabbriche. — 14. Leggi cantonali sul lavoro. — 15. Assicurazioni operaie. — 16. Case di giuoco. — 17. Agenzie di emigrazione. — 18. Id. di assicurazione. — 19. Brevetti d'invenzione: proprietà letteraria ed artistica.

#### Contenuto.

1. Si riferiscono più o meno direttamente a queste libertà alcune tendenze degli art. 29, 32 e 32<sup>hia</sup> della Costituzione fed., relative alla percezione dei dazi; l'art. 31, relativo alla libertà di commercio e d'industria in generale; l'art. 33 circa l'esercizio delle arti liberali ; gli art.<sup>11</sup> 34 e 34<sup>\*\*•</sup> sulla polizia del lavoro, sulle agenzie di emigrazione, sull'assicurazione privata e sulle assicurazioni operaie; l'art. 35 sulle case di giuoco; gli art.<sup>11</sup> 36, 38 e 41 sulla regia delle poste, dei telegrafi, delle monete e della polvere da guerra; l'art. 39 sui biglietti di banca ; l'art. 64 in quanto concerne la proprietà letteraria e la protezione delle invenzioni; l'art. 69<sup>M</sup>» sul commercio delle derrate alimentari e finalmente l'art. 40 sull'unità dei pesi e delle misure.

Trattiamo in questo capitolo più specialmente della materia della libertà d'industria e commercio in sé medesima, rinviano il lettore alla parte quarta, per ciò che più specialmente concerne i servizi pubblici e le dogane.

#### Libertà d'industria e commercio in genere.

2. Questa materia sta in stretta connessione con quella del diritto di domicilio esaminata nel capitolo precedente, e richiamiamo che appunto nella relazione Rossi erano i vantaggi economici quelli che più si facevano campeggiare per vincere i pregiudizi che si frapponevano alla libera dimora dei cittadini d'altro Cantone o di altra religione. L'art 29

della Costituzione fed. del 1848 aveva già in parte attuato il programma della libertà economica.

Con l'art. 32 era stabilito, in principio, essere i dazi di esclusiva competenza federale. La Confederazione assumeva il diritto (di cui fece uso) di sopprimere, mediante indennizzo, in tutto od in parte, i dazi di terra e di acqua, i pedaggi ed i pontonaggi, i diritti obbligatori di dogana e gli altri di questa specie, accordati o riconosciuti per l'addietro, spettassero essi alla Confederazione, ai Cantoni od ai Comuni. Dovevano essere in ispecie riscattati tutti i dazi e pedaggi che gravavano il transito. Il nuovo dazio federale, che veniva a sostituire i numerosi incagli del commercio interno, riguardava l'importazione, l'esportazione ed il transito. L'art. 30 attribuiva alla Confederazione il diritto di abolire i *privilegi* riguardanti i trasporti di persone e mercanzie d'ogni sorta, tanto da Cantone a Cantone, che nell'interno di ciascuno di essi. Per l'art. 31 veniva vietato ai Cantoni di introdurre nuovi dazi o pedaggi se non col permesso federale, e a tempo limitato, ed allo scopo determinato della copertura delle spese di nuove vie di trasporto, di interesse generale. Ai Cantoni veniva lasciata la facoltà di percepire alla loro frontiera un *dazio di consumo* sul vino ed altre bevande spiritose. Le poste, le monete, la polvere pirica, che prima erano di ragione cantonale, venivano assunte in regia federale. Veniva infine sanzionata costituzionalmente l'unità dei pesi e delle misure. Ma l'articolo che più riguarda la qui soggetta materia era l'art. 29 di cui riportiamo una parte.

« È libera la vendita e la compera dei mezzi di sussistenza, del bestiame e delle mercanzie, dei prodotti del suolo e d'ogni maniera d'industria; libera è pure la loro entrata, uscita e transito da un Cantone all'altro.

« Vanno riservati:

a) rispetto alla vendita ed alla compera, la regalia del sale e della polvere ;

b) le disposizioni dei Cantoni che riguardano la polizia del commercio ;

e) le disposizioni sull'accaparramento dannoso dei mezzi di sussistenza ».

L'attuale art. 31 non è che una estensione incondizionata del principio precedentemente sanzionato; notiamo solo come 15.

—*Diritto Svizzero*, I.



dalle disposizioni limitative del testo nuovo sia scomparsa quella qui riportata circa l'accaparramento dannoso di mezzi di sussistenza. Richiamiamo pure, per ciò che concerne l'art. 31, che le lettere *b* e *e* furono aggiunte nel 1885 (Ved. Cap. IV, 6).

L'applicazione del principio in se medesimo non può offrire difficoltà giuridiche notevoli; la giurisprudenza ad essa relativa non presenta nulla di ben rilevante; notiamo appena che il Consiglio fed. ha ritenuto incompatibile con detto principio una disposizione di diritto cantonale, nel senso che la legna di un Comune non possa essere venduta ed esportata fuori del Comune stesso, mentre ha ritenuto valida la disposizione di un regolamento patriziale, nel senso che una quota di legna spettante ad un partecipante non poteva essere ceduta. È nulla una disposizione nel senso, che, a determinati lavori, sieno pure sul fondo di una corporazione patriziale, non possano essere impiegati operai estranei al Comune od al Cantone.

Le disposizioni fiscali o di polizia, mediante cui determinati rami dell'industria e del commercio vengono sottoposti a speciali tasse, discipline, controlli o sorveglianze, sono compatibili colla garantita libertà costituzionale.

Egli è invece nelle singole eccezioni e restrizioni al principio che sorgono delle questioni di qualche entità giuridica.

**Rogaliù o monopoli.**

3t Alcuni Cantoni svizzeri conoscevano l'Assicurazione contro gli incendi ecc. sotto la forma obbligatoria ed anche di monopolio di Stato, già prima della Costituzione del 1874; altri la istituirono in seguito. La questione di sapere se tali istituzioni fossero compatibili con l'art. 31 della Costituzione federale, è stata risolta affermativamente. E però da osservare che la Cost. medesima all'art. 34, al. 2, riserva la sovranità legislativa della Confederazione in materia d'Assicurazione, e che la legge federale 25 giugno 1885 riserva espressamente le istituzioni di assicurazione di Stato. Bimane quindi in realtà impregiudicata la questione se un Cantone possa creare nuovi monopoli.

L'art. 31 è del resto assai male redatto, e la lettera *a* in ispecie, malissimo, inquantochè, a chi già non fosse informato della cosa, deve sembrare che vi sia una regalia

federale del sale e della polvere (*das Salx- unii Pulverregal*), mentre la regalia della polvere è federale e le regalie del sale sono cantonali e facoltative. Lo spirito e l'intenzione dell'articolo sembrerebbe dover essere quelli di riservare in genere le regalie cantonali, istituite per l'utilità generale. Tale però non è l'opinione prevalente nella giurisprudenza. Una legge del Cantone di Zurigo aveva istituito (prima che fosse adottata l'aggiunta del 1891 all'art. 39) il principio di affidare alla Banca cantonale di Zurigo il monopolio dei biglietti di banca per quel Cantone ; le Autorità federali la annullarono non tanto come contraria alla regalia federale delle monete, quanto come contraria alla libertà d'industria e commercio.

Una legge ticinese che vietava ai privati la fabbricazione e la vendita delle carte da giuoco, fu dichiarata incostituzionale; essa non aveva però i caratteri di un monopolio d'interesse pubblico, quale è l'assicurazione, ed in fondo altro non era che una misura fiscale estensiva del diritto di bollo sulle carte da giuoco.

Le regalie del sale nei Cantoni. Prezzo del sale.

4. La Svizzera importa dall'estero (Italia) una certa quantità di sale marino (120.000 quint. in media), benché abbia cinque miniere di salgemma in esercizio, Bex, Rhein-felden, Kyburg, Kaiserangs e Schweizerhalle, che producono in media 380.000 quintali. Tutti i Cantoni hanno una regia dei sali, ma non tutti dello stesso tipo. Il Ticino ha due qualità di sale da cucina, più o meno raffinato; gli altri Cantoni ne hanno una qualità sola; i più hanno un sale da tavola, o di lusso, dei sali di concimazione per uso industriale, e alcuni un sale per il bestiame.

Il prezzo massimo del sale è nel Cantone Ticino, fr. 25 il quint. per il sale di miniera, 20 per il sale marino, fr. 80 per il sale di lusso. Negli altri Cantoni il sale di cucina costa fr. 22,50 nei Grigioni, fr. 20 a Ginevra, Vallese, Vaud, nei 2 Basilea, Glarona ed Uri; fr. 18 a Svitto, e nell'Untervaldo Alto; fr. 15 a Berna, Untervaldo Basso, Friburgo e Neu-châtel; fr. 14 a Soletta, fr. 12 a Lucerna, Appenzello Int., San Gallo e Turgovia; fr. 11,50 nell'Appenzello Int. e fr. 10 a

Zurigo, Zug, Sciaffusa e nell'Argovia: il prezzo del salo di lusso va da cent. 50 a cent. 80 il Ghilogramma; il sale per il bestiame ò generalmente a fr. 10 il quintale, quello da coàn cimaziono varia da fr. 3 a fr. 10 (in media fr. 5). A Basilea Città ed a Zurigo si hanno dei cascami di sale per uso industriale a fr. 0,50 ed a fr. 2,30, ma la media generale del prezzo di questo sale oscilla intorno ai fr. 7.

Il reddito finanziario della regìa va da fr. 0,50 per capo di popolazione (Zurigo e Zugo) a fr. 1,76 (Grig'ioni e Uri), con una media generale di fr. 1,77. Reddito ben limitato!

AooapiuTaiuonti di ni oro 1 (tratte).

5, La Costituzione feder. del 1848 riservava espressamente le misure contro il oaparramento dannoso di generi alimentari. Una eguale riserva non essendo più contenuta nel tosto attuale, le disposizioni legislative o regolamentari in proposito furono dal Oons. fod. dichiarato inoompatibili con la libertà di commercio. E notevole a questo riguardo l'influenza delle diverse teorie eoonomiobe in auge, al momento della emanazione dei due testi. Ora ohe scriviamo, un movimento per la polizia dei *trttsts* sembra si stia formando agli Stati Uniti e trovi appoggio e simpatie da parto dell'Impero russo.

Rogln dogli nlooola in lapooio.

G. La lettera *a* dell'art. 31 riservava i diritti d'entrata sul vino e sulle bevande spiritoso, come pure le altre imposte di oonsumo riconosciute dall'art. 83. La lettera *b* è di nuova aggiunta (1885) o oonoerne la fabbricazione e la vendita di bevande distillate in virtù dell'art. 32<sup>'''</sup>. Così puro ò di nuova aggiunta la lett. *e*, concernente l'esercizio delle osterie o la vendita al minuto delle bevande spiritoso.

L'art. 32 e la lettera *a* dell'articolo 31 (salvo per le regalie del sale e della polvere), sonzn ossero espressamente abrogati, sono oramai lettera morta, di fronte all'art. 32<sup>M\*</sup> ed alle letterò *b* e *e* dell'art. 81: ossi potrebbero ossero stralciati dal testo costituzionale senza scapito, anzi con vantaggio per la sua chiarezza. L'art. 82, infatti, aveva una portata transitoria; si voleva venire alla soppressione di tutti i dazi di oonsumo, ma si accordava con l'ultimo comma di detto articolo un

periodo di preparazione ai Cantoni per adattare i loro bilanci a simile cambiamento : ma poiché la cosa non parve possibile, con l'introduzione della regia degli alchools si attribuirono ai Cantoni i prodotti delle intiere tasse di patente per la vendita di bevande spiritose e della metà del profitto del monopolio della distillazione (art. 32<sup>\*'</sup>, al. 2 e 3), con che veniva ridato l'equilibrio alle finanze cantonali e con l'alea 2 di detto art. 32<sup>6</sup>\* si abrogava ogni altro effetto all'art. 32; poteva rimanere un dubbio circa le misure relative alla polizia della derrate alimentari, ma anche questo è scomparso coll'ap-provazione dell'art. 69 "".

La riforma del 1885 ebbe insomma un duplice fine: un fine economico, nel senso di aumentare le entrate federali, e di permettere ai Cantoni di sopportare la cessazione del dazio di consumo sul vino e le bevande spiritose, ed un fine sociale, nel senso di combattere l'alcoolismo nelle sue cause e nei suoi effetti. Relativamente a quest'ultimo fine, rimarrà un capolavoro il Messaggio del Consiglio federale del 20 novembre 1884, e lo studio dal titolo *Die Alchoolsfrage (Ver-gleichende Darstellung der Oesetxe und Erfahrungen einiger auslandlicher Stnaten)*, pubblicati dall'Ufficio fed. di Statistica. Fra le conclusioni a cui arrivavano tali studi c'erano queste: che la cattiva qualità degli alchools posti in commercio influisce nel senso di aggravare gli effetti dell'alcoolismo ed anche di aumentare il consumo dell'alcool ; che le leggi dirette a diminuire il numero degli spacci e ad aumentare il prezzo delle bevande, peggiorandone la qualità, agiscono a rovescio, se in pari tempo non si provvede a migliorare la qualità dei prodotti; che un eccellente preventivo contro il consumo delle zozze di bassa lega era il buon mercato del vino, della birra e del sidro di buona qualità (1). Veniva perciò creato il monopolio delle bevande distillate con l'intendimento di impedire la messa in commercio di certi generi di alcool giudicati più particolarmente nocivi all'organismo, si esentava dalla regia

(1) Dell'aumento del consumo degli alchoolici in genere era accagionato specialmente il rincaro del latte e del burro, determinato dalla ricerca industriale del latte per la fabbricazione dei condensati e delle farine lattee.

la piccola distillazione, che il contadino suole fare esso medesimo dei residui dell'ara, delle ciliegie e simili bacche, nonché della radice della genziana : si dichiaravano invece le bevande alcoliche *non* distillate, esenti non solo da ogni diritto di consumo cantonale, ma eziandio da ogni imposta speciale o restrizione che non fosse necessaria per premunire i consumatori contro la loro adulterazione. Si riservarono inoltre le disposizioni emanate, in virtù dell'art. 31, circa l'esercizio delle osterie e il commercio al minuto delle bevande spiritose.

Notevole la disposizione finale dell'art 32 \*'», nel senso che i Cantoni debbano applicare un decimo della quota loro pertoccante, a combattere l'alcoolismo nelle sue cause e nei suoi effetti. Questa applicazione ha luogo nei modi più svariati, e talvolta un poco arbitrari: combattere l'alcoolismo nelle sue cause è opera che lo Stato non può fare, se non in modo assai indiretto, mediante l'educazione; nei suoi effetti la cosa si capisce meglio ed i Cantoni applicano generalmente questi crediti a case di correzione per alcoolizzati, asili di cura per bevitori, istituzioni per l'infanzia abbandonata e pei giovani delinquenti, manicomiali, ecc. Alcuni Cantoni hanno pensato, e non a torto, che potesse rientrare nella prevenzione delle cause di alcoolismo la miglior nutrizione ed educazione morale del popolo, e quindi hanno sussidiato le cucine popolari, e i refettori con sala di lettura, ecc. (Yed. Origioni e Turgovia).

Una legge federale del 23 dicembre 1886, sopra le bevande distillate, stabilisce i seguenti principii di massima: Il diritto di produzione ed introduzione dell'alcool appartiene esclusivamente alla Confederazione. È vietato il oolportaggio (*das Hausiren*) di ogni genere di alcool. La vendita di bevande distillate all'ingrosso, sotto la quale dizione si intende in quantità superiore a 40 litri 6 libera; invece la vendita al minuto è sottoposta a limitazioni: in ispecie lo spaccio di bibite per essere consumate sul posto, dev'essere sottoposta ad un'autorizzazione e ad una tassazione da parte dell'Autorità cantonale.

Spaccio al minuto ed osterie.

7\* In applicazione del precitato principio, tutti i Cantoni hanno delle leggi di polizia sullo spaccio al minuto di bibite

## Le libertà inerenti alla attività economica

distillate. Le leggi distinguono fra lo spaccio per consumo sul luogo e la vendita di merce per essere portata via (vente à l'emporté, à pot renversé, iiber die Gasse). La prima è concessa solo agli osti muniti di patente, la seconda è generalmente concessa anche ai privati, ma limitatamente a certi minimi (per es. di 1, 3, 5 litri).

I La concessione della patente d'esercizio è generalmente sottoposta a determinate condizioni di moralità. Alcune leggi esigono che il candidato (l'oste) sia in possesso dei suoi diritti politici ; altri si accontentano di un certificato di buona condotta. Il fallimento e la carenza di beni, inducono per lo più la revoca della patente. Mediante speciale disposizione legislativa i Cantoni possono anche autorizzare le relative Autorità a rifiutare nuove patenti, quando il numero degli spacci sembri già sufficiente, ma ciò non è senza riserva; il Consiglio federale rimane competente ad esaminare se tale misura non appaia arbitraria e contraria al principio di eguaglianza.

Il sistema della patente è dappertutto *personale*; la patente viene data ad una determinata persona e non ad un determinato locale, ma il locale adoperato deve essere riconosciuto idoneo.

Le osterie sono soggette ad una sorveglianza di polizia, che varia da Cantone a Cantone. Il pagamento della patente, ch'ò ordinariamente per un dato periodo di anni, non è d'impedimento a che i Cantoni percepiscano altre speciali tasse sulla vendita delle bibite distillate.

Discipline sull'esercizio del commercio e dell' industria.

*H*, È riconosciuto ai Cantoni il diritto di emanare delle leggi sulle discipline previste dalla lettera *e* dell'art. 31 Cost. fed., purché non portino pregiudizio al principio di libertà. Tali leggi non soggiacciono alla preventiva approvazione da parte del Consiglio federale, ma la loro applicazione s'intende sotto riserva del diritto di ricorso alla detta Autorità. Le industrie che danno luogo a simili disposizioni restrittive sono principalmente, oltre l'esercizio delle osterie summenzionato, quelle dei vetturali, dei farmacisti, degli spazzacamini e dei mereiai girovaghi, la fabbricazione degli zolfanelli, in genere le industrie pericolose e moleste, il commercio del legname, ecc.

Riferiamo alcune decisioni di massima caratteristica.

Trattandosi di industrie perniciose alla salute degli operai (come la fabbricazione di zolfanelli), i Cantoni sono liberi di subordinare l'esercizio ad un'autorizzazione e ad una cauzione. E pure riconosciuto ai Cantoni il diritto di emanare disposizioni sul commercio girovago, sull'esercizio momentaneo di industrie, le rappresentazioni e gli spettacoli pubblici, la professione di rigattiere o di mutuante sopra pegno, di agente di collocamento per persone di servizio, ecc. Tutte queste industrie possono però dipendere da un'autorizzazione e dal pagamento di una tassa. Anche una disposizione nel senso di vietare la vendita di generi alimentari ad una persona che non ha magazzino né deposito e fu già più volte posta in contravvenzione per spaccio di sostanze adulterate è valida. Così pure i Cantoni possono emanare delle disposizioni restrittive circa i balli pubblici.

L'installazione di nuove industrie moleste ai vicini, per le loro esalazioni o per il loro rumore, soggiace naturalmente alla materia dei regolamenti edilizi; anche alle già esistenti industrie possono essere imposte le norme ordinarie, per impedire o diminuire gli accennati inconvenienti. Legittimi sono pure i provvedimenti consigliati dalla sicurezza pubblica, per la fabbricazione di materie esplosive; il Cons. fed. ha insomma ripetutamente conformato il principio, così formulato dal Salis (*Dir. Pubbl. Sciz%, YQ\H*): « Ogni qualvolta l'interesse della sicurezza pubblica si trovi in collisione con quello della libertà di commercio e d'industria, la prevalenza deve spettare al primo ». Nell'interesse della sicurezza pubblica rientrano anche le discipline sulle foreste protettrici, sebbene di proprietà privata, nonché le disposizioni generali sui mercati di bestiame, riguardino esse la profilassi delle epizootie od anche solo la proibizione del commercio (girovago) del bestiame fuori dei mercati autorizzati.

Per contro, sono contrarie alla libertà di commercio le disposizioni regolamentari, non giustificato da un interesse pubblico considerevole, per\* es. l'obbligo del *turno* imposto alle guide di montagna ed ai fiaccherai.

Polizia delle derrate alimentari e dei prodotti farmaceutici.

O. Rientrano tra le discipline riservate ai Cantoni, non solo quelle intese a proteggere il pubblico contro le adulterazioni di derrate alimentari nocive alla salute, ma quelle eziandio che intendono a proteggerlo contro le false indicazioni e qualifiche della merce, in quanto assumono un carattere fraudolento od anche solo un atto di concorrenza sleale. Anche il Tribunale federale, statuendo in via di diritto civile, ha riconosciuto nella concorrenza sleale (*unerlaubtes Wellwerb*) gli estremi dell'agito *illicito*, ossia del delitto civile. La falsa qualifica di miele dato ad una mistura di miele e sciroppi, per quanto inoffensiva alla salute, può essere vietata, e il legislatore può obbligare il fabbricante ed il rivenditore ad indicare in modo visibile sui vasi, contenenti la merce, la sua vera composizione. Lo stesso dicasi del vino che non sia « l'esclusivo prodotto della fermentazione del succo d'uva fresca ». Così la vendita di vino bianco misto a sidro o a vino d'uva passa.

La tendenza attuale è anche nel senso di proibire la falsa indicazione di provenienza delle merci in genere, se questa influisce sul loro valore, e del vino in ispecie. È infatti abbastanza evidente che la messa in vendita di un vino inferiore, sotto il nome di Valtellina, per es., può pregiudicare gli interessi generali di questa regione in modo tale da legittimare l'intervento dello Stato.

Lecito è ad un Cantone di proibire la pubblicazione di annunci, ossia *réclames* per raccomandare al pubblico determinate specialità farmaceutiche, senza che le specialità stesse siano state approvate da un'autorità sanitaria (Zurigo, Berna, ecc.), ma nei singoli casi è riservato il diritto di ricorso al Consiglio federale, e questo ha pronunciato non potersi rifiutare la pubblicità quando il rimedio (nel caso un unguento depilatorio) non è nocivo alla salute e non è sprovvisto di efficacia ; la circostanza che il prezzo sia sproporzionato al valore della merce non ha influenza sulla decisione.

Tasse d'esercizio.

IO. Le tasse ed imposte per esercizio di industrie e commerci possono ledere il principio di libertà solo quando per



la loro elevazione assumano un carattere proibitivo, od altrimenti oppressivo. Perciò il Consiglio federale ha dichiarato fondato il ricorso di un ottico ginevrino, a cui le autorità di Nèuohàtel avevano applicato una tassa per esercizio provvisorio di fr. 120 per 120 giorni, oltre quella per l'affissione degli annunci: ha pure dichiarato incostituzionale una legge del Cantone dei Grigioni che sottoponeva l'emissione dei biglietti di banca alla duplice garanzia della riserva metallica del 40<sup>B/o</sup> e di una copertura del 100 per 100, tale disposizione eccedendo manifestamente i limiti necessari, e quindi leciti, di una legge cantonale sulle banche.

Arti liberali.

11. L'art. 33 della Cost. fed. attribuisce ai Cantoni la facoltà di subordinare l'esercizio delle arti liberali ad una prova di capacità, ed aggiunge che la legislazione federale provvederà a che possano ottenersi certificati di capacità valevoli per tutta la Confederazione. L'art. 5 delle disposizioni transitorie dice ancora che: « le persone esercenti professioni liberali che, prima dell'emanazione della legge federale prevista all'art. 33, hanno ricevuto da un Cantone o da una rappresentanza concordataria di più Cantoni il certificato di capacità rimangono autorizzati ad esercitare in tutta la Confederazione ».

La Confederazione ha fatto un uso parziale della facoltà attribuitale ed ha istituito dei diplomi federali, dietro esame di Stato, unicamente per le professioni sanitarie, pei medici, veterinari, dentisti e farmacisti. Da questo stato di cose consegue la necessità di trattare separatamente di ciascuna professione liberale.

*a) Arti sanitarie.* La legislazione federale lascia libero ai Cantoni di richiedere o meno un certificato di capacità alle persone che vogliono esercitare; i Cantoni possono anzi attenersi al principio del libero esercizio; ma ai portatori di un diploma federale non può in nessuna parte della Confederazione essere negato l'esercizio medesimo. Il diploma è rilasciato dietro esame di Stato, subito avanti un'apposita commissione e non può essere accordato se non per uno dei quattro rami suindicati; non esistono quindi diplomi speciali di chirurgo, di flebotomo ecc. Il titolo di dottore di una facoltà sviz-

zera od estera può essergli equiparato da ogni Cantone entro i limiti del proprio territorio, ma non può dispensare dall'esame di Stato per ottenere il diploma federale. Eccezionalmente, in considerazione dell'italianità del Canton Ticino gli Svizzeri di lingua italiana possono ottenere il diploma federale presentando la laurea di determinate facoltà italiano.

Hanno il sistema del libero esercizio i Cantoni di Appenzello Est., Glarona e Neuchâtel, con qualche restrizione, nel senso che solo le persone diplomate vengono registrate ufficialmente come professionisti e possono essere assunte a pubbliche funzioni sanitarie. Gli altri Cantoni richiedono tutti dei titoli, alcuni riconoscendo il solo diploma federale, altri \*riconoscendone di nazionali od esteri; nei Grigioni si riconoscono i titoli esteri solo durante la stagione dei forestieri (!). Nel Canton Ticino dopo un'aspra lotta di protezionismo, i sanitari hanno ottenuto che non fossero più riconosciuti i diplomi delle università italiane se portati da italiani (mentre sono validi per legge federale, se portati da cittadini svizzeri di lingua italiana).

*b) Scienze giuridiche.* Nessun diploma federale finora. L'esercizio del notariato è cosa dipendente dalle speciali condizioni legislative ed amministrative dei Cantoni, e non è per ora il caso di pensare ad una sua uniforme regolamentazione (ved. Voi. II). L'esercizio dell'avvocatura è esso pure intieramente dipendente dalla legislazione cantonale, la quale segue diversi criteri. In alcuni Cantoni esiste il sistema della libertà assoluta di esercizio, p. es. a San Gallo, Basilea, Grigioni, Sciatfusa, Zugo, ecc.; in altri esiste un esame di Stato non condizionato a studi professionali, p. es. a Neuchâtel; in altri l'esame di Stato è subordinato alla legittimazione di studi accademici, con diploma ottenuto ed anche senza conseguimento di un diploma; in altri infine richiedesi un diploma, ma senza esame di Stato. Indipendentemente da tutti questi sistemi, il diritto del cittadino di patrocinare da sé le proprie cause o quelle dei propri mandanti è riconosciuto, talora anche costituzionalmente garantito. Nel Canton Ticino vige il sistema dell'esame di Stato preceduto da studi accademici con esami (laurea non richiesta!) e da una pratica; nessun requisito di studi secondari prepa-

ratori; il diploma di avvocato non conferisce in civile nessuna facoltà speciale, poiché chiunque è ammesso a patrocinare che non ne sia impedito all'udienza per incapacità; al patrocinatore non avvocato la giurisprudenza non riconosce però le spese ripetibili; in penale invece il patrocinatore non avvocato non è ammesso a patrocinare se non con autorizzazione caso per caso.

Chi ha ottenuto un diploma dietro esame di Stato in un Cantone deve essere ammesso a patrocinare in qualunque altro; ma se in tale Cantone è ammesso in virtù di un titolo accademico, esso non è ammesso in un altro Cantone. Così l'esame accademico, che contempla gli studi generali vale esclusivamente nell'interno del Cantone, mentre l'esame di Stato, che è puramente pratico, vale per i Cantoni di diversa legislazione. Questo disordine reclama un provvedimento, il quale non può essere altro che un diploma federale, dietro esame di Stato. Tale fu l'avviso unanime di una delegazione di tutte le commissioni d'esame cantonali, ma il governo federale è d'avviso che convenga soprassedere, in attesa dell'unificazione del diritto.

*e) Arti costruttive.* Nessuna disposizione federale in proposito. Non ci consta che alcun Cantone faccia dipendere l'esercizio dell'Ingegneria od architettura dal possesso di un diploma. Per converso, simili titoli sono generalmente richiesti per l'eleggibilità a determinate funzioni pubbliche.

*d) Geometri.* Alcuni Cantoni tengono un concordato per l'esame di geometria; gli interessati chiesero fosse il relativo brevetto posto al beneficio dell'art. 5 delle disp. trans., ma il Consiglio federale rispose non constargli che il libero esercizio di quest'arte fosse mai stato ostacolato in alcun Cantone.

Polizia del lavoro.

§2, Alle discipline sull'esercizio del commercio e dell'industria, di cui parla l'art. 31 lett. e, si riferiscono anche le disposizioni dell'art. 34, circa l'impiego dei fanciulli e la durata del lavoro delle persone adulte nelle fabbriche, e circa la protezione degli operai contro l'esercizio di industrie malsane e pericolose. In applicazione di questi articoli è stata emanata una legge federale del 23 marzo 1877, della quale faremo

una analisi brevissima, malgrado la sua importanza, stimando dover rimandare il lettore a pubblicazioni speciali (1).

Sono sottoposti alla legge (ed all'ispezione) tutti gli stabilimenti industriali che occupano un dato numero d'operai fuori della loro abitazione, in un locale chiuso. Nel dubbio decide l'autorità amministrativa, la quale stabilisce per ogni industria il numero degli operai richiesti, e tien calcolo speciale dell'impiego di macchine o di altre circostanze che possano accrescere il rischio personale. Per locale chiuso s'intendo uno spazio limitato entro limiti determinati ed in ispecie anche una fabbrica di tegole (art. 1).

Le officine, le macchine ed i congegni devono essere collocati nel modo migliore per la salute e la sicurezza degli operai; l'illuminazione dovrà essere sufficiente durante tutte le ore di lavoro, la ventilazione proporzionata al numero degli operai, ai mezzi d'illuminazione ed alle esalazioni deleterie; la polvere dev'essere, per quanto possibile, eliminata. Le parti di macchine e le Correggio di trasmissione, che possono creare un pericolo, devono essere coperte ; in genere dovranno essere applicati tutti quei mezzi di sicurezza che la scienza avrà man mano inventato e che sono suscettibili di applicazione industriale (art. 2).

L'installazione di nuova fabbrica o la trasformazione di una esistente dev'essere autorizzata, dietro presentazione di tutti i piani preventivi sufficienti a giudicare se l'impianto corrisponderà alle prescrizioni legali. Nessuna fabbrica può essere messa o rimessa in esercizio senza la competente approvazione. Se durante l'esercizio si manifestano dei pericoli per la salute degli operai o dei vicini, la fabbrica può essere chiusa. Un regolamento speciale fornisco ulteriori norme (art. 3).

Ogni sinistro (lesione o morte) che avviene in un opificio dev'essere immediatamente notificato all'Autorità, la quale procede subito ad un'inchiesta (art. 4).

(1) V. La loi féd. concernant le travail dans les àbr. common tee par son exécution pendant les années 1876 à 1870, puhlico par lo Département fédér. de l'Industrie (Lausanne, Payot, 1900).

Vedi più ampia trattazione di questa materia nel Volume II di quest'opera.

Il proprietario della fabbrica è civilmente responsabile per i danni derivati dall'esercizio della medesima, come da legge speciale (ved. Voi. II, Responsab. civile dei fabbricanti).

I padroni dovranno tenere un registro dei loro operai (art. 6). Ogni fabbrica avrà il proprio regolamento, concernente l'organizzazione del lavoro, la polizia della fabbrica, le condizioni di ammissione e di licenziamento, il pagamento delle mercedi. Le malte non possono oltrepassare la metà della mercede di una giornata; il prodotto di esse deve essere applicato a vantaggio degli operai stessi; i fabbricanti devono vegliare all'osservanza dei buoni costumi e delle convenienze nelle officine dove sono occupati operai ed operaie (art. 7).

I regolamenti devono essere approvati dall'autorità; gli operai sono chiamati a fare le loro osservazioni sul regolamento, prima che entri in vigore; l'autorità può sempre ordinarne la revisione; il regolamento ha forza vincolante tra padroni ed operai; esso dev'essere stampato ed affisso in modo visibile nell'officina; ogni operaio ne riceve una copia (art. 8). Salvo convenzione scritta, il licenziamento deve essere dato 14 giorni prima, dal padrone o dall'operaio, sempre in un giorno di paga od in un sabato. Un licenziamento a termine più breve non può essere dato che per cause gravi, previste dalla legge; le contestazioni sono decise dal giudice (art. 9). Il pagamento delle mercedi deve farsi in moneta legale, ogni 15 giorni almeno e nella fabbrica. Mediante convenzione scritta il termine può essere portato ad un mese; la trattenuta a garanzia del lavoro non può eccedere la mercede di una settimana; il lavoro a fattura è regolato dalle convenzioni delle parti (art. 10).

La giornata massima di lavoro è di 11 ore, di 10 nelle viglie di giorni festivi; la giornata è compresa fra le 5 del mattino e le 8 di sera in estate, e fra le 6 e le 8 nelle altre stagioni. La giornata può essere ridotta dall'autorità, temporariamente o in modo definitivo, per le industrie nocive alla salute; le autorità locali possono eccezionalmente accordare un prolungamento della giornata. Il proprietario deve fornire un locale conveniente, riscaldato in inverno e separato da quello di lavoro, come refettorio per gli operai che prendono i pasti nella fabbrica (art. 11).

Il lavoro notturno è disciplinato a titolo di eccezione ; non è mai obbligatorio per gli operai (art. 13). Il lavoro festivo è vietato, salvo casi di necessità assoluta; e anche nei casi eccezionali l'operaio deve avere almeno una domenica libera su due (art. 14).

Le donne non possono essere impiegate nel lavoro notturno o festivo. Le donne che accudiscono ad un'azienda domestica devono lasciare la fabbrica mezz'ora prima dell'interruzione, per i pasti. Le donne non possono essere impiegate al lavoro per 8 settimane in tutto, prima e dopo il loro parto; non possono essere riammesse al lavoro se non 6 settimane dopo il parto. Le incinte non possono essere impiegate nelle industrie nocive alla salute (art. 15).

I ragazzi di meno di 14 anni non possono in verun modo essere applicati al lavoro nelle fabbriche. Dai 14 ai 16 anni possono essere applicati, ma senza pregiudizio dell'insegnamento scolastico e religioso. Non possono lavorare né alla festa, né di notte i giovani di meno di 18 anni. Per i generi di industria, in cui è ammesso il lavoro notturno potrà eccezionalmente essere concesso, con orario limitato, il lavoro a' fanciulli maggiori di 14 anni, a titolo di alunnato. L'autorità designa le industrie in cui il lavoro dei minorenni è vietato. Il fabbricante non può invocare l'ignoranza dell'età dei ragazzi (art. 16).

L'esecuzione della legge sta sotto la sorveglianza generica dei Governi cantonali (art. 17) e del Governo federale a mezzo di speciali *ispettori delle fabbriche* (art. 17). Questo ispettorato merita un cenno speciale.

L'ispettorato **delle fabbriche.**

13. Yi sono tre circondari d'ispezione, ciascuno con un ispettore (emolumento: fr. 6000 a 8000), uno o più aggiunti di I\* e II<sup>a</sup> classe (em. : fr. 3500 a 6000) ed un commesso (2000 a 3500), nominati dal Consiglio federale.

L'ispettore è sottoposto al dipartimento dell'Industria. Le sue funzioni consistono nel controllare l'osservanza della citata legge sulle fabbriche. Esso tiene un elenco di tutte le fabbriche che visita una volta all'anno almeno. Quando le sue cognizioni tecniche non gli bastino, ricorre ai suoi colleghi, al personale dipendente e al caso anche a periti. Visita eziandio

le fabbriche non iscritte, se ha dubbio che debbano sottostare alla iscrizione.

Non è obbligato a preavvisare il fabbricante per le sue visite. Ha il diritto di interrogare qualsiasi impiegato od operaio, anche in assenza d'ogni testimonio. Egli è vincolato al segreto professionale per tutte le cognizioni che venisse ad acquisire circa i procedimenti tecnici della fabbrica.

L'ispettore riferisce al dipartimento il risultato delle sue visite ed inchieste, gli suggerisce gli opportuni provvedimenti amministrativi e legislativi, dà il suo parere sulle questioni che gli vengono sottoposte. Esso deve attendere, mediante una sorveglianza attiva e benevola, non solo ad assicurare i benefizi della legge agli operai, ma eziandio ad assistere con tatto il capo della fabbrica nel compimento dei doveri che la legge gli impone, a conciliare equanimente secondo scienza e coscienza, gl'interessi delle due parti e ad ottenere insomma la confidenza dei padroni e quella degli operai. Egli non può ordinare di suo arbitrio nessuna misura, ma, se constata abusi od infrazioni della legge, invita il capo fabbrica a farli tosto cessare, ed in caso di rifiuto ne avviserà le Autorità cantonali competenti proponendo le misure opportune ; se queste poi gli sembrano non adempire al loro dovere ne darà avviso al dipartimento federale.

L'ispettore deve compilare una statistica di ciò che concerne il suo ufficio; gli è vietato di interessarsi a qualsiasi impresa industriale, e deve ogni trimestre far rapporto del suo operato.

In genere l'ispettorato delle fabbriche ha dato buoni risultati, così come la già accennata legge del 1877 e la prova sta in ciò che da una parte gli operai delle industrie che non vi sono sottoposte cercano di farvelo sottoporre, dall'altra le autorità non hanno mai avuto a pentirsi dell'istituto. Non è da confondere con l'ispettorato sulle fabbriche il *segretariato operaio*, di cui diremo a suo luogo.

Leggi cantonali sul lavoro.

- • -

14. La competenza federale non esclude in modo assoluto quella dei Cantoni a fare leggi sulla polizia del lavoro; molti invece di questi hanno emanato delle leggi, che senza

portare deroga alle disposizioni federali e senza entrare nel dominio delle fabbriche federalmente disciplinate, estendono ed applicano delle discipline analoghe alle imprese di lavoro (lavori d'arte muraria, costruzioni di ferrovie, ponti e strade, cave di pietra e miniere) ed alle piccole fabbriche che non cadono sotto l'impero della legge federale. La tendenza dei Cantoni in materia è di estendere alquanto il campo della loro competenza, malgrado qualche scrupolo che si possa presentare. In vari Cantoni si sono fatte leggi speciali per la protezione delle operaie, altre sull'alunnato, ponendolo sotto la sorveglianza di autorità locali; altre hanno inteso a prevenire i conflitti collettivi con la creazione di Camere del lavoro; altre infine hanno alquanto invaso il dominio del codice delle obbligazioni, accordando forza di uso locale (e quindi di legge) alle convenzioni collettive stipulate fra padroni ed operai, con l'intervento delle autorità, circa le condizioni del lavoro e la tariffa.

Le assicurazioni operale.

15. Il sistema della responsabilità civile dei fabbricanti sombrando nella pratica inadeguato al fine, nel 1890 veniva approvato dalle Camere e dal popolo una novella costituzionale in aggiunta all'art. 34, del seguente tenore: « Art. 34<sup>w\*</sup>. La Confederazione introdurrà per legge l'assicurazione contro gli infortuni del lavoro e le malattie, tenendo conto delle casse di soccorso esistenti. — Essa può dichiarare quest'assicurazione obbligatoria per tutti o per certe classi di cittadini soltanto ».

Con questa riforma il diritto di *classe* fa la sua prima affermazione costituzionale, ma fu appunto la lotta di classe, in una forma non preveduta, quella che fece naufragare in *referendum* la macchinosa legge d'applicazione. Le classi contadine manifestano in Svizzera, forse per effetto della piccola proprietà, una marcata tendenza a porsi in opposizione con le classi industriali; nell'ora in cui scriviamo la lotta è più che mai accanita, discutendosi le tariffe doganali, nel quale campo i rurali sono naturalmente protezionisti, all'opposto degli operai. Ora avvenne che la legge sulle assicurazioni, votata dai due rami dell'Assemblea nazionale all'unanimità, meno un voto ed alcuni astenuti, fu rigettata dal popolo ad un'enorme



maggioranza, per causa soprattutto dell'opposizione degli agricoltori. La legge era infatti soggetta a qualche critica che nelle classi rurali era più sentita. In primo luogo essa non provvedeva all'assicurazione per la vecchiaia, che forse era la più necessaria, mentre provvedeva largamente all'assicurazione per le malattie anche di breve durata, per la quale già molto è provveduto nelle classi operaie a mezzo del mutuo soccorso, e nelle classi agricole per la speciale struttura della famiglia colonica, la quale permette di sopportare la malattia breve coi mezzi dell'azienda domestica. La circostanza poi della presenza di una colossale immigrazione forestiera, specialmente italiana, che avrebbe aggravato il servizio della piccola assicurazione a carico dell'erario pubblico, ha certamente contribuito all'impopolarità del progetto.

In ogni modo l'assicurazione, sia a favore degli operai che di altre classi, è per ora una questione rinviata a tempo indeterminato, ed è assai probabile che sia invece data la preferenza ad un rimaneggiamento della legge sulla responsabilità civile dei fabbricanti, imponendo a questi l'obbligo di un'assicurazione libera per garantire la loro solvibilità di fronte alla vittima dell'infortunio.

Case di giuoco.

IO. La Costituzione del 1874 introduceva un nuovo dispositivo (art. 35), in virtù del quale « lo stabilimento delle case di giuoco è interdetto..... la Confederazione può altresì stabilire convenienti misure sulle lotterie ».

Alcune bische del gran mondo esistenti in Svizzera, fra le altre quella di Saxon nel Vallese, avevano sollevato l'opinione pubblica contro le case di giuoco, mentre già diverse legislazioni e costituzioni cantonali vietavano i « giuochi d'azzardo ». Il testo adottato parla però del giuoco in genere e senza distinzione, e colpisce le case di giuoco in genere, cioè quegli stabilimenti « dove l'imprenditore giuoca contro ogni persona che vi cerchi fortuna ». La giurisprudenza ha esteso il concetto di casa di giuoco a « ogni pubblico stabilimento nel quale il giuoco viene praticato su grande scala, in guisa da provocare delle truffe e degli scandali pubblici, e da compromettere la sostanza e l'avvenire di persone imprudenti ».

Ciò non impedì che sotto l'impulso dell'industria fiorentissima degli alberghi sorgessero sotto il nome di *Casino* e di *Kursaal* diversi stabilimenti a Ginevra, Interlaken, Lucerna, Montreux, che sono in voce pubblica di dar ricetto alla meno nobile industria del biscazziere. L'autorità federale venne messa a dure prove. Essa ottenne la chiusura di alcuni circoli a Ginevra, dove si giuocava al *baccarat*; ottenne pure dai Cantoni che ammonissero gli esercenti di qualche *Kursaal* di far cessare immediatamente detto giuoco del *baccarat* e quello della *baraque*, ma per caso talvolta la proibizione del giuoco venne a coincidere con la fine della stagione dei forestieri. Per converso il giuoco dei *cavallini*, forma attenuata della *roulette*, non potè essere proibito. Portata la questione avanti le Camere federali queste condivisero l'opinione di un deputato di Ginevra: *la vertu a ses limites*.

Il Consiglio federale aveva giustamente ritenuto che, nella questione, più che la qualità del giuoco, si dovesse considerare l'ammontare delle messe e il pericolo che corrono i giuocatori di perdere in poco tempo ragguardevoli somme; soltanto, il controllo sulla quantità delle messe è assai difficile, né le polizie svizzere si sono mai poste in grado di avere un serio servizio di *detectives secrets*.

La proibizione delle lotterie corrisponde pure al concetto di più di una costituzione cantonale del periodo della rigenerazione (Conf. art. 44 Cost. Tic. 1830), ma la Confederazione non ha ancora emanato una legge in proposito. La esecuzione del prescritto rimane dunque ai Cantoni esclusivamente ai quali spetta di accordare i permessi per lotterie o di agire contro quelle non autorizzate. Il Governo di Friburgo ha con una sua pubblicazione ufficiale invitato a prendere parte ad una lotteria a profitto di quella università. Invitato ad intervenire il Cons. fed., non credè doverlo fare, atteso che il diritto di vigilanza e di controllo sulle lotterie sia sempre di competenza esclusiva dei Cantoni.

La proibizione delle lotterie si estende anche alla vendita di biglietti delle lotterie estere. Per converso il traffico di lotti di *prestiti a premi* non può essere equiparato alle lotterie e

non può essere vietato dai Cantoni senza contravvenire al principio della libertà di commercio.

Agenzie di Emigrazione.

17. L'art. 34 della Cost. fed. sottopone alla sorveglianza ed alla legislazione dei Cantoni le operazioni delle agenzie di emigrazione. Una prima legge federale sulla materia venne emanata nel 1880, sostituita poi da una del 22 marzo 1888. L'esercizio della professione di agente è sottoposto ad una cauzione di fr. 40.000; gli agenti possono servirsi di sotto agenti in ogni Cantone; i nomi dei sotto agenti sono resi di pubblica ragione mediante pubblicazioni ufficiali; ad ogni altra persona è interdetta la vendita di biglietti e la conclusione di contratti di trasporto, nonché d'interessarsi comechessia, determinando le persone ad emigrare, anche solo come pro paganda. Agli agenti e sotto agenti è vietato d'interessarsi in qualsiasi impresa di colonizzazione, di fare il trasporto di persone non munite di carte di legittimazione, od in cattivo stato di salute fisica o psichica. Queste proibizioni si estendono anche al trasporto di emigranti stranieri. Sono però, secondo l'opinione pubblica, troppo facilmente eluse.

Agenzie di Assicurazione.

18. Lo stesso art. 34 della Cost. fed. sottopone alla sorveglianza ed alla legislazione federale le operazioni delle agenzie private nel ramo delle assicurazioni. Dobbiamo dunque accennare per le imprese private alle relative disposizioni legislative federali e per le assicurazioni di Stato a quelle dei singoli Cantoni.

Il Codice fed. delle obbligazioni, art. 896, riserva l'applicabilità del diritto cantonale ai contratti di assicurazione, fino a che non sia emanata una legge federale in materia; detta legge, di mero diritto civile, e che esorbiterebbe dai limiti di questo lavoro, non esiste ancora; invece la Confederazione ha emanato una legge del 25 giugno 1885 circa la sorveglianza sulle agenzie di emigrazione. La sorveglianza è devoluta al Consiglio federale; ai Cantoni sono riservate alcune competenze di polizia, in ispecie il diritto di esigere dalle Compagnie di assicurazione un contributo a favore dei provvedimenti per

gli incendi (corpi di pompieri, ecc.). Nessuna compagnia nazionale od estera può esercitare nel territorio della Confederazione, senza avere ottenuto l'autorizzazione, la quale non è accordata se non dietro una cauzione proporzionata all'estensione degli affari. Le compagnie estere devono eleggere domicilio nella Svizzera ed avervi una rappresentanza. Le compagnie devono ogni anno presentare i loro bilanci all'ufficio federale delle assicurazioni per il debito controllo.

I Cantoni possiedono diverse istituzioni di assicurazione non sottoposte alla sorveglianza federale, ma è necessario distinguere secondo il genere delle assicurazioni.

La maggior parte dei Cantoni ha degli stabilimenti di assicurazione contro gli incendi (assicurazione di Stato con carattere obbligatorio). Dei Cantoni che non ne sono provveduti, tre, il Ticino, Ginevra ed i Grigioni, li hanno soppressi dopo averne fatto l'esperimento. In alcuni Cantoni, dove lo Stato non ha istituti propri, esiste nondimeno il principio dell'obbligatorietà, nel senso che il creditore ipotecario può obbligare il debitore ad assicurare lo stabile ipotecato (Ginevra, Grigioni e Ticino) (1). In genere tutti i Cantoni seguono il sistema del monopolio di Stato, nel senso che gli immobili non possono essere assicurati a compagnie private, nemmeno per l'eccedenza del valore, salvo quelli di cui lo Stato per ragioni speciali rifiutasse l'assicurazione.

L'assicurazione dei mobili è obbligatoria a Glarona, Friburgo e Vaud, ma con diversi criteri.

Per l'assicurazione *contro la grandine* non esiste monopolio né obbligo in alcun Cantone. Questi, come la Confederazione, si contentano di contribuire sotto diverse forme, all'incremento dell'assicurazione privata, con sovvenzioni prese sul bilancio dell'agricoltura.

Il principio dell'assicurazione obbligatoria del bestiame

(1) L'art. 4 della nuova Legge ipotecaria ticinese suona :.« Quando l'ipoteca è costituita sopra fabbricati, il erodi toro può obbligare il debitore ad assicurarli contro gli incendi, e ove questi si rifiuti, può assicurarli egli medesimo. In tal caso ha l'azione di regresso verso il debitore **per** le spese di assicurazione ».

vige nell'Appenzello Est. a Basilea Città, a Eriborgo, Glarona, Soletta, Zurigo e nel Vaud, col sistema della mutua assicurazione fra i proprietari. Nel Ticino l'obbligatorietà esiste solo se sia votata dalla maggioranza dei proprietari di un Comune.

## CAPITOLO TREDICESIMO **Le libertà**

### **inerenti alla personalità morale.**

SOMMARIO: 1. Richiami storici. — 2. Associazioni religiose. Conventi. — 8. Gesuiti ■ ed ordini affini. — 4. Libertà di coscienza e di culto in genere. — 5. Libertà di coscienza in ispecie. — 6. Libertà di culto in ispecie. — 7. L'esercito della salute. — 8. Le *invasioni* delle autorità ecclesiastiche. — 9. La polizia dei funerali. — 10. Formazione e separazione di associazioni religiose. — 11. Condizioni per nuovi vescovadi. — 12. Macellazione giudaica. — 13. Libertà d'insegnamento. — 14. Libertà di petizione. — 15. Libertà di stampa. — 16. Libertà di riunione ed associazione.

Richiami storici.

1. La costituzione della Repubblica Elvetica (v. Capit. II, n. 5) più ancora con lo spirito che con la lettera aveva sanzionato una piena ed assoluta libertà di manifestazione della personalità morale dell'individuo, pensiero, parola, culto, stampa. La libertà del culto non vi era però banalmente riconosciuta nei « limiti dell'ordine pubblico e dei buoni costumi », ma con la condizione che il culto *non si arrogasse nessuna dominazione o preminenza*, con che veniva fortemente affermata la norma che lo Stato ha il diritto ed il dovere di difendersi contro le tendenze invaditrici di talune chiese. La libertà di associazione non vi era menzionata, ciò che, a rigore, era la conseguenza della medesima norma, ed ancora oggi vediamo la Repubblica Francese renitente ad ammettere incondizionatamente questa forma di libertà.

L'Atto di Mediazione sanzionava le libertà di domicilio e di commercio, ma non le libertà relative alla personalità morale e più reazionarie erano sotto questo rapporto le costituzioni federali e cantonali della Ristorazione. E nel periodo della rigenerazione e nelle costituzioni cantonali del 1830 e successive, che l'affermazione di queste libertà comincia, dove più

dove meno, a manifestarsi. Prima in ordine di data, quella del Cantone Ticino del 23 giugno 1830, garantisce la libertà di petizione, più la libertà di stampa nei seguenti modestissimi termini : « È garantita la libertà della stampa, in guisa però che non offenda i buoni costumi, né la religione del Cantone, nè le relazioni del Cantone con le potenze amiche. La legge ne reprimerà gli abusi ». E la legge d'applicazione piuttosto che sulla libertà, può dirsi contro la libertà di stampa.

Nel progetto Rossi del 1832 ■ (v. Cap. Ili, n. 6) non è ancora fatta menzione di altre libertà che quelle di domicilio, d'industria e di petizione.

Molto più avanti andarono gli uomini del 1848 :

L'art. 44 della Costituzione disponeva: « È garantito il libero esercizio di culto delle Confessioni cristiane riconosciute su tutto il territorio della Confederazione. — Ai Cantoni ed alla Confederazione resta riservato il diritto di prendere le misure proprie al mantenimento dell'ordine pubblico e della pace tra le confessioni ». — (Confr. coli'art. 49 attuale). L'art. 58 aggiungeva: « Non possono essere ammessi in nessuna parte della Svizzera, nè i gesuiti, né le società ad essi affigliate » (Confr. con l'art. 51 att.). — Vi si trovavano pure) il testo dell'attuale art. 46 sul diritto di formare riunioni (associazioni) (art. 46), ed il testo dell'attuale art. 55, circa la libertà della stampa (art. 45).

Le Costituzioni cantonali che seguirono questa grande riforma abbondarono generalmente (eccetto che nei Cantoni ultramontani) nel medesimo senso, sviluppando, precisando i principi federalmente adottati.

L'esercizio di questi diritti, però, dava luogo per effetto della già esposta competenza dei Consigli e del Tribunale federale, ad una quantità di ricorsi a queste autorità; alcuni Cantoni reazionari irritavano l'opinione pubblica per il loro modo di intendere le libertà di stampa e di culto. La Costituzione del Cantone di Uri, del 5 maggio 1850, garantiva la libera manifestazione della propria opinione con discorsi, colla stampa e con lo scritto ; — sotto riserva di « punire gli abusi di tale libertà contro la verità, la morale e la religione », e

fra le pene era previsto ed applicato il bastone ! La Costituzione dell'Un ter valdo Alto diceva : < La libera espressione del pensiero a voce ed in iscritto, come anche la libertà della stampa sono garantite entro i limiti della verità, della morale e della religione. La legge ne punirà gli abusi ». Qua e là si produssero degli scandali a proposito dell'educazione religiosa di minorenni sotto tutela, e di sepoltura di cittadini appartenenti a una confessione diversa dalla dominante. D'altra parte nel 1872 e nel 1874 in vari Cantoni svizzeri infieriva, come in Germania, il *Kulturkampf* (lotta per la civiltà) cioè la lotta dell'elemento liberale alleato all'elemento protestante, contro la Chiesa Cattolica, la quale da poco aveva proclamato il dogma dell'infalibilità e pubblicato il Sil-labo. Queste circostanze spiegano l'estensione, la minuziosità e lo stile delle disposizioni della Costituzione federale contenute negli articoli 49, 50, 51, 52, 53 comma 2°, relative alla libertà di coscienza e di culto.

Associazioni religiose. — Conventi.

9\* Tutti i Cantoni svizzeri e la stessa Confederazione nei suoi trattati con la Santa Sede si attengono nella loro politica ci vile-ecclesiastica al sistema delle chiese di Stato. I Cantoni di religione mista riconoscono le due Chiese, cattolica e protestante, come culti ufficiali che ricevono sovvenzioni dallo Stato, ma il tutto deve considerarsi subordinatamente al principio dell'assoluta libertà di coscienza e di culto, di guisa che il rapporto giuridico fra lo Stato e le Chiese sovvenute è da ritenere come un rapporto principalmente economico, derivante dallo stato di fatto anteriore.

All'infuori di questo, la Costituzione federale sembra aver voluto considerare le singole Chiese come associazioni speciali, relativamente alle quali ha predisposto delle misure preventive per la sicurezza dello Stato e dei suoi fini, avuto riguardo alla grande potenza di queste associazioni e dei fini che proseguono sovente in opposizione con quelli dello Stato. Perciò a complemento della già menzionata redazione dell'art. 44 della Costituzione federale del 1848, gli art. 49 e 50 del testo seguente entrano in minuta prescrizione per la garanzia di un'effettiva libertà di culto e di coscienza, nonché della parità

di diritto fra i cittadini di diversa confessione. La chiave di volta di questo nuovo edificio ci sembra essere il pensiero manifestato nel 2° comma dell'art. 50, che lo Stato deve pre-munirsi e difendersi « contro *le invasioni* delle autorità ecclesiastiche nei diritti dei cittadini e dello Stato ». Ritorniamo nel numero seguente su questo argomento.

Oltre le Chiese in generale, lo Stato può trovarsi di fronte delle particolari associazioni di carattere religioso, di cui è parola nei seguenti dispositivi:

Art. 51. L'ordine dei Gesuiti e le società ad esso affigliate non possono essere ricevuti in nessuna parte della Svizzera, ed ai loro membri è interdetta ogni azione nella chiesa o nella scuola. — Questo divieto può, mediante risoluzione federale, ossero osteso anche ad altri ordini religiosi, la cui azione sia pericolosa per lo Stato e turbi la pace delle confessioni.

Art. 52. La fondazione di nuovi conventi od ordini religiosi e il ristabilimento di quelli già soppressi è inammissibile.

La Repubblica Elvetica aveva decretato la soppressione di tutti i conventi e l'applicazione dei loro beni, diventati proprietà nazionale, a scopi di utilità generale. Il decreto non fu eseguito, perchè l'autorità ecclesiastica ammise che una parte considerevole dei loro redditi dovesse essere applicata all'istruzione ed all'assistenza pubblica (V. *Cherbulliex*, lib. II, cap. IV). Nella seconda Costituzione elvetica (20 maggio 1802) figurava il seguente art. 62: « I beni ecclesiastici non possono essere destinati se non al mantenimento di stabilimenti religiosi, di pubblica istruzione e di carità ». — Alcuni conventi vennero però soppressi già a quell'epoca. Alcuni governi cantonali (Ticino) ne soppressero ancora durante i periodi della Mediazione e della Ristorazione mediante accordo con le autorità ecclesiastiche, ma, formalmente, il patto del 1815 garantiva l'esistenza dei conventi, nell'art. 12 che suonava: « L'esistenza dei conventi e capitoli e la conservazione delle loro proprietà, in quanto ciò dipenda dai governi cantonali, sono garantite ». Questa tutela era gravosa ai Cantoni liberali, specialmente a quelli nuovi, formati dall'abolizione dei baliaggi (Argovia, Turgovia, San Gallo, Ticino), come quelli che dovendo improvvisare l'organizzazione di uno Stato, con tutte le sue funzioni, intendevano convertire a questi effetti una parte



delle grandi ricchezze dei conventi, che a rigore erano stati, in altri tempi e secondo altri costumi, fondati per adempire scopi analoghi. Perciò, nei capitoli di Baden (V. Cap. Ili, n. 7) fra altri principi che i Cantoni stessi si garantivano reciprocamente, vi era (art. 9) « il diritto di far contribuire i conventi alle spese per le scuole ed altre istituzioni religiose e di carità ». I Cantoni si impegnavano inoltre « a prendere insieme le misure necessarie affinché i conventi, cessando di dipendere immediatamente dalla Santa Sede, vengano sottoposti direttamente alla giurisdizione dei vescovi ». — Successivamente inasprendosi sempre più il conflitto, i tre Cantoni dell'Argovia, Turgovia e di San Gallo decisero l'abolizione dei conventi e il primo diede un principio di esecuzione a questo decreto. (Cap. Ili, n. 8). Nella Costituzione del 1848, seguita alla guerra civile del 1847, la garanzia dei conventi scomparve, ed i suddetti Cantoni, più. il Ticino, ne approfittarono per sopprimere buon numero di conventi ed incamerarne i beni e per adottare leggi proibitive dell'ammissione di novizi in quelli non soppressi.

Nelle Costituzioni cantonali di quest'epoca e posteriori si riscontrano frequenti dispositivi tipici, relativi a tale questione. Citiamo quello del Cantone di Uri (Cost. del 1851, § 4). « L'esistenza delle fondazioni e dei conventi, la inviolabilità e la indipendente amministrazione del loro patrimonio e l'accettazione di novizi sono garantite, salvo l'alta sorveglianza dello Stato, secondo le leggi locali apposite ..... Qualunque acquisto o alienazione dei loro beni immobili abbisogna dell'approvazione governativa, con riguardo alle loro effettive condizioni ». — Citiamo pure nell'opposto senso quello della Turgovia (Cost. 1869, § 23). « La fondazione di nuove corporazioni ecclesiastiche è proibita: il Convento di *St. Katharinenthal* è soppresso, ed i suoi beni dovranno, previa consegna, essere applicati per un quarto alla confessione cattolica e formazione dell'occorrente fondo pensioni, per il resto a scopi di istruzione ed assistenza ».

Tanto sotto l'impero della Costituzione del 1848 che sotto quella del 1874 sorse la questione se dispositivi come quello ora citato del Cantone di Uri potessero ottenere la garanzia federale. Dopo diversi tentennamenti, la questione fu risolta

nel senso che i medesimi fossero approvati, sotto riserva dei diritti derivanti alla Confederazione dagli art. 49, 50 e 51 della Cost. fed., cioè sotto riserva delle occorrenti misure per il mantenimento della pace confessionale e del diritto di estendere l'interdizione dell'ordine dei Gesuiti ad altri ordini religiosi.

Delle ulteriori decisioni, relative all'art. 52, furono prese sopra varie questioni di applicazione. Fu ritenuto che l'espressione e fondazione di nuovi conventi » non devesi intendere secondo le regole del diritto canonico, ma secondo le circostanze di fatto esterne: così una *stazione* od una casa filiale di un convento nazionale od estero già esistente, devono ritenersi nuovi conventi. Invece il Cons. fed. non intende decidere *a priori*, se una casa dove si devono radunare dei frati di uno stesso ordine, sotto apparenza di non occuparsi del culto, costituisca in fatto un convento; un ordine francese intendeva fondare nella Svizzera una colonia di vacanza e cura climatica per i missionari di ritorno dai loro viaggi ; un altro intendeva impiantare una fabbrica di liquori (*chartreuse*), senza attività religiosa : il Cons. fed. rispose che non poteva dare una risposta vincolante preventiva e che, occorrendo, si riservava di decidere a norma dall'attività sviluppata, se si trovasse, o meno, di fronte a un nuovo convento.

A più riprese gli -ordini religiosi soppressi od espulsi in Francia tentarono stabilirsi nella Svizzera. La questione fu esaminata sotto il punto di vista tanto dell'art. 51 che dell'art. 52, e fu risolta unicamente nel senso del secondo. L'ultimo decreto è dell'agosto 1902 e concerne dodici congregazioni francesi; esso è nel senso che le congregazioni debbono essere equiparate agli ordini religiosi, e concede un termine di novanta giorni ai membri delle medesime per abbandonare il territorio svizzero.

Gesuiti ed ordini affini.

3. Brevemente abbiamo già accennato nel Cap. Ili alla parte che ebbe la questione dei gesuiti nella guerra civile del *Sonderbund* e successiva riforma. La Costituzione del 1848 diceva:

Art. 58. Non possono essere ammessi in nessuna parte della Svizzera né i Gesuiti, né le società ad ossi affiliate.

La difficoltà era tutta nell'applicazione, quando trattavasi di decidere se una determinata società o una collettività di persone dovesse essere considerata come appartenente od affigliata all'ordine dei Gesuiti, potendo sempre tale qualità essere negata. Di più sorgeva la questione se ciò che era interdetto all'ordine od alla società fosse lecito alle singole persone che vi appartenevano. La sottigliezza di questi conflitti indusse a così completare il testo nella Costituzione del 1874.

Art. 51. L'ordine dei Gesuiti e le società ad essi affiliate non possono essere ricevuti in nessuna parte della Svizzera, e ai loro membri è interdetta ogni azione nella Chiesa o nella scuola.

Questo divieto può mediante risoluzione del Consiglio federale essere esteso anche ad altri ordini religiosi, la cui azione sia pericolosa per lo Stato, o turbi la pace delle confessioni.

Secondo la giurisprudenza del Cons. fed. contravviene a questo divieto non solo il Gesuita che agisce ed insegna nella chiesa e nelle scuole pubbliche, ma ancora quello che esercita la sua attività con conferenze in locali che sono o si pretendono privati. D'altra parte, ciò che è proibito non è il soggiorno delle persone colpite dal divieto sul territorio del paese, ma « l'attività inerente all'ordine loro ». — « Ma se i principi sono chiari, scriveva l'illustre Ruchonnet, in una sua Relazione del 20 maggio 1880, l'applicazione loro non è sempre agevole, perchè non si può fissare in anticipazione alcuna regola precisa per dire quando convenga intervenire e quando meno ; — tutto dipende dalle circostanze particolari del singolo caso ». Avviene, per es., che le persone di cui si tratta dichiarino di avere dato le loro dimissioni dall'Ordine e di non dipendere più che dal loro Vescovo, o di non avere professato tutti i voti che l'ordine comporta. In tutti questi casi le autorità agiscono con giudizio di specie, secondo la gravità delle circostanze.

Della facoltà accordata dall'ultimo comma dell'art. 61, le autorità federali non ebbero a fare un uso espresso o determinato, se non nel caso del ripopolamento dei conventi ticinesi di Cappuccini nel 1879. Quel Cantone, dopo aver proibito di accettare dei novizi forestieri, autorizzò quei conventi ad accettarne fino al numero di 65 nell'interesse della loro

conservazione. L'autorità federale, partendo dalla considerazione che l'introduzione di nuovi cappuccini stranieri, mentre non era ancora risolto il conflitto diocesano, ed i cattolici ticinesi riconoscevano ancora la supremazia di due vescovi italiani, poteva essere cagione di turbare l'ordine dello Stato, invitò il governo ticinese a non dare esecuzione a quanto precede.

Le Costituzioni cantonali del periodo dal 1830 al 1874 contengono talvolta altre misure contro i Gesuiti. Queste non hanno più ragione d'essere nelle Costituzioni posteriori al 1874 e sono infatti scomparse. Invece dobbiamo menzionare la disposizione contenuta nella Costituzione cantonale di Berna del 4 giugno 1893, che estende la proibizione a tutte le corporazioni religiose estranee al Cantone.

Art. 88. E vietato a qualsiasi corporazione ed ordine religioso estraneo al Cantone e ad ogni società ad essi affigliata, di stabilirei sol territorio cantonale; inoltre nessuna persona appartenente ad una di queste corporazioni, ordini o società può darsi all'insegnamento sul territorio del Cantone, senza autorizzazione del Consiglio di Stato. H

Libertà di coscienza e di culto In genere.

4. Stimiamo su questo punto di potere, meglio che in ogni altro modo, far comprendere lo spirito informatore dell'attuale testo costituzionale, ponendolo in confronto coi testi delle precedenti costituzioni, che ne hanno fatto menzione:

*Prima Costituzione elvetica.*

Art. 6. La libertà di coscienza non ha limiti. La manifestazione di opinioni religioso è subordinata ai sentimenti di concordia e di paco.

Tutti i culti sono permessi, se non turbano l'ordine pubblico e se non si arrogano veruna dominazione o preminenza. La polizia li sorveglia od ha il diritto di informarsi dei principi e doveri che vi si insegnano.

Le relazioni di una setta con un'autorità forestiera non devono influire né sugli affari politici, né sulla prosperità e sui lumi del popolo. *Seconda Costituzione elvetica.*

Art. 60. Oltre il culto della Chiesa cattolica e riformata è permesso nei limiti stabiliti della legge anche l'esercizio di ogni altro culto, che si trovi in armonia coll'ordine sociale. *Terza Costituzione del 1848.*

Art. 44. È garantito il libero esercizio di culto delle confessioni cristiane riconosciute in tutto il territorio della Confederazione.

Ai Cantoni e alla Confederazione resta riservato il diritto di prenderò le misure proprie al mantenimento dell'ordine pubblico e della pace tra lo confessioni.

*Quarta Oostudione del 1874.*

Art. 49. La libertà di credenza e di coscienza è inviolabile, può essere costretto a prendere parte ad una associazione religiosa, o a istruzione religiosa, o a prestarsi ad un atto religioso, né incorrere in pena di alcuna sorta a causa di opinioni religiose.

La persona che è investita della patria potestà o della curatela dispone, conformemente ai principi sopra esposti, della educazione religiosa dei fanciulli sino alla età di 16 anni compiuti.

L'esercizio dei diritti civili o politici non può essere limitato da veruna prescrizione o condizione di natura ecclesiastica o religiosa.

Le opinioni religiose non isvincolano dall'adempimento dei doveri di cittadino.

Nessuno è tenuto a pagare aggravii imposti a causa propria e particolare dell'esercizio del culto di una associazione religiosa alla quale non appartiene. L'esecuzione più speciale di questa massima resta riservata alla legislazione federale.

Art. 50. Il libero esercizio dei culti è garantito entro i limiti dei buoni costumi o dell'ordine pubblico. Resta riservato ai Cantoni come pure alla Confederazione il prendere misure convenienti pel mantenimento dell'ordine pubblico e della pace fra i membri delle diverse associazioni religiose, non meno che contro le invasioni delle Autorità ecclesiastiche nei diritti dei cittadini e dello Stato.

Le contestazioni di diritto pubblico o di diritto privato, occasionate dalla formazione o dalla separazione di associazioni religiose, possono per via di ricorso essere sottoposte alla decisione delle competenti autorità federali.

L'erezione di vescovati sul territorio svizzero è sottoposta all'approvazione della Confederazione.

La materia trattata nei due dispositivi è molto vasta, e ci occorre procedere secondo l'ordine degli articoli e dei capoversi se vogliamo riportare alcune delle decisioni di massima più caratteristiche:

Libertà di coscienza in ispecie.

5, a) Art. 49, comma 2° *Nessuno può essere costretto a prendere parte ad un insegnamento religioso* (v. comma 3°). Alcuni cittadini del Vallese avevano ricorso al Cons. fed. domandando che i loro figli fossero dispensati (nel frequentare la scuola pubblica) dal imparare il catechismo e la storia sacra. Il governo cantonale contestava la domanda, obbiettando, fra altro, che tali eccezioni avrebbero arrecato disordine e perturbazione nella disciplina delle scuole primarie. — Il Cons. fed. ammise il ricorso per quanto concerneva l'insegnamento del

catechismo e la recita delle preghiere, perchè queste materie si manifestano chiaramente come di mero insegnamento religioso. Lo respinse per converso per ciò che riguarda la storia sacra (o biblica), perchè « sebbene questo insegnamento vada con nesso all'istruzione religiosa e ne sia l'indiretta preparazione, esso è però essenzialmente di natura storica (?), e sarebbe certamente un estendere soverchio la nozione dell' « insegnamento religioso » se si volessero considerare senz'altro come tali anche le comunicazioni storiche, le quali hanno la loro fonte nella Bibbia ». La decisione era però accompagnata da un'ulteriore riserva. « Sta bene che questo insegnamento possa darsi in modo di ledere la libertà di credenza e di coscienza degli aderenti di tale o tale altra confessione, ma se così fosse, si dovrebbe intervenire in base all'art. 27 al. 3 della Costituzione federale », il quale alinea non era invocato dai ricorrenti. L'alinea in discorso suona: « Le scuole pubbliche devono poter essere frequentate dagli aderenti di tutte le confessioni, senza pregiudizio della loro libertà di credenza e di coscienza ». È evidente che l'insegnamento della storia sacra potrebbe ben difficilmente essere dato senza *questo pregiudizio*. Nella pratica, adunque, si ammette oramai dappertutto, che chi fa esentare i propri figli dall'istruzione religiosa, prevista dal programma, ottiene l'esenzione anche per la storia sacra. — L'obiezione che l'art. 27 protegga solo gli aderenti di altre confessioni e non coloro che non professano confessione alcuna, sarebbe contraria non solo allo spirito ed alla storia della Costituzione federale in genere, ma anche al preciso testo dell'art. 49.

*l%k*

Basandosi sopra analoghe considerazioni, il Consiglio federale ammise il ricorso di un cittadino solettese contro l'obbligatorietà di una lezione di morale *non confessionale*, nella quale ravvisava un'offesa al proprio culto.

Il Cantone di San Gallo aveva interpretato il dispositivo costituzionale nel senso che l'esercente la patria potestà potesse far dispensare i propri figli solo dall'insegnamento di un culto, cui non appartiene, ma che per converso era tenuto ad ossequiare il programma scolastico circa l'insegnamento di quel culto, cui riconosceva di appartenere. Questo modo di vedere

non venne però condiviso dal Consiglio federale, il quale stimò « che se lo Stato vuole provvedere all'insegnamento religioso nelle sue scuole e nei suoi stabilimenti d'istruzione, deve nonostante dichiarare questo ramo dell'insegnamento assolutamente facoltativo..... Sarebbe un andare diametralmente contro la libertà di coscienza, dichiarata inviolabile dal 1° comma dell'art. 49, se in questa direzione non si accordasse all'individuo una piena libertà ».

Non contraddice, ma conferma questo principio la decisione presa in un altro caso, nel senso della validità della multa scolastica, per assenza a *due* lezioni di religione, da parte di una ragazza che precedentemente e susseguentemente fu dai genitori mandata a tali lezioni.

*b) Nessuno può essere costretto a prestarsi ad un atto religioso.* In virtù di questo dispositivo, e conformemente all'interpretazione autentica datagli dalla legge fed. sull'organizzazione giudiziaria, nessun testimone e nessun funzionario può essere tenuto a prestare il giuramento. Un testimone era stato condannato a Lucerna ad una pena disciplinare per aver rifiutato di giurare; la condanna fu annullata. Si ammette quindi generalmente la validità della *promessa solenne* come equivalente del giuramento *promissorio*. Non così del giuramento decisorio, diretto a definire una lite. In questo caso il cittadino cui il giuramento è deferito ne sopporta le ordinarie conseguenze, ma egli ha diritto a che dalla formola del giuramento siano eliminate le invocazioni alla divinità.

*e) L'insegnamento religioso e la tutela.* Gravissimi disordini sorsero per l'addietro circa l'educazione religiosa di pupilli, specialmente se nati da matrimoni misti, mentre le autorità tutorie erano sovente di una religione diversa da quella professata dai defunti genitori, o da uno di essi. Lo zelo di propaganda, fortissimo fra i protestanti, e più ancora fra i cattolici, inducendo a dare l'educazione religiosa secondo il culto professato dalle autorità locali anche ai figliuoli di famiglie domiciliate, ma di diversa fede, induceva l'intervento delle autorità del paese di origine per reclamare la tutela e produceva conflitti di diritto pubblico e privato.

L'art. 49 intese por fine a questo stato di cose, facendo dipendere la educazione religiosa fino ai 16 anni esclusivamente dalla volontà del legittimo esercente della curatela naturale (patria potestà o tutela), e dopo i 16 anni dal minorente medesimo. — Questa specie di maggiore età relativa, circa la scelta del proprio culto ha potuto sembrare alquanto ripugnante ai principi generali del diritto civile, secondo cui la maggiore età comincia assai più tardi, ma, dal punto di vista del diritto pubblico, si legittima come la migliore soluzione di conflitti, in cui la mano dell'autorità può difficilmente intervenire senza urtare dei sentimenti delicati. Trattandosi poi di persone di più di sedici anni, le misure dell'autorità su questo punto possono facilmente rimanere illusorie, che non si fa cambiare religione con la forza ad una giovinetta o ad un giovinetto, arrivato a questo stadio di età: il più saggio partito è ancor quello di riferirsene al suo sentimento ed alla sua coscienza.

Nondimeno sono rimaste delle difficoltà di applicazione. L'autorità politica federale, cui questi conflitti sono demandati, interpreta la legge nel senso che sian nulle le clausole contrattuali fra marito e moglie o tra i fidanzati, circa l'educazione religiosa della prole, essendo questa una materia di ordine pubblico, che eccede i limiti delle transazioni private. Nel medesimo senso si esprime il progetto di Codice civile unificato.

Menzioniamo, a complemento di questi dati, il principio sanzionato dalla legge fed. del 1891 sui rapporti di diritto civile, nel senso che l'autorità tutoria del paese di origine può reclamare l'esercizio della tutela in luogo di quella del luogo di domicilio, quando si tratti dell'applicazione del citato dispositivo costituzionale (art. 13).

d) Il comma 4° « *L'esercizio dei diritti civili o politici non -può essere limitato da veruna prescrizione o condizione di natura ecclesiastica o religiosa* » ha ricevuto applicazione quasi esclusivamente circa il *lavoro festivo*. Dapprincipio le autorità fed. hanno ritenuto essere contraria al testo costituzionale una punizione inflitta ad un cittadino per avere lavorato in giorno di festa, quando questo lavoro non ha potuto 17. — *Diritto Svix/xero*. 1.



recare alcun disturbo od offesa alle funzioni religiose, ma di poi sorsero, allato alle preoccupazioni d'ordine confessionale od anti-confessionale, quelle più recenti derivanti dalle questioni sociali. La giurisprudenza in materia non ci sembra abbastanza chiara. Il Gons. fed. ammette la validità delle disposizioni regolamentari, nel senso che in Domenica ed in certe ore di essa, sieno pure corrispondenti a quelle dei divini uffici, debbano tenersi chiuse le osterie; ammette pure che la proibizione di fare determinati lavori agricoli, industriali ecc. in giorno di Domenica sia valida quando non sia diretta a proteggere un determinato culto di una determinata confessione. Noi crediamo che ogni divieto o disposizione regolamentare circa le osterie, non possa legittimarsi se non in quanto corrisponda ad uno scopo di repressione dell'alcoolismo. Da questo punto di vista ci sembrerebbe legittima per es. una misura generale, nel senso che non possano essere spacciate delle bevande alcooliche nelle ore antimeridiane, ma non possiamo ammettere che la chiusura degli esercizi pubblici, durante i divini uffici, come viene praticata specialmente nei paesi protestanti, non sia una *UmUaxione dei diritti... di natura ecclesiastica o religiosa*; i fatti e le intensioni si sollevano contro questa impugnativa, per quanto sanzionata da autorevoli decisioni. Così pure, per quanto riguarda il lavoro festivo, ci sembra che il criterio differenziale adottato, cioè se la misura sia o non sia diretta a favorire un culto speciale, si presti in sommo grado all'arbitrio. Così si potè trovare contraria al testo costituzionale la multa inflitta ad un fabbro, per avere pubblicamente e rumorosamente lavorato nella sua officina durante il culto divino, e ciò in tale vicinanza di una chiesa, ed in siffatta guisa da poter turbare il servizio religioso » (Y. Salis, 704), mentre si è trovata conforme allo stesso la condanna di un contadino, per aver lavorato in campagna alla domenica (Salis, 709).

A noi sembra che due criteri positivi e veramente laici bastino a definire qualsiasi differenza nell'interpretazione del testo costituzionale.

In primo luogo bisogna distinguere fra il lavoro che la persona fa per conto proprio e il lavoro salariato. Certe ra-

gioni d'ordine sociale inducono ad una interpretazione molto ristretta e rigorosa, quando trattasi di lavoro per conto altrui, sia nel caso già regolato dalla legge sulle fabbriche, del lavoro nelle officine, sia nei casi previsti da varie leggi cantonali, per quanto riguarda i domestici. Qui non è invero a temersi che sul cittadino che non\* lavora in festa, prevalga una coartazione religiosa, ma piuttosto che prevalga una coartazione economica se questo lavoro rappresenti un'eccezione alla pratica generale. Invece quando trattasi del proprio lavoro, se un contadino in giorno di festa, essendo bello il tempo, falcia il suo prato o pota la sua vigna, il suo caso non è diverso da quello della signora che studia sul pianoforte una suonata di Beethoven e dello scienziato che legge un libro nel suo gabinetto, o del dilettante che sviluppa le sue fotografie. L'intervento repressivo della legge e dei regolamenti è in questo caso di carattere meramente religioso, né si può negarlo, se non per quello speciale accciamento che suole accompagnare i giudizi di materia confessionale.

L'altro criterio è di mera polizia. Si può concedere che vicino ad una chiesa non si debbano, durante i divini uffici esercitare dei lavori rumorosi, tali da offendere la suscettibilità dei fedeli, tanto più se questo sembri avvenire in modo intenzionale.

e) Comma 5° *Le opinioni religiose non svincolano dall'adempimento dei doveri di cittadino.* Conformemente a questo principio l'Autorità fed. ha ritenuto che i fanciulli israeliti devono come gli altri frequentare la scuola il sabato. La ragione che ne è data è la migliore conferma di quanto abbiamo esposto nel numero precedente, circa il carattere arbitrario dell'accettata distinzione. « Il frequentare la scuola e l'assistere ad un insegnamento morale e scientifico non possono dirsi un lavoro inconciliabile con la solennità di un giorno consacrato al culto divino ». Ma perchè allora sarebbe incompatibile il potare il proprio frutteto, trapiantare i propri fiori, o rastrellare il proprio fieno? #

Secondo questo articolo, le convinzioni religiose non potrebbero essere invocate in i speci e per sottrarsi al servizio militare od alle cariche o prestazioni obbligatorie previste dalle

leggi cantonali, al che fa eccezione solo quanto è detto nel comma che segue.

Comma 6° *Imposte per le spese di culto.*

f) « Nessuno è tenuto a pagare aggravati imposti a causa propria e particolare dell'esercizio del culto di una associazione religiosa, alla quale non appartiene. L'esecuzione più speciale di questa massima resta riservata alla Costituzione federale ».

I I Cantoni svizzeri, come già abbiamo detto, seguono senza eccezione il sistema della chiesa o delle chiese di Stato. Lo Stato cioè, e rispettivamente i Comuni (parrocchia o Comune politico, o l'uno e l'altro), contribuiscono alle spese dei culti ufficiali, senza pregiudizio della libertà degli altri culti. Essendo così il culto equiparato ad un *servizio pubblico*, la conseguenza è che le spese del medesimo sieno prese sul bilancio generale dello Stato. Questo principio trova però il suo correttivo e la sua integrazione nel comma 3° dell'art. 50, di cui riparleremo più oltre, secondo il quale, in caso di scisma fra gli aderenti ad un culto determinato, l'autorità competente decide le conseguenze non solo di diritto pubblico, ma altresì di diritto privato (divisione dei beni chiesastici) che ne derivano.

La legge d'applicazione del dispositivo che commentiamo non è stata ancora promulgata, anzi sembra che l'Assemblea ed il Consiglio federale ne abbiano abbandonato l'idea. Un progetto presentato nel 1875 urtò contro la difficoltà di conciliare il concetto del culto come servizio pubblico dello Stato con l'altro della assoluta libertà religiosa. Il primo avrebbe per conseguenza logica che coloro i quali non appartengano al culto ufficiale non possano inferire da questa circostanza nessun esonero dalle imposte generali dello Stato; il secondo invece avrebbe per conseguenza che: « se una parte delle imposte dirette è percepita dallo Stato e dai Comuni politici, per far fronte alle spese propriamente dette del culto di un'associazione religiosa, coloro che a questa non appartengono, debbano essere proporzionalmente esonerati da siffatte imposte » (V. Rapp. di magg. del Cons. naz. 6 marzo 1876; Salis, II, 351).

La difficoltà di conciliare queste conseguenze indusse le Camere federali a votare la non entrata in materia, in attesa

che la giurisprudenza del Tribunale federale, applicando il principio costituzionale puro e semplice, avesse a fornire i dati sufficienti alla legislazione. Intanto le questioni confessionali, che allora agitavano la Svizzera, si sono sedate, lo scisma « vecchio cattolico » che più doveva dar luogo all'applicazione dell'articolo è entrato esso pure in un periodo di tranquilla pace ed altre cure hanno accaparrato l'attenzione degli uomini politici.

La giurisprudenza del Tribunale federale si è formata in questo senso, che qualora si tratti di imposte speciali per il culto, prelevate da una parrocchia o da consimile corporazione religiosa, occorre, perchè un membro di questa se ne svincoli, una dichiarazione espressa di aver cessato di appartenere al culto relativo, e con ciò solo l'imposta speciale cessa di essergli applicabile; se si tratti di imposte generali, allora è ancora ammessa la medesima conseguenza, cioè una proporzionata deduzione della quota d'imposta del cittadino, sem-prechè questi faccia l'accennata dichiarazione di aver cessato di appartenere al culto indicato (Trib. fed. 20 settembre 1884; 11 maggio 1888; 3 aprile 1891, ecc.).

Tutto ciò relativamente alle spese del culto, sieno esse destinate alla sua manutenzione che alla costruzione di nuove chiese o simili edifici destinati al culto pubblico. Diversa fu invece la decisione presa a riguardo dei debiti che il Comune tenesse verso una corporazione religiosa, che ne applica i frutti nelle spese di culto, avvegnacchè qui sia il rapporto giuridico fra il Comune e la chiesa esclusivamente di diritto civile (Trib. fed. 3 aprile 1891). »

Libertà di culto in ispezie.

G. La libertà di culto fu una conquista dello spirito liberale del secolo XIX, contro l'acre intransigenza delle due chiese prevalenti e più specialmente della cattolica, conquista sanzionata in principio della Costituzione del 1848, precisata da quella del 1874. I Cantoni cattolici, tranne che nei periodi di regime liberale, furono sempre avversi all'introduzione ed alla tolleranza dell'eresia, e cercarono in ogni modo di ostacolarla. I Cantoni protestanti, o quelli dove era possibile un'alleanza fra l'elemento protestante e l'elemento cattolico

liberale, cercarono sempre di sottoporre il culto cattolico alle più strette conseguenze del principio della chiesa di Stato, organizzata come servizio pubblico, sotto il controllo dello Stato, o, come apertamente diceva la Costituzione elvetica, sotto la sorveglianza della polizia; in questo senso devono essere compresi gli articoli di Baden. Di questa tendenza rimane qualche traccia nella stessa Costituzione del 1874. Nel medesimo spirito, appunto nell'epoca di questa riforma, gli stessi elementi cercarono di incoraggiare il movimento così detto vecchio-cattolico, tendente cioè alla formazione di chiese cattoliche nazionali indipendenti da Roma, e riformate in alcune discipline.

La giurisprudenza delle autorità politiche federali intorno all'art. 50 della Costituzione è informata a questa tendenza, che per necessità storica è diventata una parte integrante del diritto pubblico svizzero. La libertà di culto non è d'ostacolo a che i Cantoni organizzino i culti, li sottopongano alle discipline derivanti dal diritto maestatico dello Stato sopra le chiese nazionali riconosciute e sovvenute.

La chiesa protestante accetta questa posizione, che non è senza danno per la sua libertà; gli elementi più ortodossi di queste chiese ritengono anzi questa posizione giuridica come umiliante e dannosa; essi hanno perciò organizzato delle *églises libres*, sovvenute intieramente dall'iniziativa privata, con facoltà di teologia indipendenti, ma il loro successo sulla popolazione è minimo. Questa segue volentieri il concetto della chiesa di Stato, che le permette di riunire in un solo sentimento la patria terrena e la celeste. I pastori protestanti sono in qualche Cantone un ottimo appoggio dei governi radicali. I La chiesa cattolica si adagia più difficilmente a questo stato di cose che reputa opprimente e vessatorio.

La soluzione più favorevole a tutti parrebbe dover essere quella della separazione dello Stato dalle chiese, ma questa, ardentemente invocata dagli elementi conservatori protestanti, è invece nei paesi cattolici la bandiera di quegli elementi radicali intransigenti, che seguono le correnti di Parigi. Lo strano contrasto è altrimenti spiegabile, inquantochè il cattolico-riformismo rifiuta la supremazia dello Stato, solo perchè invoca

quella esclusiva ed assoluta di Roma. Intanto rimane una grave questione, quella di sapere se e fino a qual punto uno Stato cattolico liberale possa abbandonare il sistema della chiesa di Stato per quello della separazione, senza correre il pericolo di veder formarsi nella chiesa un'associazione assai più potente di esso, che finirebbe con *l'invadere*, come dice appunto l'art. 50, il dominio giuridico dei cittadini e dello Stato. L'esperienza fatta in America prova fino ad un certo punto l'eccellenza del principio di separazione, ma non bisogna dimenticare che quello è un paese di religione mista, dove i culti e le associazioni religiose si tengono in iscacco a vicenda, così che a nessuno di essi può neppur venire l'idea di impadronirsi dello Stato per farsene un istrumento. D'altronde, tra i frutti delle chiese libere in America va noverato questo, che esse sono diventate le padrone dell'insegnamento Secondiano a cui imprimono delle tendenze religiose le quali, se fino ad un certo punto si compensano e si eludono a vicenda, sono però la completa negazione di quello spirito laico ed indipendente che deve essere il carattere dell'insegnamento dello Stato. Risultato di questo sistema è, negli Stati Uniti, che se da una parte esiste la tolleranza dei culti, dall'altro tutti i culti concorrono a formare nello spirito pubblico una incredibile intolleranza verso il libero pensiero (1).

La Svizzera, i cui Cantoni sono in parte di religione pura, cattolica o protestante, in parte di religione mista, trae intanto un vantaggio dal sistema della chiesa di Stato, in ciò che questo le facilita l'arduo compito di mantenere la pace confessionale, di tenere in freno l'eterna passione di lotta, che anima le chiese le une contro le altre.

I Fu perciò ritenuto abbia lo Stato il diritto di esigere delle prove di capacità (esame di Stato) da parte dei candidati al sacro ministero e di interdire l'esercizio del medesimo a chi non vi sia abilitato; che essendo le chiese pubbliche, affette ad un determinato servizio dello Stato, questo può nel legittimo esercizio dei suoi poteri, proibire ad un determinato

---

(1) Mosso, *La democrazia nella Religione e nella Scienza* (Milano, Treves, 1900).

sacerdote di celebrare nelle medesime; che nelle medesime condizioni le autorità competenti di un Cantone possano in via disciplinare sospendere un sacerdote dall'esercizio delle sue funzioni, od anche revocarlo; che possano interdire ad un vescovo non riconosciuto l'amministrazione della cresima nelle chiese pubbliche; che possano subordinare l'esercizio del sacerdozio nelle chiese pubbliche non solo ad un esame di capacità, ma alla condizione di cittadinanza, ad un *placet* revocabile ecc. ecc.; per converso ogni misura disciplinare o preventiva di questo genere è nulla, quando si tratti di esercizi del culto di una *chiesa libera*, non sovvenuta dal bilancio! dello Stato o dei Comuni.

L'Esercito della salute.

T. Se per lo passato erano i Cantoni cattolici che avevano dimostrato la più inconcepibile avversione alla libertà di culto, nel decennio 1880-1890, essendosi introdotto nei Cantoni protestanti il così detto *Esercito della salute* (*salvati a? -my*), ordine religioso di origine inglese, fu la volta di questi di dimostrare una intolleranza tanto meno scusabile che non aveva per sé né la tradizione del passato, né l'esempio dell'alto. L'Esercito della salute è noto per la stranezza dei suoi numerosi mezzi di propaganda e di salvezza: esso eccitò per tal guisa siffattamente l'ira della popolazione protestante, specie nei suoi bassifondi sociali, che non solo l'ordine pubblico nelle strade fu turbato, ma si venne ad ogni sorta di violenze, a reprimere le quali i governi dei Cantoni altro non seppero fare, che proibire le riunioni e le dimostrazioni pubbliche dell' « Esercito », pur riconoscendo che una simile misura non poteva avere che un effetto temporaneo. Ma anche le riunioni private furono più volte molestate in modo poco edificante. Il Consiglio federale, spinto da varie parti, finì col presentare un messaggio approvato dalle Camere (del 2 giugno 1890; Salis, II, 320), in cui in definitiva si ammette la libertà di culto anche per l'Esercito della salute, con le semplici restrizioni inerenti all'ordine pubblico ed ai buoni costumi.

Ora il pubblico ci si è abituato e gli atti d'intolleranza sono scomparsi, certamente perchè venivano come diremmo,

dal basso e non dall'alto, anzi furono dal clero superiore apertamente riprovati ..... Ciò che non avviene in altri termini!

*Le invasioni delle autorità ecclesiastiche.*

8. Il comma 2° dell'art. 50 consacra il diritto della Confederazione e dei Cantoni « *di prendere misure convenienti... contro le invasioni delle autorità ecclesiastiche nei diritti dei cittadini e dello Stato* ».

Della portata generale di questo principio, come spirito informatore delle disposizioni che abbiamo finora trattato, abbiamo detto a sufficienza. Nella sua diretta applicazione, come principio di diritto positivo, esso può essere avvicinato all'art. 53 e segnatamente al comma 2° del medesimo. « *Queste... (le autorità civili) provvederanno a che ogni defunto possa essere convenientemente inumato* »..

Anticamente il punto su cui era maggiore *Vinvasione* era quello delle *immunità* pretese della chiesa per tutti i suoi beni e per quelli dei conventi in ispecie, di fronte alle imposte dello Stato, ma già le Costituzioni del 1814-1815, nelle garanzie da esse accordate ai conventi, ammettevano la soggezione dei loro beni al pagamento dei pubblici tributi, e così l'abolizione delle immunità fu d'allora in poi riconosciuta da tutti i Cantoni, anche dai più fedeli alle tradizioni cattoliche. Più tardi la contesa venne a portare specialmente sui diritti maestatici dello Stato, sull'esercizio del culto, sulle discipline dell'alto e del basso clero, sulla laicità dello Stato civile, sull'abolizione della giurisdizione ecclesiastica (art. 58, comma 2, Cost. fed.), sopra la polizia dei cimiteri e perdura più che mai circa la laicità della scuola (art. 27, comma 2° e 3°).

La chiesa cattolica, per la stessa sua natura, non può formalmente rinunciare ad alcuna di quelle prerogative, ad alcuno di quei rami di attività, che essa ritiene inseparabili da suoi dogmi e dalle sue discipline. Essa ha oramai accettato in linea di fatto l'abolizione delle immunità e della giurisdizione ecclesiastica, ma ciò solo come concessione forzata alla tristezza dei tempi; fosse domani nella possibilità di rievocare allo Stato queste concessioni, essa si sentirebbe nel più stretto obbligo di ciò fare. Così dicasi della laicità dello



stato civile consacrata nel 1874. Questa necessaria attitudine della chiesa obbliga lo Stato ad una politica difensiva, e da essa nascono dei conflitti, circa applicazioni di importanza apparentemente minima. Si tratta per lo più di atti voluti o tollerati dall'uso *locale* o dal sentimento generale della popolazione, sui quali nascono opposizioni della chiesa per ragioni canoniche. Nell'interesse della pace confessionale e dell'ordine pubblico, ma più ancora per la difesa del principio laico lo Stato è costretto ad intervenire. ■

Un curato aveva interdetto ad una levatrice di poter prendere parte ad un battesimo secondo l'uso locale, perchè essa erasi maritata ad un uomo divorziato, di cui viveva la prima moglie; egli dichiarava del resto che l'avrebbe ammessa se fosse stata protestante, dacché il divorzio è lecito ai protestanti e non ai cattolici. Il Oons. fed. avvisando che il procedimento del curato non aveva avuto di mira altro scopo fuori quello di seuire contro una singola persona, accolse il ricorso della levatrice.

La polizia dei funerali.

9. Ben più numerosi e più gravi sono i conflitti cagionati dalle inumazioni, dacché la polizia sulle medesime costituzionalmente riservata al potere civile urta con le dottrine della chiesa cattolica, secondo le quali gli eretici ed i suicidi non possono essere inumati in terra sacra.

Secondo la giurisprudenza federale è all'autorità civile esclusivamente che spetta il disporre dei luoghi di sepoltura, e queste non devono in alcun modo lasciarsi determinare da considerazioni d'ordine religioso, o che anche solo rivestendone l'apparenza, sieno di natura da agitare, eccitare gli animi e turbare la pace confessionale. L'espressione *convenientemente inumato* deve essere interpretata nel senso che « tutte le persone in un Comune devono essere di regola seppellite, in fila, l'una accanto all'altra, senza che la posizione sociale, la confessione, la specie del decesso, o altre circostanze possano giustificare delle eccezioni. Non ci deve neppure essere alcunché di offensivo nell'ora o nel modo dell'inumazione; sarebbe quindi far cosa contraria al senso ed allo spirito della Oost. fed. il seppellire un suicida per

es. ad ora affatto inusitata, di nottetempo, oppure, — in un Comune avente un'unica confessione, — un aderente di altra confessione, in un luogo separato dal cimitero comune, dove non si sotterrino i cadaveri di altri defunti ».

Consequente a queste norme, il Cons. fed. ritenne valide le disposizioni di diritto cantonale nel senso che nel cimitero sieno vietati gli atti rituali di qualsiasi culto, i quali devono essere compiuti nella rispettiva chiesa. Offenderebbero la Cost. solo le disposizioni che facessero tale divieto per determinati culti. Invece il Cons. fed. stimò inutile di presentare un progetto di legge che imponesse ai Cantoni il cimitero comune per tutte le confessioni dove l'uso o le convenzioni comportano già la contemporanea presenza di due cimiteri (Messaggio del Cons. fed. 24 maggio 1875; Salis, II, 372). L'essenziale in questa materia è di non urtare i legittimi sentimenti della famiglia e degli amici dolenti, permettendo dei modi di sepoltura eccezionali la cui cagione può essere riferita a motivi o considerazioni confessionali. Per converso l'autorità civile non potrebbe, in alcun modo, costringere un ecclesiastico a prestarsi alle cerimonie religiose del funerale. La Cost. fed. intende infatti parlare di una conveniente inumazione civile, non di una religiosa.

Le autorità ecclesiastiche dei Cantoni cattolici hanno oramai quasi smesso gli atti di resistenza su questo terreno, contentandosi di procedere ad una nuova consacrazione del cimitero o di parte di esso, che reputano profanato da un funerale protestante o civile (1). Ma il conflitto perdura ostinato circa il suono delle campane. Il clero cattolico continua a considerare il suono delle campane, come un atto del rito chiesastico a cui non hanno alcun diritto le persone di diversa confessione; né a rigor di logica avrebbe torto; ma anche i protestanti usano i rintocchi funebri, e negati questi in un Comune cattolico il rifiuto viene ad assumere il carattere di

(1) Il Consiglio federale stimò tuttavia essere contrario alla Cost. fed. (benché non potesse applicare sanzione alcuna), l'atto di un prete che dal pergamo annunzia essersi con un funerale civile profanato il cimitero, e che perciò sarà riconsacrato.

un'offesa alla religione protestante, di indegnità per coloro che vi appartengano; il Consiglio federale, e sulla sua scorta quasi tutti i governi cantonali, se anche richiesti per telegramma, data l'urgenza di questi casi, ordinano alle autorità municipali il suono delle campane, quando sotto un qualsiasi pretesto sia rifiutato. Lo stesso caso si presenta per i funerali di suicidi, benché la chiesa cattolica ciò vieti, e dei liberi pensatori, benché la logica vi si opponga. E questione infatti assai meno di logica che di sentimenti ed a ragione l'autorità civile reputa mal scelta l'ora ed il luogo di un funerale per fare delle disquisizioni sul maggiore o minor diritto che ha la memoria del defunto, a ciò che nel sentimento pubblico è reputato un'onorificenza, un segno di compianto dovuto ai morti.

Formazione e separazione di associazioni religiose.

I IO. Il comma 3° dell'art. 50 riserva alle Autorità federali competenti le decisioni relative alle questioni di diritto pubblico e privato derivanti dalla formazione o dalla separazione (scisma) di associazioni religiose. Diversi conflitti sorsero infatti a proposito della formazione della già accennata chiesa vecchio-cattolica o sia cattolica-nazionale, alla quale furono in alcuni Cantoni (Berna e Ginevra), attribuiti i diritti a carico dello Stato e dei Comuni, già appartenenti alla chiesa romana-cattolica, quali la sovvenzione da parte dello Stato, la facoltà di teologia ecc. Altri conflitti sorsero dal fatto che le comunità vecchie-cattoliche, all'appoggio di questo dispositivo chiesero la consegna di una parte del patrimonio della chiesa cattolica romana da cui si erano staccate. — La relativa giurisprudenza è molto sottile ed ha perduto oramai la miglior parte del suo interesse, dacché la formazione di nuove chiese non sembra per nulla corrispondere a ciò che si aspettano dal nuovo secolo né i novatori, né i conservatori.

Aggiungeremo solo che spetta all'Autorità politica federale lo statuire sul riconoscimento di una nuova associazione religiosa circa i suoi effetti di diritto pubblico, mentre ciò che riguarda la conseguente rivendicazione di beni è ritenuta pretesa di diritto civile di esclusiva competenza del Tribunale federale.

I Condizioni per nuovi vescovadi.

.11, L'ultimo comma dell'art. 50 concerne *Verezione dei I nuovi vescovadi*, sottoponendola all'approvazione della Con-I federazione.

Di questa norma di diritto costituzione le Autorità federali I ebbero a fare applicazioni relativamente al regolamento delle I questioni diocesane di Ginevra, di Basilea e del Ticino. La I modificazione della giurisdizione delle diocesi preesistenti fu I in tali occasioni equiparata, sotto questo riguardo, alla crea-I zione di diocesi nuove.

Altra applicazione del principio venne fatta nel 1876, I accordando al Consiglio sinodale della chiesa cattolica cristiana I nazionale, ossia vecchia-cattolica, l'erezione di un proprio ve-I scovado. Il Consiglio federale mise le condizioni che il vescovo I non esercitasse nessuna giurisdizione fuori del territorio e I fosse cittadino svizzero.

Una mozione del Cons. Naz. Joos nel senso che fosse email nata una legge federale in esecuzione di questo comma dell'art. 50 fu respinta. Detta mozione tendeva principalmente, I ed in relazione ai principi dei famosi capitoli di Baden, pas-I sati in alcune costituzioni cantonali, a far eliminare dalla for-9 mola di giuramento che i vescovi devono prestare al papa, le I seguenti parole: « Iiaereticos, schismaticos et rebelles eidem I Domino nostro vel successoribus praedictis *prò posse persegua?'* I et *impugnabo* ».

Macellazione giudaica.

19\* Richiamando per la parte storica quanto abbiamo anticipato al Cap. IV, n. 6, riferiamo qui l'art. 25 *bis* della I Cost. fed. adottato nell'anno 1893 dietro iniziativa popolare: È vietato espressamente di ammazzare gli animali, senza averli prima [ storditi. Questa disposizione si applica ad ogni modo di uccisione e ad l. ogni specie di animali-La redazione italiana di questo testo non è meno bizzarra I del suo contenuto, così fuor di luogo nel testo di una costi-E tuzione. Il testo francese traduce certamente meglio l'inten-I zione degli autori della proposta: « il est expressément interdit I de *saigner les animaux de boucherie sans les avoir étourdi I préalablement* ». Anche il testo tedesco spiega chiaramente il

concetto, ma in una forma filologicamente più bizzarra del concetto stesso: « *Das Schiächten der Tiere ohne vorherige Betäubung vor den Blütenxtige ist bei jeder Schiächtari itnd Viehgattimg ausnahmslos untersagt* ».

Già prima il Consiglio federale aveva ritenuto che una consimile prescrizione di diritto cantonale non fosse incompatibile con la libertà di culto. Ma quale lezione sull'accecaimento che ancora può produrre la passione settaria. Strano che il clero israelita non si adagiasse volontariamente ad una misura di polizia reclamata dallo stato odierno della civiltà (almeno quanto il suono delle campane per gli eretici!), strano che per una misura di semplice polizia si sia sparso il ridicolo sopra ciò che un popolo repubblicano deve avere di più serio, la carta costituzionale!

Libertà d'insegnamento.

13. La Costituzione federale, art. 27, non garantisce la libertà dell'insegnamento. Essa non fa che stabilire il triplice principio della obbligatorietà, della gratuità e della laicità dell'insegnamento. L'istruzione primaria è obbligatoria, nel senso che i Cantoni sono obbligati a provvedervi in modo sufficiente. Essa deve rimanere esclusivamente sotto la direzione del potere civile, e lo scuole pubbliche devono poter essere frequentate dagli attinenti (aderenti) di tutte le confessioni, senza pregiudizio della loro libertà di credenza e di coscienza.

Si produsse la questione di sapere, se il fatto di affidare l'insegnamento pubblico e primario ad un sacerdote di una determinata confessione fosse incompatibile col testo costituzionale, e fu risolto negativamente, dacché il prescritto riguarda oggettivamente l'insegnamento stesso, non la persona di chi lo dà. Pertanto non è ammissibile che come libri di testo per l'istruzione obbligatoria si adoperino dei libri destinati a un determinato culto (Salis, 1604).

Diverse contestazioni nacquero a proposito delle *suore insegnanti*, cui in taluni Cantoni (Lucerna, Appenzello Int., Svitto) furono in tutto o in parte affidate le scuole pubbliche. L'autorità politica federale non poté fare a meno di riconoscere che i voti di obbedienza, a cui sono sottoposti gli aderenti di qualsiasi ordine religioso, mettono in pericolo il

[principio della direzione esclusivamente laica, e che lo spirito di propaganda inerente allo scopo di queste fondazioni è pure di natura da porre in pericolo l'altro principio, che le scuole pubbliche possano essere frequentate dagli aderenti di ogni religione, senza pregiudizio della loro libertà di coscienza. Tuttavia, essa non ha voluto prendere delle disposizioni proibitive generali, riservandosi di stabilire nei singoli casi ove delle violazioni effettive delle libertà costituzionali fossero denunciate. Intanto stimò sufficienti garanzie quelle che già abbiamo commentato (non obbligatorietà di atti religiosi e dell'insegnamento religioso).

La libertà dell'insegnamento è invece garantita da quasi tutte le Costituzioni cantonali; ciò che s'intende però sempre nei precitati limiti della Costituzione federale.

Circa queste condizioni, ci limitiamo ad indicare alcuni testi costituzionali, senza entrare nell'ulteriore sviluppo che possano trovare nelle leggi di applicazione.

*Berna* (art. 87). La libertà d'insegnamento è garantita, sotto riserva delle disposizioni legislative (*vedi sotto*).

*Uri* (§ 6). È lecito l'insegnamento privato, in quanto sieno osservate le prescrizioni legislative sulla durata e sul programma delle scuole pubbliche.

(§ 8). Tutta l'azienda scolastica è sottoposta alla direzione od alla sorveglianza dello Stato.

*Friburgo* (art. 18), come a Berna.

*Vaud* (16). Ognuno è libero di insegnare, conformandosi alle leggi su questa materia.

Questa forma di dispositivo si trova talvolta sostituita da quest'altra che riscontriamo nella Costituzione dell'Argovia (art. 63) :

Il compito dell'insegnante scolastico in genere incombe allo Stato od ai Comuni....

L'insegnamento privato, come sostitutivo della scuola popolare (primaria?) è sottoposto per principio alle medesime disposizioni legislative che valgono per questa.

Alcune Costituzioni (Zurigo e Ticino) si limitano a menzionare la libertà d'insegnamento fra i diritti garantiti. Alcune (Glarona, Sci affusa, San Gallo) sono silenti al riguardo o si limitano a dire che l'insegnamento è compito dello Stato e dei Comuni.

*"mi*

L'Appenzello Interno, paese cattolico (art. 12, testo 1873, anteriore alla Cost. fed.!) nega senz'altro la libertà d'insegnamento, dicendo che l'insegnamento pubblico riguarda solo lo Stato e la Chiesa ; Basilea Città, paese protestante, nega la facoltà d'insegnare alle corporazioni religiose ed alle persone che vi appartengono.

Richiamiamo a questo riguardo anche la già citata restrizione contenuta nella Costituzione di Berna (art. 88), circa gli ordini religiosi estranei al Cantone.... « nessuna persona appartenente a questi ordini, corporazioni o società potrà dedicarsi all'insegnamento nel territorio del Cantone, senza l'autorizzazione del Consiglio di Stato ».

1

Libertà di petizione.

14. Nulla di notevole rimane ormai a dire su questo diritto, consacrato dall'art. 57 della Costituzione fed., e riconosciuto incondizionatamente in tutti i Cantoni. Esso ha un valore principalmente in rapporto al potere legislativo. Generalmente si riconosce che il Consiglio adito debba demandare la petizione all'esame di una commissione: federalmente si tiene come pratica che debba essere demandata anche all'esame del Consiglio federale. In un Cantone vige la prescrizione che l'autore od uno dei firmatari della petizione debbano essere sentiti dalla Commissione cui è devoluta.

Libertà di stampa.

fl

15. L'art. 55 della Cost. fed. riserva ai Cantoni la legislazione in materia di abusi della stampa e riserva l'approvazione del Consiglio federale per le disposizioni legislative cantonali a ciò relative. Rimangono così, in specie, abolite tutte le misure preventive di cui abbondavano le vecchie leggi cantonali in materia, la censura, la cauzione, il diritto di bollo applicato ad ogni numero di giornale, ecc. Nell'applicazione di questa facoltà il Consiglio federale non ebbe occasione di occuparsi di altre restrizioni che di quelle relative alle offese alla religione ed alla morale. Relativamente ad una disposizione della Costituzione di Untervaldo Basso del seguente tenore: « la libera espressione del pensiero a voce ed in iscritto come anche la libertà della stampa sono garantiti entro i limiti della verità, della morale e della reli-

gione », il Consiglio federalo dice : « La verità, la morale, la religione non sono dei concetti formalmente determinati e circoscritti, ma formano anzi sovente essi medesimi l'oggetto di violente discussioni, nella stampa scientifica come nei giornali. Nessuno è dunque esclusivamente autorizzato a fissarne la portata... » : una disposizione di questo genere è dunque manifestamente troppo stretta, perchè renderebbe quasi impossibile ogni libera estrinsecazione del pensiero.

Il Consiglio federale ritiene inoltre incompatibili col testo costituzionale le disposizioni penali troppo gravi, circa i delitti e le contravvenzioni di stampa.

Il Tribunale federale ha avuto da parte sua ad occuparsi di un grande numero di ricorsi per violata costituzione, da parte di giornalisti condannati per delitti di stampa. Riferiamo per l'interesse che possono presentare le seguenti norme adottate in casi speciali.

I  
e La libertà di stampa non consiste solo nell'abolizione delle misure preventive vessatorie; c'è violazione della medesima ogniquale sia stato trattato come illecito o delittuoso un apprezzamento legittimo, non lesivo di alcun diritto; rendendo noti degli abusi amministrativi o degli atti arbitrari da parte di agenti del governo, la stampa non solo esercita un diritto incontestabile, ma essa compie una funzione di interesse pubblico » (Tr. fed. 27 ottobre 1888).

« Vi è violazione della libertà di stampa non solo quando si applicano disposizioni eccezionali ed arbitrarie, ma anche quando l'estensione abusiva data alle leggi penali ha per effetto di punire delle manifestazioni del pensiero in se medesime giustificato e non lesive ad alcun diritto legittimamente protetto. Oli apprezzamenti infondati ed ingiuriosi portati da un giornale contro la capacità intellettuale d'un candidato non perdono il loro carattere penale per il solo fatto di essere emessi in occasione di una campagna elettorale ; la qualità di candidato non toglie invero alla persona la protezione che il diritto comune gli accorda » (Tr. fed. 29 novembre 1890).

« 11 Trib. fed. è competente ad esaminare anche se i Tribunali cantonali abbiano rettammente applicato le leggi



cantonali relative alla libertà della stampa e ad annullarne le sentenze ove queste, mediante una falsa applicazione della legge sieno lesive della libertà di stampa garantita dalla Cost. fed. La garanzia della libertà di stampa, appartenendo al diritto pubblico, è come corte di diritto pubblico e non come istanza penale che il Trib. federale ha il diritto di annullare una sentenza che nei suoi effetti è lesiva di una tale libertà» (Tr. fed. 4 settembre 1885, 31 gennaio 1900 e 29 novembre 1900).

« In materia di danni cagionati con la stampa non è applicabile il diritto cantonale, ma solo il God. delle Obbligazioni » (Tr. fed. 2 ottobre 1885 e 7 febbraio 1887).

La miglior definizione della libertà di stampa, secondo il diritto svizzero ci sembra essere quella data ultimamente in questi termini: « L'art. 55 della Cost. fed., che garantisce la libertà della stampa non ha per effetto di accordare alla stampa una protezione nel senso che un atto per sua natura illecito diventi lecito per ciò solo che fu commesso con la stampa: questa garanzia ha per solo scopo di impedire che si applichino alla stampa delle disposizioni eccezionali o che interpretando estensivamente delle disposizioni del diritto comune, si leda il diritto dei cittadini di liberamente manifestare la loro opinione » (Tr. fed. 2 marzo 1895). I Avvertiamo che colla promulgazione dell'art. 64 *bis* della Costituzione federale, del 30 giugno 1898, la Confederazione essendo divenuta competente a legiferare in tutto il dominio del diritto penale, anche la legislazione penale sulla stampa deve passare nel dominio federale, come è espressamente voluto dal rispettivo decreto. Un progetto in questo senso fu già elaborato in uno col progetto di Codice penale federale, ed è •sommamente desiderabile che abbia a sostituire le attuali divergentissime e talvolta monche od obsolete disposizioni cantonali.

Delle disposizioni cantonali circa la libertà di stampa, poco abbiamo a dire. Tutte le Costituzioni cantonali la proclamano, ciò che non ha altro valore se non puramente decorativo, a meno che esse tendano a garantire alla stampa una libertà maggiore di quella già federalmente riconosciuta, al quale

riguardo richiamiamo ancora una volta la disposizione zurigana (art. 3) nel senso di garantire nei delitti di diffamazione la libertà della prova (*exceptio veritatis*).

Libertà di riunione ed associazione.

16. Pochi paesi d'Europa furono per il passato così avversi al diritto di riunione ed associazione, come i paesi svizzeri. Lo spirito pubblico cominciò ad appassionarsi per le riunioni politiche solo dopo il 1830 e il conservatore Cherbulliez, scrivendo verso il 1840, deplora ancora che non sia sufficientemente educato in questo senso. Durante il periodo della rigenerazione (1830-1848), società d'ogni maniera si diffusero però in tutta la Svizzera, con prevalenza delle società di utilità pubblica, di tiro a segno, di ginnastica. I governi conservatori tentarono di ricorrere agli scioglimenti, ma non fecero che maggiormente predisporre il pubblico alio spirito di associazione. Le leggi cantonali contenenti delle misure preventive, quali l'obbligo della notifica dello scopo e dei regolamenti sociali, del catalogo degli associati, caddero poco a poco in disuso. Le società di tiro, di studenti, di ginnastica divennero mezzi di educazione e di propaganda politica. Dopo gli avvenimenti del 1847 e 1848, la Svizzera divenne forse il paese d'Europa di maggior libertà o tolleranza delle associazioni e quello che ne contava un maggior numero. I

La Costituzione federale del 1874 ha sanzionato definitivamente il principio della libertà di associazione, nei termini seguenti, alquanto restrittivi: (Art. 56) « I cittadini hanno diritto di formare associazioni quando non sono illegali o pericolose allo Stato, né per il loro scopo, né per i mezzi a questo impiegati. La legislazione cantonale emana le convenienti disposizioni a reprimere l'abuso di codosto diritto ». Ma le legislazioni cantonali rimasero mute in proposito. Nella pubblica opinione è entrato così profondamente il concetto della più assoluta libertà di associazione, che non si stimò neppure possibile, nella discussione commissionale dell'avamprogetto di un Codice civile svizzero, di far dipendere la personalità giuridica di un'associazione dalla propria iscrizione o notifica, e si ammise bastare a questo effetto, che l'associazione abbia sufficientemente manifestato la sua volontà di voler sussistere come

tale, mediante l'approvazione di statuti scritti, contenenti dati sufficienti circa lo scopo, i mezzi e l'organizzazione dell'associazione stessa (art. 78).

La legislazione cantonale e federale è andata anche più) oltre, provocando ossa medesima lo spirito di associazione,) il quale ogni anno meglio si manifesta, come un fattore di progresso ed un elemento di cooperazione al buon governo. Le associazioni agricole, operaie, di mutuo soccorso, di tiro a segno ed altro di pubblica utilità, se anche mostrino delle tendenze politiche di opposizione, sono ammesse al riparto di sussidi accordati dallo Stato agli scopi principali che perseguono. Nel Ticino per esempio, lo società di tiro a segno hanno sempre avuto un carattere politico, ogni partito avendo le proprie, e tengono delle feste che sono veri comizi politici prò e contro il governo; ma ciò non impedisce loro di, funzionare regolarmente come scuole di tiro sussidiate dallo Stato.

B Il carattere politico delle società di tiro, di ginnastica ecc. è però andato scomparendo con l'uso stesso della libertà, e non esiste più se non in qualche Cantone attardato, dove pure si va attenuando. I raggruppamenti politici si specializzano nel loro scopo, a misura che più si estendono ; ad essi non è neppure sempre necessario il diritto di associazione propriamente detto, bastando al loro scopo il diritto di riunione, di parola o di stampa.

Il quale diritto di riunione e libera discussione delle cose pubbliche è nella pratica assolutamente illimitato, malgrado che dal testo citato si potessero forse legittimare tutte le misure preventive in uso altrove. Egli è che nessuno più comprenderebbe in Svizzera nè la possibilità, né l'opportunità dell'intervento di un delegato di polizia ad un'assemblea politica, nè il diritto a-questi di richiamare all'ordine la discussione, o di sciogliere la riunione. Come la censura in materia di stampa, queste misure sarebbero in democrazia assai più pericolose per il governo che non per l'opposizione, inquantochè non farebbero che aggiungere autorità alle cose che si son lasciate dire, benché non sieno vero, ed anche alle cose che non si sono lasciate dire, le quali n eli'eccitata immaginazione

sono vieppiù credute, o ritenute di gran momento, se anche sono inesatte e di nessun peso.

Il testo dell'art. 56 non impedirebbe certamente un Cantone di assoggettare le associazioni ad un'ispezione dello Stato, quanto al loro fine ed ai loro mezzi, e di autorizzare la loro dissoluzione in casi determinati. Soltanto, nessun governo cantonale ha mai seriamente pensato a far uso di simili facoltà.

Le sole associazioni che lo Stato avrebbe ancora a temere nello stato di cose attuali sarebbero quelle che proseguono uno scopo religioso od uno scopo di agitazione sociale. Ma verso le prime esso è armato dai dispositivi che esaminammo nei numeri precedenti ; per le seconde i governi svizzeri hanno adottato già da tempo, e con successo, una tattica ben diversa di quella della reazione. E la tattica cioè, cui già abbiamo accennato, di utilizzare nel miglior modo che la prudenza permetta, la forza, l'organizzazione e lo slancio di queste associazioni per i fini medesimi dello Stato.

Le leghe degli operai e dei contadini hanno cortamente un fine di lotta di classe, nel senso che mirano a far prevalere gli interessi delle classi rispettive. La loro organizzazione, lungi dall'essere ostacolata, è riconosciuta, e ciascuna lega ricove un vistoso sussidio per la spesa del proprio segretariato, che è un'organizzazione attiva e permanente. In ricambio, il Governo federale richiede dai segretariati la loro collaborazione nello studio dei progetti di legge, in materie speciali, per le statistiche, per le ricerche nell'interesse delle classi rispettivamente rappresentate.

Il risaltato di questa politica può dirsi buono. Il segretariato dei contadini incontra, malgrado la vivacità della sua azione sociale, un plauso quasi generale; meno contenti si è nelle sfere ufficiali del segretariato operaio, cui si rimprovera di occuparsi più di politica elettorale che di studi sociali. Se queste lagnanze sieno più o meno fondate non è qui il luogo di pronunciarci. Certo è in ogni modo che queste leghe esercitano sulla educazione politica delle masse un'immonsa azione, abituandole all'esame ed allo studio delle grandi questioni d'interesse generale che s'impongono ogni giorno più al compito dei governi e che i governi mal potrebbero risol-

vere, senza il concorso di una opinione pubblica sufficientemente prevenuta ed illuminata.

Una petizione delle società operaie alle camere federali, nel senso che si dovessero prendere delle misure preventive munite di sanzioni penali, per poter garantire ai salariati una effettiva libertà di associazione, nonostante la loro dipendenza economica, non sortì l'esito desiderato.

## PARTE QUARTA

### I SERVIZI PUBBLICI E LE FINANZE

#### CAPITOLO QUATTORDICESIMO

##### La scuola.

SOMMAEIO : 1. Richiami **storici** e generalità. — 2. L'istruzione **primaria**. — 3. Scuole **cantonali**. — 4. Scuole **professionali (Industriali)**. — 5. Scuole<sup>superiori</sup>.

##### Richiami storici e generalità.

1. La chiesa cattolica fu nel Medio Evo la sola dispensatrice dell'istruzione, ed ebbe nel paese svizzero diversi centri d'irradiazione. La celebre abbazia di San Gallo fu, a datare già forse dal X<sup>o</sup> secolo, un centro di studio. Il convento benedettino di Einsiedeln emulò più tardi la sua fama. Lo sedi vescovili, i monasteri, le parrocchie curavano le rare scuole di quei tempi tenebrosi. La partecipazione dello Stato all'insegnamento succede più tardi. Yero è che Carlomagno aveva già intrapreso quest'opera, ed alla sua iniziativa devesi la fondazione della più antica scuola di Stato che contasse la Svizzera, il *Karollneum* di Zurigo, ma i suoi successori non continuarono l'opera sua, la quale non fu ripresa se non dai Comuni di città, quando a poco a poco acquistarono la loro indipendenza. Le prime scuole di Stato riscontansi nel XIII<sup>o</sup> secolo, poi vanno mano mano svolgendosi fino all'epoca della riforma religiosa.

La Riforma diede un formidabile impulso alla scuola popolare, per ciò solo che essa, ammettendo il libero esame, respingendo l'autorità dei papi e dei vescovi, fondava ogni autorità nella Bibbia, che il cristiano doveva perciò sapere leggere e che Lutero tradusse in tedesco.

La lotta col cattolicesimo esigea dei solidi studi teologici, soprattutto la conoscenza del greco e dell'ebraico, per l'esegesi dei testi, donde una maggiore estensione dei programmi di studi. L'indirizzo della scuola rimane religioso, ma la Riforma è già per se stessa democratica, e per prosperare ha bisogno dell'appoggio dello Stato; contemporaneamente col concetto della chiesa di Stato si va svolgendo quello della scuola di Stato. I beni dei conventi soppressi sono in gran parte convertiti a beneficio dell'insegnamento d'ogni grado.

Nei paesi cattolici, la stessa necessità della lotta religiosa spingeva la chiesa a migliorare lo stato della coltura del clero. San Carlo Borromeo fondava a Milano il collegio Elvetico per il clero svizzero che volesse darsi un'alta coltura, e sotto la sua influenza anche la scuola popolare va creandosi nelle parrocchie, per l'opera dei cappellani. L'ordine degli *Umiliati* viene soppresso ed i suoi beni vengono in gran parte destinati alla dotazione di scuole condotte da altri ordini religiosi, ed alla fondazione di cappellanie coll'onere scolastico nelle parrocchie di campagna. I Comuni e lo Stato partecipano alla fondazione di scuole religiose, accordando favori e donazioni di beni agli ordini ecclesiastici che se ne incaricano.

Col periodo della grande rivoluzione comincia tuttavia un soffio poderoso a favore della redenzione del popolo *par les lumières*, come diceva la Costituzione elvetica. L'opera di Pestalozzi su questo campo fu grandiosa, appoggiata da tutti i partigiani di un nuovo ordine di cose, ivi comprese le organizzazioni massoniche.

Da quell'epoca al concetto della scuola di Stato viene ad aggiungersene uno nuovo, che ne è l'integrazione, quello della scuola laica, non ancora completamente effettuato.

Nel periodo della rigenerazione, specie dopo le riforme del 1830, i Cantoni intraprendono un'opera vigorosa e quasi generale per l'istruzione popolare, che viene dichiarata obbligatoria

■

e gratuita, nonché per il rilevamento dell'insegnamento secondario, essendosi riconosciuto che il progresso economico del paese, specialmente il movimento industriale, non può effettuarsi se non alla condizione di poter contare sopra una gioventù istruita, preparata alle lotte per la vita. Il miglioramento delle condizioni economiche serve ai Cantoni a dare un notevole impulso anche agli studi superiori.

La Costituzione federale del 1848 (art. 22) attribuiva alla Confederazione il diritto di creare un'Università ed una scuola Politecnica. Il Politecnico veniva tosto instaurato (1854) a Zurigo e raggiungeva una fama europea. Non così dell'Università, alla cui fondazione si è per ora rinunciato, per le rivalità fra le università esistenti.

Con la Costituzione del 1874 (art. 27), la Confederazione estese di molto la sua sfera d'azione nel campo dell'istruzione. La scuola popolare veniva dichiarata obbligatoria per tutti i Cantoni, veniva stabilito il principio, che dovesse essere sufficiente, e veniva svincolata dalla dipendenza delle chiese dove questa ancora esisteva (v. Cap. precedente). L'Università federale veniva ancora preveduta, ma nulla finora si fece per attuare questo desiderio ; per converso, essendo data alla Confederazione la facoltà di *creare altri stabilimenti di istruzione, o di sussidiare simili istituti*, la Confederazione si è data alla fomentazione delle scuole professionali, commerciali e di arti applicate all'industria, dal grado elementare fino alle scuole superiori. È ancora sulla base dell'art. 27 che la Confederazione ha potuto fondare un Museo Nazionale a Zurigo (1890), una Biblioteca Nazionale a Berna (1894) e creare dei sussidi per la conservazione dei monumenti d'arte (1886), e per lo studio e il rilevamento delle arti belle (1887). Invece non riesci ancora alla Confederazione di poter emanare una legge corrispondente alle « disposizioni » riservatesi nell'art. 27, ultimo comma, per garantirsi dell'esatto adempimento delle prescrizioni costituzionali. Una legge del 1877, che a questo fine istituiva un ispettorato federale dell'insegnamento primario, fu respinta in referendum.

Attualmente le Camere federali stanno finalmente discutendo una completazione dell'art. 27, frutto di lunghe e labo-

riose precedenze, nel senso che la Confederazione sia autorizzata a sussidiare anche l'insegnamento primario dei Cantoni, allo scopo di elevarne il livello, senza pregiudizio dell'attuale grado di autonomia cantonale per quanto riguarda i programmi e l'indirizzo della scuola.

Ecco il testo adottato dalle Camere federali nell'ottobre 1902 e che certamente sarà sanzionato dal voto popolare prima della pubblicazione del presente volume.

« Art. 21 bis. Dei sussidi sono assegnati ai Cantoni, in vista di aiutarli ad adempierò i loro obblighi, nel dominio dell'istruzione primaria. I Cantoni e La legge regola l'esecuzione di questa disposizione.

« L'organizzazione, la direzione, e la sorveglianza della scuola primaria restano nella competenza dei Cantoni, sotto la riserva delle disposizioni dell'art. 27 della Costit. federale ».

Secondo ogni probabilità, le regole d'applicazione previste nel secondo comma, saranno quelle stesse che la maggioranza della Commissione del Consiglio degli Stati voleva si introducessero nel testo costituzionale, cioè: « I sussidi della Confederazione saranno esclusivamente riservati alle scuole primarie pubbliche dello Stato, compresevi le scuole complementari e le scuole obbligatorie per adulti. Saranno applicati alle seguenti spese, a scelta dei Cantoni:

- a) Costruzioni e grandi riparazioni di case scolastiche;
- b) Destinazione di locali e di spianate per la ginnastica; acquisto di attrezzi;
- e) Acquisto di mobili e materiale scolastico;
- d) Aumento del numero dei docenti;
- e) Aumento dell'onorario dei docenti; monte pensioni;
- f) Formazione e perfezionamento del Corpo insegnante ;
- g) Gratuità dei libri e dei materiali scolastici, o riduzione del loro prezzo;
- h) Soccorso in alimenti e vesti monta agli alunni poveri;
- i) Educazione di ragazzi deboli di mente od anormali durante il periodo obbligatorio;
- k) Igiene scolastica;
- l) Altre spese autorizzate dal Cons. federale, secondo le circostanze ».



I Menzioniamo da ultimo la disposizione della legge fed. sull'organizzazione militare (art. 81), secondo la quale i Cantoni sono tenuti a prepararare al servizio militare, mediante un'istruzione ginnastica, i ragazzi dai 10 anni fino alla loro uscita dalla scuola primaria.

AlPinfuori di queste disposizioni del diritto federale, tutto ciò che concerne la scuola è di competenza dei Cantoni, i quali vi attendono in modo assai diverso. Una specie di controllo, circa il valore del loro insegnamento, si ha mediante *Vesame pedagogico delle reclute*, che ha regolarmente luogo contemporaneamente alla visita medica in ogni Circondario di reclutamento. Lo specchio comparativo dei risultati di questi esami costituisce, salvo apprezzamento, la scala dell'istruzione primaria e secondaria di ogni Cantone.

L'istruzione primaria.

I 2. a) *Concetto*. Cosa si deve intendere per *istruzione primaria*, nel senso dell'art. 27 della Costituzione federale? A questo quesito non si può rispondere se non col concetto della sufficienza, di cui diciamo più sotto. La Confederazione ha da questo lato a vegliare affinché non sia menomata la sfera della sua influenza, facendo entrare una parte dell'insegnamento primario, dal lato inferiore, nella sfera dei giardini d'infanzia (asili infantili), dal lato superiore, nella sfera dell'insegnamento secondario. Notiamo in questo senso la legge ticinese sul riordinamento degli studi del 1879-1882, con la quale le scuole *elementari maggiori* che precedentemente si ritenevano scuole primarie di complemento furono, benché nulla ciò giustifichi nei programmi, qualificate come primo grado dell'insegnamento secondario, nell'intento evidente di sottrarle ad un'eventuale ingerenza del potere federale.

Esiste del resto un grandissimo divario nell'estensione dell'istruzione primaria nei vari Cantoni, come si può dedurre dai diversi limiti d'età di frequentazione, dalla diversa durata dei corsi scolastici e soprattutto dalla diversità dei programmi.

b) *Sufficienza*. Nella mente degli autori della Costituzione federale del 1874, il criterio della sufficienza doveva conforiro alla Confederazione il diritto di stabilire un programma minimo per le scuole primarie non meno che per le scuole normali,

istituire delle scuole normali federali od un esame di Stato, conducente ad un brevetto di capacità valevole per tutta la Svizzera. Ma queste idee si urtarono nella loro attuazione ad una disperata resistenza non solo degli elementi ultramontani cattolici, ma anche degli elementi ortodossi protestanti, per i quali, non meno che per i primi, la scuola è un compito della chiesa e non dello Stato.

In un celebre rapporto del Cons. fed. Schenk (Salis, IV, 318) nel quale tenevasi già calcolo di queste resistenze, e cercavansi i termini minimi di un'azione della Confederazione, leggevasi a questo riguardo:

« Sotto questa denominazione coniprondesi abitualmente l'obbligo imposto a tutte le scuole del paese di impartire alla gioventù un corto *minimum* di cognizioni ed attitudini, del quale *minimum* la Confederazione dovrebbe istituire il programma, vegliando a che lo stesso venga realmente applicato ed osoguito.

« Ma è più corretto ed ancho più sicuro di rigorosamente attenersi al testo stesso della Costituzione, esigendo puramente e semplicemente per ciascheduno un'istruzione primaria sufficiente. « Ora siffatta istruzione richiede : dei docenti capaci ed istruiti ; un determinato *minimum* di durata della scuola; un certo numero d'ore di scuola all'anno; una frequentazione regolare della scuola; un numero *maximum* di allievi per ogni classe ; un materiale scolastico qualitativamente e quantitativamente sufficiente ; una scelta giudiziosa dei rami di insegnamento. « Tutte queste condizioni sono facili a precisare, e non è neppure disagevole controllarne l'adempimento, e tostochè una scuola vi soddisfaccia darà anche naturalmente una somma bastevole di cognizioni ».

L'ispettorato scolastico federale doveva appunto aprire la via ai provvedimenti relativi, ma esso non potè essere istituito. Il Consiglio federale è' quindi tenuto a contentarsi di fare delle rimostranze e degli inviti ai Cantoni negligenti : ad esempio esso si ritiene autorizzato ad invitare un Cantone ad assicurare un sufficiente emolumento ai maestri, laddove questo è troppo basso per poter garantire una sufficiente istruzione.

Intanto sono i Cantoni che, a mezzo dei loro programmi, del loro sistema di ispettorato, de] loro materiale scolastico ecc. regolano a loro talento ciò che intendono per sufficienza della

scuola primaria, e siccome tutti sono animati oramai da un notevole zelo, nell'interesse economico immediato delle famiglie, si può oramai dire che, riservato l'indirizzo più o meno confessionale, i Cantoni che nell'esame delle reclute rimangono in coda, devono questo insuccesso meno alla malavoglia che alle circostanze esterne, quali la povertà dello Stato e dei Comuni e la poca densità della popolazione sparsa in casolari montani ed isolati.

I Perciò oramai tutte le speranze di un miglior avvenire si sono concentrate negli effetti di una sovvenzione federale alle scuole primarie che permetta di migliorare le condizioni economiche delle scuole, arricchire il materiale scolastico ed accrescere il numero e la coltura dei maestri.'

*e) Obbligatorietà (1).* All'entrata in vigore della Costituzione fed. già tutti i Cantoni avevano reso obbligatoria l'istruzione primaria.

I limiti di questa obbligatorietà sono ancora, come risulta da quanto precedo, fissati dai Cantoni stessi, i quali in ciò fare seguono due vie: o rendono obbligatoria la frequentazione della scuola primaria fino ad esaurimento del programma, fissando però un limite inferiore ed un limite superiore di età, oppure rendono obbligatoria la frequentazione delle scuole primarie *o di complemento* sino alla fine del limite d'età. Nel primo caso il ragazzo può abbandonare la scuola prima del limite d'età, se ha esaurito il programma ; nel secondo deve continuare gli studi in una scuola di grado superiore.

Il tempo di frequentazione è di almeno 7 anni (Svitto) ed arriva a 10 anni (dai 6 ai 15) a Ginevra. I

Yi sono dei Cantoni in cui può essere resa obbligatoria la frequentazione dei giardini d'infanzia ai fanciulli moralmente abbandonati (Neuchâtel), e molti che hanno delle scuole di ripetizione specialmente per i giovani sottoposti all'esame pedagogico delle reclute: Argovia, Basilea (Città e Camp.), Berna, Lucerna, Obwalden, Sciaffusa, Soletta, Turgovia, Ticino.

Eccezionalmente questo tempo di obbligatorietà può essere prolungato per ragazzi attardati o negligenti ; nei soli Cantoni

(1) V. SOHOLLEMBERGER, Op. Cìt., Voi. II.

di Friburgo e Neuchâtel può essere abbreviato in considerazione delle condizioni economiche della famiglia. Il principio di obbligatorietà non si estende solo agli Svizzeri, ma anche agli stranieri tutti dimoranti sul territorio.

d) *Gratuità*. La gratuità è la logica conseguenza dell'obbligatorietà, perciò il già citato rapporto Schenk aggiungeva :

« E siccome non è quasi possibile immaginarsi un'istruzione primaria sufficiente, senza corredo di libri, oggetti per scrivere, disegnare, ecc., così la condizione della gratuità richiedo non solo che si sopprima ogni e qualunque tassa scolastica, ma eziandio che si metta gratuitamente a disposizione degli allievi tutto ciò di cui abbisognano per l'istruzione ».

La sperata sovvenzione scolastica federale si estende appunto anche alla fornitura del materiale scolastico.

Le legislazioni cantonali avevano già quasi tutte sanzionato il principio della gratuità dell'insegnamento primario, nel senso che fosse dispensato da ogni tassa. Di necessità i medesimi avevano dovuto adottare la fornitura gratuita del materiale scolastico ai figliuoli delle famiglie assolutamente povere, ciò che per altro rivestiva e riveste i caratteri della pubblica assistenza.

Il dispositivo della Costituzione federale non ha fatto che generalizzare questo principio, ma nello stesso tempo e sotto l'influsso di una bene intesa democrazia, venne manifestandosi nei Cantoni il movimento in favore della fornitura gratuita di tutto il materiale scolastico a *tutti* gli allievi. Questo principio è oramai entrato in diversi modi nella legislazione di molti Cantoni, ed anche nell'uso di molti Comuni. Alcuni Cantoni hanno limitato la fornitura di alcuni materiali (libri stampati), altri l'hanno estesa, magari per dispositivo costituzionale, all'insegnamento primario e secondario.

Hanno in maggiore o minor parte attuato questo progresso i Cantoni di Glarona, Neuchâtel, Soletta, Vaud, Ginevra, Zugo, Argovia, per le scuole primarie, compresevi alcune scuole di complemento. Estendono il beneficio alle scuole secondarie, od a parte di esse, od a parte del materiale i Cantoni di Neuchâtel, Ginevra, Berna, Lucerna, Sciaffusa, Vallese, Basilea Città e San Gallo. Friburgo fornisce il mate-

riale scolastico al prezzo di costo. Il Cantone di Soletta esclude i libri religiosi dalla fornitura gratuita, perchè non obbligatori.

*e) Spettanza.* Le scuole primarie sono ovunque *comunali*, bensiò in diversi Cantoni sieno sovvenute in maggiore o minor grado dallo Stato. La nomina dei maestri appartiene anch'essa, di regola, ai Comuni o per essi alle commissioni scolastiche, salvo i diritti di ispezione o di approvazione da parte dello Stato.

Richiamiamo a questo proposito quanto a suo luogo esponemmo circa il Comune, in genere, e le comunità scolastiche in ispecie.

*f) Scuole di complemento. Scuole preparatorie.* I diversi Cantoni hanno per lo più dello scuoio di complemento, che, con diverso nome e diverso programma, formano un anello intermedio fra le scuole primarie, propriamente dette, e le scuole secondarie. Esse si chiamano *Sekndarschulen*, *Bexirksschulen*, *ReaUchulen*, e servono per lo più al duplice scopo di integrazione dell'insegnamento primario e di preparazione agli studi tecnici o ginnasiali propriamente detti.

Sotto il nome di *Fortbildunguschtlen*, anche Scuole Maggiori, trovasi un'altra varietà di queste scuoio intermedio, il cui nome sta ad indicare che sono, o dovrebbero essere qualche cosa di più di semplici scuole di ripetizione dell'insegnamento primario, e qualche cosa meno di scuole secondarie, scuole insomma che tengono luogo delle secondarie dove queste non esistono.

Stimiamo imitilo entrare in ulteriori particolari sopra le infinite varietà di queste scuole, il cui carattere principale ò appunto di essere adattabili noi loro diversi programmi alla diversa indolo della popolazione ed ai vari suoi bisogni locali.

*g) Scuole di ripetizione. Scuole per le reclute.* Sotto questo nome si conoscono due classi di scuole popolari, la cui fondazione è stata determinata dall'emulazione di figurar bene nei risultati dell'esame pedagogico delle reclute. Alcuni Cantoni si sono accontentati di introdurre dei brevi corsi di ripetizione, anche solo di 15 giorni, per i giovani soggetti alla ferma, o, come dicesi in Svizzera : « messi di picchetto ».

Essi hanno dato dei risultati meschini, onde i Cantoni di Friburgo, Neuchâtel, Obwalden, Svitto, Ticino, Uri, Zugo hanno ora instaurato sotto questo nome delle scuole di ripetizione per tutti i giovanetti che hanno finito gli studi elementari, distribuite in un numero di 180 a 250 ore sopra uno o più anni, in modo da conservare accese in essi le cognizioni appreso alla scuola primaria.

Scuole cantonali.

3. Tutti i Cantoni, meno l'Appenzello Int., Basilea Camp., Glarona e Nidwalden, hanno almeno una scuola cantonale.

Sarebbero quasi impossibile fare un'esatta classificazione di tutte queste scuole, la cui natura differisce all'infinito. Le più corrispondono per i loro programmi alla Scuola tecnica od al Ginnasio superiore ed inferiore; ad altre vanno aggiunto delle sezioni corrispondenti all'Istituto tecnico ed al Liceo (che in Svizzera porta sempre, meno nel Ticino, il nome di *Gymnasium*). Sovente allo studio delle classi tecniche (*Reallcollegium*, *Realschule*) è aggiunto quello del latino. Ad alcune vanno unite delle sezioni pedagogiche, per l'insegnamento primario, o per l'insegnamento tecnico (*real*) e classico.

Nella Svizzera francese il nome *Collège* corrisponde a quello di Ginnasio in Italia, mentre il nome *Qymnase* corrisponde a Liceo.

Alcuni Cantoni, come Argovia, Basilea Città, Ginevra, Yaud, Neuchâtel e Berna, hanno delle scuole superiori per ragazzo. Le scuole di Basilea Città e di Ginevra hanno un programma completo di istruzione secondaria, con sei anni di insegnamento, con sezione superiore ed inferiore.

Cantonali sono pure le *scuole normali*, sia maschili che femminili, quando non sieno scuole private. Possiedono scuole normali speciali, i Cantoni di Berna, Friburgo, Lucerna, Grigioni, Svitto, San Gallo, Ticino, Turgovia, Yaud, Vallese o Zurigo (Kussnacht); ciò oltre i Cantoni le cui scuole normali sono sezioni dei rispettivi ginnasi, licei ed università, come Ginevra, Neuchâtel, Soletta, San Gallo, Berna.

Scuole professionali (Industriali).

4L. Indichiamo sotto questo nome quelle soltanto che sono ammesse al beneficio dei sussidi federali, quindi ad

esclusione delle scuole pedagogiche e delle accademie ed università, dove si preparano i giovani alle cosiddette arti liberali.

Al beneficio della legge federale sono le scuole di artigiani, le scuole di complemento e di disegno industriale, gli istituti superiori tecnici ed industriali, le scuole professionali e quelle d'arte nonché le scuole commerciali, le scuole agricole, le scuole di economia domestica e lavoro manuale per le femmine, in una parola tutte le forme moderne dell'insegnamento (escluso quello delle arti liberali), avvegnaché lo spirito di autonomia dei Cantoni, fortissimo per quei rami di insegnamento per i quali erano già da tempo provveduti, non si è manifestato se non in assai minore grado per le forme nuove che esigevano nuovi impianti e nuove spose.

L'organizzazione di tali scuole spetta ai Cantoni. *Basilea* ha una Scuola industriale generale di Basilea (*Allgemeine Qewerbschule*, in *Basel*) con scuole d'arti (disegno e pittura) applicate all'industria; *Berna* ha una scuola complementare professionale ed industriale, una scuola di orologeria, incisione in legno e disegno, una scuola a Burgdorf per l'insegnamento di grado secondario nell'industria e nelle professioni, con tre sezioni, costruzione, meccanico-tecnica, chimico-tecnologica; *Ginevra* ha delle *scuole professionali* di grado secondario, *écoles des arls industriels*, *écoles des beaux arts*, *écoles d'horlogerie*; ha delle *écoles\* des métiers* di grado primario. Nel *Vécole des arls industriels* si conferiscono i diplomi di capacità per l'esercizio della scultura architettonica, dello stucco, della scultura, dell'intaglio in legno, dell'oreficeria, della fonderia artistica, della xilografia, della ceramica e della pittura decorativa. I

*Lucerna* ha una scuola di disegno ed una scuola d'arti industriali, con insegnamento della pittura decorativa, della pittura sul vetro, della modellazione, della scultura, del lavoro in ferro.

*Vaud* possiede *les écoles industrielles et commerciale\* cantonales*, con grado secondario, comprendenti una scuola industriale, una scuola professionale, una scuola di commercio, ed un *Ginnasio matematico*.

Zurigo vanta una scuola industriale e professionale ed il *Technikum* di Winterthur.

*San Gallo* ha delle scuole speciali per il ricamo, delle scuole commerciali od *un'accademia commerciale* con grado di insegnamento superiore.

Altre scuole di minore importanza passiamo sotto silenzio.

L'insegnamento commerciale è generalmente impartito in sezioni di altre scuole secondario cantonali. Bellinzona e Soletta hanno scuole esclusivamente commerciali, con programmi paralleli a quelli della scuola ed istituto tecnico, o del Ginnasio e Liceo.

*Le scuole agricole* sono ammesse al sussidio della Confederazione, in virtù di un dispositivo (art. 3) della legge sul promuovimento dell'agricoltura (22 dicembre 1893).

Hanno di simili scuole i Cantoni di Berna (Èiitti), Friburgo, Neuchâtel (Cernier), Turgovia (Kreuzlingen), Yaltese (Ecdne), Zurigo (Strikhof). Esse hanno doi corsi da 1 a 3 anni.

*Scuole agricole invernali* possiedono l'Argovia, i Grigioni, Lucerna, Vaud e Zugo, con uno o due corsi di 4-5 mesi.

*Scuole ambulanti di agricoltura* sotto forma di singoli corsi o conferenze di breve durata sono ordinate nei Cantoni di Argovia, Berna, Lucerna, Zurigo, Ticino.

*Le scuole di economia domestica e di lavori manuali per le donne* sono ammesse al sussidio federale, in forza di una legge 20 dicembre 1895.

Prescindendo da brevi corsi (cattedre ambulanti), organizzati ad intermittenza nei diversi Cantoni (con carattere transitorio), e che versano per lo più sulla cucina, sull'economia domestica e sul taglio degli abiti casalinghi, hanno legislativamente organizzato un simile insegnamento con carattere duraturo i Cantoni di Berna, Basilea Città e Ginevra.

#### Scuole superiori.

5. Il -Politecnico federale a Zurigo è la sola scuola superiore, a cui corrispondono il Museo nazionale (Zurigo), la Biblioteca nazionale (Berna) ed un museo nazionale d'arte, che è al di là di venire. (Le opere comperate dalla Confederazione a questo fine vengono deposte temporaneamente in sale pubbliche dei singoli Cantoni). La prevista università



federale è pure fra le speranze che non si vede come potranno essere attuate.

I Cantoni possiedono le seguenti scuole di grado superiore :

*Berna, Zurigo e Basilea Città*, ciascuna un'università, con le quattro facoltà di teologia, diritto, medicina e filosofia (quest'ultima con diverse suddivisioni alla moderna), il tutto secondo il sistema germanico. La filologia, le scienze chimiche, le fisiche, le teologiche, le matematiche rientrano tutte nella filosofia, con le singole sue sezioni, dimodoché la buona parte dei *doctores pkilosophiae* non hanno mai studiato filosofia propriamente detta.

*Ginevra e Vand* (Losanna) possiedono pure delle università, di tipo francese, con facoltà di teologia, diritto, medicina, scienze e lettere. La facoltà di scienze poi si suddivide in sezioni di scienze fisiche-naturali, matematiche, chimiche, biologiche ecc. A Ginevra la *faculté de lettres* ha una sezione di *Sciences sociales*.

Alla nuova università cattolica di Friburgo manca ancora la facoltà di medicina, ma essa ha dello facoltà doppie, per la lingua francese e per la tedesca.

*Neuchâtel* ha un'accademia, con facoltà di teologia, diritto, lettere, scienze; manca come a Friburgo la facoltà di medicina. Essa non differisce da un'università che per il nome; fino ad epoca recente le scuole superiori di Ginevra e Neuchâtel si chiamavano pure *Académies* e non assunsero il titolo di università se non per modernità.

Tutte le università svizzere ammettono i due sessi, alcune sono frequentate da legioni di studentesse straniere, specialmente russo, polacche e tedesche.

Esse hanno due maniere di immatricolazione: studenti regolari e uditori (*Assistents-Zuh'órer*). Nelle facoltà di Ginevra e Losanna, anche gli uditori sono ammessi agli esami, ma non possono pretendere ai titoli accademici.

I titoli accademici sono: a Ginevra il baccalaureato in lettere (titolo di ammissione) corrispondente alla licenza liceale, il baccalaureato in scienze, la licenza, ed il dottorato ; a Losanna, Friburgo e Neuchâtel la licenza ed il dottorato; a Zurigo

pure la licenza e il dottorato per la sola teologia; nelle altre facoltà di Zurigo, Berna e Basilea esiste il solo dottorato.

*L'ingegneria* ha, oltre il Politecnico di Zurigo, insegnamenti speciali con speciali diplomi nelle università di Ginevra e Losanna.

La *xoojalria* è insegnata a Berna e Zurigo, e la *odontojatria* a Ginevra, in scuole speciali annesse alle rispettive facoltà di medicina.

Richiamiamo da ultimo la già fatta menzione di *un'Accademia Commerciale* a San Gallo.

## CAPITOLO QUINDICESIMO

### Le chiese.

SOMMARIO: 1. Generalità. — 2. Le chiese evangeliche. — 3. La chiesa cattolica. — 4. La chiesa cattolica-cristiana-nazionale. — 5. Soppressione della Nunziatura pontificia. — 6. Testo dei Capitoli di Baden.

#### Generalità.

1. Molto già abbiamo avanzato nel capitolo terzo e nel tredicesimo circa la storia e la natura dei rapporti fra lo Stato e le chiese nella Svizzera, e da quelli abbiamo visto come il sistema generale di questi rapporti sia quello della chiesa di Stato, con la quale espressione non intendiamo già indicare il sistema primitivo di chiesa di Stato, che nei paesi germanici successe al paganesimo e si incorporò col diritto pubblico dell'impero, una chiesa di Stato cioè esclusiva di tutte le altre, secondo la formola *cujus regio ejus religio*, bensì quel sistema di reciproci rapporti che si è formato dopo le guerre religiose a seguito della contemporanea presenza di due religioni in un medesimo Stato, e dopo la rivoluzione a seguito della proclamata libertà di coscienza e di culto.

Il sistema è del resto applicato in modo assai diverso in riguardo alla religione cattolica ed alla protestante. Le chiese protestanti non avendo un'organizzazione internazionale sono di per se stesse nazionali appena accettano dallo Stato una protezione che ecceda il diritto comune e specialmente una sovvenzione alle spese di culto. La chiesa cattolica al contrario,

nella sua organizzazione papista, non ammette nessuna ingerenza dello Stato nelle sue cose interne od esterne, intende definire essa modosima i rapporti col sovrano civile e non riconosce allo Stato altro diritto che il cosiddetto/ti\* *adcoalicp.*, il quale non è un diritto, ma un onere per lo Stato, importante l'obbligo di difendere essa chiesa con disposizioni penali, farne rispettare il culto, farne osservare le feste, e così via. In rapporto al cattolicesimo la chiesa di Stato non può dunque risultare che da un concordato (talora tacito) cui mediante la chiesa per amore o per forza riconosce allo Stato un qualsiasi diritto di sorveglianza, circa le sue discipline esterne (*jus inspectionis, jus cavendi*).

Ci rimane dunque ad accennare, il più brevemente possibile, all'organizzazione delle chiese protestanti, la quale non molto potrà interessare a' lettori italiani, ed alquanto più estesamente ai concordati con la Santa Sede, circa l'organizzazione delle diocesi svizzere, alle leggi organizzatrici delle parrocchie là dove esistono, e finalmente all'organismo della chiesa cattolica-cristiana o nazionale.

Le chiese evangeliche.

9« I cantoni di religione protestante pura, o per meglio dire che riconoscono e sovvenzionano la sola religione protestante come nazionale, non hanno a rigore bisogno di nessuna organizzazione della chiesa, la quale è puramente e semplicemente un servizio pubblico. Tuttavia un'organizzazione diventa necessaria a misura che cresce il numero delle persone di diversa fede o degli indifferenti, che possono essere chiamati a far parte delle autorità civili. Perciò anch'essi hanno organizzato i loro Sinodi. A maggior ragione e prima di questi hanno dovuto dare al culto protestante un'organizzazione separata i Cantoni di religione mista.

Il Comune chiesastico è anzitutto separato dal Comune politico, se anche vi corrisponda per territorio; esso ha una propria *assemblea parrocchiale*, cui partecipano i cittadini aventi diritto di voto, secondo diverse regole particolari. (Ordinariamente si esige dagli estranei al comune un domicilio più lungo che nelle assemblee politiche). Queste assemblee nei Cantoni luterani fanno le elezioni di loro competenza, dispongono

dei beni della chiesa, in quanto si tratti di atti che eccedono la competenza del Consiglio parrocchiale, esaminano i conti e la gestione di questo, approvano le imposte di culto. Nell'Appenzello Est. le assemblee Totano anche sui regolamenti cantonali in materia di culto e sulle proposte del Sinodo in affari interni. In Berna esercitano il diritto di voto (Referendum) sulle cosiddette decisioni sinodali. Nei Cantoni calvinisti le assemblee esercitano il solo diritto di elezione.

Il diritto di elezione si estende al Consiglio comunale ed al pastore (in Ginevra solo a quest'ultimo), rispettivamente agli altri funzionari ed impiegati della parrocchia e degli uffici chiesastici superiori (deputati al Sinodo ecc.).

Il *Consiglio parrocchiale* esiste sotto diversi nomi in tutte le chiese protestanti, meno a Ginevra; si compone di un numero di consiglieri che varia da 3 a 15, adempie le funzioni di autorità di sorveglianza ed amministrativa, nonché di autorità esecutiva delle decisioni dell'assemblea, ed i diritti di elezione non riservati all'assemblea.

Il *pastore* o *parroco* è ordinariamente membro di diritto o di fatto del Consiglio parrocchiale. Esso dov'essere un ecclesiastico, che come tale fu riconosciuto ed approvato esclusivamente dagli uffici ecclesiastici competenti (Sinodo ecc.). L'ammissione alle funzioni spirituali ha sempre luogo previo esame, ma la *ammissione al ministero* è fatta solo da ordini ecclesiastici, dimodoché il reclutamento del corpo ecclesiastico ha luogo a mozzo del corpo medesimo, ed è per questo riguardo aristocratico. Il sistema adottato è quello dell'esame di Stato relativamente al quale esiste un concordato fra i Cantoni protestanti di lingua tedesca di Zurigo, Glarona, Appenzello Est., Argovia, Turgovia, Sci affusa, San Gallo, e i due Basilea.

L'elezione del pastore è periodica ; questi è cioè sottoposto alla rielezione e la sua durata in carica varia da 3 ad 8 anni. Il parroco è revocabile ; nei Cantoni romandi ed a Sciaffusa solo dal Governo, a Glarona dal Sinodo, nella Turgovia dall'Assemblea parrocchiale; altrove solo a seguito di giudizio penale (così a Berna). La revoca implica decadenza dal ministero.

I *Capitoli*, *Conventi*, o *Colloquii* esistono con diverse

competenze nei Cantoni di Argovia, Basilea Città, Ginevra, Grigioni, Sciaffusa, San Gallo, Turgovia, Zurigo, e sono organizzati per lo più distrettualmente, qui con un carattere di reciproco appoggio spirituale, là con la funzione di esaminare preliminarmente le trattando del Sinodo e dare il proprio preavviso, altrove col diritto di rappresentanza noi Sinodo stesso, e nei Grigioni anche con carattere di autorità esecutive delle decisioni sinodali, ecc.

*Sinodo - Consiglio chiesastico - Concistoro.* Come la parrocchia è fatta ad immagine del Comune politico ed imita le forme politiche di questo, così la chiesa di Stato ha un'organizzazione superiore che imita le forme rappresentative del Cantone. Sotto diverso nome i Sinodi sono insomma i consigli superiori per gli interessi della chiesa nazionale, i quali potrebbero essere trattati dal Gran Consiglio se tutti i membri di questo fossero dei buoni fedeli. Essi si compongono pertanto delle deputazioni delle assemblee parrocchiali. Le deliberazioni sinodali sono, come in materia politica, soggette in alcuni Cantoni a determinate condizioni, p. es. al referendum popolare, nel quale decide la maggioranza dei fedeli o (neU'Appcnzello Est.) la maggioranza delle parrocchie.

Del Sinodo sono chiamati a far parte, in diversi Cantoni, oltre i rappresentanti diretti del popolo o delle parrocchie, degli elementi aggiunti, come i titolari di alcune chiese principali, i membri del governo di confessione protestante, i membri della delegazione sinodale (v. sotto), le delegazioni delle organizzazioni chiesastiche distrettuali ecc.

*Delegazione sinodale* (Eirchenrat, Kirchenkommission, Synodalrat, Sinodalkommission, Sinodalausluss, Commission executive). Al Consiglio di Stato, autorità esecutiva dello Stato, corrisponde una delegazione Sinodale, che è per così dire il governo della chiesa, studia le questioni da sottoporsi al Sinodo, ne fa oggetto di speciali proposte ed eseguisce le decisioni sinodali, è autorità di sorveglianza su tutto ciò che riguarda l'esercizio del culto, esercita i diritti circa la disciplina del clero, la sua ammissione agli esami, la nomina degli esaminatori ecc., in quanto essi non sieno riservati al Sinodo stesso.

La chiesa cattolica.

3. a) *Generalità*. Abbiamo nel capitolo terzo anticipate alcune notizie storiche circa i rapporti fra la chiesa cattolica e gli Stati federati. Un completo studio, sulla materia, condotto fino all'anno 1840 all'incirca, trovasi nella *Démocratie en Suisse* di A. E. Cherbulliez, diventata rara nell'edizione francese, ma che è tradotta e ristampata nel Tol. YI della *Biblioteca di Scienze politiche*, di questa medesima Gasa editrice. Stimiamo perciò inutile entrare in troppo minuti particolari, e prendiamo a trattare lo stato di diritto quale attualmente si trova.

I testi di diritto positivo, di diritto federale che entrano in linea d'esame sono gli art. 27 al. 3, 49, 50, 51, 52, 53 al. 1 e 2, 54 e 58 al. 2 Cost. fed. ed i concordati relativi al regolamento della questione diocesana. A questi vanno aggiunti i dispositivi delle singole Costituzioni cantonali, le convenzioni complementari dei Cantoni con la Santa Sede, le leggi cantonali circa i rapporti fra la chiesa e lo Stato (Fri-burgo e Ticino) e le molte convenzioni fra diversi Cantoni circa i relativi rapporti diocesani.

b) *Diocesi di Basilea* (1). Questa diocesi ebbe a subire le più diverse vicissitudini a seguito della separazione dalla diocesi di Costanza, avvenuta nel 1814, di tutti i paesi riconosciuti alla Confederazione Svizzera, o la conseguente attribuzione di una parte dei medesimi alla diocesi in discorso. L'atto principale è una Convenzione con la Santa Sede per la ricostituzione del Vescovado di Basilea, con sede a Soletta, del 26 marzo 1828, con la relativa Bolla papale *ititer precipua* del 6 maggio detto. Con essa la popolazione cattolica dei Cantoni di Berna (Giura), Lucerna, Soletta, Zugo costituiscono il vescovato di Basilea, con sede a Soletta, con riserva ai Cantoni di Basilea, Argovia e Turgovia di poter essi pure entrare a farne parte, riserva di cui fecero uso, insieme con Basilea, dal 1828 al 1830. Si rannoda a

(1) Prima della riforma questa diocesi si estendeva tra il Reno e i Vosgi fino oltre Colmar. Il vescovo aveva un dominio secolare da Liestal fino a Bienne o St. Imior, dominio che conservò fino alla rivoluzione; già dal 1527 fino al 1792. risiedeva a Parrentruy, nel Giura.

questa convenzione od a questa riserva la convenzione fatta due giorni dopo a Langenthal fra i Cantoni di Lucerna, Berna, Soletta e Zugo por < la garanzia dei diritti maestatici dello Stato di fronte al Papa ed al vescovo », per i quali diritti si intendevano il *jus inspectionis et cavendi*, sopra il Seminario, il *placitum regium* e la modificazione della formola di giuramento del vescovo, nel senso che ne fosse tolta la promessa di perseguire e combattere gli eretici. Seguì un'altra convenzione dell'I 1 aprile 1829, per l'entrata della Turgovia nella diocesi stessa.

I capitoli di Baden e Lucerna del 27 gennaio o 12 settembre 1834 (V. Cap. Ili, n. 7) riunirono l'adesione di Lucerna, Berna, Soletta, Basilea Camp., Argovia, Turgovia e San Gallo (ne facciamo seguire il testo integrale).

Nella convenzione del 1828 solo la nuova parte del Cantone di Berna (Giura) era stata attribuita alla diocesi basileese; con un'altra del 1864, anche la parte antica si incorporava nella medesima.

La proclamazione del dogma dell'infallibilità del papa, avvenuta nel 1870, destò come è noto una forte agitazione presso i cattolici dei paesi del nord. Una conferenza diocesana (composta di delegati dei Cantoni contraenti) intimava quindi al Vescovo titolare M.<sup>p</sup> Eugenio Lachat che dovesse astenersi dall'annunciare il nuovo dogma stato adottato solo « in modo non obbligatorio », ma il dogma fu pubblicato ed il Vescovo scomunicò per soprassello un curato *Egli* di Lucerna che aveva rifiutato di farne la solita lettura dal pergamo. — Ne nacque un aspro conflitto o la Conferenza decideva il 29 gennaio 1873 la revoca del *placet* accordato alla nomina del Vescovo, la vacanza della sede episcopale, un invito ai Cantoni contraenti di porre sotto sequestro le rendite dei fondi diocesani, un invito parimenti al Governo di Soletta a provvedere per lo sgombrò della residenza episcopale, previo inventario, ecc. Tale risoluzione venne approvata dai Cantoni di Soletta, Berna, Argovia, Turgovia e Basilea Camp. Numerosi ricorsi furono per essa rivolti al Consiglio federale (sotto l'impero della Costituzione del 1848), ma questi tutti li respinse, parte per incompetenza, parte perchè infondati.

Questo stato di cose durò fino al 1884, quando il Consiglio federale in nome dei Cantoni di Lucerna, Zugo, Soletta, Basilea Camp., Argovia e Turgovia venne ad un concordato con la Santa Sede, circa la nomina di un nuovo titolare nella persona di M.<sup>r</sup> Fiala, e la ricostituzione del Capitolo cattedrale di Soletta. Il Cantone di Berna non autorizzò il Cons. fed. a rappresentarlo in questa trattativa e nello stesso tempo lasciò dichiarare che non si riteneva separato dalla diocesi.

Con la nuova sistemazione diocesana il titolare veniva ad assumere il titolo di vescovo di Basilea e Lugano, benché Lugano ricevesse un'Amministrazione Ordinaria separata.

Il Vescovo è eletto dal Senato episcopale in cui i vari Cantoni sono rappresentati (1).

*e) Amministrazione Diocesana di Lugano.* Lo stesso M.<sup>r</sup> Lachat, elevato all'onore di Arcivescovo *in partibus*, fu il primo amministratore diocesano delle parrocchie ticinesi riunite.

Queste avevano ab antiquo appartenuto nella maggior parte alla diocesi comense e nella minor parte all'arcidiocesi di Milano (le tre valli di Blenio, Leventina e Riviera e le pievi della Capriasca e di Brissago), ma con una legge del 29 luglio 1859, emanata a seguito di diversi conflitti fra le autorità diocesane e le autorità civili cantonali e federali, la Confederazione dichiarava cessata ogni dipendenza delle parrocchie svizzere da vescovi stranieri, riservandosi l'incorporazione delle parrocchie ticinesi in un vescovado svizzero esistente. Roma non volendo autorizzare alcun vescovo svizzero al necessario accomodamento, le parrocchie ticinesi vennero così a trovarsi senza pastore, finché approfittando dell'occasione della sistemazione della diocesi di Basilea, il Consiglio federale pensò di poterle incorporare in questa, ed una riserva in questo senso venne accettata

(1) Il capitolo si compone di 17 canonici, compreso il prevosto ed il decano. Il prevosto o 9 canonici devono essere solettesi, i Cantoni di Berna e Lucerna designano ciascuno 3 canonici, Zugo 1; il sonato è composto dal prevosto, da 2 canonici solettesi, dai 7 canonici di Berna, Lucerna o Zugo. I Cantoni concordatari partecipano allo spese, compreso l'onorario del vescovo, in proporzione della popolazione



nella presentata convenzione circa la medesima, ma il governo ticinese, per considerazioni d'ordine politico del partito allora al potere, ci teneva assolutamente ad avere un vescovo proprio, e lo ebbe infatti. Il Consiglio federale in nome proprio e nel nome del Cantone Ticino concludeva con la Santa Sede una convenzione del 1° settembre 1884, con cui le parrocchie ticinesi venivano canonicamente separate dalle diocesi di Milano e di Como, ed organizzate a sé mediante un « Amministratore apostolico del Cantone Ticino ». Questa convenzione si completa di una stipulata dal Cantone Ticino singolarmente, del 23 settembre dello stesso anno.

Morto Monsignor Lachat, il Governo federale ancora in nome proprio e del Cantone Ticino, addiveniva ad una nuova convenzione con la Santa Sede per una sistemazione definitiva dell'assetto diocesano ticinese, del 16 marzo 1888. Con essa, la chiesa parrocchiale e collegiata di San Lorenzo in Lugano viene eretta a chiesa cattedrale del Cantone, con diritti eguali a quelli della chiesa di Basilea, il cui ordinario porterà d'ora in poi il titolo di Teseovo di Basilea e Lugano. Per l'amministrazione però di questa chiesa cattedrale viene nominato dalla Santa Sede un « Amministratore apostolico » con titolo e dignità vescovile. Al Cantone Ticino veniva riservato il diritto di chiedere una rappresentanza nel Capitolo di Soletta, per la nomina del vescovo di Basilea, diritto di cui finora non ha stimato di dover far uso. Era nella mente del Cons. fed. di riservare al Cantone Ticino qualche diritto nella nomina del proprio Amministratore, ma questo preferì rinunciarvi.

Il nuovo Amministratore apostolico, M.<sup>r</sup> Vincenzo Molo, ricevette il titolo di Vescovo (*in pnrilibus*) ed esercita veramente le sue funzioni episcopali come se nessun vincolo unisse le sue parrocchie con la diocesi di Basilea (1).

Che questa soluzione sia stata felice non appare provato dagli eventi. Al partito politico che la volle non portò fortuna, che anzi, caduto questo dal potere, il Vescovo fu occasione

(1) V. *La questione diocesana ticinese* di M.<sup>r</sup> A. PKBI-MOROSIXI. Einsiedeln 1891.

di aspre e violenti dissidenze intestine; né si vede in che essa abbia giovato al paese. Il Ticino è un paese piccolo. La sua popolazione troppo largamente disseminata sopra un territorio relativamente grande, ma improduttivo, è povera. Non una città abbastanza grande, non un'aristocrazia abbastanza vecchia, non una borghesia abbastanza fedele può fornirgli gli elementi favorevoli alla formazione di un clero agiato, dotto ed autorevole. La maggior parte delle parrocchie (troppo numerose!) sono piccole, incapaci a fornire al parroco ed ai molti cappellani una rendita compatibile non diciamo con la loro autorità, ma con la stessa loro dignità.

Il reclutamento del clero avviene in condizioni penose, tra i figliuoli dei più infimi contadini, e le condizioni dei seminari, con rendite derisorie, quindi con un corpo insegnante insufficiente, non sono tali da permettere una tale educazione di siffatti giovani, che valga ad ammodernarli ed a rendere efficace la loro futura azione, nell'ambiente sempre più raffinato ed istruito delle classi dirigenti. Infine il vescovo dovendo essere un ticinese (*...vous avez rottiti un évêqite qui sortit de vos entrailles*, aveva detto M.<sup>r</sup> Mermillod), sarà sempre troppo vicino alle influenze di campanile o di consorteria politica di un così minuscolo Stato e sempre ne soffrirà l'autorità sua.

Posse ancora possibile l'incorporazione definitiva del Ticino nella diocesi di Basilea, la riduzione del numero delle sue parrocchie, la riforma delle sue opere pie, delle sue cappellanie, troppo autonome, l'elevazione degli studi ecclesiastici ad un grado più elevato e della disciplina clericale ad una più effettiva, le condizioni della chiesa cattolica nel Ticino non ne avrebbero nulla a soffrire e molto a sperare. Ma ecco... Ai liberali non parrebbe il caso di fare uno sforzo per una riforma che dovesse andare a vantaggio del culto. Non è meglio che vada per la via peggiore?... E per i conservatori sarebbe troppo umiliante il cercare una soluzione che così energicamente hanno prima d'ora respinta e che parrebbe consigliata dai liberali. La gran tattica dei partiti non consiste essa nel dire il contrario di ciò che dicono altri partiti?

d) *Le diocesi di Coirà (1) e di San Gallo (2)*. San Gallo e Coirà erano due diocesi separate, che nel 1823 furono fuse in una sola. Nel 1824 vi entrò a far parte il Cantone di Svitto; e già prima, nel 1819, ma a titolo provvisorio, Zurigo, Glarona, Uri e l'Untervaldo, i quali Cantoni prima appartenevano alla diocesi di Costanza.

Il Cantone di San Gallo ottenne nel 1845 la riorganizzazione della diocesi di San Gallo, per i soli abitanti cattolici di esso Cantone cui si aggiunsero nel 1867 le parrocchie dell'Appenzello. Il vescovo di San Gallo è eletto dal Capitolo Cattedrale e risiede in un'ala dell'antica e grandiosa abbazia, che fu già un tempo dell'Abbate-principo del paese.

Il vescovo di Coirà è puro eletto del Capitolo dei canonici in cui sono rappresentati anche i Cantoni di Svitto ecc.; egli risiede a Coirà nell'antica sede episcopale. Le parrocchie italiane di Brusio o Foschiavo furono incorporate in questa diocesi nel 1870, a seguito della legge del 1869 che interdiceva l'azione dei vescovi stranieri sul territorio svizzero.

e) *Diocesi di Sion*. Questa antica e piccola diocesi, uno dei cui vescovi fu onorato dalla porpora cardinalizia, non ha subito notevoli vicissitudini. Il vescovo vi è eletto dal Gran Consiglio. Nel resto la popolazione cattolica vallesana, devotissima agli insegnamenti di Roma, non ha dato notevoli occasioni di conflitti fra la chiesa e lo Stato. Questo sembra piuttosto considerarsi osso medesimo quale mancipio di quella.

f) *Diocesi di Losanna e Ginevra (Friburgo)*. Questa diocesi era stata riorganizzata nel 1820, con sede a Friburgo. Nel 1873, nell'intento di aumentare l'influenza cattolica a Ginevra, la città calvinista, la cui popolazione per la rapida immigrazione dei francesi diventava in maggioranza cattolica, la Santa Sede staccava il Cantone di Ginevra da questa

(1) Fino al principio del XIX secolo la diocesi di Coirà comprendeva il solo paese dei Grigioni, con la Valtellina, oltre la parte meridionale dell'attuale Cantone di San Gallo ed il Valarborg austriaco. Nei medio evo il vescovo di Coirà ebbe anche una piccola giurisdizione temporale.

(2) L'abate di San Gallo aveva fino alla rivoluzione la giurisdizione episcopale sopra i paesi soggetti alla sua giurisdizione temporale

diocesi, facendone un Vicariato Apostolico indipendente che affidava a M.\* Mermillod, con titolo di vescovo *in partibus*. Ciò avveniva sotto l'impero della Costituzione del 1848.

Il Governo ginevrino insorse contro questa misura, ed il Consiglio fed. significava all'incaricato d'affari della Santa Sede presso la Confederazione « essere fermamente d'avviso che le misure prese dalla Santa Sede quanto al numero, alla circoscrizione od allo smembramento dei vescovadi svizzeri sono da considerarsi come di carattere confessionale e *politico insieme* e però, come tali da dover ossero esplicitamente consentite anche da esso ». Avendo nondimeno M.<sup>r</sup> Mermillod assunto le funzioni sue, il Cons. federale ne decretò l'espulsione dal territorio svizzero, fino a tanto che non avesse rinunciato alle medesime. Le Camere federali, adite da diversi ricorsi, confermarono il modo di vedere del Consiglio federale. Questo stato di cose durò 10 anni. Nel 1883 essendo morto il vescovo titolare di Friburgo e Losanna, M.<sup>p</sup> Cosandey, Leone XIII chiamò a queste funzioni M.<sup>r</sup> Mermillod, facendo sapere che intendeva per tal modo cessata l'amministrazione apostolica separata per il Cantone di Ginevra. M.<sup>r</sup> Mermillod accettò il vescovado, il Consiglio federale revocò il decreto di espulsione e l'amministratore apostolico di Ginevra non fu più nominato.

g) *Sinodi*. Nei Cantoni di religione mista rimasti sotto il regime dei capitoli di fiadon esistono dei Sinodi con ingerenza laica, aventi delle mansioni più o meno late secondo le relative convenzioni diocesane e politiche costituzioni, fatti del resto ad immagine dei Sinodi protestanti, di cui abbiamo precedentemente trattato. Argovia, Turgovia, San Gallo, Berna, sono in questo caso. Vedi in questo senso gli art. 68 e 69 della Costit. argoviese.

« Le confessioni ordinano i loro interessi religiosi da se medesime sotto la sorveglianza dello Stato. Le confessioni cristiane riconosciute e le corporazioni libero che ne dipendono, nominano a questo scopo degli organi speciali composti di laici e di ecclesiastici (Sinodi).

« I membri del Sinodo sono nominati dalle parrocchie... secondo il numero dei loro dottori...

« Ai Sinodi sono affidate le seguenti competenze:

1° l'emanazione di regolamenti organici, in quanto già non esistono, salvo approvazione del Gran Consiglio;

2° la sorveglianza sull'esecuzione di questi regolamenti ;

3° la sorveglianza sopra la cura d'anime, il culto e l'insegnamento religioso e la decisione delle relative contestazioni, in quanto nella Chiesa cattolica non sieno di competenza delle autorità spirituali e non intacchino il diritto civile... ;

4° la nomina dei delegati alle commissioni d'esame per ecclesiastici ;

5° la sorveglianza sull'attività professionale degli ecclesiastici (dal lato cattolico insieme alle autorità ecclesiastiche) ;

6°.... l'impiego, conforme alle fondiari, dei fondi del culto che si trovano nelle mani dello Stato;

7° (dal lato cattolico) la cura degli interessi diocesani sul terreno del diritto positivo esistente, e sotto riserva dell'approvazione dello Stato nei casi di cambiamento del concordato diocesano o della unione diocesana.

« La prestazione di giuramento da parte del vescovo ha luogo avanti i delegati del Governo ».

La *conferenza diocesana* della diocesi di Basilea, di cui abbiamo parlato superiormente non è per converso un corpo costituito, essa non ò che una riunione occasionale dei delegati dei Cantoni contraenti.

*h) I capitoli.* I capitoli e senati diocesani hanno dello competenze nelle diocesi di Basilea e Coirà; in ispecie è ad essi attribuita la nomina del vescovo.

Nelle altre diocesi sembrano non avere che delle attribuzioni meramente spirituali.

*i) Le parrocchie.* Le parrocchie sono organizzate puro ad immagine dei Comuni politici, come dicemmo per quelle protestanti, e ciò specialmente nei Cantoni misti.

Nei Cantoni di religione cattolica pura l'ingerenza regolatrice dello Stato ò minore, almeno nella forma legislativa. Essi geriscono i beni di parrocchia, a mezzo di un'assemblea e talora anche di un consiglio parrocchiale.

Nel Cantone Ticino ed in altri, specialmente nel Cantone d'Uri, le parrocchie esercitano il diritto di nomina (presentazione) dei parroci sotto riserva del diritto di collazione dei vescovi.

*k) Sai concordati in genere.* Stimiamo opportuno di qui riportare le ragioni per cui le Camere federali respinsero un ricorso di M.<sup>r</sup> Lachat.

« Il ricorso del vescovo Lachat allega segnatamente che si sarebbe violato il concordato in confronto della S. Sede. Sononchè non vi ha ricorso da parte della S. Sede, ed è poco probabile che ne venga, essendo notorio che i papi non sogliono applicare essi medesimi la teoria dei contratti ai concordati con loro conclusi.

« Ma prescindendo da questo riflesso, è chiaro che il concordato non esclude in nessuna guisa la possibilità di conservare in forza i diritti di Sovranità dello Stato. Questi diritti (*in casu*) non formano oggetto della convenzione, e ciò tanto meno in quanto la Santa Sede non li riconosce, o non può quindi stipulare, a riguardo loro, delle clausole obbligatorie.

« D'altro lato i diritti di sovranità dello Stato non possono del pari formare oggetto di qualsivoglia contratto, perchè sono un attributo inalienabile dello Stato medesimo, e l'alienazione dei diritti fondamentali dello Stato è tal cosa che le generazioni avvenire non sono tenute ad accettarlo delle anteriori ».

La chiesa cattolica-cristiana-nazionale.

4. I dissesti delle diocesi di Basilea e di Ginevra apersero l'adito in Svizzera ad un tentativo, in gran parte mancato, di riforma vecchio-cattolica, nel senso medesimo in cui nel tempo stesso veniva condotto in Germania, come protesta e ribellione contro i proclamati dogmi dell'infalibilità papale e dell'immacolata concezione e contro il Sillabo.

Il Governo di Berna avendo notificato a tutte le sue parrocchie l'avvenuta destituzione di M.<sup>r</sup> Lachat dalle sue funzioni episcopali, e l'ingiunzione di non più eseguire alcun ordine elio avesse a dare nell'esercizio di queste, sessantanove curati del Giura (parte francese) firmarono una protesta al Governo in cui dichiaravano che non avrebbero ossequiato le sue ingiunzioni. Il Governo per tutta risposta li destituì in massa, dichiarò le parrocchie vacanti, proibì loro di esercitare atti di culto nelle chiese pubbliche, nonché di portare in pubblico l'abito ecclesiastico, proibì loro di insegnare il catechismo nelle scuole ed ai maestri di condurre la scolaresca al

loro insegnamento. Da ultimo si indusse, trasportato dalla lotta, all'espulsione di parte di essi, misura che poi dovette revocare.

Durante la cosiddetta persecuzione del Giura (*Kultur-kampf*) gli elementi liberali si impadronirono delle assemblee convocate d'ordine governativo, per procedere alla nomina di nuovi sacerdoti, ed elessero dei curati ribelli, per lo più francesi, alcuni sgraziatamente assai compromessi nel loro passato e quindi destituiti in Francia, i quali fecero adesione senza difficoltà alla nuova disciplina cattolica-cristiana o nazionale (in opposizione a cattolica-papista) e presero possesso delle chiese pubbliche.

In una forma pressapoco identica gli elementi liberali venivano in possesso delle chiese cattoliche a Ginevra e vi insediavano il culto neo cattolico.

Due riunioni di delegati delle associazioni svizzere di cattolici liberali tenutesi a Berna il 14 giugno e ad Olten il 21 settembre 1874 adottavano le basi della chiesa nuova, che furono poi consacrate da un Sinodo nazionale costituitosi ad Olten il 14 giugno\* 1875.

La costituzione della nuova chiesa consisteva nelle parrocchie ed associazioni locali, aventi per organo supremo un Sinodo nazionale, con facoltà di organizzare dei Sinodi cantonali o distrettuali. Vi doveva essere pure un consiglio sinodale di nove membri, cinque laici e quattro ecclesiastici, compreso il vescovo.

Il Consiglio federale autorizzò la creazione del vescovato vecchio cattolico: i Cantoni di Soletta, Neuchâtel, Zurigo, Basilea (Città e Camp.) riconobbero in una od in altra forma il nuovo culto. Ginevra andò per le corto e decretò (Legge 25 ottobre 1876), che « le parrocchie cattoliche del Cantone formano una parte della diocesi cattolica-cristiana della Svizzera » con che l'organizzazione antica della chiesa cattolica riconosciuta era semplicemente tradotta in organizzazione vecchio-cattolica. L'Argovia e Berna (Costituz. 1893, art. 84), organizzarono la chiesa cattolica come terza chiesa di Stato.

Soppressione della Nunziatura pontificia.

5. Istituita verso la fine del XVI<sup>o</sup> secolo ed accolta a tutta prima con diffidenza, la nunziatura apostolica guadagnò

siffattamente l'animo delle popolazioni e\* dei Cantoni cattolici, sfruttando i loro dissidii coi protestanti, che all'epoca della rivoluzione il Nunzio del papa era, dopo l'ambasciatore di Francia, la più grande forza politica della Svizzera (1). La repubblica Elvetica, aveva, fra le altre cose, svincolato le diocesi svizzere dai rispettivi metropolitani di Germania, di Francia e d'Italia, e la « giurisdizione immediata » dei vescovi non fece che raddoppiare l'importanza del Nunzio appena fu ritornato. Nel 1840 lo Cherbulliez considerava il Nunzio, allora residente a Lucerna, come una potenza.

In occasione del conflitto diocesano di Ginevra, precedentemente esposto, il Consiglio federale prese una misura definitiva, rimandando il rappresentante del papa, che non aveva più ragion d'essere, questi avendo perduto ogni potere temporale. Alcuni anni dopo i Governi degli otto Cantoni cattolici fecero istanza al Consiglio federale perchè avesse a riprendere con Ja S. Sede le relazioni precedentemente rotte. Il Consiglio federale vi si rifiutò. Venuto al seggio pontificale Papa Leone XIII, questi, annunciando l'evento al Cons. fed. gli scriveva esprimendo il suo rammarico per la perdurante rottura delle amichevoli relazioni precedentemente esistite, e qualificando di « deplorabile » la situazione della religione cattolica nella Svizzera. Il Consiglio federale rispose:

« Per ciò che riguarda la situazione della religione cattolica nella Svizzera, che V. Santità qualifica di deplorabile, il C. F. deve osservare — dal canto suo — che questa religione gode come tutti gli altri culti, di una libertà garantita dalla Costituzione federale e limitata da una sola riserva, quella che le autorità ecclesiastiche non invadano nei diritti

(1) « Quando il papa possedeva ancora un potere temporale o faceva la guerra, la Svizzera gli forniva quasi costantemente truppe ausiliari, o sobbono, come è noto, per i servizi militari all'estero gli svizzeri ci tenessero ad essere pagati sempre a contanti, col papa si contentarono talora di altri segni di riconoscenza. Così Tjntorvaldo accettò corno speciale favore del papa, di poter porre le chiavi della chiosa nel suo stemma nazionale : *Soia/fusa si contentò di poter indorare certe parti innominabili del capro che sta nel suo scudo*; e così via. La (uria papale rinunciò, naturalmente, di buon grado a situilo *provincia ecclesiastica ...*» (DUBS).



e nelle competenze, come neppure nei diritti e nelle libertà dei cittadini. Il Consiglio federale sarà felice di poter assecondare, nella sua sfera d'azione, gli sforzi di V. Santità per il mantenimento della pace e della buona armonia fra le diverse confessioni della Svizzera ».

Testo dei Capitoli di Radon.

G. Concordato fra i Cantoni di Berna, Lucerna, Soletta, Basilea Camp., Argovia, Turgovia e San Gallo, firmato a Baden il 27 gennaio 1834.

### I. — Erezione di una sede Metropolitana. ..

Convinti della necessità di unificare gli interessi ecclesiastici del popolo cattolico nella patria comune svizzera, e di unire le diverse parti della popolazione in un tutto conforme alle esigenze dello Stato e ai bisogni della Chiesa, gli Stati qui sotto nominati si sono proposto lo scopo di attuare anche nella Confederazione l'idea di una sede metropolitana, quale trova fondamento già nelle più antiche leggi canoniche e negli ordinamenti della Chiesa, dei tempi antichi e moderni ; e nutrono tanto maggior speranza di vedere i loro sforzi appoggiati anche dagli altri Stati cattolici e misti, in quanto i vantaggi derivanti dall'attuazione di quest'idea sono tali da soddisfare nella stessa misura o gl'interessi dello Stato e quelli della Chiesa, e questa singolarmente, la quale deve rappresentare una vera comunione dei fedeli, troverà nella formazione d'un legame fra le diocesi — sia mediante l'erezione di una sede arcivescovile in Svizzera, sia, nel caso che questa contro ogni buona speranza non si potesse ottenere, mediante l'incorporazione delle diocesi svizzere ad un arcivescovado straniero — un mezzo efficace di raggiungere i suoi alti fini.

Guidati da quest'idea e dal pensiero di vivificare la vita pubblica nello Stato e nella Chiesa col'introduzione in Svizzera di più alte istituzioni religiose, gli Stati mentovati fanno la dichiarazione seguente:

I Cantoni contraenti volendo esercitare i loro diritti di sovranità, fondando istituzioni religiose che rispondano ai bisogni spirituali de' loro membri, quali sono riconosciuti dallo Stato, si obligano reciprocamente a sottoporre a una sede metropolitana i vescovadi cui essi appartengono, e che non dipendevano finora che dalla Santa Sede. A quest'effetto, essi pregheranno Sua Santità il Papa d'innalzare il vescovado di Basilea (come quello ch'è uno dei più antichi, dei meglio dotati e il più considerevole della Svizzera) al grado d'arcivescovado svizzero, e d'incorporarvi gli altri vescovadi dianzi mentovati.

Se questo modo, affatto canonico, di regolare i rapporti diocesani non fosse ammesso, i Cantoni contraenti si riservano di designare l'arcivescovado straniero al quale vorrebbero essere uniti, e d'intavolare le pratiche proprio a raggiungere questo scopo.

## II. — Diritti dello Stato in materia ecclesiastica.

Art. 1. — I Cantoni contraenti si obbligano ad assicurare l'esecuzione delle leggi canoniche che prescrivono la riunione del clero in sinodo. Queste assemblee non potranno tuttavia aver luogo che sotto la sorveglianza delle Autorità dello Stato.

Art. 2. — I Cantoni si faranno un dovere di mantenere e di proteggere i diritti conferiti all'autorità episcopale dal diritto canonico, quale è riconosciuto in Svizzera. Questi diritti saranno dai vescovi esercitati in tutta la loro estensione

Art. 3. — Essi si obbligano a mantenere il diritto di sovranità in virtù del quale le pubblicazioni e disposizioni ecclesiastiche devono essere sottoposte al *placet* dell'Autorità civile, tali sono :

- a) le bolle, i brevi ed altri mandati della Santa Sede ;
- b) le ordinanze generali, le circolari e le pubblicazioni emanate dall'arcivescovo, dal vescovo e da altre Autorità ecclesiastiche superiori, od indirizzate al clero e ai fedeli della diocesi, oome pure le decisioni sinodali o ogni disposizione cho implichi un onere per individui e corporazioni ;
- e) le sentenze pronunciate da superiori ecclesiastici, in quanto la loro esecuzione sia compatibile colle leggi del paese.

Nessuno di questi mandati eco. può ossero pubblicato o messo in qualsiasi modo a esecuzione, so non è stato prima munito del *placet* dell'Autorità civile competente. Tali atti non diventano esecutivi che dopo adempita questa formalità.

La pubblicazione dell'atto principale e quella della dichiarazione dell'Autorità civile contenente il *placet*, si farà contemporaneamente.

Gli ecclesiastici subalterni, cui giungesse a cognizione qualche cosa di contrario a queste disposizioni, sono tenuti d'informare il Governo per mezzo dell'autorità locale.

I Cantoni si obbligano a far decretaro loggi penali contro ogni con travvenzione a queste norme. ■,;\*«

I rescritti di natura puramente dogmatica saranno pure comunicati all'Autorità civile, che ne può permettere la pubblicazione sotto la forma *de visto*.

Art. 4. — I Cantoni dove il giudice civile non è chiamato a pronunciare su tutto le contestazioni in materia di matrimonio, consacreranno nella loro legislazione il principio di restringere la giurisdiziono eoclosiastioa alla questiono del sacramento. Lo altre questiono saranno tutte di competenza dol giudice civile.

Art. 5. — La libertà di contrarre matrimoni misti è garantita dai Cantoni contraenti. Tutti i ministri del culto, senza eccezione, sono tenuti di annunziarli e di benedirli nolle forme prescritte per gli altri matrimoni. Ciascun Cantone determinerà lo misuro coercitivo che eroderà conveniente di applicare ai protti ricalcitranti.

Art. 6. — I Cantoni contraenti corcheranno di ottenere tasso più equo per le disponse del matrimonio, sia intendendosi col vescovo, sia

trattando colla Santa Sede. Se questa via non conducesse al risultato che si propongono, i Cantoni si riservano di prendere altre misure.

Art. 7. — Essi si obbligano a ottenere una riduzione considerevole del numero delle feste, o il loro trasporto al giorno di domenica, nel senso della più grande uniformità possibile, intendendosi a questo scopo col vesovo. Si adopereranno pure insieme a far diminuire il numero dei giorni di digiuno, con speciale riguardo al progetto di astinenza nel giorno di sabato, riservandosi i loro diritti di supremazia anche in questi affari di disciplina.

Art. 8. — I Cantoni contraenti si obbligano a esercitare i loro diritti sovrani di alta sorveglianza sui seminari. Quindi essi veglieranno che i regolamenti sull'organizzazione interna emanati dall'Autorità ecclesiastica vengano sottoposti all'osamo o alla approvazione del potere civile, provvederanno a che nessuno venga ammesso al seminario il quale non abbia sostenuto con buon esito un osamo sulla filosofia e la teologia davanti a una commissione nominata dall'autorità civile.

Si accortorno inoltre, per mezzo d'un osamo, della capacità degli ecclesiastici che si presenteranno per adempire funzioni pastorali. Saranno presi i provvedimenti opportuni per perfezionare la loro istruzione.

Il clero regolare sarà sottoposto alle stesse disposizioni del clero secolare, per tutto ciò che riguarda la sua ammissione al godimento di un beneficio e la sua cooperazione a cura d'anime. Quanto concerno particolarmente l'ordine dei Cappuccini, i Cantoni prenderanno le misure necessarie, acciò anche sulla cura d'anime da essi esercitata, vigili l'occhio dello Stato.

Art. 9. — I Cantoni contraenti si garantiscono il diritto di far contribuire i conventi alle spese per le scuole ed altre costituzioni religiose o di carità.

Art. 10. — Essi prenderanno insieme le misure necessarie, affinché i conventi, cessando di dipendere immediatamente dalla Santa Sede, vengano sottoposti alla giurisdizione dei vescovi.

Art. 11. — I Cantoni non consentiranno che il diritto di collazione venga coduto ad Autorità ecclesiastiche, od a corporazioni religiose.

Art. 12. — Se un'Autorità ecclesiastica superiore si opponesse a una nomina di professore fatta dall'Autorità civile, in virtù del diritto di elezione che lo appartiene, quest'opposizione sarà respinta come inammissibile dal Cantone cui concerne.

Art. 13. — I Cantoni contraenti si garantiscono reciprocamente il diritto di esigere, quando lo credano conveniente, da tutti i membri del loro clero il giuramento di fedeltà. Un ecclesiastico che avosso rifiutato il giuramento in un Cantone, non potrà ottenere impiego in un altro.

Art. 14. — Infine i Cantoni si obbligano ad aiutarsi vicendevolmente e ad unire i loro sforzi per difendere i diritti dello Stato riservati in questi articoli e tutti gli altri in materia religiosa, nel caso che fossero minacciati, o non riconosciuti, e che per tutelarli bisognasse ricorrere a misure comuni.

I deputati dei Cantoni a questa conferenza erano!

Per Lacerna: Ed. Pfyffer, consigliere di Stato, presidente della conferenza; G. Battista Sidler, consigliere di Stato.

Per Berna: il consigliere di Stato Vandrey.

Per Soletta: il consigliere Luigi de Eoli e il consigliere Durrholz.

Per Basilea Campagna: il presidente Stefano Gutzwiler.

Per l'Argovia: il consigliere di Stato Liitzelschwab e il gran consigliere Ed. Dorrer.

Per la Turgovia: il presidente del governo Giuseppe Anderwerth.

Per San Gallo: il Landamano Paumgartner e il presidente del Consiglio d'amministrazione Kl. de Sai lem.

Anche Zurigo aderì a questi articoli, che furono completati in una nuova conferenza tenuta a Lucerna il 7 settembre 1835 ; i Grigioni invece non fecero loro buona accoglienza, e il Gran Consiglio di Berna, in presenza dell'agitazione che andava propagandosi nel Giura, e dell'attitudine minacciosa del Governo francese, si ritirò il 2 luglio 1836 dal Concordato, il quale fu così lasciato cadere in oblio.

## CAPITOLO DECIMOSESTO I

### mezzi di comunicazione.

SOMMA RIO : 1. Generalità. — 2. Strade. — 8. Ferrovie. — 4. Riscatto delle ferrovie. — 5. Poste, Telegrafi e Telefoni. — 6. Piroscafi. — 7. Flottazione del legname.

#### Generalità.

1. I terribili disastri del periodo elvetico avevano aperto gli occhi ad ognuno sull'assoluta necessità di maggiormente avvicinare gli svizzeri sul terreno delle relazioni commerciali e di dare alle popolazioni con le loro industrie un'occupazione più conveniente del servizio militare all'estero, la cui immoralità andava poco a poco penetrando anche nella coscienza delle classi privilegiate (nobili o patrizie), che ne avevano fatto una lucrosa e comoda carriera. Tale era anche la volontà del Mediatore Napoleone, cui la piccola alleata poteva tanto più

valere quanto meglio le vie di comunicazione gli permettessero di farne una buona posizione strategica. A questo fine, egli medesimo fece costruire nel 1806 la grande strada del Sempione, *cere italico*, come leggesi in un'iscrizione commemorativa nella galleria di Gondo.

Dal 1803 in poi tutta la Svizzera si pose adunque con tutto zelo all'impresa di aprire nuove e comode strade carreggiabili al commercio internazionale ed a quello locale.

Nella Kiforma del 1848 fu introdotto l'art. 21 (ora 23): < Nell'interesse della Confederazione o di gran parte della medesima ha essa il diritto di erigere opere pubbliche a spese della Confederazione stessa, o aiutare l'erezione delle medesime. ». D'allora in poi il movimento divenne più generale e potè estendersi alla canalizzazione e correzione dei fiumi, che cominciò con l'opera grandiosa della correzione della Linth (Lago di Zurigo) e più tardi alla costruzione delle ferrovie transalpine.

• Strade.

2. Nella Costituzione del 1848 (art. 31 = art. 37 della Cost. 1874), veniva stabilito il principio dell'alta sorveglianza dello Stato sulle strade pubbliche. « La Confederazione ha l'alta sorveglianza sulle strade e sui ponti, alla cui conservazione la medesima ha un interesse ». Nell'art. 35 alinea 2 (confr. con l'attuale 37 al. 2) era riconosciuto il diritto alla Confederazione di trattenere sui proventi dei Cantoni nei dazi e nelle poste, quanto fosse necessario per la manutenzione di queste strade e ponti.

Nella Costituzione del 1874, art. 30 al. 3, fu assegnata ai Cantoni alpini di Uri, Grigioni, Ticino e Vallese, per riguardo alle loro strade internazionali alpino un'indennità annua che, tenuto calcolo di tutte le circostanze, venne stabilita come segue: Uri fr. 80.000, Grigioni fr. 200.000, Ticino fr. 200.000, Vallese fr. 50.000. — Per il carico del taglio delle nevi sul Gottardo i Cantoni di Uri e del Ticino ricevettero un'indennità complessiva di fr. 40.000 e ciò fino a tanto che quella strada alpina non fu sostituita da una ferrovia.

Finora (V. Schollemberger, II, 225), la Confederazione ha sussidiato per ragioni di interesse economico o militare la

costruzione delle seguenti strade (ordine cronologico): S. Bernardo (1854), Briinig, Achereggbrucke presso Stanz, Furkà, Oberalp, Axenstrasse, rete grigionese, ponte della Maggia presso Ascona (1869 e 1895), Bulle-Boltingen e Lacroix, Lucomagno (1873), Rapperschweier Seedamm, Merlingcn-Neuhas (lago di Thun), Vitznau-Gersau, Grimsel, Klausenstrasse, Centovalli (1892), Schallenberg (Berna) e Schaugnau-Wiggen (Lucerna).

All'infuori di questo, la Confederazione lascia intieramente ai Cantoni la cura del complemento della loro rete stradale.

Riteniamo inopportuno di entrare in minuti particolari circa la diversa classificazione delle strade in cantonali, regionali e comunali, sia dal punto di vista della costruzione che della manutenzione loro. Le leggi in proposito variano all'infinito; una simile classificazione per grappi potrà trovare il lettore nella già citata opera dello Schollemlberger, per quanto la soggetta materia dia luogo a troppo frequenti mutazioni legislative per fare un assegnamento sicuro su questi dati.

Ferrovie.

3. Ancora sotto l'impero della Cost. fed. del 1848, la quale non conteneva alcun dispositivo sulle ferrovie, ed appoggiata all'art. 21 (ora 23) che le dava il diritto di erigere opere pubbliche d'interesse generale o di sussidiarle, la Confederazione emanava una legge del 26 luglio 1852 sopra l'esercizio delle ferrovie ed una del 23 dicembre 1872 sulla costruzione e l'esercizio delle ferrovie. Ma nella Costituzione del 1874 veniva introdotto l'art. 26. « La legislazione sulla costruzione e l'esercizio delle strade ferrate è di competenza della Confederazione ».

Le leggi precedenti rimasero in vigore e furono completate da una legge 27 giugno 1890, sulla *durata di lavoro* nell'esercizio delle ferrovie ed altri mezzi di trasporto ; da una legge 24 giugno 1874 sulla liquidazione forzata e il pignoramento delle ferrovie; dalla legge 27 marzo 1896 sulla *contabilità delle ferrovie*; dal Regolamento di trasporto delle ferrovie e piroscafi, dell'11 dicembre 1893; dalla legge sul trasporto per ferrovia e piroscavo del 29 marzo 1893, ecc.

La *concessione* della ferrovia dipende ora intieramente dalla Confederazione (Consiglio ed Assemblea federale) ; con le prime

leggi in materia essa dipendeva dai Cantoni, ma salvo l'approvazione da parte della Confederazione, I Menzioniamo ancora, malgrado il loro carattere transitorio, la legge 22 agosto 1878, circa le sovvenzioni alle ferrovie delle Alpi. Nel 1889 la Germania, la Svizzera e l'Italia conchiudevano un trattato per la costruzione della linea del Gottardo. L'opera era preventivata in 187 milioni a cui le alte parti contraenti si assumevano una contribuzione volontaria di 85 milioni. Costrutti i primi tronchi, fu constatata l'insufficienza delle somme previste e la necessità di nuove sovvenzioni. Il preventivo fu portato a 227 milioni, la sovvenzione fu aumentata di 28 milioni, dei quali 8 a carico della Svizzera. Gli 8 milioni della Svizzera furono ripartiti nella ragione di 4  $\frac{1}{3}$  alla Confederazione e il resto ai Cantoni interessati (Zurigo, Berna, Lucerna, Uri, Svitto, Untervaldo (2), Zugo, Soletta, Basilea (2), Sciaffusa, Argovia, Turgovia e Ticino). Con la precitata legge la Confederazione si obbligava a dare un'eguale sovvenzione ai Cantoni interessati per la costruzione di una linea occidentale (Sempione), ora appunto in costruzione, e di una linea orientale (Greina o Spluga?). In pari tempo veniva accordata una sovvenzione speciale di 2 milioni per la linea del Monte Ceneri.

Tutto ciò che concerne la costruzione, l'esercizio delle ferrovie, esorbita dunque oramai dalle competenze cantonali. I Cantoni hanno tuttavia una ricca legislazione concernente la polizia delle ferrovie, l'espropriazione per costruzioni ferroviarie, le sovvenzioni alla costruzione ed all'esercizio di nuove linee, il catasto delle ferrovie, i giorni di riposo, la partecipazione dello Stato, ecc.

Rimane invece ai Cantoni la legislazione circa i *tramways* entro i limiti fissati dalla legge 21 novembre 1899 sulle ferrovie secondarie.

Le sovvenzioni accordate dai Cantoni alle costruzioni ferroviarie sono, come si può credere, troppo numerose per essere enumerate. Esse si possono però classificare, secondo la formola di Schollenberg, in *positive*, consistenti cioè in una prestazione da parte dello Stato, od in *negative*, consistenti in liberazioni di aggravii, specialmente di imposte. Le

prestazioni positive possono essere in natura (abbandono del terreno od area della costruzione), o in assunzione di responsabilità necessarie, garanzia degli interessi del capitale costruzioni, oppure ancora in prestazione del denaro. Quest'ultima può essere à *fond perda* (donazione), oppure con l'assumere una parte del capitale azioni od anche semplicemente sotto la formola del prestito (assunzioni di obbligazioni). La forma della sovvenzione al solo esercizio (e non alla costruzione) della ferrovia, non è dal chiarissimo autore mentovata tra quelle che hanno avuto applicazione nella Svizzera.

Hanno leggi generali sulle sovvenzioni ferroviarie i Cantoni di Zurigo, Berna, Grigioni, Neuchâtel, Turgovia e Ticino, di cui Zurigo, Turgovia ed in parte Berna solo per ferrovie a scartamento normale. L'ammontare delle sovvenzioni è da 20.000 a 50.000 franchi per chilometro, salvo i limiti massimi circa la sovvenzione complessiva, che sono di due milioni a Neuchâtel e di 8 milioni a Zurigo. Le sovvenzioni cantonali sono talvolta subordinate ad un eguale\* contributo da parte dei Comuni o privati e non possono essere collocate in modo deteriore a queste.

La legge di Zurigo esclude espressamente qualsiasi diritto di priorità da parte dello Stato per la sua sovvenzione. La legge di Berna accorda alle azioni dello Stato un diritto di voto illimitato, il che è concesso dalla legge federale sulla contabilità delle ferrovie in deroga all'art. 640 del Cod. obbl. che limita ad  $\frac{1}{4}$  il massimo dei voti di cui può disporre un'azionista.

Riscatto delle ferrovie.

4. Già per effetto delle precitate leggi federali sulle costruzioni ferroviarie queste erano sottoposte alla concessione (rispetto all'approvazione della concessione) da parte della Confederazione la quale vi apponeva la clausola di riscatto. L'acquisto delle ferrovie in via di riscatto fu però respinto una prima volta nel 1888 ed un decreto federale del 25 giugno 1891 relativo alla compra-vendita volontaria della rete Centrale (Centralbahn) fu pure respinto in votazione referendaria popolare il 6 dicembre 1891. Più tardi, il principio della nazionalizzazione delle ferrovie avendo guadagnato molto terreno



nell'opinione pubblica, fu votata la legge del 1896 sulla contabilità delle ferrovie, diretta appunto a poter stabilire in modo uniforme le condizioni del riscatto, e con una legge 27 marzo 1897, susseguita dal decreto esecutivo 13 luglio, fu organizzata presso il Dipartimento delle Poste e Strade ferrate una speciale *Direzione delle Strade ferrate federali*.

Finalmente il riscatto in genere fu adottato dalle Camere federali e sanzionato dal popolo in *referendum* con la legge 15 ottobre 1897.

Le disposizioni di quest'ultima riguardano le condizioni dell'acquisto e dell'esercizio, nonché l'ordinamento dell'esercizio delle ferrovie federali.

Riassumiamo brevemente le disposizioni dell'uno e dell'altro ordine.

La Confederazione acquisterà ed eserciterà per proprio conto .... le ferrovie che per la loro importanza economica o militare servono agli interessi della Svizzera o di gran parte di essa e il cui acquisto sia possibile senza spese sproporzionate. Insieme con una ferrovia potranno essere acquistate anche la partecipazione di essa a ferrovie secondarie e le imprese accessorio (piroscafi ecc.) strettamente collegate col suo esercizio (art. 1).

L'acquisto avverrà per via di riscatto. Il Consiglio fed. è autorizzato a comperare in rita amichevole, col consenso dell'Assemblea federale,.... le concessioni e la legislazione federale (sulla contabilità), faranno regola per la fissazione del prezzo (art. 2). Le linee e reti da riscattare sono enumerate nella legge; per riscattare altre linee o per costruirne di nuove occorre una legge nuova. Il Cons. fed. potrà, con l'assenso dell'Assemblea fed., assumere l'esercizio di linee secondarie, assumendo gli obblighi a questo fine contratti dalle ferrovie espropriate (art. 4-6). La Confed. si procura i fondi necessari per l'acquisto, costruzione ed esercizio delle ferrovie, mediante emissione di speciali obbligazioni o di titoli di rendita, ammortizzabili in 60 anni. Mediante accordo con l'espropriato può adottare un diverso modo di pagamento (art. 7).

La contabilità delle ferrovie di Stato è tenuta distinta.....

L'utile netto è destinato in primo luogo al servizio interesse

ed ammortamenti. Fatto questo prelevamento, il 20 % di ciò che resta è portato a fondo di riserva fino alla concorrenza di 50 milioni, l'80 % deve essere impiegato nell'interesse delle strade ferrate federali, a migliorare e rendere più facili le condizioni di trasporto e in particolar modo a ribassare le tariffe delle persone e delle merci, ad allargare la rete ferroviaria svizzera, segnatamente quella delle linee secondarie (art. 8). Il riscatto annulla tutte le clausole delle concessioni. Gli impegni di diritto civile contratti con i terzi saranno regolati fra questi e gli antichi concessionari : la Confederazione non assume altre obbligazioni che quelle che hanno per oggetto immediato lo stato e l'esercizio delle ferrovie (art. 9).

Circa l'ordinamento amministrativo delle ferrovie federali, la legge riserva in primo luogo all'Assemblea federale la ratifica dei prestiti, la ratifica delle convenzioni di riscatto amichevole, e di quelle accessorie per esercizio di linee dipendenti, ecc., la legislazione sui principii generali in materia di tariffe e sugli stipendi, l'approvazione dei bilanci preventivi, della gestione e dei conti consuntivi. Al Consiglio sono devoluti l'emissione dei regolamenti, la nomina del Consiglio d'Amministrazione, la presentazione dei progetti di leggi e bilanci, e proposte circa l'esercizio, l'approvazione degli statuti delle casse pensioni e di soccorso, l'elaborazione di prescrizioni relative all'istituzione di casse di soccorso per malattia.

La rete delle ferrovie è divisa in 5 circondari, Losanna, Basilea, Lucerna, Zurigo e S. Gallo.

Gli organi di amministrazione sono : il *Consiglio di Amministrazione*, la *Direzione generale*, 5 *Consigli di circondario* e altrettante *Direzioni di circondario*.

Il Consiglio di Amministrazione si compone di 55 membri, di cui 25 nominati dal Cons. fed., 25 dai Cantoni e mezzi Cantoni, 5 dai Consigli di circondario fra i loro membri. Dei 25 di nomina federale non più di 9 possono appartenere alle Camere federali. La durata in carica è di 3 anni.

La Direzione generale è di 5 a 7 membri, nominati dal Consiglio federale sulla proposta del Consiglio di Amministrazione, ma senz'esserne vincolato. Ha sede a Berna dove i suoi membri devono essere domiciliati.

## servizi pubblici e le finanze

I Consigli di circondario sono composti di 15 a 20 membri, 4 dei quali nominati dalla Confederazione e gli altri dai Cantoni.

Le Direzioni di circondario sono composte di 3 membri nominati dal Cons. fed. sulla proposta del Consiglio d'Amministrazione.

Stimiamo che il riferire i minuziosi particolari circa la rispettiva competenza di questi organi eccederebbe i bisogni di quest'opera. Notiamo invece alcune disposizioni generali.

Di regola non possono essere ammessi al servizio delle ferrovie svizzere altri che cittadini svizzeri. La durata in funzione è di 3 anni, tanto per i funzionari che per gl'impiegati. Gli stipendi saranno fissati per legge. Tutti i membri delle Direzioni e Consigli, funzionari ed impiegati sono revocabili per decisione motivata. La Confederazione provvederà a che ai funzionari e impiegati venga impartita la necessaria istruzione tecnica. Per i funzionari (eccettuati i membri delle Direzioni) e per gli impiegati stabili sarà istituita una cassa pensioni e di soccorso, i cui fondi saranno forniti dai partecipanti e dalle Casse d'esercizio dell'Amministrazione generale. Operandosi il riscatto di una rete, le Casse di soccorso esistenti possono essere conservate, ma i partecipanti ad esse non potranno partecipare alla Cassa generale. Il Cons. fed. emanerà disposizioni per l'istituzione di una Cassa di soccorso in caso di malattia.

Menzioniamo ancora un decreto legislativo 28 giugno 1899, che autorizzava il Cons. fed. ad emettere il titolo delle obbligazioni 3  $\frac{1}{2}$  % del debito ferroviario per acquistare, mediante cambio o compera, delle obbligazioni di ferrovie sottoposte al riscatto.

Una legge speciale del 21 nov. 1899 concerne la costruzione e l'esercizio delle *ferrovie secondarie*, considerando come tali « quelle che servono principalmente al traffico locale o a fini speciali e che non sono utilizzate per il gran servizio diretto di viaggiatori e delle merci ». Esse sono sottoposte alla legislazione generale sulle ferrovie. Il Cons. fed. accorda la concessione con quella semplicità e con quelle agevolzze che comporta la loro natura ed emana regolamenti sulla loro

costruzione ed esercizio. Anche la trazione meccanica sopra strade ordinarie (tranivays elettrici ed a vapore) è soggetta a tali regolamenti.

Poste, Telegrafi e Telefoni.

5. Prima del 1848 il servizio delle poste era un interesse meramente cantonale. L'art. 33 della Costituzione di quell'anno ne faceva un servizio pubblico federale, accordando ai Cantoni, a guisa di indennità, una parte dell'introito del medesimo.

L'art. 36 della Costituzione attuale suona:

« Le poste od i telegrafi in tutta l'ostensione della Confederazione sono del dominio federale.

« Il prodotto dell'Amministrazione delle poste e dei telegrafi è devoluto alla Cassa federale.

« Le tariffe in tutto il territorio della Confederazione sono stabilito su basi eguali o a un tempo quanto più possibile moderate.

« È garantita l'inviolabilità del segreto nelle poste e nei telegrafi ».

I

*a) Le Poste.*

All'epoca della riforma del 1848 si era generalmente ritenuto che le poste non dovessero essere per la Confederazione una regalia a scopo finanziario, ma unicamente un servizio pubblico, tutti i cui guadagni dovessero ricadere a vantaggio del servizio stesso. Attualmente la tradizione è alquanto abbandonata, inquantochè le poste e i telegrafi rappresentano un piccolo provento della Confederazione. Il principio è tuttavia mantenuto nel senso che la Confederazione mantiene il servizio regolare in una quantità di luoghi dov'è passivo. La Svizzera è ora dotata di una quantità meravigliosa di uffici postali e telegrafici; le più piccole località sono servite.

L'alta Direzione della posta è affidata al Consiglio federale, rispettivamente al dipartimento delle Poste e Ferrovie. Vi è a Berna una Direzione centrale delle poste e vi sono 11 Circondari! postali, cioè, Ginevra, Losanna, Neuchâtel, Berna, Basilea, Aarau, Lucerna, Zurigo, San G-allo, Coirà e Bellinzona.

Il personale postale, meno i depositari e i distributori in campagna, vengono eletti dietro esame e sono soggetti alla rielezione triennale. Così sono generalmente tenuti a fornire una cauzione, all'effetto della quale funziona una Cassa cauzioni, amministrata dagli impiegati medesimi.

I rami del servizio si estendono alla spedizione lettere, al trasporto viaggiatori, ai rimborsi, ai vagliai mandati, ai mandati d'incasso, alla messaggeria. È allo stadio l'introduzione degli *chèques* postali; invece ha sempre incontrato una decisa opposizione l'introduzione delle Casse postali di risparmio.

Il Bilancio della Confederazione per l'anno 1901 dava in consuntivo un'entrata, per questo ramo, di fr. 37.778.625J contro una spesa di fr. 34.715.097.

*b) Telegrafi e telefoni.*

La regia dei telegrafi, prevista dalla Costituzione del 1874, comprende in sé quella dei telefoni, avendo le competenti autorità federali riconosciuto che sotto il nome di telegrafi elettrici si dovesse intendere qualsiasi modo di comunicazione del pensiero da un luogo all'altro col mezzo del filo elettrico.

I telegrafi dipendono direttamente dal Consiglio fed. e dal dipartimento delle Poste e Ferrovie. Vi è una Direzione centrale dei telegrafi e vi sono 6 circondari con ciascuno un ispettore.

Oli impiegati sono nominati dal Consiglio federale.

L'impianto spetta alla Confederazione: i Comuni col Cantone possono essere chiamati a contribuire con forniture di pali, e locali, con contribuzioni di 200 franchi per ogni ufficio, con garanzia per un reddito minimo, con la manutenzione e sorveglianza della linea, con la concessione dell'occorrente area.

Bilancio consuntivo 1901: entrate fr. 9.585.093; spese fr. 10.629.655. Il piccolo *deficit* è cagionato dai telefoni.

*Piroscafi.*

G. L'esercizio della navigazione a mezzo di piroscafi fu sottoposto alla concessione federale subito dopo la riforma del 1848. Più tardi, a seguito della esplosione di una caldaia sul lago di Ginevra (*catastrophe du Mont-Blanc*), la Confederazione introdusse un controllo sulle caldaie e finalmente con la legge del 1894 sulla regia postale, l'esercizio dei piroscafi fu sottoposto non solo alla concessione, ma anche al controllo della Confederazione.

Questa competenza federale non toglie la possibilità ai Cantóni di legiferare intorno al promuovimento (fomentazione!)

della navigazione lacuale e fluviale e di venirle in soccorso mediante contribuzioni (Lago di Neuchâtel e Morat).

Flottazione del legname.

7. Questo mezzo di trasporto del legname già in grande uso nella parte più montana della Svizzera, dipende unicamente dalla legislazione cantonale, sotto riserva, a nostro avviso, delle competenze derivanti alla Confederazione dall'art. 24, in materia di alta polizia delle opere idrauliche e delle foreste e dai sussidi dati alle correzioni dei torrenti montani.

## CAPITOLO DECIMOSETTIMO

### Monete e Banconote. — Posi e Misure.

SOMMARIO: 1. Generalità. — 2. Monete. — 3. Banconote. — 4. Banca di Stato o banca privata.

Generalità.

1. Prima del 1848 ogni Cantone aveva piena ed assoluta autonomia per quanto riguarda i pesi e le misure, nonché per il proprio sistema monetario. Questi erano determinati secondo il predominio commerciale, dai sistemi di alcune città principali e dai sistemi degli Stati esteri confinanti. Nei singoli Cantoni poi esistevano diversi sistemi di pesi e misure, secondo i rispettivi distretti. Nel Ticino per es. ognuno degli 8 antichi baliaggi aveva i propri pesi e le proprie misure, e benchè la Costituzione cantonale del 1830 ne prevedesse l'unificazione, l'autorità si mostrò impotente a effettuare anche questo piccolo progresso.

Por ovviare almeno in parte a questi inconvenienti, si addivenne nel 1819 ad un Concordato monetario intercantonale per stabilire una certa unità di conio. Fu inventato come tipo il *franco svizzero*, in proporzione di 27 fr. svizzeri eguali a 40 fr. di Francia, quindi dal valore di circa fr. 1.48 attuali; il franco era diviso in 10 *batx*, e il *batx*, in 10 *rappen*. Non erano fissati i multipli. Ogni Cantone coniava delle monete col proprio stemma corrispondenti per valore a questa norma. Queste monete erano d'argento, rarissime quelle di *strabocchevoli* quelle di nickel e rame.



Nel 1835 si addivenne pare ad un concordato per le misure. Queste misure furono rese obbligatorie per tutta la Svizzera, da un decreto della Dieta del 1836, per tutto ciò che concerneva il militare e l'esazione dei dazi di frontiera e furono poi adottate definitivamente e senza variazione in virtù della Costituzione del 1848.

La Costituzione del 1848 conteneva i seguenti dispositivi:

Art. 36. < La Confederazione esercita tutti i diritti spettanti alla regalia monetaria.

< Cessa il coniare delle monete da parte dei Cantoni, e ciò vien fatto solo della Confederazione.

< E oggetto della Costituzione federale lo stabilire il sistema monetario e la tariffa delle monete in circolazione ; essa statuirà inoltre lo disposizioni precise secondo le quali ogni Cantone è obbligato a far rifondere e riconiare le monete da lui già coniate ».

Art. 37. < La Confederazione introdurrà un sistema eguaio di posi e di misure, sulla base dell'esistente concordato federale ».

Il sistema monetario fu subito uniformato a quello francese, che divenne poi comune alla lega latina; quanto al sistema di pesi e misure si prese per lo appunto una mezza misura, generalizzando il sistema concordatario del 1835. La base era il sistema francese (il metro), ma con un'applicazione irrazionale. Misura di lunghezza il piede di 30 centimetri, esattamente diviso in sottomultipli decimali (pollici e linee) e con un multiplo pure decimale (il trabucco) ; misura di peso la libbra di 500 grammi, con sottomultipli non decimali (oncia di 32 grammi) e multipli decimali (quintale di 100 libbre o 50 chilogrammi); misura di capacità il boccale di 80 centilitri, ecc.

Prima ancora che questo sistema fosse definitivamente entrato nei costumi popolari, avvenne la riforma del 1874 e' la relativa legge d'applicazione del 1875, con cui fu adottato puramente e semplicemente il sistema metrico decimale.

Monete.

9» L'attuale art. 38 della Così Fed. dice:

« Alla Confederazione spetta l'esercizio di tutti i diritti compresi nella regalia delle monete.

e La coniazione delle monete è di esclusiva competenza della Confederazione.

« Essa forma il sistema monetario od emana, occorrendo, disposizioni per la tariffa delle monete estere ».

Quando esso fu emanato la Confederazione aveva però già, com'è detto, adottato il sistema monetario francese, ed era entrata nella convenzione monetaria latina, del 25 dicembre 1865, tra la Francia, l'Italia, la Svizzera, il Belgio e la Grecia, rinnovata nel 1885.

Banconote.

3. Nella Costituzione Fed. del 1848 figurava l'art. 39:

« La Confederazione ha il diritto di decretare in via legislativa prescrizioni generali sulla emissione e il rimborso dei biglietti di banca.

« Essa non può creare nessun monopolio per la emissione dei biglietti di banca, né decretare l'accettazione obbligatoria dei medesimi ».

Una prima legge di applicazione del dispositivo medesimo veniva respinta in referendum popolare nel 1876.

Nel 1881 veniva adottata una *legge* ancora in vigore sull'emissione delle banconote. Essa ha per base la libertà di emissione da parte delle banche, sotto le cautele da essa legge stabilite, che sono di tre maniere: identità di tipo e formato delle banconote, fornite dallo Stato; prestazione di garanzia, mediante deposito come copertura del 60 % del valore di emissione, oltre il 40% di copertura metallica; ispezione della contabilità a mezzo di un apposito ufficio. Rimane così eliminata completamente la possibilità di emissione di banconote al di là del limite autorizzato e garantito, poiché i biglietti da firmarsi dagli uffici della banca, non possono trovarsi in suo potere.

Questa legge facilitò di molto gli scambi, rendendo accettabili in tutta la Svizzera i biglietti di ogni banca d'emissione, e dando loro un egual valore fiduciario, ma ben presto essa sembrò non più corrispondere ai bisogni dei tempi, onde una petizione dell'Unione popolare svizzera del 1879 chiese la revisione del testo costituzionale nel senso dell'introduzione del monopolio dei biglietti di banca a mezzo di una Banca federale. Un progetto in tale senso venne adottato dalle Camere, ma respinto in votazione popolare.

Ciò condusse alla revisione 29 luglio 1891 del testo primitivo dell'art. 39, nei termini seguenti:

« Il diritto di emissione di biglietti di banca e di ogni altra moneta fiduciaria appartiene esclusivamente alla Confederazione. 21. — *Diritto Svizzero*. I.



< La Confederazione può esercitare il diritto esclusivo d'emissione di biglietti di Banca, mediante una Banca di Stato, posta sotto un'amministrazione speciale, o commetterne l'esercizio, sotto riserva del diritto di riscatto, ad una banca centrale per azioni da crearsi e da venir amministrata col concorso e sotto la sorveglianza della Confederazione.

« Compito principale della Banca investita del monopolio dei biglietti, sarà di regolare la circolazione del denaro nel paese e di facilitare le operazioni di pagamento.

« Il guadagno netto che la Banca farà, oltre un equo interesse o dividendo da corrispondersi al capitale di dotazione o al capitale azioni, ed oltre ai necessari assegni al fondo di riserva, andrà almeno per due terzi a favore dei Cantoni.

« La Banca e le sue succursali non sono soggette ad imposta alcuna nei Cantoni.

« La Confederazione non potrà decretare il corso forzoso dei biglietti di banca, né di qualsiasi altra moneta fiduciaria, fuorché in casi di necessità in tempi di guerra.

« La legislazione federale fisserà la sede, le basi e l'organizzazione della Banca e provvederà in genere all'esecuzione di questo articolo ».

Come vedasi l'articolo stesso lascia in sospeso la grave questione della preferenza da accordarsi alla Banca di Stato, oppure ad una banca per azioni, mediante contratto con lo Stato.

La questione veniva sciolta con la legge di applicazione del 18 giugno 1896, nella quale adottarasi il sistema della Banca di Stato. Chiestosi il referendum su questa legge, l'opposizione venne da due parti: dall'elemento federalista romando e dall'elemento devoto alla teoria economica del non intervento. Si rimproverò specialmente alla Banca di Stato di poter divenire bottino di guerra in caso di invasione, e si citò il caso dei fondi della Banque de Franco, sede di Malusa, che nel 1870-71 la Prussia rispettò o restituì, essendo essi proprietà privata, cioè di una banca per azioni. Insomma la legge fu respinta dal popolo il 28 febbraio 1897.

La questione attende ancora la sua soluzione legislativa.

1 Cantoni non possono nulla aggiungere alle garanzie richieste dalla legge federale per il capitale di emissione; essi sono però ammessi a prelevare un'imposta su detto capitale nella misura massima del 6 ‰.

39

Banca di Stato o banca privata?

4. Nel Messaggio del Cons. Fed. del 23 ottobre 1894 troviamo ampiamente esposte le ragioni per le quali nel prò-

getto d'allora veniva data la preferenza al sistema della Banca di Stato. Il Cons. fed. partiva dal preconcetto che la Banca d'emissione doveva anzitutto servire ad uno scopo d'interesse pubblico generale, ad una finalità dello Stato; essa doveva dunque essere sottratta ai capricci ed agli interessi particolari e momentanei degli azionisti. La funzione dell'istituto era di regolare il mercato del danaro e facilitare le operazioni di pagamento, il che doveva avvenire in primo luogo, senza riguardò agli interessi degli azionisti. Se si accordava al capitale privato, in ispecie ad un consorzio delle banche di emissione esistenti, il diritto di partecipare al capitale, non era possibile escludere da un eguale diritto i Cantoni. Occorreva quindi un'amministrazione nominata in parto dalla Confederazione, in parte dei Cantoni ed in parte ancora dagli azionisti, ciò che diminuiva troppo il potere della Confederazione. Ben era vero che l'esempio della pluralità degli Stati stava a favore delle banche private concessionarie, ma ciò non era dovuto che ad uno sviluppo storico e corrispondeva ai concetti economici e sociali del tempo in cui le concessioni erano state accordate; ora il carattere pubblico dell'emissione non può più essere contestato, e d'altra parte è indubitabile che concesso questo grande privilegio all'alta plutocrazia bancaria, nessuno Stato ha più la forza di liberarsene, riprendendo il monopolio. Alla obbiezione che in caso di guerra e d'invasione il nemico avrebbe potuto sequestrare e far propria una Banca di Stato, ma non una banca di proprietà privata, rispondeva che in primo luogo il nemico potrebbe sempre sequestrare le partecipazioni dello Stato e dei Cantoni nella banca, ciò che dal lato della sicurezza torna lo stesso; in secondo luogo che la garanzia delle proprietà private in tempo di guerra è molto più teorica che reale.

Essendo stato respinto, come dicemmo, questo primo progetto, il Consiglio federale ne presentò il 24 maggio 1899 uno nuovo, accompagnato da un notevole messaggio, sullo seguenti basi. Il capitale sarà assunto per un terzo dalla Confederazione, un terzo sarà riservato ai Cantoni ed alle Banche cantonali, un terzo sarà coperto per sottoscrizione pubblica. La parte di capitale che non fosse reclamata dai Cantoni sarà

pure assunta dalla Confederazione. Le carature riservate ai Cantoni sono di almeno 10.000 franchi e sono trasferibili alle Amministrazioni federali e cantonali, ma non ai privati. L'amministrazione si divide in organi di sorveglianza e controllo ed organi di direzione. Gli organi di sorveglianza e controllo sono: un *Consiglio generale* di 75 membri nominati in parti eguali dalla Confederazione, dai Cantoni e dagli azionisti, un *Consiglio di banca* incaricato della sorveglianza generale dell'andamento e della direzione degli affari della banca, di 15 membri, nominati 13 dal Consiglio generale e 2 (presidente e vicepresidente) dal Consiglio federale; un *Comitato di banca* di 5 membri, incaricato, quale delegazione del Consiglio di banca, della sorveglianza o del controllo regolare; più *Comitati locali* di sorveglianza delle succursali, composti di 3 a 5 membri; la *Commissione di controllo*, composta di 3 membri nominati dal Consiglio generale, con l'incarico di rivedere il conti annuali e il bilancio, e di farne relazione scritta al Consiglio generale medesimo. Gli organi direttivi sono: un *Comitato di direzione*, composto di 3 a 5 membri nominati dal Consiglio federale, che è l'autorità dirigente ed esecutiva della Banca e la rappresenta di fronte ai terzi; più *Direzioni locali* composte di almeno due persone, nominate dal Consiglio federale per la direzione e gestione delle succursali. La Confederazione esercita la sua sorveglianza generale sull'istituto e concorre alla sua amministrazione, mediante i propri rappresentanti negli organi amministrativi suddetti e mediante l'approvazione dei regolamenti, dei rapporti di gestione e dei bilanci annuali. Il privilegio a questa Banca, che assumerebbe il titolo di *Banca Nazionale*, sarebbe accordato per 20 anni, prorogabile di 10 in 10. La Confederazione si riserva infine il diritto di riprendere (riscattare) l'esercizio della Banca.

Noi crediamo fermamente che questo progetto, presentato al popolo, sarebbe respinto a più forte maggioranza del precedente. La sola ragione seria che poteva esistere a favore di una Banca nazionale per azioni era la sua probabile maggior resistenza di fronte alle influenze politiche; ma questi scrupoli furono già vinti in occasione del riscatto delle ferrovie. D'altronde nei tempi attuali le influenze politiche non sono meno

da temere da parte degli ambienti finanziari, che da parte di quelli amministrativi; l'eventualità che le azioni di una Banca nazionale passino in mano a capitalisti stranieri non è improbabile in un così piccolo paese, e la politica che più può preoccuparci per l'avvenire è appunto la politica di classe, nella quale gli uomini di governo sono più interessati a funzionare da moderatori che da eccitatori, mentre gli uomini di speculazione possono trovarsi nella condizione di costituire essi medesimi un partito con interessi opposti a quelli della generalità.

Speriamo quindi che le Camere federali a tempo debito sappiano mantenere la loro illuminata opinione, già espressa con la prima legge e ritentare le sorti della Banca di Stato quale servizio pubblico dello Stato.

## CAPITOLO DECIMOTTAVO

### L'assistenza pubblica.

SOMMARIO: 1. Richiami storici. — 2. Competenze fiscali e cantonali. — 3. Rapporti di diritto intercantonale e internazionale. — 4. Assistenza libera od obbligatoria? ~ 5. Obblighi della parentela. — 6. Principio personale (attinenza) e principio di domicilio. — 7. Onere del Comune politico, borghese, parrocchiale, ecc. — 8. Le contribuzioni dello Stato. — 9. Modi di assistenza (Spedaliera, elemosiniera, ecc. Assicurazioni). — 10. Infanzia abbandonata. — 11. Sunto della legge zurigana. — 12. Cenno sulla legge bernese.

Richiami storici.

**1.** Come altrove, l'Assistenza pubblica in Svizzera ripete le sue origini dalla Chiesa, considerata questa come una parte integrante della comunità politica. I Capitolari, le leggi dei Franchi, dei Longobardi abbondano di monumenti dell'idea civile rimasta nelle barbarie del medio evo. Il povero non deve essere abbandonato, ma raccolto e soccorso. La Chiesa deve incaricarsene, perchè essa è fra i servizi pubblici della comunità quella che vi è più adatta. Carlomagno porta nel regolamento del regime dei poveri tutta la forza del suo energico idealismo, tutto l'entusiasmo di un'anima grande ed avventurosa; come capo dello Stato egli ordina alle chiese ed ai monasteri di destinare ai poveri il provento delle decime, carica tutti i beneficiati di oneri a favore della pubblica assi-

stenza ed erige ad obbligo civile il dovere morale già più volte, ma vanamente, sanzionato dai concili, che ogni signore provveda agli indigenti delle sue terre. Quando l'impero da lui fondato, poscia i reami dei suoi immediati successori, si sfasciano nello sminuzzamento feudale, i provvedimenti presi vengono a mancare di sanzione, ma il principio resta, e d'altra lora in poi, per via delle parrocchie e degli episcopati, l'obbligo dell'assistenza passa definitivamente alla comunità civile e specialmente al minimo fra i complessi componenti lo Stato, che è il Comune. I

Se per effetto del feudalismo veniva a mancare all'assistenza l'impulso regolatore e la disciplina giuridica, un nuovo fattore di progresso veniva tosto a prodursi per effetto delle crociate o della conoscenza che per esse ebbero i signori, delle istituzioni spedaliere di Costantinopoli, che si erano elevate a grado di mirabile ricchezza e diremmo quasi di perfezione, come quelle che erano al beneficio del sentimento cristiano primitivo, della filosofia greca e delle romane giuridiche discipline cooperanti ad uno scopo. All'uscire del medio evo quasi tutte le località importanti dei paesi svizzeri sono dotate di fondazioni spedaliere. L'onere dell'assistenza passa a poco a poco dalla chiesa al Comune, forse più che altro per effetto delle stesse contribuzioni imposte al Comune per i poveri, giacchè, ove i cittadini dovevano fornirne le spese, era giusto che essi soli assumessero la gestione. I conventi continuavano a contribuire all'assistenza, specie con la distribuzione di alimenti, ma il modo stesso con cui quest'epoca intende l'assistenza, cioè la carità inintelligente, cieca, secondo la regola che la man sinistra ignori ciò che dà la man destra, preoccupata più del vantaggio spirituale di chi dà, che del vantaggio di chi riceve, non fa che favorire la mendicizia ed il vagabondaggio. Sorge allora la legislazione repressiva, con le disposizioni di polizia contro i poveri. Gli Stati nei loro rapporti interni prendono delle misure perchè ogni Comune pensi ai proprii poveri e per impedire che questi vadano ramingando dall'un Comune all'altro. Più tardi la Dieta degli Stati svizzeri (vedi Libertà di domicilio) addotta lo stesso provvedimento come misura intercantonale.

Così la prima legislazione in materia di assistenza è solo una legislazione repressiva o di polizia, diretta principalmente a proteggere gli abbienti e solo subordinatamente a soccorrere i bisognosi. Si obbligano i Comuni a mantenere i loro poveri, senza d'altronde assicurarne loro i mezzi, al fine di proteggere la proprietà privata e la sicurezza pubblica degli altri Comuni.

Come già abbiamo notato, parlando della libertà di domicilio, queste misure sono poi il fondamento del nuovo Comune borghese o patrizio. Il povero non ha diritto di essere assistito perchè è cittadino, ma è cittadino perchè ha il diritto di essere assistito, diritto che non acquista se non per nascita o per compera della qualità di borghese.

La riforma religiosa venne a modificare sensibilmente le condizioni e le nozioni dell'assistenza nei paesi che l'abbracciarono. Secondo le idee di Lutero già nell'ordinanza per la chiesa di "Wi'ttemberg nel 1522, ma specialmente nell'ordinanza per l'istituzione di una Cassa comune di Lipsia nel 1525, venivano così posti i principi" fondamentali dell'organizzazione della beneficenza: « L'assistenza pubblica dei poveri è un'affare della comunità civile, ma essa non può e non deve essere esercitata se non in stretta comunione con gli organi della comunità ecclesiastica. Nessuno deve questuare. I poveri abili al lavoro devono lavorare; quelli inabili al lavoro devono essere assistiti; i fanciulli poveri devono essere mandati a scuola, all'officina ecc. Coi beni dei benefizi dei Conventi stati soppressi deve formarsi una cassa comune destinata specialmente all'assistenza dei poveri. In quanto i redditi di questa cassa non bastino alle spese dell'assistenza dei poveri, deve sopperire la comunità civile ». Questa dichiarazione di principi ebbe più o meno la sua applicazione anche in Svizzera, malgrado che dei beni dei conventi soppressi molti abbiano dovuto sopperire ad altri bisogni, a quelli delle guerre in primo luogo, a quelli dell'istruzione ecc.

La Rivoluzione francese venne a mettere tutto in discussione. Lo spirito critico che l'informa porta a rapidamente sperimentare i sistemi più opposti e a sollevare tutte le

complicatissime e forse insolubili questioni morali ed economiche che all'assistenza pubblica si riferiscono. — La Francia àèiV *Ancien regime* aveva, come quasi tutta l'Europa, un sistema di assistenza basato sull'obbligatorietà e sul Comune. Il Comune aveva l'obbligo, almeno teoricamente, di soccorrere i bisognosi e lo Stato esercitava un'ispezione sull'esecuzione di questo prescritto. La prima idea della rivoluzione è quella di sostituire lo Stato al Comune ed al concetto deprimente della carità quello del diritto al lavoro; essa fonda gli *ate-liers nationaux* (1789), nell'intento di procurar lavoro a tutti che ne mancano. Questo lavoro, non regolato dalla legge dell'offerta e della domanda, è in gran parte vano ed improduttivo, e tosto gli *atelier*» si chiudono dopo aver dato fondo a somme enormi. La costituzione del 1791 senza rinunciare all'idea di porre l'assistenza a carico dello Stato, cerca di attuarla mediante un generale accentramento di tutte le opere pie (*Institut national*). Il Comune entra ancora come elemento dell'organizzazione, ma unicamente quale divisione territoriale e qui vediamo per la prima volta disciplinato il *domicile de secours*, che rimane nelle legislazioni successive, serve di norma ad altri Stati e rimane in vigore in diverse parti della Svizzera. Ma anche il sistema *deiV Institut national tonai* appare di troppo difficile applicazione, l'accentramento è riconosciuto improprio a questo ramo di pubblici servizi, e nel 1796 esso viene totalmente abbandonato. Si ritorna al sistema dell'assistenza comunale coi *Bit-reaux de bienfaisance*, però senz'obbligo da parte del Comune, e cioè senza che i poveri abbiano né per diritto civile, nè per diritto pubblico un'azione verso il Comune, e senza che il *Bureau* sia obbligato a spendere più delle sue entrate. Lo Stato però ben tosto riconosce l'insufficienza di tale ordinamento; esso presuppone che alle forme speciali dell'assistenza (orfanotrofi, istituti per i sordomuti, per i ciechi, per i trovatelli, ecc.), bastino le fondazioni private, che (sciolto *V Institut national*) recuperano la loro autonomia e personalità giuridica; ma ciò non è conforme a verità e bentosto quello deve di nuovo intervenire (1811) a porre l'infanzia abbandonata a carico dei dipartimenti, con sussidii proprii e dei Comuni.

Gli Stati svizzeri seguono, dopo d'allora, due opposti sistemi di assistenza pubblica: quello francese o facoltativo, e quello germanico od obbligatorio : ognuno può avere come base il Comune. La differenza teorica, che subisce poi nella pratica tante inflessioni da condurre talvolta ad una mera questione di parole, sta nell'obbligo o meno da parte del Comune di fornire l'assistenza. Secondo l'un sistema il Comune non dà che nella misura di quanto è preventivamente stabilito, come contribuzione volontaria ad una data Cassa, cui suole contribuire anche la generosità privata. Secondo l'altro, il Comune deve, a misura che il bisogno si manifesta, provvedervi coi proprii mezzi ordinari o straordinari, come ad un altro ramo obbligatorio della sua attività.

I Altri quesiti dell'assistenza suddividono poi le legislazioni cantonali in diverse divisioni e suddivisioni, a seconda che ritengano l'attinenza a carico del Comune politico o del Comune borghese, patriziale o parrocchiale, del luogo di origine o di quello di domicilio, oppure secondo i sistemi di imposta, generale o speciale, le contribuzioni delle opere pie, delle fondazioni, dello Stato ecc. La legislazione e le disposizioni costituzionali del periodo di rigenerazione sono una vera foresta di esperimenti e di tentativi d'ogni maniera per risolvere tali quesiti. In esse si riscontra però uno sforzo quasi generale nel senso di affidare al Comune politico l'amministrazione dei fondi di beneficenza, con obbligo di partecipazione al Comune borghese o patriziale e di sostituire grado grado il principio territoriale, ossia di domicilio, a quello nazionale, o sia di origine.

**Competenze federali o cantonali.**

\*£, L'assistenza pubblica è, si può dire, di esclusiva competenza dei Cantoni. Le poche disposizioni che riscontriamo nel diritto pubblico federale concernono piuttosto la polizia repressiva e preventiva del pauperismo ed i conseguenti rapporti intercantonali ed internazionali. Invece la Confederazione, come organismo più nuovo, ha fatto suo compito la legislazione rispondente ai concetti più moderni della fratellanza politico-sociale, la polizia del lavoro nelle fabbriche, la responsabilità civile dei fabbricanti, la regia degli alcoli, l'assicurazione contro la malattia e gli infortunii.



Già prima della Costituzione del 1848 i Cantoni avevano stipulato dei concordati circa la polizia della mendicizia e del vagabondaggio. Nella citata Costituzione vediamo apparire la preoccupazione di assicurare la libertà di domicilio anche ai poveri (V. Libertà di domicilio), e di limitare i casi di espulsione, per causa di indigenza (art. 41 num. 6), ma ancora nessuna disposizione direttamente relativa al pauperismo.

La Costituzione del 1874 conduce a nuove e più precise disposizioni, cioè all'art. 45 al. 3, 4 e 5 relativi alla revoca del domicilio, all'art. 48 circa le spese di assistenza ed inumazione di cittadini poveri di -un Cantone che si ammalano o muoiono in un altro Cantone, e all'art. 54 al. 2 circa la libertà del matrimonio.

Altre disposizioni analoghe vediamo comparire nei trattati di domicilio con gli Stati esteri.

Menzioniamo, per essere completi, alcuni dispositivi che possono direttamente o indirettamente riferirsi all'assistenza : Gli art. 44 e 68 della Cost. fed., in quanto essi sono destinati ad impedire la formazione di « Heitmatlosen », cioè di cittadini privi di attinenza comunale e cantonale. Il sistema di assistenza a carico del luogo di origine esige infatti che ognuno abbia un luogo di rifugio in caso di indigenza. L'art. 32\*\*» della Cost. fed. destina 1/,, della quota cantonale della regìa degli alcoli « a combattere l'alcoolismo nelle sue cause e nei suoi effetti ». Ora, poiché l'alcoolismo e il pauperismo sono reciprocamente causa ed effetto l'uno dell'altro, questo sussidio si può considerare come destinato a fini dell'assistenza. L'art. 34\*\*\* della Cost. fed. circa le assicurazioni contro le malattie e gli infortunii, avrà, quando sarà tradotto in legge, con effetto obbligatorio sopra le classi salariate, un'influenza grandissima sulle questioni di assistenza, o per meglio dire, provvederà in altro modo ad una parte dei fini che questa persegue. Da ultimo menzioniamo come contribuzione alla pubblica assistenza le sovvenzioni della Confederazione alle società svizzere di soccorso all'estero, la franchigia di posta accordata dalla amministrazione postale alle spedizioni ed alla corrispondenza per fini di assistenza pubblica o privata, e finalmente lo sconto del 50 %<sup>su</sup>1 prezzo dei biglietti di 3<sup>a</sup> classe (tanto sulle fer-

rovie di Stato che su quelle concessionarie), per il trasporto di persone povere.

Rapporti di diritto intercali tonale e internazionale.

3. Della libertà di domicilio e di matrimonio abbiamo trattato a suo luogo. L'art. 48, succitato, suona:

« Una legge federale fisserà lo necessario disposizioni per le spese di assistenza ed inumazione di attinonti poveri di un Cantone che cadono ammalati o muoiono in un altro Cantone ».

Una legge d'applicazione del 22 giugno 1875 consacra il principio della reciproca gratuità, nel senso cioè che ogni Cantone deve sopportare simili spese, fatte per un cittadino di altro Cantone, senza diritto di rimborso, salvo il caso in cui esistessero delle persone (parenti) obbligate a questo rimborso secondo il diritto civile, e ciò in deroga al principio seguito da un precedente concordato cantonale del 16 novembre 1865, fondato sul sistema del reciproco rimborso. La ragione di questa deroga, contraria al desiderio della maggioranza dei Cantoni espressamente interrogati, sta in ciò che in diversi concordati fatti dalla Confederazione con Stati esteri fu pure stabilito il sistema della reciproca gratuità (1).

L'Italia ò appunto uno dei paesi con cui fu convonuta la reciproca gratuità; quindi accadendo che uno svizzero in Italia od un italiano nella Svizzera cadano in istato di malattia, le autorità locali devono provvedere al necessario, senza che possano esigerne l'immediato rimpatrio. Il rimpatrio può avvenire per causa di indigenza, quando la persona di cui trattasi è caduta a carico dell'assistenza pubblica, ma solo quando l'indigente è sano. Lo Stato che opera la consegna deve sopportare le spese del trasporto fino alla frontiera dello Stato d'origine dell'assistito. Si è preteso che la dichiarazione scambiata il 6-15 ottobre 1875 fra la Svizzera e l'Italia a questo riguardo, contemplasse solo i casi gravi noi quali il

(1)11 sistema della rociproca gratuità, in rapporto con l'estero, sarebbe eccellente so la Confederazione che stipula i trattati non ne facosse ricadere il peso sui Cantoni, con cho i paesi di frontiera, come quelli che hanno una maggior popolazione straniera avventizia, sono sproporzionatamente aggravati.

malato non è trasportabile, ma quest'opinione fa dal Cons. fed. dichiarata insostenibile. Per lo spirito come per la lettera del trattato, l'Italiano indigente che cade ammalato in Svizzera dev'essere assistito e curato fin dal principio della sua malattia, riservata sempre la questione del suo rimpatrio. Facciamo seguire il testo della precitata dichiarazione:

« Ciascuno dei due Governi contraenti si obbliga a provvedere affinché sol suo territorio quegli individui privi di mezzi dell'altro Stato che, per causa di malattia fisica o mentale vengono in bisogno di soccorso e di cura medica, siano trattati egualmente come i suoi proprii attinenti poveri, sino a che il loro ritorno in patria possa seguire senza pericolo della salute loro o d'altri.

« Delle spese dipendenti da questa prestazione di soccorso e da queste cure, come anche dalla inumazione delle persone soccorse, non potrà avanzarsi pretesa di rimborso verso le casse dello Stato o dei Comuni, né verso le altre casse pubbliche dello Stato a cui il bisognoso appartiene.

« So la persona soccorsa od altre per essa obbligate a norma di diritto civile, particolarmente i parenti tenuti a fornirle di che vivere, sono in grado di sopportare le spese di che si tratta, resta riservato il diritto di reclamarne da loro il rimborso.

« Diotro domanda fatta per via diplomatica, ciascuno dei due Governi contraenti si obbliga a mettere a disposizione dell'altro Governo i suoi proprii impiegati, prestandogli l'appoggio ammissibile nei limiti della legislazione del paese, affinché coloro che hanno sopportato le spese vengano rimborsati secondo lo tasso praticate.

« Queste disposizioni durano in vigore sino allo spirare di quell'anno che sussegue alla loro donunzia da parte di uno dei Governi contraenti ».

Assistenza libera od obbligatoria?

4. In nessun Cantone si ammette che il bisognoso abbia un'azione diretta contro lo Stato o il Comune per ottenerne dei soccorsi, ma i Cantoni si dividono in due gruppi a seconda che il Comune sia, come tale, tenuto o meno ad esercitare l'assistenza, quale un servizio pubblico obbligatorio. Il gruppo di sistema francese, cioè di assistenza libera, si compone di Ginevra, del Giura Bernese e di Friburgo. In quest'ultimo l'assistenza ha bensì un'organizzazione, in quanto il Comune la deve esercitare raccogliendo dei fondi a mezzo di contribuzioni volontarie, ed amministrando le fondazioni a ciò destinate, ma il Comune stesso non è obbligato a contribuire con alcuna sua spesa; negli altri due vige il sistema francese: le fondazioni e le congregazioni di carità sono gii organi della

beneficenza; il Comune vi può solo contribuire alla stregua di un privato.

A Ginevra lo Stato ed il Comune si disimpegnano tanto più facilmente da ogni onere di assistenza, in quanto abbondano le fondazioni che vi provvedono. Le fondazioni sono sottoposte all'approvazione dello Stato ed alla sua sorveglianza. Le principali di esse sono *YAsile de VInfance* a Plainpalais, la *Société de secours mutuel aux orphelins*, la *Société de retraite pour la vieillesse*, il *Fona appartenenti aux orphelins des communes de Vancien territoire*. Ma la principale fondazione, amministrata dallo Stato, è *VHospice general*, che malgrado il suo nome non è un fabbricato, ma una riunione sotto una comune amministrazione di una quantità di fondi a destinazioni speciali. Il suo ordinamento risulta da una legge costituzionale mediante cui « il popolo di Ginevra rinuncia ad ogni distinzione di territorio e ad ogni ineguaglianza di diritto che derivasse dai trattati o dalla differenza d'origine fra i cittadini del Cantone... I beni dell'ospedale di Ginevra, quelli del *Bureau de Bienfaisance* (Congregazione di carità), della fondazione Tronchin, del fondo degli orfani, dell'ospizio civile di Carouge, e generalmente tutti i fondi di carità attualmente amministrati dai Comuni, sono riuniti in una sola massa, sotto il nome di *Hospice general* ». Esso è amministrato da una Commissione di 17 membri, di cui 14 nominati dai Consigli municipali dei Comuni del Cantone e 3 nominati dal Governo. « Le entrate dell'Ospizio sono destinate alla cura degli ammalati, dei vecchi, degli orfani, degli infermi e generalmente degli indigenti *ginevrini*. I beni non possono essere distratti ad altra destinazione e restano separati dal patrimonio dello Stato. La legge regola le attribuzioni della Commissione dell'Ospizio e statuisce sulla gestione delle donazioni e dei legati che potessero essere fatti ai Comuni ad uno scopo di carità ».

È assai notevole che il Cantone di Friburgo, dopo avere fatto la prova del sistema di assistenza obbligatoria a carico dei Comuni, abbia adottato il principio di diritto dell'assistenza libera. La legge è una transazione fra i due principi ed anche una transizione, poiché essa s'intitola « per facilitare

f

ai Comuni il passaggio dall'assistenza obbligatoria dei poveri all'assistenza libera >.

Tutti gli altri Cantoni hanno conservato il principio dell'assistenza obbligatoria. L'estensione dell'obbligo del Comune varia, naturalmente, entro latissimi confini, ed in taluni esso talmente si assottiglia che diventa puramente nominale. Anche nei paesi di assistenza obbligatoria riscontransi sovente delle disposizioni dirette ad una cooperazione con l'assistenza libera o sia privata, mediante sovvenzioni alla medesima (Lucerna), od altrimenti.

L'obbligo di assistenza si estende parte al Comune, secondo il principio di indigenato o secondo il principio di domicilio, parte allo Stato. Quest'ultimo ordinariamente si assume soltanto alcune forme speciali di assistenza, specialmente nelle sue forme spedaliere, il ricovero degli ammalati, dei mentecatti, dell'infanzia abbandonata ecc. Esso sopporta inoltre gli oneri di assistenza di cui parliamo nel numero precedente e in diversi Cantoni contribuisce con sussidi all'assistenza comunale, particolarmente nei casi di impotenza del Comune.

Obblighi della parentela.

5. Stanno in strettissima connessione col diritto pubblico le disposizioni di diritto civile, circa le obbligazioni alimentari tra parenti. Generalmente sono tenuti reciprocamente agli alimenti i coniugi fra loro (a Lucerna in certi casi anche se divorziati!), nonché gli ascendenti ed i discendenti. Nei paesi di diritto francese ammettasi anche un rapporto obbligatorio fra suoceri e generi (conf. art. 140 Cod. It.). In diversi Cantoni germanici l'obbligo degli alimenti si estende in diverso modo ed in diverso grado ai fratelli ed alle sorelle, a Svitto, Untervaldo Basso, Glarona, Zurigo, Uri, Grigioni e Basilea Città: nell'Untervaldo Alto l'obbligo si estende ai nipoti e in certi casi ai cugini.

L'avamprogetto di Codice civile federale ha ammesso l'obbligo di alimenti per i fratelli e sorelle, ove si trovino in condizioni favorevoli (Confr. art. 141 C. C. It.).

In diversi Cantoni l'azione per gli alimenti è concessa, oltreché all'interessato, al Comune, il quale è autorizzato a chiedere che l'obbligo dei parenti sia eseguito a mezzo del

Comune stesso mediante contribuzione (Svitto, Untervaldo Basso, Glarona, Berna).

Le questioni circa l'obbligo ed il modo della contribuzione sono decise in via giudiziaria nei Cantoni di diritto francese, a Zurigo e nei Grigioni; in via amministrativa negli altri Cantoni tedeschi.

Principio personale (attinenza) e principio di domicilio.

6. Le riforme legislative dei singoli Cantoni, ed i tentativi di riforma, numerosissimi dal periodo del 1848 in poi, attestano la costante preoccupazione degli Svizzeri di accordare, se possibile, il principio storico dello statuto personale, ossia di attinenza od indigenato, coi bisogni della nuova civiltà i quali esigono la prevalenza del principio di domicilio o quantomeno qualche concessione a suo favore. Il principio di attinenza resiste con una forza che non può altrimenti esplicarsi che pel sentimento di attaccamento al suolo natio, proprio delle popolazioni montanine: d'altra parte è indiscutibile che il principio di attinenza, rigorosamente applicato, conduce alle più manifeste ingiustizie in tema di assistenza. Il carattere industriale e commerciale della nostra civiltà fa sì che, come a Roma ai tempi dei Gracchi, la popolazione agricola immigri in grandissima parte nelle città e che gli elementi industriali e commerciali trasferiscano con somma facilità il loro domicilio dall'uno all'altro luogo. Ti sono ora delle famiglie attinenti di un Comune mentre ne sono emigrate da oltre un secolo; vi sono dei Comuni dei cui attinenti assai più della metà hanno trasportato altrove il proprio domicilio, esercitano altrove la propria attività e vi pagano le loro imposte. I medesimi od altri Comuni hanno sovente una popolazione immigrata, il cui numero eccede gli attinenti rimasti in paese. Questa popolazione lavora, produce, paga imposte, si arricchisce ed arricchisce il paese di domicilio. Ora se avviene che uno dei molti immigrati cada nell'indigenza, ecco che lo si rinvia a farsi soccorrere da quel Comune lontano che non lo conosce, dove non può essere utile a nulla, dove non lo si ricorda, dove non ha mai contribuito al bene pubblico, nè con la sua attività, nè col pagamento delle imposte. Un industriale può fallire dopo avere, creando degli opifici, fatto

la ricchezza del Comune di domicilio ed è al Comune di origine che spetta soccorrerlo. D'altra parte, un piccolo paese di montagna, impoverito dallo spopolamento si vede rimandate persone le cui famiglie sono scomparse già da parecchie generazioni e che finiscono di impoverirlo, mentre i centri industriali che ne sono giovati, se ne sono arricchiti. ■ Malgrado tutte queste ragioni, il principio territoriale o di domicilio ha fatto finora pochi progressi in Svizzera. A parte i Cantoni di assistenza libera, dove non esistendo un obbligo da parte del Comune non può sorgere nemmeno la questione d'incombenza tra il Comune d'origine e quello del domicilio, solo i due Cantoni di Berna e di Neuchâtel sono recentemente riesciti a far passare il concetto territoriale, almeno in principio, senza peraltro averlo ancora completamente attuato.

Tutti gli altri Cantoni di assistenza obbligatoria si attengono al principio dell'attinenza, variando molto fra di loro nelle applicazioni, e specialmente circa la partecipazione dei beni patriziali o di borghesia alle spese di assistenza.

Tra le accennate riforme e progetti di riforme va notata una tendenza a dirimere il conflitto fra il principio di attinenza e quello di domicilio, col gravare semplicemente lo Stato di alcune forme, specialmente le forme nuove dell'assistenza e di sussidi a favore dei Comuni. Ma poiché nessun Cantone potrebbe per ora pensare a riversare tutto questo servizio sullo Stato (né forse sarebbe opportuno), si cercano dei compromessi nel senso di mantenere come base il principio dell'attinenza, come quello ch'ò più sicuro e più comodo per l'amministrazione, ma chiamando il Comune di domicilio ad una partecipazione. Con ciò si arriverebbe anche a mitigare la stridente diseguaglianza davanti la legge, che sorge per il fatto della povertà o ricchezza del Comune che deve adempire al presupposto obbligo sociale.

Nel Cantone di Lucerna, allo scopo di alleviare i Comuni e di mantenero l'assistenza non solo a carico del Comune di origine, ma soprattutto della corporazione borghese (patriziale) lo Stato si è assunto l'assistenza dei domiciliati; ma l'esperienza provò che quando il Comune non è direttamente

interessato e non esercita quindi il suo oculato controllo, gli abusi si producono numerosi e gravi. Il Governo lucernese propone ora al Gran Cons. di limitare il contributo dello Stato ad un sussidio ai Comuni. Nel Cantone di Argovia, il principio di territorialità, proposto dal Governo, fu respinto dal popolo. Nella Turgovia invece il Governo si oppone ad un'iniziativa dei contadini a favore del principio territoriale, facendo notare che questo, come dimostra l'esperienza fattane in Germania, comporta una grande complicazione dell'amministrazione, e quindi un grande spreco di tempo e di spese. Anche noi Cantone di Zurigo l'iniziativa delle classi agricole a favore del sistema territoriale è rimasta finora senza risultato, ma il Cantone ha dovuto aumentare, a seguito di essa, le sue contribuzioni alle spese di assistenza dei Comuni.

Miglior fortuna ebbero alcuni tentativi di conciliazione consistenti nel far sopportare dal Comune di domicilio le spese di malattie dei domiciliati fino ad un certo tempo (Lucerna 20 giorni).

Notiamo, prima di finire, che generalmente si ammette essere il Comune obbligato a sussidiare i proprii attinenti, anche se dimorino fuori del Comune o dello Stato. San Gallo ha però il principio contrario: solo l'attinente domiciliato ha diritto al sussidio. Il Ticino ha consacrato lo stesso sistema per giurisprudenza, ma l'esperienza che se ne è fatta non è favorevole.

Onore del Comune politico, borghese, parrocchiale ecc.

7. Il sistema predominante è che l'assistenza incombe al Comune borghese, o sia Patriziato, se anche i beni ne siano amministrati dal Comune municipale. Più anticamente era molto esteso il sistema di assistenza a carico della comunità religiosa o parrocchia, ancora in vigore a Zurigo o nella Turgovia, con separazione confessionale. Lucerna è passata da questo sistema al precedente. Nell'Untervaldo Masso esistono speciali comunità di assistenza non corrispondenti ai Comuni politici e meno numerose. Queste comunità hanno dei beni propri e non sussidiano che i proprii attinenti, di modo che questo sistema si identifica quasi con quello del Comune borghese o patriziato. L'assistenza a carico del Comune politico 22. — *Diritto Svizzero*. I.



non ha luogo se non nei Cantoni di Yàttd, Neuchàtel, Gri-giori e Ticino.

Nel Ticino è l'Assemblea politica che accorda la naturalizzazione; questa fa nascere l'obbligo dell'assistenza del Comune politico verso il naturalizzato; ma poi coloro che accordano questo diritto possono essere tutti domiciliati non attinenti e quindi accordano al candidato un diritto che essi medesimi non hanno ed accollano al Comune un obbligo a cui essi sono sottoposti, ma cui si possono sottrarre domani col cambiamento di domicilio. A questa costruzione abbastanza barocca non si potrebbe rimediare se non identificando l'attinenza comunale col patriziato e ponendo l'assistenza a carico di questo; ma allora ogni naturalizzazione diventerebbe impossibile. D'altra parte, i patriziati ticinesi furono troppo abituati a considerare i beni loro come terreno di depredazione senza riguardo agli interessi della collettività. È in ogni modo una cosa assurda che il Comune politico sopporti tutti i carichi dell'assistenza, anche se si trova nelle più gravi strette finanziarie, quando il Patriziato ha larghi proventi, ed i patrizi se li dividono come bottino di guerra; è immorale che i patrizi che si dividono fra loro questi proventi, senz'altro un obbligo di partecipare ai servizi pubblici del Comune, facciano eziandio mantenere i loro poveri dal Comune dei domiciliati; è incivile che i domiciliati sieno tenuti ad assistere gli attinenti del Comune e non abbiano diritto alla loro volta ad assistenza alcuna.

Il modo di conciliare l'assetto dello stato presente coi desiderata di un ordinamento migliore dovrebbe consistere almeno nel far partecipare alle spese di assistenza, sia essa a carico del Comune d'origine o di domicilio, la comunità patriziale di cui l'assistito fa parte, specialmente se si trovi in condizioni favorevoli e se il Comune obbligato si trovi al contrario in condizioni aggravate.

Le contribuzioni dello Stato.

8. Lo Stato (Cantone) può partecipare in tre maniere all'assistenza pubblica. In alcuni Cantoni esso ha provvedimenti speciali nei casi di pubbliche calamità, come incendi, alluvioni, grandinate, ecc. o viene in soccorso ai danneggiati con speciali fondi di beneficenza (Ticino, Argovia, Zurigo, San Gallo).

In alcuni altri esso sussidia i Comuni nelle loro spese generali di assistenza, secondo determinate regole che variano da Stato a Stato. Zurigo sussidia i Comuni incondizionatamente, di modo che quella dello Stato ò una vera partecipazione. In altri Cantoni il sussidio è dato in quanto i mezzi del Comune non bastino (Berna, Argovia, Basilea, Glarona, Lucerna, Sci affusa, Tnrgovia, Uri). Ma in tesi generale si può dire che la principale cooperazione dello Stato consiste nell'assumersi determinate forme dell'assistenza, specialmente la forma spedaliera, esonerandone i Comuni o pure riducendo a stretti limiti la loro parte di spesa, la retta da pagarsi dai Comuni per i ricoverati, ecc. Appartengono a questa categoria specialmente le forme più moderne dell'assistenza, e per os. mentro] gli orfanotrofi cantonali sono meno numerosi di quelli comunali o di fondazione, appartengono ordinariamente allo Stato gli istituti di educazione per ciechi, sordomuti, deboli di mento, fanciulli moralmente abbandonati, ecc. nonché gli ospedali, i manicomi, gli asili per la vecchiaia.

Modi di assistenza. (Spedaliera, elemosiniera, ecc. Assicurazioni).

0. Le classiche questioni circa le prcfioribilità dello formo di assistenza sono state risoluto dai singoli Cantoni in così diversi modi che sarebbe impossibile il riassumerli. Tale diversità dipende tanto dalle condizioni e dai mezzi materiali di cui disponevano i legislatori quanto dalle solite divergenze di idèe. Trattiamo a parte, nel numero che segue, la questione speciale dell'infanzia abbandonata; per lo altre cause di assistenza trattasi principalmente di sapere so sia meglio sussidiare l'assistito porchè viva solo o con la sua famiglia, o ritirarlo in un ricovero. L'esperienza conferma qui come altrove che qualora non sianvi infermità che por la loro natura richiedano la forma spedaliera (malattie cronicho, demenza, sordomutismo), sia assai preferibile il procurare al bisognoso, mediante un sussidio del Comune, un ambiente domestico che gli tenga luogo di famiglia, o sussidiarlo a domicilio se già ne ha uno. Per i vocchi in ispecio l'esperienza fatta coi ricoveri spedalieri e. cattiva. Ai ricoverati si abbrevia la vita per ciò solo che si costringono ad un completo cambiamento di regime. La disciplina necessaria in uno stabilimento li tormenta. Le

spese generali per un ricovero di vecchi, compreso il costo del fabbricato, sono tali che si possono sussidiare tre persone a domicilio K5on ciò che occorre a ricoverarne una.

Altra questione che si presenta è quella dei soccorsi in denaro od in natura, ma anche qui nulla abbiamo da dire che sia particolare della Svizzera.

In generale si fanno lodevoli sforzi per ammodernare ed umanizzare le forme di assistenza e per riformare le pratiche antiche ed odiose, quale il *turno*, consistente nel far alimentare l'assistito per turno di famiglia in famiglia. È però ancora in vigore in un troppo gran numero di Cantoni il sistema della *subasta* al minor offerento, con cui il Comune affida uno o più assistiti (specialmente fanciulli orfani), alla custodia di una famiglia per la minor somma offerta (Argovia, Basilea Camp., Lucerna, Neuchâtel, Turgovia e Zurigo).

Assai degni di nota sono invece le diverse forme di assicurazione adottate in alcuni Cantoni quali misure preventive e sussidiarie dell'assistenza. Neuchâtel applica l'assicurazione per malattia e vecchiaia nonché l'assicurazione sulla vita. I Cantoni di San Gallo, Basilea Città, Lucerna, hanno l'assicurazione contro la malattia, a carico del Comune, con carattere obbligatorio più o meno esteso. Ginevra, Turgovia e Zurigo hanno delle prescrizioni legislative circa la sorveglianza e la sicurezza delle Casse di soccorso per ammalati.

Eichiamiamo a questo punto che la Costituzione federale autorizza la Confederazione a rendere obbligatoria l'assicurazione per determinate classi di persone.

Infanzia abbandonata.

IO\* Tutte le recenti legislazioni in materia, e specialmente quelle notevolissime di Ginevra, Yaud e Neuchâtel, tendono ad allargare il concetto dell'infanzia abbandonata, comprendendovi non solo gli orfani ed i trovatelli, ma particolarmente i figliuoli di genitori che vengano meno ai loro doveri sociali verso di essi, esponano i figli a pericoli morali ed incorrano quindi in una causa di privazione della patria potestà (infanzia moralmente abbandonata). I Cantoni francesi protestanti sono i più avanzati su questa via; essi hanno consacrato somme e fondi considerevoli a questo scopo. Il sistema di assi-

stenza preferito è quello di collocamento presso oneste famiglie, preferibilmente di agricoltori, sotto la sorveglianza delle autorità e di comitati volontari riconosciuti.

Santo della legge zurigana (1).

11. Come esempio di una legislazione sull'assistenza, basata sul principio dell'attinenza, diamo il riassunto delle disposizioni in vigore nel Cantone di Zurigo.

L'assistenza è a carico del Comune di origine, ma lo Stato partecipa notevolmente agli oneri della medesima, specialmente a quelli dei Comuni poveri. I motivi di soccorso dell'assistenza legale sono notoriamente per i fanciulli, l'orfanezza o l'abbandono da parte dei parenti, l'incapacità durevole al lavoro per cagione di età o di infermità, l'incapacità al lavoro anche temporanea, per cagione di malattia. I fanciulli di cui sopra vengono allevati ed istruiti a cura delle autorità pupillari. I vecchi e gli infermi vengono curati e gli ammalati vengono trattati conformemente al loro bisogno. L'affidamento ad una famiglia è riconosciuto conveniente quanto il ricovero in uno stabilimento speciale. Il petente deve possibilmente comparire in persona avanti l'Autorità pupillare per essere udito come si conviene, ma ciò è il più delle volte impossibile. Esiste un ispettorato richiesto dai bisogni dell'assistenza esterna. I soccorsi ricevuti dall'assistito inducono l'obbligo di restituzione quando gli diventi possibile. I Comuni eleggono una Commissione speciale, presieduta per lo più dal parroco, per gestire l'assistenza pubblica ed amministrarne i beni. Ai bisogni dell'assistenza si provvede provvisoriamente o durevolmente col fondo dei poveri del Comune di origine, in quanto non esistano fondi o persone che vi siano tenuti in prima linea per qualche altro titolo. Il Comune di domicilio prende provvisoriamente le misure occorrenti in rappresentanza del Comune di origine ed a sue spese. Le spese di assistenza sono coperte in primo luogo coi fondi dei poveri, poi con le contribuzioni ordinarie o straordinarie dello Stato, le quali sono proporzionate alla gravità della quota d'imposta

(1) V. *Hcmdwdrterbucfi der Seh. Volkswirtschaft*, voce *Armenie esen*.

che i cittadini pagano per l'assistenza. Energiche disposizioni sono prese contro la mendicizia, specialmente mediante la distribuzione dei soccorsi in natura. Esistono inoltre buone disposizioni circa il trasporto dei poveri e la loro cura medica ed ostetrica.

L'assistenza dei domiciliati estranei al Cantone è a carico del Cantone. Lo Stato mantiene degli stabilimenti di cura e di correzione, sussidia una quantità di fondazioni di beneficenza ed ha a sua disposizione un fondo dei poveri oltre una quantità di fondi speciali.

Conno sulla logge bernese.

f \*£. Come indico di una legislazione sull'assistenza a carico del Comune di domicilio citiamo alcune delle principali disposizioni in vigore nel Cantone di Berna (dal 1897) (1). Il Cantone è suddiviso in una pluralità di domicili di soccorso, ciò che comporta tutta una serie di disposizioni atte ad assicurare una giusta distribuzione degli oneri di assistenza. Il domicilio di soccorso si acquista mediante un domicilio duraturo. Il domicilio può essere rifiutato o revocato in caso di comprovato e duraturo bisogno di soccorso. Durante i primi due anni il luogo di domicilio può ripetere le spese dal luogo del domicilio precedente 11 domicilio di soccorso regolarmente acquisito continua nei suoi effetti per due anni da che l'interessato ha abbandonato il Cantone, ma l'ulteriore assistenza di cittadini all'estero incombe allo Stato. Grande importanza assume l'ufficio dell'ispettorato; vi sono ispettori distrettuali ed un ispettore cantonale, che devono curare la statistica dei casi di assistenza e sorvegliare l'esecuzione della legge. Le spese di malattia e funerarie di cittadini di altri Cantoni, conformemente all'art. 48 della Cost. fod. sono sopportate dal Cantone il quale rifonde anche ai comuni il 50 % delle spese per soccorsi in natura. I mezzi finanziari dell'assistenza pubblica per soccorsi duraturi sono le contribuzioni dello famiglia, dei beni patriziali, dei fondi dei poveri comunali, le restituzioni di sussidi ricevuti, le contribuzioni dello Stato e dei Comuni.

(1) Opera cit.

## CAPITOLO DECIMONONO

### La <sup>9</sup> pubblica sicurezza.

Nei limiti di quest'opera non crediamo dover far entrare altro che quelle nozioni relative al servizio di polizia che possono considerarsi d'interesse generale, lasciando da parte tutte le particolarità di organizzazione, che dipendono da circostanze locali, e quelle ancora che sono a un dipresso le medesime in tutti i paesi.

Parlando di polizia intendiamo naturalmente il servizio di sicurezza pubblica. Lo così dette polizie delle acque, delle foreste, ecc. non potrebbero essere trattate, se non in relazione a questi particolari rami dell'Amministrazione.

La Confederazione non ha un servizio di sicurezza con organizzazione propria. La procura pubblica federale è bensì un'Autorità di polizia politica dei forestieri, ma per l'esecuzione dei suoi provvedimenti essa deve dipendere dalle polizie cantonali.

La polizia dei Cantoni può dividersi in cantonale e comunale. Quest'ultima può riferirsi alla polizia campestre e forestale, e di questa non ci occupiamo, oppure alla pubblica sicurezza propriamente detta e questa, in quanto sia organizzata in alcune città con un corpo di guardie stipendiate dal Comune, deve, in fondo, considerarsi come l'effetto di una delegazione di sovranità da parte dello Stato, il quale, per motivi particolari accorda ad un Comune una gendarmeria sussidiaria, sottoponendola a regole di servizio analoghe a quelle cui è sottoposta la gendarmeria propria. Non ci fermiamo quindi a nessun particolare circa i servizi cittadini di pubblica sicurezza.

Le polizie cantonali stanno generalmente sotto l'autorità del Governo cantonale e del rispettivo dipartimento di polizia (Direzione di polizia). Sono pure generalmente da considerare, là dove esistono, come autorità superiori di polizia, i Commissari di governo (Préfets, Statthalter), nonché gli

Istruttori giudiziari propriamente detti, dove esistono od in loro luogo talvolta i Procuratori pubblici, nei limiti delle loro rispettivo competenze.

I Corpi di polizia sono in generale abbastanza poco numerosi. La tavola seguente che riproduciamo dal *Grundriss* dello Schiolleberger, fornisce i dati comparativi, ad intelligenza dei quali bisogna premettere che non solo influiscono sui bisogni della polizia la quantità assoluta della popolazione e la quantità relativa (densità), ma eziandio la posizione verso la frontiera o l'interno, l'occupazione industriale od agricola, ecc.

<i>M</i>	Cantoni	Numero totale dei Gendarmi	Numero ogni 100 animo	Numero ogni Cbilom. quad.
	Berna.....	358	0,70	0,05
	Zurigo..... -'	180	0,53	0,1
	Vaud..... ^	165	0,70	0,05
	Ginevra.....	163	1,50	0,5
	Friburgo.....	134	1,10	0,08
	Basilea Città . . . .	123	1,70	0,4
	San Gallo.....	101	0,50	0,05
	Ticino.....	96	0,80	0,03
	Neuchâtel.....	95	0,80	0,1
	Argovia.....	85	0,44	0,06
	Grigioni.....	81	0,90	0,01
	Lucerna.....	72	0,50	0,05
	Vallese.....	55	0,50	0,01
	Soletta. ■•.....	51	0,60	0,06
	Turgovia . . . . .	35	0,30	0,03
	Basilea Città . . . .	26	0,40	0,06
	Svitto . '.....	24	0,50	0,13
	Sciaffusa.....	21	0,60	0,08
	Glarona.....	16	0,50	0,02
	Uri.....	12	0,70	0,07
	Zugo ;•.■'i . . . . .	12	0,60	0,05
	Untervaldo Alto . . . .	8	0,60	0,02
	» Basso . . . .	8	0,70	0,03
	Appenzello Int. ti. . .»V	3	0,23	0,02
	Totale 1924			

Tra le diverse disposizioni relative al servizio notiamo le seguenti particolarità.

Nelle condizioni di reclutamento è compreso lo stato celibe, o in assoluto, o con diritto di preferenza, a Berna, Friburgo, Svitto e Ticino» A Sciaffusa, Friburgo e Ticino il matrimonio del gendarme è condizionato ad autorizzazione.

La durata del tempo di servizio è limitata solo nel Ticino fino ai 50 anni di età, 60 eccezionalmente per i sott'ufficiali; dappertutto ha luogo la elezione periodica e la durata del periodo di nomina varia secondo i Cantoni da 1 a 6 anni.

All'assistenza ed assicurazione del personale di polizia è provveduto in diverse maniere e misure in tutti i Cantoni meno Appenzello (i due), Glarona, Grigioni, Soletta, Unter-valdo (i due). In alcuni però lo Stato si limita ad un'assistenza gratuita in certi casi speciali (Lucerna, Uri, Sciaffusa, Taliese, Neuoh&tel), negli altri l'assistenza è svolta fino a diverse forme di assicurazione, a tutte spese dello Stato (Zurigo, Ginevra, Basilea Città) o mediante contribuzione degli agenti stessi (in tutti gli altri Cantoni).

Speciale accenno meritano la facoltà di arresto da parte degli agenti di polizia. Di regola, e conformemente al principio della libertà individuale, un arresto non può aver luogo che per ordine di un'autorità. In alcuni casi però l'ordine d'arresto è presupposto e cioè quando si tratti di fuga di arrestati, di persone espulse dal Cantone o di rottura di bando da parte di persone condannate al confino, dove questa pena esiste (Turgovia, Grigioni, Argovia, Sciaffusa, Lucerna, Fri-borgo, Untervaldo A. e Appenzello E.). All'infuori di questi casi l'agente della forza pubblica non può procedere in moto proprio ad arresto se non per flagrante o quasi flagrante delitto.

Trattandosi di persone non domiciliate nel Cantone l'arresto può essere praticato con maggiore facilità, senza distinzione tra confederati e stranieri, non però arbitrariamente. Trattandosi di contravvenzioni di polizia, l'arresto non può presupporre un ordine giudiziario, ma si ritiene generalmente che i domiciliati non debbano essere arrestati, se giustificano la loro idontità e che i non domiciliati possono essere dimessi dell'arresto appena forniscano garanzie per il pagamento della multa eventuale.



L'uso delle armi concesso agli agenti di polizia è più o meno limitato; a Glarona solo in caso di legittima difesa o per vincere una resistenza nell'esercizio delle loro funzioni, altrove la legge è più larga e concede l'uso delle armi anche per la difesa di persone o di cose affidate alla polizia ed in caso di fuga di arrestati; in quest'ultimo caso però (non potendo trattarsi che di arma da fuoco), solo contro delinquenti pericolosi (omicidi, malandrini, incendiari, ladri pericolosi), mentre non sarebbe lecito contro mendicanti, vagabondi, ecc. In alcuni Cantoni si va oltre, autorizzando a sparare sul fuggitivo quando trattasi di flagrante e grave delitto, purché l'arresto gli sia già stato intimato (Basilea, Friburgo, Uri, Zurigo). A Basilea Città è previsto anche il caso di attrupamento minaccioso contro la polizia e si autorizza l'uso delle armi contro le singole persone che nella folla usano violenza o vie di fatto. « Contro la massa attrupata non si può fare uso delle armi in modo serio se non dietro ordine dell'agente che esercita il comando».

Ma queste estensioni dell'uso delle armi vengono poi di nuovo ristrette trattando della qualità delle armi che possano essere adoperate. Glarona e Zugo p. es. limitano l'uso delle armi da fuoco ai soli casi di legittima difesa (Zugo come regola, Glarona in assoluto).

Il modo dell'uso è determinato dallo scopo. Si deve far uso delle armi solo dove manchi la possibilità di altri mezzi, per es. la richiesta d'aiuto da terzi. Non si deve sparare, senza aver fatto precedere, ove sia possibile, un avvertimento. Se l'azione è necessaria si deve avere riguardo all'integrità della vita ed evitar di colpire le parti del corpo in cui la ferita può essere mortale : in caso di resistenza per es. si deve preferibilmente colpire al braccio, in caso di fuga alle gambe. Gli agenti di polizia devono esercitarsi al tiro a segno appunto secondo questa regola, non secondo la regola militare.

Le più particolareggiate norme circa l'uso delle armi trovansi nelle leggi di Sciaffusa e dei Grigioni, specialmente nella prima.

## CAPITOLO VENTESIMO

## Le finanze.

SOMMARIO: 1. Cenni storici (1803-1847). — 2. Continuazione (dal 1848 in poi). — 3. Il debito pubb. e il patrimonio attuale. — 4. I proventi federali attuali. — 5. Entrate patrimoniali attuali. — 6. Tassa d'esenzione dal servizio militare. — 7. I proventi delle dogane. — 8. Regia delle poste e dei telegrafi. — 9. Le spese federali. — 10. Le ontrate dei Cantoni. - Contribuzioni federali. — 11. Seguito. I sussidi federali. — 12. Entrate patrimoniali dei Cantoni. — 13. Regalie cantonali. — 14. Le imposte cantonali in genere. — 15. Le imposte sulla sostanza e la rendita. — 16. Imposta sulla sostanza. — 17. Deduzione dei debiti. — 18. Imposta sulla rendita. — 19. Esenzione dei minimi. — 20. La progressività. — 21. La procedura d'accertamento. — 22. Imposte sul commercio, sulle professioni ecc. — 23. Imposte personali. — 24. Imposte dirette non periodiche. — 25. Diritti di bollo, registro ecc. — 26. Finanze comunali.

Cenni storici (1808-1847).

1. Sotto l'impero delle costituzioni del 1803 e del 1847 la Confederazione non aveva altre finanze che i contingenti in denaro che i Cantoni dovevano fornire. Questo prelevamento era con l'Atto di mediazione soltanto eventuale, per provvedere alla garanzia della costituzione, in franchi svizzeri 490.507. Il Cantone direttore doveva sopportare le spese di sessione della Dieta e fornire l'alloggio ed una guardia di onore ai Deputati. Col Patto del 1815 i contingenti diventano normali « per far fronte alle spese di guerra ed altre spese della Confederazione » ma si conservano nella medesima somma totale ; i tre nuovi Cantoni non furono chiamati a partecipazione che successivamente; — di più veniva stabilito un fondo di guerra mediante un dazio di frontiera sui generi non reputati di prima necessità; i Cantoni di frontiera erano incaricati dell'esazione. Nel 1845 il prodotto di questi diritti d'entrata raggiungeva appena 271.826 franchi svizzeri; gli interessi del fondo capitale ammontavano a fr. sv. 118.163, in totale le entrate federali erano dunque di fr. sv. 389.991, pari a franchi nuovi (o lire) 585.000 circa (Franscini).

I Cantoni avevano in buona parte *ab antiquo* dei considerevoli beni demaniali, specialmente foreste, che vennero sempre aumentando nel corso del XIX.<sup>o</sup> secolo; principalmente Berna, Zurigo, Argovia, Vaud, Soletta, Friburgo, Neuchâtel e Lacerna. In totale, nel 1828 si stimavano a 9 milioni, moneta francese, le entrate nette di tutti i Cantoni svizzeri (Franscini) e nel 1833 a fr. 10.410.000 (Ad. Balbo). Nel 1847 queste entrate erano valutate a 20 milioni (I. H. Hottinger). Le imposte erano generalmente poche e lievi. L'imposta prediale esisteva nel 1847 a Berna, per la parte francese, Yaud e Ginevra. In alcuni Cantoni era applicata unicamente come imposta comunale o come tassa per i poveri; il Franscini valutava il reddito complessivo di tutti questi prediali a non oltre un milione. I diritti di mutazione erano pure in onore, nella Svizzera francese principalmente, e verso il 1847 potevano rendere all'incirca un milione e mezzo. Nella Svizzera tedesca invece propende vasi per il sistema d'imposta globale sulle sostanze (stabili, capitali, industrie) detta *Vermögens-steuer*; così Zurigo, San Gallo, Basilea Città, Glarona, Berna. Il Franscini valutava in detto anno il prodotto di tutte queste differenti imposte a fr. 1.850.000, moneta francese, pari a fr. 0,80 per capo di popolazione, ma in questo totale non sono comprese le imposte o taglie comunali, allora molto più gravose che le cantonali. Assai più considerevoli erano i redditi delle regie sali che davano 3.041.250 franchi. Il principale reddito dei Cantoni era però quello dei dazi e delle gabelle, non gravi, ma numerosi e molesti, che saliva, secondo il Franscini, nel 1847 a quattro milioni di moneta francese. Altre tasse e regalie minori davano dei piccoli introiti; il diritto di bollo non esisteva nel 1830 che in nove Cantoni. Sette Cantoni conoscevano già prima del 1844 le tasse di esenzione dal servizio militare, le quali bastavano a coprire una quindicesima parte delle spese militari.

Dal Franscini (Statistica della Svizzera) riassumiamo i seguenti dati circa le finanze federali e cantonali di quell'epoca, avvertendo sempre che non vi sono comprese le finanze comunitative.

Stati	Anno	Entrate erariali totali in fr.	Quota per testa fr.
Berna.....	1844	4.583.155	10.50
Vaud.....	1844	2.478.055	12.75
Zurigo ". . . li . .	1844	2.113.500	8.60
Argovia .....	1843	1.520.640	7.85
Ginevra . V.....	1844	1.384.880	21.00
San Gallo . . \$. . .	1844	846.760	5.00
Ticino ■'''.....	1845	784.285	5.95
Lucerna . .* . . . .	1843	756.175	5.75
Basilea Citta ....	1844	746.060	28.00
Friborgo .....	1843	704.680	7.20
Grigioni.....	1843	672.000	7.40
Soletta.....	1843	624.500	9.30
Neuchâtel.....	1843	532.470	8.60
Vallese .::: .....	1845	390.000	3.65
Turgovia .....	1842	358.800	4.00
Basilea Camp.....	1844	321.700	7.40
Uri.....	1843	225.000	15.00
Svitto. . . . . ^ ,	1846	138.000	4.35
Sciaffusa ..... V"	1843	141.800	4.30
Glarona .....	1843	111.700	3.50
Appenzello Est. . . .	1842	107.000	2.50
Zugo ....., . .	1843	90.000	5.45
Untervaldo Alto . . .	1843	70.000	2.30
Appenzello Int. . . .	1843	65.000	2.50
Untervaldo Basso. . .	1843	30.000	2.30

Totale fr. 19.796.160    Totale generale  
Entrate federali »    585.000    fr. 20.381.160

Queste entrate erariali rimanevano, nella loro media, molto al disotto di quelle dei principali Stati vicini.

La Confederazione non aveva debito pubblico e poco ne avevano i Cantoni. Il Franscini valutava i debiti cantonali nel 1847 a soli 9<sup>1</sup>/<sub>2</sub> milioni di franchi, pari a fr. 4 per testa,

Il Cantone più aggravato era il Ticino. Ecco del resto uno specchio desunto dal chiaro autore.

Ticino . . .	1845	fr. 3.790.500
Basilea Città .	1845	» 1.760.000
Uri ;•.;. . .	1843	» 974.880
Grigioni . . .	1840	» 1.496.220
Neuchâtel . .	1843	» 346.660
Sci, . . .	1836	» 250.000
Glarona . . .	1843	» 196.320
Vallese . . .	1842	» 180.000
Soletta . . .	1843	» 80.000
		Totale fr 9.074.580

Gli altri Cantoni, non avevano debito o ne avevano di insignificanti.

A guisa di commento però di questo stato di apparente floridezza dei Cantoni dobbiamo ripetere che generalmente i Comuni erano assai più aggravati od, in quanto non avessero grandi risorse demaniali, indebitati. Ad esempio, nel Ticino prima del 1855 non esisteva imposta cantonale: lo Stato si trovò quindi costretto più volte a ricorrere a *prestiti forzati* a carico dei Comuni, che poi venivano da questi ripartiti sulle imposte comunali, ed a *contribuzioni straordinarie* pure ripartite sul piede di detta imposta.

I dati circa le finanze comunitative di quell'epoca mancano anche nelle migliori statistiche.

Continuazione (dal 1848).

2. La Costituzione del 1848, trasformando l'antica federazione in uno Stato federativo, doveva necessariamente fornire a questo dei sufficienti cespiti d'esistenza. L'art. 23 stabiliva quindi il principio: « i dazi sono di competenza federale » ed i successivi articoli 24 a 28 ne regolavano l'applicazione (Y. il testo in appendice). La Confederazione si propose di sgombrare il territorio dalle dannose barriere dei dazi interni, sopprimendo i dazi di terra e di acqua, i pedaggi, pontonaggi, ecc., spettassero essi ai Cantoni, ai Comuni od a corporazioni e privati, il tutto mediante indennizzo. Questo proposito venne anche effettuato, dimmodochè

ai Cantoni vennero scemando le imposte indirette, che, come abbiamo detto, erano le loro principali ricorse dopo le patrimoniali, e si videro nella necessità di sostituirle con imposte dirette. Così cominciò quel vizioso sistema economico secondo il quale le finanze federali sono basate sulle imposte indirette, sulle dirette le cantonali. La riforma del 1874 aggravò di molto questo inconveniente; anche i dazi di consumo che nel 1848 erano riservati ai Cantoni, furono aboliti, dimmodochè, entrato in vigore il nuovo ordine di cose, i Cantoni si trovarono a non poter più fare assegnamento che sulle imposte dirette. Anche il divieto dei monopoli, tranne quello esistente sul sale, è d'impedimento ai Cantoni a procacciarsi le fonti di nuove entrate, che forse sarebbero bene accette, secondo lo spirito dell'odierna democrazia sociale. Ora tutti i Cantoni si lagnano di dovere ogni tanto aggravare le imposizioni esistenti e creare nuove tasse, ciò che in un paese di referendum non è facile impresa. I governi sono di continuo assediati da richieste di nuove spese, le quali magari si votano senza assicurarne i mezzi, e quando si tratta di pagare il conto della generosità che allo Stato si chiede, allora il popolo respinge i provvedimenti finanziari, perchè fra tutti i sistemi di imposizione i più ostici al popolo sono sempre quelli diretti. D'altra parte la Confederazione, cominciata in Europa il periodo del protezionismo, e costretta a mettersi sulla via di tutti gli altri, vide d'anno in anno aumentare a dismisura il gettito delle dogane: inaugurò allora il sistema dei sussidi ai Cantoni per determinati servizi e per determinati lavori pubblici. Si compirono così delle opere veramente meravigliose, di correzioni di acque, di rimboschimento, di consolidazione delle montagne, di bonifiche. Il Minotauro del militarismo dio libero sfogo ai suoi formidabili appetiti: si intraprese a fortificare i passaggi delle Alpi con opere grandiose, si cambiarono e ricambiarono i fucili, i cannoni, gli equipaggiamenti, si moltiplicarono le manovre e le grandi manovre militari. Le spese aumentarono adunque con pari e maggior rapidità delle entrate sempre rese più facili alla Confederazione dalla circostanza che non avendo imposte dirette, tranne la tassa di

esenzione dal servizio militare, e gli aumenti dei dazi essendo stati battezzati col dolce e lusinghiero nome di *protezione*, il popolo non mormorò mai (almeno fino agli ultimi giorni) e tutto lasciò fare con somma soddisfazione. Il sistema dei sussidi ai Cantoni vincola intanto i Cantoni a fare alla loro volta dei sacrifici, che vanno a cadere sulle forme d'imposizione più impopolari.

Da questo cattivo riparto dei mezzi contributivi della Confederazione e dei Comuni consegue un malessere oramai generale nelle finanze dei Cantoni, del quale già molti si sono occupati, ma senza poter proporre rimedio alcuno. Non vogliamo infatti considerare come una proposta seria quella messa innanzi alcuni anni or sono, per iniziativa popolare (vedi pag. 80) circa il riparto ai Cantoni, in ragione di 2 franchi per capo di popolazione, di una parte del provento delle dogane federali. Quella inopportuna e vana mossa demagogica screditò e compromise forse per sempre una causa che in sé medesima era buona, cosicché oramai i Cantoni, dissestati nelle finanze, si vanno abituando a far l'occhio buono a tutte le idee di accentramento, purché sgravino da un servizio pubblico.

Il debito pubblico e il patrimonio attuale.

3. Il debito pubblico della Confederazione ha seguito la curva seguente:

	1850.....		4.868.000
	1860..... »U . .		4.925.000
	1870..... -*. . .		21.397.000
I	1880..... & . .	37.442.000	I
	1890..... S.fefc .		71.112.000
	1901..... U . .		68.902.000

Del debito attuale l'ultimo prestito (1897), è al 3°/o; tutto l'altro al 3 1/2, (1).

D'altra parte la Confederazione non ha beni patrimoniali (eccetto le ferrovie), ma solo un grande inventario di immo-

ti) Non è compreso il debito di fr. 70.000.000 al 3% per il riscatto delle ferrovie, lo quali **alla** loro volta non sono compreso noi patrimonio che seguo. I(pfl)

bili destinati all'amministrazione, all'istruzione, al militare ed alle poste. Il conto di Stato del 1901 fornisce le seguenti cifre circa il patrimonio federale.

Immobili. . . . .	fr.	54.386.865
Capitali a frutto.....	»	31.436.671
»    d'esercizio fruttiferi . '**	»	32.886.010
Provvisioni e avanzi improduttivi	»	20.180.281
Crediti diversi.....	»	838.308
Inventario (non compresi i musei e le biblioteche) . '%£.*''' .	»	38.233.021
Saldo alcools . . . . .	»	1.833.053
> ferrovie.....	»	2.521.990
Cassa.....	>	4.381,607

Totale attivo fr. 186vf05\806

Il movimento del patrimonio federale, propriamente detto, ha seguito la seguente curva ascendente:

1850.....	fr.	12.485.000
1860.....	»	13.241.000
1870.....	»	19.817.000
1880 .....	»	44.276.000
1890 .....	»	108.451.000

#### I proventi **federali attuali.**

4. L'art. 42 della Cost. fed. riformata del 1874 dico:

« Alle spese della Confederazione si fa fronte:

- a) Con la .rendita della sostanza federalo ;
- b) Con la rendita doi dazi foderali di frontiera;
- e) Con la rendita dell'ani mi lustrazione dolio posto e doi telegrafi;
- d) Con la rondita dolla regìa dello polveri;
- e) Con la mota doi prodotto brutto sullo tasso percepito dai Cantoni

sullo esenzioni militari ;

f) Coi contributi dei Cantoni, la cui sistemazione è riservata alla logislaziono foderalo, ritenuta principalmento a norma la condiziono delle rispettivo forzo imponibili ».

A questi proventi bisogna aggiungere quelli dolla regìa degli alcools (32<sup>bis</sup>), sotto risorya di ciò che è dotto più sotto, al n. 6, b (1), nonchè quelli delle ferrovie federali. Lo entrate

(1) Circa il provento degli alcools la Confederazione si limita in certo qual modo a faro il servizio di esaziono o cassa por i Cantoni. 23. — *Diritto Svizzero*. I.



della posta e dei telegrafi, nonché quelle delle polveri entrano nei conti dell'amministrazione generale; invece quella degli alcool e delle ferrovie sono amministrare separatamente. Il monopolio delle banconote potrà pure, quando sarà attuato, creare un nuovo cespite di entrata : in attesa la Confederazione percepisce una tassa generale sull'Emissione dei biglietti di banca.

Invece i contributi dei Cantoni alla Confederazione, di cui alla Lettera dell'art. 42, effettivi durante il periodo 1803-1847, sono diventati lettera morta dopo il 1848. I Cantoni non sussidiano la Confederazione, ma ne sono largamente sussidiati. È la caratteristica tangibile del progressivo accentramento.

Ecco del resto il riassunto delle entrate della Confederazione, secondo il consuntivo del 1901:

Rendita degli immobili . . . . .	fr.	883.332
» dei capitali .....	>	1.143.558
» » d'esercizio . . . . .	>	1.151.010
Cancelleria federale .....	>	30.368
Tribunale federale . . . . .	>	31.221
Dipartimento Politico . . . . .	>	37.667
» Interni . . . . .	>	53.526
» Giustizia e polizia. . . . .	>	510.876
» Militare . . . . .	*	3.159.820
> Finanze :		
j Tasse banconote		223.040
/ Dogane. . . . .		46.471.948
Commercio e agricoltura		506.976
Poste e telegrafi		47.711.047
Imprevisti		10.280
Totale fr.		101.924.689

Seguito. Entrate patrimoniali federali.

S>. La Confederazione non ha in realtà altri patrimoni produttivi se non i capitali collocati a frutto, la cui media è di fr. 32.600.000 (fr. 31.463.671 nel conto consuntivo 1901). Nei bilanci figurano, indipendentemente dalle ferrovie, i redditi di una quantità di altri enti e cioè : degli immobili di natura demaniale ed adibiti a servizi pubblici (per fr. 833.332

nel 1901) e dei capitali d'esercizio (fabbrica della polvere e delle armi da guerra, regia dei cavalli, amministrazioni diverse), ma queste cifre si devono in buona parte considerare come partite di giro.

Le ferrovie riscattate sono ancora nel periodo preparatorio del loro ordinamento. La Direzione generale non è entrata in funzione che col 1° luglio 1901, il modo di amministrazione è ancora provvisorio, dimmodochè non possiamo ancora fornire dei dati sicuri circa la produttività di questo ramo.

Tassa d'esenzione dal servizio militare.

G. *IS esenzione dal servizio militare* è regolata da una legge fed. 20 giugno 1878 (1). Ogni cittadino svizzero in età di prestare servizio, abitante entro o fuori il territorio della Confederazione o che non presta servizio militare è tenuto, in compenso, al pagamento di una tassa annua in denaro. Vi sono pure tenuti gli stranieri se lo Stato cui appartengono sottopone gli Svizzeri al servizio militare o ad una tassa di esenzione. Sono esenti dalla tassa: *a)* gli indigenti che ricevono soccorsi dall'Assistenza pubblica, nonché gli infermi di corpo o di mente, quando sono incapaci di provvedere col lavoro alla propria sussistenza e non hanno beni sufficienti a mantenere so e la loro famiglia; *b)* i militari diventati inabili al servizio, a seguito dol servizio stesso; *e)* gli Svizzeri in un paese estoro se questi li sottopone al servizio o ad una tassa di esenzione; *d)* ..... e gli agenti della forza pubblica ..... La tassa versa sulla sostanza, sulla rendita e sulla persona. La tassa personalo, è eguaio per tutti (6 fr.). La sostanza comprende i beni mobili ed immobili, dedotti i debiti; i beni agricoli o le proprietà fondiarie sono calcolati ai  $\frac{3}{4}$  del valore venale, dedotto i debiti ipotecari. Non comprendo invece i necessari attrezzi domestici ed agrari. La sostanza dei gontori, ed in loro mancanza, dei nonni ò pure calcolata in proporzione del numero dei loro figli, ammenoché i genitori stessi sieno direttamente tenuti alla tassa od al servizio. La tassa

(1) Storicamente l'imposta sull'esenzione dal servizio era già stata applicata in quasi tutti i Cantoni prima dol 1874 e la sua origine risalo fino al Medio Evo (Zurigo, Basilea, Qinevra).

è dell'I per mille. La rendita è calcolata netta, dedotti i primi 600 fr. e comprende i lucri personali, dedotti gli interessi del capitale impiegato e le spese d'esercizio ed il prodotto dei capitali, usufrutti ecc., ed è dell'I,50 (*proporzionale*).

La tassa è ridotta alla metà per i militari riformati dopo 8 anni di servizio e per coloro che hanno compiuto i 32 anni. Cessa all'età di anni 44. I genitori sono responsabili per i loro figli minorenni e per i maggiorenni che vivono in comunione domestica con essi.

Il provento della tassa militare è diviso per metà tra la Confederazione e i Cantoni. Nel 1900 la Confederazione percepì per la sua tangente parte fr. 1.747.098. Il totale, fr. 3.494.196, corrisponde a qualche cosa più di fr. *uno* per abitante.

I proventi delle dogane.

'7. Gli art. 28, 29 e 30 delle Cost. fed. fissano i principii.

< I dazi sono di spettanza della Confederazione, la quale ha diritto di percepire tasse daziarie d'entrata o d'uscita.

Nella percezione si osservano le massime seguenti:

a) Le materie necessarie per l'industria o per l'agricoltura del paese saranno tassate il più basso possibile;

b) Eguale riguardo si avrà per le cose necessarie alla vita; I c) Gli oggetti di lusso saranno colpiti dalle tasse più elevate.

Quando non vi siano motivi impellenti in contrario, questo massime saranno seguito anche nella stipulazione dei trattati commerciali. Le tasse di uscita saranno fissate in guisa la più moderata possibile... ».

Gli ulteriori dati sono contenuti nella legge doganale del 28 giugno 1893, nella Tariffa generale del 10 aprile 1891 e nei Trattati. Col 1903 finiscono gli effetti dei trattati ed ora si è elaborata una nuova tariffa generale. La tariffa del 1891 rappresentava già un passo gigantesco sulla via del protezionismo, ma le classi agrarie non furono soddisfatte e reclamarono maggior vantaggio. La legge nuova, tosto elaborata, è un'altra concessione agli agrari, e contro di essa è iniziato un referendum popolare. È difficile prevederne l'esito, ma notiamo che già il referendum ora stato chiesto contro la tariffa del 1891, che nondimeno fu approvata da 220.000 voti contro soli 160.000.

La politica delle imposte indirette è, indipendentemente da ogni idea protezionista, favorita in Svizzera dalla circostanza

che il consumo di tutti i generi, ma particolarmente di quelli di lusso, vi è aumentato a dismisura dalla immigrazione estiva di forestieri d'ogni nazione.

A questo riguardo il Cerenville fornisce per l'anno 1895 i seguenti dati comparativi della quota di reddito delle dogane per capo della popolazione:

1. Norvegia *»Vi . . . • . . .	14.30
2. Stati Uniti. . . . : § . . .	12.40
3. Francia.....	10.40
4. Germania . . . . •';.. .	9.30
5. Italia . . i*>\ . . . *\ . .	7.80
6. Belgio .....	6.40
7. Spagna.....	6.10
8. Russia.....	3.90
9. Austria.....	2.70
10. Svizzera.....	15.22

I proventi delle dogane, assai modici nei primi tempi della Confederazione andarono sempre crescendo con grande intensità.

Ecco alcuni dati comparativi:

Anno 1850 . . . ,i. fr.	4.022.646
» 1860.....>	7.665.926
» 1870.....»	8.565.094
» 1880.....*	17.436.496
» 1890.....»	31.258.296
» 1896 (tariffa nuova) »	46.269.224 »
1900 . . : . . >: . »	48.010.011

Regie delle poste e telegrafi e delle polveri.

8, Circa la regia delle poste e dei telegrafi con l'annesso servizio di telefoni possiamo riferirci a quanto abbiamo detto, parlando di questi mezzi di comunicazione, quali pubblici servizi, aggiungendo solo l'ammontare dei proventi netti per l'anno 1901.

Poste .....	fr. 37.778.625
Telegrafi e telefoni . . . »	9.585.093

Quanto alla regia delle polveri, essa non ha carattere fiscale, ma solo di polizia e il suo reddito rimane minimo e quasi invariato da fr. 155.000 nel 1875 a fr. 200.000 nel 1900.

Le spese federali.

9. Le spese della Confederazione hanno aumentato, specialmente dopo la Costituzione del 1874. Ecco un breve specchio comparativo:

	1882	1891	1901
Servizio del debito pubbl. . . . .	1.869.567	2.651.572	4.514.276
Amministrazione generale . . . .	824.297	908.714	1.172.200
Dipartimento esteri (politico) . . .	375.186	893.367	647.895
» interni (con le costruzioni) . . . .	3.292.639	8.244.323	14.286.623
» giustizia e polizia . . . . .	30.269	134.179	498.742
» militare . . . . .	16.003.442	25.204.474	28.388.376
» finanze o dogano . . . . .	4.109.952	5.775.619	5.140.337
» commercio e agric. . . . .	515.842	1.742.390	5.151.434
» poste e telegrafi . . . . .	16.218.581	27.421.316	45.704.462
Imprevisti . . . . .	8.022	36.083	28.739
<b>Totale</b>	<b>43.247.797</b>	<b>73.012.037</b>	<b>105.533.084</b>

Le principali uscite sono rappresentate dalle poste e ferrovie, dal militare e dalle costruzioni pubbliche (compresi i sussidii ai Cantoni). Ma contro le spese dello poste e telegrafi stanno le entrate (1901) in fr. 46.694.988, ciò che dà un piccolo avanzo attivo, mentre per il ramo interni e costr. e per il ramo militare le entrate sono relativamente minime.

In queste cifre non sono comprese quelle della regia degli alcool, per la quale, come dicemmo, la Confederazione non fa che amministrare per conto dei Cantoni.

Le ferrovie nazionali, espropriate o costrutte, hanno un debito, un bilancio ed un'amministrazione distinta.

Le entrate dei Cantoni. Contribuzioni federali.

IO. Le entrate attuali dei Cantoni vengono dallo Schollonberger classificate come segue :

a) *Contribuzioni della Confederazione.* È da considerare come tale la metà del provento delle esenzioni militari. Vero è che i Cantoni percepiscono l'imposta, e ne stabiliscono l'accertamento, riversandone la metà alla Confederazione; ma questa è cosa di mera forma.

b) *Riparto del provento degli alcool* (V. i due ultimi comma dell'art. 32<sup>o</sup>\*). Questo provento consta di due elementi analoghi, ma distinti : « il profitto derivante alla Con-

federazione dalla distillazione indigena » e il corrispondente e aumento di tassa d'entrata sulle bevande distillate estere ». — Esso viene « ripartito fra i Cantoni in proporzione della popolazione di fatto risultante dal più recente censimento federale ». — I Cantoni sono tenuti ad impiegarne almeno il 10 % per combattere l'alcoolismo nelle sue cause e nei suoi effetti (Y. Cap. XII, 6).

*e) Tasse dei viaggiatori di commercio.* Secondo la legge fed. 24 giugno 1892, art. 7, il prodotto delle carte di legittimazione dei viaggiatori di commercio viene consegnato dai Cantoni, alla fine d'ogni anno, alla cassa federale previa deduzione di un beneficio del 4 % poi suddiviso fra i Cantoni in ragione di popolazione.

*d) Banconote.* Il testo riveduto dell'art. 39 della Cost. fed. attribuisce ai Cantoni almeno i due terzi del guadagno netto della Confederazione. Questo articolo non essendo peranco applicato, rimangono ferme le prescrizioni, in virtù delle quali i Cantoni hanno il diritto di colpire di una tassa speciale l'emissione delle banconote da parte delle banche autorizzate dalla Confederazione. Anche lo stato attuale dell' introito sulle banconote è sotto questo riguardo dipendente dal diritto federale.

Seguito. Sussidi federali.

11. A questi quattro cespiti ordinari dei proventi cantonali, dipendenti dalla Confederazione, vanno aggiunti *i sussidi federali* che la Confederazione concede ai Cantoni, a determinate condizioni. Lo Schollenberger li classifica come segue :

*a) Opere pubbliche.* A termini dell'art. 23 della Cost. fed. la Confederazione ha il diritto di « aiutare l'erezione di opere pubbliche ». Di ciò abbiamo già detto sufficientemente, trattando dei *mexxi di comunicazione* (1).

*b) Arginature e rimboschimenti.* A termini dell'art. 24 della Cost. la Confederazione ha l'alta sorveglianza sulla polizia delle opere idrauliche e forestali e sussidia « la correzione ed arginatura dei torrenti montani e l'imboschimento dei luoghi di loro scaturigine, e stabilirà i provvedimenti necessari per la conservazione di queste opere e dei boschi

(1) Dal 1854 al 1000 la Confacì, ha versato per tali opere fr. 9.429.654.

esistenti ». — Conformemente a questo principio ed alle leggi d'applicazione 24 marzo 1876 e 22 giugno 1877 la Confederazione accorda alle spese di correzione dei fiumi, e dei torrenti montani un sussidio normale del 40 % che eccezionalmente si eleva al 50 % ancora più elevati possono essere i sussidi quando alle opere idrauliche vanno aggiunte delle opere di premunizione contro le frane e le valanghe e le opere di rimboschimento (1). Sono inoltre sussidiati i Cantoni per il loro personale forestale (ispettori e sotto ispettori).

*e) Caccia e pesca.* Secondo l'art. 25 della Cost. la Confederazione ha il diritto di emanare disposizioni legislative circa l'esercizio della pesca e della caccia, specialmente per la conservazione della grossa selvaggina nelle montagne, e per la protezione degli uccelli utili all'agricoltura ed alla selvicoltura. La Confederazione sopporta un terzo delle spese fatte per la protezione della selvaggina e degli uccelli, e la metà delle spese fatte per la piscicoltura (immissioni di avannotti, scale e rifugi per i pesci nelle acque montane, distruzione delle lontre), nonché per la sorveglianza sulla pesca.

*d) Istruzione professionale e primaria* (Art. 27 ed ora 27\*\* della Cost. fed.). Di questa materia abbiamo trattato al Capitolo relativo alla Scuola.

*e) Strade alpine.* A termini degli art. 30 e 37 della Cost. fed. quattro Cantoni ricevono un'annua indennità per riguardo alle loro strade alpine internazionali che è di fr. 80.000 per Uri, 200.000 per i Grigioni e per il Ticino, 50.000 per il Val lesò. Questo somme « saranno trattenute qualora queste strade non fossero mantenute in stato conveniente ».

*f) Epidemie ed epizootie* (Art. 69 Cost. fed. e leggi di applicazione 8 febr. 1872 e 2 luglio 1886). La Confederazione contribuisce per la metà delle spese sopportate dai Cantoni in caso di peste bovina (carbonchio), e secondo equità per altre infezioni epizootiche; contribuisce in genere la metà delle spese delle misure profilattiche contro le epidemie.

*g) Agricoltura.* Conformemente ad una legge speciale del

(1) Dal 1854 al 1900 la Confederazione ha accordato ai Cantoni per questi oggetti fr. 65.729.859 = fr. 19,84 per capo di popolazione.

22 dicembre 1893 sul promuovimento dell'agricoltura, la Confederazione sussidia, fino alla misura massima del 40 % sotto condizione di eguale sussidio da parte del Cantone o dei Comuni, l'insegnamento agricolo professionale, con le relative stazioni d'esperimento, l'allevamento del bestiame (premi per tori riproduttori, per famiglie bovine ecc.), il miglioramento del suolo (bonifiche), le misure contro i danni che minacciano la produzione agricola, le associazioni, le esposizioni, le pubblicazioni e le biblioteche agricole.

Il totale di tutti questi sussidi forma una somma assai considerevole.

Il seguente quadro statistico che riproduciamo dalla classica opera dello Schollenberger. rappresenta, per l'anno 1897, tutte le contribuzioni della Confederazione ai Cantoni per le opere e fini sopra indicati, non compresi i sussidi che vengono percepiti direttamente da associazioni private ecc.

Contribuzioni per opere pubbliche (anche idrauliche).....		3.439.031.17
Indennità per strade alpine.....		530.000.00
» per il personale forestale. . .	55.134.54	
» per rimboscimento ....	136.397.99	190.522.33
» per sorveglianza sulla pesca. .	31.826.87	
» per allevamento di avannotti .	23.996.94	55.823.81
» per istruzione commerciale . .		154.270.70
» per istruzione professionale o industriale .....		685.820.70
» per l'agricoltura :		
Stipendi.....	2.550.00	
Scuole agricole.....	44.487.90	
Scuola di giardinaggio ...	10.979.20	
Corsi agricoli invernali. . .	24.016.38	
Cattedre ambulanti e conferenze	22.894.79	
Scuole vinicole e campi sperimentali .....	46.760.85	
Altri sperimenti .....	7.750.00	
Corsi di governo del bestiame	26.367.91	
Allevamento bovino ....	383.669.65	
cavallino . . .	350.707.70	
del bestiame minuto . . .	18.897.00	
Miglioramento del suolo . .	163.875.69	
Epizoozie .....	134.494.74	
<sup>1</sup> / <sub>2</sub> Tassa Esenzione militare .....		1.580.269.44
Prodotto della regia degli aloools . . .		1.537.658.38
Prodotto tassa viaggiatori di commercio .		5.602.667.94
		222.890.20



Entrate patrimoniali dei Cantoni.- Foreste.

12.1 Cantoni hanno, nella seconda metà del secolo XIX, di molto aumentato il loro patrimonio produttivo, senza far parola del patrimonio demaniale adibito a pubblici servizi, come le strade, i palazzi pubblici, ecc.

Questi beni patrimoniali consistono soprattutto in foreste, eccezionalmente, nei Cantoni vinicoli, in vigneti, od in fondi produttivi. La coltura forestale è sempre conveniente per lo Stato, perchè questi è, indipendentemente da un patrimonio proprio, tenuto ad avere tutto un personale e tutto un impianto di vivai per i bisogni e per la sorveglianza delle foreste private e comunali. Dove lo Stato, come nel Cantone Ticino, non possiede foreste proprie, esso sopporta gravissime spese generali senza averne nessun vantaggio diretto; dove ne possiede, le spese generali sono di poco superiori ed oltre al vantaggio indiretto dalla selvicoltura nazionale, procaccia l'utile proprio ed immediato. Oltre a ciò la selvicoltura esige poche spese di esercizio, relativamente al capitale impiegato. Mentre il privato, la cui vita è breve, non può investire che in assai piccola parte i proprii capitali in una coltura di reddito così tardivo, lo Stato, che non muore, fa un impiego sicuro del suo capitale e ne può aspettare i frutti quasi senza lavorazione annuale (1). Infine lo Stato avendo delle foreste proprie e potendole coltivare senza cura di utilizzazioni accessorie, le può facilmente convertire in coltura modello e contribuisce così con l'esempio, più che col rigore delle leggi, a rendere metodica e razionale questa importantissima coltura, il cui passato, pur troppo, ha lasciato delle tradizioni di disordine e rapina.

Ecco ora un cenno sui patrimoni dei Cantoni svizzeri, secondo i dati dell'Ufficio federale di statistica (*Statistisches Jahrbuch*, 1893).

(1) Vedi A. O. OMVKTH, Problemi urgenti - Lo Stato o il rimboscimento; *Riforma Sociale*, fase. 9, anno VII volume XI, serie 2\

	1870	1880	1890
Zurigo .....	41.952.000	40.163.000	30.743.000
Berna.....	43.549.000	49.299.000	49.561.000
Lucerna.....	6.801.000	4.764.000	6.607.000
Uri: --.....	196.000	261.000	254.000
Svitto.....	73.000	271.000	351.000
Intervaldo Alto	423.000	412.000	402.000
Untervaldo Basso . . .	149.000	269.000	150.000
Zugo.....	174.000	238.000	350.000
Soletta.....	2.848.000	6.370.000	3.709.000
Basilea Città . . . . .	7.123.000	6.022.000	1.155.000
Basilea Camp. . . . .	3.600.000	8.753.000	12.217.000
Appenzello Est. . . . .	1.988.000	1.925.000	2.045.000
Appenzello Int. . . . .	9.632.000	9.571.000	11.917.000
San Gallo.....	1.441.000	1.113.000	1.109.000
Argovia.....	388.000	459.000	178.000
Ticino.....	7.742.000	11.803.000	17.450.000
Vaud . . . . .	386.000	250.000	1.500.000
Ginevra .....	19.368.000	24.022.000	33.816.000
TOTALIORI CANTONI	10.402.000	11.707.000	12.174.000
	2.630.000	3.000.000	?
	11.380.000	11.436.000	6.853.000
	2.098.000	6.677.000	3.476.000
	3.801.000	3.243.000	3.910.000
	4.000.000	206.316.000	15.000.000
	182.144.000		9

Seguito. Regalie cantonali.

13. Sola regalia concessa ai Cantoni, in virtù della Costituzione federale, è quella del sale. Delle regalle in genere e di questa in specie abbiamo sufficientemente parlato al Cap. XII, 3, trattando delle libertà inerenti all'attività economica.

Analoga alla materia delle regalie è quella dei diritti maestà ti ci dello Stato, come la pesca, la caccia, l'esercizio delle miniere e quello delle acque minerali a Basilea. (Sembra che quest'ultima regia si sia formata per analogia al monopolio delle sorgenti d'acqua salsa, che è parte necessaria della regia del sale).

Circa la caccia e la pesca, la cui legislazione è entrata nel dominio della Confederazione, i Cantoni non hanno più che a percepire le tasse di patente. Nel Cantone dell'Argovia

invece del sistema delle patenti esiste quello della affitti assai più produttivo, ma impopolare, perchè aristocratico<sup>1</sup> e quindi scomparso in tutte le altre parti della Svizzera, dove già fu assai diffuso. ■

I diritti dello Stato sulle miniere sono generalmente regolati dal diritto civile.

Le imposte cantonali in genere.

14. L'antico regime conosceva molto bene le imposte e gravezze d'ogni maniera, specialmente a carico dei borghesi e dei contadini, ma alla fine del XVIII<sup>o</sup> secolo i relativi sistemi di imposizione, arbitrari ed ingiusti erano diventati insopportabili. La Repubblica Elvetica ricorse pure energicamente alle imposte, nelle strettezze in cui si trovò, ma non ebbe tempo di organizzare un sistema d'imposizione razionale e definitivo. Ricuperata la loro libertà d'azione nel 1803, alcuni Cantoni utilizzarono in parte le imposte già istituite dall'Elvetica, alcuni le abolirono, talora con poco discernimento.

Il tipo d'imposta nuovo era la contribuzione diretta e viene conservato senz'altro dai Cantoni di nuova formazione, San Gallo, Yaud, Argovia, Turgovia, nonché da Glarona e dai due Appenzelli. Il Ticino, benché di formazione nuova, commette lo sproposito di abolire tutte le imposte come primo atto della sua sovranità ed inaugura con ciò un sistema di pessime finanze, d'indebitamento progressivo e di consumo di beni incamerati, che dura fino al 1855, e di cui ancora si sentono i tristi effetti.

Gli altri Cantoni, tornati ai vecchi sistemi, sono poi costretti a ripudiarli man mano nel periodo della rigenerazione. Zurigo per il primo istituisce l'imposta diretta nel 1830, Sciaffusa lo segue nel 1834, Basilea Città nel 1840, Berna nel 1847, Friburgo e Zugo nel 1848, Sfeuchatel nel 1849, Basilea Camp, e Vallese nel 1850, Svitto nel 1854, Ticino nel 1855, Grigioni nel 1856, Lucerna nel 1867, Untervaldo A. nel 1870, Uri nel 1875, Untervaldo B. nel 1879, e da ultimo Soletta nel 1894 (1).

(1) CEBENVILLR, *Lee impeti en Suisse*,

La buona parte dei Cantoni fissa nella Costituzione stessa le basi fondamentali del diritto tributario (1). Citiamo ad esempio l'art. 19 della Costituzione zurigana.

« Tatti i contribuenti devono conferire nella misura dei loro mezzi agli oneri dello Stato e dei Comuni.

L'imposta sulla sostanza e sulla rendita sarà ordinata per classi, secondo il principio di un'equa o giusta progressività.

Le piccole sostanze di persone incapaci al lavoro, come pure le rendite di ognuno corrispondenti allo stretto necessario per vivere sono esenti da imposta.

La progressione è limitata al doppio della contribuzione personale per la sostanza, od al quintuplo per la rendita.

Per le imposte comunali, la sostanza è tassata solo proporzionalmente. La legge determina le norme ulteriori circa la contribuzione alle spese del Comune.

Il diritto di voto importa l'obbligo di una modica contribuzione, eguale per tutti, ai carichi pubblici.

Lo Stato preleva una imposta di successione, progressiva, secondo i gradi di parentela. La legge determina i gradi di parentela e l'ammontare dei patrimoni minimi esenti da questa imposta.

La legge detta le prescrizioni più acconce all'accertamento della potenza contributiva.

Le esenzioni d'imposta a favore di singole persone o società di speculazione sono nulle.

Non possono essere create nuove imposte sui generi di consumo necessario (2). Il prezzo del sale dev'essere ridotto *t*.

All'infuori di queste disposizioni costituzionali, la legislazione tributaria cantonale rimane soggetta al divieto della doppia imposta di cui all'art. 46 della Cost. federale: « la legislazione federale stabilirà le disposizioni generali, per impedire il caso di doppia imposta » (Y. Cap. XI, 8).

Citiamo inoltre, per le loro relazioni col diritto tributario, le disposizioni della Cost. fed. contenute nell'art. 31 *e* (libertà di commercio), art. 45, al. 6 (eguaglianza dei domiciliati), dell'art. 49, n. 6 (imposte di culto).

Le imposte formano la principale risorsa delle finanze cantonali. Il Miihlemann calcolava nel 1883 al 74 % la parte dei proventi cantonali dovuta alle imposte. Il Cerenville crede questa cifra esagerata, ma per conto proprio ha riscontrato a

(1) SCHOLLKNBKRGER, Op. Cit., Ili, 52.

(2) Il testo è anteriore alla Costituzione federale del 1874.

Zurigo l'88 •/,, a Ginevra l'81, a Basilea il 75, a Vaud e San Gallo il 74, a Berna il 70 ‰.

L'ammontare delle imposte per capo di popolazione e abbastanza considerevole. Esso arrivava nel 1876 e per tutta la Svizzera ad una media di fr. 16,58 con un minimo di fr. 4,28 (nell'Untervaldo A.) ed un massimo di 68,89 (Basilea! Citta), Ticino 10,15. Un confronto singolare fra i Cantoni a questo riguardo non potrebbe avere un valore assoluto, so non sommando prima le imposte comunali con le cantonali, avvegnaché i carichi non sieno dovunque ripartiti alla medesima stregua fra lo Stato ed i suoi componenti.

Nel loro totale le imposte cantonali ammontarono nel 1896 alle cifre seguenti:

Dirette periodiche . . .	fr. 28.460.900 =	56‰
» non periodiche »	8.013.200 —	16‰
Indirette . . . f^	» 13.866.500 =	28‰
Totale fr. 50340.600 =		100 •/,

cioè all'incirca a fr. 16,50 per abitante.

Sommando insieme le due categorie d'imposte dirette si hanno in confronto: dirette fr. 36.474.100 == 72 ‰; indirette fr. 13.866.500 — 28 ‰,,

Nel loro confronto con le imposte federali e comunali le imposte cantonali si presentano come segue (1896).

	Dirette	%	Indirette	•/•
Federale . . . . fr.	3.000.000	5	55.000.000	95
Comunali... » Cantonali...	40.000.000	100	— —	—
»	37.000.000	73	14.000.000	27
In complesso	80.000.000	51	69.000.000	46

adunque, malgrado la grande cifra rappresentata dai dazi federali, la 'Svizzera paga sensibilmente più imposte dirette che indirette, ciò che è pienamente consono alle dottrine economiche ed al temperamento della prevalente razza germanica.

La somma delle imposte d'ogni natura dava, sempre con le cifre del 1896, in cifra rotonda fr. 150 milioni, pari a circa fr. 50 per abitante. D'allora in poi le imposte sono ancora

sensibilmente annientate, ma comparate a quelle degli altri Stati circostanti si possono noverare fra le meno gravi.

Le imposte cantonali sulla sostanza e sulla rendita.

15. La maggior parte dei Cantoni prelevano l'imposta parallelamente sulla sostanza e sulla rendita (sistema sviz zero per eccellenza!), ma tutte differiscono all'infinito circa il modo e la misura dell'imposizione. La rendita commerciale e industriale è colpita da un'imposta suppletoria, sotto il nome di tassa d'industria e commercio (*Gewerbestener*) nei Cantoni di Zugo e Ticino.

Nessun Cantone segue il sistema dell'imposta unica o globale sulla rendita (1). I soli Cantoni di Svitto, Glarona e Untervaldo Basso sono rimasti al sistema dell'imposta unica sulla sostanza (*Schollenberger*).

Imposta sulla sostanza.

16. Essa esiste in tutti i Cantoni e mezzi Cantoni, con qualche notevole limitazione : ad es. a Berna e nell'Appenzello Int. essa colpisce solo i beni immobili ed i crediti ipotecari; l'altra sostanza mobile essendo colpita soltanto per la rendita. A Friburgo e nel Vallese vige lo stesso sistema, con qualche estensione: pagano cioè l'imposta sulla sostanza tutti i crediti *fruttiferi*.

La coesistenza di due imposte, una sulla sostanza ed una sulla rendita, viene giustificata nel senso che la prima è essa pure, malgrado il nome, un'imposta sulla rendita, ma la rendita può essere considerata dal legislatore sotto due aspetti, l'oggettivo ed il soggettivo, e quindi sottoposta ad un'imposta oggettiva, sul prodotto in se medesimo (*Etragstetier*),] indipendentemente dalla persona che la possiede, e ad un'imposta soggettiva, tenuto calcolo delle condizioni giuridiche ed economiche dalla persona che percepisce la rendita. La rendita verrebbe così colpita da due diverse imposte, reale e

(1) Questa riforma, vivamente invocata in Francia dai democratici sociali è già stata effettuata fin dal 1798 in Inghilterra (*Inoome Tax*) e dal 1891 in Prussia (*Einkommensteuer*). Nella Svizzera il sistema fu sperimentato a Basilea-Città dal 1840 al 1866, poscia abbandonato. Fu proposto nei Cantoni di Vaud, Soletta, Grigioni, Sciaffusa e Vallese, ma sempre respinto (Cerenville).

personale (1). Vedremo in seguito come queste imposte possano non solo coesistere, ma anche sovrapporsi.

Deduzione dei debiti.

17\* La principale difficoltà che presenta l'applicazione dell'imposta sulla sostanza è quella della deduzione dei debiti. In genere, cioè salvo rarissime eccezioni, si ammette la deduzione tanto dei debiti chirografari quanto degli ipotecari. Nel Cantone di Vaud, dove il principio della *défalcation* è più spinto, si permette di applicarlo anche alla rendita del lavoro col seguente dispositivo:

« I debiti del contribuente che non possono essere dedotti dall'imposta fondiaria vengono dedotti dalla sostanza mobile del contribuente.

Sola somma di questi debiti eccede la sostanza mobile imponibile, il 5 % dell'eccedenza viene dedotto dall'aumentare delle rendite od usufrutto.

Se infine questa deduzione non può essere fatta in tutto o in parte sull'ammontare delle rendite od usufrutti, la parte non dedotta di questo 5 % viene raddoppiata e sottratta dal prodotto del lavoro ».

Imposta sulle rendite.

18. Nell'imposizione sulle rendite si seguono tre maniere, le quali tuttavia non hanno, nelle loro applicazioni, confini nettamente determinati. Nel Ticino, a Soletta e nei due Basilea le due forme d'imposta sulla sostanza e sulla rendita coesistono e si sovrappongono relativamente agli stessi enti; negli altri Cantoni generalmente coesistono ma parallelamente, in modo che la stessa rendita non può essere colpita che una volta sola, o nella forma oggettiva (sulla sostanza) o nella forma soggettiva. Nell'Uri e nella Turgovia si fanno delle eccezioni, nel senso che alcune rendite possono essere colpite nelle due forme, per es. quando l'interesse di un capitale, colpito come sostanza, passa il 4 % l'eccedente è colpito come rendita. In altri Cantoni invece, Argovia, Grigioni, San Gallo, Sci affusa, Vaud, Zugo, Zurigo, l'imposta sulla rendita non può mai incontrarsi con quella della sostanza, perché colpisce solo le rendite personali (prodotto del lavoro, usufrutti, pensioni). Infine un buon numero di Cantoni, e nei modi i più diversi e conici) V. WAJBSBR, Teor. spec. dello Imposto; *Biblioteca dell'Economista*, voi. XIV, p. 436.

plicati, combina i due sistemi nel senso che, accanto alle imposte sulla sostanza percepisce delle imposte speciali sul l'industria e sul commercio (Ginevra) o delle speciali tasse per l'esercizio di determinate industrie e professioni.

Il Cantone Ticino segue tutti questi metodi alla volta.

Il prodotto del lavoro e assolutamente esonerato nei Cantoni di Glarona, Svitto e Untervaldo Basso. Negli altri Cantoni generalmente esso è colpito a parte e se il contribuente esercita un'azienda in cui concorrano il suo lavoro ed il suo capitale, si deduce dal reddito il 4 o il 5 % come interesse,- e il resto è tassato come rendita del lavoro. Sei affusa ha minute prescrizioni sul modo di tassare il prodotto del lavoro degli agricoltori che coltivano la propria, terra. A Lacerna la rendita del lavoro è capitalizzata, moltiplicandola per 10, e il Ticino ha avuto l'infelice idea di copiare questo sistema, però solo rapporto alle imposte comunali, moltiplicando per cinque.

Le esenzioni dei patrimoni e redditi minimi.

19. Tali esenzioni hanno luogo dal più al mono in ogni Cantone, o riguardo alla sostanza, od alla rendita o ad entrambi i cespiti. I Cantoni che non hanno imposta sulla rendita (Svitto, Glarona e Untervaldo Basso, cui bisogna aggiungere Ginevra, che in luogo dell'imposta sulla rendita ■ha una tassa d'industria e commercio), fanno necessariamente la deduzione sulle sostanze minime. Friburgo fa la deduzione solo sopra determinati enti e a favore di determinate categorie di persone. Altri Cantoni fanno delle esenzioni o deduzioni in diversissima misura, trattandosi di persone incapaci al lavoro, di vedove, di orfani, di padri di famiglia con prole minorenni, ecc. L'esenzione *in genere* varia fra una sostanza di fr. 210 (San Gallo) ed una di fr. 5000 (Basilea Città) e nei casi speciali da fr. 2000 (Argovia), a fr. 20.000 (Basilea per vedove; per ogni orfano di padre e madre 6000!). Circa l'imposta sulla rendita l'esenzione o la deduzione varia pure all'infinito, o in genere, o in casi speciali. Prescindendo dai casi speciali, l'esenzione generica sale fino ad un minimo di fr. 1800 a Basilea Città.

Il Cerenville classifica come segue i sistemi di esenzione e anzitutto distingue quelli che si contentano di esentare dall'imposta i poveri, fino ad un dato limite di sostanza o di 24.  
— *Diritto Svizzero*, I,



rendita, e quelli che stabiliscono un reddito minimo, come corrispondente alle condizioni materiali dell'esistenza, che viene dedotto a tutti i contribuenti. Quest'ultimo è il modo normale. Indica poi i diversi sistemi di esenzioni e deduzioni, cioè: deduzione del reddito minimo (o in cifra fissa o subordinato alla sostanza come nei Grigioni), — ha luogo in quasi tutti i Cantoni; — sgravio accordato ai padri di famiglia (Ticino, Yaud, Zugo, Neuchâtel, Soletta, Lucerna, Basilea Città, Appenzello Est.), — sgravio a vedove ed orfani, — ha luogo nella maggior parte dei Cantoni tedeschi. Argovia, Grigioni. Lucerna, Glarona e Zurigo estendono lo sgravio ai vecchi ed agli infermi.

La progressività.

UO. La progressività viene applicata, abbiamo detto, o alla sostanza, o alla rendita o ad entrambe. Non conoscono alcuna, progressività i Cantoni di Berna, Fri borgo, Neuchâtel, Svitto e Untervaldo Basso. I Cantoni di Ginevra e Glarona, che non hanno imposta sulla rendita, applicano la progressività alla sostanza (con che in realtà viene poi ancora colpita la rendita!). Hanno l'imposta progressiva sulla rendita, ma non sulla sostanza, i Cantoni di San Gallo, Ticino e Untervaldo Alto. Tutti gli altri Cantoni hanno la progressione tanto sulla sostanza, quanto sulla rendita, a proposito di che avvertiamo che essi, di regola, non colpiscono la sostanza e la rendita simultaneamente, ma solo alternativamente (V. n. 18).

Un'esauriente trattazione delle complicate questioni circa la progressività esorbita dai limiti di quest'opera e da quelle del diritto pubblico. Il lettore la potrà trovare nella già citata opera del Cerenv'ille.

Procedura d'accertamento.

21. La procedura d'accertamento ha al punto di partenza due sistemi: quello della *notifica*, fatta dal contribuente e controllata poscia dall'autorità, e quello della *tassazione* fatta d'ufficio. Quasi tutta la Svizzera segue il primo sistema per ciò che concerne la sostanza mobile (fanno eccezione Appenzello Est., Lucerna, Glarona e Turgovia). Per il valore degli stabili le eccezioni sono più numerose, nel senso che gli stabili soggiacciono a perequazione catastale periodica o sono

altrimenti tassati d'ufficio (Argovia, Appenzello Est., Berna, Friburgo, Ginevra, Turgovia, Uri, Vaud e Ticino).

La *notifica* è generalmente scritta; a Turgovia e San Gallo ha invece luogo oralmente davanti la Commissione, e secondo i Cantoni avviene ogni anno, ogni tre, cinque, od a periodi indeterminati. La sanzione della mancata notifica è talora la multa, o la tassazione d'ufficio, talvolta perdita totale o parziale del diritto di ricorso.

I La notifica non offre nessuna garanzia per lo Stato se non è controllata; quindi in alcuni Cantoni troviamo delle autorità tenute a notificare i capitali di cui vengono a conoscenza, specialmente i notai, i cancellieri ecc. (Berna, San Gallo, Friburgo, ecc.). Le banche ed i banchieri privati sono tenuti a notifica dei capitali loro affidati solo nel Cantone di Friburgo.

Le notifiche vengono rivedute, e le tassazioni fatte direttamente da speciali organi comunali e cantonali. Nella maggioranza dei Cantoni le Autorità comunali (Municipalità o loro delegazioni) fanno una prima revisione, le Autorità cantonali una seconda; ma poiché è generalmente constatato che le Autorità locali non hanno la forza e talvolta nemmeno la necessaria buona fede per adempiere questa missione, la tendenza attuale è quella di mandare uno o più delegati dello Stato a comporlo, insieme coi delegati comunali, la prima commissione. Berna si accontenta di un' delegato con voce consultiva, Turgovia, Zurigo e Soletta mandano uno speciale Commissario a presiedere le operazioni dell'Autorità comunale. A Neuchâtel e San Gallo i delegati dello Stato hanno la maggioranza nella Commissione locale, e finalmente nei Grigioni il delegato comunale è ridotto ad assistere con voce consultiva una Commissione di tre membri, di cui (due nominati dal tribunale di circolo ed uno dal Governo.

Le tassazioni così fatte sono definitive, salvo ricorso degli interessati nei Cantoni di Basilea, Ginevra, Glarona, Grigioni, Neuchâtel, San Gallo, Lucerna, Svitto, Turgovia, Vaud, Zurigo. Negli altri le tassazioni sono ancora rivedute da un'Autorità amministrativa cantonale, cioè dal Governo stesso, rispettivamente dal dipartimento delle finanze, o da un ufficio delle contribuzioni, specialmente organizzato (Ticino e Basilea Cam-

pagna). A Berna, Friburgo, Argovia, Sciaffusa la revisione è fatta da una Commissione di distretto, che nell'ultimo Cantone è eletta popolarmente a voto proporzionale.

Sembra che la partecipazione di un delegato dello Stato alla Commissione locale abbia dato dovunque buonissimi risultati sia dal punto di vista della fiscalità, che da quello della giustizia.

Contro le tassazioni stabilite dalle Commissioni è generalmente accordato un ricorso ad una Commissione cantonale, ad una Autorità amministrativa (Cons. di Stato o Tribunale amministrativo) o ad un'Autorità giudiziaria. La complicazione di questi sistemi è grandissima. L'autorità di ricorso è il Governo nei Cantoni di Appenzello Esterno, Argovia, Basilea Città, Berna, Ginevra, Grigioni, Lucerna, Neuchâtel, Unter-valdo (i due), Sciaffusa, Svitto, San Gallo, Turgovia (imposta sulla rendita), Uri e Zugo. A Ginevra, Uri, Ticino e Svitto il contribuente può appellarsi dalla decisione governativa ai Tribunali, a determinate condizioni; a Basilea Città può ricorrere al Gran Consiglio.

Hanno invece delle speciali Commissioni per la decisione dei ricorsi (da non confondersi con le Commissioni cantonali di revisione) i Cantoni di Basilea Camp., Friburgo, Glarona, Ticino, Soletta, Vaud e Zurigo.

Nel Ticino la Commissione cantonale di Revisione si chiama Ufficio delle Pubbliche Contribuzioni; quella per la decisione dei ricorsi, Commissione cantonale d'imposta.

Nel solo Canton Vallese è il Tribunale amministrativo del contenzioso che giudica senz'altro in ultima istanza tali contestazioni.

Passiamo sotto silenzio diverse altre complicazioni. Il sistema più complicato è quello del Ticino. Esso dà luogo ad una decisione di ricorsi già da parte della municipalità con preavviso di una propria delegazione e, dove esiste, di una Commissione del Consiglio Comunale; secondo ricorso all'ufficio delle Contribuzioni; terzo alla Commissione cantonale d'imposta; quarto, ove trattasi di questione di diritto, al Tribunale d'Appello; delle quali autorità non ve n'è generalmente nessuna che s'incarichi di istruire e decidere la questione

di fatto con qualche garanzia, l'eterno *pressapoco* essendo la sola norma seguita, quando non sia l'arbitrio.

Appartengono alla procedura di accertamento due altri istituti che si vanno poco a poco introducendo nei Cantoni svizzeri. La *pubblicità dei registri* tributari è oramai acquisita in tutti i Cantoni, meno Basilea Città, Ginevra, Soletta e Yaud, dove i funzionari sono invece obbligati a tenere il segreto. Nei Cantoni di Zug e del Ticino si è anzi ricorso alla stampa dei prospetti; nel Ticino solo in via di sperimento, a Zugo in modo periodico (ogni 4 anni). L'altro modo di controllo è *Vinventario obbligatorio* alla morte di ogni contribuente. Esso ebbe origine nel Cantone di Soletta fin dal 1606 e nel Cantone dell'Appenzello Est. pure da tempo antichissimo. Nella seconda metà del IX secolo fu introdotto nell'Argovia, a Basilea Camp., a Lucerna, a Sciaffusa e Yaud. Se ne parla del resto in tutti i Cantoni e ferve la lotta per la sua introduzione. A Zurigo ed a Berna, messo più volte in votazione, fu però sempre respinto al referendum popolare. Ma è un'idea che farà la sua strada.

Imposte **sul** commercio, sulle professioni, arti e mestieri.

22. Il sistema di queste tasse consiste nel colpire in modo particolare determinati enti o parti di enti imponibili (sostanza o rendite), non secondo la regola generale, ma secondo un criterio particolare. Ginevra che, come abbiamo veduto, non ha imposta sulla rendita, colpisce in modo particolare (*droit d'inscription pour l'exercice d'une industrie*), gli enti che vi si riferiscono, senza riguardo a ciò di cui sono già tassati come imposta mobiliare od immobiliare. A Zugo ed a Fri borgo è colpito con una speciale imposta d'industria e commercio l'eccedente di una rendita commerciale oltre il 4 %, sottoposta all'imposta generale. Il Ticino, solo nella Svizzera, non contento di colpire cumulativamente la sostanza e la rendita, colpisce una terza volta la rendita commerciale senza deduzione di quella civile.

I Cantoni hanno poi una quantità di tasse di patente o d'iscrizione per l'esercizio di determinate professioni, sulle quali non stimiamo opportuno di entrare in particolari, notando di ciascuna che per principio generale il pagamento

della patente non esonera dal pagamento dell'imposta sulla rendita che vi. si riferisce.

Imposte personali.'

23.1 Cantoni della Svizzera tedesca praticano *ab antiquà* e largamente il sistema delle imposte personali; *testatico* e *fuocatico*, cioè tributi della persona e della famiglia, applicati alle finanze comunali. Glarona estendeva questo sistema alle finanze dello Stato.

Nel corso del secolo XIX molti Cantoni introdussero le tasse personali anche in materia cantonale, vuoi come correttivo al sistema di imposizione della sostanza esclusivamente e non della rendita (Ginevra), vuoi come correttivo delle esenzioni dei redditi minimi, vuoi infine, per una considerazione politica, come correttivo del suffragio universale.

L'imposta di famiglia non è applicata in alcun luogo cantonalmente. Il testatico invece è percepito cantonalmente a Ginevra, Svitto, Grigioni, Zurigo, Untervaldo (i due), Uri, Zugo, Sciaffusa e Appenzello Est., con tendenza ad estendersi. A Ginevra e nell'Untervaldo il testatico è dovuto dalle persone maggiorenni d'ambo i sessi, negli altri Cantoni solo dai maschi (imposta virile), e nel Cantone di Zurigo assume nettamente il carattere di imposta sui diritti civili (*AcUvburgersteuer*). L'ammontare della tassa è minimo; esso varia da fr. 0,30 (Untervaldo Alto) a fr. 5 (Ginevra). In alcuni Cantoni l'ammontare della tassa è proporzionato a quello della sostanza (Glarona, Soiaffusa, Svitto, Uri, Zugo, Zurigo, Untervaldo Alto).

Imposte dirette non periodiche.

I 24. *Imposte di successione e donazione*, ossia sulle *mutazioni a titolo gratuito*. Questo genere d'imposta è quello che ha incontrato minore opposizione popolare e negli ultimi tempi tende ad aggravarsi sensibilmente. Non solo 19 Cantoni lo hanno introdotto a titolo generale e due altri a titolo facoltativo per i Comuni (Grigioni e Untervaldo A.), ma già nelle sfere ufficiali si parla di convertire lo stesso concetto tributario della tassa di successione in un istituto di diritto civile, la *partecipazione dello Stato alla successione*. Nei primi avamprogetti del Codice Civile svizzero si proponevano i seguenti dispositivi:

« Lo Stato non ha diritto di succedere quando il defunto lascia dei discendenti e quando la legge riserva in tutto o in parte la successione al coniuge superstite. — Lo Stato prende un deimo della successione, quando il defunto lascia eredi della parentela dei genitori (fratelli, sorelle o loro rappresentanti). Prende un quarto della successione quando il defunto lascia eredi della parentela degli avoli (zii, cugini germani e loro discendenti). Negli altri casi la successione è interamente devoluta allo Stato, sotto riserva dell'usufrutto agli avoli e prozii. Quando il defunto ha fatto una disposizione testamentaria a favore dello Stato del doppio della legittima di questo, ha diritto di regolarne l'applicazione per il tutto. Sotto la denominazione di Stato si intendono la Confederazione, il Cantone, i Comuni, ed altre corporazioni pubbliche e fondazioni civili. I Cantoni ed i Comuni sono tenuti a destinare all'assistenza, all'istruzione ed alla sanità pubblica le successioni avute per leggo. È inoltre riservato ai Cantoni il diritto di colpire d'imposta le successioni ed i legati ».

Questa ardita proposta, scartata dalla prima Commissione (Commissione ristretta) fa ripresa e largamente discussa in seno della Grande Commissione. Un terzo dei voti si pronunciò per l'affermativa e dei negativi parecchi dichiararono che, d'accordo col principio, la rigettavano solo per ragioni d'opportunità od in vista dei pregiudizi contro cui il concetto si sarebbe infranto.

Le singole leggi cantonali sull'imposta ereditaria meritano qualche cenno. Parecchie consacrano delle esenzioni per i legati fatti a favore di domestici, entro diversi limiti, da 500 fr. (Argovia) a 2000 (Zurigo). La maggior parte esonerano le successioni in linea diretta discendente. Eanno eccezione Basilea Città (tassa 1 ‰), Ginevra (2 ‰), Glarona (0,50 ‰) e S. Gallo (0,50 ‰) quest'ultimo solo per le successioni il cui valore supera i fr. 10.000. Il conjuge è tassato in 13 Stati da 0,50 a 4 ‰ (la misura della tassazione è connessa colle disposizioni del diritto civile); i genitori sono tassati in 8 Cantoni dal 0,50 al 2 ‰. (Anche per il conjuge e i genitori San Gallo fa un'eccezione, quando si tratti di eredità inferiore a fr. 10.000). Gli avoli sono tassati in vari Cantoni che esonerano i genitori, e più gravemente, dell' 1 ‰ (Glarona), all'8 ‰ (Zurigo), in media più del 3 ‰-1 fratelli sono tassati in diciotto Stati, dall'1 ‰ (Uri ed Argovia), al 5 ‰ (Ginevra), con una media di quasi  $2\frac{1}{3}$  ‰ e con qualche limitazione per le eredità inferiori ad 8-10 mila fr. Gli zii sono tassati

in 19 Stati/ dalli 7<sub>0</sub> (Zugo), al 9 7<sub>e</sub> (Soletta), io media di 4,80 <sup>f</sup>/<sub>r</sub> Pure in 19 Stati sono imposti i nipoti, dell'I 7, (Zugo) al 10 7<sub>0</sub> (Zurigo), media 5 <sup>9</sup>/<sub>r</sub> I cugini sono colpiti dal 2 <sup>o</sup>/<sub>0</sub> (Zugo), al 10,5 7<sub>0</sub> (Soletta), con una media di oltre il 6 7<> Crie altri parenti e non parenti sono colpiti dal 6 7<sub>0</sub> (Turgovia), al 25 7, (Uri).

TM

Si osserva a questo riguardo che, introdotta la tassa di successione in linea diretta anche per i discendenti, questa rende molto allo Stato anche se è minima. A Basilea Città per es. la tassa dei discendenti, limitata all'I 7<sub>0</sub>, rende più che tutte le altre insieme, che sono elevate. Le cifre sopra esposte non hanno un valore d'orientazione notevole se non si fa il calcolo della *progressività*. Anche in alcuni Cantoni, come Berna, Turgovia e San Gallo, dove le imposte periodiche sono proporzionali, sono progressive quelle di successione. Oltre ai menzionati, hanno imposte di successione progressiva Basilea Camp., Glarona, Sciaffusa, Soletta, Uri, Zugo, Zurigo e Ginevra. Nella citata opera del Ceronville il lettore potrà trovare i particolari che ommettiamo circa le progressioni. L'effetto della progressione si vede meglio dalla seguente tavola del medesimo autore.

Sopra una successione di *un milione*, devoluta a persona non parente del *de cujus* lo Stato percepisce:

	Vaud e Zugo. . . .*	fr. 100.000
L	Glarona.....'	» 108.350
	Turgovia e Basilea Città . . . .	» 120.000
	Berna, Ginevra e Zurigo . . . .	» 150.000
I	Neuchâtel e Sciaffusa . :> . . . .	» 200.000
	Soletta ...." , * <sup>4</sup> *	» 240.000
	San Gallo.....%	» 300.000
I	Uri . . . . .	» 750.000 (!) 1

[ Seguito. Diritti di bollo e di registro. :)

35. Il diritto di bollo esiste in tutti gli Stati svizzeri, meno gli Appenzelli, Basilea Camp., Glarona, i Grigioni, Neuchâtel, Sciaffusa, Soletta e gli Untervaldi. La diversità delle rispettive leggi si presta poco ad una classazione; la maggior parte dei Cantoni hanno adottato *il* sistema del bollo di valore

proporzionale. Nel Vallese e nel Tipino; il bollo assume il carattere di una tassa di mutazione, nel Vallese solo per gli immobili, nella proporzione del 4 ‰ nel Ticino per tutti i contratti nella proporzione dell'1 ‰ - <sup>a</sup> violazione del diritto di bollo non produce la nullità dell'atto; la sanzione consiste solo in una *sanatoria*.

Il Codice federale delle obbligazioni ammettendo che di regola i contratti mobiliari, compresi gli affitti, possono essere conclusi anche per scambio di lettere e telegrammi, è venuto a limitare di molto l'efficacia delle disposizioni cantonali circa il bollo ed a fornire il mezzo di eluderle.

Per la medesima ragione è difficile in Svizzera l'applicazione del sistema di iscrizione o registrazione generale di tutti gli atti e contratti, il quale non esiste che a Ginevra e Friburgo ; a Berna fu abolito. Fer converso tutti i Cantoni percepiscono una tassa di registro sulle iscrizioni ipotecarie, e quelli che hanno il registro fondiario una tassa di mutazione per le singole iscrizioni. La tendenza generale è però, nel senso dell'abolizione o della diminuzione di queste tasse, riputate dannose agli interessi dell'agricoltura.

Le finanze comunali.

26. L'estrema varietà nel tipo costitutivo dei Comuni svizzeri, principalmente nella Svizzera tedesca (Y. Cap. IX) rende difficilissimi ed ingannatori i calcoli relativi alle finanze comunali. L'ufficio federale di statistica riuscì nel 1893 a pubblicare una tabella della situazione finanziaria di 220 Comuni svizzeri, aventi più di 2000 abitanti. Dalla medesima rilevansi la sostanza demaniale e patrimoniale dei singoli Comuni, compresi i beni delle corporazioni borghesi, i fondi scolastici, d'assistenza ecc., i debiti delle comunità borghesi e politiche separatamente. (Mancano i totali, perchè sarebbero senza valore). Lo Schanz (die Steuern der Schweiz) riportato dei Cernville, ha raggruppato i seguenti dati sopra le sostanze comunali di alcuni Cantoni:

Argovia . . . .	fr. 83.000.000 = fr. 440 per abitante	Basilea
Camp. . . .	fr. 18.010.000 = fr. 280	» » Nenchâtel . . . .
	fr. 31.000.000 = fr. 270	» »



Lacerna .4. . . . fr. 27.447.000 *me* fr. 200 per abitante  
 Vaud. . . . . fr. 52.106.000 — fr. 200 » > Zurigo f.  
 . . " J fr. 67.816.000 — fr. 180 » >

Ti sono molti Comuni ohe, al beneficio di considerevoli patrimoni, non hanno bisogno di prelevare imposte, mail loro numero va sempre più diminuendo.

I sistemi d'imposta variano all'infinito e si lasciano difficilmente classificare.

j Le imposte dirette tengono naturalmente il primo posto e fra le stesse si riscontrano le tasse personali (fuocatico ecc.) assai più frequentemente che in materia cantonale. Dato come buono il principio che politicamente convenga che ogni elettore paghi una qualsiasi contribuzione, ne viene che le tasse personali si giustifichino assai meglio nel Comune dove il cittadino non solo è elettore, ma di regola vota i bilanci ed i conti in assemblea generale direttamente. Neuchatel, San Gallo, Vaud, Untervaldo Basso devolvono ti Comuni le tasse di successione. I Qrigioni, ohe non ne hanno cantonalmente, lo rendono facoltative ai Comuni. San Gallo e Vaud percepiscono dei diritti di mutazione negli atti onerosi. I Comuni urbani dei Cantoni di Neuch&tel, Vaud e Zurigo hanno facoltà di percepire delle imposte sulle locazioni.

L'imposta comunale è nella maggior parte dei Cantoni (15 sopra 25) più grave che la cantonale, ma la sua media rimano inferiore, cioè a fr. 13,56 por testa contro 16,58 per la cantonale. Nel Ticino le due imposte si pareggiano.

Il sistema d'imposta è ovunque, tranne nell'Appenzello Int. regolato da una legge di Stato. In tutti gli altri Cantoni, meno Ginevra e Grigioni, l'accertamento fatto dallo Stato è obbligatorio anche per il Comune. Invoce generalmente l'imposta comunale ha un assetto proprio, più o meno diverso da quello del Cantone; solo Lucerna,\* i Walstetti e Appenzello Est. hanno un assetto unico per lo Stato e per i Comuni. A Zurigo per es., eccettuate le due città principali, i Comuni non possono prelevare imposte che sulla sola sostanza, a Basilea Qittà invece sulla sola rendita.

La deduzione dei debiti o non è accordata, o lo è in minor

- I misura che cantonalmente; nel Cantone di Vaud si sono provati a farla in assoluto, ma nella pratica ha creato imbarazzi, a vincere i quali si dovette ricorrere ad artifizii per eludere la legge.
- I Anche la progressività è meno accettata che cantonalmente; così nei Cantoni di Glarona, Lucerna, Sciaffusa, Ticino, Uri e Zugo, dove vige la progressività pel Cantone essa è vietata per contro al Comune. Dove la progressività esiste per le due imposte, le scale di progressione sono generalmente per la comunale meno rapide e meno estese.

## CAPITOLO VENTESIMOPRIMO

### Il Militare. I

SOMMARIO: 1. Richiami storici. — 2. Organizzazione attuale. — 3. Le disposizioni di diritto cantonale. — 4. Il tiro a segno. — 5. L'istruzione ginnastica. — 6. La Land-sturm o Leva in massa. — 7. La giustizia penale militare. — 8. Sussidi alle vittime del servizio militare e della guerra. — 9. La neutralità della Svizzera.

Richiami storici.

**1,** Nel periodo delle prime Leghe fra i Cantoni l'organizzazione militare, del resto assai primitiva e basata sul concetto allemannico dell'obbligo delle armi per tutti gli uomini validi, era rimasta intieramente ai Cantoni, i quali altro impegno non assumevano, entrando nella Confederazione, che una reciproca canza di soccorso. Nella Convenzione di Sempach del 1398 erano state introdotte alcune discipline circa « l'ordine delle bandiere », circa i saccheggi, ecc. Durante e dopo lo guerre di Borgogna furono fissate delle norme circa la divisione del bottino (1); ma queste non pregiudicavano la libertà dei Cantoni, né costituivano pur una traccia di esercito federale. Solo nel XVIII<sup>o</sup> secolo vediamo, sotto la minaccia di un' invasione francese, la Lega darsi un'organizzazione militare, per quanto embrionale. Nel così detto « Difensionale » del 1668 vediamo

(1) Y. DOOBS, *Dir. Pubbl. della Oonf. Svizz.* [Bibliot. di Scienze Poi., voi. VI).

comparire il sistema dei contingenti dei Cantoni che durò fino al 1874. I Cantoni si obbligavano cioè a fornire per contingenti, in proporzione delle loro forze, tre corpi di complessivi 13.400 uomini, con 16 cannoni e tre cavalieri ogni 100'uomini. Ciascuno di questi tre corpi andava suddiviso in due eserciti, divisi in reggimenti, e questi erano suddivisi in unità tattiche (compagnie) di soli 200 uomini, come si conveniva allo spirito delle popolazioni montane, ma a differenza di ciò che fu fatto e si fa ancora oggi, non solo i reggimenti, ma anche le compagnie venivano composte coi vari contingenti dei Cantoni mescolati insieme.

La Costituzione dello Stato maggiore era del « Difensionale » minutamente regolata affidando per distinti gruppi di Cantone a ciascuno la nomina di un ufficiale superiore. Ma questo accordo non ebbe mai l'occasione di far le sue prove, e ben presto cadde in oblio, cosicché nel 1798, quando l'invasione francese minacciò e venne davvero, non fu possibile alla Lega mettere in arme un esercito; i Cantoni o non si mossero, o troppo tardi, e rimase solo Berna a fronteggiare il nemico, con animo degno di miglior sorte (V. Cap. II, 2).

La Repubblica Elvetica aveva organizzato un esercito unitario centralizzato, ma secondo il sistema della divisione territoriale, non solo per la costituzione delle milizie, ma anche possibilmente, per quella dello Stato maggiore, sicché per un verso almeno la nuova organizzazione era più territorialista che l'antica, e questo sistema si è, almeno quanto alle milizie, conservato nei successivi ordinamenti fino all'attuale. Nella Costituzione riscontravansi i seguenti dispositivi: «

Art. 91. — « In tempo di pace dev'essere mantenuto un Corpo d'esercito, il quale sarà formato per reclutamento volontario, ed in caso di bisogno, anche nei modi che saranno determinati dalla legge .....

Art. 92. — In ogni Cantone deve esistere un Corpo di milizie o guardie nazionali che sia sempre pronto a marciare in caso di bisogno, sia per prestar mano forte alle Autorità superiori, sia per respingere un primo attacco straniero ».

In altri termini: un'armata permanente e delle milizie di rinforzo. ~

Nell'Atto di mediazione troviamo (art. 2) la distinta dei contingenti in uomini che i Cantoni devono fornire, insieme ai

contingenti in denaro *pour V exécution de cette garantie*, e cioè « la garanzia reciproca della loro costituzione, del loro territorio, della loro libertà ed indipendenza, sia contro le potenze estere, sia contro l'usurpazione di un Cantone o di una frazione ». Il totale di questi contingenti è di appena 15.203 uomini. Seguono delle disposizioni il cui principio fondamentale è rimasto in parte nel diritto pubblico vigente:

Art. 9. — «Il numero delle milizie permanenti, che un Cantone può mantenere, è ristretto a 200 uomini.

Art. 19. — Nessun Cantone può, nel suo interno, arruolare o mettere in armi più di 500 uomini di milizia, senza averne dato avviso al Landamanno della Svizzera.

Art. 20. — In caso di ribellione nell'interno di un Cantone o d'ogni urgente bisogno, il Landamanno fa marciare le truppe da uno all'altro Cantone, ma solo ad istanza del Grande o del Piccolo Consiglio del Cantone cho domanda l'aiuto, o dopo aver udito il Piccolo Consiglio del Cantone direttore, salvo a convocare la Dieta dopo represso le ostilità o se continua il pericolo ».

Nella Costituzione del 1815 veniva mantenuto il sistema dei contingenti in uomini, chiamandovi anche i nuovi Cantoni e più. che raddoppiandone l'ammontare, che veniva così portato ad uomini 32.886 (art. 2°). Allo scopo della « garanzia reciproca della Costituzione ecc. » di cui era parola nell'atto di mediazione viene espressamente aggiunto quello di «sostenere\* efficacemente la neutralità della Svizzera », alla quale espressione vuoi dare un valore interpretativo della neutralità stessa, che veniva garantita alla Svizzera da quelle potenze medesime che imponevano questa forma di Costituzione (Cap. Ili, 2). Secondo questa interpretazione la neutralità sarebbe stata data sotto la condizione che la Svizzera avesse un'organizzazione militare capace di un'efficace difesa, e cioè di sostenere almeno un primo attacco, finché le potenze interessate abbiano il tempo di poter intervenire. Inoltre il piccolo esercito veniva rafforzato da un principio d'organizzazione centrale, mentre il Mediatore del 1803, per sue buone ragioni, aveva preferito lasciare questa cosa da parte, la Svizzera dovendo militarmente rimanere l'alleata della Francia e quindi, in altri termini, roba sua:

§ 8. «... La Dieta prende tutte le misure per la sicurezza interna ed esterna della Svizzera; essa regola l'organizzazione delle truppe del

contingente, le chiama in attività, determina il loro impiego, nomina il generale, lo stato maggiore generale e i colonnelli della Confederazione. Essa ordina, di concerto ai governi cantonali, l'ispezione necessaria sulla formazione, sull'armamento ed equipaggiamento del contingente militare ».

La relativa legge d'applicazione, apparsa nel 1817 abbondò molto sul testo costituzionale anche circa le particolarità dell'amministrazione.

■

Ma anche questa organizzazione parve ed era troppo rudimentaria. Gli uomini del 1848, chiamati ad organizzare un nuovo ordine di cose che usciva da una guerra, cominciarono ad accentuare la nota militare, giustificati ed aiutati dalle circostanze politiche assai minacciose dell'Europa d'allora.

Nel mentre riproduciamo in appendice l'intero testo costituzionale ci dispensiamo dal riprodurre qui i singoli dispositivi, che formano ancora in gran parte la sottostruttura dell'ordinamento attuale (art. 13, 18, 19, 20). L'organizzazione del 1848, dico il Doubs, era stabilita sullo stesso principio delle precedenti, cioè che il sistema militare è cosa che prima di tutto riguarda i Cantoni e che l'esercito federale si compone dei contingenti dei Cantoni. L'azione della Confederazione si limitava a quanto era necessario. La riforma adottata dalle Camere federali nel 1872 creava una completa unità di esercito) secondo la formola allora in voga « un droit, une armée ». Respinta però la stessa in votazione popolare, la Costituzione del 1874 ebbe miglior fortuna, tenendosi sul terreno di quella del 1848. Il tentativo di centralizzazione del servizio veniva ripreso nel 1878 da due Cantoni (Berna e Zurigo), nel senso che essi intendevano volontariamente conferire o delegare alla Confederazione le competenze militari ad esse riservate dalla Cost. fed. Le Autorità di quei Cantoni erano d'avviso che tre sole cose non potessero essere trasferite sotto nessuna forma alla Confederazione comechè inerenti alla loro inalienabile sovranità territoriale, e cioè : la nomina degli ufficiali, il diritto di disporre delle forze militari entro il territorio del Cantone (art. 19 Cost. fed. *in fine*) e la giustizia penale ; tutte le altre attribuzioni e facoltà dei Cantoni essendo semplici competenze amministrative, le quali potevano benissimo essere delegate. Di tale avviso si chiarì pure

l'illustre Prof. Hilty, ma le Camere federali furono d'altro parere e respinsero la proposta, come incostituzionale.

Nel 1895 le Camere federali ritentavano l'esperimento del 1872 di una completa centralizzazione militare, ma fu respinta a grande maggioranza dal popolo.

Organizzazione attuale.

2. Nel messaggio (30 giugno 1874) che accompagnava il progetto della Nuova Costituzione federale, il Consiglio federale riassumeva come segue gli scopi che si proponeva di raggiungere con questa:

1° Rigorosa o completa attuazione dell'obbligo generale del servizio militare, mediante una buona organizzazione del reclutamento e della visita sanitaria, e mediante una riduzione delle dispense dal servizio.

2° Ripartizione razionale dell'esercito da sostituirsi all'attuale che si fonda sulla scala casuale dei contingenti.

3° Appropriato organamento delle singole unità tattiche e riforma della parte amministrativa e sanitaria dell'esercito.

4° Miglior scelta degli ufficiali e dei sott'ufficiali. Incorporazione permanente degli ufficiali superiori nei Corpi di truppe. Distinzione fra i Comandanti di truppe e gli ufficiali di Stato Maggiore.

5° Organizzazione dello Stato Maggiore.

6° Miglioramento dell'istruzione della truppa e degli ufficiali.

7° Ripartizione dell'armata in Divisioni territoriali, coordinamento della stessa con l'istruzione, l'ispezione ed il materiale di guerra.

8° Cooperazione degli ufficiali all'amministrazione dell'armata, e di fronte la vigilanza sull'effettivo, l'ispezione del personale e quella del materiale.

9° Attribuzione del materiale ai diversi Corpi ed opportuno ordinamento dei rapporti che derivano fra la Confederazione ed i Cantoni.

10° Sorveglianza sulla manutenzione del materiale d'armamento e di equipaggiamento affidato alla truppa.

11° Assicurazione del necessario numero di cavalli in caso di guerra e miglioramento della cavalleria mediante partecipazione della Confederazione all'acquisto dei cavalli.

12\* Organizzazione dell'esercizio delle ferrovie in tempo di guerra.

13- Determinazione più precisa dei rapporti fra le Autorità politiche ed il Generale in capo.

14° Regolamento del soldo.

15° Organizzazione del Dipartimento militare federale e dei suoi diversi servizi.

A soddisfazione di questi desideri venivano quindi adottate le seguenti disposizioni della Costituzione federale:

Art. 13. — La Confederazione non ha diritto di mantenere truppe permanenti»

Senza consentimento delle Autorità federali nessun Cantone, o, nei Cantoni separati, nessuna parte del Cantone può avere più di 300 uomini di truppa permanente, non compresi i Corpi di gendarmeria.

Art. 18. — Ogni svizzero è obbligato al servizio militare.

I militi che a causa del servizio militare federale perdono la vita o soggiacciono ad un'imperfezione fisica permanente, hanno diritto per se o per le famiglie loro, in caso di bisogno, al soccorso della Confederazione.

I militi riceveranno gratuitamente il loro primo armamento, abbigliamento ed equipaggiamento. L'arma rimane nelle mani del milite sotto le condizioni che saranno determinato dalla legislazione federale.

La Confederazione stabilirà norme uniformi per le tasse d'esenzione del servizio militare.

Art. 19. — L'armata federale si compone:

a) dei Corpi di truppe dei Cantoni ;

b) di tutti gli Svizzeri che, sebbene non ascritti a questi Corpi di truppa, sono però in obbligo di servizio militare.

Il diritto di disporre dell'armata federale, compreso il materiale di guerra ad essa pertinente per legge, compete alla Confederazione.

In tempi di pericolo, la Confederazione ha il diritto esclusivo ed immediato di disporre anche delle forze non incorporate nell'armata federale e di tutti gli altri mezzi di guerra dei Cantoni.

I Cantoni dispongono delle forze militari del rispettivo territorio, in quanto questo loro diritto non sia limitato dalle disposizioni della Costituzione o delle leggi federali.

Art. 20. — Le leggi concernenti l'organizzazione dell'armata emanano dalla Confederazione. La loro esecuzione nei Cantoni ha luogo, entro i limiti descritti dalla legislazione federale, e sotto la sorveglianza della Confederazione, per mezzo delle Autorità cantonali.

L'istruzione militare nel suo insieme e così pure l'armamento incombono alla Confederazione.

La provvista dell'abbigliamento e dell'equipaggiamento e la cura di loro manutenzione appartengono ai Cantoni, ai quali però la Confederazione ne bonifica le spese, dietro una regola da stabilirsi dalla legislazione federale.

Art. 21. — In quanto non vi si oppongano ragioni militari, i Corpi di truppa devono essere formati degli uomini del medesimo Cantone.

La composizione di questi Corpi, le provvidenze per mantenerne l'effettivo e la nomina e la promozione dei rispettivi ufficiali è di spettanza dei Cantoni, sotto sorveglianza delle norme generali statuite dalla Confederazione.

Art. 22. — Contro equo indennizzo, la Confederazione ha il diritto di assumere in uso o rilevare in proprietà le piazze d'armi e gli edifici colle loro dipendenze che si trovano nei Cantoni, e che hanno destinazione militare.

Le condizioni dell'indennità vengono regolate dalla legislazione federale.

In applicazione di queste disposizioni costituzionali l'Assemblea federale emanava, in data 13 dicembre 1874, la relativa legge sull'organizzazione militare federale, le cui principali disposizioni brevemente riassumiamo:

Il servizio militare è obbligatorio per tutti gli Svizzeri dagli anni 20 fino ai 44 compiuti. Sono dispensati per legge de terminati ordini di funzionari ed impiegati, gli ecclesiastici, nonché il necessario personale d'esercizio delle ferrovie e dei piroscafi. Questi ultimi in caso di guerra sono militarizzati. I docenti possono essere dispensati. Tutte queste persone devono però fare un primo corso di istruzione (scuola delle reclute), obbligatorio per tutti, anche per gli ecclesiastici. Le persone private dei diritti civili, a seguito di sentenza penale, sono *escluse* dal servizio militare (il porto delle armi fu sempre considerato dagli Svizzeri come una dignità). I Deputati alle Camere federali sono dispensati dal servizio durante le sessioni. '95\*

L'esercito si divide in *Truppa attira*, o meglio truppa scelta (*Auszug*, élite) e *territoriale* (*Landwehr*, difesa del paese). La divisione ha luogo esclusivamente secondo l'età: i primi dodici anni di servizio sono nell'attiva, gli altri nella Landwehr. A queste divisioni bisogna aggiungere la *Leva in massa* (*Landsturm*), di cui diciamo sotto. Tralasciamo le altre divisioni d'ordine tecnico.

Il *reclutamento* è in principio eseguito dai Cantoni sotto la sorveglianza della Confederazione. La destinazione dei singoli militi alle diverse armi appartiene invece alla Confederazione, con la cooperazione dei Cantoni. I Corpi di truppa od i loro quadri devono essere mantenuti completi. I Cantoni tengono il controllo tanto del reclutamento quanto della completazione delle truppe o dei quadri che loro incombono. Avvenisse che un Cantone non fosse in istato di completare le truppe od i quadri che gli incombono, la Confederazione è autorizzata a completarli con personale d'altri Cantoni.

Le *Unità tattiche* sono in parte formate e mantenute dalla Confederazione, in parte dai Cantoni. Alla Confederazione incombono nella cavalleria il corpo dello guide, nell'artiglieria il parco e il treno; le incombono inoltre tutte le unità del genio,



delle truppe sanitarie e dell'amministrazione. Ai Cantoni incombono, la fanteria, oorpresi i carabinieri (tiratori scelti), nella cavalleria i dragoni e il rimanente dell'artiglieria.

*Nomina degli ufficiali.* La Confederazione nomina gli ufficiali delle truppe di sua formazione, e lo Stato Maggiore delle truppe dei carabinieri; i Cantoni nominano gli ufficiali degli altri Corpi, ma secondo certe regole assai restrittive, dettate dalla legge federale e cioè : Gli ufficiali delle rispettive unità designano i soldati e sott'ufficiali capaci di seguire un corso di *Scuola degli ufficiali*: le Autorità cantonali scelgono tra i capaci gli uomini che devono seguire questo corso. I soldati e sott'ufficiali che ottengono alla scuola un brevetto di capacità *devono* dai Cantoni essere nominati Tenenti. La promozione da Tenente a 1° Tenente ha luogo per anzianità di servizio, quella da 1° Tenente a Capitano e da Capitano a Maggiore è sottoposta ad un certificato di capacità da rilasciarsi dal Capo dell'arma, a seguito di servizi, corsi speciali d'istruzione, ecc.

I Cantoni e mezzi Cantoni che non forniscono un'intiera unità, fanno delle proposte e la Confederazione fa la nomina in loro vece.

*Istruzione.* Prescindendo dai particolari, i corpi di fanteria subiscono una scuola di recluta di 45 giorni, ed ogni due anni un corso di ripetizione di 16 giorni.

Per gli ufficiali ha luogo di regola ogni anno un servizio di scuola degli ufficiali della durata di 6 settimane.

Nella cavalleria (guide e dragoni) il servizio di scuola delle reclute dura 60 giorni ; i corsi di ripetizione sono annuali e durano 10 giorni (14 per i quadri). La scuola degli ufficiali di cavalleria è di 60 giorni.

Per l'artiglieria la scuola di recluta dura da 42 a 55 giorni, secondo le suddivisioni; le scuole di ripetizione sono bisannuali, da 14 a 18 giorni. Le scuole pei sott'ufficiali sono annuali e durano 5 settimane; quelle per ufficiali sono pure annuali di 6 e di 9 settimane.

Pel genio l'istruzione delle reclute dura 50 giorni; i corsi di ripetizione sono bisannuali e durano 16 giorni; le scuole di ufficiali sono annuali e durano 9 settimane.

Per le truppe sanitarie il corso di recluta è di 5 settimane. I sott'ufficiali seguono inoltre una scuola di istruzione sanitaria di 3 settimane. Ogni anno hanno luogo scuole per i medici e farmacisti proposti quali ufficiali.

Oltre a questi corsi d'istruzione, assai brevi per essere proficui, abbastanza frequenti per essere molesti, hanno luogo delle grandi manovre di Divisione e di Corpi d'esercito.

*Abbigliamento, armamento ed equipaggiamento.* I Cantoni sono tenuti a fornire gratuitamente ai militi (anche a quelli appartenenti alle unità federali), il loro primo abbigliamento. Un regolamento indica dopo quanti giorni di servizio il milite abbia diritto ad una sostituzione. Il Cantone è responsabile della conservazione degli abbigliamenti. La Confederazione rifonde ai Cantoni tutte le spese a ciò relative.

Il milite, finito il servizio di recluta, torna a casa col suo abbigliamento, con l'equipaggiamento e con l'arma di cui gli incombe la conservazione; in caso di lunga assenza esso li depone all'arsenale cantonale per esservi conservati fino al suo ritorno.

L'armamento è fornito dalla Confederazione; l'arma resta nelle mani del milite e non gli può essere tolta se non in caso che ne trascuri la conservazione, od in caso di partenza. Ogni anno ha luogo nei Comuni un'ispezione delle armi, a mezzo di un ufficiale armajuolo (controllore delle armi). Il milite, od in caso di sua assenza una qualunque persona da lui designata porta l'arma all'ispezione; si vedono perciò non di rado nelle campagne, ove l'emigrazione periodica è intensa, le donne portare le armi dei figli o dei mariti al controllo militare (1).

L'equipaggiamento è pure fornito dalla Confederazione, ed è amministrato dal Cantone Bimane di regola nelle mani del milite, come l'arma e l'abbigliamento. L'equipaggiamento dei singoli Corpi rimane depresso negli arsenali sotto l'Amministrazione dei Cantoni.

La *fornitura dei cavalli* incombe alla Confederazione in parte, ed in parte ai Cantoni, cui le spese vengono rimborsate

(1) Questa pratica, considerata come abusiva, è ora quasi scomparsa.

dalla Confederazione. Gli ufficiali devono provvedersi la loro cavalcatura, del che sono essi pure indennizzati. In caso di leva il Consiglio federale può ordinare che ciò accada prima dell'entrata in servizio. La Confederazione ha il diritto di decretare la ferma (picchetto) di tutti i cavalli che si trovano nel territorio; alla ferma può tener dietro la visita e la leva di tutti i cavalli utilizzabili. La Confederazione mantiene un deposito di rimonta con una regia dei cavalli e fa le comperò di cavalli per i Corpi che le incombono. I soldati di cavalleria comperano il loro cavallo dalla Confederazione per la metà del prezzo di stima. Fuori del tempo di servizio attivo, il cavallo rimane nelle mani del milite che lo deve curare e mantenere e può servirsene solo per gli usi corrispondenti alle prestazioni del servizio.

*Cariaggi e trasporti ferroviari.* I Comuni devono prestare, contro indennità, tutti i mezzi di cariaggio che vi si trovano. In caso di guerra, o pericolo di guerra, la Confederazione può ordinare che le ferrovie sieno messe in Esercizio di guerra (Kriegsbetrieb).

I Comuni sono tenuti a fornire ciò che occorre per le truppe e gli animali acquartierati od accantonati; la fornitura dei locali per lo Stato Maggiore e per il servizio di guardia è gratuito; i Comuni stessi, le Corporazioni ed i privati sono tenuti a fornire le cose di loro, proprietà, mediante indennizzo.

La *leva* è ordinata dalla Confederazione ed eseguita dai Cantoni. Questi devono vigilare a che tutti gli Svizzeri che prendono domicilio sieno in regola con le loro prestazioni militari; i Cantoni sono tenuti a sussidiare in caso di bisogno le famiglie dei militi chiamati in servizio.

Il diritto di disporre dell'esercito appartiene alla Confederazione ed ai Cantoni (art. 19 Cost. fed.). I Cantoni hanno il diritto di disporre dei loro corpi e relativi equipaggiamenti. Quando vi è una chiamata di truppe da parte della Confederazione non possono aver luogo movimenti o riunioni di truppe federali senza il consenso del rispettivo Comando federalo.

Le disposizioni di diritto cantonale.

3\* La parte lasciata da questa organizzazione ai Cantoni è assai modesta, ridotta corò © ad una semplice funzione

amministrativa ed alla nomina degli ufficiali inferiori; abbiamo già veduto come i due principali Cantoni abbiano presi essi medesimi l'iniziativa per essere liberati da questo servizio accessorio, ma alcuni altri Cantoni ci tengono assai alla loro ombra di autonomia su questo punto; fra gli altri il Cantone di Vaud, principale tra i romandi. Se però la centralizzazione militare fu respinta dal popolo, come abbiamo visto, ciò si deve meno ad una preferenza data allo stato attuale che ad un notevole malcontento popolare, per le esagerazioni del militarismo, ed un'istintiva diffidenza contro la burocrazia militare.

Le competenze cantonali consistono : nella fornitura e conservazione dell'equipaggiamento ed abbigliamento, per le quali spese i Cantoni vengono rimborsati dalla Confederazione; nel reclutamento e nella formazione dei Corpi di truppa cantonali, secondo le prescrizioni tattiche della legge federale; le misure per il mantenimento del loro effettivo; la nomina degli ufficiali, l'amministrazione delle piazze d'armi militari, degli arsenali, delle caserme ed altri edifici di destinazione militare.

A questo fine i Cantoni provvedono con speciali ordinamenti militari, poco dissimili nelle loro linee generali.

L'Autorità militare superiore è generalmente il Consiglio di Stato (Governo), a mezzo di un Dipartimento o di una Direzione militare, cui talvolta si aggiunge una Commissione militare. Stanno sotto la Direzione del Governo, Commissari di guerra, incaricati dell'amministrazione degli equipaggiamenti e dei vestiari depositi negli arsenali, degli arsenali stessi, con le loro dipendenze, delle piazze d'armi, delle caserme, ecc. Talvolta le funzioni di Commissario di guerra sono cumulate con quelle di Direttore dell'arsenale cantonale, talaltra quest'ultima funzione è distinta e separata. Alle operazioni di reclutamento, e di incasso della tassa di esenzione dal servizio intendono i *Comandanti di Circondario*, ed i Capi sezione. Talvolta la funzione di Comandante di Circondario è cumulata con una delle precedenti. Possono poi essere istituiti dei *Funzionari militari* in ogni Comune, ma ordinariamente le Sezioni corrispondono ai Comuni stessi.

Questi funzionari ed impiegati sono generalmente di nomina governativa; nei Cantoni di Landsgemeinde i funzionari

superiori sono nominati dall'Autorità legislativa (Landrat); in alcuni Cantoni i Capi sezione o Funzionari comunali sono nominati dal Comune.

In alcuni Cantoni troviamo eziandio la nomina dei Comandanti di battaglione da parte del Gran Consiglio (Grigioni, Zugo) o del Landrat (Uri, Glarona).

Il tiro a segno.

4. La brevità del tempo concesso all'istruzione militare della fanteria ha condotto gli Svizzeri, secondando un'antica loro passione sportiva, a dar molto impulso agli esercizi di tiro a segno.

La legge di Organizzazione militare prescrive all'art. 104, che i soldati della fanteria ed i carabinieri (fucilieri scelti per precisione di tiro = Scharfschützen) compresi i sott'ufficiali armati, devono, tutti gli anni in cui non subiscono un corso di ripetizione, fare degli esercizi di tiro o in società volontarie, od in altre riunioni di tiratori (gare). Coloro che non possono provare di aver tirato il prescritto numero di colpi sono chiamati ad una speciale scuola di tiro di alcuni giorni.

I Cantoni devono provvedere alla nomina di una *Corri' missione* di tiro che esercita l'ispezione sugli esercizi delle società volontarie. Gli ufficiali ed i sott'ufficiali sono tenuti a particolari Scuole di tiro della durata di 4 settimane.

Le società volontarie di tiro e le gare a segno sono sussidiate dalla Confederazione alla sola condizione che facciano gli esercizi di tiro secondo le prescrizioni regolamentari, e con le armi d'ordinanza (vedi *Libertà di Riunione e di Associazione*, Cap. XIII, 16).

Lo Stato sussidia eziandio la costruzione delle palestre per il tiro a segno.

L'istruzione ginnastica.

5. Sempre in considerazione della brevità del servizio militare, la Svizzera si sforza da gran tempo di dare un'istruzione preparatoria alla gioventù, mediante l'insegnamento della ginnastica. Secondo l'art. 81 della legge d'organizzazione militare i Cantoni devono provvedere a che la gioventù mascolina, dai 10 anni in su, fino all'uscita dalla scuola primaria, frequenti o non frequenti la scuola medesima, debba essere

preparata al servizio militare mediante una conveniente istruzione ginnastica. Questo insegnamento è ordinariamente dato dai maestri i quali devono perciò ricevere una speciale istruzione, a cura dei Cantoni, nelle scuole normali ed a cura della Confederazione nelle scuole di reclute. I Cantoni devono inoltre provvedere a che questa istruzione ginnastica, preparatoria a quella militare, venga continuata dall'uscita della scuola fino al ventesimo anno. Per gli ultimi due anni la Confederazione può ordinare anche degli esercizi di tiro. La Confederazione emana le necessarie prescrizioni esecutive.

Questi esercizi ginnastici vengono fatti con amore ed intensità specialmente nei Cantoni tedeschi. Nel Cantone Ticino questa istruzione ginnastica è molto negletta e per la maggior parte del territorio è rimasta sulla carta, specialmente per mancanza di conveniente personale insegnante. Le scuole primarie vi sono in troppo gran numero tenute da maestre o da vecchi maestri, che non hanno ricevuto la conveniente preparazione.

La Landsturm o Leva in massa.

6. La legge sull'organizzazione militare dell'anno 1874 non aveva previsto che l'attiva e la Landwehr (territoriale), ma una legge del 5 dicembre 1886 rimetteva in onore il > concetto antico di una Leva in massa « nello scopo di completare e rinforzare l'esercito di campagna in tempo di guerra guerreggiata o minacciata, e di disporre delle truppe necessarie per i servizi ausiliari ».

Ogni cittadino svizzero valido, dall'età di 17 ai 50 anni, che non sia incorporato nell'attiva o nella territoriale, fa parte della Leva in massa: vi possono essere ammessi dei volontari anche prima e dopo questa età.

Gli uomini obbligati a far parte della Leva in massa, sono divisi, secondo la loro età, in due categorie, cioè i giovani che non sono ancora in età di servizio (da 17 ai 19 anni) e gli uomini da 20 a 50 anni (55 per gli ufficiali). In tempo di guerra guerreggiata o minacciata, la prima categoria è tenuta a subire la visita sanitaria, dopo di che sono istruiti e destinati a completare l'attiva. Oli uomini 'dichiarati in servizio saranno rimandati alle truppe ausiliari, se ne

hanno la capacità voluta. Gli uomini della seconda categoria vengono divisi in *landsturm armate* e in *truppe ausiliarie*, e possono come tali essere adoperati come riserva delle truppe di Landwehr o territoriali. Delle Landsturm armate si formano dei battaglioni composti di 4 compagnie, ciascuna di 400 uomini e dei distaccamenti di cannonieri. Degli uomini destinati alle truppe ausiliarie la maggior parte deve essere adibita al servizio di pionieri, gli altri vengono adibiti a speciali servizi di amministrazione, di sanità, di trasporto, di alimentazione, ecc. La Landsturm ha uno speciale Corpo di ufficiali, scelto fra gli ex ufficiali dell'attiva e della Landwehr.

Gli uomini della Landsturm armata ricevono come equipaggiamento un cappotto, un cappello di feltro molle ed un bracciale, come arma un fucile (di modello smesso dall'attiva).

Ci asteniamo naturalmente di entrare in particolari tecnici sulle destinazioni della Landsturm in tempo di guerra. Per più complete nozioni si potrà consultare l'Ordinanza 5 dicembre 1887.

La giustizia penale militare.

7. La giustizia penale militare è regolata dal Codice penale militare per le truppe federali del 27 agosto 1851, ancora in vigore per il diritto penale propriamente detto, riformato invece per quanto riguarda l'organizzazione giudiziaria e la procedura mediante una legge del 28 giugno 1889.

La parte che riguarda quest'epoca essendo la sola organizzazione, facciamo seguire un breve sunto delle disposizioni a ciò relative.

^.  
 Avutù\*. Sono sottoposti alla giurisdizione militare: 1° ogni cittadino in servizio attivo; 2° gli istruttori puro durante il loro servizio ; 3° i funzionari ed impiegati dell'amministrazione militare per i delitti che possono compromettere la difesa nazionale; 4° i militari anche non in servizio, quando vestano la divisa; 5° per ciò che si riferisce ai loro doveri di servizio ; 6\* le persone impiegate in permanenza da un militare servizio da un Corpo di truppa, come gli scudieri, le ordinanze, eoo.; 7\* le persone addette all'esercito per una speciale funzione di servizio, di posta, ferrovia, telegrafo, costruzione ferroviaria, lavoro di fortificazione, trasporto di

forniture, servizio d'ospedale, di cantina, di panificio, macelleria, amministrazione di caserma, magazzino, fabbrica di munizioni ecc., per gli atti concernenti il servizio; 8° in tempo di guerra ogni individuo che segue l'esercito o che commette un delitto contro le persone appartenenti all'esercito o concernenti le cose all'esercito destinate; 9° i prigionieri di guerra e gli internati; 10° in servizio attivo l'individuo di condizione civile che storna o cerca stornare un milite dai suoi doveri essenziali; 11° il civile che si rende colpevole di spionaggio. Cadono eziandio sotto la sanzione della legge penale federale le infrazioni previste dal Codice militare federale, commesse all'estero da una persona nelle premesse condizioni. La giustizia penale militare è esercitata -0 dai Tribunali militari federali per i delitti e dalle competenti Autorità federali e cantonali per le infrazioni disciplinari. Se fra gli imputati alcuni sono soggetti alla giurisdizione militare ed altri no, questi ultimi rimangono soggetti alla giurisdizione ordinaria, a meno che il Consiglio federale non decida eccezionalmente, che tutti soggiacciono alla giurisdizione militare. Se la medesima persona ha commesso atti di competenza della giustizia militare e dell'ordinaria il Cons. fed. può sottoporre il tutto ai Tribunali ordinari. Se una persona sottoposta alla giurisdizione penale militare ha commesso atti non previsti dal Codice penale militare, ma punibili secondo la legge comune, la competenza ne spotta ai Tribunali ordinari, ma se questi atti sono connessi col servizio militare, l'istruzione non può aver luogo senza autorizzazione del Dipartimento militare federale. Contro un militare in servizio i Tribunali ordinari non possono procedere, se non previa autorizzazione; se l'inchiesta è in corso rimane in sospenso per tutta la durata del servizio. I conflitti di competenza fra i Tribunali militari ed ordinari sono decisi dal Consiglio federale. Gli ufficiali della giustizia militare federale sono: l'Auditore in capo (accusatore generale) e il suo supplente; il Presidente del Tribunale di Cassazione, i Gran Giudici, gli Auditori (accusatori), i Giudici d'istruzione, i Segretari dei Tribunali militari, vi è inoltre un certo numero di ufficiali giudiziari senza destinazione speciale che devono rimanere a disposizione dei



Consiglio federale. Gli ufficiali della giustizia militare devono possedere una cultura giuridica ed aver servito come ufficiali nelle truppe. Essi sono nominati dal Consiglio federale.

Vi sono quattro specie di Tribunali militari: i Tribunali di divisione, il Tribunale militare di Cassazione, il Tribunale militare straordinario, il Tribunale disciplinare.

In ogni Divisione vi è un Tribunale militare. In caso di mobilitazione ed abbandono del territorio per un tempo considerevole, possono essere istituiti dei Tribunali supplementari. I

Il Tribunale di divisione, composto di un Gran Giudice, sei Giudici (con altrettanti supplenti), un Auditore, un Giudice istruttore e un Segretario. Il Gran Giudice presiede e deve avere almeno il grado di Maggiore (lo si promuove al bisogno). Tre Giudici (e tre supplenti) sono scelti fra gli ufficiali, tre Giudici (e tre supplenti) tra i sott'ufficiali o soldati della Divisione. La nomina è fatta ogni tre anni dal Consiglio federale. I Giudici ed i supplenti (non il Gran Giudice né l'Auditore) continuano a servire nel loro rispettivo Corpo. Il Tribunale di divisione è la giurisdizione ordinaria, la sua giurisdizione non è limitata che dal Tribunale militare straordinario e dal Tribunale disciplinare.

Il primo è composto di tre Colonnelli della giustizia militare (quindi aventi cultura giuridica) e da 4 Colonnelli divisionari, è nominato caso per caso e conosce le imputazioni dirette contro il Comandante in Capo dell'esercito e il suo Capo dello stato maggiore, i Comandanti di Corpi d'esercito e i loro Capi di stato maggiore, i Colonnelli divisionari, ed i Capi delle singole armi. Il secondo è composto dal Capo del Dipartimento militare federale come presidente e dai quattro Capi d'arma; esso giudica esclusivamente delle pene disciplinari da applicarsi agli ufficiali, che fuori di servizio, tengono una condotta o commettono delle azioni incompatibili colla loro posizione.

I Giudizi dei Tribunali di divisione sono soggetti a cassazione da parte di un Tribunale di Cassazione composto di un Presidente, col grado di Colonnello e di quattro Giudici, coll'Auditore in capo ed un Segretario. Giudici e supplenti devono possedere una cultura giuridica. Il Tribunale è nominato, dal Consiglio federale per tre anni.

Ciò che caratterizza i Tribunali militari svizzeri, è il requisito della coltura giuridica da parte del Presidente (Gran Giudice) e dell'accusatore, nonché di tutti i membri della Cassazione, e la composizione democratica della Corte, con l'inclusione di una larga rappresentanza dei soldati semplici e sott'ufficiali (sotto il qual ultimo nome non sono compresi, come altrove, gli istruttori di carriera, ma si intendono gli appuntati, caporali e sergenti, sottoposti alla vita ed al regime ordinario dei soldati).

Sussidi alle vittime del servizio militare e della guerra.

8. L'art. 18 della Cost. fed. stabilisce il principio che l'assistenza delle persone che hanno subito al servizio militare federale un'imperfezione fisica permanente, nonché l'assistenza delle loro famiglie in caso di morte è a carico della Confederazione.

Oltre a ciò l'art. 246 della legge sull'Org. mil. dispone che i Cantoni abbiano a sussidiare, in caso di bisogno, le persone a carico di militi chiamati in servizio e provvederle della necessaria assistenza morale e materiale. A questo dispositivo corrispondono speciali disposizioni legislative nei Cantoni di Basilea Camp., Berna, Lucerna, Sciaffusa, Zurigo.

La Confederazione dispone di alcuni fondi speciali per gli invalidi e per le vittime del servizio militare, e cioè un Fondo degli invalidi, di 8.300.000 franchi, un fondo Grenus pure per invalidi, di 7.671.000 franchi ed una fondazione speciale, detta di Winkelried finora di soli fr. 1.438.000. Uno speciale fondo di eguale destinazione non esiste nei Cantoni, tranne a Sciaffusa.

**H** **La neutralità della Svizzera.** **H**

0. La neutralità della Svizzera fu garantita dalle Potenze che aderirono al Congresso di Parigi e Vienna, mediante speciale dichiarazione del 20 novembre 1815. La neutralità è estesa ai due distretti savoardi del Chablais e di Faucigny, già appartenenti al Re di Sardegna, trasmessi nel 1860 alla Francia sotto l'eguale condizione, e cioè che in caso di guerra fra le nazioni circostanti alla Svizzera, le truppe sarde (ora francesi) si ritireranno da quel territorio che potrà invece essere occupato dalla Svizzera. Questa neutralità fu espres-

samente confermata dalla Francia nel 1883. L'atto di neutralità si trova così riconosciuto dall'Italia e dalla Francia, in due epoche abbastanza recenti.

Dichiarata la guerra tra la Francia e la Confederazione della Germania del Nord il Consiglio federale notificò mediante circolare alle Potenze firmatarie dell'atto del 1815 la propria neutralità. Il governo della Confederazione germanica rispose con la lettera seguente:

Berlin, le 24 juillet 1870.

Le sotissigné ebancolier de la Confédération de l'Allemagne du Nord a eu l'honneur de recevoir, par l'intermédiaire du chargé d'affaires de la Confédération Helvétique, la circulaire adressée par le conseil fédéral suisse en date du 18 juillet aux États signataires et garants des traités de 1815.

Il a accueilli avec une vive satisfaction la déclaration du conseil fédéral que la Suisse maintiendra et défendra, pendant la guerre qui se prépare, sa neutralité et l'intégrité de son territoire ; et il n'a pas à déclarer que l'Allemagne respectera scrupuleusement la neutralité de la Suisse garantie par les traités et qu'elle compte avec une entière confiance sur son maintien par les forces militaires de la Confédération Helvétique. La fidélité aux traités dont l'Allemagne a constamment fait preuve et les relations de bon voisinage qui existent si heureusement entre les deux pays offrent à la Suisse un gage de plus que sa neutralité ... sera consciencieusement respectée par l'Allemagne.

Le soussigné saisit cette occasion pour offrir à son Excellence, Monsieur le Président de la Confédération Helvétique, les assurances de sa haute considération.

Le Chancelier de la Confédération de l'Allemagne du Nord

signé: v. BISMAUCK.

M A Son Excellence Mr. Dubs, etc. etc.

Nel 1884 un deputato sollevò nel Reichstag germanico la questione della neutralità della ferrovia del Gottardo, costruita col concorso finanziario della Germania e dell'Italia. Il ministro rispose non poter osare parola di una neutralità del Gottardo perchè tutta la Svizzera è neutrale: la Germania essere decisa a rispettare dal canto suo la neutralità della Svizzera, e poter sempre mantenere le sue comunicazioni commerciali con l'Italia e col Mediterraneo a mezzo di tale neutralità, quand'anche per il fatto di una guerra fossero interrotte tutte le altre linee.

Uguali riconoscimenti non si hanno da parte delle altre nazioni europee, se non quelli che fino ad un certo punto potrebbero desumersi dal fatto che le medesime hanno consentito a fare della Svizzera la sede di tutti gli Uffici internazionali finora istituiti. Questi uffici internazionali interessano anche nazioni lontane ed oextracontinentali, per tutte la scelta della Svizzera come sede di un ufficio internazionale è stata certamente ispirata dalla convenienza di preferire un paese neutrale.

La questione della neutralità della Svizzera, come si presenta ai nostri giorni, fu specialmente studiata dall'illustre profossore Hilty, dell'Università di Berna, nel suo opuscolo *Die Neilb alitai der Scinteiz in ihrer heutige Auffassung* ed in diversi volumi del suo *Polilisches Jahrbuch*.

Secondo lo sue tesi la neutralità della Svizzera nulla ha a che fare con la neutralità di fatto dichiarata da una Potenza per atto unilaterale e transeunte in caso di conflitto tra i vicini: essa è una neutralità di diritto, stipulata dalle potenze nell'interesse generale, alla quale la Svizzera non ha il diritto di venir meno. In analoghe condizioni di *neutralità perpetue* ossia di *stalo neutralizzato* si trovano il Belgio in virtù dei trattati di Londra del 1831 e 1839, il Lussemburgo per il trattato di Londra del 1867, lo Stato del Congo per il trattato di Berlino del 1885, le isole di Samoa, Tonga e Savagef

Il carattere giuridico di questa stipulazione internazionale va spiegato dalla' precedenza storica di un'alleanza perpetua e quasi protettorato della Francia .sulla Svizzera alla quale nell'interesse dell'equilibrio europeo le Potenze hanno voluto succedesse uno stato di neutralità perpetua.

In caso di lesione effettiva della sua neutralità mediante aggressione diretta o mediante violazione del suo ^territorio in tempo di guerra fra due altri Stati, la Svizzera avrebbe il diritto di allearsi per mantenere la sua libertà e neutralità con qualsiasi altro Stato (non escluso l'altro belligerante). Le altre Potenze garanti avrebbero l'obbligo collettivo di "costringere l'aggressore a sospendere le ostilità e dare soddisfazione.

Deriverebbe da queste tesi la conseguenza che la Svizzera debba avere un esercito abbastanza forte per opporsi ad un

primo attacco, onde dare alle Potenze il tempo di intervenire. L'ipotesi più probabile non sarebbe un'aggressione diretta, ma una invasione determinata da bisogni strategici durante una guerra fra nazioni confinanti: l'esercito Svizzero avrebbe perciò a lottare con solo una parte di esercito straniero, dovrebbe poterla tenere in scacco e intanto la Svizzera potrebbe allearsi anche con la controparte.

A. CTE PORTANT  
RECONNAISSANCE ET GARANTIE

DB LA

neutralità perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire  
I du 20 novembre 1815.

L'accession de la Suisse à la déclaration donnée à Vienne le vingt maro mil huit cent quinze, par les Puissances signataires du traité de Paris, ayant été dûment notifiée aux ministres des Cours impériales et royales, par l'acte de la Diète helvétique du vingt-sept mai suivant, rien ne s'opposait à ce que l'acte de la reconnaissance et de la garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse dans ses nouvelles frontières, fût fait conformément à la déclaration susdite. Mais les Puissances ont jugé convenable de suspendre, jusqu'à ce jour, la signature de cet acte, à cause des changements que les événements de la guerre, et les arrangements qui devaient en être la suite, pouvaient apporter aux limites de la Suisse, et des modifications qui pouvaient aussi en résulter dans les dispositions relatives au territoire associé au bienfait de la neutralité du Corps helvétique.

Ces changements se trouvant déterminés par les stipulations du traité de Paris de ce jour, les Puissances signataires de la déclaration de Vienne du vingt maro font, par le présent acte, une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse, et Elles lui garantissent l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites, telles qu'elles sont fixées, tant par l'acte du Congrès de Vienne que par le traité de Paris de ce jour; et telles qu'elles le seront ultérieurement, conformément à la disposition du protocole du 3 novembre ci-joint en extrait qui stipulé en faveur du Corps helvétique un nouvel accroissement de territoire à prendre sur la Savoie, pour arrondir et désenclaver le Canton de Genève.

Les Puissances reconnaissent et garantissent également la neutralité des parties de la Savoie, désignées par l'acte du Congrès de Vienne du 29 maro mil huit cent quinze, et par le traité de Paris de ce jour, comme devant jouir de la neutralité de la Suisse de la même manière que si elles appartenaient à celle-ci.

Les Puissances signataires de la déclaration du vingt mai, reconnaissent authentiquement, par le présent acte, que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère, sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière.

Elles déclarent qu'aucune induction défavorable aux droits de la Suisse, relativement à sa neutralité et à l'inviolabilité de son territoire, ne peut ni ne doit être tirée des événements qui ont amené le passage des troupes alliées sur une partie du sol helvétique. Ce passage, librement consenti par les Cantons dans la convention du vingt mai, a été le résultat nécessaire de l'adhésion franche de la Suisse aux principes manifestés par les Puissances signataires du traité d'Alliance du 25 mai.

Les Puissances<sup>1</sup> se plaisent à reconnaître que la conduite de la Suisse, dans cette circonstance d'épreuve, a montré, qu'elle saurait faire de grands sacrifices au bien général, et au soutien d'une cause que toutes les Puissances de l'Europe ont défendue ; et qu'enfin la Suisse était digne d'obtenir les avantages qui lui sont assurés, soit par les dispositions du Congrès de Vienne, soit par le traité de Paris de ce jour, soit par le présent acte, auquel toutes les Puissances de l'Europe sont invités à accéder.

En foi de quoi la présente déclaration a été faite et signée à Paris le 20 novembre de l'an de grâce mil huit cent quinze.

Suivent les signatures dans l'ordre alphabétique des Cours :

Autriche :	Le prince de METTEBNICH Le baron de WEXISSENBURG
France :	RICHEMONT
Orléans et Bretagne :	CASTLEREAUX WELLINGTON
Portugal :	Le comte de PALMELLA Don JOAQUIM LOBO DA SILVEIRA
Prusse :	Le prince de HAHDKNBEHO Le baron de HUMBALDT
Russie :	Le prince de RASOUMOKFSKY TITTO COMTE CAPO D'ISTRIA.

## APPENDICE I.

ACTE FÉDÉRAL de l'an  
1803 (\*).TITRE I. Dispositions  
générales.

Art. 1. — Les dix-neuf Cantons de la Suisse savoir: Appenzeli, Argovie, Bâie, Berne, Pribourg, Glaris, Grisons, Lucerne, St. Gali, Schaffhouse, Schwyz, Solouro, Tessin, Thurgovie, Unterwald, Uri, Vaud, Zoug et Zurich sont confédérés entro eux con/ormément aux principes établis dans leurs constitutions respectives. Ils se garantissent réciproquement leur constitution, leur territoire, leur liberté et leur indépendance, soit contro les puissances étrangères, soit contro l'usurpation d'un Canton ou d'une faction particulière.

Art. 2. — Les contingents de houpos ou d'argent qui deviendraient nécessaires pour l'exécution de cote garanti e, seront fournis, par chaque Canton, dans la proportiou suivante.

Sur 15,203 honimes le oontingont de

Berne.....	sera de	2292
Zurich.....	^T <sup>m</sup> 7 « »	» 1929
*Vaud .....	» »	» 1482
St. Gali .....	» »	» 1315
Argovie .....	» »	» 1205
Grisons .....	» »	» 1200
Tessin .....	» »	» 902
Lucerno .....	» »	» 867
Thurgovie.....	» »	» 835
Fribourg.....	» »	» 620
Appenzell .....	» »	» 486
Soleure.....	» »	» 452
Bâie.....	» »	» 409
Schwyz.....	» »	» 301
Giana.....		241
Schaffhouso.....	» »	» 233
Unterwald .....	» »	» 191
Zoug.....	» »	» 125
Uri. ....	» »	» 118

(\*) Capitolo XX dell'Atto di Mediazione del 19 febbraio 1803.

Et sur une somme de 490,507 livres do Suisse il sera payé par le

Qrisons..... ?	L.	12,000
Sohwyz..... J	»	3,012
Unterwald.....	»	1,907
Uri *V'.....' *	»	1,184
Tessin.....	»	18,039
■ Appenzell.....	»	9,726
Glaris.....		4,828
Zoug.....	»	2,497
St. Gali.....	»	39,451
Lucerne.....	»	26,016.
Thurgovie *.....	»,	25,052
Fribourg.....	»	18,591
Berne.....	»	91,695
Znrich.....	»	77,153
Vaud.....	»	59,273
Argovio..... *T ' T;	»	52,212
Soleuro . . V.....	»	18,097
Schaffhouso.....	>	9,327
Bàie . .' * l . . i . . .	»	20,450

Art. 3. — 11 n'y a plus en Suisso ni pays sujots, ni privilèges de lieux, de naissance, do personnes ou de familles.

Art. 4. — Chaque oitoyen suisse a la faculté de transporter son do micle dans un nutro Canton et d'y excrcer librement son industrie ; il acquiert les droits politiques conformément à la loi du Canton où il s'établit, mais il no pout jouir à la fois dos droits politiques dans deux Cantons.

Art. 5. —> Les anoiens droits de traite intérieure et de traito foraine sont abolis. La libre circulation de denrées, bestiaux et marchandises est garantio. Auoun droit d'oontro, d'entrén, do trnsit ou de donane no pout ètro établi dans l\* intérieur de la Suisso. Los douanes aux limites extérieures sont au profit dos Cantons limitrophes do l'étranger, mais los tarifs doivent ètre soumis à l'approbation de la Diète.

Art. 6. — Chaqtte Canton conserve les póagos destinés à la rópa-ration des chomins, chausséos ot borgos des rivièros. Les tarifs ont éga-lement bosoin do Papprobation de la Diète.

Art. 7. — Los monnaios fabriquéos on Suisse ont un titro uniforme qui ost déterminé par la Diète.

Art. 8. — Auoun Canton no pout donner asilo a un criminel léga- loment oondanné, non plus qu'à un proventi légalement poursuivi.

Art. 9. — Le nomino de tronpes soldéos quo pout entretcnir un Canton, est borni» a deux oents hommos.

Art. 10. — Toute allianoe d'un Canton aveo un nutre Canton, ou aroo uno puissanco étrangèro, ost interdite

Art. 11. — Le gouvernement ou le corps législatif do tout Canton qui

26. — *Diritto Svizzero*, I.



viole un décret de la Diète, peut-être traduit comme rebelle devant un tribunal composé des présidents des tribunaux criminels de tous les autres Cantons.

Art. 12. — Les Cantons jouissent de tous les pouvoirs qui n'ont pas été expressément délégués à l'Autorité fédérale.

#### TETRE II. Du

##### Canton directeur.

Art. 13. — La Diète se réunit tour-à-tour et d'une année à l'autre, à Fribourg, Berne, Soleure, Bâle, Zurich et Lucerne.

Art. 14. — Les Cantons dont ces villes sont les chefs-lieux, deviennent successivement Cantons directeurs ; l'année du directorat commence le 1<sup>er</sup> janvier.

Art. 15. — Le Canton directeur fournit aux Députés à la Diète le logement et une garde d'honneur ; il pourvoit aux frais des séances.

Art. 16. — L'Avoyer ou bourguemestre du Canton directeur joint à son titre celui de Landammann de la Suisse\* ; il a la garde du sceau de la République Helvétique ; il ne peut s'éloigner de la ville. Le Grand Conseil de son Canton lui accorde un traitement particulier et fait payer les dépenses extraordinaires attachées à cette Magistrature.

Art. 17. — Les ministres étrangers remettent au Landammann de la Suisse leurs lettres de créance ou de rappel, et s'adressent à lui pour les négociations. Il est l'intermédiaire des autres relations diplomatiques.

Art. 18. — A l'ouverture des Diètes -il donne les renseignements qui lui sont parvenus à l'égard des affaires intérieures et extérieures qui intéressent la fédération.

Art. 19. — Aucun Canton ne peut dans son sein, requérir et mettre en mouvement plus de cinq cents hommes de milices, qu'après en avoir prévenu le Landammann de la Suisse.

Art. 20. — En cas de révolte dans l'intérieur d'un Canton, ou de tout autre besoin pressant, il fait marcher des troupes d'un Canton à l'autre, mais seulement sur la demande du Grand ou du Petit Conseil du Canton qui réclame du secours, et après avoir pris l'avis du Petit Conseil du Canton directeur, sauf à convoquer la Diète après la répression des hostilités ou si le danger continue.

Art. 21. — Si, durant les vacances de la Diète, il s'élève des contestations entre deux ou plusieurs Cantons, on s'adresse au Landammann de la Suisse, qui, selon les circonstances plus ou moins pressantes, nomme des arbitres conciliateurs, ou ajourne la discussion à la prochaine Diète.

Art. 22. — Il avertit les Cantons si leur conduite intérieure compromet la tranquillité de la Suisse, ou s'il se passe chez-eux quelque chose d'irrégulier et de contraire, soit à l'acte fédéral, soit à leur constitution particulière. Il peut alors ordonner la convocation du Grand Conseil, ou des Landsgemeindes, dans les lieux où l'Autorité suprême est exercée immédiatement par le peuple.

Art. 23. — Le Landammann de la Suisse envoie, au besoin, des inspecteurs chargés de l'examen des routes, chemins et rivières. Il ordonne, sur ces objets, des travaux urgents, et, en cas de nécessité, il fait exécuter directement et aux frais de qui il peut appartenir, ceux qui ne sont pas commencés ou achevés au temps prescrit. I

Art. 24. — Sa signature donne crédit et caractère national aux actes qui en sont revêtus.

### TITRE III. De la Diète.

Art. 25. — Chaque Canton envoie à la Diète un Député, auquel on peut adjoindre un ou deux conseils, qui le remplacent en cas d'absence, ou de maladie.

Art. 26. — Les Députés à la Diète ont des instructions et des pouvoirs limités, et ils ne votent pas contre leurs instructions.

Art. 27. — Le Landammann de la Suisse est, de droit, Député du Canton directeur.

Art. 28. — Les dix-neuf Députés qui composent la Diète forment vingt-cinq voix dans les délibérations.

Les Députés des Cantons dont la population est de plus de cent mille habitants, savoir ceux de Berne, Zurich, Vaud, St. Gall, Argovie et Grisons, ont chacun deux voix.

Les Députés des Cantons dont la population est au-dessous de cent mille habitants, savoir : ceux du Tessin, de Lucerne, Thurgovie, Fribourg, Appenzell, Soleure, Bâle, Schwyz, Glaris, Schaffhouse, Unterwalden, Zug et Uri n'ont qu'une voix chacun.

Art. 29. — La Diète, présidée par le Landammann de la Suisse, s'assemble le 1<sup>er</sup> lundi de juin, et sa session ne peut excéder le terme d'un mois.

Art. 30. — Il y a lieu à des Diètes extraordinaires : 1<sup>o</sup> sur la demande d'une puissance limitrophe ou de l'un des Cantons, accueillie par le Grand Conseil du Canton directeur, qui est convoqué à cet effet, s'il se trouve en vacances ;

2<sup>o</sup> sur l'avis du Grand Conseil ou de la Landsgemeinde de cinq Cantons, qui trouvent fondée, à cet égard, une demande que le Canton directeur n'a plus admise ;

3<sup>o</sup> lorsqu'elles sont convoquées par le Landammann de la Suisse. ■

Art. 31. — Les déclarations de guerre et les traités de paix ou d'alliance émanant de la Diète, mais l'aveu de trois quarts des Cantons est nécessaire.

Art. 32. — Elle seule conclut des traités de commerce et des capitulations pour services étrangers. Elle autorise les Cantons, s'il-y-a-lieu, à traiter particulièrement sur d'autres objets avec une puissance étrangère.

Art. 33. — On ne peut, sans son consentement, recruter, dans aucun Canton pour une puissance étrangère. I

Art. 34. — La Diète ordonne le contingent de troupes determino pour chaquo Canton par l'art. 2; elle nomme le general qui doit les commandor, et elle prend d'ailleure toutos les mesures nécessaire» poor la sarete de la Scrisse et poor l'oxécution des autres disposi de l'art. 1«r. Elle a le memo droit, si des troubles survonus dans tra Canton menacent le repos des autres Cantons.

Art. 35. — Elle nomme et envoie les ambassadcuri extraordinaires.

Art. 36. — Elle prononce sur les contéstations qui surviennent entre les Cantons, si elles n'ont pas été terminoés par la voie de l'arbitrago. A cet effet elle so formo en syndicat à la fin do ses travaux ordinaires, mais alors chaque Deputò à une voix, et il ne peut etre donne d'instructions à cet égard.

Art. 37. —■ Los procès-verbattx de la Diète sont consignés dans denx registres, dont l'un reste au Canton directeur, et l'autro avec le sccau de l'État, est, à la fin de decembro, transporte au chef-lieu du Canton directeur.

Art. 38. —■ Un ebancelier et un greffier nommés par la Diète pour deux ans ot payés par le Canton directeur, conformément à ce qui est règìe par la Diète, suivent toujours le sccau et les registres.

Art. 39. — La Constitution do chaquo canton, écrite sur parebemin et scellée du scoau du Canton, est déposée aux archives de la Diète.

Art. 40. — Le présent acte federai, ainsi que les Constitutions particulières des dix-nouf Cantons, abrogo toutos les dispositions antérieures qui y seraient contraires; et aucun droit, on ce qui concerne le regime in tòri our des Cantons et leurs rapports entro eux ne peut èrre fonde sur l'anoion État politique de la Suisso.

## APPENDICE II.

### ATTO

#### D'Accettazione del Patto Federale fra li Cantoni della Confederazione Svizzera, 1815.

Avendo li Dopatati doi Sovrani Cantoni della Svizzera, muniti di sufficiente Autorità per dichiarare la volontà doi loro Commitenti sol nuovo Progetto del Patto Federale do' 16 Agosto 1814, corno anohe sulla Convenzione contemporanea, la quale dilucida il primo articolo del medesimo, adempito un talo loro dovere nella seduta do' 6 Settembre, od avendo in seguito ossi travagliato in varie privato conferenze per un amichevole componimento dello ultime difficoltà, cho si opponevano ad

una generale unione; finalmente nel giorno otto Settembre 1814 venne conseguito questo scopo così importante, per la sicurezza, e pel bene della comune Patria, nel modo seguente:

Primo: Che l'accennato Patto Federale, dopo qualche variazione del I articolo, e colla chiara spiegazione sul V; cioè « le determinazioni con-« tenute nel medesimo, riguardanti il diritto Federale, non devono in « nessun caso applicarsi alle porzioni di Paese pretese attualmente da « alcuni vecchj Cantoni ».

Ha ottenuto la ratifica della gran maggioranza dei Cantoni (oome meglio lo dimostra il protocollo).

Secondo: Che la Convenzione de? 16 Agosto 1814 formatasi pel componimento di tutte le pretese territoriali, ed altre, la quale è inseparabile dal Patto Federale, e devo con esso avere eguale forza ed effetto, così che nessun Cantone, che la rigetti, non potrebbe essere riguardato come compreso nell'Alleanza, risultò in vigore colla maggioranza decisiva dei voti.

In conseguenza di questa dichiarata approvazione la Dieta Decreta :

I. 11 Patto Federale fra li XIX Cantoni della Svizzera, di cui segue il tenore, vien come una effettiva Convenzione di Alleanza, sottoscritto, e munito del sigillo nella forma sinora usitata per gli Atti della Dieta.

**PATTO FEDERALE**  
rat LI XIX CANTONI DELLA  
SVIZZERA

§ 1. — Li XIX Cantoni Sovrani della Svizzera, cioè Zurigo. Berna, Lucerna, Uri, Svitto, Unterwalden, Glarona, Zug, Friborgo, Soletta, l Basilea, Schiaffila, Appenzell, S. Gallo, Griggioni, Argo via, Turgovia, Ticino, e Vaud, si convengono col presente Trattato, alla difesa della loro libertà, indipendenza, e sicurezza contro ogni attacco di Potenze Estere, o alla conservazione della tranquillità, e dell'ordine nell'interno. Essi si garantiscono reciprocamente le loro Costituzioni, tali quali saranno state ad dottate dalle Supreme Autorità d'ogni Cantone, in conformità dei principj del Trattato Federale. Essi si garantiscono reciprocamente il loro territorio.

§ 2. — Per mantenere questa garanzia, e per diffondere la neutralità della Svizzera sarà formato un Contingente di Uomini capaci alle armi d'ogni Cantone, sulla proporzione di due uomini per ogni cento anime di Popolazione. Le truppe vengono fornite dai Cantoni, come segue:

Berna .....	Uomini N.	4584
Zurigo .....	»	» 3858
Vaud.....»		2964
S. Gallo , .....	>	» 2630
Argovia.....»	»	» 2410

A riportarsi: Uomini N. 16446

		Biorte Uomini N.	16446
	Griggioni .....	».	» 2000
	Tioino , .....	!	! 1804
	Lucerna . . . . . » , . . . .	»	» 1734 t'tij
	Turgovia . . . . * . . . ^ . . .	»	» 1670
	Friborgo . ^ . . . ■ > . . . .	»	» 1240
	Appenzell .....	»	» 972
-,	Soletta ■;'''', .....	>	» 904
	Basilea . . - .....	»	» 818
	Svitto . . . . * > ■ : # . . . .	»	» 602
	Glarona . . . jF.l^v,;. . . .	»	» 482
	Schiaffusa . . . . .	»	» 466
■	Unterwalden . . . . . * . . . . »	»	382 ■ :.]
	Zug .....	»	» 250
	Uri .... ,l. . . . .	»	» 236
Totale N.			30006

Questa scala è stabilita per un anno, e sarà dalla Dieta del 1815 ! riveduta, e rettificata secondo il suddetto principio.

§ 3. — Li Contingenti in danaro per far fronte alle spese di Guerra, , ed altre spese della Confederazione, vengono pagati dai Cantoni secondo la proporzione seguente :

	Berna .....	Franchi	91695	
	Zurigo .....	»	77153	
H	Vaud . . . ■/«» .....	*''*	» 59273	I
	S. Gallo . . . * .....	».	39451	
	Argovia .....	»	52212	
	Griggioni .....	»	12000	
	Ticino . . ' ... v . . . .	»	18039	
■	Lucerna .....	»	26016	
	Turgovia .....	»	25052	
	Friborgo .....	»	18591	
f^l	Appenzell .....	»	9728	
	Soletta .....		18097	
	Basilea .....	»	20450	
	Svitto .....	»	3012	
	Glarona . . . . & . . . . » -	»	4823	
	Schiaffusa .....	»	9327	
	Unterwalden .....	»	1907	
\%	Zug .....	»	2487	
	Uri .....	»	1184	
Totale fr.			490507	

Questo riparto dei Contingenti in danaro è egualmente valevole per un anno, e deve essere riveduto e rettificato dalla Dieta dell'anno 1815, avuto riguardo ai gravami di alcuni Cantoni. Una simile revisione deve

aver luogo in seguito, egualmente ohe per li Contingenti in uomini, da 20 in 20 anni.

E Per far fronte alle spese di Guerra deve inoltre essere istituita una Cassa di Guerra comune federale, il cui ammontare deve crescere sino all'importo d'un doppio Contingente in denaro.

Questa Cassa di Guerra sarà impiegata esclusivamente per le spese militari nelle Campagne Federali, cosichè nei casi occorrenti, una metà delle spese sarà pagata colla percezione d'un Contingente in danaro secondo la scala, e l'altra metà dalla Cassa di Guerra.

Per la formazione di questa Cassa di Guerra deve essere posto un diritto d'entrata sulle merci, che non, sono di prima necessità.

Quosti diritti saranno percepiti dai Cantoni di frontiera, li quali ne daranno annualmente conto alla Dieta. ,.^.

Si abbandona alla Dieta, tanto di stabilire la tariffa di questi diritti di entrata, come anche di determinare il modo della contabilità a questo riguardo, e le misure per la custodia dei denari percepiti.

§ 4. — Nel caso di pericolo estero, od interno, ciascun Cantone ha il diritto d'invocare la fedele vigilanza dei Co-Stati. Quando in un Cantone scoppiano dei tumulti, può il Governo chiamare in soccorso altri Cantoni, però ne deve subito essere informato il Cantone Direttoriale ; in caso di continuato pericolo, la Dieta sulla domanda del Governo, passerà alle ulteriori misure.

Nel caso d'un improvviso pericolo osterno, il Cantone minacciato può bensì chiamare in soccorso altri Cantoni, ma deve tosto renderne informato il Cantone Direttoriale; a questo corre l'obbligo di radunare la Dieta, alla quale appartengono tutte le misure di siourozza della Confederazione.

Il Cantone, o li Cantoni richiesti sono tenuti di prestare soccorso al Cantone requirente.

Nel caso di pericolo estorno, le spese saranno a carico della Confederazione; in quello di perturbata quiete interna, lo spese saranno a carico del Cantone requirente, salvo che la Dieta per circostanze particolari determinasse altrimenti.

§ 5. — Tutte le pretese, e questioni tra Cantoni sopra oggetti, che non sono garantiti dal Patto Federale, vengono rimandati al diritto Federale. Il corso, e la forma di questa procedura sono stabiliti nel modo seguente:

Ciascuno dei due Cantoni, che sono in controversia, elogge fra li Magistrati d'altro Cantone due Arbitri, o un solo, se i due Cantoni vanno in ciò d'accordo.

Quando la questione verte fra più di due Cantoni, il numero determinato vien eletto da ciascuna parte.

Questi arbitri uniti procurano di terminare la questione amichevolmente, e per la via della mediazione.

Se questa non ha luogo, gli Arbitri eleggono un Sopra-Arbitro (Obmann) tra li Magistrati d'un Cantone, che è imparziale nella cosa, ed a cui non appartengono gli Arbitri già eletti.

Non andando d'accordo gli Arbitri nell'elezione del Sopra-Arbitro, e portando perciò un Cantone dei riclami, esso verrà eletto dalla Dieta, ma in questa scelta non avranno alcun diritto di voto li Cantoni contendenti.

Il Sopra-Arbitro ed i primi tentano di nuovo di conciliare la questione colla mediazione, o la decidono con una sentenza arbitramentale, se le parti loro la compromettono ; non avendo però luogo né l'una, né l'altra, allora essi decidono finalmente la lite a termini di diritto. I

La sentenza non può portarsi più oltre, e quando faccia di bisogno, la Dieta provvede per l'esecuzione.

Contemporaneamente alla sentenza sul merito, dovrà essere anche deciso sopra le spese consistenti nei disborse degli Arbitri, e del Sopra-Arbitro.

Il Sopra-Arbitro, e li primi eletti, secondo le suddette determinazioni, vengono dai loro Governi sciolti dal giuramento pel loro Cantone nella questione pendente.

I In tutte le questioni, che possono occorrere, li Cantoni interessati devono astenersi da ogni misura violenta, e persino da ogni armamento, seguire accuratamente il filo di procedura stabilito in questo articolo, e dare piena esecuzione alla sentenza in tutte le sue parti.

§ 6. — Non devono concludersi fra' Cantoni dei rapporti pregiudizievole alla Confederazione in generale, o ai diritti di altri Cantoni.

§ 7. — La Confederazione rende omaggio al principio, che siccome dopo la ricognizione dei XIX Cantoni, non si dà più alcun Paese suddito nella Svizzera, così anche il godimento dei diritti politici non possa mai essere il privilegio esclusivo d'una classe di Cittadini Cantionali.

§ 8. — La Dieta provvede, secondo le prescrizioni del Patto Federale, agli affari della Confederazione, che le sono stati rimossi dai Sovrani Cantoni. Essa è composta dai Deputati dei 19 Cantoni, li quali votano secondo le loro istruzioni. Ciascun Cantone ha un voto, il quale vien emesso da un Deputato. Si raduna nella Capitale del Cantone Direttoriale *prò tempore*, ordinariamente ogni anno al primo Lunedì di Luglio, e straordinariamente quando è convocata dal Cantone Dirigente, o sulla domanda di cinque Cantoni.

Il Borgomastro, o Scoltetto del Cantone Dirigente ne ha la presidenza.

La Dieta dichiara la guerra, e conchiude la pace. Essa sola fa delle alleanze cogli Stati Esteri ; sono però necessarj per queste importanti operazioni tre quarti dei voti dei Cantoni. In tutte le altre attribuzioni, che sono conferite alla Dieta dal presente Patto, decide la maggioranza assoluta.

Li trattati di commercio cogli Stati Esteri vengono conchiusi dalla Dieta.

Le Capitolazioni Militari, e li trattati sopra oggetti economici, e di polizia possono essere conchiusi da ciascun Cantone cogli Stati Esteri, essi però nulla devono contenere di contrario al Patto Federale, né alle Alleanze esistenti, né ai diritti Costituzionali d'altri Cantoni. A questo fine saranno portati alla cognizione della Dieta.

Li Ministri Federali, quando la loro missione vien giudicata necessaria, vengono dalla Dieta nominati e richiamati.

La Dieta prende tutte le misure necessarie per la sicurezza esterna, ed interna della Confederazione. Essa determina l'organizzazione delle Truppe del Contingente; dispone della levata, ed uso delle medesime; nomina il Generale, lo Stato Maggiore, e li Colonelli Federali. Ordina, di ooncerto ooi Governi Cantionali, l'inspezione sulla formazione, e sull'armamento dei Contingenti Militari.

§ 9. — Nelle circostanze straordinarie, e quando la Dieta non può restare unita permanentemente, essa ha la facoltà di conferire delle particolari plenipotenze al Cantone Direttoriale. Essa può anohe aggiungere a quella Autorità del Cantone Direttoriale, la quale è incaricata della Direzione degli affari della Confederazione, dei Rappresentanti Federali per provvedere agli affari importanti della Confederazione stessa. In ambedue li casi sono necessarj due terzi dei voti.

Li Rappresentanti Federali vengono nominati dai Cantoni, li quali alternano fra loro nelle seguenti sei classi.

Il primo Rappresentante Federale vien dato alternativamente dai due Cantoni Direttoriali, che non sono in ufficio. • Il secondo dai Cantoni d'Uri, Svitto, e Unterwalden. Il terzo da Glarona, Zug, Appenzell, Schiaffusa. Il quarto da Friborgo, Basilea, Soletta. Il quinto dai Griggioni, S. Gallo, Argovia. Il sesto da Yaud, Turgovia, Ticino.

La Dieta conferisce ai Rappresentanti Federali le istruzioni necessarie, e determina la durata delle loro funzioni. In ogni caso cessano gli ultimi colla riunione della Dieta.

Li Rappresentanti Federali vengono indennizzati dalla Cassa Federale. § 10. — La Direzione degli affari della Confederazione, quando la Dieta non è radunata, vien conferita ad un Cantone Direttoriale cogli attributi esercitati sino all'anno 1798.

Il Cantone Direttoriale alterna fra li Cantoni di Zurigo, Berna, e Lucerna da due in due anni, qual turno comincia col 1° Gennaio 1815.

Al Cantone Direttoriale vien aggiunta una Cancelleria Federale; essa è composta da un Cancelliere, e da un Segretario di Stato, li quali sono nominati dalla Dieta.

§ 11. — È garantita pei goneri, prodotti del paese, e mercanzie la libera compera, e tanto per questi oggetti, come anche pel bestiame la libera sortita, e transito da un Cantone all'altro, a riserva delle necessarie disposizioni di polizia per prevenire l'usura, e l'accaparamento dannoso (Yorkauf).

Queste misure di polizia devono essere determinate egualmente pei Cittadini Cantionali, come por gli abitanti d'altri Cantoni.

Li Dazj, Pedaggi, Fontenaggi attualmente esistenti, ed .approvati dalla Dieta sono conservati. Ma non si potrà, senza l'approvazione della Dieta, stabilirne dei nuovi, né aumentare gli esistenti, né prolungarne la percezione, se essa è stata limitata ad anni precisi. Sono aboliti li diritti di Abzug da Cantone a Cantone.



§ 12. — L'esistenza dei Conventi, e Capitoli, e la sicurezza della loro proprietà, per quanto dipende dai Governi Cantionali, sono garantite. La loro sostanza è soggetta alle imposizioni, e taglie egualmente, che gli altri beni dei privati.

§ 13. — Vien riconosciuto il debito nazionale Elvetico, il di cui importo è stato stabilito sotto il primo Novembre 1804 a tre milioni, cento dieci otto mille, trecento trenta sei franchi Svizzeri\*

§ 14. — Tutti li concordati, e convenzioni Federali dall'anno 1803 a questa parte, li quali non sono contrari, ai principj del presente Patto Federale, restano nel loro vigore. La raccolta dei Decreti della Dieta emanati nello stesso spazio di tempo sarà presentata alla Dieta dell'anno 1815 per la revisione, e questa deciderà, quali dei medesimi devono essere obbligatori.

§ 15. — Tanto il presente Patto Federale, quanto le Costituzioni Cantionali devono essere depositi nell'Archivio Federale.

Che il suddetto Patto Federale sia stato gli 8 Settembre 1814 formalmente accettato o ratificato dalla gran maggioranza dei Cantoni Confederati, lo attestano col'apposizione dell'antico sigillo Federale.

—i

*// Borgomastro Reggente  
del Cantone di Zurigo  
Presidente della Dieta Federale  
REINHARD.  
Il Cancelliere della Confederazione  
MOUSSON.*

I

IL La particolare Convenzione de' 16 Agosto 1814 deve essere aggiunta al Patto Federale come un articolo addizionale, e pubblicata col medesimo.

## CONTENZIONE

*quale spiegazione del primo articolo della Costituzione Federale  
(de' 16 Agosto 1814).*

Avendo la Dieta Federale considerato, che da alcuni Cantoni vennero inserite nei Protocolli della Dieta varie pretese territoriali, contro altri Cantoni, e delle altre per indennità, e compensi di diritti, e proprietà già possedute, e che per ottenere la quiete, la concordia, e la confidenza fra Confederati è indispensabilmente necessario di esaminare, ed appianare queste pretese, prima che possa risultare in pieno vigore l'assoluta garanzia espressa nel Patto Federale, ha decretato :

1. Rapporto alle suddette pretese di alcuni vecchi Cantoni, tanto riguardo a delle singole porzioni di paese d'altri Cantoni, quanto a delle indennità, e compensi per diritti, e proprietà già godute nei medesimi, deve per parte dei Cantoni pretendenti essere presentata, pel giorno 24 Agosto una precisa domanda, e dettagliata notificazione.

2. Tanto dai pretendenti, quanto da quelli, da cui si pretende, saranno nominati da ciascuna parte due Mediatori presi nei Cantoni imparziali,

e sarà fatto dai medesimi Mediatori un tentativo pel Donale componimento, ed appianamento riguardo alle pretese presentate.

3. Se, contro ogni aspettazione questa mediazione amichevole, e federale restasse senza successo nel corso di tre mesi, devono le pretese per indennizzazione, e compenso essere per mezzo dei Mediatori rimandate, dietro l'antico costarne, ad una sentenza arbitramentale, ed ultimate secondo il dispositivo del § 5 del Patto Federale.

4. Le porzioni però di paese, che si pretendono, devono essere escluse dalla garanzia del territorio, fintantoché le questioni, che pendono sopra di esse, saranno, ooli'ulteriore svilupparamene dei rapporti a questo riguardo, decise, ed appianate.

Sino a quell'epoca li Cantoni interessati si asterranno totalmente da ogni intrapresa, da cui potrebbe essere turbata la pubblica tranquillità.

5. Tostochè la Costituzione Federale, e la presente Convenzione saranno ratificate dalla maggioranza dei lodevoli Cantoni, è dichiarata conchiusa, e costituita l'Alleanza Federale ; e tutte le altre determinazioni, ed articoli della medesima entrano in pieno vigore.

6. Queste ratifiche devono essere rimesse sino al 5 di Settembre.

Che la suddetta Convenzione sia stata accettata e ratificata gli 8 Settembre 1814 dalla maggioranza decisiva dei Cantoni Confederati, lo attestano, coll'apposizione dell'antico sigillo Federale.



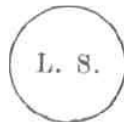
*Il Cancelliere della Confederazione*

*Il Borgomastro Reggente  
del Cantone di Zurigo  
Presidente delle Dieta Federale*  
REINHARD.

MOUSSON.

III. Li Cantoni consenzienti si costituiscono come Confederazione Svizzera; essi dichiarano che entrano liberamente, e spontaneamente in questa Alleanza, e che vogliono mantenerla fedelmente come fratelli, e Confederati tanto nella fortuna, che disfortuna; principalmente però, che già sin d'ora vogliono adempire reciprocamente gli obblighi, ed impegni, che ne derivano; e perchè un Atto così importante pel bene della patria generale ottenga, secondo li costumi dei nostri padri, una garanzia sacra, promettono li Cantoni consenzienti, ch'essi, dorante ancora l'attuale Dieta, non solamente faranno sottoscrivere, e munire del sigillo questa loro Alleanza, per mezzo dei Deputati Plenipotenziarj di ciascun Cantone, ma che la conformeranno e corroboreranno con un fedele giuramento a Dio Onnipotente.

Data in Zurigo li 19 Settembre 1814.



*Il Cancelliere della Confederazione*

*In nome della Dieta Federale  
Il Borgomastro Reggente  
Presidente della medesima*  
REINHARD.

MOUSSON.

## APPENDICE III.

### COSTITUZIONE FEDERALE DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

#### NEL NOME DI DIO ONNIPOTENTE! LA CONFEDERAZIONE SVIZZERA,

allo scopo di rassodare la lega dei Confederati, di mantenere ed accrescere l'Unità, la Forza e l'Onore della Nazione Svizzera, ha adottato la seguente Costituzione federale.

#### CAPITOLO I.

#### I Disposizioni generali.

Art. 1. — Le popolazioni dei ventidue Cantoni sovrani in uno riunite in forza della presente Lega, cioè: Zurigo, Berna, Lucerna, Uri, Svitto, Untonvalden (sopra e sotto Selva), Glarona, Zugo, Friborgo, Soletta, Basilea (Città e Campagna), Soiaffusa, Appenzello (ambidue i Khodos), San Gallo, Grigiori, Argo via, Turgovia, Ticino, Vaud, Vallese, Neuchâtel e Ginevra costituiscono nel loro insieme la Confederazione Svizzera.

Art. 2. — La Lega ha per iscopo : di sostenere l'indipendenza della Patria oontro lo straniero; di mantenere la pace e l'ordine nell'interno; di proteggere la liberta e i diritti doi Confederati e di aumentare la loro comune prosperità.

Art. 3. — I Cantoni sono sovrani, fin dove la loro sovranità non è limitata dalla Costituzione federale, e corno tali, esercitano tutti i diritti che non sono devoluti all'Autorità federale.

Art. 4. — Tutti gli Svizzeri sono uguali innanzi alla logge. Nella Svizzera non vi ha sudditanza di sorta, non .privilegio di luogo, di nascita, di famiglia o di persona.

Art. 5. — La Confederazione garantisce ai Cantoni il loro territorio, la loro sovranità entro i limiti stabiliti dall'art. 3, le loro Costituzioni, la libortà, i diritti del popolo ed i diritti costituzionali dei cittadini ; e similmente garantisco 4 diritti e lo attribuzioni che il popolo ha conferito alle Autorità.

Art. 6. — I Cantoni sono obbligati di domandare per le loro Costituzioni la garanzia della Confederazione.

- La Confederazione assume tale garanzia allorché:
  - a) esse nulla contengono di contrario alle prescrizioni della Costituzione federale;
  - b) assicurano l'esercizio dei diritti politici, giusta le forme repubblicane'— rappresentativo o democratiche;
  - c) sono state accettate dal popolo, e possono essere riformate quando la maggioranza assoluta dei cittadini lo richieda.

Art. 7. — Ogni Ioga speciale ed ogni trattato speciale di natura politica tra i Cantoni sono proibiti.

Per lo contrario hanno essi diritto di concludere tra loro delle convenzioni sopra oggetti di legislazione, di giustizia e di amministrazione; nullameno debbono presentarle all'esame dell'Autorità federale, la quale, se tali convenzioni contengono alcuna cosa di contrario alla Confederazione o ai diritti di altri Cantoni, è autorizzata ad impedirne l'esecuzione. Nell'opposto caso i rispettivi Cantoni hanno diritto di chiedere la cooperazione della Autorità federale per l'esecuzione.

Art. 8. — La Confederazione soltanto ha il diritto di dichiarare la guerra e di concludere la pace, di stipulare cogli Stati esteri alleanze e trattati, particolarmente di dazio e di commercio.

Art. 9. — In via eccezionale i Cantoni hanno podestà di stipulare cogli Stati esteri dei trattati di economia pubblica, di rapporti di violenza e di polizia; ma questi non hanno mai da contenere cosa alcuna che sia contraria alla Confederazione o ai diritti di altri Cantoni.

Art. 10. — I rapporti ufficiali tra i Cantoni ed i Governi degli Stati esteri, siccome pure coi rappresentanti di questi hanno luogo per mezzo del Consiglio federale.

Tuttavia per gli oggetti accennati all'articolo 9, i Cantoni possono corrispondere direttamente colla Autorità e cogli impiegati secondari di un estero Stato.

Art. 11. — Non è permesso concludere alcuna capitolazione militare.

Art. 12. — [membri delle Autorità federali, gli impiegati civili e militari della Confederazione, i rappresentanti o i Commissari federali non possono ricevere dai Governi stranieri nè pensioni o stipendi, nè titoli, doni od ordini cavallereschi.

Ma quando essi fossero di già al possesso di pensioni, titoli d'onore od ordini cavallereschi, per tutto il tempo che dura il loro ufficio, hanno da rinunciare al godimento delle pensioni, ad assumere il titolo che hanno ed a portarlo il distintivo dell'ordine cui appartengono.

Tuttavia il Consiglio federale può accordare ai funzionari ed impiegati secondari la facoltà di continuare a ricevere le loro pensioni.

Art. 13. — La Confederazione non ha diritto di mantenere truppe permanenti.

Senza consentimento delle Autorità federali nessun Cantone, o, nei Cantoni separati, nessuna parte del Cantone, può avere più di 300 uomini di truppa permanente, non compresi i corpi di gendarmeria.

Art. 14. — Quando nascono delle contese fra i Cantoni, debbono

questi astenersi dal farsi giustizia da sé, siccome pure da ogni armamento, e sottomettersi invece alla decisione federale.

Art. 15. — Allorché un Cantone è improvvisamente minacciato di pericolo dall'estero, il Governo del Cantone minacciato ha obbligo di chieder per aiuto altri Cantoni, avvisandone al tempo stesso l'Autorità federale, e senza pregiudizio delle ulteriori disposizioni di questa.

I Cantoni richiesti hanno dovere di accorrere in aiuto.

Le spese sono a carico della Confederazione.

Art. 16. — Allorché l'ordine interno di un Cantone è turbato, o quando il pericolo è minacciato da un Cantone, il Governo del Cantone minacciato deve darne immediata conoscenza al Consiglio federale, affinché questi entro i limiti degli attributi suoi (art. 90, N° 3, 10 e 11) possa prendere le provvidenze richieste o convocare l'Assemblea federale. In caso urgente il rispettivo Governo è autorizzato, dandone immediato avviso al Consiglio federale, a richieder per aiufr altri Cantoni e gli Stati di ciò richiesti hanno dovere di prestarsi.

Quando il Governo del Cantone è fuori della possibilità di domandare aiuto, può, e, quando la sicurezza della Svizzera è periclitante, deve la competente Autorità federale intervenire spontaneamente.

Nei casi d'intervento federatele Autorità della Confederazione vegliano a fine sieno adempiute le prescrizioni dell'art. 5.

Le spese vanno a carico del Cantone richiedente o di quello che causò l'intervento federale, quando però l'Assemblea federale, a cagione di speoiali circostanze, non decida altrimenti.

Art. 17. — Nei oasi indicati dagli articoli 15 e\* 16, ogni Cantone ha dovere di lasciar libero passaggio alle truppe.

Queste hanno immediatamente da essere poste sotto comando federale.

Art. 18. — Ogni svizzero è obbligato al servizio militare.

Art. 19. — L'armata federale, che è composta dei contingenti dei Cantoni, consiste:

a) nel contingente foderale, pel quale ogni Cantone deve fornire 3 nomini sopra 100 anime di popolazione svizzera; •

b) nella riserva, ohe è la metà del contingente federale.

Nei tempi di pericolo la Confederazione può disporre ancora delle altre forze militari (Landwehr) di ogni Cantone.

La scala secondo la quale ogni Cantone deve fornire l'assegnato contingente in nomini, sarà riveduta ogni vent'anni.

Art. 20. — Affinchè l'armata federale abbia la voluta uniformità od attitudine al servizio, vengono stabilite le seguenti massime:

1° Una legge federale determina l'organizzazione generale dell'armata federale.

2° La Confederazione si incarica:

a) dell'istruzione delle truppe del genio, d'artiglieria e di cavalleria, coli'obbligo però ai Cantoni, ohe hanno da mantenere questa specie d'armi, di fornire i cavalli; I

b) di formare dogli istruttori per le altre specie di armi; I

e) dell'istruzione superiore militare, per il che esige delle scuole militari speciali, ed ordina delle riunioni di truppe;

d) della somministrazione di una parte del materiale da guerra.

La centralizzazione dell'istruzione militare, in caso di bisogno, potrà essere maggiormente sviluppata dalla legislazione federale.

3° La Confederazione reglia all'istruzione militare della fanteria e dei carabinieri, come pure all'acquisto, alla fabbricazione ed al mantenimento del materiale da guerra, cui i Cantoni debbono fornire all'armata federale.

4° I regolamenti militari dei Cantoni non ponno contenere cosa alcuna che sia contraria all'organizzazione militare federale ed agli obblighi federali che spettano ai singoli Cantoni, e debbono a questo scopo, essere presentati all'esame del Consiglio federale.

5° Tutti i corpi di truppa al servizio della Confederazione portano esclusivamente la bandiera federale.

Art. 21. — Nell'interesse della Confederazione o di una gran parte della medesima, ha essa il diritto di erigere pubbliche opere a spesa della Confederazione stessa, o aiutare l'erezione delle medesime.

A questo scopo essa è pure autorizzata a valersi del diritto di espropriazione, mediante pieno indennizzo.

Le ulteriori disposizioni sono riservate alla legislazione federale.

L'Assemblea federale può proibire l'erezione di opere pubbliche, le quali sieno di danno agli interessi militari della Confederazione.

Art. 22. — La Confederazione ha diritto di erigere un'Università ed una Scuola politecnica.

Art. 23. ■— I dazi sono di competenza federale.

Art. 24. — La Confederazione ha diritto, mediante indennizzo, di sopprimere in tutto o in parte i dazi di terra e di acqua, i pedaggi ed i pontonaggi, i diritti obbligatori di dogana e gli altri di questa specie accordati o riconosciuti dalla Dieta, spettino essi ai Cantoni, o sieno percepiti da Comuni, da Corporazioni o da privati. Quei dazi e pedaggi che gravitano il transito, in ogni caso hanno da ossero riscattati su tutto il territorio della Confederazione e contemporaneamente.

La Confederazione ha il diritto di far pagare ai confini svizzeri un dazio d'entrata, di uscita e di transito. Essa ha egualmente il diritto, mediante indennizzo, o di appropriarsi o di godere per locazione di quei fabbricati che, posti alla frontiera svizzera, sono al presente destinati all'amministrazione daziaria.

Art. 25. — La percezione dei dazi deve regolarsi coi Seguenti principii : 1°

Diritto di importazione:

a) le stoffe ed il materiale necessario all'industria interna, nella tariffa daziaria, sono tassati il meno possibile ;

b) egualmente gli oggetti necessari al sostentamento della vita;

e) gli oggetti di lusso soggiacciono alla tassa più alta.

2° I diritti di transito, e di regola anche i diritti di esportazione, sono fissati il più possibilmente modioi.

3° La legislazione daziarla stabilisce ^disposizioni propri\* alla rioia^  
rozza del commercio di confine e di mercato.

Alla Confederazione è sempre riserbato il diritto di prondere in straordinaria circostanze, declinando dalle precedenti disposizioni, delle temporale speciale provvidenze.

Art. 26. — Il prodotto dei dazi d'importazione, esportazione e transito; viene impiegato nel modo seguente: H

*a)* ogni Cantone, riceve 4 batz per testa di tutta la popolazione compatata coi registri del 1838;

*b)* quando un Cantone, col compenso indicato alla lettera a, non è bastevolmente indennizzato pei diritti soppressi giusta d'art. 24, gli si compete inoltre quanto è necessario a risarcirlo dei diritti medesimi, prendendo per base il modio proporzionale del prodotto netto dei cinque anni, dal 1842 al 1846 insellisivamente ;

*e)* il di più dell'entrata si versa nella cassa della Confederazione.

Art. 27. — Se alcuni dazi, podaggi e pontenaggi furono accordati ad estinzione di un capitale impiegato in una costruzione o di una parte del medesimo, la riscossione degli stessi o l'indennizzazione, cessa sì tosto che è coperto il capitale, o la rispettiva\* parto di osso, insieme cogli interessi.

Art. 28. — Colle presonti disposizioni non dovesi apportare alcun nocumento alle condizioni sui diritti di transito contenuto nei trattati di strado ferrate già conchiusi. La Confederazione all'incontro subentra in quei diritti che i Cantoni, in forza di tali trattati hanno per sé riserbati rispetto al transito.

Art. 29. — È libera la vendita e la compera dei mezzi di sussistenza, del bestiame e delle jnercanzio, dei prodotti del suolo e di ogni maniera d'industria; libera è pare la loro entrata, uscita e transito da un Cantone all'altro.

Vanno riservati:

*a)* rispetto alla vendita ed alla compera, la regalia del salo o della polvere ;

*b)* le disposizioni dei Cantoni, che riguardano la polizia del commercio, dell'industria e delle strade;

*e)* le disposizioni sul caparramontodannoso dei mezzi di sussistenza;

I *d)* le momentaneo provvidenze di polizia sanitaria in tempi di epidemia.

Le disposizioni accennate alle lettore *b* e *e*, debbono considerare e trattare egualmente i cittadini del Cantone e gli svizzeri, cittadini di altri Cantoni. Queste hanno da essere sottoposte alla revisione del Consiglio federale, né possono mai essere eseguito prima d'aver ricevuto l'approvazione del medesimo ;

*e)* i diritti accordati e riconosciuti dalla Dieta, e che la Confederazione non ha aboliti (art. 24 e 31);

*f)* i diritti di consumo sul vino e altre bevando spiritose, secondo il prescritto dell'art. 32.

Art. 30. — La legislazione federale, in quanto la Confederazione può avervi interesse, si riserva di prendere le necessarie disposizioni rispetto all'abolizione dei privilegi riguardanti il trasporto di persone e mercanzie di ogni sorta, tanto fra Cantone e Cantone, quanto nell'interno di ciascuno di essi, così per acqua come per terra.

Art. 31. — La riscossione dei diritti indicati all'art. 29, lett. e, è sotto la sorveglianza del Consiglio federale. Questi diritti, senza l'approvazione dell'Assemblea federale, non possono essere aumentati, né la riscossione dei modosimi essere prolungata, quando sia stata iscritta ad un tempo determinato.

I Cantoni non possono in guisa alcuna, né sotto qualsivoglia denominazione introdurre nuovi dazi, pedaggi o pontenaggi. Tuttavia l'Assemblea federale può concedere per un tempo determinato certi diritti, o ciò per favorire o sostenere l'erezione di opere pubbliche, che, giusta lo spirito dell'art. 21, sono pel commercio di universale interesse, e che senza questa concessione non potrebbero essere eseguiti.

Art. 32. — È facoltativo ai Cantoni, oltre ai diritti riservati all'art. 29, lettera e, di percepire dei diritti di consumo sul vino ed altre bevande spiritose, sempre però colle seguenti restrizioni :

a) nella riscossione degli stessi il transito non deve in alcuna guisa essere aggravato, ed il commercio in generale non può essere impedito, né aggravato da verun altro diritto;

b) se gli oggetti importati poi consumo vengono nuovamente esportati dal Cantone, i diritti di consumo già pagati devono essere restituiti senza niun altro aggravio;

e) i prodotti svizzeri sono aggravati di diritti più bassi che non quelli dell'estero;

g

d) i diritti di consumo sul vino o sulle altre bevande spiritose di origine svizzera non possono essere aumentati in quei Cantoni nei quali esistono, né introdotti in quelli, nei quali ora non sono riscuote alcuno;

e) le leggi od i decreti dei Cantoni sulla percezione dei diritti di consumo, prima d'essere posti in vigore, debbono presentarsi all'Autorità federale per l'approvazione, e questo non deve essere impedito dalla trascuranza delle precedenti disposizioni.

Art. 33. — L'amministrazione postale su tutto il territorio della Confederazione viene assunta dalla Confederazione istessa, dietro le seguenti prescrizioni :

1° Le comunicazioni postali attualmente esistenti non possono, nel loro insieme, essere diminuite senza il consenso dei Cantoni interessati. 2°

La tariffe in tutto il territorio della Confederazione vengono determinate dietro eguali basi ed il più possibilmente eguali.

3° L'inviolabilità del segreto postale è garantita.

4° La Confederazione indennizza la cessione della regalia postale, e precisamente colle seguenti disposizioni :

a) i Cantoni ricevono annualmente una somma, che è media proporzionale dell'introito netto percepito dall'amministrazione postale



sul territorio del proprio Cantone, durante i tre anni 1844, 1845 e 1846. Quando poi l'introito depurato, cui la Confederazione riscuote dall'Amministrazione postale, non bastasse a tutti questi indennizzi, verrà ai Cantoni fatta una deduzione in proporzione alla perdita e della media di sopra stabilita;

*b)* quando un Cantone non ha ancor nulla direttamente ricevuto dalla regalia postale, o per un contratto di cessione temporaria conobiuso con un altro Cantone, ha manifestamente ricevuto meno di quel che, in modo patente e da dimostrarsi co' registri, l'esercizio della regalia postale sul proprio territorio ha prodotto di netto al Cantone cessionario, sono queste circostanze da prendersi equamente in considerazione nel determinare la somma d'indennizzo;

*e)* in que' luoghi ne' quali l'esercizio della regalia postale è stato ceduto ai privati, la Confederazione ne assume la relativa indennizzazione ;

*d)* la Confederazione ha il diritto e l'obbligo di addossarsi il materiale pertinente all'Amministrazione delle poste, quando questo sia adatto all'uso e necessario, corrispondendo ai proprietari un'equa indennizzazione ;

*e)* l'Amministrazione federale ha diritto di valersi per proprio uso dei fabbricati che attualmente sono destinati all'Amministrazione postale, mediante l'indennizzo o comprandoli o appigionandoli.

Art. 34. — Nell'Amministrazione dei dazi e delle poste, gl'impiegati hanno, per la più gran parte, da essere scelti tra gli abitanti di quei Cantoni, pei quali sono destinati.

Art. 35. — La Confederazione esercita la suprema sorveglianza sulle strade e sui ponti, il cui mantenimento ha per lei un interesse.

Le somme che, secondo gli articoli 26 e 33, spettano ai Cantoni per dazi e poste, vengono trattenute dall'Autorità federale allorchando queste strade o ponti non sono mantenuti in convenevole stato dai Cantoni, corporazioni o privati ai quali spettano.

Art. 36. — La Confederazione esercita tutti i diritti spettanti alla regalia monetaria.

Cossa il coniare delle monete per parte dei Cantoni, e questo vien fatto solo dalla Confederazione.

E oggetto della legislazione federale di stabilire il sistema monetario, e la tariffa delle monete in circolazione ; essa prenderà altresì le disposizioni precise, secondo le quali ogni Cantone è obbligato di far rifondere o riconiare le monete già da lui coniate.

Art. 37. — La Confederazione, dietro i principi! del vigente Concordato federale, introdurrà su tutta l'estensione del suo territorio l'unità di peso o misura. '

Art. 38. — La Confederazione ha osolutivamente, entro i suoi confini, il diritto della fabbricazione o-vendita della polvere da schioppo.

. Art. 39. — Le spese della Confederazione vengono pagate:

### *M*

*a)* cogli interessi dei fondi federali della guerra ;

- b) ool prodotto dei dazi svizzeri di frontiera;
- e) col prodotto dell'Amministrazione postale;
- d) col prodotto dell'amministrazione della polvere;
- e) colle contribuzioni dei Cantoni, le quali però non ponno imporsi se non per decreto dell'Assemblea federale.

Cotali contribuzioni vengono pagate dai Cantoni dietro una scala del contingente in danaro, la quale ogni vent'anni deve sottoporsi ad una revisione. Per una siffatta revisione serviranno di base sì la popolazione ohe le sostanze e l'industria dei Cantoni.

Art. 40. — Costantemente dove trovarsi nella cassa federale, in moneta sonante almeno una somma eguale al doppio contingente in denaro, onde sostenere le spese militari accagionate dalle leve di truppe federali.

Art. 41. — La Confedrazione garantisce a tutti gli Svizzeri, appartenenti ad una delle Confessioni cristiane, il diritto di libero domioilio su tutto il suo territorio, secóndo le prescrizioni seguenti:

1" A niun svizzoro, che appartiene ad una delle confessioni cristiane può essere negato il domicilio in qualunque Cantone, quando posseda i seguenti autentici documenti:

- a) un attestato di origino od un altro equivalente documento autentico;
- b) un attestato di morale condotta;
- e) un attestato che gode dei diritti civili o ohe è persona di pura fama ; e quando, dietro richiesta può provare d'essere in grado di alimentare sé e la propria famiglia collo sostanze, col'industria o oon una professione.

Gli Svizzeri naturalizzati hanno di più a presentare l'attestato, che da cinque anni almeno si trovano in possesso di una effettiva cittadinanza cantonale.

2° Il domiciliato non può essere richiesto, da parte del Cantone in cui fissa la sua dimora, di veruna malleveria, né a cagione del domicilio, essergli imposto verun altro carico speciale. '

3" Una legge federale stabilirà la durata della concessione di dimora, non che il *maximum* dei diritti di Cancelleria da pagarsi per ottenerla.

4° Il domiciliato godo di tutti i diritti dei cittadini del Cantone in cui si è stabilito, ad eccezione del diritto di voto negli affari comunali, e la partecipazione ai beni dei Comuni e delle corporazioni. In particolare poi gli è garantito il libero esercizio dell'industria ed il diritto di compera e vendita di beni stabili, giusta le leggi ed i decreti del Cantone, i quali, a rispetto di tutto oio, debbono ritenore il domicilio pari al proprio cittadino.

5" Nelle imposte comunali, il Comune non può aggravare il domiciliato di un altro Cantone di nessuna contribuzione maggiore di quella che pagano i domiciliati attinenti dol proprio Cantone.

6" Il domiciliato può ossero espulso dal Cantone in cui ha formato dimora:

- a) a cagione di sentenza giuridica;

« .

b) per ordine delle Autorità di polizia, quando ha perduto i diritti civili o fa infamato, o che si è reso colpevole d'immorale condotta, o che divenuto povero, oade in aggravio, o che sia stato spesso volte punito per trasgressioni di polizia.

Art. 42. — Ogni cittadino di un Cantone è cittadino svizzero. Come tale egli può esercitare i diritti politici negli affari federali e cantonali in quel Cantone nel quale è domiciliato. Tuttavia non può esercitare questi diritti se non alle medesime condizioni dei cittadini del Cantone; o rispetto agli affari cantonali li può esercitare solo dopo una dimora più prolungata, la cui durata è stabilita dalla legislazione cantonale, ma che non può mai essere protratta ad oltre due anni.

Nessuno può esercitare i diritti politici in più d'un Cantone.

Art. 43. — Nessun Cantone può dichiarare un cittadino decaduto dal diritto di cittadinanza.

Nessun Cantone può accordare agli stranieri il diritto di cittadinanza, prima che non sieno affatto liberi dai legami, che lo tenevano avvinto al proprio Stato.

Art. 44. — È garantito il libero esercizio di culto delle confessioni cristiane riconosciute su tutto il territorio della Confederazione.

Ai Cantoni e alla Confederazione resta riservato il diritto di prendere le misure proprie al mantenimento dell'ordine pubblico o della pace tra le confessioni.

Art. 45. — È garantita la libertà della stampa.

La legislazione cantonale prende le necessarie disposizioni contro l'abuso della medesima, le quali disposizioni abbisognano però dell'approvazione del Consiglio federale.

La Confederazione ha il diritto di statuire delle leggi penali contro l'abuso della stampa, che prende di mira la Confederazione e le sue Autorità.

Art. 46. — I cittadini hanno diritto di formare delle riunioni quando non sono illegali o pericolose allo Stato, né per loro scopo, né per i mezzi a questo impiegati. La legislazione cantonale emana le convenienti disposizioni a reprimere l'abuso di cotesto diritto.

Art. 47. — È garantito il diritto di petizione.

Art. 48. — Tutti i Cantoni hanno obbligo di ricevere i cittadini svizzeri di una delle confessioni cristiane eguali ai cittadini del proprio Cantone, così nella legislazione come nella procedura giudiziaria. ■

Art. 49. — Tutte le sentenze civili aventi forza esecutiva pronunciate in un Cantone debbono ottenere esecuzione in tutta la Svizzera. I Art. 50. — Il debitore svizzero solvibile, che ha uno stabile domicilio, deve per pretese personali esser citato innanzi al giudice del proprio domicilio; o quindi a motivo di pretese non si può mettere sequestro di sorta sui beni di una persona fuori del Cantone, in cui abita. I Art. 51. — Ogni diritto di detrazione (Jus detractus — Tini te forame — Abzugsrechte) non interno della Svizzera, siccome pure qualsiasi diritto di prelazione (Droit de retrait — Zugrechte) esercitato dai cittadini di un Cantone verso i cittadini di un altro Cantone è abolito.

Art. 52. — Rispetto agli Stati esteri vi ha libertà di trasporto delle sostanze, sotto riserva di reciprocità.

Art. 53. — Niuno può essere sottratto al proprio giudice costituzionale, e quindi non può essere creato verun tribunale eccezionale.

Art. 54. — Per delitti politici non si può pronunciare pena di morte.

Art. 55. — Una legge federale stabilirà le norme sull'estradizione degli imputati di delitti da un Cantone all'altro; nullatenente l'estradizione per delitti politici e di stampa non può essere obbligatoria.

Art. 56. — È oggetto della legislazione federale la definizione dei diritti di cittadinanza degli individui senza patria (*Heimatlose*), e lo stabilire delle misure onde non se ne producano dei nuovi.

Art. 57. — La Confederazione ha diritto di espellere dal territorio svizzero quei forastieri, che mettono a pericolo la sicurezza interna od esterna della Confederazione.

Art. 58. — Non possono essere ammessi in nessuna parte della Svizzera, né i gesuiti, né le società ad essi affiliate.

Art. 59. — Le Autorità federali possono emanare degli ordini di polizia sanitaria in tempi di epidemia di pericolo generale.

## CAPITOLO II.

### **Autorità federali.**

#### **I. — Assemblea federale.**

Art. 60. — La suprema Autorità della Confederazione è esercitata dall'Assemblea federale, che si compone di due sezioni:

- a) del Consiglio Nazionale,
- b) del Consiglio degli Stati.

#### *A. Consiglio Nazionale.*

Art. 61. — Il Consiglio Nazionale si compone dei Deputati del Popolo Svizzero. Ogni 20,000 anime di popolazione vien eletto un membro.

Una frazione maggiore di 10,000 anime è computata per 20,000. Ogni Cantone e dove i Cantoni sono separati, ognuna delle parti del Cantone elegge per lo meno un membro.

Art. 62. — Le elezioni pel Consiglio Nazionale sono dirette. Esse hanno luogo in circoli elettorali federali, che però non possono essere formati da parti di Cantoni diversi.

Art. 63. — Ha diritto di voto ogni Svizzero che ha compiuto il ventesimo anno di età, e che del resto non è escluso dal diritto di cittadinanza attiva, secondo la legislazione del Cantone nel quale ha il proprio domicilio.

Art. 64. — Sono eleggibili come membri al Consiglio Nazionale tutti i cittadini svizzeri dello Stato secolare, aventi diritto di voto.

I cittadini svizzeri naturalizzati per essere eleggibili devono possedere l'acquistato diritto di cittadinanza, almeno da cinque anni.

Art. 65. — Il Consiglio Nazionale viene eletto per la durata di tre anni, ed ogni volta è rinnovato per rielezioni integrali.

Art. 66. — I membri del Consiglio degli Stati, del Consiglio federale e gli impiegati nominati da quest'ultimo non possono essere contemporaneamente membri del Consiglio Nazionale.

Art. 67. — Il Consiglio Nazionale elegge nel proprio seno un presidente od un vice-presidente per ogni sessione ordinaria o straordinaria.

Quel membro che ha coperto la carica di presidente in una sessione ordinaria, nella prossima sessione ordinaria non è eleggibile, né come presidente, né come vice-presidente, per due sessioni ordinarie consecutive.

Quando si abbia eguaglianza di voti, quello del presidente decide; nelle nomine egli ha diritto di voto come ogni membro.

Art. 68. — I membri del Consiglio Nazionale vengono indennizzati dalla cassa federale.

#### B. Consiglio degli Stati.

Art. 69. — Il Consiglio degli Stati è composto da 44 deputati di Cantoni. Ogni Cantone elegge due deputati; nei Cantoni separati, ogni parte elegge un deputato.

Art. 70. — I membri del Consiglio Nazionale e del Consiglio federale non possono contemporaneamente essere membri del Consiglio degli Stati.

Art. 71. — Il Consiglio degli Stati per ogni sessione ordinaria o straordinaria, nomina nel suo seno un presidente ed un vice-presidente.

Un Cantone non può avere uno dei suoi deputati né come presidente, né come vice-presidente per due sessioni ordinarie consecutive.

I deputati di uno stesso Cantone non possono coprire la carica di vice-presidente per due sessioni ordinarie consecutive. Quando i voti sono pari, quello del presidente decide; nelle nomine egli ha diritto di voto come ogni membro.

Art. 72. — I membri del Consiglio degli Stati vengono indennizzati dai Cantoni.

#### C. Attributi dell'Assemblea federale.

Art. 73. — Il Consiglio Nazionale od il Consiglio degli Stati debbono trattare tutti gli oggetti che, giusta il tenore della presente Costituzione, sono di competenza federale e non sono attribuiti ad un'altra Autorità federale.

Art. 74. — Gli oggetti, che spettano ai due Consigli, sono particolarmente i seguenti:

1° Le leggi ed i regolamenti per reseguitamento della Costituzione federale, e precisamente le leggi sulla formazione dei Circoli elettorali, sulla maniera di elezione, sull'organizzazione e spaccio degli affari per parte delle Autorità federali, e sulla formazione dei Tribunali dei giurati (Jury).

2° Lo stipendio e l'indennizzazione dei membri delle Autorità

- A. Or

federali e della Cancelleria federale ; la croazione degli impieghi stabiliti e la determinazione dei loro onorari.

3" La nomina del Consiglio federale, del Tribunale federale, del Cancelliere, del Generale, del Capo di Stato maggiore e dei Rappresentanti federali.

4" La ricognizione degli Stati e dei Governi esteri. 5<sup>^</sup> Le alleanze ed i trattati coll'estero, non che l'approvazione dei trattati dei Cantoni tra loro e coll'estero. Cotali trattati dei Cantoni però vengono presentati all'Assemblea federale solo quando v'abbia reclamo o da parte del Consiglio federale o da parte di un altro Cantone.

6' Le provvidenze per la sicurezza esterna, pel mantenimento dell'indipendenza e neutralità della Svizzera, il dichiarare la guerra ed il concludere la pace.

7° La garanzia delle Costituzioni e del territorio dei Cantoni ; l'intervento in conseguenza della garanzia; le misure per l'interna sicurezza, pel mantenimento della pace e dell'ordine ; l'amnistia e la grazia.

8" Le provvidenze che hanno per iscopo la conservazione della Costituzione federale, la garanzia delle Costituzioni cantonali, l'adempimento dei doveri federali e la difesa dei diritti garantiti dalla Confederazione. 9" Le disposizioni legislative sull'organizzazione militare federale, sull'istruzione delle truppe e sulle contribuzioni dei Cantoni ; le disposizioni intorno all'armata federale.

10" Lo stabilire la scala federale pel contingente in uomini, ed in denaro ; le disposizioni legislative sull'amministrazione e sull'impiego dei fondi federali della guerra; la riscossione del contingente in danaro dei Cantoni; i prestiti, il conto preventivo ed i resoconti.

11" Le leggi e decreti sui dazi, sulle poste, sulle monete, sui pesi e misure, sulla fabbrica e vendita della polvere da schioppo, sulle armi e sulle munizioni.

12° L'eruzione di stabilimenti ed opere pubbliche, e le espropriazioni relative. I 13° Le disposizioni legislative sui rapporti di domicilio, sui privi di patria (Heimathlose) e la polizia sui forestieri e la sanitaria.

14" La suprema sorveglianza sull'amministrazione federale e sulla giustizia.

15" I ricorsi dei Cantoni, o dei cittadini contro gli ordini o decisioni del Consiglio federale,

16' Quelle contestate tra i Cantoni, che riguardano i diritti di Stato.

17" Le questioni di competenza, particolarmente per decidere:

- a) se un oggetto spetta alla Confederazione o alla Sovranità cantonale ;
- b) se una questione spetta al Consiglio federale o al Tribunale federale.

18" La riforma della Costituzione federale. Art. 75. — Ambo i Consigli si radunano una volta all'anno in sessione ordinaria, in un giorno fissato dal regolamento. Essi vengono pure convocati straordinariamente per decreto del Consiglio federale, oppure quando

a) tftL \*\*18

DE

lo domandano il quarto de' membri del Consiglio Nazionale, o cinque Cantoni.

Art. 76. — Per validamente deliberare è necessaria la prosonza della maggioranza assoluta dei membri del rispettivo Consiglio.

Art. 77. — Nel Consiglio Nazionale e nel Consiglio degli Stati decide; la maggioranza dei votanti.

Art. 78. — Per le leggi e le risoluzioni federali è necessario l'assenso di ambedue i Consigli.

Art. 70. •— I membri di ambodue i Consigli votano senza istruzioni.

Art. 80. — Ciascuno dei Consigli tratta e deli bora separatamente. Per le nomine (art. 74, n. 3) per l'esercizio del diritto di grazia e per la decisione dolio questioni di competenza, ambedue i Consigli si riuniscono a deliberare in comune sotto la direzione del presidente del Consiglio Nazionale, e così decide la maggioranza assoluta dei membri votanti di ambo i Consigli.

Art. 81. — Ognuno dei due Consigli ed ogni membro di ciascheduno di essi ha il diritto di iniziativa.

I Cantoni esercitano per corrispondenza il medesimo diritto.

Art. 82. — Le sessioni di ambodue i Consigli, di regola ordinaria, sono pubbliche.

## II. — Consiglio federale.

Art. 83. — Il Consiglio fedorale è la suprema Autorità esecutiva e direttoriale della Confedorazione ; esso è composto di sette membri.

fl Art. 84. — I inombri del Consiglio federale vengono nominati per tre anni dall'Assemblea foderalo fra tutti i 'cittadini svizzeri, cho sono eleggibili come membri del Consiglio Nazionale. Tuttavia da un Cantone non si può scegliere più di un membro.

P Dopo ogni rinnovazione integrale del Consiglio Nazionale ha pur luogo una totale rinnovazione del Consiglio federale.

I posti divenuti vacanti nel frattempo, vengono surrogati nella prosima sessiono doli'Assemblea federale per il resto della durata della carica.

Art. 85. — I membri del Consiglio federalo non possono coprirò vorun altro impiego, sia esso servizio della Confodorazione, sia di un Cantone, né esercitare qualunque siasi professione o industria.

Art. 86. — La presidenza del Consiglio federale è devoluta al presidente della Confodorazione; osso ed il vice-presidente vengono nominati fra i inombri dello stesso, por la durata di un anno, dai duo Consigli riuniti.

Il presidente cho cossa non è più eleggibile pel vognento anno, né corno presidente, né come vice-presidente. Lo stesso inombro non può coprire la carica di vico-presidente per due anni consecutivi.

Art. 87. — Il presidente della Confederazione e gli altri inombri del .Consiglio federale, ricevono dalla cassa federale un annuo onorario.

Art. 88. — Per trattare e risolvere legalmente, devono essere presenti almeno quattro membri.

Art. 89. — I membri del Consiglio federale nelle discussioni di ambedue le sezioni- dell'Assemblea federalo hanno roto consultivo, ed hanno pure diritto di fare dello proposte su d'un oggetto in delibrazione.

Art. 90. — Il Consiglio federale entro i limiti della presente Costituzione, ha particolarmente gli attributi ed obblighi seguenti :

1° Dirigo gli affari federali, giusta le leggi ed i decreti della Confederazione

2° Dove vegliare sulla precisa osservanza della Costituzione, delle leggi o dei decreti della Confederazione, non che sulle prescrizioni dei concordati federali: esso prende, tanto spontaneamente quanto per reclamo altrui, le necessarie provvidenze pel mantenimento degli stessi.

3° Veglia per la garanzia delle Costituzioni cantonali.

4° Propone all'Assemblea federale leggi e risoluzioni, ed accompagna del suo preavviso le proposte che gli pervengono dai Consigli della Confederazione, o dai Cantoni.

5° Eseguisce le leggi e le risoluzioni federali, le sentenze del Tribunale federale, e le transazioni o giudizi arbitrali sulle questioni tra i Cantoni.

6° Fa quelle nomine, che dalla Costituzione non sono attribuite all'Assemblea federale ed al Tribunale federale, o per una legge, ad un'altra Autorità subalterna.

Nomina dei Commissari per missioni nell'intorno o all'estero.

7° Esamina i trattati dei Cantoni fra loro o coll'estero, e li approva, se nulla costa (art. 74, n. 5).

8° Veglia alla conservazione degli interessi della Confederazione all'estero, e specialmente i rapporti di diritti internazionali, ed in generale è incaricato degli affari esteri.

9° Veglia per la sicurezza esterna della Svizzera, per il mantenimento della sua indipendenza e della sua neutralità.

10° Ha cura della sicurezza interna, del mantenimento, della tranquillità e dell'ordine della Confederazione.

11° Nei casi di urgenza, se i Consigli non sono radunati, il Consiglio federale è autorizzato a fare una leva delle truppe necessario ed a disporre, sotto riserva dell'immediata convocazione dell'Assemblea federale, quando le truppe lo vate oltrepassino i due mila uomini, o la durata oh'osse rimangono in armi sia più di tre settimane.

12° È incaricato di tutti gli affari militari e di tutti i rami di amministrazione, che spettano alla Confederazione.

13° Esamina le leggi e le disposizioni dei Cantoni, che necessitano della sua approvazione ; invigila pure quei rami d'amministrazione cantonale cui la Confederazione ha sommessi alla sua sorveglianza, nome sono gli oggetti militari, i dazi, le strade e i ponti.

14° Ha l'amministrazione delle finanze della Confederazione, presenta il conto preventivo, ed il rendiconto delle entrate ed uscite della Confederazione.



15 Ha la sorveglianza sulla gestione di tutti i funzionari ed impiegati dell'amministrazione federale.

16° In ogni ordinaria sessione rende conto all'Assemblea federale della propria gestione; fa rapporto sullo stato interno ed esterno della Confederazione, e raccomanda all'attenzione di lei quelle misure cui crede vantaggiose a favoreggiare l'universale prosperità.

Di più ha da presentare particolari rapporti quando lo richieda l'Assemblea federale o una delle sezioni di essa.

Art. 91. — Gli affari del Consiglio federale vengono partiti in dipartimenti fra i singoli membri. Questa distribuzione ha unicamente per scopo di agevolare l'esame e lo spaccio degli affari; la decisione emana sempre dal Consiglio federale come Autorità.

Art. 92. — Per affari speciali il Consiglio federale ed i suoi dipartimenti hanno diritto di aggiugnere degli esperti.

### III. — Cancelleria federale.

Art. 93. — Una Cancelleria federale presieduta da un cancelliere, dà spaccio agli affari di Cancelleria tanto per l'Assemblea federale quanto per il Consiglio federale.

Il Cancelliere è nominato dall'Assemblea federale; sta in carica tre anni, e sempre è scelto contemporaneamente al Consiglio federale.

La Cancelleria federale è sotto la sorveglianza speciale del Consiglio federale.

La più precisa organizzazione della Cancelleria federale è riservata alla legislazione federale.

### IV. — Tribunale federale.

Art. 94. — È eretto 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).

Art. 95. — Il Tribunale federale consta di giudici membri e di supplementari, il cui numero verrà\* fissato dalla legislazione federale.

Art. 96. — I membri del Tribunale federale ed i supplementari vengono eletti dall'Assemblea federale. La durata della loro carica è di tre anni. La rinnovazione del Tribunale federale avviene dopo quella del Consiglio nazionale.

Se noi frattempo alcun posto rimane vacante, viene surrogato nella prossima sessione dell'Assemblea federale, per il resto della durata in ufficio.

Art. 97. — Ogni cittadino svizzero che è eleggibile pel Consiglio nazionale, può essere nominato membro del Tribunale federale.

Art. 98. — L'Assemblea federale nomina sempre ogni anno il presidente e vico-presidente del Tribunale federale, scegliendolo tra i membri dello stesso.

Art. 99. — I membri del Tribunale federale vengono indennizzati a giornata dalla cassa federale.

Art. 100. — Il Tribunale federale costituisce la sua Cancelleria.

Art. 101. — Il Tribunale federale giudica come tribunale civile:

1° Le quistioni che non sono di diritto pubblico : I

*a)* dei Cantoni tra loro; '

*b)* della Confederazione con un Cantone.

2° Le quistioni tra la Confederazione da una parte, e Corporazioni o privati dall'altra, allorché queste Corporazioni o privati sono attori e l'oggetto in contesa giunge ad una importanza di valore da determinarsi dalla legislazione federale.

3° Le quistioni riguardanti quelli che non hanno patria (Heimathlose).  
Nei casi indicati al N° 1, lettera *a* e 6, avviene il rimando al Tribunale federale per parte del Consiglio federale.

Quando questo decide negativamente la questione se un tale oggetto sia di spettanza del Tribunale federale, la differenza viene decisa dall'Assemblea federale.

Art. 102. — Il Tribunale federale ha dovere di assumere il giudizio anche di altri casi, allorché è invocato da amendue le parti, e l'oggetto in contesa giugno ad una importanza di valore da determinarsi dalla legislazione federale. In tal caso poro le spese vanno esclusivamente a carico delle parti.

Art. 103. — L'azione del Tribunale federale per le sentenze criminali è determinata dalla legislazione federale, che stabilirà ulteriormente sul mettere in istato d'accusa, sulla formazione delle Corti criminali (Cours d'assises) e sul Tribunale di cassazione.

Art. 104. — La Corte criminale, col'aggiunta dei giurati che pronunciano sulle quistioni di fatto, giudica:

*a)* nei casi che un' Autorità federale rimandi al giudizio penale gli impiegati da lei stessa nominati ;

*b)* nei casi di alto tradimento contro la Confederazione, di rivolta o di violenza contro le Autorità federali ;

*c)* dei delitti e delle trasgressioni contro il diritto delle genti; *d)* dei delitti politici e delle trasgressioni che furono cagione e conseguenza di turbolenze tali da rendere necessario l'intervento federale armato.

L'Assemblea federale ha diritto di pronunciare amnistia o grazia per delitti o mancamenti di questa natura.

Art. 105. — Il Tribunale federale giudica inoltre sulla violazione dei diritti garantiti dalla Costituzione federale, quando le relative accuse vengano a lui rimesse dall'Assemblea federale. ■◆.]

Art. 106. — È in potere della legislazione federale di dichiarare di competenza del Tribunale federale anche altri casi, oltro agli oggetti designati agli articoli 101, 104 e 105.

Art. 107. — La legislazione federale determinerà più particolarmente :

*a)* intorno alla creazione di un Procuratore dello Stato:

*b)* intorno ai delitti e trasgressioni di competenza del Tribunale federale, ed intorno alle pene da applicarsi ;  
*o)* intorno alla procedura che deve essere orale e pubblica;) *d)* intorno alle spose giudiziarie.

#### V. — Disposizioni diverse.

*m* Art. 108. — Tutto che si riferisce alla sode delle Autorità federali <sup>Li:</sup> è oggetto della legislazione federale.

Art. 109. — Le tre lingue principali della Svizzera, la tedesca, la francese o l'italiana sono lingue nazionali della Confederazione. I

Art. 110. — I funzionari della Confederazione sono responsabili della loro gestione. Una legge federale determinerà in modo più preciso questa responsabilità.

I

### CAPITOLO III.

I

#### Riforma della Costituzione federale.

Art. 111. — La Costituzione federale può essere riformata in ogni tempo.

Art. 112. — La riforma ha luogo nel modo stabilito dalla legislazione federale.

Art. 113. — Quando una Sezione dell'Assemblea federale decide la riforma, e l'altra non vi acconsente, oppure quando cinquantamila cittadini svizzeri, aventi il diritto di voto, domandano la riforma della Costituzione federale, sì nell'uno che nell'altro caso la questione — « Se la riforma abbia o no ad aver luogo » deve sottoporsi alla votazione del popolo svizzero.

Quando in uno di questi casi la maggioranza dei cittadini svizzeri votante, si dichiara affermativamente sulla questione, si procederà alla rielezione dei due Consigli, onde por mano alla riforma.

Art. 114. — La Costituzione federale riveduta, entra in vigore quando è accettata dalla maggioranza de' cittadini attivi, che avranno votato, e dalla maggioranza dei Cantoni.

#### Disposizioni transitorie.

Art. 1. — I Cantoni debbono pronunciarsi sull'accettazione della presente Costituzione federale a quel modo che è prescritto dalla Costituzione cantonale, o — dove la Costituzione nulla prescrive su ciò — a quel modo che verrà stabilito dalla suprema Autorità del rispettivo Cantone.

■ Art. 2. — I risultati della votazione debbono spedirsi al Direttorio federale e per suo mezzo alla Dieta, la quale decide se la nuova Costituzione federale sia accettata.

Art. 3. — Se la Dieta ha dichiarato che la Costituzione federale è accettata, prende immediatamente le necessarie provvidenze perchè venga eseguita.

Le attribuzioni del Consiglio federale della guerra e del Consiglio di amministrazione dei fondi federali della guerra passano al Consiglio federale.

Art. 4. — Le prescrizioni contenute in principio ed alla lett. *e* dell'art. 6 della presente Costituzione federale non possono applicarsi alla Costituzione dei Cantoni presentemente in vigore.

Quelle disposizioni delle Costituzioni cantonali che sono in opposizione alle altre prescrizioni della Costituzione federale, cessano, come abolite, dal giorno che quest'ultima è stata dichiarata accettata.

Art. 5. — La riscossione dei diritti svizzeri di frontiera dura finché la tariffa dei nuovi dazi di confine da introdursi sia stata posta in esecuzione.

Art. 6. — Le risoluzioni della Dieta ed i concordati rimangono in vigore fino alla loro soppressione o cambiamento, quando però non sieno in opposizione alla presente Costituzione federale.

Per lo contrario cessano dalla loro validità quei concordati, il contenuto dei quali fu dichiarato come oggetto di legislazione federale, e precisamente dall'istante che quest'ultima entra in vigore.

Art. 7. — Sì tosto che l'Assemblea federale e il Consiglio federale sono costituiti, cessa d'aver vigore il Patto federale del 7 agosto 1815.

## APPENDICE IV.

# COSTITUZIONE FEDERALE DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA del 1874.

IN NOME DI DIO ONNIPOTENTE!

LA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

allo scopo di rassodare la lega dei Confederati, di mantenere ed accrescere l'unità, la forza e l'onore della Nazione svizzera, ha adottato la Costituzione federale seguente:

### I CAPITOLO I.

Disposizioni generali.

Art. 1. — Le popolazioni dei ventidue Cantoni sovrani, riuniti in forza della presente Lega, cioè: *Zurigo, Berna, Lucerna, Uri, Svitto, Tjntervaldo* (Alto e Basso), *Qlarona, Zugo, Friborgo, Soletta, Basilea* (Città o Campagna), *Sciaffusa, Appenxello* (ambedue i Rhodcs), *Sangallo, Origioni, Argovia, Turgovia, Ticino, Vaud, Vallese, Keuehdte* e *Ginevra* costituiscono nel loro insieme la CONFEDERAZIONE SVIZZERA.



Art. 11. — Non è permesso concludere alcuna capitolazione militare.

Art\* 12. — I inombri dello Autorità federali, gli impiegati civili e militari della Confederazione, i rappresentanti o i commissari federali non possono ricevere da Governi stranieri né pensioni o stipendj, né titoli, doni od ordini cavallereschi.

Ma quando essi fossero di già al possesso di pensioni, titoli d'onore od ordini cavallereschi, per tutto il tempo che dura il loro ufficio hanno da rinunciare al godimento delle pensioni, ad assumere il titolo che hanno ed a poi-taro il distintivo dell'ordine a cui appartengono.

Tuttavia il Consiglio, federale può accordavo ai funzionar] ed impiegati subalterni la libertà di continuato a riceverò le pensioni.

Nell'armata svizzera non si possono pollar decorazioni né far valere titoli conferiti da Governi ostri.

L'accettare siffatte distinzioni è interdetto a tutti gli ufficiali, sotto-ufficiali e soldati.

Art. 13. — L'ª Confederazione non ha diritto di mantenere truppe permanenti.

Senza consentimento dello Autorità federali nessun Cantone, o, nei Cantoni separati, nessuna parte del Cantone può avere più di 300 uomini di truppa permanente, non compresi i corpi di gendarmeria.

Art. 14. — Quando nascono dello contese fra i Cantoni, devono questi astenersi dal farsi giustizia da sé, e sottomettersi invece alla decisione federalo.

Art. 15. — Allorché un Cantone è improvvisamente minacciato di pericolo all'estero, il Governo del Cantone minacciato ha obbligo di chieder per aiuto altri Cantoni, avvisandone al tempo stesso l'Autorità federalo, e senza pregiudizio delle ulteriori disposizioni di questa. I Cantoni richiesti hanno dovere di accorrere in aiuto. Le spese sono a carico della Confoderazione. \*

Art. 16. — Allorché l'ordine interno di un Cantone è turbato, o quando il pericolo é minacciato\* da un altro Cantone, il governo del Cantone minacciato deve darne immediata conoscenza al Consiglio federale, affinché quest'ultimo entro i limiti degli attributi suoi (art. 102, cifra 3, 10 e 11) possa prendere le necessarie provvidenze o convocare l'Assemblea federale. In casi urgenti il rispettivo Governo è autorizzato, dandone immediato avviso al Consiglio federale, a richieder per aiuto altri Cantoni, e gli Stati di ciò richiesti hanno dovere di prestarsi.

Quando il govèrno del Cantone è fuori della possibilità di domandare aiuto, *può*, e quando la sicurezza della Svizzera è minacciata, *deve*, la competente Autorità foderale intervenire di suo moto proprio.

Ne' casi d'intervento federalo le Autorità della Confedorazione vegliano a fine siano adempiute le prescrizioni dell'art. 5.

Le spese vanno a carico del Cantone richiedente o di quello che causò l'intervento federale, quando l'Assemblea federale, a cagione di speciali circostanze, non decida altrimenti.

Art. 17. — Nei casi indicati dagli art. 15 e 16, ogni Cantone ha

dovere di lasciar libero passaggio alle truppe. Queste hanno immediatamente da essere poste sotto comando federale.

Art. 18. — Ogni Svizzero è obbligato al servizio militare.

I militi che a causa del servizio militare federale perdono la vita o soggiacciono ad un'imperfezione fisica permanente, hanno diritto per sé o per le famiglie loro, in caso di bisogno, al soccorso della Confederazione.

I militi riceveranno gratuitamente il loro primo armamento, abbigliamento ed equipaggiamento. L'arma rimane nelle mani del milite sotto le condizioni che saranno determinate dalla legislazione federale.

La Confederazione stabilirà norme uniformi\* per lo tasso d'esenzione dal servizio militare.

Art. 19. — L'armata federale si compone:

a) dei corpi di truppa de' Cantoni ; H b) di tutti gli Svizzeri che sebben non ascritti a questi corpi di truppa, sono però in obbligo di servizio militare. L'J Il diritto di disporre dell'armata federale, compreso il materiale di guerra ad essa pertinente per legge, compete alla Confederazione.

In tempi di pericolo la Confederazione ha il diritto esclusivo ed immediato di disporre anche delle forze non incorporate nell'armata federale e di tutti gli altri mezzi di guerra dei Cantoni.

I Cantoni dispongono delle forze militari del rispettivo territorio, in quanto questo loro diritto non sia limitato dalle disposizioni della Costituzione o delle leggi federali.

Art. 20. — Le leggi concertanti l'organizzazione dell'armata emanano dalla Confederazione. La loro esecuzione nei Cantoni ha luogo, entro i limiti descritti dalla legislazione federale e sotto la sorveglianza della Confederazione, per mezzo delle autorità cantonali. H L'istruzione militare nei suoi insieme e così pure l'armamento in-  
clino-<sup>^H</sup>bono alla Confederazione.

M La provvista dell'abbigliamento e dell'equipaggiamento e la cura di loro manutenzione appartiene ai Cantoni, ai quali però la Confederazione ne bonifica le spese dietro una regola da stabilirsi dalla legislazione federale.

Art. 21. — In quanto non vi si oppongono ragioni militari, i corpi di truppa devono essere formati degli uomini del medesimo Cantone.

La composizione di questi corpi, le provvidenze per mantenerne l'effettivo e la nomina e la promozione dei rispettivi ufficiali è di spettanza dei Cantoni, sotto osservanza delle norme generali statuite dalla Confederazione.

Art. 22. — Contro equo indennizzo la Confederazione ha il diritto di assumere in uso o rilevare in proprietà le piazze d'arme e gli edifici colle loro dipendenze, che si trovano nei Cantoni e che hanno destinazione militare.

Le condizioni della indennità vengono regolate dalla legislazione federale.

Art. 23. — Nell'interesse della Confederazione o di una gran parte della medesima, ha essa il diritto di erigere pubbliche opere a spese della Confederazione stessa, o aiutare l'erezione delle medesime.

A questo uopo è pure autorizzata a valersi del diritto di espropriazione mediante pieno indennizzo. Le ulteriori disposizioni sono riservate alla legislazione federale.

L'Assemblea federale può interdire l'erezione di opere pubbliche, le quali siono di danno agli interessi militari della Confederazione.

Art. 24. — La Confederazione ha il diritto di alta sorveglianza sulla polizia delle opere idrauliche e dolio foreste (1).

Essa sussidierà la correzione e l'arginatura dei torrenti montani e l'imboschimento dei siti di loro origino, e stabilirà i provvedimenti necessari per la consorvaziene di queste opere e dei boschi esistenti.

Art. 25. — La Confederazione ha il diritto di emanare disposizioni legislative su l'esercizio della pesca e della oaccia, nominatamente per la conservazione del grosso selvaggiame nelle montagne, non meno che per la protezione degli uccelli utili all'agricoltura od alla silvicoltura.

Art. 25<sup>\*\*\*\*</sup>\*. — È vietato espressamente di ammazzare gli animati senza averli prima storditi. Quosta disposizione si applica ad ogni modo di uccisione e ad ogni specie d'animali.

Art. 26. — La legislazione sulla costruzione e l'esercizio delle strade ferrate è di competenza della Confederazione.

Art. 27. — Oltre alla Scuola, politecnica esistente, la Confederazione ha il diritto di croaro una Università ed altri stabilimenti superiori d'istruzione, o di sussidiare simili istituti.

I Cantoni provvedono per una istruzione primaria sufficiente, la quale deve stare esclusivamente sotto la direzione del potere civile. La medesima è obbligatoria e nelle scuole pubbliche gratuita.

Lo scuole pubblico devono poter essere frequentate dagli attinenti di tutte lo confessioni senza pregiudizio della loro libertà di credenza e di ooscienza.

La Confederazione avviserà alle misure necessarie contro i Cantoni che non soddisfacessero a questi obblighi.

Art. 27 *bis*. — Dei sussidi vengono assegnati ai Cantoni in vista di aiutarli ad adempiere i loro obblighi nel dominio dell'istruzione primaria.

La legge regola l'esercizio di questa disposizione.

L'organizzazione, la direzione e sorveglianza della scuola primaria restano nella competenza dei Cantoni, sotto riserva delle disposizioni dell'art. 27 (2).

Art. 28. — I dazi sono di spettanza della Confederazione. La quale ha il diritto di percepire tasse, daziarie d'entrata e di sortita.

Art. 29. — Nella porooziona dei dazi si osserveranno lo massime seguenti :  
...|

(1) Art. 24. — Soppresse le parole « *nelle regioni elevate* ».

(2) Traduzione del testo francese. Il teste italiano non fu puranco pubblicato nel foglio Ufficiale federale nel momento in cui scriviamo.



1° Tasse d'entrata:

a) Le materie necessarie per l'industria e per l'agricoltura del paese saranno nojla tariffa daziaria tassate il più basso possibile.

b) Eguale riguardo si avrà puro per le cose necessarie alla vita.)

c) Gli oggetti di lusso saranno colpiti dalle tasse più elevate.

Quando non vi siano motivi impellenti in contrario, questo massime saranno seguito anche nella stipulazione di trattati di commercio oó-l-j l'estero.

2° Le tasse di sortita saranno fissate in guisa la più inodorata possibile.

3° La legislazione daziaria dovrà contenere disposizioni atte a guarentirò i rapporti di frontiera e dei mercati. Besta però sempre riservato alla Confederazione il diritto di adottare, in circostanze straordinarie, eccezionali misure temporanee.

Art. 30. — Il prodotto dei dazi è devoluto alla Cassa federale.

Le indennità sin qui pagato ai Cantoni pel riscatto di dazi, pedaggi, pontonaggi, diritti di dogana ed altri di simil genere, restano soppresse.

Eccoziionalmente i Cantoni di Uri, do' Origioni, dol Tioino e del Vallese, por riguardo allo loro strado internazionali alpine, ricevono un'indennità annua, che, tenuto calcolo di tutto le circostanze, viene stabilita come segue:

I	Per Uri .....	Fr. 80,000	I
	» Origioni .....	: » 200,000	
	»-, Ticino *■.....	. » 200,000	
	» Vallese . . . . .	» 50,000	

Per il carico della rottura dolio novi sul San Gottardo, i Cantoni di Uri e del Ticino ricevono un'annua indennità complessiva di fr. 40,000, o ciò sino a tanto che alla strada di quel passo alpino non sia stata sostituita una via ferrata.

Art. 31. — La libertà di commercio e d'industrie è garantita in tutta l'estensione della Confederazione.

Sono riservati: I

a) La regalia del sale e delle polveri, i dazi federali, i diritti d'entrata sul vino o sulle bevande spiritose, come pure le altre imposto di consumo espressamente riconosciute dalla Confederazione, a norma dell'articolo 32.

b) La fabbricazione e la vendita di bovando distillate, in conformità dell'art. 32\*»\*».

c) L'esercizio delle osterie e il commercio al minuto di bovando spiritoso, nel senso, che i Cantoni hanno il diritto di sottoporre por via legislativa l'osorcizio del mestiere di oste e il commercio al minato dello bevande spiritose a quelle restrizioni ohe sono richieste dal bene pubblico.

d) Le misuro di polizia sanitaria contro le epidemie e le epizoozie

e) Le disciplino sull'esercizio del commercio e dell'industria, e sullo imposte relative alle professioni industriali, non mono che sul servizio delle strade.

Tali discipline non potranno portar pregiudizio al principio della libertà di commercio e d'industria.

Art. 32. — I Cantoni hanno la facoltà di esigere i diritti d'entrata mentovati all'articolo 31 lett. *a* sul vino e su altre bevande spiritose sotto le seguenti restrizioni:

*a)* Nella percezione di questi diritti non deve minimamente essere gravato il transito, e il commercio in generale non deve venire incagliato cbe il meno possibile, né ossero caricato di alcun'al tra tassa.

*b)* So gli oggetti importati pel' consumo vengono riesportati dal Cantone, i diritti d'entrata stati pagati saranno retrocessi senza ulteriore aggravio.

*e)* I prodotti d'origine svizzero saranno tassati meno di quelli dell'estero.

*d)* I diritti d'entrata sul vino ed altre bevande spiritose di origine svizzera, non si potranno aumentare nei Cantoni dove già si trovano in vigore, e non si potranno introdurre noi Cantoni nei quali non esistono ancora.

*e)* Le leggi e i regolamenti dei Cantoni sulla percezione dei diritti d'entrata prima di essere mandati ad esecuzione saranno sottoposti all'approvazione dell'Autorità federale, ondo non abbiano a rimanere inosservate le premesse prescrizioni.

Collo spirare dell'anno 1890 tutti i diritti d'entrata attualmente percetti dai Cantoni e quelli consimili percetti in particolare da Comuni, resteranno soppressi senza indennità.

Art. 326\*. — La Confederazione ha il diritto di emanare per via legislativa prescrizioni su la fabbricazione e la vendita di bevande distillate. Non devono però per siffatto prescrizioni venir assoggettati ad alcuna gravezza quei prodotti che o vengono esportati o che hanno subito una manipolazione tale da renderli inservibili come bevande. La distillazione del vino, delle frutta a nocciolo o ad acino e dei loro residui, delle radici di genziana, delle bacche di ginepro e d'altre simili materie, è eccettuata dallo altre prescrizioni federali su la fabbricazione e l'imposta.

Tolti che siano i diritti d'entrata sullo bevando spiritose menzionati nell'ali. 32 della Costituzione federale, il commercio delle bevande alcoliche non distillate non potrà più dai Cantoni venir sottoposto a veruna imposta speciale, né ad altre restrizioni, fuor quelle che son necessarie per premunire contro le bevande falsificate t> nocive alla salute. Restano però riservate, in quanto all'esercizio delle osterie e alla vendita al minuto di quantità inferiori ai due litri, lo competenze attribuite ai Cantoni dall'art. 31.

Il reddito netto dello tasso sulla vendita delle bevande distillate, resta a profitto doi Cantoni in cui questo tasse vengono riscosse\*. I I profitti derivanti alla Confederazione dalla distillazione indigena e dal corrispondente aumento di tassa d'entrata sulle bevande distillate estere, saranno ripartiti fra tutti i Cantoni in "proporzione della loro popolazione di fatto risultanto dal più reconte censimento federale. Dei

quali profitti i Cantoni sono tenuti di impiegare almeno il 10 % per combattere l'alcoolismo nelle sue cause e nei suoi effetti.

Art. 33. — Resta in facoltà dei Cantoni il subordinare l'esercizio delle professioni liberali ad una prova di capacità.

Al mezzo della legislazione federale sarà provveduto onde possano ottenersi certificati di capacità tali da essere validi in tutta la Confederazione.

Art. 34. — La Confederazione è in diritto di statuire disposizioni uniformi su l'impiego dei fanciulli nelle fabbriche e sulla durata del lavoro di persone adulte nello stesso. Essa ha parimenti il diritto di emanare dispositivi per la protezione degli operai contro l'esercizio di industrie malsane e pericolose.

Le operazioni delle agenzie di emigrazione o delle imprese private nel ramo delle assicurazioni sono sottoposte alla sorveglianza e alla legislazione della Confederazione.

Art. 34<sup>bis</sup>. — La Confederazione introdurrà per legge l'assicurazione contro gli infortuni del lavoro e le malattie, tenendo conto delle casse di soccorso esistenti.

Essa può dichiarare quest'assicurazione obbligatoria per tutti, o per certe classi di cittadini soltanto.

Art. 35. — Lo stabilimento di case di giuoco è interdetto. Le case di giuoco ora esistenti devono essere chiuse col 31 dicembre 1877.

Qualora esistessero concessioni state date o rinnovate dal principio dell'anno 1871 in poi, sono dichiarate nulle.

La Confederazione può altresì stabilire convenienti misure sulle lotterie.

Art. 36. — Le poste e i telegrafi in tutta l'estensione della Confederazione sono del dominio federale.

Il prodotto della amministrazione delle poste e dei telegrafi è devoluto alla cassa federale.

Lo tariffo su tutto il territorio della Confederazione sono stabilite su basi eguali e ad un tempo, quanto più è possibile, moderate.

È garantita l'inviolabilità del segreto nelle poste e nei telegrafi.

Art. 37. — La Confederazione esercita l'alta sorveglianza sulle strade e sui ponti, alla cui conservazione la medesima ha interesse.

Le somme dovute ai Cantoni designati nell'art. 30 per riguardo allo loro strade internazionali alpine, saranno dalla Autorità federale trattenute, quando queste strade non fossero dai rispettivi Cantoni mantenute in istato conveniente.

Art. 38. — Alla Confederazione spetta l'esercizio di tutti i diritti compresi nella regalia delle monete.

La coniazione delle monete è di esclusivo diritto della Confederazione.

Essa fissa il sistema monetario ed emana, occorrendo, disposizioni per la tariffa di monete estere.

Art. 39 (1). — Il diritto d'emissione di biglietti di banca e d'ogni

(1) Art. 39 (prima della revisione 29 luglio 1891). — La Confo-

altra moneta fiduciaria appartiene esclusivamente alla Confederazione.

La Confederazione può esercitare il diritto esclusivo d'emissione di biglietti di banca, mediante una banca di Stato posta sotto un'amministrazione speciale, o commetterne l'esercizio, sotto riserva del diritto di riscatto, ad una banca centrale per azioni da crearsi e da venir amministrata col concorso e sotto la sorveglianza della Confederazione.

Compito principale della banca investita del monopolio dei biglietti sarà di regolare la circolazione del denaro nel paese e di facilitare le operazioni di pagamento.

Il guadagno netto che la banca farà, oltre un equo interesse o dividendo da corrispondersi al capitale di dotazione e al capitale azioni, ed oltre ai necessari assegni al fondo di riserva, andrà almeno per due terzi a favore dei Cantoni.

La banca e le sue succursali non sono soggette ad imposta alcuna nei Cantoni.

La Confederazione non potrà decretare il corso forzoso dei biglietti di banca, né di qualsiasi altra moneta fiduciaria, fuorché in casi di necessità in tempi di guerra.

La legislazione federale fisserà la sede, le basi e l'organizzazione della banca, e provvederà, in genere, all'esecuzione di questo articolo.

Art. 40. — Il sistema dei pesi e delle misure è stabilito dalla Confederazione.

L'esecuzione delle leggi a ciò relative ha luogo per opera dei Cantoni, sotto la sorveglianza della Confederazione.

Art. 41. — La fabbricazione e la vendita della polvere da guerra in tutta la Svizzera è di spettanza esclusiva della Confederazione.

Le composizioni esplodenti non atte a servire come polvere da cannone non sono comprese nella regalia.

Art. 42. — Alle spese della Confederazione si fa fronte:

- a) Colla rendita della sostanza federale;
- b) Colla rendita dei dazi federali di confine;
- c) Colla rendita dell'amministrazione delle poste e dei telegrafi;
- d) Colla rendita della regia delle polveri ;
- e) Colla metà del prodotto netto delle tasse percepite dai Cantoni sulle esenzioni militari ;
- f) Coi contributi dei Cantoni, la cui sistemazione è riservata alla legislazione federale, ritenuta principalmente a norma la condizione delle rispettive forze imponibili.

Art. 43. — Ogni cittadino di un Cantone è cittadino svizzero. Come tale egli può prender parte a tutte le elezioni e le votazioni

derazione ha il diritto di decretare in via legislativa prescrizioni generali su l'emissione e il rimborso dei biglietti di banca.

Essa non può però creare nessun monopolio per la coniazione dei biglietti di banca, né decretare l'accettazione obbligatoria dei medesimi.

federali nel luogo di suo domicilio, previa giustificazione del suo diritto di voto.

Nessuno può esercitare diritti politici in più d'un Cantone. Il cittadino svizzero domiciliato gode nel luogo di suo domicilio di tutti i diritti dei cittadini del Cantone e insieme anche di tutti i diritti dei cittadini del Comune. Resta però eccettuata la compartecipazione ai beni di patriziato (*Bürgergüter*) e di corporazioni, corno pure il diritto di voto in affari puramente patriziali, a meno che la legislazione cantonale non disponesse altrimenti.

Negli affari cantonali e comunali, egli acquisisce il diritto di voto dopo un domicilio di tre mesi.

Le leggi cantonali sul domicilio e sul diritto di voto dei domiciliati in affari comunali sono sottomesse alla sanzione del Consiglio federale.

Art. 44. — Nessun Cantone può bandire (espellere) dal proprio territorio un suo cittadino né dichiararlo decaduto dal diritto d'origine o d'attinenza.

Le condizioni alle quali può essere conferito il diritto di cittadinanza a forestieri, come pure quelle con cui uno Svizzero può rinunciare alla sua cittadinanza per acquistare una cittadinanza estera, saranno regolate dalla legislazione federale.

Art. 45. — Ogni Svizzero ha diritto di prender domicilio in qualsivoglia luogo del territorio svizzero, quando posseda un certificato d'origine o altro corrispondente ricapito.

Eccezionalmente il domicilio può essere *rifiutato* o *revocato* a coloro che per effetto di sentenza penale non sono in possesso dei loro diritti civili.

Inoltre il domicilio può essere *revocato* a coloro che per gravi trasgressioni furono ripetute volte puniti giudizialmente, come pure a coloro che cadono in modo permanente a carico della beneficenza pubblica e a cui il Comune o il Cantone d'origine non accorda un proporzionato sostentamento quantunque richiesto ufficialmente.

Nei Cantoni dove vige il sistema di soccorso locale dei poveri, il *permesso* di domicilio ad attinenti del Cantone può essere vincolato alla condizione che i medesimi siano atti al lavoro e che nel luogo del precedente lor domicilio nel Cantone d'origine non siano già caduti in modo duraturo a carico della beneficenza pubblica, e Ogni rimando per causa d'indigenza deve essere ratificato dal Governo del Cantone di domicilio e previamente comunicato al Governo del Cantone di origine.

Il cittadino svizzero domiciliato non può essere obbligato da parte del Cantone che gli accorda il domicilio a veruna cauzione né ad altro onere speciale per causa del domicilio. Parimenti il Comune dove egli si stabilisce non può in materia di imposte trattarlo diversamente di un cittadino del luogo.

Una legge federale determinerà il *maximum* dell'emolumento di cancelleria da pagarsi pel permesso di domicilio.

Art. 46. — Nei rapporti di diritto civile i domiciliati sono di regola sottoposti alla giurisdizione e alla legislazione del luogo di loro domicilio. La legislazione federale statuirà le disposizioni necessarie per l'applicazione di questo principio, e per impedire il caso di doppia imposta.

Art. 47. — Una legge federale determinerà la differenza tra domicilio e dimora, prescrivendo ad un tempo particolari norme intorno ai diritti politici e civili dei dimoranti svizzeri.

Art. 48. — Una legge federale fisserà le necessarie disposizioni per le spese di assistenza e d'inumazione di attinenti poveri di un Cantone che cadono malati o muoiono in un altro Cantone.

Art. 49. — La libertà di credenza e di coscienza è inviolabile.

Nessuno può essere costretto a prender parte ad una associazione religiosa, o ad una istruzione religiosa, o a prestarsi ad un atto religioso, né incorrere in pena di alcuna sorta a causa di opinioni religiose.

■ La persona che è investita della patria podestà o della curatela dispone, conformemente ai principi sopra esposti della educazione religiosa dei fanciulli sino alla età ■ di 16 anni compiti.

L'esercizio dei diritti civili o politici non può essere limitato da alcuna prescrizione o condizione di natura ecclesiastica o religiosa.

Le opinioni religiose non isvincolano dall'adempimento dei doveri di cittadino.

Nessuno è tenuto a pagare aggravii imposti a causa propria e particolare dell'esercizio del culto di una associazione religiosa alla quale non appartiene. L'esecuzione più speciale di questa massima resta riservata alla legislazione federale.

Art. 50. — Il libero esercizio del culto è garantito entro i limiti dei buoni costumi e dell'ordine pubblico.

Resta riservato ai Cantoni come pure alla Confederazione di prendere misure convenienti pel mantenimento dell'ordine pubblico e della pace tra i membri delle diverse associazioni religiose, non meno che contro le invasioni delle Autorità ecclesiastiche nei diritti dei cittadini e dello Stato.

Le contestazioni di diritto pubblico o di diritto privato occasionate dalla formazione o dalla separazione di associazioni religiose, possono per via di ricorso essere sottoposte alla decisione delle competenti Autorità federali.

L'erezione di vescovati sul territorio svizzero è sottoposta all'approvazione della Confederazione.

Art. 51. — L'ordine dei Gesuiti e le società ad esso affiliate non possono esser ricevute in nessuna parte della Svizzera, e ai loro membri è interdotta ogni azione nella chiesa e nella scuola.

Questo divieto può mediante risoluzione federale essere esteso anche ad altri ordini religiosi, la cui azione sia pericolosa per lo Stato o turbi la pace delle confessioni.

Art. 52. — La fondazione di nuovi conventi od ordini religiosi e il ristabilimento di quelli già soppressi è inammissibile.

Art. 53. — La tenuta dei registri e la documentazione degli atti dello stato civile è opera delle autorità civili. La legislazione federale darà le speciali disposizioni in proposito.

Il diritto di disporre dei luoghi di sepoltura spetta alle Autorità civili. Queste provvederanno a che ogni defunto possa essere convenientemente inumato.

Art. 54. — Il diritto al matrimonio è posto sotto la protezione della Confederazione.

A questo diritto non può essere frapposto ostacolo per motivi né ecclesiastici né economici, né per titolo di anteriore condotta, né per qualsiasi altra ragione di polizia.

Il matrimonio conchiuso in un Cantone o all'estero secondo le leggi ivi vigenti sarà riconosciuto valido come tale in tutta la Confederazione.

Pel fatto del matrimonio la moglie acquista il diritto d'origine del marito.

Mediante il susseguente matrimonio dei genitori restano legittimati i figli nati anteriormente.

Non è permesso esigere dagli sposi tasse d'ammissione, né altre consimili gravezze. [• Art. 55. — È garantita la libertà della stampa.

La legislazione cantonale prende le necessarie disposizioni contro l'abuso della medesima, le quali disposizioni abbisognano però dell'approvazione del Consiglio federale.

La Confederazione ha il diritto di statuire delle leggi penali contro l'abuso della stampa, che prende di mira la Confederazione e le sue Autorità.

Art. 56. — I cittadini hanno diritto di formare associazioni quando non sono illegali o pericolose allo Stato, né pel loro scopo, né pei mezzi a questo impiegati. La legislazione cantonale emana le convenienti disposizioni a reprimere l'abuso di codesto diritto.

Art. 57. — È garantito il diritto di petizione. I Art. 58. — Nessuno può essere sottratto al suo giudice costituzionale o di conseguenza non può essere creato alcun Tribunale eccezionale.

La giurisdizione ecclesiastica è abolita.

Art. 59. — Il debitore solvibile avente domicilio stabile nella Svizzera, deve per proteste personali essere convenuto davanti al giudice del luogo di suo domicilio, e conseguentemente per titolo di obbligazioni personali non può essere messo sequestro sui suoi beni fuori del Cantone nel quale è domiciliato.

I Restano riservate rispetto agli esteri le disposizioni dei relativi trattati internazionali.

L'arresto personale per debiti è abolito. I Art. 60. — Tutti i Cantoni hanno l'obbligo di ritenere tutti i cittadini svizzeri come eguali ai cittadini del proprio Cantone, sia nella legislazione, che nelle procedure giudiziarie.

Art. 61. — Tutte le sentenze civili aventi forza esecutiva, pronunciate in un Cantone, devono ottenere esecuzione in tutta la Svizzera.

Art. 62. — Ogni diritto di detrazione (*jua detractua* — *tratte forame* — *Abzugsrecht*) noli' interno della Svizzera, siccome pure qualsiasi diritto di prelazione (*droit de retrait* — *Zugrechte*), da parte di cittadini di un Cantone contro cittadini di altri Cantoni, è abolito.

Art. 63. — Rispetto agli Stati esteri vi ha libertà di trasporto delle sostanze sotto riserva della reciprocità.

Art. 64 (1). — È di competenza federale la legislazione:

sulla capacità civile,

su tutti i rapporti di diritto relativi al commercio e alla circolazione mobiliare (diritto delle obbligazioni, compreso il diritto commerciale e di cambio),

sulla proprietà letteraria ed artistica,

sulla protezione di nuovi disegni e modelli, nonché d'invenzioni rappresentate da modelli e applicabili all'industria,

sulla procedura esecutiva per debiti e sui fallimenti.

La Confederazione ha il diritto di far leggi anche nelle altre materie del diritto civile.

L'ordinamento dei tribunali, la procedura giudiziaria e l'amministrazione della giustizia restano di competenza dei Cantoni.

Art. 64<sup>»\*</sup>. — La Confederazione ha il diritto di far leggi in materia di diritto penale.

L'ordinamento dei tribunali, la procedura giudiziaria e l'amministrazione della giustizia restano di competenza dei Cantoni.

La Confederazione ha il diritto di concedere ai Cantoni dei sussidi per la costruzione di stabilimenti penitenziari, di case di lavoro e di correzione, nonché per i miglioramenti da apportarsi nel dominio della esecuzione delle pene. Essa ha pure il diritto di dare il suo concorso ad istituzioni che abbiano per iscopo la protezione dell'infanzia abbandonata.

Art. 65 (2). — Non potrà essere pronunciata condanna a morte per causa di delitti politici.

Le pene corporali sono interdette.

Art. 66. — La legislazione federale fissa i limiti entro i quali un cittadino svizzero può essere privato dei suoi diritti politici.

Art. 67. — La legislazione federale stabilisce le norme necessarie sull'extradizione degli accusati da un Cantone all'altro; però l'extradizione per delitti politici e di stampa non può essere resa obbligatoria.

(1) Art. 64, ultimo capov. (*prima della revisione del 30 giugno 1898*). — L'applicazione delle leggi relative rimane ai Cantoni, sotto riserva delle competenze attribuite al Tribunale federale.

(2) Art. 65 (*prima della revisione del 18 maggio 1879*). — La pena di morte è abolita.

Rimangono però riservate le disposizioni del codice penale militare in tempi di guerra.

Le pene corporali sono proibite.



Art. 68. — E oggetto della legislazione federale la definizione dei diritti di cittadinanza degli individui senza patria (*Heimathlosen*) e lo stabilire delle misure onde non se ne producano dei nuovi.

Art. 69. — Alla Confederazione si compete la legislazione sulle disposizioni di polizia sanitaria contro epidemie ed epizoozie che danno a temere un pericolo generale.

Art. 69M«. — La Confederazione ha il diritto di far leggi: *a)* sul commercio delle derrate alimentari ; I *b)* sul commercio di altri oggetti d'uso e di consumo in quanto possano mettere in pericolo la vita o la salute.

L'esecuzione delle leggi che saranno emanate in proposito è affidata ai Cantoni, sotto la vigilanza e con l'aiuto finanziario della Confederazione.

Spetta invece alla Confederazione il controllo sull'importazione alla frontiera nazionale.

Art. 70. — La Confederazione ha diritto di espellere dal territorio svizzero quei forestieri che mettono a pericolo la sicurezza interna od esterna della Confederazione.

## CAPITOLO II

### Autorità federali.

#### I. — L'assemblea federale.

Art. 71. — Sotto riserva dei diritti del popolo e dei Cantoni (art. 89 o 121) il potere supremo della Confederazione è esercitato dalla Assemblea federale che consta di due sezioni, cioè sono:

- A. Il Consiglio Nazionale.
- B. Il Consiglio degli Stati.

#### A. *Consiglio Nazionale.*

Art. 72. — Il Consiglio Nazionale si compone dei Deputati del Popolo Svizzero. Per ogni 20,000 anime di popolazione viene eletto un membro.

Ogni frazione maggiore di 10,000 anime è computata per 20,000.

Ogni Cantone, e, dove i Cantoni sono separati, ognuna delle parti del Cantone elegge per lo meno un membro.

Art. 73. — Le elezioni per il Consiglio Nazionale sono dirette. Esse hanno luogo in circoli elettorali federali, che però non possono essere formati da parti di Cantoni diversi.

Art. 74. — Ha diritto di voto nelle elezioni e nelle votazioni ogni Svizzero che ha compiuto l'età di 20 anni e che del resto, secondo le leggi del Cantone nel quale ha domicilio, non è escluso dal diritto attivo di cittadinanza.

Resta nondimanco riservato alla legislazione federale lo stabilire norme uniformi per l'esercizio di questo diritto.

Art. 75. — Eleggibile a membro del Consiglio Nazionale è ogni cittadino svizzero dello stato secolare, avente diritto di voto.

Art. 76. — Il Consiglio Nazionale viene eletto per la durata di tre anni, ed ogni volta è l'innovato per rielezioni integrali.

Art. 77. — I membri del Consiglio degli Stati, del Consiglio federale e gli impiegati nominati da quest'ultimo non possono essere contemporaneamente membri del Consiglio Nazionale.

Art. 78. — Il Consiglio Nazionale elegge nel proprio seno un Presidente ed un Vice-Presidente per ogni sessione ordinaria o straordinaria.

Quel membro che ha coperto la carica di Presidente in una sessione ordinaria, nella prossima sessione ordinaria non è eleggibile né come Presidente, né come Vice-Presidente. Il medesimo membro non può essere Vice-Presidente per due sessioni ordinarie consecutive.

Quando vi abbia eguaglianza di voti, quello del Presidente decide; nelle nomine egli ha diritto di voto come ogni membro.

Art. 79. — I membri del Consiglio Nazionale vengono indennizzati dalla cassa federale.

#### B. Consiglio degli Stati.

Art. 80. — Il Consiglio degli Stati è composto di 44 Deputati dei Cantoni, Ogni Cantone elegge due Deputati; nei Cantoni separati, ogni parte elegge un Deputato.

Art. 81. — I membri del Consiglio Nazionale e del Consiglio federale non possono contemporaneamente essere membri del Consiglio degli Stati.

Art. 82. — Il Consiglio degli Stati per ogni sessione ordinaria e straordinaria nomina nel suo seno un Presidente od un Vice-Presidente.

Un Cantone non può avere uno de' suoi Deputati né come Presidente, né come Vice-Presidente per due sessioni ordinarie consecutive.

I Deputati di uno stesso Cantone non possono coprire la carica di Vice-Presidente per due sessioni ordinarie consecutive.

Quando i voti sono pari, quello del Presidente decide; nelle nomine egli ha diritto di voto come ogni membro.

Art. 83. — I membri del Consiglio degli Stati vengono indennizzati dai Cantoni.

#### C. Attributi dell'Assemblea federale.

Art. 84. — Il Consiglio Nazionale od il Consiglio degli Stati devono trattare tutti gli oggetti, che, giusta il tenore della presente Costituzione, sono di competenza federale e non sono attribuiti ad un'altra Autorità federale.

Art. 85. — Gli oggetti di attributo dei due Consigli sono segnatamente i seguenti:

1° Le leggi su l'organizzazione e il modo d'elezione delle Autorità federali.

2° Le leggi e i decreti sulle materie che dalla Costituzione federale sono collocate nella competenza della Confederazione.

3° La determinazione degli onorari e delle indennità dei membri delle Autorità federali e della Cancelleria federale; la creazione di inH pieghi stabili e la fissazione dei relativi emolumenti.

4° La elezione del Consiglio federale, del Tribunale federale, del Cancelliere, come pare del Generale dell'armata federale.

Rimane riservato alla legislazione di attribuire all'Assemblea federale l'atto o la conferma anche di altre nomine.

5° Le alleanze e i trattati col'estero, come pure la approvazione di trattati dei Cantoni fra loro o col'estero. Simili trattati dei Cantoni però non sono portati all'Assemblea federale se non quando si elevi roclamo dal Consiglio federale o da un altro Cantone.

6° Le misure per la sicurezza esterna, pel mantenimento dell'indipendenza e neutralità della Svizzera, le dichiarazioni di guerra e le conclusioni di pace.

7° La garanzia delle costituzioni del territorio dei Cantoni ; l'intervento in conseguenza della garanzia ; le misure per la sicurezza interna, pel mantenimento della quiete e dell'ordine ; l'amnistia e l'esercizio del diritto di grazia.

8° Le misure aventi per iscopo l'ossorvanza della Costituzione federale, la guarentigia delle costituzioni cantonali, l'adempimento degli obblighi federali.

9° Il disporre dell'armata federale.

10' Lo stabilimento del preventivo annuale e l'esame del conto reso di Stato, come pure le deliberazioni sui prestiti.

11° L'alta sorveglianza sulla amministrazione e sulla giustizia federale.

12° I gravami coatro le decisioni del .Consiglio federale nelle quistioni amministrative (art. 113).

13° Le quistioni di competenza tra Autorità federali. 14" La revisione della Costituzione federale. Art. 86. — Ambo i Consigli si radunano una volta all'anno in sessione ordinaria, in un giorno fissato dal regolamento.

Essi vengono pure convocati straordinariamente per decreto del Consiglio federale, oppure quando lo domandano il quarto dei membri del Consiglio nazionale o cinque Cantoni.

Art. 87. — Per validamente deliberare è necessaria la presenza della maggioranza assoluta dei membri del rispettivo Consiglio.

Art. 88. — Nel Consiglio nazionale e nel Consiglio degli Stati decide la maggioranza assoluta dei votanti.

Art. 89. — Per le leggi e le risoluzioni federali è necessario l'accordo dei due Consigli.

Le leggi fodorali, comò pure le risoluzioni federali di carattere obbligatorio generale e che non sono di natura urgente, devono inoltre essere sottoposte al popolo per l'accettazione o il rifiuto, quando ciò sia domandato da 30,000 cittadini svizzeri aventi diritto di voto, oppure da otto Cantoni.

Art. 90. — La legislazione federalo stabilirà quanto è necessario relativamente alle forme e ai tormini per le votazioni popolari.

Art. 91. — I membri di ambedue i Consigli votano senza istruzioni.

Art. 92. — Ciascun Consiglio delibera separatamente. Ma per le elezioni (art. 85, cif. 4), per l'esercizio del diritto di grazia e per la decisione di quistioni di competenza (art. 85, cif. 13) i due Consigli si riuniscono sotto la direzione della Presidenza del Consiglio nazionale per una deliberazione in comune, cosicch  la maggioranza assoluta dei membri votanti dei due Consigli riuniti   quella che decide.

Art. 93. — Ognuno dei due Consigli ed ogni membro di ciascheduno di essi ha il diritto d'iniziativa.

I Cantoni esercitano per corrispondenza il medesimo diritto.

Art. 94. — Le sessioni di ambedue i Consigli, di regola ordinaria, sono pubbliche.

#### **IL — Consiglio federale.**

Art. 95. — Il Consiglio federale   la suprema autorit  esecutiva e direttoriale della Confederazione ; esso   composto di sette membri.

Art. 96. — I membri del Consiglio federale vengono nominati per tre anni dall'Assemblea federale fra tutti i cittadini svizzeri che sono eleggibili come membri del Consiglio nazionale. Tuttavia da un Cantone non si pu  scegliere pi  di un membro.

Dopo ogni rinnovazione integrale del Consiglio nazionale ha pur luogo una totale rinnovazione del Consiglio federale.

I posti divenuti vacanti nel frattempo vengono surrogati nella prossima sessione dell'Assemblea federale per il resto della durata della carica.

Art. 97. — I membri del Consiglio federale non possono coprire verun altro impiego, sia esso al servizio della Confederazione, sia di un Cantone, n  esercitare qualunque altra professione o industria.

Art. 98. — La presidenza del Consiglio federale   devoluta al Presidente della Confederazione ; esso ed il Vice-Presidente vengono nominati fra i membri dello stesso, per la durata di un anno, dai due Consigli riuniti.

Il Presidente che cessa non   pi  eleggibile per il secondo anno n  come Presidente, n  come Vice-Presidente. Lo stesso membro non pu  coprire la carica di Vice-Presidente per due anni consecutivi.

Art. 99. — Il Presidente della Confederazione e gli altri membri del Consiglio federale ricevono dalla Cassa federale un annuo onorario.

Art. 100. — Per trattare e risolvere legalmente devono essere presenti almeno quattro membri.

Art. 101. -r- I membri del Consiglio federale nelle discussioni di ambedue le sezioni dell'Assemblea federale hanno voto consultivo, ed hanno pure diritto di fare delle proposte su d'un oggetto in deliberazione.

Art. 102. — Il Consiglio federale ha, entro i limiti della presente Costituzione, precipuamente le attribuzioni e le incombenze seguenti :

1  Egli dirige gli affari federali conforme alle leggi e alle risoluzioni federali.

2  Vigila all'osservanza della Costituzione, delle leggi, dei decreti e delle risoluzioni della Confederazione, come anche delle prescrizioni dei

o concordati federali; prende le disposizioni che si richiedono per il loro mantenimento, sia di moto proprio, sia dietro ricorsi, in quanto il giudizio di quest'ultimi non sia devoluto giusta l'art. 113 al Tribunale federale.

3\* Vigila alla guarentigia delle Costituzioni cantonali. I  
 4° Presenta all'Assemblea federale progetti di leggi, decreti e risoluzioni e dà il suo proavviso sulle proposte che gli sono inviate dai Consigli della Confederazione o dai Cantoni.

5° Provvede all'esecuzione delle leggi, dei decreti e delle risoluzioni federali, delle sentenze del tribunale federale ed anche delle transazioni e dei giudizi arbitrali in controversie tra Cantoni.

6° Fa lo nomine che non vengono attribuite alla Assemblea federale né al Tribunale federale, né ad altra Autorità.

7\* Esamina i trattati dei Cantoni fra loro o coll'estero e li ratifica, in quanto siano ammissibili (art. 85, cif. 5).

8° Veglia alla conservazione degli interessi della Confederazione all'estero, e specialmente i rapporti di diritti internazionali, ed in generale è incaricato degli affari esteri.

9° Veglia per la sicurezza esterna della Svizzera, per il mantenimento della sua neutralità.

10° Ha cura della sicurezza interna, del mantenimento della tranquillità e dell'ordine della Confederazione

11° Nei casi di urgenza, se i Consigli non sono radunati, il Consiglio federale è autorizzato a fare una leva delle truppe necessarie ed a disporre sotto riserva della immediata convocazione dell'Assemblea federale, quando le truppe levate oltrepassino i due mila uomini, o la durata ch'esse rimangono in armi sia più di tre settimane.

12° È incaricato di tutti gli affari militari e di tutti i rami di amministrazione, che spettano alla Confederazione.

13° Esamina le leggi e i regolamenti dei Cantoni ai quali necessita la sua approvazione; invigila quei rami di amministrazione cantonale che sottostanno alla sua sorveglianza.

14° Ha l'amministrazione delle finanze della Confederazione, presenta il conto preventivo, ed il rendiconto delle entrate ed uscite della Confederazione

15° Ha la sorveglianza sulla gestione di tutti i funzionari ed impiegati dell'amministrazione federale.

16° In ogni ordinaria sessione rende conto all'Assemblea federale della propria gestione; fa rapporto sullo stato interno ed esterno della Confederazione, e raccomanda all'attenzione di lei quelle misure, cui crede vantaggiose al promuovere della comune prosperità.

Di più, ha da presentare particolari rapporti quando l'Assemblea federale o una delle Sezioni di essa ciò richieda. I Art. 103. — Gli affari del Consiglio federale vengono spartiti in dipartimenti fra i singoli membri. Questa distribuzione ha unicamente per iscopo di agevolare l'esame o lo spaccio degli affari; la decisione emana sempre dal Consiglio federale come Autorità.

Art. 104. — Per affari speciali il Consiglio federale ed i suoi dipartimenti hanno diritto di aggiuarsi degli esperti.

### III. — Cancelleria federale.

I

Art. 105. — Una Cancelleria federale, presieduta da un Cancelliere, dà spaccio agli affari di Cancelleria tanto per l'Assemblea federale quanto pel Consiglio federale.

Il Cancelliere è nominato dall'Assemblea federale per la durata di tre anni, e sempre contemporaneamente al Consiglio federale.

La Cancelleria federale è sotto la sorveglianza speciale del Consiglio federale.

La più precisa organizzazione della Cancelleria federale è riserbata alla legislazione federale.

### IY. — Organizzazione e attribuzioni del Tribunale federale.

Art. 106. — Per l'amministrazione della giustizia, in quanto è del dominio della Confederazione, viene istituito un Tribunale federale.

Per i giudizi in materia penale (art. 112) vi saranno Tribunali di giurati (giurì).

Art. 107. — I membri del Tribunale federale e i supplenti vengono nominati dall'Assemblea federale. Nella loro nomina si avrà riguardo a che tutte e tre le lingue nazionali siano rappresentate.

La legge determina l'organizzazione del Tribunale federale e dello suo sessioni, il numero dei membri o dei supplenti, la durata della canoa e l'onorario loro.

Art. 108. — Nel Tribunale federale può essere nominato ogni cittadino svizzero che è eleggibile al Consiglio nazionale

I membri dell'Assemblea federale e del Consiglio federale e i funzionari nominati da questa Autorità non possono essere ad un tempo membri del Tribunale federale.

I membri del Tribunale federale non possono coprire alcun'altra carica nè in servizio della Confederazione, né in un Cantone, nè esercitare qualsiasi altra professione od industria, .

Art. 109. — Il Tribunale federale costituisce la sua Cancelleria.

Art. 110. — Il Tribunale federale giudica nelle cause di diritto civile : 1°

Fra la Confederazione e i Cantoni ;

2° Fra la Confederazione da una parte e Corporazioni o privati dall'altra parte, quando l'oggetto della lite abbia una importanza da determinarsi dalla legislazione federale e quando queste Corporazioni o questi privati siano attori ;

3° Fra i Cantoni tra loro;

4° Fra i Cantoni da una parte e Corporazioni o privati dall'altra parte, quando l'oggetto della lite è di una importanza da determinarsi dalla legislazione federale, ed una delle parti ne faccia domanda.

• Il Tribunale federale pronuncia inoltre nelle questioni circa ai privi] di patria e nelle contestazioni sui diritti di cittadinanza fra Comuni di divorsi Cantoni.

Art. 111. — Il Tribunale fedorale ha l'obbligo di assumerò l'ufficio di giusdicente anche per altri casi, quando ciò sia parimenti domandato dall'una e dall'altra delle parti e l'oggetto litigioso sia d'un'importanza da determinarsi dalla legislazione federale.

Art. 112. — Il Tribunale federale, col concorso di giurati che pronunciano sulla quistione di fatto, giudica in materia penale :

1° Sui casi di alto tradimento contro la Confederazione, di rivolta e di violenza contro le Autorità federali;

2° Sui crimini e delitti contro il diritto del/e genti;

3° Sui crimini o delitti politici che sono causa o conseguenza di torbidi tali, per cui diventa necessario un intervento armato federale, e

4° Nei casi in cui un'Autorità federale gli demanda pel giudizio penale i funzionari da lei nominati. H Art. 113. — Il Tribunale federale giudica inoltre:

1° Sui conflitti di competenza tra Autorità federali da una parte e Autorità cantonali dall'altra parte;

2° Sulle quistioni di diritto pubblico fra Cantoni;

S\*\* Sui ricorsi per violazione di diritti costituzionali dei cittadini, corno pure su-quelli di privati por violazione di concordati e di trattati. Sono riservate le contestazioni amministrative da precisarsi dalla legislazione federale.

In tutti questi casi poro il Tribunale federale prenderà a norma le leggi emanate dall'Assemblea federale e le risoluzioni della medesima di carattere obbligatorio generale, come pure i trattati da lei ratificati. Art. 114. — È lasciato alla legislazione federale di comprendere nella competenza del Tribunale federale anche altri casi oltre a quelli designati negli articoli 110, 112 e 113, e di determinare in ispoce le attribuzioni da conferirsi ad esso Tribunale in seguito all'emanazione delle leggi federali previste dall'art, fa'4, per l'applicazione uniforme delle medesime.

#### Y. — Disposizioni diverse.

Art. 115. — Tutto che si riferisce alla sede delle Autorità federali è oggetto della legislazione federalo.

Art. 116. — Le tre lingue principali della Svizzera, la tedesca, la francese e l'italiana sono lingue nazionali della Confederazione.

Art. 117. — I funzionari della Confederazione sono responsabili della loro gestione. Una legge federale determinerà in modo più preciso questa responsabilità.

CAPITOLO ni (1). Revisione  
della Costituzione federale.

**Art. 118.** — La Costituzione federale può essere riformata in ogni tempo totalmente o parzialmente.

**Art. 119.** — La riforma totale ha luogo nel modo stabilito per la legislazione federale.

**Art. 120.** — Quando una sezione dell'Assemblea federale decide la riforma totale o l'altra non vi acconsente, oppure quando cinquantamila cittadini svizzeri, aventi diritto di voto, domandano la riforma totale della Costituzione federale, si nell'uno che nell'altro caso, la questione — « se la riforma totale abbia o no ad aver luogo » — deve sottoporsi alla votazione del popolo svizzero.

Quando in uno di questi casi la maggioranza dei cittadini svizzeri votanti si dichiara affermativamente sulla questione, si procederà alla rielezione dei due Consigli, onde por mano alla riforma totale.

**Art. 121.** — La revisione parziale può aver luogo, sia per la via dell'iniziativa popolare, sia nelle forme statuite per la legislazione federale.

L'iniziativa popolare consiste nella domanda avanzata da 50,000 cittadini svizzeri aventi diritto di voto, richiedenti o l'adottamento o l'abrogazione o la modificazione di dati articoli della Costituzione federale.

(I) (*Prima della partiale revisione del 5 luglio 1891*).

CAPITOLO III. Revisione della  
Costituzione federale.

**Art. 118.** — La Costituzione federale può essere riformata in ogni tempo.

**Art. 119.** — La riforma ha luogo nel modo stabilito dalla legislazione federale.

**Art. 120.** — Quando una sezione dell'Assemblea federale decide la riforma e l'altra non vi acconsente, oppure quando cinquantamila cittadini svizzeri, aventi diritto di voto, domandano la riforma della Costituzione federale, si nell'uno che nell'altro caso, la questione — « sola riforma abbia o no ad aver luogo » — deve sottoporsi alla votazione del popolo svizzero.

Quando in uno di questi casi la maggioranza dei cittadini svizzeri votanti, si dichiara affermativamente sulla questione, si procederà alla rielezione dei due Consigli, onde por mano alla riforma.

**Art. 121.** — La Costituzione federale riformata entra in vigore quando è accettata dalla maggioranza dei cittadini che prendono parte alla votazione e dalla maggioranza dei Cantoni.

Nello stabilire la maggioranza dei Cantoni, il voto di mezzo Cantone è contato per mezzo voto.

Il risultato della votazione popolare in ciascun Cantone vale come suo voto di Stato.

29. — *Diritto Svizzero*, I.



Ove mediante l'iniziativa popolare vengano proposte, per la revisione o per l'iscrizione nella Costituzione federale, più materie differenti, ciascuna di queste dovrà formar l'oggetto di una domanda particolare d'iniziativa.

La domanda d'iniziativa può essere presentata, o solo comò proposta generale, oppure oome progetto già elaborato.

Se questa domanda viene presentata sotto forma di proposta generale e le Camere federali sono colla medesima d'accordo, questo devono procedere alla revisione parziale nel senso della domanda e sottoporla al popolo od agli Stati per l'accettazione od il rifiuto. Se per l'opposto la domanda non è dalle Camere federali aggradita, la questione della revisione parziale sarà sottoposta alla votazione popolare, e, quando la maggioranza dei cittadini svizzeri votanti si pronuncia affermativamente l'Assemblea federale procederà alla revisione, uniformandosi alla decisione popolare.

Se la domanda d'iniziativa è messa innanzi in forma di progetto già elaborato e l'Assemblea federale vi aderisce, il progetto stesso viene sottoposto al popolo ed agli Stati per l'accettazione od il rifiuto. Ove l'Assemblea federale non sia d'accordo, può fare essa medesima un proprio progetto, oppure proporre il rigetto di quello che fu presentato e sottoporlo alla votazione del popolo e degli Stati il suo progetto e la sua proposta di rifiuto, insieme colla rispettiva domanda d'iniziativa.

Art. 122. — Una legge federale determinerà le formalità da osservarsi per le domande d'iniziativa popolare e le votazioni relative alla revisione della Costituzione federale.

Art. 123. — La Costituzione federale riformata, o la sua parte riformata, entra in vigore quando é accettata dalla maggioranza dei cittadini che prendono parte alla votazione e dalla maggioranza dei Cantoni.

Nello stabilire la maggioranza dei Cantoni, il voto di un mozzo Cantone è contato per mezzo voto.

Il risultato della votazione popolare in oiascun Cantone vale come suo voto di Stato.

#### Disposizioni transitorie.

Art. 1.— Per la ripartizione del prodotto dei dazi e delle poste rimangono invariate le attuali condizioni sino a che le spese militari sin qui sopportate dai Cantoni non siano effetti veramente passate a carico della Confederazione.

Inoltre, per mezzo della legislazione federale, si farà in modo che quei Cantoni, ai quali dall'insieme delle modificazioni portate dagli articoli 20, 30, 36, secondo alinea, e 42 e, viene a risultare una perdita finanziaria, non abbiano a subire questa perdita tutta intiera in una volta, ma solamente a poco a poco durante un periodo di transizione di alcuni anni.

Quei Cantoni che al momento in cui entra in vigore l'art. 20 si trovano in arretrato colle prestazioni militari a loro incombenti, in virtù

della fin qui vigente Costituzione federale e delle leggi federali, hanno l'obbligo di completare queste prestazioni a proprie spese.

Art. 2. — Quelle disposizioni delle leggi federali, dei concordati, delle Costituzioni e leggi cantonali che sono in contraddizione colla nuova Costituzione federale, restano fuori di vigore coll'accettazione della medesima o coll'emanazione delle leggi federali in essa provviste.

Art. 3. ■\*■ Le nuove disposizioni su l'organizzazione e le attribuzioni del Tribunale federale non entrano in vigore che dopo l'emanazione delle relative leggi federali.

Art. 4. — Per l'introduzione della gratuità della pubblica istruzione primaria (art. 27) è lasciato ai Cantoni un termine di cinque anni.

Art. 5. — Le persone esercenti professioni liberali che prima dell'emanazione della legge federale prevista all'art. 33 hanno ricevuto da un Cantone o da una rappresentanza concordataria di più Cantoni il certificato d'idoneità, sono autorizzati ad esercitare la loro professione in tutta la Confederazione.

Art. 6. — Se avanti la fine dell'anno 1890 viene ad emanarsi una legge federale, nel senso dell'art. 32\*, in tal caso, già coll'entrare in vigore di questa legge, i diritti d'entrata percepiti dai Cantoni e dai Comuni sulle bevande spiritose restano aboliti.

E se allora le parti toccanti a questi Cantoni o Comuni sulla somma da ripartirsi non bastassero a compensare i diritti aboliti, calcolati secondo la media annuale del prodotto netto di questi diritti, negli anni dal 1880 al 1884 inclusivamente, il *deficit* dei Cantoni o Comuni trovati in perdita sarà coperto, sino alla fine dell'anno 1890, sulla somma che toccherebbe agli altri Cantoni, secondo la loro popolazione, e, dopo prelevato questo tanto, il rimanente sarà ripartito fra i Cantoni corrispondentemente alla loro popolazione.

La legislazione federale provvederli inoltre acciocché la perdita che, per l'applicazione della presente risoluzione, venisse a cagionarsi al fisco dei Cantoni o dei Comuni interessati, non debba loro addossarsi d'un sol tratto in tutto il suo intero, ma bensì solo gradatamente, sino al 1895, prelevando intanto le somme a ciò necessarie sui profitti netti di che è detto noi oomma 4" dell'articolo 32\*»\*.

Così risolto di sottoporre al Popolo ed ai Cantoni, dal Consiglio Nazionale,

*Berna, 31 gennajo 1874* ^

Il Presidente: Ziegler. Il  
Segretario: Schiess.

Così risolto di sottoporre al Popolo ed ai Cantoni, dal Consiglio degli Stati,

*Berna, 31 gennajo 1874.*

IL Presidente: A. Kopp.  
Il Segretario : G, L, **Ltttscher**,

**DECRETO FEDERALE**  
 CONCERNENTE  
**la votazione sul Progetto di Costituzione federale riformata  
 del 31 gennajo 1874.**  
**(Del 29 maggio 1874)**

I

L'ASSEMBLEA, FEDERALE DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA,

Visti e'd esaminati i processi verbali della votazione del popolo svizzero, avvenuta il giorno di domenica 19 aprile 1874, sulla Riforma della Costituzione federale stata presentata con legge del 31 gonnajo 1874;

Preso cognizione delle dichiarazioni inoltrate dalle competenti Autorità cantonali sul voto di Stato ;

&gt;

Visto il rapporto del Consiglio federale del 20 maggio 1874;  
 Dai quali atti risulta:

a. *Relativamente al Progetto presentato alla votazione del Popolo si dichiararono*

	Per l'accettazione	Per il rifiuto
noi Cantone di Zurigo.....».\	61,779	3,516
» » Berna ..... V ! . . .	63,367	18,225
» » Lucerna. . . . . J^T / *	11,276	18,188
» » Uri .....	332	3,866
» » Svitto V . . . . .	1,988	9,298
» » Alto Untervaido . ,v . •• .	562	2,807
> » Basso Untervaido .....	522	2,235
» » Glarona . . ' , , .....	5,169	1,643
» » Zug :..... • m'j-'i	1,797	2,740
» '» Friburgo. . . . .	5,568	21,368
» » Soletta • . . . . ' . - ' * . . .	10,739	5,746
» » Basilea Città .....	6,821	1,071
» • Basilea Campagna £ < ?- . . . .	9,236	1,428
» » Sciaffusa . . . . : % * ■ . . . .	6,596	219
» » Appenzello Esterno .....	9,858	2,040
«l'i » Appenzello Interno .....	427	2,558
» » Sangallo. . . . « , .....	26,134	19,939
» » Qrigioni. . . . „ + J. . . .	10,624	9,492
» > Argovia. » : \ . " . . . . ' 27,196		14,558
» » Turgori» " .....	18,232	3,761
* » Ticino .....	6,245	12,507
» » Vaud .....	26,204	17,362
» » Vallese . • .....	3,558	19,368
> » Neuchâtel .....	16,295	1,251
	9,674	2,827
I	340,199"	198,013"

Con ohe si sono pronunciati per l'accettazione della Costituzione federalo riformata 340,199, e pel rifiuto 198,013, onde il numero degli accettanti supera di 142,186 quello dei rifiutanti.

b. *Relativamente al voto di Stato.*

Hanno emesso apposito voto di stato i Cantoni di :

Uri . . . . . il 5 maggio 1874  
 Basso Untervaldo . . » 6 aprile »  
 Glarona . . . . v . » 12 » »

Grigioni ..... " .. » 1 maggio »  
 Ticino ..... » 5 marzo »

Ginevra. . . . ' . . » 19 aprile » dei quali si sono dichiarati per l'accettazione della Costituzione i Cantoni di Glarona, dei Grigioni, del Ticino e di Ginevra; e pel rifiato quelli di Uri e del Basso Untervaldo.

Tutti gli altri Stati hanno dichiarato di fare della votazione popolare ad un tempo voto di Stato.

Per conseguenza hanno accettato la Costituzione 14 <sup>i</sup>/<sub>i</sub> Stati, cioè : Zurigo, Berna, Glarona, Soletta, Basilea, Sciaffusa, Appenzello Ester., Sangallo, Grigioni, Argo via, Turgovia, Ticino, Vaud, NeucMtel e Ginevra; 7 Ve Stati l'hanno rifiutata, cioè: Lucerna, Uri, Svitto, Untervaldo, Zug, Fri borgo, Appenzello Inter, e Valleso,

DICHIARA : 1° La Costituzione federale riformata, stata presentata colla legge del 31 gennajo 1874, è stata accettata tanto dalla maggioranza dei cittadini svizzeri votanti, quanto dalla maggioranza dei Cantoni; la medesima è quindi col presente decreto solennemente dichiarata in vigore a datare dal 29 maggio 1874.

2' Il Consiglio federale è incaricato della pubblicazione del presente decreto e delle ulteriori disposizioni per l'esecuzione del medesimo. Così decretato dal Consiglio nazionale, *Berna, 28 maggio 1874.*

Il Presidente: Ziegler\*. Il Segretario: Schiess. Così deoretato dal Consiglio degli Stati, *Berna, 29 maggio 1874.*

Il Presidente: A. Kopp.

Il Segretario: Q. L. Liitsoher.

IL CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

• ORDINA :

Il premesso decreto federale sarà unitamente alla stessa Costituzione federale riformata, inserito nella Raccolta Officialo delle leggi della Confederazione e comunicato ai Governi cantonali per una conveniente pubblicazione mediante affissi.

*Berna, 30 maggio 1874.*

Il Presidente della Confederazione:  
**Schenk.**

Il Cancelliere della Confederazione  
 Schiess.

## APPENDICE V.

### PROGETTO

DI

### UNA COSTITUZIONE CANTONALE per Il Cantone Ticino (1).

I

#### TITOLO I

I

##### Sovranità e territorio dello Stato.

Art. 1. — Il Cantone del Ticino è una repubblica democratica che fa parte della Confederazione svizzera.

La sua sovranità è limitata dalla Costituzione federale.

Art. 2. — Il territorio del Cantone è inalienabile.

Il Cantone è diviso in Distretti ed in Comuni.

I Distretti sono: Mendrisio, Lugano, Locarno, Valle Maggia, Bellinzona, Riviera, Blenio e Leventina.

La giurisdizione territoriale dei Distretti e Comuni può essere modificata per legge.

La legge stabilisce le altre divisioni territoriali.

Bellinzona è la capitale del Cantone.

Lugano è la sede del Tribunale cantonale.

##### TITOLO II. Esercizio della sovranità.

Art. 3. — La sovranità risiede nell'universalità dei cittadini.

Essa viene esercitata dai cittadini aventi diritto di voto direttamente con le votazioni ed elezioni di sua competenza od indirettamente a mezzo delle Autorità e dei funzionari.

Art. 4. — Hanno il diritto di voto a partire dall'età di anni 20 compiuti e lo esercitano nel Comune del rispettivo domicilio:

a) I cittadini ticinesi domiciliati nel Cantone ;

b) I cittadini confederati, che hanno nel Cantone un domicilio di 3 mesi od una dimora di 6 mesi, a partire dalla richiesta o dalla data del permesso di domicilio o di dimora;

§. I cittadini ticinesi residenti all'estero, che volontariamente mantengono il fuoco nel loro Comune di origine, o di loro ultimo domicilio,

(1) Il presente progetto, che qui viene per la prima volta pubblicato, è opera dell'Avv. Brenno Bertoni, il quale ha presentato al Gran Consiglio la proposta generica della revisione integrale della costituzione.

e vi pagano da almeno due anni le imposte, esercitano il diritto di voto nel Comune medesimo.

**Art. 5.** — Sono esclusi dal diritto di voto finché dura la causa della esclusione : gli alienati, gli imbecilli e generalmente coloro che si trovano in istato di incapacità naturale.

Possono esserne esclusi per legge:

1. I condannati in forza di sentenza penale;
2. I sussidiati dall'assistenza pubblica, fino ad un anno dopo cessato il sussidio ;
3. I falliti ed i debitori contro cui fu rilasciato un certificato di carenza di beni.

I sussidi dati a minorenni, o per alunnato professionale o per infortunio senza colpa, non sono compresi nella oifra 2.

§. In materia comunale, sono inoltre esclusi coloro che da un anno, e malgrado atti esecutivi, sono renitenti al pagamento delle imposte comunali.

**Art. 6.** — Nessuno può esercitare diritto di voto in più di un Comune.

**Art. 7.** — Le votazioni popolari hanno luogo per Comune, a scrutinio secreto ed a maggioranza di voti.

Per maggioranza s'intende la metà più uno del numero dei cittadini che hanno effettivamente preso parte alla votazione. Nelle votazioni di ballottaggio potrà valere la maggioranza relativa.

**Art. 7\*».** — I rappresentanti del Cantone nel Consiglio degli Stati sono eletti dal popolo ogni tre anni.

### TITOLO III. Diritti e garanzie dei cittadini.

**Art. 8.** — La Costituzione è la legge suprema dello Stato. Nessuna legge od Autorità è superiore ad essa.

**Art. 9.** — Tutti i cittadini sono eguali dinanzi la legge.

Non vi è nel Cantone privilegio di luogo, di nascita, di persona, di cetto, di foro, di famiglia.

**Art. 10.** — La libertà della persona è garantita.

Nessuno può essere arrestato fuori dei casi e dei modi previsti dalla legge, né detenuto oltre 24 ore senza essere interrogato dal Magistrato competente.

È dovuta un'indennità a ohi, senza sua colpa, sia stato ingiustamente detenuto.

Non c'è pena senza legge.

**Art. 11.** — Nessuno può essere sottratto al suo giudice naturale. Sono riservati i casi di proroga di competenza secondo le leggi di procedura.

La giurisdizione ecclesiastica non è riconosciuta.

**Art. 12.** — Il domicilio è inviolabile. Nessun funzionario od agente della forza pubblica può penetrare nell'abitazione di un cittadino contro la volontà del medesimo, né praticarvi perquisizione o sequestro se non nei casi e nelle forme previste della legge.

Art. 13. — La libertà di credenza e di coscienza è inviolabile. Essa è garantita conformemente all'art. 49 della Costituzione federale.

Art. 14. — Il libero esercizio dei culti è garantito conformemente agli art. 50, 51 e 52 della Costituzione federale.

Art. 15. — I rapporti dello Stato con la Chiesa cattolica, sono determinati dalle Convenzioni. AH'in fuori di queste lo Stato si attiene al principio del diritto comune.

Art. 16. — La libertà di insegnamento è garantita.

La legge deve esigere dall'insegnante delle prove di capacità.

Le scuole pubbliche devono essere laiche e stare esclusivamente sotto la direzione del potere civile.

Esse devono poter essere frequentate dagli aderenti di qualsiasi confessione senza pregiudizio della loro libertà di credenza e di coscienza.

Art. 17. — Il diritto di manifestazione o propaganda delle opinioni è garantito nei limiti dell'ordine pubblico e dei buoni costumi.

La libertà di stampa e di riunione è garantita secondo gli articoli 55 o 56 della Costituzione federale.

Art. 18. — ■ È garantito il diritto di petizione.

Ogni petizione al Gran Consiglio dev'essere sottoposta all'esame di una Commissione.

Art. 19. — La libertà di domicilio ai cittadini di altri Cantoni è garantita secondo l'art. 45 della Costituzione federale.

I cittadini ticinesi possono prendere domicilio o dimora in qualsiasi parte del Cantone, mediante deposito di un atto di origine od altro corrispondente ricapito.

Le persone cadute, in modo permanente, a carico della pubblica assistenza possono essere rinviate al Comune od al Cantone che vi è tenuto.

Art. 20. — La libertà del commercio e dell'industria sono garantito secondo l'art. 31 della Costituzione federale.

Le restrizioni riservate da detto articolo ai Cantoni non possono essere fatte che in via di legge.

Art. 21. — L'esercizio della medicina, della chirurgia, della farmacia, dell'avvocatura, del notariato deve essere condizionato ad un esame di capacità.

Altre professioni possono essere assoggettate per legge alla medesima condizione.

Art. 22. — La proprietà è garantita.

Sono riservate le misure circa l'espropriazione o la limitazione dell'uso per causa di utilità pubblica.

Art. 23. — È garantita la libertà del lavoro, nei limiti dell'art. 34 della Costituzione federale.

Lo Stato riconosce il principio del riposo settimanale e prende le necessarie misure, perchè nessuno sia astretto ad eccessi di fatica nocivi alla salute.

Art. 24. — La libertà del matrimonio è garantita secondo l'art. 54 della Costituzione federale.

#### TITOLO IV. **Compiti e poteri** dello Stato.

Art. 23. — Lo Stato ha poi\* iacopo l'indipendenza della patria, la tranquillità e l'ordine nel paese, la libertà dei cittadini e la loro comune prosperità, secondo il principio della Costituzione federale.

Art. 26. — E dovere morale di ogni cittadino di favorire l'interesse generale dello Stato e del Comune.

Ognuno è tenuto alle prestazioni personali e pecuniarie a ciò stabilite.

L'obbligatorietà del servizio militare è regolata dalla Costituzione federale.

La legge può rendere obbligatoria l'accettazione di determinate cariche o la partecipazione a determinate votazioni.

Art. 27. — Lo Stato promuove e dirige l'istruzione pubblica primaria, secondaria e professionale.

L'istruzione primaria è gratuita ed obbligatoria. La legge provvederà a che il materiale scolastico sia fornito gratuitamente o al minor prezzo possibile.

L'istruzione primaria dev'essere sufficiente ai bisogni della vita.

Art. 28. — Lo Stato prenderà gli opportuni provvedimenti per l'educazione dell'infanzia abbandonata.

Art. 29. — Lo Stato cura gli interessi della sanità pubblica. Esso sussidierà gli stabilimenti cantonali a ciò dedicati, ed appoggerà gli sforzi dei Comuni e dell'iniziativa privata in questo senso.

Lo Stato veglierà alla repressione dell'alcoolismo.

Art. 30. — La capacità di lavoro è d'interesse pubblico. Perciò lo Stato provvederà all'insegnamento professionale, veglierà a che gli alunni ricevano una conveniente preparazione, e proteggerà le donne ed i giovanetti contro lo sfruttamento delle loro forze fisiche.

Art. 31. — L'assistenza dei poveri incombe ai Comuni, lo Stato li potrà sussidiare, specialmente per quanto concerne le forme di assistenza che esigono uno speciale ricovero (malattia fisica o mentale, ecc.).

Lo Stato potrà obbligare i Comuni troppo piccoli o troppo poveri a costituirsi fra di loro in Consorzio per il servizio dell'assistenza.

Una legge stabilirà le condizioni secondo le quali l'assistenza può incombere al Comune di domicilio od a quello di appartenenza.

Art. 32. — Lo Stato promuove od appoggia le opere di comunicazione o viabilità (strade e ferrovie). Il contributo dello Stato è proporzionato all'interesse che presentano per la generalità o per una parte considerevole del paese.

Art. 33. — Lo Stato curerà, in quanto non sia di esclusiva competenza federale, la polizia delle acque pubbliche; promuoverà la correzione dei fiumi e dei torrenti di montagna, appoggerà le opere di rimboschimento.

Art. 34. — La legge provvederà al miglioramento dell'agricoltura e della pastorizia, favorirà il raggruppamento dei fondi, la formazione dei catasti e le condizioni del credito fondiario.



Art. 35. —• Le forze idrauliche e la loro trasmissione col mezzo dell'elettricità, sono sotto la sorveglianza dello Stato.

Lo Stato può operare l'espropriazione ed istituirne il monopolio, salvo le disposizioni della Costituzione federale.

Art. 36. — Le imposte sono stabilite per l'utilità pubblica generale.

Qualsiasi sostanza o rendita è soggetta all'imposta. Nessun esonero può essere stabilito se non temporaneamente nell'interesse della pubblica prosperità, od a favore di opere pie.

La rendita del lavoro dev'essere meno gravata della rendita della sostanza.

La sostanza stabile dev'essere meno gravata che la mobile.

La legge d'imposta deve favorire il credito fondiario.

Sarà istituito l'inventario obbligatorio per tutte le successioni.

## TITOLO V. I poteri dello Stato.

### SEZIONE I. Generalità.

Art. 37. — Nessuna carica può essere conferita a vita. I La legge provvoderà a rendere meno precaria la posizione dei funzionari ed impiegati e particolarmente dei doconti.

Art. 38. — Nessuna Autorità può avere dei potéri indeterminati.

I poteri sono separati nelle loro funzioni.

[ poteri di un'Autorità non possono essere delegati ad un'altra, se non nei casi previsti dalla legge.

Art. 39. — L'osservanza scrupolosa della Costituzione e delle leggi è il primo dovere di qualsiasi Autorità.

Le Autorità sono responsabili del loro operato, secondo le forme ordinate dalla legge.

I funzionari sono responsabili dei danni cagionati dai loro atti illeciti. I Lo Stato è responsabile sussidiariamente per i proprii funzionari.

Art. 40. — Ogni elettore è eleggibile.

Art. 41. — Una medesima persona non può coprire una funzione amministrativa ed una giudiziaria, eccezione fatta per i Tribunali amministrativi.

Una medesima persona non può coprire due cariche amministrative o giudiziarie l'una subordinata all'altra.

In ogni caso di incompatibilità l'accettazione di una seconda carica implica decadenza dalla prima.

SEZIONE II. Il Potere legislativo. Art. 42. — Il potere legislativo è esercitato dal popolo mediante l'iniziativa e il *referendum* e dal Gran Consiglio.

CAPO I. *L'iniziativa popolare e il Referendum.*

Art. 43. — L'iniziativa popolare è il diritto di proporre al Gran Consiglio l'accettazione, l'elaborazione, la modificazione o l'abrogazione di una legge o di un decreto legislativo.

La domanda deve essere firmata da almeno 5000 cittadini attivi.

Essa deve specificare esattamente lo scopo dell'iniziativa.

Se la domanda concerne l'elaborazione di una legge, essa ne potrà contenere il testo completamente elaborato.

Art. 44. — Se la domanda chiede, in forma di proposta generica, l'elaborazione di una legge nuova o l'abrogazione di una vigente, il Gran Consiglio deve elaborare il progetto noi senso della domanda. Ha però facoltà di contrapporvi un suo proprio progetto, sulla medesima materia, da sottoporsi contemporaneamente alla votazione popolare, oppure di fare, con un proclama al popolo, una raccomandazione in senso opposto alla domanda.

Art. 45. — Se la domanda presenta un progetto completamente elaborato, questo dovrà venir sottoposto tale o quale alla votazione popolare, riservate al Gran Consiglio, se non vi aderisce, le facoltà di cui all'articolo precedente.

Art. 46. — Se la domanda chiedo l'abrogazione pura e semplice di una legge vigente, il Gran Consiglio può fare una raccomandazione in senso opposto alla domanda, e devo promulgare le eventuali disposizioni transitorie per il caso dell'abrogazione.

Art. 47. — Nel caso in cui il Gran Consiglio abbia elaborato un progetto in opposizione a quello di iniziativa popolare, si procederà a due votazioni popolari. Nella prima si porranno in opposizione i due progetti, nella seconda si voterà definitivamente sul progetto che sarà stato preferito.

Art. 48. — Le leggi e i decreti legislativi emanati direttamente dal Gran Consiglio, che abbiano un carattere obbligatorio generale, e non siano di natura urgente, o che importino una spesa superiore a fr. 200,000, devono essere sottoposti alla votazione popolare per l'accettazione od il rifiuto, quando ciò sia domandato da 5000 cittadini aventi diritto di voto, entro un mese dalla loro pubblicazione.

Art. 49. — Nel caso dell'articolo precedente, il Gran Consiglio è autorizzato a richiedere, insieme alla votazione sul complesso di una legge, una simile sopra singoli punti.

Art. 50. — *U* Gran Consiglio può sottoporre al popolo in via consultiva ed eventuale, determinate questioni da risolversi in via costituzionale o legislativa.

CAPO II.

I *Il Gran Consiglio.*

Art. 51. — Il potere legislativo, in quanto non sia direttamente esercitato dal popolo, appartiene ad un Gran Consiglio eletto in ragione di un deputato ogni 1500 anime di popolazione domiciliata.

La frazione superiore alla metà è calcolata come un intero. Nel computo della popolazione sono compresi f Ticinesi residenti all'estero, che mantengono volontariamente il fuoco nel Comune di origine 0 di ultimo domicilio, pagandovi le relative imposte. .

Art. 52. — La nomina dei deputati al Gran Consiglio ha luogo col sistema del voto proporzionale, con facoltà all'elettore di votare per candidati di diversi gruppi. Il quoziente elettorale è costituito dalla somma dei voti ottenuti dai diversi gruppi nel rispettivo circondario, diviso per il numero dei deputati da eleggersi.

Art. 53. •— I Circondari, devono possibilmente corrispondere a divisioni naturali o storiche. Ogni distretto forma almeno un circondario.

Art. 54. — Le liste di diversi Circondari portanti la medesima designazione hanno diritto, sommando le frazioni non rappresentate, ad un riparto suppletorio per tutto il Cantone, come Circondario unico.

I gruppi che non hanno ottenuto il quoziente né in un Circondario, né cantonalmente, non partecipano al riparto.

Art. 55. — Le nomine parziali di non più di due deputati hanno luogo a maggioranza assoluta.

Art. 56. ■— Il Gran Consiglio è eletto per 4 anni, due settimane dopo la nomina integrale del Consiglio di Stato.

Art. 57. — Il deputato non rappresenta il proprio Circondario\*, ma l'universalità dei cittadini.

Art. 58. — Non sono eleggibili al Gran Consiglio i membri di qualsiasi Autorità amministrativa ed i relativi impiegati a stipendio fisso. La legge può stabilire un'eccezione per i docenti.

Art. 59. — U Gran Consiglio può, trattando determinate questioni, avocare degli esperti con voto consultivo.

1 Art. 60. — La legge può destinare dei supplenti deputati fra i candidati non eletti della medesima lista.

Art. 61. — I membri del Gran Consiglio non sono responsabili del voto da loro emesso in Gran Consiglio o nelle relative Commissioni, e non possono essere, per ciò, sottoposti a procedura alcuna.

Art. 62. — I membri del Gran Consiglio ricevono dalla cassa dello Stato una modica indennità per ogni giorno di seduta.

Art. 63. — Le sedute del Gran Consiglio sono pubbliche. ■

Art. 64. —■ Il Gran Consiglio tiene ogni anno almeno due sessioni ordinarie.

Si raduna in sessione straordinaria ogniqualvolta venga convocato :

a) Dal Consiglio di Stato;

b) Dal Presidente del Gran Consiglio, dietro richiesta scritta di almeno un terzo dei suoi membri. La richiesta deve indicare l'oggetto della convocazione.

Art. 65. — Le sessioni del Gran Consiglio non possono essere chiuse, senza l'assenso del Consiglio di Stato, se non quando il Gran Consiglio abbia deliberato su tutti gli oggetti proposti.

La lista degli oggetti è stabilita dal Consiglio di Stato e può essere completata dal Presidente del Gran Consiglio.

Art. 66. — Il Gran Consiglio nomina ogni anno, al principio della prima sessione ordinaria, il proprio Presidente. Questi non è rieleggibile oltre una legislatura. Art. 67. — Il Gran Consiglio verifica i poteri dei suoi membri. Art. 68. — Il Gran Consiglio:

a) Esercita la funzione costituente in quanto non sia direttamente esercitata dal popolo, o non sia da questo devoluta ad una speciale Assemblea costituente; I

b) Esercita la funzione legislativa, in quanto non sia direttamente esercitata dal popolo, e quindi adotta, modifica e rigetta i progetti di leggi e decreti legislativi che gli sono presentati nei modi stabiliti per l'esercizio del diritto di iniziativa;

e) Ratifica i trattati con altri Cantoni o con l'estero (articoli 7 e 9 Costituzione federale) ;

d) Esercita il diritto di iniziativa in materia federale (art. 93 della Costituzione federale).

Gli oggetti contemplati dal presente articolo, devono essere discussi ed accettati dal Gran Consiglio in due letture, da farsi in due sessioni, ove il Consiglio di Stato non dichiara la sua adesione al testo adottato dal Gran Consiglio in prima lettura.

Art. 69. — Il Gran Consiglio esercita inoltre le seguenti attribuzioni :

a) Provvede alla sicurezza interna e dispone della forza armata nei limiti degli art. 13 o 95 della Costituzione federale, salvo i provvedimenti d'urgenza del Consiglio di Stato (art. 82, n. 6);

è) Vota le imposte, autorizza le spese ed i prestiti a carico dello Stato, esclusi quelli che devono essere rimborsati colle entrate dell'esercizio in corso ;

e) Stabilisce, sulla proposta del Consiglio di Stato, il bilancio preventivo delle entrate e delle spese dello Stato ;

d) Esercita l'alta sorveglianza sulla gestione di ogni e singola Autorità dello Stato, e delibera intorno all'approvazione dell'amministrazione e dei conti ;

e) Autorizza o ratifica l'alienazione dei beni cantonali;

f) Crea gli impieghi e fissa gli onorari dei pubblici impiegati, in quanto la legge non ne deforisca la dotazione al Consiglio di Stato;

g) Autorizza o ratifica i trattati per la regia del sale ; H

h) Fa le nomine che gli sono attribuite dalla Costituzione e dalle leggi ; I »\*) Esercita il diritto di grazia e amnistia;

l) Accorda la naturalizzazione cantonale ;

m) Decide i conflitti di competenza fra l'Autorità giudiziaria e l'amministrativa ;

n) Decide i ricorsi contro le decisioni del Gran Consiglio, relative ai diritti politici ed al loro esercizio;

o).Determina, con un regolamento interno, le norme per le sue discussioni e le sue deliberazioni ;

l p) Esercita tutti gli attributi della sovranità, che non sono dalla Costituzione espressamente riservati ad altre Autorità;

q) Esercita, in nome del Cantone, il diritto di *referendum* in materia federale (art. 89 Cost. fod.) e il diritto di iniziativa per la convocazione delle Camere federali (art. 86 Cost. fod.). I

Art. 70. — Il Gran Consiglio non può deliberare, se non è presente la maggioranza assoluta dei suoi membri.

Art. 71. — Ogni deputato ha il diritto di fare delle proposte sopra qualsiasi materia di competenza del Gran Consiglio e di partecipare alla discussione. \*

I Lo stesso diritto appartiene ad ogni membro del Consiglio di Stato.

Nessuna proposta può essere respinta senz'essere stata demandata all'esame o preavviso di una Commissione.

Ogni deputato ha inoltre il diritto di muovere intorpellanza al Consiglio di Stato sopra atti della sua amministrazione.

### SEZIONE III. II potere esecutivo.

#### CAPO I. // Consiglio di Stato.

Art. 72. — Il Consiglio di Stato è la suprema autorità direttiva, esecutiva ed amministrativa del Cantone.

Art. 73. — Il Consiglio di Stato si compone di cinque membri nominati direttamente dal popolo, ogni 4 anni, in un circondario unico col sistema del voto limitato, con facoltà all'elettore di votare per quattro candidati.

Art. 74. — I membri del Consiglio di Stato sono sempre rieleggibili.

Art. 75. — Non più d'un membro del Consiglio di Stato può far parte dell'Assemblea federale. Ove due o più sieno eletti contemporaneamente la sorte decide quale o quali debbono essere sostituiti nel Consiglio di Stato.

Art. 76. — Almeno tre membri del Consiglio di Stato devono risiedere al capoluogo o sue immediate vicinanze.

La legge detterà le norme necessarie in proposito.

Art. 77. — Nessun membro del Consiglio di Stato può far parte del Gran Consiglio.

■ Art. 78. — Il Consiglio di Stato nomina nel suo seno un Presidente ed un Vice-Presidente, che stanno in carica un anno.

Il Presidente non è immediatamente rieleggibile.

Art. 79. — Il Consiglio di Stato elegge, ogni 4 anni, nel suo seno o fuori un Segretario di Stato redattore dei progetti di legge, che è sempre rieleggibile.

Art. 80. — È ammesso il diritto popolare di revoca del Consiglio di Stato.

La legge ne disciplina l'esercizio.

■ Art. 81. — La responsabilità del Consiglio di Stato è collegiale. La responsabilità civile non si estende ai Consiglieri che hanno fatto inscrivere il loro voto contrario alla decisione da cui deriva.

Per la trattazione degli affari, la gestione del Consiglio di Stato si divide in Dipartimenti.

I capi di ciascun Dipartimento sono incaricati dello stadio preliminare delle questioni, la cui decisione avviene in comune.

La legge può commettere la decisione di cose di secondaria importanza ai singoli Dipartimenti, ma con diritto di ricorso al Consiglio di Stato.

Art. 82. — Il Consiglio di Stato:

1. Veglia all'esecuzione delle leggi, dei regolamenti e dei proprii decreti ;
2. Ha la vigilanza sulle Autorità inferiori, per il mantenimento dell'ordine e per la buona amministrazione ;
3. Nomina i proprii agenti ed impiegati, e ne fissa gli onorari ed indennità, nei casi proscritti dalla legge;
4. Rende conto ogni anno al Gran Consiglio di tutti i rami della propria amministrazione e gestione. Il resoconto è pubblicato a stampa e distribuito ai Deputati, agli uffici pubblici ed alle municipalità ;
5. Tiene la corrispondenza con la Confederazione e con gli altri Cantoni, nonché con gli Stati esteri, nelle cose di competenza cantonale;
6. Veglia al mantenimento dell'ordine pubblico. Ove sia gravemente turbato dispone della forza pubblica, nei limiti degli art. 13 e 95 della Cost. fed., e convoca immediatamente il Gran Consiglio (v. art. 69);
7. Assiste, in Corpo o per delegazione, alle discussioni del Gran Consiglio, vi prende parte con voto consultivo, si ritira quando si vota sulla sua responsabilità civile o penale o su quella di uno dei suoi membri ;
8. Giudica le questioni amministrative che non sono dalla legge riservate ad altra Autorità.

CAPO II. *I Commissari.* Art. 83. — I Commissari di Governo rappresentano il Consiglio di Stato nei singoli Distretti.

La legge può attribuire ad essi delle attribuzioni in materia di polizia e di amministrazione comunale e di tutela.

Potrà eziandio disporre che, in determinate funzioni, abbiano ad agire colla cooperazione di altre persone.

## TITOLO VI. Il Potere Giudiziario.

Art. 84. — Una decisione dell'Autorità giudiziaria competente non può essere mutata né dall'Autorità amministrativa né dalla legislativa.

La giustizia civile e penale viene resa dalle Autorità giudiziarie.

La legge può, in via di eccezione, attribuire delle competenze giudiziarie, in materia di contravvenzioni alle Autorità amministrative dello Stato e dei Comuni.

Art. 86. — La pubblicità dei dibattimenti è garantita in principio.

Art. 86. — La legge può stabilire dei requisiti per l'eleggibilità alle cariche giudiziarie.

Art. 87. — Vi è per tutto il Cantone un Tribunale cantonale.

La legge potrà deferire direttamente al Tribunale cantonale od a sezioni del medesimo la cognizione delle cause civili appellabili al Tribunale federale.

Art. 88. — Il numero dei membri e dei supplenti del Tribunale cantonale è stabilito dalla legge.

Il Tribunale cantonale è nominato direttamente dal popolo in un solo circondario, per un periodo di otto anni col sistema del voto limitato.

Il presidente del Tribunale cantonale ed i presidenti delle sue sezioni sono designati dal Gran Consiglio ogni 4 anni.

Art. 89. — Nei distretti di Riviera e Bellinzona unitamente o in ciascuno degli altri vi è un Tribunale distrettuale.

Il numero dei giudici è stabilito dalla legge.

Il Tribunale distrettuale è nominato direttamente dal popolo, col sistema del voto limitato, per un periodo di sei anni.

Il presidente è pure designato dal popolo.

Art. 90. — La legge può dividere un Tribunale in due sezioni, ed affidare determinate giurisdizioni ad un singolo membro del Tribunale.

Art. 91. — Vi saranno delle Giustizie di pace, di nomina popolare, con attribuzioni civili od amministrative o di polizia giudiziaria. La legge ne ridurrà il numero attuale.

Art. 92. — Vi saranno uno o più procuratori pubblici ed uno o più J istruttori giudiziari in materia penale, nominati dal Gran Consiglio.

Art. 93. — Vi sarà, per tutto il Cantone, un unico presidente delle assise penali, nominato dal popolo per otto anni.

Vi saranno degli assessori giurati, nominati dal popolo in ogni distretto ogni quattro anni, col sistema del voto proporzionale.

Art. 94. — Le contravvenzioni, compresi i delitti di lieve importanza, potranno essere deferite al Tribunale distrettuale, oppure ad un membro di esso con non più di due assessori.

Art. 95. — Potrà essere istituito un Tribunale amministrativo. La legge ne regolerà l'organizzazione e la competenza.

Art. 96. — Dovranno essere istituiti dei Tribunali di probiviri per giudicare le questioni derivanti dal contratto di lavoro.

Potranno essere istituiti dei probiviri agricoli, anche per le contestazioni relative ai diritti di pascolo e consimili, alla polizia campestre e forestale, alle permutazioni ed ai raggruppamenti.

I

## TITOLO VII.

### I Comuni.

Art. 97. — I Comuni non possono essere aggregati né modificati se non per decreto del Gran Consiglio.

Possono tuttavia i Comuni transigere circa la loro giurisdizione territoriale.

Dei consorzi di Comuni per determinati servizi possono essere istituiti per convenzione o per decreto del Consiglio di Stato.

Art. 98. — Il Comune si divide di regola in tre comunità : il Comune municipale, il patriziato, la parrocchia.

Sono riconosciuti i oasi attuali in cui queste tre comunità non corrispondono per territorio, ma non è lecito crearne di nuovi.

#### SEZIONE I. Il Comune municipale.

Art. 99. — Il Comune municipale o politico è composto del complesso di tutti gli abitanti. '.

Gli abitanti si dividono in attinenti o domiciliati.

La legge provvederà a che l'attinenza possa essere gratuitamente ottenuta dopo trent'anni di domicilio dalle persone che non si trovano nell'attuale pericolo di cadere in modo permanente a carico dell'assistenza pubblica.

Oli stranieri non acquistano l'attinenza se non con la naturalizzazione.

Da naturalizzazione non può essere rifiutata agli stranieri di buoni costumi domiciliati nel Comune da trent'anni, o che sono nati nel Cantone e vi hanno ricevuto un'educazione nazionale, semprechè non sembrino in pericolo di cadere a carico dell'assistenza pubblica.

Art. 100. — Il diritto di attinenza comunale si perde per prescrizione da quei cittadini che da oltre 50 anni non hanno domicilio nel Cantone e da 10 anni non vi hanno pagato imposte. E riservato l'art. 44 della Costituzione federale.

Art. 101. — Incombono al Comune municipale l'istruzione primaria, l'assistenza pubblica, il servizio medico, la polizia, la sorveglianza sulle curatelo, ed in genere tutti i pubblici servizi comunali, per cui non sia altrimenti disposto.

Art. 102. — Per far fronte alle proprie spese, in quanto non bastino i proventi di fondi speciali, il Comune municipale ha l'obbligo di provvedere mediante percezione di imposta.

Il sistema d'imposizione è stabilito dalla legge.

Art. 103. — Quando per la sua pregiudicata posizione economica il Comune si trovi ridotto a non poter convenientemente adempire ai pubblici servizi e far fronte ai proprii debiti, lo Stato deve intervenire per i necessari provvedimenti.

Se il pregiudizio dipende da grave incuria nell'amministrazione, lo Stato delegherà un economo che amministrerà le finanze del Comune in luogo della Municipalità e dell'assemblea fino a che le finanze sono riordinate.

Art. 104. — Gli organi del Comune municipale sono l'assemblea dei cittadini e la Municipalità. Le Municipalità avranno da 3 a 11 membri.

Art. 105. — Nei Comuni di oltre 3000 abitanti potrà essere istituito un Consiglio comunale, al quale saranno devolute di regola le attribuzioni



dell'Assemblea sotto riserva dei diritti di *Referendum* e di iniziativa popolare.

Il diritto di iniziativa appartiene alla Municipalità ed in assemblea ad ogni cittadino.

Art. 106. — Il sindaco è il presidente della Municipalità ed il capo del Cornano; ad osso possono ossero devoluto speciali mansioni di polizia.

Art. 107. — La Municipalità ed i Consigli comunali sono eletti col sistema del voto proporzionale.

## SEZIONE II. Il

### patriziato.

Art. 108. — Il patriziato è una corporazione di diritto pubblico, composta degli attinenti comproprietari di beni immobili appropriati al godimento in comune.

I cittadini che da oltre 50 anni sono domiciliati e possiedono beni stabili nel Comune o nei Comuni componenti il patriziato, hanno il diritto di acquistarvi gratuitamente i diritti patriziati.

I cittadini che vi sono domiciliati con beni stabili da 30 anni e vi hanno sempre pagato le imposte, hanno il diritto di acquistare il patriziato pagando una somma proporzionata.

Art. 109. — I patrizi che da 50 anni non abitano nel Comune o nei Comuni componenti il patriziato e non vi pagano imposte né vi tengono beni stabili, vi perdono i diritti patriziati ancorché non vi perdino l'attinenza comunale.

r Il patriziato potrà riscattalo in denaro i diritti dei patrizi che da 30 anni sono domiciliati fuori del Comune o dei Comuni ohe lo compongono.

Art. Ut). — La logge detterà le disposizioni transitorie per l'applicazione dei due artiooli precedenti.

Art. 111. — I patriziati sono amministrati dall'Assemblea patriziato e dalla Municipalità. Laddove il Comune ed il Patriziato non corrispondono, le funzioni della Municipalità devono essere devolute ad uno speciale Ufficio patriziale elotto con le norme della Municipalità.

Se l'amministrazione è gerita dalla Municipalità, i membri non patrizi della medesima sono ricusati in materia patriziale e sostituiti da appositi supplenti, che unitamente ai municipali patrizi formano l'Ufficio patriziale.

Art. 112. — Nelle Assemblee patriziati ogni fuoco ha un voto.

I fuochi composti di minorenni, od incapaci, sono rappresentati dai rispettivi tutori. Le donne hanno diritto di voto.

Art. 113. — I patriziati sono tonati ad una previdente e saggia amministrazione dei beni patriziali. L'art. 103 è loro applicabile

L'assistenza pubblica dei patrizi potrà essere posta in tutto od in parte a carico del patriziato se le condizioni di questo sono favorevoli.

Dove il Comune municipale ha doi debiti, non si possono fare riparti patriziali ordinari o straordinari, senza prelevare una contribuzione a favore del Comune.

SEZIONI IH. H  
La Parrocchia.

Art. 114. — Le parrocchie amministrano i beni di pubblica ragione destinati al culto.

Alle medesime è garantito, quale diritto inalienabile, il diritto di elezione (presentazione) dei loro ecclesiastici.

Nelle assemblee parrocchiali le donne hanno diritto di voto.

Sono riservate le disposizioni dei trattati.

TITOLO Vili. Riforma della  
Costituzione.

Art. 115. — La Costituzione cantonale può essere riformata integralmente e parzialmente

La riforma ha luogo nei modi e nelle forme stabilite in materia legislativa (art. 42 e seg.).

Art. 116. — L'iniziativa popolare deve essere appoggiata da 7000 cittadini attivi.

Se essa non è formulata in un testo completamente elaborato, il Consiglio di Stato deve anzitutto sottoporre al popolo il quesito od i quesiti concernenti la revisione, con la domanda se intende o no di rivedere la Costituzione. Nello stesso tempo sottoporrà al popolo il quesito se eventualmente vuole che la revisione avvenga a mezzo del Gran Consiglio o di una Costituente.

Art. 117. — Se il popolo si pronuncia per la revisione e per la Costituente, quest'ultima viene eletta nel modo e nelle forme stabilite per il Gran Consiglio e lo sostituisce nei suoi incombeni a ciò relativi.

Art. 118. — I progetti elaborati dall'iniziativa popolare come quelli elaborati dal Gran Consiglio o dalla Costituente vengono sottoposti al popolo per l'accettazione o per il rifiuto.

TITOLO IX. Disposizioni  
transitorie ed abrogative.

Art.....



# INDICE DELLE MATERIE

DEL VOLUME I. -----I

-----\*+-----

## PARTE I.

### SVOLGIMENTO STORICO DELLE ISTITUZIONI POLITICHE SVIZZERE

CAPITOLO I- — <i>Le origini fino alla rivoluzione .... pag.</i>	1
1. La Confederazione, il Cantone, il Comune .....,»	»
8. La conquista romana..... ; J.!*" . >	31
5. Il Amodio Evo. La potestà imperiale. Lotta tra il feudalesimo e { Comuni.....>	4
4. La primitiva costituzione dei Comuni montani.....»	6
5. Lotto delle città per la conquista della libertà . . ■.;'.. »	8
6. Carattere patrimoniale delle franchigie conquistate ...»	10
7. LA prima lega. Sua graduale estensione. Formazione della lega del XIX Cantoni .....#12	15
8. Formazione dei feudi e dei baliaggi delle città e dei Cantoni	15
9.1 principati ecclesiastici ed i loro feudi .....»	18
10. Lft Svizzera alla fine del secolo XVIII Organizzazione della lega 4oi XIII Cantoni. La Dieta e il suo funzionamento . . »	20
11. L'alleanza con la Francia e il servizio mercenario. Trattati con gli Stati esteri e con la Chiesa . . / .....»	25
CAPITOLO II. — <i>La rivoluzione e la mediazione del Bona parte (1798-1814).....»</i>	29
1. Lo cause e i prodromi della rivoluzione .....« • * *	32
2. La invasione francese. La caduta della Repubblica di Berna e della vecchia Confederazione . . . . .	32
3. Il governo giacobino. La Costituzione dell'anno 1798 . »	33
4. LA controrivoluzione'.....»	34
5. Carattere della prima Costituzione elvetica. .* . • . »	36
6. Difficoltà del nuovo governo. Unitari e federalisti. L'ingerenza di Bonaparte ..... »	38
7. La Costituzione della Malmaison. Il colpo di Stato del 1801 »	40
8. La seconda Costituzione elvetica. L'anarohia e l'intervento di Bonaparte . . . . . 'J ..... 41	41
•9. L'atto di mediazione. La Consulta elvetica. La nuova Costi tuzione ..... 43	43

CAPITOLO III. — <i>La restaurazione e la rigenerazione</i> (1814-48) pag.	49
1. L'invasione degli alleati. Il concordato. Il movimento di reazione .....	»
2. L'atto di garanzia e la neutralità della Svizzera. Ingerenza dello straniero . . . . .	» » 53
3. La Costituzione del 7 agosto 1815 .....	» » 53
4. La preparazione liberale .....	» » 55
5. Il contraccollo della rivoluzione del 1830. La riforma delle Costituzioni cantonali .....	» » 56
6. Il Progetto di Costituzione federale di Pellegrino Bossi. . . »	» » 58
7. I prodromi della guerra civile. Il Siebenerbund e la Lega di Sarnen. Gli articoli di Baden f»*;- .....	» » 65
8. La questione dei convenuti dell'Argovia. Il Sonderbund . . . >	» » 67
0. La guerra civile. La vittoria dei Cantoni liberali . . .».....	» » 68
CAPITOLO IV. — <i>Le revisioni dopo il 1848</i> .....	» » 71
1. Il movimento centralista.....	» » 71
2. Le Camere ed il Governo .....	» » 72
3. Facilità delle revisioni .....	» » 73
4. Influenza della riforma sulle Costituzioni cantonali ...»	» » 74
5. Revisione della Costituzione del 1848. Costituzione del 1874 »	» » 74
6. Revisioni parziali della Costituzione del 1874.....	» » 76
7. Carattere legislativo di queste riforme .....	» » 82
8. Movimento revisionista nei Cantoni .....	» » 83

## PARTE II. L'ORGANIZZAZIONE

### DEI POTERI COSTITUZIONALI

CAPITOLO V. — <i>Il potere sovrano</i> .....	» » pag. 85
1. La sovranità federale.....	» » 85
2. La sovranità cantonale .....	» » 86
3. L'esercizio della sovranità .....	» » 87
4. Delegazione di sovranità .....	v, : » 88
5. Fine <b>dello</b> Stato .....	» » 89
6. Voto obbligatorio, cariche obbligatorie . . . . . »	» » 00
7. Esercizio del diritto di voto. Esclusioni . . . »	» » 91
8. Rappresentanza proporzionale e rappresentazione dello minoranze - .....	» » 95
9. Critica del sistema proporzionale . . . . , \ ^ . . . . »	» » 97
10. Tempo di votazione . . . . . » . . . . »	» » 98
<b>11. Modo</b> di votazione. Voto aperto e segreto .....	» » 09
12. Periodicità dei poteri. Loro revoca. Rinvio . . . . »	» » 101
13. Separazione dei poteri Or . . . , * , ; .....	» » •
14. Conflitti di competenza . . . . . ; , ! .. »	» » 102
15. Responsabilit» . . . . . • • • »	» » »

16. Garanzie ai funzionari . r*.....	pag. 103
17. La Sovranità e le ohiese .....	104
18. La Sovranità e il Comune.....	, * * 107
CAPITOLO VI. — <i>Il potere legislativo</i> ..... » 108	
1. L'assemblea federale.....	» »
2. Cantoni di democrazia pura. Landrat. . . . '■■■■■-, . . .	» 109
3. La <i>Landsgemeinde</i> .....	. . . *! » 111
4. Decadenza del concetto rappresentativo. Il Referendum . . . . .	» 113 6.
Seguito: l'Iniziativa popolare.....	» 115
6. Seguito. Critioa. . . . .	» 116
7. Incumbenti accessori del Gran Consiglio .....	» 119
8. Potere Costituente .....	» 120
9. Attributi spooiali all'Assemblea federale.....	» »
10. Attributi comuni ai parlamenti federali e cantonali. Leggi generali ; interpretazione.....	» 121
11. Seguito. Elezioni. La presidenza .....	» 122
12. Seguito. Sicurezza interna .....	» 124
13. Bilanci e debiti pubblici.....	» »
14. Alta sorveglianza sulle Autorità esocutive e giudiziarie. Ricorsi »	125
15. Diritto di Grazia ed Amnistia .....	» 126
16. Conflitti di competenza. Rinvio.....	» 127
17. Basi e modi di elezione.....	» »
18. Rinnovazione. Durata in carica. Revoca.....	» 129
19. Corpo elettorale. Rinvio .....	» »
20. Eleggibilità. Incompatibilità .....	» »
21. Immunità . . . . .	» 131
22. Pubblicità. . . . . ^ .....	. '09». 182
23. Indennità.....	j» »
24. Sessioni ordinarie e straordinarie.....	» 133
25. Doppia lettura .....	» 134
26. Quorum.....	> 135
27. Iniziativa .....	P «fa
28. Avocazione d'esperti.....	-...» 136
CAPITOLO VII. — <i>Il Gfovemo</i> ..... » 137	
1. Richiami storici .....	» »
2. Caratteri dei governi svizzeri. L'elezione periodica . V^.	» 138 3.1
caratteri del Consiglio federale .....	» 140
4. Rappresentanza delle minoranze .....	. . . » 142
5. La divisione dipartimentale. Le cancellerie.....	» »
6. Rapporti del Governo con lo Stato-sovrano. Il diritto di revoca »	143
7. Rapporti del Governo col potere legislativo. Incompatibilità »	144
8. L'iniziativa . . . . . 'L.....	» 145
9. La risponsabilità . . •.....kf.....	» 146
10. Appellabilità delle decisioni governative al potere legislativo »	147
11. Rapporti del Governo ool potere giudiziario.....	» 148
12. H Governo nei rapporti coi suoi funzionari.....	» 149



13. Responsabilità per i funzionari . . . . '.*! . . . -- ■ . j>ag.	150
14. Il Landamano . . . ; . . . , . . . . <^ . r ■ . . . »	151
15. Autorità di distretto . . . ; .....	V/.'?■. . . » 152
CAPITOLO Vili. — <i>Il potere giudiziario</i> . . . . s^s^i ' V » »	
1. Generalità .....	» I
2. Lo evoluzioni del potere giudiziario federale.....»	156
3. Garanzie costituzionali .....	> 159
4. Modo di elezione .....	» 164
5. Durata in carica. Eleggibilità. Rieleggibilità. Obbligatorietà	> 166
6. Organizzazione civile in ispecie. I giudici di pace .-''* . . . »	167
7. Presidenti e commissioni. H giudice unico .....	» 169
8. Seguito. I tribunali di 1" istanza (distrettuali) .....	» 171
9. Seguito. Tribunali di commercio, probiviri, Spanngerichte e Flurgerichte . . . . "v '■. '!' .....	» 172
10. Seguito. Le istanze superiori . ?••' .....	» 175
11. Seguito. La Cassazione civile.....»	176
12. Seguito. Le autorità di sorveglianza in tema di esecuzione e fallimento.....»	»
13. L'organizzazione penale in ispecie. Generalità . . . . >	177
14. Soguito. Attribuzioni penali dei giudici di pace, presidenti e delegazioni.....»	178
15. Competenza ordinaria. Tribunali di distretto e tribunale crimi- nale .....	» »
16. Seguito. La giuria e lo scabinato .....	» 179
17. La Cassazione penale .....	» 183
18. Le autorità d'inchiesta e d'accusa .....	» »
19. Avvocatura e notariato .....	» 184
CAPITOLO IX. — <i>Il Comune</i> .....	
1. Richiami storici.....»	»
2. La Confederazione e i Comuni .....	» 189
3.1 Cantoni ed i Comuni .....	» 190
4. Il territorio comunale .....	•» 193
5. Varie specie di comunità.....*	*.*'
6. Gli organi del Comune.....*	» 198
7. Beni e redditi comunali.....'."... »*1	» 200
8. Seguito. Imposte comunali .....	» 202

### PARTE III.

#### GARANZIA DEI DIRITTI INDIVIDUALI

CAPITOLO X. — <i>Il principio di eguaglianza</i> .....		pag, 204
1. Costituzione federale.....' - .....	»	»
2. Costituzioni cantonali . . . . .	»	207
3. L'eguaglianza delle lingue fc- •.....»»	»»	
' CAPITOLO XI. — <i>Le libertà inerenti alla persona fisica e civile</i> . . . »		209

1. Contenuto..... ^ . . . . . pag. 209	
2. Inviolabilità della persona, del domicilio e della proprietà .	» »
3. Libertà di domicilio. Richiami storici .....	» 210
4. Libertà di domicilio. Effetti politici .....	» 214
5. Acquisto, rifiuto e revoca del domicilio .....	» 215
6. Il domicilio degli stranieri. Sua revoca .....	» 218
7. Rapporti di diritto civile .....	» 221
8. Doppia imposta .....	> »
9. Diritto al matrimonio.....	» 222
10. Abolizione e ripristino della pena di morte.....	» 223
• CAPITOLO XII. — <i>Le libertà inerenti alla attività economica</i>	» 224
1. Contenuto.....	» »
2. Libertà d'industria e commercio in genere .....	» »
3. Regalie o monopoli. . . . . \$ .....	> 226
4. Le regalie del sale nei Cantoni. Prezzo del sale ....	» 227
5. Accaparramenti di merci ( <i>trutta</i> ).....	» 228
6. Regia degli alcoli in ispecie .....	» »
7. Spaccio al minuto ed osterie , . . . . , . . . . .	» 230
8. Discipline sull'esercizio del commercio e dell'industria . .	» 231
9. Polizia dello derrate alimentari e dei prodotti farmaceutici.	» 233
10. Tasse d'esercizio .....	» »
11. Arti liberali .....	» 234
12. Polizia del lavoro . . . . yJ .....	* <sup>236</sup>
13. L'ispettorato delle fabbriche .....	> 239
14. Leggi cantonali sul lavoro .....	» 240
15. Le assicurazioni operaie .....	» 241
16. Case di giuoco .....	» 242
17. Agenzie di Emigrazione .....	» 244
18. Agenzie di Assicurazione .....	» »
CAPITOLO XIII. — <i>Le libertà inerenti alla personalità morale</i>	» 246
1. Richiami storici .....	> »
2. Associazioni religiose. — Conventi.....	» 248
3. Gesuiti ed ordini affini .....	» 251
4. Libertà di coscienza o di culto in genere.....	» 253
5. Libertà di coscienza in ispecie .....	» 254
6. Libertà di culto in ispeioio .....	» 261
7. L'Esercito della salute .....	. • if „> • » 264
8. Le <i>invasioni</i> delle autorità ecclesiastiche.....	» 265
9. La polizia dei funerali .....	» 266
10. Formazione e separazione di associazioni religiose. ...»	» 268
11. Condizioni per nuovi vesovadi.....	» 269
12. Macellazione giudaioa.....	» »
13. Libertà d'insegnamento . . - .....	» 270
14. Libertà di petizione.....-K .....	> 272
15. Libertà di stampa.....	» »
16. Libertà di riunione ed associazione . . . .A . . . .	» 275



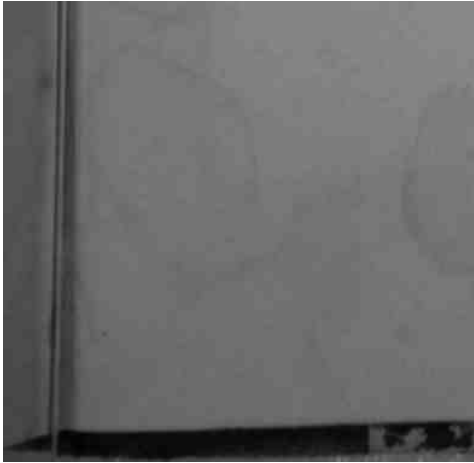
## PARTE IV.

## I SERVIZI PUBBLICI E LE FINANZE

CAPITOLO XIV. — <i>La scuola</i> . . . t <sup>l</sup> .....	pag. 278
1. Richiami storici e generalità.....	' . . . »»
2. L'istruzione primaria.....	» 282
8. Scuole cantonali.....	» 287
4. Scuole professionali (Industriali).....	'...»»
5. Scuole superiori.....	> 289
CAPITOLO XV. — <i>Le chiese</i> '- . . . •.....	» 291
1. Generalità.....	» »
2. Le chiese evangeliche.....	* . . . » 292
3. La chiosa cattolica.....	» 295
4. La ohiosa cattolica-crstiana-nazionale.....	» 303
5. Soppressione della Nunziatura pontificia.....	» 304
6. Testo dei Capitoli di Baden. . . . * . . . W <sup>31</sup> ! . ! ; ~S.....	» 306
CAPITOLO XVI.»— <i>I mexxi di comunicatone</i> .....	» 309
1. Generalità . . . ^* . . . ;*/. . . . ì4...» »	
2. Strade.....	//^ ..... '* » 310
3. Ferrovie ;,*.....	» 311
4. Riscatto delle ferrovie.....	» 313
5. Poste, Telegrafi e Telefoni.....	» 317
6. Pirosoafi.....	\ "/Jjv ..... ! > 318
7. Flottazione del legname.....	» 319
CAPITOLO XVII. — <i>Monete e Banconote. - Pesi e Misure</i>	» »
1. Generalità . . . ..	» »
2. Monete.....	» 320
3. Banconote.....	» 321
4. Banca di Stato o banca privata?.....	» 322
CAPITOLO XVIII. — <i>L'assistenza pubblica</i> .....	» 325
1. Richiami storici.....	» »
2. Competenze federali e cantonali.....	» 329
3. Rapporti di diritto intercantonale e internazionale ...»	331
4. Assistenza libera od obbligatoria? •.....	» 332
- 5. Obblighi della parentela.....	» 334
6. Principio personale (attinenza) e principio di domicilio. . .	» 335
7. Onore del Comune politico, borghese, parrocchiale, ecc. . .	» 337
8. Le contribuzioni dello Stato.....	• . . » 338
9. Modi di assistenza (Spodialiera, elemosiniera, ecc. Assicurazioni)	» 339
10. Infanzia abbandonata.....	» 340
11. Sunto della legge zurigana.....	» 341
12. Cenno sulla legge bernese A.....	» 342
CAPITOLO XLX. — <i>La pubblica sicurexxa</i> .....	» 343

CAPITOLO XX. — <i>Le finanze</i> . * . . . ;' - .....	pag.	347
1. Cenni storici (1803-1847) .;■. . . . . • ■£.	>	>
2. Continuazione (dal 1848). . . . . j.	»	350
3. Il debito pubblico e il patrimonio attuale .....	»	352
4. I proventi federali attuali .....	»	353
5. Seguito. Entrate patrimoniali federali .....	»	354
6. Tassa d'esenzione dal servizio militare .....	»	355
7. I proventi delle dogane .....	»	356
8. Regie delle poste e telegrafi e delle polveri .....	»	357
9. Le spese federali .....	?f.	» 358
10. Le entrate dei Cantoni. - Contribuzioni federali ...»»		
11. Seguito. Sussidi federali .....	»	359
12. Entrate patrimoniali dei Cantoni. - Foreste .....	»	362
13. Seguito. Regalie cantonali .....	>	363
14. Le imposte cantonali in genere .....	»	364
15. Le imposte cantonali sulla sostanza e sulla rendita ...»		367
16. Imposta sulla sostanza \ ,» .....	»	»
17. Deduzione dei debiti .....	>	368
18. Imposta sulla rendita .....	»	>
19. Le esenzioni dei patrimoni e redditi minimi ' .....	>	369
20. La progressività .....	>	370
21. Procedura d'accertamento .....	* ,»»	
22. Imposte sul commercio, sulle professioni, arti e mestieri .	>	373
23. Imposte personali .....	i4+	» 374
24. Imposte dirette non periodiche . %* . . . tu . A • »	>	
25. Seguito. Diritti di bollo e di registro .....	>	376
26. Le finanze comunali .....	>	377
CAPITOLO XXL — <i>Il Militare</i> .....	»	379
1. Richiami storici .....	»	»
2. Organizzazione attuale .....		383
3. Le disposizioni di diritto cantonale .....	»	388
4. Il tiro a sogno .....	J . .	> 390
5. L'istruzione ginnastica .....		» »
6. La Landsturm o Leva in massa ' .....	»	391
7. La giustizia penale militare .....	»	392
8. Sussidi alle vittime del servizio militare e della guerra .	»	395
9. La neutralità della Svizzera . . . . .	»	>
APPENDICE I. — Acte Federai de l'an 1803 . .A. . -, .		> 400
» II. — Atto d'Accettazione del Patto Federale fra li Can-		
toni della Confederazione Svizzera, 1815 .	»	404
> III. — Costituzione Federale della Confederaz. Svizzera	»	412
H IV. — Costituzione Federalo della Confederaz. Svizzera		
del 1874 . . . . . !• . & fr <u>é^a.</u>	»	429
*Y3 V. — Progetto di una Costituzione Cantonale per il		
Cantone Ticino f. . . . .	»	454





# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)