

## LA COSTITUZIONE DEL 1848: ATTO FONDATIVO DELLA SVIZZERA MODERNA

### *La primavera dei popoli*

Il 12 settembre 1848, in quello che oggi è il ristorante *Zum äusseren Stand* non lontano da quella che sarebbe diventata Piazza federale, si compie un atto ufficiale della massima importanza: il presidente della Dieta federale, il bernese Alexander Funk, mette ufficialmente fine ai lavori della Dieta che si era riunita dal 15 maggio al 27 giugno. Dopo aver preso atto dell'approvazione da parte dei Cantoni della Costituzione federale elaborata dalla Commissione costituente istituita in febbraio dello stesso anno, Funk promulga il decreto di convalida. L'articolo 3 impone alla Dieta di adottare immediatamente le misure necessarie per l'entrata in vigore della Costituzione federale.

Si chiude così un capitolo fondamentale della storia svizzera iniziato con la guerra del Sonderbund nell'autunno del 1847. Si suggella il trionfo della volontà di dotare la Svizzera di istituzioni nuove, in grado di risolvere il conflitto in corso da mezzo secolo tra i sostenitori delle idee ereditate dalla Rivoluzione francese e quelli di una Svizzera legittimata dall'antica Confederazione con i suoi miti storici, un'aggregazione di Cantoni pienamente sovrani. Liberatasi delle sue vecchie strutture, la Confederazione assume i connotati di Stato federale. Un'impresa non da poco, in un momento in cui le grandi Potenze europee, ostili a qualsiasi cambiamento che sfuggisse al loro beneplacito, esitano sull'atteggiamento da adottare di fronte all'arroganza di questi Confederati che non vogliono sentir ragione.

Ma Francia, Austria e Prussia hanno altre preoccupazioni. I moti rivoluzionari che agitano la capitale francese a partire dal 22 febbraio 1848 sono motivo di inquietudine per le monarchie europee. Il 23 febbraio, a Parigi, la proibizione di una manifestazione a favore di una riforma elettorale provoca un'insurrezione. I soldati sparano contro i manifestanti disarmati causando molte vittime. Di fronte all'allargarsi della sommossa, il 24 febbraio Luigi Filippo abdica in favore del nipote: nasce la Seconda Repubblica. Lo stesso giorno, sulle rive dell'Aare, i delegati scelti dalla Dieta per cesellare la futura carta fondamentale della Svizzera discutono animatamente sulla libertà di stampa, che sta per essere istituzionalizzata, sul diritto di petizione, già ampiamente praticato, e soprattutto sulla libertà di domicilio: poteva essere estesa agli ebrei e agli indigenti? La fiamma accesa a Parigi si propaga in tutta Europa. Ha inizio la «primavera dei popoli» che spingerà le vecchie monarchie sull'orlo del baratro.

A inizio marzo lo slancio rivoluzionario attraversa il Reno, ma non prima di aver fatto una breve deviazione nel principato prussiano di Neuchâtel. Incoraggiato dagli eventi di Parigi, il 1° marzo Fritz Courvoisier guida una colonna di alcune centinaia di uomini che partendo dalle *Montagnes neuchâteloises* (N.d. T.: regione del cantone di Neuchâtel che comprende i distretti di Le Locle e La Chaux-de-Fonds) si impadronisce del castello di Neuchâtel. Gli amici del re sono costretti ad arrendersi e lasciare il posto a un governo radicale. Senza interrompere il lavoro costituzionale che sta portando avanti, la Dieta invia due emissari nel Cantone, che constatano, con una certa soddisfazione, l'esito del colpo di mano. Avendo optato per la neutralità durante la guerra del Sonderbund e preferendo non partecipare ai lavori costituzionali in corso, Neuchâtel integra il fronte confederale, ossia quello dei vincitori. Federico Guglielmo IV di Prussia, pur non approvando il colpo di Stato contro il principato, accantona le sue pretese.

Tra il 15 e il 20 marzo gli insorti erigono barricate a Berlino e a Milano, ma anche a Vienna, Budapest e Praga. La Svizzera è circondata da focolai rivoluzionari. Nell'intento di placare la rivolta, il re di Prussia decide di rendere omaggio ai civili caduti durante la sanguinosa rivolta nella capitale e promette grandi riforme con il solo risultato di irritare gli ultra conservatori. A Vienna, l'imperatore Ferdinando I spera di cavarsela promettendo una costituzione e licenziando il suo cancelliere, il

principe Metternich, che da oltre 30 anni si oppone a qualsiasi concessione ai rivoluzionari e non demorde dall'esigere misure severe contro la Confederazione, accusata di essere troppo accondiscendente nei confronti dei rifugiati politici di tutta Europa.

Tuttavia, con l'arrivo dell'estate si assiste a un graduale ripristino dell'ordine autocratico. A Parigi, il governo pone fine agli esperimenti di repubblica sociale avviati nella capitale e in giugno reprime nuove rivolte. A settembre, mentre in Svizzera si festeggia la nuova Costituzione federale, nel Granducato di Baden viene stroncata sul nascere l'effimera Repubblica tedesca. Le aspirazioni italiane si sgretolano invece dopo la sconfitta del re di Piemonte-Sardegna contro le truppe austriache nel luglio 1848. Una nuova ondata di rivolte attraversa l'Europa centrale, costringendo l'imperatore austriaco Ferdinando ad abdicare in favore del nipote Francesco Giuseppe II. L'insurrezione però fallisce ed è sul Parlamento tedesco, inaugurato solennemente a Francoforte il 18 maggio, che si concentrano le ultime speranze dei sostenitori della democrazia. Se il sogno di una Grande Germania che unisce Prussia e Austria sotto la stessa bandiera si rivela ben presto una chimera, quello di vedere il re di Prussia accettare la corona da un parlamento eletto non si è ancora spento. Ma è solo questione di pochi mesi.

Nell'autunno del 1848, sotto lo sguardo benevolo della Gran Bretagna, la Svizzera si scopre nelle nuove vesti di Stato federale indipendente che ha saputo imporre una visione del proprio futuro alle monarchie continentali confrontate con rivoluzioni dal destino ancora incerto. Gli inglesi non hanno dubbi: in nome della stabilità sul continente che postulano dal 1815, non tollereranno alcun conflitto che coinvolga la fragile Confederazione. La Svizzera avrà spesso bisogno di questo sostegno per assumere scelte coraggiose contro il parere dei Paesi vicini. Ma come è riuscita a ritagliarsi una posizione così speciale in un contesto così labile? Senza dubbio, ha saputo trarre vantaggio dal caos che regna in Europa. Come dirà il ginevrino Louis Rilliet-de Constant, membro della Commissione costituente, le barricate di febbraio restituiscono alla Svizzera la propria libertà d'azione. Ma in gioco ci sono anche altri fattori.

### ***Da Grauholz a Gisikon***

A questo punto si impone una breve retrospettiva. Nel 1798 viene istituita la Repubblica elvetica «una e indivisibile» secondo il modello francese. La sconfitta dei bernesi a opera delle truppe francesi a Grauholz segna la fine della Svizzera dell'Ancien Régime. La Repubblica dà corpo all'idea di una Svizzera unita al di là delle differenze linguistiche e religiose e con la Costituzione del 12 aprile 1798 introduce i grandi principi della Rivoluzione francese, come i diritti individuali e collettivi e la separazione dei poteri. Erige inoltre gli ex territori soggetti (come Vaud) a entità autonome alla stregua dei Cantoni originari trasformandoli in dipartimenti. Ma la Repubblica elvetica, satellite della Francia, diventa il campo di battaglia dell'Europa e sprofonda rapidamente nel caos. In poco tempo si succedono quattro colpi di Stato a opera sia dei sostenitori del nuovo sistema sia di quelli del vecchio, totalmente federalista. Inoltre, i soprusi commessi dai «liberatori» alimentano il risentimento della popolazione, soprattutto nella Svizzera centrale.

Stanco dei continui disordini in questo territorio di importanza strategica, nel febbraio 1803 Bonaparte convoca una Consulta a Parigi con l'obiettivo di stabilizzare la situazione politica. Si giunge così all'Atto di Mediazione, che ripristina la vecchia Confederazione mantenendo l'indipendenza degli ex territori soggetti. Argovia, Grigioni, San Gallo, Ticino, Turgovia e Pays de Vaud diventano Cantoni veri e propri al pari degli altri ed entrano nell'orbita della Francia. Dopo la caduta di Napoleone c'è grande preoccupazione. La Confederazione chiede di restaurare le condizioni in vigore prima della Rivoluzione (13 Cantoni e i rispettivi baliaggi). Sotto la pressione delle Potenze straniere, nel 1815 gli svizzeri adottano il Patto federale che conferma le istituzioni dell'Atto di mediazione e i 19 Cantoni, ai

quali si aggiungono presto Ginevra, Neuchâtel e il Vallese. Al Congresso di Vienna la Svizzera viene dichiarata indipendente e neutrale.

Un'indipendenza e una neutralità poste sotto stretta sorveglianza. Subordinata alla volontà delle Potenze di ripristinare il vecchio ordine – volontà che verrà concretizzata in modo molto imperfetto – la Confederazione è governata, come prima del 1798, da una Dieta formata dai rappresentanti dei Cantoni che votano su istruzione. Il Patto federale prevede istituzioni leggermente più centralizzate in materia militare ma la Confederazione rimane debole. Stato cuscinetto tra Austria e Francia, è costretta ad aderire alla Santa Alleanza, la coalizione capeggiata dalle Potenze che hanno sconfitto Napoleone (Austria, Prussia e Russia) per garantire l'ordine restaurato dal congresso di Vienna. Metternich ne è l'artefice. Inoltre, le Potenze intervengono regolarmente negli affari interni della Confederazione per costringerla a inasprire le disposizioni contro i presunti sobillatori europei che, convinti sostenitori degli ideali rivoluzionari, vi trovano rifugio. Benché «restaurati», i Cantoni sono meno autoritari dei Paesi vicini.

A partire dagli anni 1820, in tutta Europa prende piede un movimento desideroso di lottare contro i regimi ostili a qualsiasi riforma politica: i liberali. Eredi dell'Illuminismo, chiedono l'adozione di costituzioni che garantiscano i diritti individuali, la separazione dei poteri e, in una certa misura, il rispetto della sovranità popolare grazie alla democrazia rappresentativa. Riescono tuttavia a far breccia solo in Francia (con la rivoluzione del luglio 1830), in Belgio (che ottiene l'indipendenza poco dopo) e soprattutto nei Cantoni svizzeri. Beneficiano del sostegno di una borghesia emergente alla quale si aggregano i grandi imprenditori dell'industria e della finanza e le classi medie, oltre ai rappresentanti di altri settori come gli albergatori che approfittano dell'espansione degli scambi economici e i liberi professionisti. Per un certo periodo potrà contare anche sull'appoggio degli operai. Queste nuove classi sociali particolarmente forti nei Cantoni dell'Altopiano, che a partire dal 1831 adottano costituzioni liberali, vogliono partecipare al potere e ci riusciranno, quantomeno in Svizzera. Le campagne, più democratiche, fanno sentire la loro voce. A San Gallo, per esempio, viene adottato un sistema di veto che consente ai cittadini di contestare una legge approvata dal Parlamento ma che equipara anche le astensioni a un voto contrario al testo di legge in discussione. Anche Basilea Campagna, che si separerà da Basilea nel 1833, e Lucerna, Cantone cattolico, adottano lo stesso sistema.

Questi movimenti liberali, seppur forti dei loro successi, si scontrano presto con i propri limiti. Convinti che lo Stato debba intervenire soltanto quando si tratta di costruire infrastrutture utili all'economia, non colgono il nuovo ruolo che lo Stato tende ad assumere. Pur sostenendo che l'istruzione è l'unica risposta possibile a tutti i problemi sociali causati dalla crescente industrializzazione, non riescono a riformare le istituzioni del Paese. Sebbene molti concordino sul fatto che il Patto federale sia debole e non preveda una procedura di revisione, va detto che le Potenze europee non hanno alcuna intenzione di lasciare agli svizzeri la libertà decidere autonomamente del loro futuro. Divisi tra un'ala che, vicina ai conservatori cattolici, rifiuta di ridurre le competenze cantonali e una che chiede un nuovo quadro istituzionale per la Svizzera, i liberali non riescono a raggiungere un compromesso. Nel 1832 viene elaborato un progetto di costituzione che prevede tra l'altro la creazione di un Consiglio federale e la centralizzazione di alcuni compiti. Il progetto viene respinto e un nuovo tentativo fallisce l'anno successivo, ma le idee contenute in questi due primi testi non andranno perdute.

I liberali devono incassare un altro smacco, questa volta sul piano religioso. Relegando le questioni di fede nella sfera privata, in nome della tolleranza che professano, si dimostrano incapaci di instaurare un dialogo costruttivo con i conservatori cattolici dei Cantoni della Svizzera centrale, di Friburgo e del Vallese. Si innesca una spirale: al Concordato dei Sette, che infrangendo le prescrizioni del Patto

federale getta le basi di un'alleanza tra i Cantoni liberali desiderosi di proteggere le loro costituzioni, si contrappone la Lega cattolica di Sarnen, sostenuta dal Papa e a cui si uniscono i basilesi. Gli articoli di Baden, adottati nel 1835 per rafforzare il controllo dello Stato sulle competenze della Chiesa, alimentano il disagio dei Cantoni cattolici. Un'ultima questione scava la fossa al liberalismo al potere: quella dei rifugiati. A partire dal 1830, la questione riemerge con forza. Le pressioni dall'estero aumentano soprattutto dopo il tentativo di invadere il Regno di Piemonte-Sardegna dalla Svizzera nel 1834 e dopo il rifiuto della Svizzera di espellere Napoleone III nel 1838, per non citare che due esempi. La tentazione di alcuni governi cantonali di piegarsi alle ingiunzioni delle Potenze e di mostrare maggiore rigore nei confronti dei rifugiati crea grande disappunto.

Queste diatribe fanno il gioco dell'ala sinistra dei liberali, i radicali. Dal 1831 si aspettano maggiore sostegno alla centralizzazione del Paese e chiedono la convocazione di un'assemblea costituente. Meglio organizzati a partire dal 1835, i radicali provocano i liberali e, allo stesso tempo, non esitano ad alimentare polemiche sempre più pesanti con i conservatori cattolici, considerati nemici di qualsiasi progresso o riforma istituzionale nel Paese. I radicali sono in prima linea nel denunciare la politica dei liberali nei confronti dei rifugiati e lo sono anche quando, in seguito a una rivolta scoppiata nel 1841, il Cantone di Argovia decide di chiudere gli otto conventi presenti sul suo territorio in violazione del Patto federale senza che la Dieta reagisca. I cattolici protestano, indignati per il fatto che una violazione del Patto federale resti impunita. La Dieta dichiara allora la decisione incompatibile con il Patto federale e il Cantone acconsente a riaprire almeno i conventi femminili. I radicali sono ancora i primi a protestare contro la decisione di Lucerna di affidare la direzione dell'istruzione secondaria ai gesuiti, nel 1844. Il governo di Lucerna, guidato da Konstantin Siegwart-Müller, cerca la provocazione e i radicali, ben avvezzi a simili tattiche, rispondono a tono.

Due tentativi messi in atto da Corpi franchi per rovesciare il governo del Cantone di Lucerna falliscono miseramente. L'escalation di violenza sembra inarrestabile, visto soprattutto il deteriorarsi della situazione economica. L'ostilità nei confronti dei gesuiti si propaga e fornisce ai radicali un appoggio insperato. Paventando lo spettro gesuita, i radicali vedono costringono pacificamente il governo liberale a dimettersi nel febbraio 1845 e Henri Druey, leader della rivoluzione, prende il potere. L'anno successivo è la volta di Ginevra, che passa in mano ai radicali dopo una rivoluzione un po' più violenta. Su questa scia, anche Berna elegge un governo radicale, guidato da Ulrich Ochsenbein, capo della seconda spedizione di Corpi franchi, e da Jakob Stämpfli. Zurigo seguirà a ruota con Jonas Furrer e Alfred Escher.

La compartimentazione dell'economia svizzera – con il suo polo agricolo nella Svizzera centrale, i commercianti nella Svizzera orientale, i negozianti-banchieri a Basilea e Ginevra e l'industria in espansione tra Zurigo e il Giura – impedisce lo sviluppo di una politica coordinata tra i Cantoni, imbrigliati come sono dai propri interessi particolari e dagli innumerevoli pedaggi. La libera circolazione delle merci all'interno del Paese è fortemente ostacolata. A risentirne sono anche le relazioni con l'estero e questo crea una serie di complicazioni che gli imprenditori possono superare solo con grande difficoltà. La situazione si deteriora progressivamente fino a culminare nella carestia provocata dalla peronospora, una malattia delle patate che distrugge i raccolti in buona parte d'Europa, dall'Irlanda alla Germania, incluse molte regioni della Francia e della Svizzera (soprattutto nella parte orientale). È in questo contesto che, nel maggio 1847, il distretto sangallese di Gaster passa inaspettatamente in mani radicali assicurando al partito la maggioranza in Gran Consiglio. Questo risultato è forse favorito dalle capacità – ritenute mediocri – con cui le autorità hanno gestito la crisi economica. Il successo ottenuto dai liberali radicali a San Gallo sposta la maggioranza della Dieta verso il fronte liberale radicale.

Così, quando nel giugno 1846 viene resa pubblica l'esistenza di un'alleanza separata (*Sonderbund*) firmata l'11 settembre del 1845 dai Cantoni cattolici conservatori, maggiormente inclini a stringere patti con Potenze straniere, si scatena un'immediata protesta e il 20 luglio 1847 la Dieta federale ordina l'immediato scioglimento dell'alleanza. Soffiano venti di guerra. Le due fazioni si organizzano. La guerra però è di breve durata, dal 3 al 29 novembre 1847. Sotto il comando del conservatore ginevrino Guillaume-Henri Dufour, le truppe federali ottengono una vittoria schiacciante. La battaglia decisiva ha luogo il 23 novembre a Gisikon, vicino a Lucerna. I Cantoni ribelli di Uri, Svitto, Untervaldo, Lucerna, Zugo, Friburgo e Vallese – mal organizzati attorno a un consiglio di guerra dominato dalla politica, più deboli numericamente, con meno risorse e strategicamente vulnerabili a causa della frammentazione geografica del loro territorio – non hanno alcuna possibilità di vincere.

Dufour si impegna a condurre una campagna senza spargimenti di sangue, limitando per quanto possibile le battaglie inutili e i comportamenti inappropriati dei soldati «federali». La rapidità con cui il conflitto si risolve impedisce alle Potenze europee di mettere a punto una risposta adeguata, tanto più che il loro desiderio di rimettere in riga questi «audaci Elvezi» è frenato dagli inglesi, restii ad alimentare nuove turbolenze in Europa per gli interessi dei liberali radicali svizzeri. L'abdicazione di Luigi Filippo di Francia, nel 1848, risolve la questione di un intervento estero. Ringuainate le spade e protetti dalle barricate di febbraio, come dichiara Rilliet-de Constant, i Confederati possono tornare ai loro affari con buona pace di tutti, almeno per il momento.

### ***La Dieta si mette al lavoro***

La guerra del Sonderbund interrompe i lavori per un nuovo progetto di costituzione che la Dieta aveva avviato nel luglio 1847, una volta preso atto del risultato di San Gallo. I lavori riprendono il 16 febbraio 1848 sotto la presidenza di Ulrich Ochsenbein, presidente del Consiglio di Stato bernese. Berna, uno dei Cantoni direttori, assume la presidenza della Dieta. Viene nominata una Commissione costituente presieduta dallo stesso Ochsenbein che riunisce esponenti di spicco del microcosmo politico svizzero. Zurigo è rappresentato da Jonas Furrer, presidente del governo cantonale e futuro primo presidente della Confederazione, Vaud da Henri Druey, leader della rivoluzione cantonale e futuro consigliere federale, San Gallo dal suo landamano Wilhelm Naeff, anch'egli destinato a entrare in Consiglio federale, Argovia da Friedrich Frey-Hérosé, capo di Stato maggiore di Dufour durante la guerra del Sonderbund, Soletta da Joseph Munzinger, consigliere di Stato e futuro consigliere federale, Turgovia dal suo uomo forte Johann Konrad Kern. Il Ticino è rappresentato da Giacomo Luvini che, indebolito dalla sua responsabilità per una delle rare sconfitte subite dalle truppe federali durante la guerra del Sonderbund, non ricoprirà il seggio italofono in seno al Consiglio federale.

A rappresentare Ginevra dovrebbe essere James Fazy, leader indiscusso dei radicali nel Cantone, ma desiste. Gli subentra Rilliet-de Constant, suo alleato e futuro rivale. La questione è più complicata per i Cantoni cattolici conservatori, usciti sconfitti dalla guerra. È fuori questione che a rappresentare questi Cantoni siano i leader della disciolta alleanza. Si guarda allora ai pochi esponenti dell'area radicale. Lucerna invia alla Dieta Jakob Robert Steiger, che avrebbe dovuto ascendere al potere cantonale nel 1845 con la seconda spedizione dei Corpi franchi; Svitto si fa rappresentare da Melchior Diethelm, che subisce la pressione dei conservatori in procinto di riconquistare il potere nel suo Cantone ma che comunque avrà un ruolo fondamentale, Vallese nomina come delegato Franz Kaspar Zen Ruffinen, vicepresidente del governo di Maurice Barman, salito al potere grazie alle truppe confederate e Friburgo delega Jean-François-Marcellin Bussard, illustre professore di diritto. Nel complesso, a parte Ochsenbein, Druey, Rilliet-de Constant e Steiger, a rappresentare i Cantoni non ci sono radicali «estremi».

La Dieta decide di avviare essa stessa i lavori di revisione del Patto federale, attraverso la Commissione costituente, allo scopo di elaborare la tanto agognata Costituzione. L'idea di un'assemblea costituente eletta dal popolo, cara ai radicali più audaci, viene scartata. In virtù del Patto federale, la Dieta è del resto l'unica istituzione autorizzata a occuparsi degli affari federali, anche se il mandato che si è auto attribuita non è contemplato da alcun testo di legge. La Dieta è ben consapevole di non poter aderire troppo ai rituali obsoleti della Dieta «tradizionale». Decide quindi che i membri della Commissione potranno lavorare in completa autonomia senza essere vincolati dalle istruzioni dei rispettivi governi. Si tratta di una rottura assoluta rispetto agli usi precedenti che risalgono a tempi memorabili. Johann Konrad Kern e Henri Druey sono nominati redattori. Va detto che la Commissione non parte da zero. Pur puntando a staccarsi dal passato, non esclude di far riferimento all'una o all'altra disposizione dell'Atto di mediazione o del Patto federale, come dimostrano peraltro le disposizioni in materia di organizzazione della sicurezza esterna della Confederazione.

Il lavoro è suddiviso in quattro sezioni e la struttura del futuro progetto si ispira in ampia misura al testo respinto nel 1832, i cui principali autori sono il sangallese Gallus Baumgartner e il ginevrino Pellegrino Rossi. Dopo un lungo dibattito, la proposta di rendere pubblici i lavori della commissione è sonoramente bocciata. Forse per il timore di subire pressioni potenzialmente dannose in un momento in cui le ferite della guerra sono tutt'altro che rimarginate o forse per il desiderio di lavorare al riparo da occhi indiscreti in un'Europa in guerra, i cui leader sono sospettati di nutrire una curiosità malsana. I sostenitori della proposta di dare pubblicità ai lavori, una delle grandi battaglie dei liberali negli anni 1820, fanno valere che un'eccessiva segretezza presterebbe il fianco a possibili fraintendimenti e potrebbe generare diffidenza. Gli oppositori sono irremovibili e si dicono pragmatici: la pubblicità dei lavori comporterebbe un deplorabile allungamento dei dibattiti e avrebbe garantito meglio la libertà di espressione dei delegati. L'unica fonte che permette di conoscere il contenuto delle discussioni è il verbale redatto dal cancelliere della Dieta, Johann Ulrich Schiess. Fortunatamente, le relazioni redatte da alcuni membri della Commissione rendono meno anonimo il freddo resoconto ufficiale.

Un grande interrogativo aleggia sui lavori. Bisogna concepire la Svizzera nella sua unità nazionale sulla scia di quanto ha immaginato la Repubblica elvetica, come chiedono i radicali più convinti? In questo caso i Cantoni, considerati vestigia di una Svizzera antica, dovrebbero essere mantenuti con un ruolo puramente simbolico. Oppure, al contrario, il federalismo deve essere visto come il fondamento stesso della Svizzera al quale è impossibile rinunciare, pena la distruzione dell'idea stessa di una Svizzera capace di concepirla nella propria unità? In tal caso, ai Cantoni va dato il primato nella struttura costituzionale del Paese e la centralizzazione avviata, di cui nessuno contesta il fondamento, deve rispettare la sovranità cantonale. Si sa che, per la Svizzera, l'idea di nazione è di per sé un artificio: può prendere corpo solo nella sintesi che risulta da questo antagonismo che ha un ruolo inibitore ma allo stesso tempo fondante. Al di là di queste considerazioni filosofiche, in queste discussioni si gioca il destino dei Cantoni usciti sconfitti dalla guerra del Sonderbund e strenui difensori del federalismo. Quale sarà il loro posto nella Confederazione in divenire?

### ***La madre di tutte le battaglie: reinventare il federalismo***

La diatriba tra federalismo e centralismo si focalizza sulla natura del potere legislativo da attribuire alla Svizzera, mentre il principio della sovranità limitata dei Cantoni è proclamato con forza (articolo 3). Già nel suo discorso di apertura dei lavori, Ochsenbein dichiara la sua preferenza per un sistema bicamerale. I dibattiti hanno inizio il 7 marzo, giorno che, secondo Rolf Holenstein, sarebbe stato il più drammatico di tutti quelli che serviranno a cesellare pazientemente l'edificio costituzionale. Il radicale vodese Henri Druey è favorevole a un sistema unicamerale in cui i Cantoni disporrebbero di

un diritto di veto sulle questioni più importanti. Pur sostenendo questa posizione, il sangallese Wilhelm Naeff auspica un dispositivo nel quale i Cantoni abbiano un peso variabile in funzione della natura degli affari trattati. Josef Munzinger, liberale di Soletta, opta per lo status quo, così come lo zurighese Jonas Furrer e i rappresentanti dei Cantoni più piccoli. I membri della Commissione costituente conoscono bene il sistema bicamerale: il ginevrino Fazy, il bernese Karl Albrecht Kasthofer e soprattutto il medico e filosofo lucernese Ignaz Paul Vital Troxler lo hanno già difeso in passato. Considerato troppo costoso, non suscita grande entusiasmo ma alla fine della seduta sembra avere la meglio. L'indomani, però, tutto viene rimesso in discussione.

Due settimane dopo, il tema torna sul tavolo. È il 22 marzo. I membri della Commissione sono arroccati ciascuno sulle proprie posizioni. Ochsenbein minaccia di interrompere i lavori se non si riesce a trovare una soluzione accettabile. Un'eventualità a dir poco catastrofica. Improvvisamente il colpo di scena: il delegato di Svitto, il medico Melchior Diethelm, prende la parola. In grande difficoltà nel suo Cantone per un ritorno in pompa magna dei conservatori, a Berna si gioca il tutto per tutto. A lungo scettico nei confronti del modello americano, che da decenni funge da modello di riferimento per i fautori del bicameralismo, dichiara di aver cambiato idea. Ritene infatti che questa soluzione sia l'unica via di uscita accettabile, anche per i Cantoni della Svizzera centrale che per un certo periodo avevano scommesso sul fallimento dei lavori della Commissione costituente, nella speranza che l'intero progetto fosse respinto dal popolo. Diethelm si dice convinto che coloro che hanno sostenuto l'idea di un'assemblea costituente, centralisti impenitenti, rischierebbero ora di avere la meglio.

La seduta del 22 marzo si conclude con un nulla di fatto. La serata è frenetica e caratterizzata da molti conciliaboli. Diethelm va a trovare il suo vecchio maestro Troxler, professore di filosofia a Berna, che ha appena pubblicato un opuscolo in cui vanta i meriti del bicameralismo. Diethelm se lo fa dare e lo consegna a vari delegati, tra cui Munzinger, riuscendo a vincere i suoi pregiudizi. Il giorno successivo, il 23 marzo, tutto è più chiaro e si delinea una comoda maggioranza a favore di un parlamento bicamerale che, come suggerisce Furrer, altro proselito dell'ultima ora, avrebbe unito il passato e il futuro. Anche Druey aderisce a questo compromesso per non sabotare la tanto attesa Costituzione, dalla quale nascerà la nuova Confederazione. La Svizzera avrà un Consiglio nazionale e un Consiglio degli Stati, entrambi con pari diritti. Una legge federale ancora da promulgare stabilirà le modalità di elezione: il sistema sarà maggioritario e si baserà su circoscrizioni elettorali che non corrispondono necessariamente ai confini cantonali. Una prospettiva che permetterebbe ai radicali di consolidare la loro maggioranza nella Camera «bassa».

A questo dibattito, fondamentale per definire la natura della futura Svizzera, fa eco quello sulla cittadinanza: che cos'è la cittadinanza svizzera? A questo proposito William Rappard racconta che lo scontro tra centralisti e federalisti cattolici dà vita ad alcuni dei dibattiti più appassionati della primavera 1848. Fin dagli anni 1830, le due fazioni condividono lo stesso amore per la patria, anche se con contorni diversi. Nei lavori della Costituente, liberali e radicali vedono il punto di arrivo di una storia della Svizzera che nel Medioevo ha posto le basi per un'evoluzione verso una libertà finalmente matura e ispirata a idee rivoluzionarie. Una visione che i cattolici conservatori criticano aspramente. Secondo loro, la vera natura della Svizzera risiede nell'eredità di un ordine antico, dettato dalla Provvidenza. La nozione di cittadinanza deve obbedire a questa visione della nazione. In conclusione, l'articolo 42 preciserà che ogni cittadino di un Cantone è cittadino svizzero e che può esercitare i diritti politici per gli affari federali in ogni Cantone in cui si stabilisce. Come concessione ai conservatori, si ammette la possibilità di esercitare questi diritti anche per gli affari cantonali dopo una permanenza nel Cantone di almeno due anni. Si tratta di un'estensione del diritto di domicilio,

sancito dall'articolo 41 a favore degli svizzeri di fede cristiana. La diffidenza nei confronti degli ebrei rimane forte, tranne che a Ginevra, Vaud, Argovia e Neuchâtel.

Una volta stabilita la struttura parlamentare della «nuova» Svizzera, si pone la questione della forma del potere esecutivo. Si parte dalla certezza che una Svizzera con una vera libertà d'azione sul piano internazionale non può più accontentarsi di una struttura lasca come quella della vecchia Dieta, semplice riunione di ambasciatori. Fin dalla nascita delle prime alleanze, nel lontano Medioevo, nessun Cantone è mai stato governato da una sola persona: il potere è stato sempre collettivo. Sotto l'Ancien Régime, anche i Cantoni aristocratici come Berna si sono opposti a una concentrazione del potere in una ristretta cerchia di individui. Anche se nei fatti il potere è in mano alle famiglie più influenti, ufficialmente resta condiviso. Nessuno vuole rimettere in discussione il principio del governo collegiale. Ma come organizzarlo?

Il sistema del Direttorio proposto nel 1798, con dei ministri a sostegno di un esecutivo di cinque membri, viene scartato: la Repubblica elvetica non gode di grande simpatia. L'idea di un Consiglio federale, già presente nel progetto Rossi, è più quotata. Ma come va eletto l'esecutivo? Il dibattito è vivace. Per Ochsenbein, il sistema bicamerale ha distrutto l'idea di un parlamento che riflette l'unità nazionale e c'è il rischio che prevalgano gli interessi cantonali. Pur essendo favorevole a questo sistema, vuole evitare che i regionalismi paralizzino la gestione dello Stato federale. Per questo motivo, si schiera a favore dell'elezione da parte del popolo, in modo da dare a quest'ultimo l'opportunità di proteggersi in qualche modo dai particolarismi e garantire all'elemento nazionale il giusto spazio accanto a quello cantonale. Ma alla fine si impongono argomenti più pragmatici.

Visto il rischio che un potenziale candidato rifiuti l'elezione – come d'altronde avverrà spesso nei 30 anni successivi – c'è il timore che i cittadini si stanchino di essere chiamati troppo spesso alle urne per le elezioni suppletive. D'altro canto, c'è l'esigenza di affidare i seggi del Consiglio federale a persone all'altezza del compito. Davanti all'evidenza che solo le Camere federali sono in grado di giudicare la validità dei candidati con la massima affidabilità, saranno quindi loro le uniche depositarie del destino dei membri del governo. Il numero di consiglieri è fissato a sette, in quanto – a detta di un membro della Commissione costituente – un numero maggiore incoraggerebbe l'inattività. È escluso un equilibrio geografico per guidare la scelta del governo. La questione emerge a partire da maggio, durante i dibattiti alla Dieta, incaricata di avallare il progetto messo a punto dalla Commissione costituente: Uri si batte per il principio secondo cui non vi può essere più di un consigliere federale dello stesso Cantone. La garanzia di rappresentanza delle confessioni non è invece presa in considerazione: mentre i tre quinti della popolazione sono protestanti, il primo Consiglio federale comprenderà due cattolici (il solettese Munzinger e il ticinese Stefano Franscini).

C'è ancora da definire l'assetto del terzo potere, quello giudiziario. Se da un lato si ammette l'idea di un tribunale federale, dall'altro non pare utile applicare il principio della separazione dei poteri in modo così rigoroso come nei Cantoni. Le competenze della Confederazione non possono che essere specifiche, limitate a casi particolari, dato che le prerogative federali sono ancora esigue. Nemmeno l'istituzione di una corte di giustizia permanente composta da magistrati di carriera sembra opportuna. Si decide infine che il Tribunale federale sarà subordinato alle Camere e che la sua missione fondamentale consisterà nella risoluzione delle controversie tra i Cantoni o tra un Cantone e la Confederazione. Resta un'ultima domanda: quale sarà la sede delle autorità federali? Ovvero, dove avrà sede la capitale del Paese? Per prudenza, i membri della Commissione e la Dieta rinviando la decisione, lasciando alla futura Assemblea federale il compito di legiferare in materia. Entrano in linea di conto in particolare le città di Lucerna, subito scartata perché capitale del Sonderbund, Zurigo e Berna che la spunta il 28 novembre 1848, grazie alla sua vicinanza alla Svizzera francese.

### ***Una costituzione tagliata su misura per le rivendicazioni dei vincitori***

Le questioni legate all'organizzazione mettono parzialmente in ombra l'individuo, che non gode ancora di una posizione giuridicamente definita a livello federale. È e rimane un cittadino del proprio Cantone. Su questo punto, la nuova Costituzione segna una rottura con il passato e, nella sua prospettiva liberale, dà risalto a due temi fondamentali: la garanzia delle libertà per i cittadini di tutti i Cantoni e l'organizzazione dell'economia, ostacolata fino a quel momento dagli innumerevoli pedaggi applicati per il passaggio su strade e ponti della Svizzera. La libertà individuale deve andare di pari passo con la libertà di commercio e di industria (libertà economica), che una struttura unitaria dello spazio economico svizzero dovrà trascendere. Ma di questo parleremo più avanti.

Il fatto che le costituzioni cantonali possano entrare in vigore solo con il beneplacito della Confederazione non è una novità, anche se può scontrarsi con il principio della sovranità cantonale. Il sistema viene rafforzato per garantire che le condizioni politiche di ogni Cantone soddisfino uno standard minimo. La bozza di Costituzione propone che le costituzioni cantonali garantiscano l'esercizio dei diritti politici secondo forme rappresentative o democratiche, autorizzando un controllo dell'ordine giuridico interno dei Cantoni. Vengono così rispettati i due regimi in vigore in Svizzera, quello parlamentare e quello delle *Landsgemeinden*. Tutto ciò non è però sufficiente per il vodese Henri Druey, che chiede e ottiene l'aggiunta dell'aggettivo «repubblicano» argomentando che anche le forme monarchiche sono rappresentative, come dimostra il modello inglese.

Una Costituzione liberale non è degna di questo nome se non garantisce l'uguaglianza davanti alla legge. La Costituzione svizzera lo fa all'articolo 4. Segue il classico elenco di diritti e libertà da ancorare al testo costituzionale: il diritto di non essere privati del proprio diritto di origine o di cittadinanza, che mette in luce il triste destino dei «senza patria» (apolidi) in un Paese in cui ogni individuo è necessariamente legato a un Comune (una legge del 1850 risolverà questa delicata questione); il libero esercizio del culto da parte delle confessioni cristiane riconosciute in tutta la Confederazione (un diritto svincolato dalla proibizione dell'ordine dei gesuiti considerato nemico dello Stato); la libertà di stampa; il diritto di petizione; l'abolizione della pena di morte per i reati politici; la libertà di associazione a condizione che non vi sia nulla di illegale o pericoloso per lo Stato nello scopo di tali associazioni o nei mezzi da esse utilizzati. Restano riservate le leggi cantonali in materia. Una precauzione, quest'ultima, che insieme alla cautela relativa allo scopo, è una condizione imprescindibile per l'accettazione di un diritto di per sé ovvio. Se non fosse che diversi Cantoni, tra cui Vaud, si trovano ad affrontare movimenti religiosi dissidenti, definiti settari, in seno alle loro Chiese. I radicali di questi Cantoni non vogliono assolutamente perdere nessun strumento di intervento.

La questione dei diritti politici, il cui rispetto è posto come requisito per il conferimento della garanzia federale alle costituzioni cantonali, non riguarda le modalità di partecipazione del popolo alla gestione degli affari. Il suffragio universale maschile è ammesso, ma gli strumenti di intervento a livello federale saranno precisati solo in un secondo momento. I diritti del popolo vengono però esplicitati per quanto riguarda la revisione della Costituzione. Dopo aver aspramente criticato il Patto federale che non prevedeva nessuna procedura di revisione, i membri della Commissione costituente non possono tirarsi indietro. Henri Druey non usa mezzi termini: la commissione propone di facilitare la revisione, in quanto un popolo veramente sovrano deve poter modificare la propria Costituzione ogni qualvolta lo desidera. L'esperienza insegna che la maggior parte delle insurrezioni e delle rivoluzioni violente è causata dagli ostacoli posti alle modifiche costituzionali dalle Costituzioni stesse o dalla resistenza cieca di partiti che vogliono conservare la propria posizione o che credono di poter fermare il tempo. Il metodo di revisione previsto non è dei più facili: il popolo svizzero è chiamato a esprimersi sulla revisione della Costituzione se una delle due Camere non approva la revisione

decretata dall'altra o se 50 000 cittadini lo richiedono. Se l'esito del voto è favorevole, le due Camere sono rilette e portano avanti la revisione. Le revisioni parziali verranno introdotte solo nel 1891. La procedura è però troppo complicata e la possibilità di rivedere la Costituzione verrà usata raramente e senza successo. Del resto, il federalismo richiede la doppia maggioranza di popolo e Cantoni.

Il secondo pilastro «liberale» della Costituzione è la riforma dell'organizzazione economica che punta a trasformare la Svizzera in un vero e proprio mercato comune ma che solleva anche la questione delle risorse finanziarie. Per il momento la «giovane» Confederazione non dispone di entrate proprie. Come far convergere gli interessi antagonisti dei Cantoni verso un obiettivo comune? Viene deciso che alla Confederazione andranno i proventi dei pedaggi spostati dai confini cantonali a quelli esterni. L'articolo 23 è perentorio a questo proposito: i pedaggi (dogane) sono prerogativa della Confederazione che alla frontiera può inoltre riscuotere dazi all'importazione, all'esportazione e al transito. Questo significa che la Confederazione assume il controllo della politica commerciale svizzera. In sottotraccia si pone un altro interrogativo fondamentale: questa politica sarà improntata al libero scambio, di norma privilegiato in Svizzera, oppure al protezionismo, che potrebbe beneficiare alcuni piuttosto che altri.

Per mitigare le perdite fiscali potenzialmente significative, viene elaborata una chiave di ripartizione dei proventi che garantisce ai Cantoni una parte delle entrate globali, in un momento in cui il cambiamento di sistema minaccia di prosciugare definitivamente le finanze di alcuni di essi. Nelle casse della Confederazione verranno versate solo le eccedenze dei ricavi dei pedaggi. La scelta di tenere conto degli interessi cantonali non deve però alterare la vocazione liberale del sistema, la cui formulazione finale è opera di Josef Munzinger con il sostegno di Jonas Furrer, rappresentante del principale Cantone industriale della Svizzera (Zurigo). È sulla base di un modello a priori di libero scambio che le autorità dovranno negoziare i trattati commerciali con i partner economici della Svizzera. Il primo verrà sottoscritto nel 1851 con il Regno di Piemonte-Sardegna, mentre quello con gli Stati Uniti è concluso solo nel 1855. Tuttavia, la politica commerciale che si sta delineando assesta un nuovo colpo alle relazioni con la Svizzera centrale e con il Ticino. Il Ticino si allea ai suoi vicini settentrionali opponendosi alla nuova Costituzione per motivi finanziari. I dazi doganali rimangono la principale risorsa finanziaria della Confederazione fino all'introduzione di un'imposta diretta durante la Prima guerra mondiale.

Gli avversari più agguerriti delle tendenze centralizzatrici in atto ottengono una delle loro rare vittorie sul fronte delle imposte sui consumi, altrimenti vietate, al termine di un dibattito che William Rappard definisce «omerico» e che decreta il mantenimento dell'imposta sui vini e le bevande alcoliche. In questo frangente possono contare sull'appoggio del Cantone di Berna, di indole poco federalista, ma ferocemente legato alla sua gabella sul vino (*Ohmgeld*) che tanto irrita i vodesi. Per il resto, la macchina della centralizzazione funziona a pieno regime. Le poste seguono lo stesso destino malgrado la resistenza dei basilesi, orgogliosi del loro sistema. L'accumularsi di testimonianze che deplorano la lentezza e il costo del servizio cantonale – è più caro inviare una lettera a Ginevra da un Cantone svizzero che non dalla Francia o dall'Algeria – vince le ultime esitazioni. Viene adottato anche il principio di una moneta unica, ma sarà solo al termine di un acceso dibattito che le Camere decideranno di adottare il franco, moneta della principale economia del continente, e non il fiorino, moneta dominante della Germania meridionale. Per l'unificazione dei pesi e delle misure bisognerà attendere gli anni 1870. La telegrafia verrà dichiarata di competenza federale nel 1874.

D'altro canto, alla Confederazione non vengono conferite competenze in materia di appalti pubblici. A questo tema la Costituzione dedica un solo articolo che autorizza la Confederazione a procedere a espropri, ma si pensa soprattutto a lavori di drenaggio delle paludi o a interventi di correzione dei corsi d'acqua. Non c'è nessuna menzione delle ferrovie, settore nel quale la Svizzera ha accumulato

un forte ritardo rispetto agli altri Paesi europei. Il dossier verrà affrontato all'inizio degli anni 1850 su iniziativa di Alfred Escher. Dopo lunghi dibattiti, nel corso dei quali i sostenitori di una ferrovia di Stato pilotata dalla Confederazione, capeggiati da Jakob Stämpfli, si scontrano con i sostenitori di un impegno esclusivamente privato – l'unico secondo loro a permettere di raccogliere i fondi necessari – nel 1852 viene raggiunto un compromesso: le ferrovie svizzere sarebbero state private come auspicato da Escher, sostenuto dai federalisti romandi, statalisti ma diffidenti nei confronti di tutto ciò che viene da Berna, e avrebbero operato in base a concessioni rilasciate dai Cantoni.

Il rapporto di forze si ribalta nel 1855, quando si tratta di applicare l'articolo 22 che conferisce alla Confederazione il diritto di istituire un'università federale e un politecnico. Durante i dibattiti costituzionali del 1848, il friburghese Jean-François-Marcelin Bussard si era battuto per questa università ottenendo l'appoggio del bernese Ochsenbein e del vodese Druey, preoccupati per il fatto che i giovani accademici si formassero principalmente in Germania, nonostante in Svizzera vi fossero tre università (a Basilea, Berna e Zurigo). Ora, secondo Druey, bisogna puntare a rafforzare lo spirito nazionale, lottando contro quella che definisce la «denazionalizzazione delle future élite del Paese». I radicali dei Cantoni cattolici, da parte loro, sognano un'università federale che diffonda l'Illuminismo contro lo spirito oscurantista della Chiesa. Sette anni dopo, lo spauracchio di un'università con sede a Zurigo in grado di calamitare l'interesse dei giovani di tutti i Cantoni agita gli animi. Perché chiedere ai Cantoni che hanno un'accademia di qualità di rinunciarvi? Così, l'idea di un'università federale viene abbandonata, mentre quella di un politecnico è mantenuta grazie all'impegno di Escher e Kern. I radicali formano ormai un gruppo molto eterogeneo composto da romandi statalisti ma contrari a un eccessivo centralismo, bernesi statalisti e fautori di un centralismo a oltranza e zurighesi favorevoli al centralismo ma fiduciosi nelle sole forze del mercato. Per molto tempo solo l'anticlericalismo farà da collante tra queste diverse posizioni. Quanto alle scuole, restano appannaggio dei Cantoni, rivendicazione suprema dei cattolici.

### ***La Svizzera sulla scena internazionale***

La Costituzione contiene anche un'altra dimensione, legata alla coesione interna e alla posizione della Svizzera sulla scena internazionale, in cui affonda le proprie radici una delle ragioni che ha portato alla revisione del Patto federale: la possibilità concessa alle autorità politiche di difendere meglio gli interessi della Confederazione davanti alle Potenze straniere che, nel momento in cui si sta definendo il destino istituzionale della Svizzera, devono affrontare grandi sconvolgimenti ma non sembrano sul punto di cedere all'irruenza dei moti rivoluzionari. È quindi nell'interesse della Svizzera affermare al meglio la propria posizione nel «concerto europeo delle Nazioni», per riprendere le parole di Metternich.

La Svizzera deve dimostrare la propria coesione verso l'interno attraverso i processi di centralizzazione avviati. Viene quindi ribadito con forza il principio del divieto di qualsiasi alleanza particolare o trattato di natura politica tra Cantoni, peraltro già sancito dal Patto federale. Pur nella consapevolezza che questo non ha impedito l'istituzione del Sonderbund, l'articolo 7, che sancisce tale divieto, è completato dall'articolo 16, il cui terzo paragrafo definisce l'obbligo per l'autorità federale competente di intervenire se in un Cantone insorgono disordini che minacciano la sicurezza della Svizzera. La Confederazione invocherà spesso questa disposizione negli anni successivi. D'altra parte, la Costituzione non rompe con la tradizione dei concordati. Introdotti all'epoca della Mediazione per consentire ai Cantoni, imbrigliati in un rigido federalismo e in un quadro istituzionale privo di mezzi di azione legislativa, di regolare determinate questioni comuni, i concordati intercantionali si sono moltiplicati, dimostrandosi strumenti utili e flessibili. Dovendo essere dichiarati all'autorità federale, non alimentano una forza centrifuga all'interno della Confederazione, ma al

contrario ne rafforzano la governance (per dirla in termini moderni). Non per nulla, i concordati intercantionali in vigore sono tutt'oggi numerosi.

Ma come si può consolidare la posizione della Svizzera sulla scena internazionale con strumenti come questi che permettono di rafforzare la coesione interna sostenendo i numerosi settori ormai di competenza dello Stato federale e orientati allo sviluppo dello spirito nazionale? Nel definire gli obiettivi assegnati alla Confederazione, l'articolo 2 della Costituzione è preciso: «La Confederazione ha lo scopo di sostenere l'indipendenza della Patria contro lo straniero, di mantenere la tranquillità e l'ordine nell'interno, di proteggere la libertà e i diritti dei Confederati, e di promuovere la loro comune prosperità». Per quanto la Costituzione descriva gli strumenti di cui la Confederazione si è dotata per adempiere la missione affidatale, vien naturale chiedersi come attuarli. A questo proposito, si osserva che, contrariamente a quanto previsto nel progetto del 1832, la neutralità non rientra tra gli obiettivi della Confederazione, anche se questo concetto si ritrova nei compiti che spettano alle Camere federali e al Consiglio federale. Cosa bisogna dedurne?

La Dieta affronta la questione nei dibattiti conclusivi. Le delegazioni di Glarona, Zugo e Sciaffusa propongono di aggiungere la difesa della neutralità agli altri obiettivi della Confederazione, ma la proposta viene respinta: la neutralità non è un principio costituzionale o politico che possa trovare posto in una Costituzione federale. Non è infatti dato sapere se in futuro non sarà necessario abbandonarla nell'interesse dell'indipendenza nazionale. Sempre secondo i verbali, la neutralità è però considerata anche un mezzo per raggiungere un fine, una misura politica apparentemente adatta a tutelare l'indipendenza della Svizzera. In ogni caso, la Svizzera deve riservarsi il diritto, in determinate circostanze, di uscire dalla posizione neutrale se lo ritiene opportuno. William Rappard lascia intendere che questa «omissione» abbia anche uno scopo tattico: mentre le Potenze invocano il Trattato di Vienna del 1815 per impedire alla Svizzera di modificare le proprie istituzioni, sembra poco opportuno dare eccessivo risalto a questo principio nella nuova Costituzione.

Nonostante tutto, la Confederazione è intenzionata a rimanere neutrale, ma se ammette che la neutralità non è un principio rigido, come pensa di difenderla? Questo interrogativo rinvia all'organizzazione militare di cui la «nuova» Svizzera intende dotarsi. Il Patto federale apriva uno spiraglio ammettendo un embrione di centralizzazione in questo settore. Bisogna quindi interrogarsi sull'opportunità di spingersi oltre. Anche qui i dibattiti sono accesi. Nonostante le turbolenze che l'Europa sta attraversando, non sembra prevalere l'urgenza di centralizzare l'organizzazione militare. Sarà perché l'economia è considerata più importante, come pensa Cédric Humair? Oppure e soprattutto perché gli equilibri finanziari e politici interni ostacolano qualsiasi scelta ambiziosa? Il rispetto della sovranità cantonale favorisce l'idea di un esercito svizzero composto da contingenti cantonali, che in definitiva costerebbe meno. Se da un lato ogni cittadino svizzero è tenuto a prestare servizio militare, dall'altro la Costituzione si limita a centralizzare l'addestramento militare. Inoltre, vieta il servizio mercenario che verrà però abolito definitivamente soltanto nel 1859, a eccezione della Guardia Pontificia. Sorprendentemente, con Druey che palesa riluttanza: nel momento in cui questa tradizione svizzera è considerata lesiva delle più elementari regole etiche, si schiera con i Cantoni della Svizzera centrale, seppur non per gli stessi motivi, e si dice favorevole all'invio di soldati per aiutare i rivoluzionari in difficoltà. Il divieto del servizio mercenario vanificherebbe le sue speranze di assistere al propagarsi della rivoluzione. Una volta eletto in Consiglio federale, tuttavia, si mostrerà più moderato.

### ***L'adozione della Costituzione***

I lavori della Commissione costituente durano fino ad aprile 1848. Convocata il mese successivo, la Dieta esamina minuziosamente il testo. Il 15 maggio, con 19 voti a favore e 3 contrari (Svitto,

Appenzello Interno e Ticino), decide di entrare in materia. Nel corso di quattordici sedute tra il 16 maggio e il 10 giugno procede alla prima lettura. La seconda lettura si tiene dal 24 al 27 giugno. Pur provocando accesi dibattiti, alcuni dei quali descritti per sommi capi nelle pagine precedenti, la bozza proposta non subisce grandi modifiche. La sera del 17 giugno, Alexander Funk, succeduto a Ochsenbein alla presidenza del Consiglio di Stato bernese, dichiara che la Dieta federale ha completato un'opera destinata a inaugurare un'era di felicità e prosperità per il Paese.

La palla passa ai Cantoni. Se di per sé è il popolo sovrano a doversi esprimere sul nuovo testo, i parlamenti cantonali vogliono essere i primi a dare il proprio parere. Fanno eccezione i Cantoni con una *Landsgemeinde* e Friburgo, dove il Gran Consiglio avrà la prima e l'ultima parola: il governo radicale, consapevole della propria impopolarità, preferisce limitare il dibattito alla cerchia ristretta dell'esecutivo. L'approvazione si presenta come pura formalità, tranne che a Berna. Mentre la Svizzera radicale trattiene il respiro, i sostenitori di Ochsenbein, che si sono battuti strenuamente per il progetto, e quelli di Stämpfli, che ne deplorano la scarsa spinta alla centralizzazione, si confrontano in accesi scambi. Alla fine, però, il Gran Consiglio dà il proprio avallo, temendo che un fallimento possa rivelarsi catastrofico per i vincitori del *Sonderbund*. I Cantoni chiamano il popolo alle urne tra il 5 agosto e il 1° settembre. Tutti i Cantoni radicali approvano il testo, in certi casi a schiacciante maggioranza, come Vaud (15 535 contro 3535), Zurigo e Berna. Anche Lucerna si esprime a favore, ma con un risultato meno netto (15 890 contro 11 121). Gli altri Cantoni della Svizzera centrale e il Ticino la respingono. Il 12 settembre la Dieta emana il decreto che dichiara solennemente l'adozione della nuova Costituzione federale della Confederazione Svizzera, come già menzionato all'inizio. Missione compiuta.

La nuova Costituzione può entrare in vigore. Le prime elezioni federali sono fissate per il 15 ottobre 1848. Il risultato è scontato: i radicali ottengono una schiacciante maggioranza, con 79 seggi su 111, ai quali si aggiungono gli 11 degli alleati liberali. I conservatori cattolici devono accontentarsi delle briciole. La ripartizione dei seggi al Consiglio degli Stati risulta più equilibrata, grazie alla parità di rappresentanza tra i Cantoni più piccoli e quelli demograficamente più forti come quelli dell'Altipiano. Una volta insediate, le nuove Camere federali possono procedere all'elezione del governo federale, che avverrà il 16 novembre. Anche in questo caso non ci sono sorprese: sebbene i vincitori del *Sonderbund* conquistino tutti i seggi, il Consiglio federale rispecchia la grande diversità che contraddistingue il radicalismo del 1848. Ai radicali dell'ala più estrema, come Druey e Ochsenbein, si affiancano due figure provenienti dalle file più liberali, i cattolici Munzinger e Frasnini, e tre rappresentanti del radicalismo moderato, Frey-Hérosé, Naeff e Furrer, che viene eletto primo Presidente della Confederazione. Atto simbolico: il capo dei radicali lucernesi Jakob Robert Steiger viene eletto primo presidente del Consiglio nazionale.

Gli esordi del nuovo Esecutivo sono difficili. Pur essendo eminenti statisti nei rispettivi Cantoni, i nuovi consiglieri federali devono imparare da un giorno all'altro a confrontarsi con la realtà della politica internazionale. La sconfitta degli insorti nel Granducato di Baden e in Lombardia mette sotto pressione il giovane Stato federale, terra di asilo per molti rivoluzionari perseguitati. Da un lato, le grandi Potenze tornano a guardare con sospetto la Svizzera, piccola repubblica che si fa beffe delle monarchie che faticano a riprendere il controllo nei propri territori, dall'altro però l'ala radicale è divisa. Coloro che vorrebbero correre in aiuto della rivoluzione in crisi all'estero e accogliere tutti i ribelli del continente si scontrano con chi auspica posizioni più intransigenti. Inesperto com'è, il Consiglio federale deve barcamenarsi, rassicurare i vicini ostili e mostrare mano ferma nei confronti degli avversari interni. Allo stesso tempo è chiamato a costruire l'amministrazione e ad avviare le riforme delineate nella Costituzione. Un compito immane che porta a termine con destrezza.

Si può considerare questo Consiglio federale solo l'espressione di una politica dei vincitori volta a escludere i vinti? Ai radicali, terrorizzati dall'eventualità di un nuovo Sonderbund, si può rimproverare di non aver teso abbastanza la mano ai conservatori cattolici o quantomeno di non averlo fatto abbastanza rapidamente. Va però detto che, mentre i principali capi del Sonderbund sono perseguiti senza sconti, agli altri viene concessa un'amnistia e i costi della guerra addossati ai Cantoni secessionisti vengono progressivamente ridotti. Senza dimenticare che il sistema bicamerale riserva loro un posto di rilievo. È vero che i conservatori cattolici hanno difficoltà ad accettare la sconfitta e si ritirano in quello che Urs Altermatt definisce «una sorta di ghetto». La riconciliazione richiederà tempo e farà leva sul sostegno dei radicali più moderati. Altrettanto vero è che i Cantoni sconfitti hanno un posto assicurato nel Parlamento federale. Inoltre, il dialogo non viene mai interrotto fino all'entrata in Consiglio federale del primo conservatore cattolico nel 1891. La Costituzione, improntata al pragmatismo, non è altro che un compromesso, di certo il meno peggio date le circostanze del momento.

I grandi temi sollevati dai membri della Commissione costituente nella primavera del 1848 terranno banco per molto tempo. L'equilibrio tra centralizzazione e federalismo è sufficiente? Bisogna tener conto dei cambiamenti socio-economici e puntare a un rafforzamento delle competenze federali a scapito di quelle cantonali? Su pressione della Francia, nel 1865 la Svizzera è costretta a riconsiderare lo status degli ebrei per poter concludere un trattato commerciale. Su questa spinta, vengono avanzate varie proposte, che saranno tutte respinte l'anno successivo ad eccezione di quella che prevede la libertà di domicilio anche per la popolazione ebraica. All'inizio degli anni 1870 il dibattito viene rilanciato e sfocia in una revisione completa della Costituzione nel 1874. Si crea un nuovo equilibrio: in contropartita di un ampliamento delle competenze dello Stato federale, in particolare in materia di diritto civile e commerciale, al popolo è conferito il diritto di contestare le leggi approvate dalle Camere mediante referendum. Si tratta di una riforma fondamentale che permetterà ai conservatori cattolici – che faranno largo uso di questo strumento – di assumere un ruolo più importante nella vita politica della Confederazione. Su questo sfondo viene istituito il Tribunale federale come lo conosciamo oggi.

La Costituzione ha gettato le basi dei sottili equilibri che contraddistinguono la nostra vita politica. Nonostante una guerra fratricida, ha reso possibile la coesistenza tra visioni divergenti della nazione, dello Stato, dell'economia e del rapporto con la Provvidenza. Un capolavoro secondo William Rappard, un successo secondo Cédric Humair malgrado la sua posizione critica su alcune carenze della Costituzione, un passo decisivo verso la costruzione di uno Stato democratico secondo Alfred Kölz. I principi contenuti nella Costituzione sono tuttora oggetto di dibattito, primo fra tutti quello del federalismo, che assegna a Uri, il Cantone più piccolo, lo stesso numero di seggi al Consiglio degli Stati di Zurigo, il Cantone più popoloso. Ma è proprio questo il punto: la storia travagliata della nostra prima Costituzione ci aiuta a comprendere decisioni che a prima vista possono sembrare sorprendenti, ma che sono state necessarie per trasformare un'entità eterogenea come la Svizzera in uno Stato nazionale certo diversificato, ma coerente e solido e prospero a lungo termine.

## **Cronologia**

1798	Repubblica elvetica
1803	Atto di mediazione
1814/1815	Congresso di Vienna e Patto federale

1830-1848	Rigenerazione
1832/1833	Fallimento di un progetto di Costituzione federale
3-29.11.1847	Guerra del Sonderbund
17.2.1848	Apertura ufficiale dei lavori della Commissione costituente
24.2.1848	Abdicazione del re Luigi Filippo / scoppio della primavera dei popoli
12.9.1848	Proclamazione della nuova Costituzione federale da parte della Dieta
15.10.1848	Prime elezioni federali
16.11.1848	Elezione del primo Consiglio federale

### **Membri della Commissione costituente**

AG Friedrich Frey-Hérosé (1801-1873)  
AR Johann Konrad Oertli (1816-1861)  
BE Ulrich Ochsenbein (1811-1890)  
BL Karl Spitteler (1809-1878)  
BS Johann Georg Fürstenberger (1797-1848), Felix Sarasin (1797-1862)  
FR Jean-François Marcellin Bussard (1800-1853)  
GE Louis Rilliet-de Constant (1794-1856)  
GL Caspar Jenny (1812-1860)  
GR Raget Abys (1790-1861)  
LU Jakob Robert Steiger (1801-1862)  
NW Louis Wyrsh (1793-1858)  
OW Alois Michel (1816-1872)  
SG Wilhelm Mathias Naeff (1802-1881)  
SH Johann Georg Böschenstein (1804-1885)  
SO Josef Munzinger (1791-1855)  
SZ Melchior Diethelm (1800-1873)  
TG Johann Konrad Kern (1808-1888)  
TI Giacomo Luvini-Perseghini (1795-1862)  
UR Franz Jauch (1807-1867)  
VD Henri Druey (1799-1855)

VD Franz Kaspar Zen Ruffinen (1803-1861)

ZG Franz Müller (1801-1873)

ZH Jonas Furrer (1805-1861)

### **Breve bibliografia**

Erwin Bucher, *Die Geschichte des Sonderbundskrieges*, Zurigo, Berichthaus, 1966.

Pierre du Bois, *La guerre du Sonderbund. La Suisse de 1847*, Parigi, Alvik, 2003.

Rolf Holenstein, *Stunde Null. Die Neuerfindung der Schweiz 1848. Die Privatprotokolle und Geheimerichte*, Basilea, Echtzeit, 2018.

Cédric Humair, *1848. Naissance de la Suisse moderne*, Losanna, Antipodes, 2009.

Hans Ulrich Jost, *Der Bundesstaat von 1848 im Kontext des "langen" 19. Jahrhunderts*, in Andreas Ernst, Albert Tanner, Matthias Weishaupt (ed.), *Revolution und Innovation. Die konfliktreiche Entstehung des Bundesstaates von 1848*, Zurigo, Chronos, 1998, pp. 91-101.

Alfred Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Berna, Stämpfli, 1992.

Matthieu Lavoyer (ed.), *1<sup>er</sup> mars. Révolution neuchâteloise*, numero speciale della rivista *Passé simple*, febbraio 2023.

Olivier Meuwly, *La Régénération. Le libéralisme suisse à l'épreuve du pouvoir (1830-1847)*, Losanna, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. Le savoir suisse, 2022.

Olivier Meuwly, *Il y a 175 ans avait lieu le 'Printemps des peuples' de 1848. Une étape essentielle vers une redéfinition de l'Europe*, [www.fondation-pierredubois.ch](http://www.fondation-pierredubois.ch), n° 1 / gennaio 2023.

Olivier Meuwly, *Une brève histoire constitutionnelle de la Suisse*, Neuchâtel, Alphil, 2023.

William Rappard, *La Constitution fédérale de la Suisse 1848-1948*, Neuchâtel, A la Baconnière, 1948.

\*\*\* *Dizionario storico della Svizzera*, versione online

\*\*\* *Costituzione federale della Confederazione svizzera – 1848*, facsimile, Servizi del Parlamento, Berna, 2022.