

Il federalismo nella Costituzione svizzera del 1874: un vero accentramento dei poteri?

di *Claudia Bianca Ceffa*

Abstract: *Federalism in the Swiss Constitution of 1874: a true centralization of powers?* – The evolution in a centralized sense of Swiss federalism that occurred when the Federal Constitution of 1874 came into force, as a result of the total revision of the previous Constitution (1848), is a fact that is peacefully accepted in scientific literature. Starting from this premise and as a tribute to the one hundred and fifty years since that historical event, the article intends to examine in depth the nature of the increase in federal competences that took place on that occasion in order to better understand if that episode represented, in the context of Swiss constitutional history, a real centralization of powers in contrast to the traditional rules that have always governed the relationship between the federal authority and the federated entities. Summarized, for simplicity, in the sayings “everything in its own time”, “the best is the enemy of the good” and “virtue lies in the middle”, these “rules of balance” have in fact contributed to structuring and preserving the essence of Swiss federalism, giving it that distinctive pragmatism which, even today, distinguishes it from every other federal constitutional experience existing in the world.

1619

Keywords: Swiss federalism; Centralization; Total revision; Cantonal sovereignty; Subsidiarity

1. Appunti introduttivi intorno all'oggetto della ricerca e al suo (reale) proposito

In genere, quando un percorso di ricerca prende le mosse da un interrogativo ben specifico, volto a orientarlo, il suo sviluppo tende a essere agevolato, essendo destinato a seguire una rotta già sufficientemente tracciata. Se poi, in aggiunta, l'oggetto di quella domanda riguarda una ricorrenza storica, esempio per definizione di un evento non più suscettibile di subire variazioni di presupposti o esiti, può addirittura sembrare che l'intera indagine si riduca a un compito di semplice esecuzione, volto essenzialmente a restituire un mero lavoro di ricostruzione documentale.

Questo è quanto sembrerebbe richiedere, almeno a un primo impatto, il quesito da cui prende avvio questo studio, volto ad appurare il grado di maggiore accentramento verificatosi in occasione dell'entrata in vigore della Costituzione federale elvetica del 1874 che seguì alla revisione totale di

quella del 1848: decisione appoggiata dal Popolo e dai Cantoni svizzeri¹, a seguito della quale uno dei più distintivi tratti della forma di stato elvetico, costituito dal suo pronunciato² quanto peculiare federalismo³, conobbe una significativa evoluzione in senso centralista.

Come infatti pacificamente acclarato dalla più significativa letteratura scientifica e dalla manualistica di settore⁴, con la seconda esperienza costituzionale del 1874 ebbe luogo un oggettivo⁵ incremento di competenze

Questo contributo costituisce il testo rivisto e ampliato della relazione presentata in occasione del convegno “Nascere secondi. I 150 anni della Costituzione svizzera del 1874”, svolto a Como il 16 maggio 2024 e destinato alla raccolta dei relativi Atti, di prossima pubblicazione, a cura di G. Grasso, S. Gerotto e L. Testa.

¹ La Costituzione entrata in vigore il 29 maggio 1874 fu sottoposta al voto di Popolo e Cantoni il 19 aprile di quell’anno conseguendo una doppia maggioranza favorevole; più nel dettaglio, votarono a favore 13 Cantoni e mezzo (contrari 8 Cantoni e mezzo) e 340.199 cittadini (contrari 198.013): i dati della votazione possono essere liberamente consultati presso il sito del Dizionario storico della Svizzera (DSS), al link [hls-dhs-dss.ch/it/articles/009811/2023-06-29/](https://dss.ch/it/articles/009811/2023-06-29/).

² Così definito da P. Mahon, *Il quadro generale della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) come riforma del federalismo svizzero*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2008, 317, 324, alla luce della suddivisione territoriale particolarmente complessa dell’ordinamento elvetico e dell’ampia disponibilità di autonomia (costituzionale, finanziaria e fiscale) riconosciuta ai Cantoni e ai Comuni.

³ Una vera e propria «condizione e ragion d’essere del Paese», in quanto «mitiga lo statuto delle minoranze, salvaguarda le diversità, divulgà l’esercizio del potere, contribuisce a evitare i pericoli dell’arbitrarietà», secondo R. Ratti, *Leggere la Svizzera*, Lugano, 1995, 50. A tal riguardo ricorda G. Rolla, *Pensiero federale e federalizing processes*, in *Nomos*, 2022, 2, 1, 21, che «in Svizzera l’opzione federale maturò come reazione all’intervento della Francia rivoluzionaria che nel 1798 aveva imposto a tali territori un’omogeneizzazione forzata», qualificandosi, dunque, come soluzione per «recuperare i precedenti ordinamenti cantonali e affidare alla Federazione il compito di armonizzare le molte differenze che contraddistinguevano la realtà di quel paese: religiose (tra protestanti e cattolici), economiche (tra un’economia precapitalistica e un’altra liberale) e politiche (tra conservatori e giacobini)».

⁴ A tal proposito, solo a titolo esemplificativo, si rinvia a F. P. Contuzzi, *Il diritto pubblico della Confederazione svizzera*, Venezia, 1889, 70; W. E. Rappard, *La Costituzione federale della Svizzera. 1848-1948*, Locarno, 1948, 109 e 339; E. R. Papa, *Storia della Svizzera. Dall’antichità ad oggi. Il mito del federalismo*, Milano, 1993, 222; A. Pirro, *Federalismo e democrazia in Svizzera*, in *Nuovi stud. pol.*, 1994, 2, 127, 130; V. Martenet, *L’autonomie constitutionnelles des cantons*, Genève, 1999, 188; A. Zorzi Giustiniani, *Competenze legislative e “federalismo fiscale” in sei ordinamenti liberal-democratici*, in *Quad. cost.*, 1999, 1, 31, 69; M. P. Viviani Schlein, *L’avvento dello stato federale in Svizzera*, Macerata, 2008, LVIII; S. Mueller, P. Dardanelli, *Langue, culture politique et centralisation en Suisse*, in *Rev. intern. pol. comp.*, 2014, 4, 83, 84; G. Biaggini, *The evolution and Gestalt of the Swiss Constitution*, in A. Von Bogdandy, P. M. Huber, S. Ragone (Eds.), *Constitutional foundations*, vol. II, Oxford, 2023, 639, 647.

⁵ Il notevole aumento delle competenze federali è evidente anche alla luce del semplice incremento del numero degli articoli presenti nel testo, portati da 114 a 121. Più nel dettaglio, la revisione del 1874 lasciò intatti 60 articoli originari, ne abrogò 14 e ne modificò, più o meno sensibilmente, 40, aggiungendone, infine, 21 completamente nuovi: circostanza che nell’opinione di W. E. Rappard, *La Costituzione federale della Svizzera*, cit., 337, contribuì a farne realmente una revisione e non un rifacimento completo.

a favore della Confederazione, verificabile non solo da un confronto con il precedente testo del 1848 ma anche dalla lettura del suo stesso preambolo, nel quale trova spazio una precisa volontà di accrescere l'unità della lega dei Confederati⁶.

Mettendo a paragone i due testi costituzionali non è difficile accorgersi delle nuove competenze intestate alla Confederazione, fra le quali spiccano «l'alta vigilanza sulla polizia delle opere idrauliche e delle foreste nelle regioni elevate» (art. 24), il diritto di legiferare in tema di pesca e di caccia (art. 25), sulle strade ferrate (art. 26), «sull'impiego dei fanciulli nelle fabbriche e sulla durata del lavoro di persone adulte nelle medesime» (art. 34) e ancora «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 e artistica e sulla procedura esecutiva per debiti e sui fallimenti» (art. 64).

Alla luce di quanto appena constatato, sembrerebbe semplice, se non addirittura scontato, confermare l'accentramento che investì l'ordinamento elvetico a far tempo dal 1874 e così rispondere affermativamente alla domanda iniziale: tuttavia, non sembra che ci si possa accontentare del responso offerto da un mero, eppur ineludibile, raffronto tra la prima e la seconda versione dei testi costituzionali federali. Leggendo, infatti, più attentamente il quesito assegnato nell'ambito del convegno organizzato per il centocinquantesimo compleanno della Costituzione federale del 1874, non può sfuggire l'impiego dell'aggettivo «vero» accostato alla parola «accentramento».

Tale precisazione, suggerendo una sfumatura retorica della domanda di ricerca, apre a una diversa (e certamente più sfidante) angolazione di indagine, invitando a concentrare l'attenzione, si ritiene, non tanto sulla misura quanto piuttosto sulla natura dell'aumento delle competenze federali avvenuto quell'anno, al fine di comprendere se tale evento abbia determinato un momento di alterazione del delicato equilibrio tra le tendenze centraliste (e progressiste), da un lato, e federaliste (nonché conservatrici), dall'altro⁷, che dal 1848 è riuscito fino all'epoca contemporanea a preservare il federalismo svizzero da improvvise, quanto traumatizzanti, derive accentratrici⁸.

⁶ Più precisamente, si legge nel testo costituzionale del 1874 che «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».

⁷ Per un approfondimento sulle dinamiche storiche delle due tendenze menzionate si veda, *ex multis*, N. Jaeger, *Lezioni di diritto svizzero*, Milano, 1944, 30 ss.

⁸ Come ricorda G. Bergmann, *Costituenti e costituzioni svizzere*, Firenze, 1946, 80, la tendenza centralistica in Svizzera è sempre stata contemporata e frenata dal principio «unificare non accentrare». Del resto, sottolinea J. F. Bergier, *Gli aspetti spaziali del cambiamento del federalismo svizzero. Confederazione e Stati centralizzati: una dialettica storica*, in A. Gili, R. Ratti (cur.), *Federalismo in cammino. Verso quali scenari?*, Locarno, 1995, 27, 40, che «la Svizzera è un paese che ha sempre rifuggito dall'idea del

Come si può constatare studiando la storia dell'ordinamento elvetico dagli anni dell'elaborazione della prima Costituzione federale fino ai giorni nostri, infatti, il suo federalismo ha conosciuto un'evoluzione segnata dalla presenza di alcuni presupposti che, connaturati ai suoi due principi fondativi, rappresentati dalla sovranità cantonale⁹ e dal principio consensualistico¹⁰, hanno assunto nel corso del tempo il valore di vere e proprie “costanti” volte a presidiare i rapporti fra centro e periferia. Riassumibili, per maggiore semplicità, nelle massime “ogni cosa a suo tempo”, “il meglio è nemico del bene” e “la virtù sta nel mezzo”, tali presupposti hanno contribuito a strutturare l'essenza del federalismo svizzero, conferendogli quella peculiare pragmaticità¹¹ che vale a distinguerlo da ogni altra esperienza costituzionale federale esistente.

Come infatti si avrà modo di vedere meglio, tali “regole di contesto” si sono imposte quali fisiologici derivati del principio di sussidiarietà e di quello partecipativo, riflessi a loro volta, rispettivamente, proprio di quella sovranità cantonale che richiede che ogni competenza residuale sia lasciata nella disponibilità dei Cantoni e di quell'accordo, il più possibile trasversale tra Popolo ed entità federate, senza il quale sarebbe impossibile tenere insieme diverse identità linguistiche, confessionali e culturali¹².

1622

centralismo e del centro», avendo un federalismo caratterizzato dalla «volontà di disperdere il potere e le varie forze che l'incarnano», tanto è vero che «ha una sua capitale ma è significativo che essa non sia né la città più potente né quella più grande».⁹ Principio graniticamente sancito nell'art. 3 di ogni versione della Costituzione federale svizzera, in virtù del quale «I Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione».

¹⁰ Strettamente connesso alla sovranità cantonale, tale principio deriva proprio dalla parziale cessione di quest'ultima all'esito della scelta democraticamente espressa dai Cantoni in occasione della creazione del legame confederale: per un approfondimento sul principio consensualistico e sugli stretti legami intrattenuti con la democrazia diretta nell'ordinamento elvetico, si rinvia a S. Gerotto, P. Mahon, R. Sanchez Ferriz, *Il sistema costituzionale svizzero*, Padova, 2020, 64 ss.

¹¹ Così D. Schindler, *Federalismo svizzero ed europeo*, in *Coscienza Svizzera*, 1993, 3, 38. Definibile come capacità di adattamento ai fini del mantenimento dell'unità senza uniformità, il pragmatismo elvetico ha infatti, negli ormai quasi due secoli di storia costituzionale svizzera, contraddistinto la dinamica del suo federalismo, plasmandolo in funzione di una serie di necessità interne ed esterne rivolte, in primo luogo, alla tutela della coesione e degli interessi materiali di Popolo e Cantoni: sul punto, per un approfondimento, si veda J. F. Bergier, *Gli aspetti spaziali del cambiamento del federalismo svizzero*, cit., 39.

¹² Come ricorda S. Gerotto, *Confederazione, Cantoni e Comuni nel sistema decentrato svizzero*, in G. Pavani, L. Pegoraro, *Municipi d'Occidente*, Roma, 2006, 185, 186, in un ordinamento come quello svizzero, caratterizzato da una complessità così elevata, «l'obiettivo principe è sempre stato, da secoli ormai a questa parte, quello di massimizzare il consenso al fine di scontentare il minor numero possibile di soggetti» attraverso il ricorso a «un'ampia partecipazione del cittadino alla vita politica per mezzo sia degli strumenti di democrazia rappresentativa, sia di quelli di democrazia diretta (referendum e iniziativa popolare)». Sulla valenza costituzionale della nozione di compromesso si veda A. Auer, *Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse*, in *Zeitschr. schweiz. Recht*, 1984, 103, 2.

Consapevoli che nel corso della storia elvetica il principio di sussidiarietà ha permesso di centralizzare solo quanto strettamente necessario (“il meglio è nemico del bene”) per adattarsi alle nuove circostanze politiche, economiche e sociali (“ogni cosa a suo tempo”) e che il principio consensualistico ha imposto soluzioni di compromesso tali da elevare quest’ultimo a “legge ferrea” del sistema politico svizzero¹³ (“la virtù sta nel mezzo”), si ritiene che solo verificando il rispetto delle suddette “costanti” sia possibile comprendere se l’accentramento realizzato nel 1874 abbia costituito un singolare episodio di rottura a vantaggio delle forze liberali o se, invece, possa essere inquadrato come un ulteriore esempio di quella peculiare resilienza del federalismo elvetico che, da sempre, ha garantito «l’unité avec une profonde variété»¹⁴.

2. Federalismo e dinamiche di centralizzazione nell’ordinamento elvetico: un primo inquadramento

Alla luce della prefigurata impostazione dell’itinerario di ricerca, può risultare senz’altro utile procedere con una sintetica disamina della progressiva centralizzazione avvenuta nell’ordinamento elvetico prendendo le mosse proprio dalle caratteristiche che contraddistinguono geneticamente il suo assetto federale, rappresentate dall’indiscussa sovranità dei Cantoni in quanto entità originarie non solo preesistenti¹⁵ ma, altresì, fondatrici, insieme al Popolo svizzero, della Confederazione e dal principio consensualistico, ben incarnato dai meccanismi di democrazia rappresentativa e soprattutto diretta.

Infatti, come osservato in dottrina¹⁶, il processo di centralizzazione in Svizzera si è distinto in quanto inserito in un contesto giuridico e istituzionale dotato di importanti garanzie a presidio dei principi del federalismo, andando a interpretare una tendenza spesso in conflitto con quest’ultimo ma, in una certa misura, anche necessaria a conferirgli equilibrio e stabilità¹⁷.

¹³ Cfr. R. Notarangelo, *Il cantiere federale svizzero*, in *Dem. dir.*, 1997, 2, 41, 46.

¹⁴ Così L. Lacchè, *Un italiano a Ginevra, alla ricerca della patria comune*, in P. Rossi, *Per la patria comune*, Bari-Roma, 1997, I, XLII, il quale, nel ricordare la descrizione che Pellegrino Rossi faceva dell’essenza del principio della sovranità cantonale, ne riporta le esatte parole: «En Suisse la séparation est naturelle, la fusion rationnelle, son histoire est le développement de ce principe: ni séparation complète, ni fusion absolue».

¹⁵ Come sottolinea M. P. Viviani Schlein, *La Svizzera*, in AA.VV. *Costituzioni comparate*, Torino, 2022, 131, 141, il Cantone «costituisce il dato fondamentale dell’esperienza elvetica», non a caso «chiamato orgogliosamente Repubblica sovrana».

¹⁶ Cfr. N. Schmitt, *Le processus de centralisation a-t-il atteint ses limites en Suisse?*, in *Rev. allem. pays lang. allem.*, 2003, 3, 323, 328.

¹⁷ Come ricordano B. Bertoni, A. O. Olivetti, *Le Istituzioni svizzere nel diritto pubblico e privato. Vol. I. Diritto pubblico saggio storico critico*, Torino, 1903, 71, «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 principi avversi e inconciliabili, di cui uno distrugge l’altro ma piuttosto come due forze egualmente

Più in particolare, il rispetto della regola della doppia maggioranza di Popolo e Cantoni per qualsiasi modifica costituzionale¹⁸, da un lato, e la sempre presente “spada di Damocle”¹⁹ del referendum popolare attivabile nei confronti delle leggi federali, dall’altro, hanno fatto sì che ogni nuova competenza assunta negli anni dalla Confederazione sia stata preceduta da un reale consenso dei Cantoni, i quali, dunque, hanno vissuto tale sottrazione non come un impoverimento²⁰ ma una necessità dettata dal bisogno di rispondere alle sfide dei cambiamenti sociali, demografici ed economici imposti dallo scorrere del tempo²¹.

Così, se nel 1848 in occasione della creazione dello Stato confederale, le prime competenze ad essere centralizzate riguardarono materie strettamente connesse a compiti tradizionalmente ascrivibili allo Stato, come le poste, le dogane e la moneta, nel periodo compreso tra la prima guerra mondiale e gli anni '50 del secolo scorso le nuove competenze accentrate riguardarono principalmente le esigenze connesse alla tutela economica e sociale dei lavoratori per, infine, estendersi, arrivando ai giorni nostri, a quelle più strettamente legate al progresso industriale e alla necessità di proteggere l’ambiente²².

Se è corretto, dunque, affermare che il rispetto del principio della sovranità cantonale unitamente a quello di sussidiarietà, che del primo rappresenta una naturale derivazione²³, ha consentito, nel corso degli anni,

necessarie, dal cui giusto equilibrio dipende il benessere del paese». Sul punto è d'accordo anche G. Bergmann, *Costituenti e costituzioni svizzere*, cit., 80, ad avviso del quale federalismo e centralismo hanno rappresentato due principi «talora in lotta appariscente ma che in realtà si integrano e assicurano il sano svolgimento della vita pubblica» (corsivo non testuale).

¹⁸ Dettata, come ricorda T. Fleiner, *La democrazia consensuale della Confederazione Elvetica*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1998, 4, 67, dal fatto che la concezione della democrazia in Svizzera si fonda sul principio del consenso e non su quello della tirannia della maggioranza, tanto è vero che «questa doppia legittimazione è non solo necessaria ma anche indispensabile. Se la si abolisse la Svizzera correrebbe il rischio della secessione, dell'autodistruzione».

¹⁹ Così definita da R. Notarangelo, *Il cantiere federale svizzero*, cit., 46.

²⁰ Cfr. C. Mascotto, *Democrazia diretta e federalismo: quale integrazione?* in *Dem. dir.*, 1997, 2, 81, 85.

²¹ Necessità ben riassunta da B. Bertoni, A. O. Olivetti, *Le Istituzioni svizzere nel diritto pubblico e privato*, cit., 71 ss., nella considerazione per cui «si riconosce per ragione o per istinto che l’accentramento politico non deve essere un atto arbitrario ma la conseguenza di quell’altro accentramento che si opera nei costumi, negli interessi economici e nella cultura per effetto della progredita civiltà e dell’aumento dei traffici».

²² Per un approfondimento sul punto si rinvia a D. Schindler, *Federalismo svizzero ed europeo*, cit., 6 ss.

²³ Ricavabile dall’art. 3 della Costituzione federale ed espressamente previsto, a partire dal 2004, anche dall’art. 5a della stessa, il principio di sussidiarietà è da intendersi come il riflesso sul piano del riparto delle competenze fra Confederazione e Cantoni della sovranità riconosciuta a questi ultimi: in virtù di tale principio, infatti, deve escludersi che le attribuzioni dei Cantoni possano essere desunte «con una logica deduttiva che fa violenza alla storia»: cfr. B. Knapp, *L’ordinamento federale svizzero*, Torino, 1994, 52 e 53.

di attutire gli urti legati ai progressi della scienza e all'avanzare della globalizzazione senza particolari ripercussioni sulla matrice aggregativa²⁴ e contrattualista²⁵ del federalismo elvetico, è altrettanto vero che esso ha anche contribuito, quasi in una sorta di curiosa eterogenesi dei fini, ad accettare l'azione centralizzatrice della Confederazione.

La tutela costituzionale dei Cantoni quali entità politicamente e socialmente originarie, tra loro pari²⁶, ha agito, infatti, in una duplice direzione: da un lato, consentendo la sopravvivenza degli stessi secondo le proprie caratteristiche territoriali, linguistiche, religiose e di vocazione economica e, dall'altro, legittimando un'azione federale che non ha potuto non tenere conto delle limitate potenzialità di intervento delle realtà cantonali più piccole ed economicamente fragili, determinando così iniziative centrali maggiormente pervasive sul fronte dell'assunzione delle competenze²⁷.

Anche il secondo cardine fondamentale dell'ordinamento elvetico, costituito dalla forte democratizzazione dei Cantoni, ha spesso operato a doppio senso, favorendo la centralizzazione pur nell'intento originale di contrastarla o, quanto meno, limitarla²⁸.

Infatti, l'istituzione di forme di democrazia diretta in concomitanza all'aumento delle responsabilità federali è stata funzionale non solo a tutelare alcune competenze cantonali ritenute inamovibili come, ad esempio, polizia,

²⁴ L'origine aggregativa del federalismo svizzero, come ricorda S. Ortino, *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Torino, 1993, 170, risale al patto perpetuo del 1º agosto 1291, allorquando i Cantoni di Uri, Svitto e Untervaldo si allearono «non per dare una veste giuridica e politica ad un popolo che si sentiva unito da vari legami ma per disgiungersi dal potere sovrano di un'altra entità politica», dando così vita, secondo M. P. Viviani Schlein, *Tradizione e modernità nel federalismo elvetico*, in *Le Regioni*, 2005, 6, 1203, a un processo «secolare e complesso che ha formato la Confederazione elvetica» e che «ha lasciato un'impronta indelebile sulle caratteristiche organizzative e funzionali dei diversi livelli, oltre che un diffuso e accentuato senso di autonomia dal centro che persiste invariato, o quasi, al giorno d'oggi».

²⁵ Matrice ricavabile, almeno parzialmente, secondo A. Reposo, *Profilo federali della nuova Costituzione svizzera*, in *Le Regioni*, 2000, 1, 13, 27, dalla «inesatta qualificazione "Confederazione" che nella rubrica dell'art. 1 e in molti altri articoli (art. 2, primo comma, 3 ecc.) la Svizzera insiste (impropriamente) a dare a sé medesima».

²⁶ Il principio dell'egualanza formale deve considerarsi come un dogma fondamentale del federalismo svizzero, ricorda A. Reposo, *Il federalismo svizzero: da modello a problema*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Tomo II, Milano, 1998, 1265, 1272.

²⁷ Circostanza che, presume D. Schindler, *Federalismo svizzero ed europeo*, cit., 9, difficilmente si sarebbe verificata laddove la conservazione dell'originaria fisionomia cantonale avesse interessato, invece, realtà geograficamente ampie ed economicamente solide.

²⁸ Come evidenzia, ancora una volta, D. Schindler, *Federalismo svizzero ed europeo*, cit., 11, sebbene i Cantoni, di fronte alla Confederazione in continua crescita, abbiano «cercato di affermare la propria indipendenza ponendo tutta la loro vita pubblica su una base più ampia, cioè sulla pura democrazia (...), guardando retrospettivamente dobbiamo registrare che, in definitiva, il processo di democratizzazione dei cantoni non solo non impedisce la centralizzazione ma addirittura la favorisce».

sovranità fiscale e istruzione ma anche a far emergere condizioni di immobilismo e di resistenza in seno alle stesse collettività cantonali di fronte all'assunzione di ulteriori compiti, con una netta preferenza per una loro gestione federale, spesso, motivata da ragioni di opportunità pratiche²⁹ o di costi³⁰.

Tuttavia, rispondendo allo scopo originale dell'attivazione degli strumenti di democrazia diretta, coincidente con una tutela delle realtà cantonali in linea con i loro bisogni ed esigenze, gli stessi hanno spesso operato dimostrando anche di sapere resistere alle spinte centralizzatrici e di porre in essere azioni di contrasto alle iniziative della Confederazione, laddove ritenute non desiderabili.

Si pensi, per esempio, a quanto accaduto nel 2003 in occasione dell'approvazione da parte dell'Assemblea federale di un pacchetto di sgravi fiscali che avrebbe obbligato i Cantoni ad aumentare ulteriormente la pressione fiscale nei rispettivi territori³¹, di fatto recando loro un notevole pregiudizio. Proprio perché, come è stato autorevolmente ricordato, il collante che lega i Cantoni «è forte (...) ma non tale che le prerogative degli stessi possano essere attaccate impunemente o troppo a lungo»³², in quella circostanza, per la prima volta nel corso dell'intera storia federale elvetica³³, ben 19 entità cantonali su 26 promossero congiuntamente il referendum legislativo per evitare l'entrata in vigore di quel provvedimento contestato, riuscendo a ottenere un'importante vittoria³⁴.

²⁹ Solo a titolo di esempio, si vedano le resistenze mostrate dai Cantoni nello svolgimento della competenza, pure a loro costituzionalmente intestata, di provvedere all'osservanza del divieto costituzionale di dissimulazione del volto nei luoghi pubblici contenuto nel nuovo art. 10a della Costituzione federale, motivate dall'esigenza di evitare molteplici possibili modalità esecutive (multe, controlli) sul territorio elvetico. Sul punto per un approfondimento si veda www.tvsvizzerait/tvs/qui-svizzera/dopo-il-voto_burqua-il-giorno-dopo-tra-reazioni-e-il-prevedibile-caos-legislativo/46430148.

³⁰ Sottolinea, a tal proposito, D. Schindler, *Federalismo svizzero ed europeo*, cit., 8, come sia degno di nota che «i tentativi di ritrasferire competenze dalla Confederazione ai cantoni siano in gran parte falliti, scontrandosi addirittura con resistenze cantonali», in quanto «buona parte della popolazione sospetta che una restituzione di competenze ai cantoni provochi una riduzione delle prestazioni statali», con la conseguenza che i «governi cantonali rifiutano nuovi compiti soprattutto in considerazione dei costi e degli obblighi amministrativi che ne deriverebbero».

³¹ Si tratta del Decreto federale del 3 ottobre 2003 relativo al finanziamento dell'AVS/AI mediante l'aumento delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto.

³² Così M. P. Viviani Schlein, *Nuove tendenze del federalismo europeo? La riforma del federalismo elvetico*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2008, 1, 311.

³³ Ricorda ancora M. P. Viviani Schlein, *Nuove tendenze del federalismo europeo?*, cit., 311, come «dal 1874, infatti, data l'introduzione del referendum legislativo con la nuova costituzione federale, l'iniziativa era stata presa esclusivamente dagli elettori tanto che ci si riferiva all'ipotesi dell'iniziativa da parte degli otto Cantoni come ad un'ipotesi poco più che teorica».

³⁴ Referendum celebrato il 16 maggio 2004: contrari il 68,6% dei voti espressi. I dati sono consultabili presso il sito www.bk.admin.ch/ch/i/pore/va/20040516/det508.html.

3. Alle origini delle “regole di equilibrio” del federalismo elvetico: il primo accentramento realizzato dalla Costituzione federale del 1848

Come a suo tempo già evidenziato da Rappard³⁵, la prima forma di centralizzazione realizzata nell’ordinamento elvetico, coincisa con l’entrata in vigore della Costituzione federale del 1848, fu essenzialmente il risultato di ragioni di natura pragmatica, unite alla maturata convinzione in capo a Popolo e Cantoni della necessità di un maggiore livello di sicurezza e di prosperità nazionale³⁶.

Quest’ultima esigenza, più in particolare, era stata innescata dalla concorrenza esercitata dagli Stati confinanti che aveva reso assai difficile per il mercato svizzero la competizione sul piano commerciale, in quanto ancora gravato da dazi e ostacoli fiscali interni fra i vari Cantoni: contemporaneamente, i progressi raggiunti sul fronte dei mezzi di collegamento e trasporto avevano consentito in quegli anni una maggiore circolazione di persone e l’arrivo di moltissimi nuovi abitanti nelle grandi città, spingendo così la Confederazione verso un adeguamento maggiormente efficiente nella titolarità e gestione delle competenze normative.

“Ogni cosa a suo tempo” recita un noto adagio e richiamarlo in questa sede non sembra azzardato, specie ponendolo in relazione alla prima forma di centralizzazione che si ottenne proprio con la Costituzione del 1848. Come infatti ricorda Jaeger, «non sarebbe esatto vedere nella riforma del 1848 una conseguenza di motivi esclusivamente politici collegati con i moti degli anni precedenti»³⁷, dovendola piuttosto allacciare ad una nuova consapevolezza presente a quel tempo e dovuta alla raggiunta maturità per un simile cambiamento.

Del resto, fu proprio la presa di coscienza di alcune sfide epocali come l’adeguamento del quadro istituzionale del Paese alla sua economia e alle mutate caratteristiche socio-culturali³⁸, da un lato, e la necessaria adozione

³⁵ W. E. Rappard, *La Costituzione federale della Svizzera*, cit., 119.

³⁶ Insieme al desiderio del ceto borghese di imporre anche a livello federale le conquiste democratiche che già si erano affermate nei Cantoni più progressisti: cfr. P. Henry, *La révolution de 1847-1848 en Suisse*, in *Rev. allem. pays lang. allem.*, 1998, 4, 371 ss. Per una puntuale ricostruzione delle vicende legate all’approvazione della Costituzione federale del 1848 si rinvia a O. Meuwly, *La Costituzione del 1848: atto fondativo della Svizzera moderna*, liberamente consultabile presso il sito chstiftung.ch/it/ch-blog/la-costituzione-del-1848-atto-fondativo-della-svizzera-moderna.

³⁷ Cfr. N. Jaeger, *Lezioni di diritto svizzero*, cit., 36.

³⁸ Adeguamento reso necessario, ricorda R. Ratti, *Leggere la Svizzera*, cit., 174, dalla prosperità materiale che era derivata dallo «sviluppo economico (rialzo dei redditi agricoli, sviluppo di filande, macchine per tessere, orologeria, chimica, turismo, la costruzione di strade attraverso l’altopiano e le Alpi) avviato dalla rivoluzione industriale, che in Svizzera corrisponde a una rapida meccanizzazione dei nuclei operativi ancora decentralizzati durante il periodo 1798-1830».

di una politica, soprattutto estera, all'altezza del nuovo contesto europeo³⁹, dall'altro, a convincere Popolo e Cantoni ad accettare il “male necessario”⁴⁰ rappresentato dal trasferimento alla Confederazione di alcune fondamentali competenze. Fra queste ultime possono essere ricordate, ad esempio, quella volta a disciplinare con legge federale l'organizzazione generale dell'armata (art. 20), ad assumere l'esercizio dell'amministrazione postale (art. 33), dell'unificazione monetaria (art. 36) e di quella dei pesi e delle misure (art. 37), la facoltà di erigere opere pubbliche (art. 21) e di sorvegliare e mantenere strade e ponti (art. 35).

Se la massima per cui ogni cosa conosce un suo tempo per affermarsi può essere considerata, a ragion veduta, la prima vera regola di equilibrio che dal 1848 in avanti avrebbe guidato lo sviluppo del federalismo elvetico, una seconda, non meno importante, può essere ravvisata, invece, in quella tesa a ricordare come talvolta il meglio sia nemico del bene.

Questo detto, infatti, nell'evidenziare come, alle volte, perseguire un risultato eccessivamente ambizioso conduca a esiti opposti, richiama quelle circostanze che durante i primi anni della Rigenerazione⁴¹ fecero fallire il progetto di costituzione redatto nel 1832 da Pellegrino Rossi⁴², il quale nell'evidente, forse ancora troppo utopistico, intento di perseguire un'idea di patria comune come bene pubblico da difendere e rafforzare⁴³, incorse nell'errore di precorrere eccessivamente i tempi, proponendo una centralizzazione troppo spiccata e insoddisfacente per la mentalità dell'epoca⁴⁴.

³⁹ Cfr. J. F. Bergier, *Gli aspetti spaziali del cambiamento del federalismo svizzero*, cit., 40.

⁴⁰ Cfr. N. Schmitt, *Le processus de centralisation a-t-il atteint ses limites en Suisse?*, cit., 327.

⁴¹ L'esigenza di creare più stretti legami istituzionali fra i Cantoni cominciò a manifestarsi intorno al 1830-1835, durante il cosiddetto periodo della “Rigenerazione”, un movimento politico che, irradiatosi dalla rivoluzione parigina responsabile del fallimento della monarchia reazionaria di Carlo X, proponeva il rovesciamento dei regimi aristocratici e oligarchici della Restaurazione attraverso, in primo luogo, la riforma democratica delle costituzioni cantonali. Come infatti ricorda A. Reposo, *Cantoni e Confederazione in Svizzera: un dialogo continuo*, in N. Olivetti Rason, L. Pegoraro, *Esperienze federali contemporanee*, Padova, 1996, 5, la nuova architettura federale «era ispirata all'intento di democratizzare le istituzioni secondo i principi di egualianza e libertà oramai affermati nei Cantoni più progressisti sulla scia dei movimenti liberali europei», tanto è vero che venivano ad essere considerati “rigenerati” quei Cantoni che dopo il 1830 avevano impresso riforme democratiche alle proprie costituzioni: sul punto, cfr. W. E. Rappard, *La Costituzione federale della Svizzera*, cit., 66.

⁴² Meglio noto come “Patto Rossi”, dal nome del relatore della Commissione incaricata, si tratta del progetto di revisione del Patto federale del 1815 deliberato a Lucerna il 15 dicembre 1832: per un approfondimento si rinvia al testo del rapporto della Commissione della Dieta ai ventidue Cantoni sul Progetto d'Atto federale riportato in P. Rossi, *Per la patria comune*, cit., 3 ss.

⁴³ Cfr. A. Buitta, *Decentramento dei poteri nel sistema costituzionale svizzero*, Milano, 1973, 45.

⁴⁴ Un progetto, dunque, «troppo ambizioso per l'epoca», come conferma A. Dufour, *Patto Rossi*, in Dizionario storico della Svizzera (DSS), consultabile al link hls-dhs-dss.ch/it/articles/009810/2009-12-03/. Ricorda, inoltre, E. Cattaneo, *Breve profilo di*

A determinare il fallimento di una proposta che, pur addolcita in un secondo momento dall’“eclettismo conciliatore di Rossi”, aveva comunque finito per scontentare tutti⁴⁵, erano stati sia il perseguimento di una migliore competitività economica per mezzo di un consistente accentramento dei pedaggi, delle poste e delle monete, sia, soprattutto, l’obiettivo dell’unificazione assoluta dell’esercito che, pur restando composto dai contingenti cantonali, nell’intenzione del progetto, avrebbe dovuto essere sempre a disposizione della Confederazione⁴⁶.

Obiettivi questi ultimi evidentemente ancora troppo precoci, rispetto ai quali, in un secondo momento, i promotori del rafforzamento del legame federale avrebbero fatto un “passo indietro”, eliminando quel progetto di unificazione dell’esercito⁴⁷ che nel 1848 sarebbe stato rimpiazzato dalla previsione di un’armata federale, composta di contingenti dei Cantoni, nei confronti della quale la Confederazione avrebbe potuto solo disciplinare l’organizzazione generale, provvedere all’istruzione dei reparti specializzati (del genio, d’artiglieria e di cavalleria) e alla formazione superiore militare.

Consapevoli questa volta della necessità di perseguire “il bene e non il meglio”, anche alla luce del fatto che il contesto svizzero di quegli anni restava un mondo fortemente diviso fra un’anima conservatrice ed una più radicale liberale⁴⁸, i promotori del testo del 1848 puntarono su un’equa divisione della sovranità con i Cantoni, tralasciando volontariamente di

una storia lunga, in G. Locarnini (cur.), *1874-1974. Cent’anni di Costituzione*, Lugano, 1974, 21, che «le idee nuove non sono quasi mai recepite di primo acchito nella Costituzione di uno Stato democratico ma devono non soltanto superare l’inerzia del tradizionalismo o addirittura la difesa dei vantaggi acquisiti ma soprattutto essere sfrondate dei loro eventuali elementi negativi, smorzate degli estremi che le caricano oltre misura, adeguate alla realtà e potersi imporre come necessità in un determinato momento storico».

⁴⁵ Cfr. L. Lacchè, *Un italiano a Ginevra*, cit., LI, ove l’autore, in particolare, sottolinea che, così come «i radicali non vi ritrovavano la sovranità popolare e la seconda camera (...), i cattolici non vi trovavano una disposizione che garantisse i conventi (norma presente nel Patto del 1815)» e, ancora, «i conservatori paventavano ogni rafforzamento del potere federale e il conseguente indebolimento della sovranità cantonale», mentre, al contempo, «gli Svizzeri romandi ritenevano il patto troppo favorevole ai tedeschi e questi lo ritenevano troppo francofono».

⁴⁶ Cfr. A. Buitta, *Decentramento dei poteri nel sistema costituzionale svizzero*, cit., 46.

⁴⁷ Infatti, l’unificazione assoluta del servizio militare era stata una delle proposte che più avevano concorso a far fallire il progetto Rossi, come ricordato da B. Bertoni, A. O. Olivetti, *Le Istituzioni svizzere nel diritto pubblico e privato*, cit., 61. Un obiettivo, quello della formazione di un esercito nazionale, accantonato insieme «all’auspicata unificazione del diritto civile», sottolinea G. Biaggini, *Lo sviluppo del costituzionalismo e il ruolo della dottrina: il caso svizzero*, in *Quad. cost.*, 2008, 4, 917, 924.

⁴⁸ In particolare, ricorda G. Grasso, *La Costituzione svizzera del 1848, laboratorio del costituzionalismo europeo*, in *Passaggi costituzionali*, 2023, 2, 352, 353 ss., come il contesto svizzero del 1848 fosse diviso fra un «mondo conservatore, legato alla tradizione, che voleva mantenere tra i Cantoni soltanto i deboli legami tipici di una Confederazione, quelli del Patto del 1815, e un mondo nuovo, di matrice liberale/radicale, che voleva dare più forza allo Stato nazionale, centralizzando alcune competenze e assicurando tra l’altro la libertà economica, di stabilimento, di domicilio».

occuparsi di materie che avrebbero potuto generare nuove tensioni. Fra queste, solo per fare un esempio, quella relativa alle strade ferrate che, pur indispensabili per l'incremento della ricchezza nazionale, non vennero ricomprese tra le materie attribuite alla Confederazione, generando una lacuna evidente⁴⁹ che, da lì a breve, avrebbe innescato un nuovo desiderio di accentramento e condotto verso la revisione totale del 1874⁵⁰.

Oltre alla tecnica del ritaglio⁵¹, in virtù della quale alla Confederazione furono attribuite competenze assai limitate, i fautori della Costituzione federale del 1848 si adoperarono con grande pragmatismo⁵², mettendo in atto quella che può essere considerata l'ultima grande regola di equilibrio a presidio dell'evoluzione del federalismo elvetico, ricavabile da quella prima stagione costituzionale.

Il riferimento corre naturalmente a quella sapiente arte del compromesso⁵³, ben riassumibile nel motto “la virtù sta nel mezzo”, mediante la quale all'interno del testo vennero introdotti alcuni elementi compromissori⁵⁴ proprio per compensare la centralizzazione in essa

⁴⁹ A tal riguardo, D. Hilty, *Le Costituzioni federali della Svizzera*, Berna, 1891, 368, evidenzia come «la gran questione della costruzione di strade ferrate in Svizzera che sorse subito dopo il 1848 mise a nudo questo difetto in modo che ci dispensa dal farne oggi la dimostrazione». Concorda sul punto anche F. P. Contuzzi, *Il diritto pubblico della Confederazione svizzera*, cit., 60, ad avviso del quale «si vide dopo un certo numero di anni che quell'ordinamento aveva non pochi vizi; si deplorava la mancanza di un esercito; si desiderava una finanza federale sufficiente, un forte potere della Confederazione in alcune parti del diritto e dell'economia pubblica, un potere giudiziario federale più perfetto».

⁵⁰ Significativo a tal riguardo è proprio l'esempio della competenza in materia di strade ferrate dal momento che, come ricorda W. Martin, *Histoire de la Suisse*, Parigi, 1929, 272, la costruzione della ferrovia progredì rapidamente dal 1854 al 1864, passando la rete svizzera da 38 a 1300 km e determinando così un avvicinamento fra i Cantoni e una facilitazione delle relazioni e degli spostamenti della popolazione nei grandi centri che avrebbe creato un nuovo bisogno di unificazione.

⁵¹ Cfr. G. Biaggini, *Lo sviluppo del costituzionalismo e il ruolo della dottrina*, cit., 924.

⁵² Cfr. R. Broggini, *Le cause del federalismo svizzero*, in *Coscienza Svizzera*, quaderno n. 14, 1992, 1, 2.

⁵³ Cfr. B. Bertoni, A. O. Olivetti, *Le Istituzioni svizzere nel diritto pubblico e privato*, cit., 73, secondo cui «la nuova Costituzione veniva sentita dalla coscienza pubblica come il risultato di un compromesso tra le due tendenze storiche». Di «saggezza realistica e pragmatica del popolo svizzero, che evitò le posizioni estreme e procedette per compromessi e aggiustamenti», parla anche A. Pirro, *Federalismo e democrazia in Svizzera*, cit., 129, che ben riassume le opposte necessità davanti alle quali il Paese si trovava, messo nella condizione «di fare i conti con la modernità senza perdere la propria originale fisionomia; di organizzarsi nella forma Stato per non scomparire sotto la pressione delle grandi potenze, e nello stesso tempo evitare l'accentramento statale; di accogliere le idee liberali che dalla Francia si erano diffuse in Europa galvanizzando la borghesia e contemporaneamente conservare le tradizioni primitive aristocratiche e semifeudali; modernizzare l'economia che evolse rapidamente da arcaiche forme agricole e silvo pastorali a quelle industriali e insieme salvaguardare la natura, il rapporto simbiotico dell'uomo con il territorio».

⁵⁴ Fra questi si può annoverare anche l'abbandono della Dieta storica in favore dell'assegnazione del potere legislativo a due camere con competenze identiche, di cui una, il Consiglio nazionale, corrispondente all'importanza numerica dei Cantoni. Ad

presente: fra questi, solo per menzionare il più rappresentativo, la regola della doppia maggioranza di Popolo e Cantoni per ogni ipotesi di revisione costituzionale, stabilita nell'art. 114 a tutela del pluralismo democratico.

Si riteneva infatti, con lungimirante avvedutezza, che un simile meccanismo avrebbe protetto negli anni a venire le identità cantonali⁵⁵ dai rischi potenzialmente insiti in decisioni costituzionali assunte da una maggioranza di Popolo territorialmente indistinta⁵⁶ a cui i cittadini dei Cantoni svizzeri non erano mai stati abituati.

4. Da “regole di equilibrio” a “regole di resilienza”: osservando il federalismo elvetico alla luce di alcune vicende cronologicamente più prossime

I presupposti che hanno accompagnato la prima centralizzazione operata nel 1848 e riassunti nelle massime già ricordate, non possono essere riconosciuti come granitiche regole a presidio dell'equilibrio e della vitalità del federalismo svizzero in mancanza della dimostrazione di una loro persistente operatività nel corso della storia di quell'ordinamento.

Volendo, quindi, ricercare le prove della ricorrente presenza del senso dell'opportunità, della misura e del compromesso anche in altre vicende di rilievo costituzionale dell'ordinamento elvetico, strettamente connesse al suo singolare federalismo, può essere utile riservare un'attenzione speciale nei confronti di due episodi paradigmatici dell'evoluzione di quest'ultimo, rappresentati dal processo di revisione che ha portato alla riscrittura della Costituzione attualmente in vigore⁵⁷ e dalla gestione della crisi pandemica provocata dal virus Covid-19 nel 2020.

Cominciando dal primo dei “banchi di prova” menzionati e costituito dal nuovo testo costituzionale, deve in primo luogo osservarsi come il

ogni modo, occorre osservare come, nonostante tutto, quella del 1848 restava la Costituzione dei radicali vincitori, muovendosi «nel solco della democrazia rappresentativa, mentre la forza della democrazia diretta, se si eccettua la pur importante procedura di revisione costituzionale, è ancora allo stato potenziale», dal momento che «la ferita della guerra civile è così viva che sarebbe davvero irragionevole pensare ad una soluzione del tutto irenica»: cfr. L. Lacchè, *Una “mobile complessità”: costituzionalismo e democrazia nella svizzera del XIX secolo*, Working Papers n. 175, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcellona, 1999, 12.

⁵⁵ In particolare quelle che erano uscite sconfitte dalla guerra del *Sonderbund*, onde evitare, da lì a breve, nuove possibili insurrezioni: del resto, come sottolineato da P. Sciarini, *Le centralisme et les pouvoirs cantonaux: quelles évolutions?*, in O. Mazzoleni (cur.), *Federalismo e decentramento. L'esperienza svizzera e le nuove sfide europee*, Lugano, 2005, 103, la limitata assegnazione di competenze alla Confederazione nella Costituzione del 1848 «faceva parte del compromesso concordato dai radicali centralizzatori, vincitori della guerra del Sonderbund, con i perdenti di quella guerra, i cantoni cattolici conservatori».

⁵⁶ Cfr. A. Gili, *Le nuove frontiere del pensiero federalista*, in A. Gili, R. Ratti (cur.), *Federalismo in cammino. Verso quali scenari?*, cit., 19.

⁵⁷ Costituzione il cui testo, accettato nella votazione popolare del 18 aprile 1999, è entrato in vigore il 1° gennaio 2000.

medesimo, pur entrato in vigore il primo gennaio 2000, sia stato in realtà completato da almeno tre fasi successive⁵⁸, l'ultima delle quali rappresentata dalla nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), accettata con consultazione referendaria da Popolo e Cantoni il 28 novembre 2004.

Concentrando l'attenzione su quest'ultima riforma, non può non constatarsi come la stessa, in effetti, sia in grado di confermare tutte le “regole di equilibrio” in precedenza citate.

Più in particolare, per quanto concerne il rispetto della prima, volta a ricordare come ogni cosa conosca un tempo ideale per imporsi, si può notare come l'avvento della NPC fosse stato congeniato al fine di contrastare il significativo indebolimento dell'autonomia decisionale dei Cantoni, messa a dura prova negli anni precedenti da un'eccessiva centralizzazione⁵⁹.

Tralasciando gli ulteriori, pur importantissimi, contenuti⁶⁰ di questa riforma del federalismo svizzero, ciò che interessa sottolineare in riferimento al rispetto della seconda regola, invece, è il carattere di “processo aperto”⁶¹ della revisione costituzionale inaugurata con l'elaborazione del nuovo testo federale, derivante da una soluzione altamente compromissoria resasi necessaria all'indomani della redazione del cosiddetto “progetto Furgler”. Quest'ultimo, più in particolare, era stato elaborato tra il 1974 e il 1977 da una Commissione presieduta dall'allora consigliere federale Kurt Furgler, distinguendosi non solo per aver ricevuto forti critiche per il tenore delle

⁵⁸ Come evidenzia M. P. Viviani Schlein, *Nuove tendenze del federalismo europeo?*, cit., 311 ss., le tappe successive alla revisione totale del 1999 furono nell'ordine: il pacchetto giustizia (2003), il pacchetto sui diritti popolari e, infine, la NPC accettata con referendum del 28 novembre 2004 ed entrata in vigore il 1º gennaio 2008.

⁵⁹ Ricorda, infatti, a tal riguardo P. Mahon, *Il quadro generale della nuova impostazione della perequazione finanziaria*, cit., 322, come nel suo primo messaggio del 2001 il Governo svizzero avesse così giustificato le ragioni che l'avevano spinto a proporre tale riforma: «il federalismo, principio portante della Costituzione svizzera sta perdendo negli ultimi decenni sempre più sostanza. Una crescente centralizzazione ha gradatamente limitato l'autonomia decisionale e di azione dei Cantoni, mentre sono state trasferite sempre più competenze alla Confederazione, anche in settori essenzialmente di competenza cantonale».

⁶⁰ Fra questi riveste un ruolo determinante, anche dal punto di vista della reale capacità decisionale dei Cantoni, la revisione degli strumenti di perequazione finanziaria, attualmente strutturata sulla base di tre distinti ma coordinabili canali redistributivi, corrispondenti alla perequazione delle risorse, alla compensazione degli oneri e, almeno fino al 2034, alla compensazione dei casi di rigore: per un approfondimento di questo importante aspetto della NPC, si rinvia a G. Grasso, *Federalismo e perequazione finanziaria nella Confederazione elvetica*, in *Osservatorio cost.*, 3/2018, 7 ss. Ad ogni modo, occorre ricordare come ulteriori importanti obiettivi perseguiti dalla riforma riguardassero anche una migliore dissociazione dei compiti fra Confederazione e Cantoni e una maggiore valorizzazione della solidarietà intercantonale: per un commento più approfondito, si veda P. Mahon, *Il quadro generale della nuova impostazione della perequazione finanziaria*, cit., 317 ss.

⁶¹ Così G. Grasso, *Da Berna a Budapest: appunti su revisioni costituzionali (totali e parziali) e tenuta dell'unità politica e di senso delle Costituzioni democratiche*, in *DPCE online*, 2019, 1, 95, 99.

molteplici innovazioni materiali in esso contenute ma, altresì, per aver adottato un'impostazione dissonante rispetto al convincimento maturato tra gli addetti ai lavori dell'epoca e vertente sulla necessità di procedere con una revisione totale solamente di carattere formale⁶².

Pertanto, reduce dall'esperienza del "progetto Furgler", il Consiglio federale optò per una soluzione che, mirando al bene e non al meglio, puntasse ad una revisione immune, per quanto possibile, da probabili contestazioni che avrebbero potuto minarne l'approvazione, scegliendo di mettere inizialmente in votazione solo un progetto di revisione totale formale, per rimandare più avanti nel tempo i successivi completamenti attraverso distinti pacchetti di questioni sostanziali⁶³.

Dunque, un vero e proprio compromesso politico⁶⁴ che aveva realizzato la più pragmatica delle soluzioni e soddisfatto, in un certo senso, anche la terza delle costanti osservate: puntare sulla scelta di una revisione totale scandita da obiettivi limitati e consequenziali nel tempo, la cui lungimiranza sarebbe stata confermata, molti anni dopo, quando la riforma dei diritti politici che originariamente avrebbe dovuto far parte dell'iniziale revisione, pur approvata nel 2003, venne infine sconfessata da una revisione del 2009.

Ugualmente pragmatica e distinta da un elevato livello di capacità compromissoria si è qualificata anche la gestione svizzera delle misure di contrasto e di contenimento della crisi pandemica scatenata dal virus Covid 19, durante la quale la ripartizione dei poteri fra Confederazione e Cantoni prevista proprio in materia di epidemie era stata messa a dura prova.

1633

Oggetto di una legge federale del 2012 meglio nota come LEP, tale ripartizione prevede, infatti, che durante un'emergenza sanitaria la competenza per l'adozione delle misure necessarie vari al variare della gravità della situazione cui può corrispondere un livello: normale, nel quale la competenza appartiene ai Cantoni; particolare (art. 6), in cui il Consiglio federale può mettere in atto le misure previste dalla LEP ma solo previa consultazione dei Cantoni; straordinario (art. 7), in cui la Confederazione ha ampio margine per l'adozione di misure centralizzate senza doversi

⁶² Per un commento e alcuni suggerimenti bibliografici sulla distinzione tra revisione totale di ordine formale e revisione totale di ordine materiale si rinvia ancora a G. Grasso, *Da Berna a Budapest*, cit., 97 ss.

⁶³ Come si può leggere nel comunicato stampa del novembre 1996 rilasciato dalla Confederazione elvetica e intitolato «Una nuova Costituzione per lo Stato federale che compie 150 anni», «il Consiglio federale decise di non più procedere alla riforma con un atto unico, bensì secondo la nuova concezione "riforma costituzionale come processo". Questa nuova concezione vuole che si abbia dapprima ad istituire la base: formulare nella lingua del nostro tempo il vigente diritto costituzionale, come vissuto e inteso oggi. Contemporaneamente occorre però avviare la riforma di interi settori sotto forma di pacchetti di riforma».

⁶⁴ Cfr. O. Bigler, M. Renkens, *L'écriture constitutionnelle: dispositions juridiques et réalisation politique*, in *LEGES-Lég. eval.*, 2012, 2, 297, 305.

confrontare con le entità federate⁶⁵.

Maggiormente esposto al contagio in ragione della mobilità dei lavoratori frontalieri e della prossimità con la Regione Lombardia – che, occorre ricordare, era stata una delle regioni italiane maggiormente colpite durante le prime fasi dell'emergenza sanitaria – il Canton Ticino aveva autonomamente deciso il 20 marzo 2020 di ordinare la chiusura di tutte le attività commerciali e produttive private, salvo quelle in campo sanitario o legate alla produzione di beni indispensabili, ricevendo così dalle autorità federali severe critiche per non essersi attenuto alle direttive emanate dalla Confederazione che a quell'epoca aveva già deliberato la situazione straordinaria⁶⁶.

Dinnanzi all'irremovibilità delle autorità del Canton Ticino, fra cui il Consiglio di Stato che aveva confermato la permanenza delle misure rifacendosi alla massima *“necessitat non habet legem”*, la Confederazione preferì adottare una soluzione compromissoria, meglio ricordata come *“Lex Ticino”* o *“Finestra di crisi”*⁶⁷, che consentisse alle autorità cantonali di “rientrare” nella legalità attraverso un'ordinanza di deroga per i Cantoni in particolari situazioni di pericolo.

Più in particolare, con un provvedimento *ad hoc* la Confederazione inserì all'interno dell'ordinanza con cui era stata deliberata la situazione straordinaria un articolo (art. 7e) destinato a entrare in vigore con effetto retroattivo alla mezzanotte del 21 marzo 2020: una sorta di *escamotage*, quindi, che avrebbe in seguito consentito al Consiglio federale il 28 marzo 2020 di accogliere retroattivamente, a far tempo dal 20 marzo precedente, la richiesta del Cantone Ticino di inasprire le ordinanze federali.

Ancora una volta, dunque, ci si trova di fronte a una soluzione per la gestione delle tensioni fra centro e periferia basata sulle classiche regole di sviluppo del federalismo elvetico, trasformate per l'occasione in vere e proprie coordinate di resilienza per affrontare le imprevedibili criticità generate dalla pandemia.

5. Tornando alla domanda originaria: fu vero accentramento quello realizzato dalla revisione totale della Costituzione federale

⁶⁵ Per un inquadramento della normativa svizzera durante il periodo pandemico si veda V. Martenet, *Il Covid-19 e il federalismo svizzero*, in P. Bertoli, F. De Rossa, G. Grasso (cur.), *Federalismo, regionalismo, pandemia*, Napoli, 2022, 7, 8 ss.

⁶⁶ Si tratta dell'ordinanza 2 COVID 19 RU 2020 773 adottata il 16 marzo 2020 dalla Confederazione su sollecitazione di molti Cantoni che avevano ravvisato nella situazione particolare deliberata il 28 febbraio 2020 una risposta insufficiente alla gravità del contagio: per un approfondimento dell'intera vicenda si rinvia a F. Gianoni, *La c.d. Lex Ticino e i suoi rapporti con la legislazione federale: una “finestra di crisi” federalista o centralista?*, in P. Bertoli, F. De Rossa, G. Grasso (cur.), *Federalismo, regionalismo, pandemia*, cit., 57, 60 ss.

⁶⁷ Così, ancora, F. Gianoni, *La c.d. Lex Ticino e i suoi rapporti con la legislazione federale*, cit., 57.

nel 1874?

Meglio “equipaggiati” ora per comprendere se l’aumento di competenze in capo alla Confederazione previsto nella Costituzione del 1874 abbia rappresentato un momento di sconvolgimento dei principi consensualistico e di sovranità cantonale alla base del federalismo elvetico, sembra essere giunto il momento di tornare al quesito iniziale per osservarlo attraverso le lenti delle “regole di equilibrio” individuate.

Esaminando attentamente quel particolare frangente storico alla luce delle costanti in precedenza analizzate, sembra che l’unica risposta corretta non possa che essere negativa.

Infatti, nonostante la revisione totale del 1874 abbia condotto a un’indiscussa opera di accentramento e di unificazione – attestabile tanto sotto il profilo delle competenze legislative e di controllo sottratte ai Cantoni, quanto su quello della perdita per questi ultimi di importanti fonti finanziarie⁶⁸ – la stessa non può essere considerata il frutto di un’imposizione irrispettosa della volontà di Popolo e Cantoni o di una violazione del principio di sussidiarietà⁶⁹.

A quell’epoca, del resto, era già saldamente radicata la consapevolezza per cui l’intero processo federalista non potesse essere percepito come fenomeno irreversibile, bensì solo «soggetto così nel suo sorgere come nel suo persistere alla volontà degli Stati membri da cui continua a ripetere la propria legittimazione giuridica in chiave pattizia»⁷⁰: cognizione che traspare anche dallo stesso preambolo del testo federale, nel quale, come già ricordato, si fa riferimento alla volontà di rinnovare l’alleanza confederale.

Dunque, se nell’ambito della storia costituzionale del federalismo svizzero ogni cosa conosce un suo tempo per affermarsi, allora si può asserire senza timore che anche la Costituzione del 1874 abbia rappresentato il riflesso delle esigenze di un preciso momento storico.

Così fu, infatti, per l’assegnazione alla Confederazione di maggiori competenze sul fronte dell’organizzazione del servizio militare, la cui arretratezza era stata dimostrata in tutta la sua preoccupante evidenza in occasione della guerra franco prussiana del 1870, durante la quale erano emersi con chiarezza i limiti della modesta competenza prevista nel testo del

⁶⁸ Come ricorda W. E. Rappard, *La Costituzione federale della Svizzera*, cit., 342, «le indennità versate ai Cantoni dal 1848 “pel riscatto di dazi, pedaggi, pontenaggi, diritti di dogana e altri di simil genere” furono semplicemente e puramente sopprese (art. 30 capv. 2). Soltanto i 4 cantoni di Uri, Grigioni, Ticino, Vallese vennero assicurati di sussidi annui eccezionalmente per riguardo alle loro strade internazionali alpine (art. 30 cpv. 3). D’altra parte i diritti cantonali d’entrata sui “vini e le bevande spiritose” che i costituenti del 48 avevano lasciato sussistere a titolo di deroga al principio generale di unificazione doganale, furono nel 1874 condannati a scomparire senza indennità al più tardi per la fine del 1890».

⁶⁹ Princípio definito vera “chiave di volta” dell’intero federalismo elvetico da S. Gerotto, *Confederazione, Cantoni e Comuni nel sistema decentrato svizzero*, cit., 191.

⁷⁰ Cfr. G. Franciosi, *Revisione della Costituzione svizzera e forma di Stato*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 1999, 3, 837, 840.

1848 in materia di istruzione della fanteria e dei contributi cantonali sul fronte degli equipaggiamenti⁷¹.

Complice anche la formazione a ridosso dei confini della Confederazione elvetica di Stati unitari di notevole potenza militare (il *Reich* germanico, l'Italia unificata e la Francia successivamente all'annessione della Savoia), la necessità di una maggiore sicurezza esterna si tradusse nel testo del 1874 nel trasferimento alla Confederazione dell'istruzione militare, della fanteria e della legislazione in materia di armamento dei Cantoni, ai quali sarebbero residue, dietro indennizzo, solo le spese per la provvista dell'abbigliamento e dell'equipaggiamento (art. 20).

Analogamente accadde con riguardo alla competenza concernente la legislazione sulla capacità civile, su tutti i rapporti di diritto relativi al commercio e alla circolazione mobiliare (art. 64), la cui centralizzazione fu determinata dagli evidenti ostacoli posti dalla cantonalizzazione della normativa civile e commerciale; parimenti, fu proprio lo stimolo indotto dai progressi tecnologici dell'epoca a comportare l'intestazione confederale dei principali servizi pubblici, come le strade ferrate (art. 26), il telegrafo (art. 36) e la moneta cartacea (art. 39)⁷².

Un aumento di competenze confederali rispondente, dunque, a precise necessità che avevano convinto Popolo e Cantoni ad accettare i nuovi contenuti della revisione costituzionale anche in virtù del fatto che questi ultimi davano origine ad una compenetrazione cooperativa con la Confederazione e non, invece, a una subordinazione che, in quanto tale, avrebbe ripugnato all'idea della sovranità cantonale⁷³.

Volendo passare alla seconda regola di equilibrio, non v'è dubbio che si possa sostenere che la Costituzione del 1874 sia stato il risultato di una ulteriore lezione impartita ai suoi promotori dalla, talvolta,

⁷¹ Cfr. L. Lacchè, *Costituzioni e federalismo nella Svizzera del XIX secolo*, in *I viaggi di Erodoto*, 1995, 25, 130, 140. Sul punto si veda anche E. R. Papa, *Storia della Svizzera*, cit., 221 ss., la quale ricorda come fosse stato proprio il colonnello Hans Herzog a proporre fermamente la centralizzazione, dal momento che l'esercito di cui aveva assunto il comando aveva rivelato sul campo alcune «lacune nell'istruzione e nella disciplina militare e nell'arcaico equipaggiamento: dalle tenute della truppa alle armi. Ma lacune ancor più gravi egli riscontrò in ordine all'ineguale apporto dei Cantoni, mal controllato dalla Confederazione, fra i quali alcuni avevano lesinato abbigliamento ed equipaggiamento, non facendo fronte o facendolo con gravi ritardi, alle prestazioni a loro carico. L'istruzione della fanteria, rivelatasi insufficiente la sorveglianza confederale prevista dalla Costituzione del 48, si rivelò l'inconveniente più grosso».

⁷² Per un elenco esaustivo delle numerose competenze intestate alla Confederazione a partire dal 1874 si rinvia a W. E. Rappard, *La Costituzione federale della Svizzera*, cit., 339 ss.

⁷³ Osserva F. P. Contuzzi, *Il diritto pubblico della Confederazione svizzera*, cit., 65, che sebbene «in tutte le materie riservate all'azione del Potere federale, le Autorità cantonali sono organi esecutivi della Confederazione e, come tali, subordinati alla sua direzione», in realtà «i Cantoni mettono le loro Autorità a disposizione della Confederazione, le prestano un servizio per alcuni punti soltanto ed entro certi limiti e non in un modo generale; quindi non vi è comando effettivo da parte della Confederazione a discapito della Sovranità cantonale».

controproducente volontà di tendere al meglio ignorando il bene facilmente conseguibile.

Occorre, infatti, ricordare che la revisione totale fu preceduta nel 1872 dal fallimento di un progetto di riforma che, analogamente al progetto Rossi di alcuni decenni prima, aveva mirato alla maggiore centralizzazione possibile, soprattutto alla luce delle esperienze di codificazione unitaria portate avanti da alcuni Paesi confinanti⁷⁴. Ispirato dal motto “un diritto un esercito”⁷⁵, tale progetto prevedeva l’attribuzione alla Confederazione della legislazione in materia civile e penale, nonché un esercito interamente federale: esso stabiliva, inoltre, programmi scolastici federali, la secolarizzazione delle scuole, del matrimonio e dello stato civile, nonché il divieto per i gesuiti di predicare e potersi dedicare all’insegnamento.

Novità, queste ultime, sulle quali la resistenza federalista era ancora troppo intensa in quegli anni⁷⁶ e che determinarono il rigetto del testo da parte dei Cantoni⁷⁷ come risultato dell’alleanza fra le opposizioni di quelli cattolici conservatori, di quelli romandi e, infine, di quelli federalisti francesi⁷⁸, questi ultimi, in particolare, per il timore di vedersi imporre il diritto civile e penale della Svizzera protestante e liberale⁷⁹.

Si aggiunga, altresì, che la diffidenza dei Cantoni cattolici rispetto a ogni maggiore autorità attribuita alla Confederazione⁸⁰ era dovuta anche al particolare clima storico contrassegnato dalle lotte di *Kulturkampf*⁸¹ che si

⁷⁴ Cfr. B. Bertoni, A. O. Olivetti, *Le Istituzioni svizzere nel diritto pubblico e privato*, cit., 75.

⁷⁵ Cfr. P. Dürrenmatt, *La revisione totale della costituzione federale. Relazione all’assemblea del Forum Helveticum*, 1978, 10, consultabile in www.coscienzasvizzera.ch/La-revisione-totale-della-Costituzione-federale-09d68100.

⁷⁶ Cfr. R. Ratti, *Leggere la Svizzera*, cit., 51.

⁷⁷ Sottolinea, del resto, F. P. Contuzzi, *Il diritto pubblico della Confederazione svizzera*, cit., 61, come «il terreno, nella pubblica opinione, non era preparato per una revisione nel senso di quell’accentramento voluto dal progetto votato dall’Assemblea federale. E per vero trattavasi, fra le altre modificazioni progettate, di modificare l’art. 55 della Costituzione del 1848, che attribuiva alla Confederazione la legislazione in materia civile, compresavi la procedura, così come in materia penale; ciò menava a rompere tradizioni troppo radicate nella vita autonoma dei singoli Cantoni. D’altra parte eranvi nel progetto disposizioni, che non urtavano troppo direttamente questa autonomia. Era quindi mestieri trovare una via diversa per conseguire l’intento di arrivare alla revisione della Costituzione esistente».

⁷⁸ Come annota W. E. Rappard, *La Costituzione federale della Svizzera*, cit., 334, «è sufficiente ripercorrere l’elenco dei cantoni contrari per comprendere la natura dell’opposizione suscitata dal progetto: ai sette cantoni sonderbundisti, si aggiunsero i tre cantoni romandi, più il Ticino, l’Appenzello e i grigioni. Il progetto aveva evidentemente urtato le due minoranze, che appoggiate dai federalisti appenzellesi e grigionesi, avevano avuto il sopravvento sul blocco dei cantoni protestanti e liberali della Svizzera alemanna».

⁷⁹ Come sottolinea E. R. Papa, *Storia della Svizzera*, cit., 220, «un solo esercito era un appello che evocava rapporti di forza, di egemonia della Svizzera tedesca che non poteva tornargli gradito».

⁸⁰ Cfr. B. Bertoni, A. O. Olivetti, *Le Istituzioni svizzere nel diritto pubblico e privato*, cit., 76.

⁸¹ A tal proposito, ricorda P. Costanzo, *Anniversario 29 maggio 1874 – 29 maggio 2024*.

stavano svolgendo in Germania e in diversi Cantoni elvetici protestanti a seguito della proclamazione il 10 luglio 1870 del dogma dell’infallibilità pontificia.

Compiendo significativi passi indietro, i promotori del testo del 1874 decisero di lasciare ai Cantoni il contingente militare, quanto meno sotto il profilo della fornitura e del mantenimento delle uniformi, nonché la legislazione particolare in ambito penale e processuale, quella inerente al diritto successorio e ai diritti reali: anche la volontà di introdurre l’iniziativa popolare in materia di leggi federali venne accantonata, una volta compreso che si trattava di un cambiamento percepito come ancora troppo centralista⁸².

Così non fu, però, per l’istituto del referendum popolare facoltativo con effetto sospensivo nei confronti di leggi e decreti federali (art. 89) che vide la luce per la prima volta proprio nel testo del 1874 grazie alla logica di contrappeso e, quindi, di compromesso⁸³ che incarnava rispetto alle centralizzazioni in esso presenti per la tutela dell’autonomia cantonale⁸⁴.

Più nello specifico, il referendum, introdotto dalla corrente riformista democratica⁸⁵ come strumento di controllo⁸⁶ della produzione normativa confederale, andava a stabilire per le leggi federali, così come pure per le risoluzioni di carattere obbligatorio generale non urgenti, l’obbligo di essere sottoposte al Popolo per l’accettazione o il rifiuto quando ciò fosse stato domandato da 30.000 cittadini svizzeri aventi diritto di voto oppure da otto Cantoni. Andando a inserire un meccanismo frenante⁸⁷ che, da lì in avanti, avrebbe condizionato l’effettività di ogni singola conquista centralizzata, da parte parlamentare, alla fruttuosità della successiva fase di preparazione del

1638

L’edificazione costituzionale della Svizzera moderna, in *Consulta online*, 2024, 1, 1, 10, come il contesto della *Kulturkampf* reclamasse iniziative per ridimensionare il ruolo della Chiesa cattolica sullo sfondo di uno «scontro di carattere religioso rinfocolato dall’emanazione, nel 1864, da parte di Pio IX, del *Syllabus*, veementemente antiliberale e, dalla proclamazione, nel 1870, da parte dello stesso Pontefice, del dogma dell’infallibilità papale, ritenuto inaccettabile, questa volta, anche da parte degli stessi cattolici svizzeri».

⁸² Iniziativa ritenuta strumento dello Stato federale utilizzabile contro l’autonomia dei Cantoni, la cui comparsa in Costituzione avvenne soltanto nel 1891: cfr. P. Costanzo, *Anniversario 29 maggio 1874 – 29 maggio 2024*, cit., 12.

⁸³ Sul carattere compromissorio della Costituzione del 1874 si veda D. Hilty, *Le Costituzioni federali della Svizzera*, cit., 373, per cui che «non fosse che un compromesso si vide subito da questo, che già cinque anni dopo cominciarono le riforme parziali».

⁸⁴ Cfr. M.P. Viviani Schlein, *Tradizione e modernità nel federalismo elvetico*, cit., 1223.

⁸⁵ La quale, insieme al movimento centralizzatore e a quello laico e anticlericale, contribuì al processo di revisione totale: cfr. sul punto L. Lacchè, *Una “mobile complessità”*, cit., 16.

⁸⁶ Strumento eventuale ma strategico, la cui natura di sanzione trasparirebbe, ad avviso di L. Lacchè, *Una “mobile complessità”*, cit., 16, dalla collocazione all’interno della sezione della Costituzione dedicata alle attribuzioni dell’Assemblea.

⁸⁷ Definisce il referendum facoltativo un “vero e proprio freno di emergenza”, G. Biaggini, *Lo sviluppo del costituzionalismo e il ruolo della dottrina*, cit., 925.

relativo testo normativo⁸⁸, si può affermare che la Costituzione del 1874 abbia, infine, rispettato anche la terza e ultima regola d'equilibrio del federalismo svizzero, trovando la virtù in un compromesso rispettoso della natura partecipativa e sussidiaria di quest'ultimo.

6. Brevi considerazioni finali

Come in precedenza dimostrato, la revisione totale alla base della Costituzione federale del 1874 non può essere considerata un “vero” esercizio di accentramento da parte dell’autorità federale, attuato attraverso una manovra di sottrazione coattiva di competenze a scapito delle realtà cantonali, dovendo più correttamente inquadrarsi come la traduzione sul piano costituzionale di quell’impulso verso una maggiore unificazione che, già avviato nel 1848, sarebbe proseguito negli anni successivi con sempre maggiore intensità.

È stato osservato⁸⁹, infatti, come la riforma totale del 1874 non possa «essere presa come elemento a sé stante», dovendo, invece, essere considerata come «l’atto finale di un processo politico evolutivo iniziato con la Costituzione del 1848», di cui la Costituzione “nata seconda” ha ripreso molti contenuti in precedenza non entrati a far parte del testo costituzionale⁹⁰.

Una lenta ma progressiva centralizzazione, dunque, che, in linea con la natura del federalismo elvetico, si è fatta strada nella mentalità di un popolo fondamentalmente conservatore come quello svizzero solo nel momento in cui è stata in grado di presentarsi non solo come il riflesso di esigenze concretamente avvertite dalla collettività ma, soprattutto, come soluzione di adeguamento nei confronti di una realtà bisognosa di puntuali aggiustamenti più che di veri e propri cambiamenti traumatici⁹¹.

Una realtà, volendo concludere, nella quale i Cantoni, veri detentori della sovranità ai sensi dell’art. 3 della Costituzione federale, hanno sempre giocato, per mezzo del referendum costituzionale, un ruolo determinante nel dosare la velocità dell’oscillazione del pendolo tra accentramento e

⁸⁸ A tal proposito, ricorda R. Notarangelo, *Il cantiere federale svizzero*, cit., 57, come pur «con l’approvazione dell’emendamento costituzionale il governo centrale ottiene solo una vittoria parziale», dovendosi in seguito aprire «da non meno laboriosa fase di preparazione della legge federale contrassegnata da tempi lunghi e dal rischio del referendum abrogativo»: solo per fare un esempio, «l’istanza di unificare il diritto civile e penale venne accolta nella Costituzione solo nel 1898 ma si dovette attendere il 1907 per l’adozione del codice civile e addirittura il 1937 per il codice penale».

⁸⁹ Cfr. S. Crespi, *Revisione totale della Costituzione federale?*, in G. Locarnini (cur.), *1874-1974. Cento anni di Costituzione*, 1974, 43.

⁹⁰ Come sottolinea W. E. Rappard, *La Costituzione federale della Svizzera*, cit., 338, «le innovazioni introdotte dalla maggioranza del 1874 erano già state suggerite quasi tutte dalle diverse minoranze nel 1848 e nel 1866», potendo così sostenersi che «il popolo svizzero realizzandole nel 1874 non si mise per nuove vie, continuo(ando) la sua strada verso scopi fissati già da tempo dai suoi capi più chiaroveggenti».

⁹¹ Cfr. A. Pirro, *Federalismo e democrazia in Svizzera*, cit., 137.

federalismo, andando talvolta a ritardare ma mai, veramente, a impedire⁹² il dispiegarsi della capacità di adattamento di quest'ultimo.

Claudia Bianca Ceffa
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Pavia
claudiabianca.ceffa@unipv.it

⁹² Cfr. W. Martin, *Histoire de la Suisse*, cit., 276. Così anche P. Sciarini, *Le centralisme et les pouvoirs cantonaux: quelles évolutions?*, cit., 104.