

PROBLEMI COSTITUZIONALI SVIZZERI CON PARTICOLARE RIFERIMENTO
ALLE ISTITUZIONI COSTITUZIONALI ITALIANE

del

Dott. Sandro Crespi

PROBLEMI COSTITUZIONALI SVIZZERI CON PARTICOLARE RIFERIMENTO
ALLE ISTITUZIONI COSTITUZIONALI ITALIANE

Gentili signore e signorine, egregi signori,

io devo innanzitutto confessarVi il mio imbarazzo nell'accingermi a parlarVi sul tema che mi è stato fissato. E' un imbarazzo determinato primieramente dalla complessità del problema; secondariamente, direi, dall'uditorio stesso: così eterogeneo già per quanto concerne la nazionalità e quindi le conoscenze reciproche sulla materia. Devo quindi scusarmi già sin d'ora, se per taluni dirò cose del tutto semplici o addirittura ovvie, per altri, invece, cose meno accessibili o addirittura difficili. Cercherò comunque di far sì che la mia esposizione sia tale da presentare un minimo comun denominatore di comprensibilità. Devo ancora premettere che parlerò in maniera assolutamente libera, nonostante la presenza di questo registratore: lo farò perché ancora ieri leggevo una famosa affermazione di Montesquieu secondo cui "per godere della libertà occorre che ognuno possa dire ciò che pensa, e per conservarla bisogna ancora che ognuno possa dire ciò che pensa". Io quindi dirò ciò che penso, anche se quello che penso potrà, su taluni punti, esser tale - come dicono i Francesi - da "épater les bourgeois".

Tempo fa in una mia relazione tenuta su questo tema a Bellinzona, ricordavo il richiamo scherzoso con cui Jean-François Aubert, nel suo "Trattato di diritto costituzionale svizzero", definisce talune carenze del nostro diritto costituzionale. Per ogni Straniere colto, dice pressapoco l'Aubert, la Svizzera è evocatrice principalmente di quattro immagini: Guglielmo Tell, il Cervino, l'orologio e la mancanza del voto alla donna⁽¹⁾. Ora, io faccio questo rilievo non certo nel recondito desiderio di ... accaparrarmi le

Conferenza tenuta a un incontro italo-svizzero a Sirmione
il 19 aprile 1970.

simpatie delle signore e signorine Svizzere qui presenti: ma perché proprio questa del suffragio femminile è una delle carenze massime del nostro diritto costituzionale.

Quest'assenza del suffragio femminile fa della Svizzera una democrazia tipicamente maschile; una democrazia che, con pochissimi Stati, non riconosce, nega, anzi, il diritto di voto alla donna. In un suo rapporto del 1968, il Segretario generale delle Nazioni Unite, tra gli Stati che negano il diritto di voto alla donna (quindi il suffragio universale esteso alla donna e l'elettorato attivo e passivo di quest'ultima), menzionava la Svizzera, con lo Yemen, la Giordania, il Kuwait, il Liechtenstein, la Nigeria (settentrionale) e l'Arabia Saudita; citava, nello stesso rapporto, altri pochissimi Stati cui il diritto di voto alla donna è riconosciuto in maniera assai limitata (per esempio Portogallo, San Marino e via discorrendo) e infine più di altri cento Stati nei quali l'uguaglianza dei sessi, dal profilo politico (sottolineo: almeno sul piano costituzionale), è piena ed assoluta ⁽²⁾. Ora, questa carenza è già tale per cui parecchi Svizzeri si chiedono se questa immagine di Guglielmo Tell che ci rende noti agli Stranieri colti non sia tale da presentare, in taluni casi, l'aspetto sbiadito che possono assumere anche le oleografie più fulgide. Quel Guglielmo Tell che nell'opera del nostro poeta lucernese Josef Ignaz Zimmermann esclama: "Egli si battè per i diritti dell'uomo contro gli audaci briganti" ⁽³⁾.

Qualcosa, bisogna dire, anche da noi si sta muovendo: e si sta muovendo già sul piano cantonale. La quasi totalità dei Cantoni romandi, e cioè i Cantoni di Ginevra, di Vaud, di Neuchâtel e del Vallese, hanno ormai riconosciuto il diritto di voto alla donna, l'elettorato femminile attivo e passivo nella sua pienezza. Altri Cantoni, per esempio il Canton Friburgo, è sulla via d'istituirlo. Dei Cantoni tedeschi, Basilea-Città e Basilea-Campagna hanno ormai attuato, nello stesso senso, le necessarie riforme costituzionali cantonali. Nel Canton Ticino, infine, il prossimo 31 maggio le nostre donne eserciteranno per la prima volta il loro diritto di voto proprio in occasione di una revisione parziale della Costituzione cantonale. Altri Cantoni, infine, come per esempio i Cantoni di

Berna e dei Grigioni, hanno ormai codificato nelle loro Costituzioni cantonali la possibilità d'istituzione del suffragio femminile almeno in sede comunale. Infine, è proprio in questi tempi davanti alle Camere federali una proposta del nostro Governo federale intesa a istituire il suffragio femminile sul piano federale: questa proposta reca la data del 23 dicembre 1969 ⁽⁴⁾.

Senonchè, quella della discriminazione dei sessi sul piano elettorale non è la sola nota stonata nel nostro complesso costituzionale. Come parecchi di voi certamente sanno, oggi la Svizzera non potrebbe aderire, se non con riserva, alla nota Convenzione europea dei diritti dell'uomo ⁽⁵⁾. Quella Convenzione che porta anche il nome di "Trattato di Roma", cui l'Italia ha aderito da tempo: tanto che le sue norme, come le disposizioni dei protocolli addizionali, sono ormai considerate parte integrante del diritto interno italiano.

Perché questa riserva da parte della Svizzera? Questo tema fu già oggetto, lo scorso anno, di ampie deliberazioni davanti alle nostre Camere federali.

Basti dire che questa riserva, giuridicamente, sarebbe determinata da tutta una serie di fattori costituzionali.

Primo fattore: la discriminazione dei sessi dal profilo politico, cui ho accennato in apertura, e che non si concilia con una delle primordiali garanzie della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Ma vi sono altre norme, nella nostra Costituzione, tali da non permettere questa adesione totale e completa della Svizzera alla cennata Convenzione.

La nostra Costituzione reca tuttora, per esempio, il noto divieto dell'ordine dei Gesuiti; contempla il divieto di fondazione di nuovi conventi o di nuovi ordini religiosi; vieta il ristabilimento di quelli già soppressi ⁽⁶⁾. Norme, queste ultime, che poterono avere una loro giustificazione storica nei tempi in cui furono codificate: ma che oggi rappresentano un evidente sfregio di quella libertà di credenza e di coscienza che, per altro verso, la nostra Costituzione tende invece a salvaguardare.

Ma v'è di più: la nostra Costituzione, strano a dirsi, contiene addirittura una norma che si può ben definire antisemitica. Un articolo vieta infatti la macellazione degli animali senza che gli stessi siano preliminarmente storditi ⁽⁷⁾. Perché questa norma si rivela come antisemitica? Perché secondo siffatta norma si rende impossibile il metodo di macellazione secondo il rito ebraico (uccisione per dissanguamento dell'animale sacrificato, senza stordimento preliminare) mediante la quale gli Ebrei si procurano la cosiddetta carne "Kascher". La norma ha quindi per effetto la violazione della libertà di culto, nella misura in cui, come ho detto, è contraria alla macellazione rituale degli Ebrei ⁽⁸⁾. La norma di cui si tratta non è quindi conciliabile con quella della Convenzione europea dei diritti dell'uomo intesa a garantire le libertà religiose. Altre norme cantonali, poi, potrebbero esser lesive dei principi della Convenzione europea. Per esempio, taluni ordinamenti dei nostri Cantoni che istituiscono il cosiddetto "internamento amministrativo" e che non offrono sufficienti garanzie quanto alla tutela della libertà personale. Oppure, quella di talune procedure penali cantonali che consacrano il cosiddetto "segreto istruttorio" al punto che il Giudice istruttore può opporre al prevenuto, nella misura in cui lo reputi opportuno, un divieto ad ogni contatto con il proprio difensore; norme, queste, difficilmente conciliabili con i diritti della difesa garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. E potremo continuare con altri esempi.

Vi sono poi altri diritti fondamentali a proposito dei quali è difettosa la nostra Costituzione federale. Prima tra tutte vi è la famosa questione del diritto all'obiezione di coscienza: questione che interessa davvicino anche gli ordinamenti giuridici dell'Italia. Io non voglio qui discutere, beninteso, come e in qual misura debba essere riconosciuta l'obiezione di coscienza: giacchè si tratta di un tema su di cui la discussione ci porterebbe troppo lontano. Ma è un fatto che la Svizzera ha aderito ormai dal 1963 al Consiglio d'Europa. Ora, una raccomandazione dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, del 1967, intesa a far sì che gli Stati aderenti al Consiglio d'Europa aves-

sero ad adottare ordinamenti costituzionali e legislativi intesi a tutelare il diritto dell'obiezione di coscienza ⁽⁹⁾, in Svizzera non ha avuto seguito effettivo. Degli Stati membri del Consiglio d'Europa e in cui è istituito il servizio militare obbligatorio la Svizzera non ha dato seguito a questa raccomandazione: essa si trova, a questo proposito, nelle analoghe situazioni giuridiche dell'Italia e della Turchia (tralascio di menzionare la Grecia, dato che quest'ultima, come voi sapete, è ormai uscita dal Consiglio d'Europa).

Altra questione fondamentale é, per esempio, quella del diritto d'asilo. Una norma della Costituzione italiana (l'articolo 10, terzo capoverso) garantisce espressamente il diritto d'asilo nel territorio della Repubblica allo straniero cui sia impedito nel suo Paese "l'effettivo esercizio delle libertà democratiche" garantite dalla Costituzione. E' un principio importante, anche se le condizioni relative sono lasciate al disciplinamento della legge.

Una norma analoga, invece, voi non la troverete nella Costituzione svizzera. La Svizzera, tradizionale terra d'asilo, non ha nella propria Carta fondamentale una garanzia che sia una chiara formulazione analoga a quella prevista dalla Costituzione italiana. Il diritto d'asilo oggi, secondo il diritto costituzionale svizzero, non costituisce una garanzia giuridica dello Straniero che, oggetto di persecuzione, intendesse invocarlo. Esso rappresenta unicamente una facoltà, "per la Confederazione, di accogliere sul proprio territorio i rifugiati politici che ad essa sembrano degni d'interesse; un "diritto", se si vuole, ma della Svizzera verso gli altri Stati" ⁽¹⁰⁾.

Cioè, ogni questione d'asilo politico dipende oggi, secondo il diritto svizzero, da considerazioni di opportunità politica e di polizia.

Occorre poi dire che altri diritti fondamentali della persona non sono esplicitamente codificati dalla nostra Costituzione.

Qualche esempio? Fino a poco tempo fa voi non trovavate nella Costituzione svizzera la garanzia della proprietà privata. La ga-

ranza della proprietà privata, già menzionata nella quasi totalità delle Costituzioni cantonali e che il Tribunale federale ha ricavato in via d'interpretazione giurisprudenziale, è stata collocata nella prima volta, nella nostra Costituzione federale, nel settembre del 1969 per effetto di una revisione parziale. Non si trova, d'altra parte, nella Costituzione federale, il principio dell'inviolabilità del domicilio; o la garanzia della libertà di espressione; o, ancora, la libertà personale intesa come libertà fisica: garanzie, queste, che il Tribunale federale ha ricavato in parte dalle Costituzioni cantonali e in parte quasi si trattasse di diritti fondamentali non scritti insiti nel nostro stesso ordinamento liberale e democratico.

Occorre poi dire che, da parecchio tempo, da noi si fa strada l'idea che debbano essere codificati nella nostra Carta fondamentale i cosiddetti diritti sociali; cioè quei diritti quali risultano, per esempio, dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, o quali risultano dalla cosiddetta Carta sociale europea (che è stata pure sottoscritta dall'Italia e alla quale la Svizzera invece non ha aderito), o che sono in parte codificati nel diritto interno italiano, per esempio, agli articoli 25 e seguenti, 39 e seguenti della Costituzione italiana (Diritto al lavoro, a un livello di vita sufficiente, a un salario eguale a parità di prestazioni, diritto al tempo libero, allo studio, ecc. ecc.). Queste norme non trovano oggi riscontro, come esplicite garanzie fondamentali della persona, nel nostro ordinamento costituzionale. Il prof. Antoine Favre (che fu mio apprezzato docente di diritto pubblico) osserva molto giustamente, il suo pregevole studio recentemente pubblicato, che i diritti sociali rappresentano il complemento del catalogo delle libertà individuali. Essi rispondono "alla concezione secondo cui nella società contemporanea le libertà non possono essere pienamente salvaguardate se non laddove il cittadino possa beneficiare di condizioni sociali atte a favorirne l'esercizio" (11).

E potremmo continuare nella disamina: ma è una disamina che ci porterebbe troppo lontano. Io ho voluto accennarne per sommi capi; costituire, su questo tema, quello che a taluni potrà sembrare

quasi un "cahier de doléances", per trarre una mia opinione generale. Questa, cioè: che la Carta fondamentale di questo nostro Paese, che fu decantato e gode tuttora la fama di "Paese delle libertà", presenta preoccupanti contrasti, rivela preoccupanti carenze già per quanto concerne i diritti fondamentali della persona umana e del cittadino. Ecco perché parecchi spiriti aperti, in Svizzera, si chiedono oggi - mi si perdoni la figura rettorica - se questo orologio svizzero (una di quelle immagini per cui noi siamo noti allo Straniero colto, come dissi all'inizio), segni per davvero l'ora esatta, oppure se esso non riveli incresciosi ritardi. Incresciosi ritardi nel nostro ordinamento interno costituzionale, e preoccupanti ritardi che hanno anche un loro fondamento nella situazione della Svizzera sul piano delle relazioni internazionali, segnatamente per quanto riguarda la cosiddetta integrazione internazionale della Svizzera alla quale accennerò più avanti.

Furono già queste le prime considerazioni per cui nacque da noi l'idea di una revisione totale della Costituzione federale.

Quest'idea ha trovato da noi i suoi primi assertori proprio nel Parlamento: quindi l'idea di una revisione costituzionale prende forma e l'avvio su di un piano di assoluta legalità (e questo, in fondo, è motivo di cui rallegrarsi: perché di solito le grandi revisioni costituzionali sono sempre il risultato di profondi sconvolgimenti sociali: guerre, rivoluzioni e via discorrendo. La stessa Costituzione italiana del 1948 è nata proprio nel segno di siffatti sconvolgimenti. E da eventi tumultuosi nacque la Costituzione elvetica del 1848: la quale rappresenta, fondamentalmente, l'ossatura del nostro Stato federativo, giacchè la revisione del 1874, da cui prende la data la Carta fondamentale vigente, altro non fu che il punto d'arrivo del processo evolutivo iniziatosi nel 1948).

Nel 1966 furono presentate due mozioni quasi contemporanee: l'una al Consiglio degli Stati (il nostro Senato), l'altra al Consiglio nazionale (la nostra Camera dei deputati). Queste due mozioni invitavano il Consiglio federale a iniziare gli studi e i lavori

per provvedere, se del caso, a una revisione totale della Costituzione federale. Il Consiglio federale ha dichiarato di accogliere queste due mozioni e, nel 1967, ha costituito un Gruppo di lavoro (di cui ho l'onore di far parte), cui è stato affidato sostanzialmente il mandato di raccogliere idee e proposte per un'eventuale revisione della Costituzione federale e di elaborare, se del caso, modelli per una futura Costituzione. Questo Gruppo di lavoro è all'opera: ed è difficile dire quando questi lavori potranno essere conclusi. In ogni caso sarà difficile che si possa concludere nel termine sperato: che dovrebbe essere quello del 1974, quando cioè la nostra Costituzione vigente avrà segnato l'età rispettabile dei cento anni.

Io non sto a dirvi ora quali siano i problemi che assillano questo Gruppo di lavoro: sono molteplici, sono complessi: e usciremmo dal tema che mi è stato assegnato se io dovessi sciorinarli in tutta la loro ampiezza, pur facendone succinti accenni.

Devo comunque notare che in un'attività di studio, in un'attività di ricerca qual'è la nostra, i confronti con le Costituzioni estere, soprattutto con quelle dei Paesi aventi un ordinamento liberale e democratico che ci circondano, sono per forza di cose molteplici. Ed è quindi naturale che noi si guardi un po' verso questi Paesi, e agli istituti consacrati nei loro ordinamenti costituzionali, sia perché taluni di essi hanno una struttura federativa analoga, per taluni aspetti, a quella della nostra Confederazione (penso per esempio alla Repubblica federale tedesca oppure all'Austria), sia perché questi Paesi hanno Costituzioni, in genere, moderne perché concepite non più di venticinque anni or sono; sia, infine, perché gli Stati stessi in genere hanno ormai operato una integrazione di carattere supranazionale dalla quale la Svizzera è attualmente ben lontana. Noi guardiamo quindi anche a questi ordinamenti costituzionali esteri come a elementi di confronto: lo studio comparato di taluni istituti può essere interessante a chi sia seriamente animato da volontà di rinnovamenti.

E' chiaro che nessuno pensi seriamente, da noi alla possibilità di mutamenti radicali di quelli che sono e devono restare le fondamentali strutture e i basilari principi del nostro Stato democra-

tico. Così, per esempio, che possa essere abbandonato il concetto classico tradizionale della separazione dei poteri quale fu enunciato particolarmente da Montesquieu, e su cui si imposta pure la strutturazione dei poteri secondo la Costituzione italiana. O nessuno pensa seriamente, per quanto concerne il nostro Parlamento, all'abbandono del sistema bicamerale. Direi, anzi, che il sistema bicamerale si giustifica proprio da noi, soprattutto in considerazione del nostro ordinamento federativo. Il Consiglio nazionale ha funzioni rappresentative del popolo, il Consiglio degli Stati è in funzione rappresentativa degli Stati. Se in Italia è prevalso il sistema del Parlamento bicamerale (Camera dei deputati in funzione rappresentativa del popolo, Senato della Repubblica a base regionale) a maggior ragione lo stesso sistema, ritenuto valido in una Repubblica unitaria, deve valere per uno Stato federativo quale è la Svizzera: dove i Cantoni non hanno la struttura di semplici dipartimenti e quindi di circondari amministrativi, ma sono veri e propri Stati nella misura in cui non abbiano conferito parte della loro autonomia allo Stato federale.

Una Camera con funzione rappresentativa degli Stati federati sembra quindi imporsi per ragioni che mi sembrano abbastanza ovvie. Una certa problematica invece può sorgere per quel che concerne la composizione e l'elezione di questa nostra Camera alta, ossia del nostro "Senato federale". Perché? Perché il nostro Senato federale sembra ormai scaduto a quasi un doppione - mi si scusi il termine - della nostra Camera dei deputati (cioè del Consiglio nazionale). Ecco quindi gli alchimisti elettorali, sempre provvidi d'idee e di formule, a cercare quale potrebbe essere la formula aurea per ovviare agli inconvenienti denunciati. Anche se, a questo proposito, la pietra filosofale non potrà di certo esser trovata tanto negli istituti della Repubblica italiana, quanto piuttosto in quelli, per esempio della Repubblica federale tedesca.

Vi sono poi problemi organizzativi fondamentali e importanti che riguardano il Governo federale.

Nessuno pensa seriamente oggi, da noi, alla possibilità che, per quanto riguarda il Governo federale, sia accantonata la formula cosiddetta "direttoriale" o collegiale. Il Governo federale, come

si sa, da noi è eletto dal Parlamento, al quale tuttavia, non è subordinato. Il nostro Governo non può mai essere in crisi. Quando un Consigliere federale, cioè un membro del Governo, si dimette, è prontamente sostituito dal Parlamento a Camere riunite. Noi Svizzeri abbiamo paura delle crisi politiche, noi Svizzeri aspiriamo a situazioni di assoluta stabilità. Come diceva Lord Bryce, esso è "unico nel suo genere": o, come ha sottolienato Duverger, "questa specie di Comitato, simile a quello di un Consiglio d'amministrazione di una società, funziona bene solo in ragione delle dimensioni del Paese; esso non potrebbe esser trapiantato a Mosca, a Washington, a Londra o a Parigi". E neppure a Roma, naturalmente.

Ma taluni guardano da noi, bisogna dire, con un certo malcelato stupore, con un certo interesse (e forse con una punta d'invidia) ai ventisette Ministri e ai cinquantasei Sottosegretari dell'ultimo Governo Rumor. Da questa parte c'è, sicuramente, eccessiva abbondanza; ma è comunque certo che da parte nostra ci sia una eccessiva e sicura parsimonia. Anzi, direi, inadeguatezza. Perché questo Governo consta, a ben vedere, dei sette Consiglieri federali di cui constava il Governo del 1848. La composizione del nostro Governo non è quindi mai stata modificata "ab urbe condita". Qualcuno ha scoperto, è vero, che sette sarebbe un numero virile: cioè - come osserva argutamente Jean-François Aubert - sicuramente appropriato a una democrazia maschile quale è la nostra (12). Questi nostri sette Consiglieri federali non dispongono comunque di Sottosegretari di Stato, non dispongono neppure di un "alter ego" avente funzioni politiche che possa sostituirli. Ecco quindi caldeggiata anche da noi l'idea dell'aumento del numero dei Consiglieri federali oppure della nomina di questi Sottosegretari di Stato. Di fronte a chi vorrebbe inmutato il numero dei sette Consiglieri federali, altri vorrebbero un aumento a undici Ministri; altri ancora, sette Consiglieri federali e quattordici Sottosegretari di Stato (cioè due Sottosegretari per ogni Consigliere federale). Senza prender partito decisamente per l'una o l'altra tesi, è certo comunque che l'adeguamento del numero dei nostri Ministri alle accresciute esigenze amministrative e di Governo sarebbe certamente tale da imprimere all'andamento politico degli affari fe-

derali nuovi impulsi e nuovi sviluppi: oggi da parecchie parti, da noi, si sente obiettare, non a torto forse, che il nostro Governo amministra soprattutto e non fa invece, come dovrebbe fare, della politica.

Restando inmutata l'ossatura e la composizione collegiale del nostro Governo non penso, in ogni caso, che si possano suscitare seriamente altre modificazioni strutturali in questo campo. Non penso, segnatamente, che si possa aspirare anche da noi al conferimento di poteri speciali al nostro Presidente della Confederazione. Infatti, nel nostro ordinamento, il Presidente della Confederazione, in fondo, non è tale. Taluno ha voluto sottolineare, con molta facezia, che il nostro Presidente della Confederazione, tra le pochissime competenze che gli sono riservate, esercita queste altre: egli "inaugura fiere ed esposizioni, riceve mazzi di fiori, abbraccia bambine e s'indirizza ai propri concittadini con un discorso, via radio, a Capodanno e un'altra volta il Primo d'Agosto, che è la nostra festa nazionale"⁽¹³⁾. Per dire insomma, in maniera più grave, che il nostro Presidente è un "primus inter pares", cioè è un Consigliere federale come gli altri e che, come tutti gli altri, dirige un Dipartimento (cioè uno dei sette Ministri in cui è divisa la nostra amministrazione) e ha funzioni prettamente rappresentative. Siamo dunque lontani dai tempi in cui (e questo avveniva fino al 1887) il Presidente dirigeva la politica internazionale per quanto riguardava la Svizzera: allora, non tutti i Consiglieri federali diventavano automaticamente Presidenti. Oggi, invece, tutto si svolge sotto l'insegna dell'automatismo: Presidente e Vice-presidente sono eletti ogni anno, e l'elezione non è mai tale da suscitare emozioni o condizioni traumatiche nel Paese. Tutt'al più si verifica un aumento di lavoro per le poste o i telegrafi a causa dei rituali auguri; o, ancora, qualche corteo nel paese d'origine del neo-eletto. Ma tutto finisce qui. Siamo dunque ben lontani dalle competenze che caratterizzano il Presidente della Repubblica italiana. Al quale - occorre ricordarlo - spettano talune competenze, che da noi invece sono riservate addirittura al Parlamento. Per esempio, il Presidente della Repubblica italiana esercita il diritto di grazia (attività che da noi

è esercitata al Parlamento a Camere riunite); il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio e, su proposta di questi, i Ministri (mentra da noi i Consiglieri federali sono eletti, come ho già detto, dal Parlamento); il Presidente della Repubblica nomina addirittura un terzo dei Giudici della Corte Costituzionale (da noi i Giudici del Tribunale federale sono eletti dal Parlamento a Camere riunite: come dirò poi, la Svizzera non ha comunque una Corte costituzionale). Egli riceve il giuramento dal Presidente del Consiglio e dai Ministri (ciò che da noi è fatto al Parlamento federale). E via discorrendo. Quest'impostazione, si noti, è assolutamente logica e coerente con il modo di elezione e di composizione del Governo italiano. E d'altra parte è assolutamente logica e coerente con i rapporti che esistono tra Governo e Parlamento. Ho già detto che, secondo il nostro sistema, il Governo non può mai essere in crisi. Ecco dunque il Presidente della Repubblica italiana rappresentare a giusta ragione l'unità nazionale e la continuità dello Stato, quella continuità dello Stato che in Svizzera, oserei dire, è rappresentata così stabilmente dallo stesso Governo.

Un altro problema dibattuto da noi, oggi, al di fuori della struttura del Governo, è quello relativo ai cosiddetti organi ausiliari. Come voi sapete la Costituzione della Repubblica italiana prevede tre organi ausiliari principali: il Consiglio nazionale dell'economia del lavoro, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti. Taluni sostengono oggi, anche da noi, l'opportunità di provvedere all'istituzione di taluni organi ausiliari. Ecco quindi avanzare, da talune cerchie, l'idea dell'istituzione di un Consiglio economico. Cioè, un organo intermedio tra Governo e Parlamento, con funzioni consultive, ossia con competenze di consulenza sui grandi problemi economici e finanziari interessanti il Paese. Questo Consiglio economico potrebbe forse avere una struttura grosso modo analoga o vicina al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro previsto dalla Costituzione italiana o al "Conseil économique" contemplato dalla Costituzione francese. Un altro organo ausiliario, che dovrebbe essere d'importazione scandinava, è il cosiddetto "ombudsman": specie di nume tutelare del cittadino di fronte al prepotere o alla neghittosità della burocrazia. Ne è stato scritto

e ne è stato parlato parecchio, in questi ultimi anni, in Svizzera.

Un altro campo in cui si propongono da noi talune modificazioni è quello riguardante il potere giudiziario: non tanto nel modo d'elezione del Tribunale federale che, come ho già detto, è nominato dal Parlamento, quanto, piuttosto, riguardo alle competenze di questo massimo organo giudiziario federale. Da noi oggi il Tribunale federale non può esaminare la costituzionalità delle leggi e dei decreti di carattere obbligatorio generale emananti dall'Assemblea federale. Anzi, un articolo della nostra Costituzione ⁽¹⁴⁾ impone espressamente al Tribunale federale di prendere "a norma" le leggi e i decreti di carattere obbligatorio generale, oltre che i trattati internazionali da essa ratificati. Ciò che esclude espressamente, come dissi, un esame della costituzionalità delle leggi e dei decreti medesimi. Il Tribunale federale funziona come Tribunale costituzionale unicamente rispetto agli ordinamenti interni dei Cantoni. Vi è quindi nell'ordinamento costituzionale federale una preminenza del Parlamento sull'organo giudiziario, se così si può dire. Le leggi e i decreti di carattere obbligatorio generale, contro i quali il popolo può esercitare il proprio diritto di referendum, e contro i quali, quindi, il popolo può esprimersi in definitiva con il suo voto d'accettazione o di rifiuto, non sono suscettibili di esame di costituzionalità da parte del Potere giudiziario. E' questa, a ben vedere, almeno in modo indiretto, la consacrazione della supremazia della sovranità popolare rispetto al Potere giudiziario.

Ma da noi oggi si fa strada l'idea dell'istituzione di una Corte costituzionale, sia come Corte a sè stante, sia come Camera del Tribunale federale.

Il "Governo dei giudici", l'hanno definito taluni: e questo può bastare a far arricciare il naso ai politici: che dei giuristi - non sempre a torto, lo si lasci dire almeno a un giurista - dimostrano, non poche volte, una certa diffidenza.

E arriviamo al settore degli istituti riguardanti la democrazia diretta.

Come voi sapete la Svizzera è il Paese, per eccellenza, della democrazia diretta. Su di essa affondano le radici le nostre più antiche assemblee pubbliche: la "Landsgemeinde" di taluni piccoli Cantoni ne è rimasta l'immagine più classica.

Intanto la nostra Costituzione prevede il referendum costituzionale obbligatorio. Ma il referendum popolare obbligatorio in materia costituzionale, com'è previsto dalla Costituzione elvetica (15), è istituito ben diverso e di ben diversa ampiezza di quello previsto dalla Costituzione italiana. Quest'ultima prevede, segnatamente, che almeno cinquecentomila elettori possano chiedere che una legge costituzionale sia sottoposta all'approvazione del popolo: ma il referendum è escluso quando la legge medesima sia stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza qualificata dei suoi componenti. In Svizzera, per contro, ogni modificazione della Costituzione, sia essa parziale o totale, deve necessariamente esser sottoposta al voto popolare, dopo l'approvazione del Parlamento federale.

La Costituzione federale consacra poi il referendum legislativo e il diritto d'iniziativa in materia costituzionale. Sul piano federale, per contro, non è prevista l'iniziativa in materia legislativa: cioè quell'iniziativa che invece è istituita espressamente dalla Costituzione italiana. L'iniziativa in materia legislativa è conosciuta, da noi, nella totalità dei Cantoni: è invece esclusa in campo federale. L'ultimo tentativo di istituirla è recente: nel 1961, il popolo svizzero bocciò una proposta di modificazione della Costituzione federale avviata soprattutto dal Partito socialista. Ma, strano a dirsi, l'idea di siffatto istituto non è stata accantonata: da più parti, e con maggior insistenza di dieci anni or sono se ne chiede l'introduzione.

E qui arriviamo a un grosso tema: quello della ripartizione dei compiti tra Confederazione da una parte e Cantoni dall'altra. Tema vastissimo, tema fondamentale: giacchè tocca d'avvicino la struttura stessa del nostro Stato federativo. Io mi limiterò a qualche accenno: poiché i problemi che ne possono scaturire ci porterebbero troppo lontano. Si può dire in genere che, oggidì, è in atto un'evoluzione del nostro Stato federativo nel senso di

un maggior conferimento di poteri allo Stato federale.

Questo processo è legato strettamente alle origini stesse della Svizzera. La quale fu, fino al 1848, una Confederazione di Stati. Dal 1848, cioè da quando essa diventò Stato federativo, un'evoluzione costante si è sviluppata verso un continuo e sempre maggiore accentramento di poteri e di competenze da parte dello Stato centrale. Accentramento che, occorre pur riconoscerlo, risponde alle esigenze insite allo stesso progresso.

Accentramento che, oggidì, non ha toccato ancora d'altronde taluni settori nei quali un conferimento di competenze allo Stato centrale sarebbe quanto mai provvido.

Alcuni esempi? Voglio farvene due, che mi sembrano assai significativi.

Primo esempio: quello delle strade nazionali. Riservate alcune competenze alla Confederazione, oggi le strade nazionali sono poste sotto la sovranità dei Cantoni. E ci si potrebbe subito chiedere se ciò possa e debba continuare: ammesso che le strade nazionali sono elemento d'interesse vitale per tutto il Paese, e rappresentano per la nostra economia quanto le strade ferrate potevano rappresentare nel secolo scorso (le strade ferrate, come si sa, furono in gran parte riscattate dalla Confederazione, per diventare quelle Ferrovie federali svizzere che, con parecchi altri prodotti nazionali, sono diventate un po' il vanto di noi Svizzeri).

Secondo esempio: quelle riguardante la procedura penale e la procedura civile fu proposta, per la prima volta, con un progetto di Costituzione federale del 1872. Ma fu subito accantonata, per resistenze allora comprensibili, oggi ben difficilmente giustificabili. Oggi ogni Cantone, in virtù delle proprie sovranità, è competente a legiferare in queste materie, ciò che può apparire, per diversi aspetti, a dir poco assurdo.

E si potrebbe facilmente continuare con gli esempi.

Oh, non tutti gli Svizzeri, certamente, saranno d'accordo che questo conferimento da parte dei Cantoni alla Confederazione sia strettamente necessario: un malinteso "federalismo", da noi, può talvolta costituire ostacolo anche alle cose più ovvie.

Ma se ho voluto accennare a questo tema, era soprattutto per sottolineare che, da noi, il problema è diametralmente opposto a quello che potrebbe oggi agitarsi in Italia.

L'Italia, Repubblica "una e indivisibile riconosce e promuove le autonomie locali", proclama l'art. 5 della Costituzione. Questo promovimento delle autonomie locali, che il legislatore costituente avrebbe inteso veder sviluppato mediante l'istituto della Regione, credo sia oggi ben lungi dall'essere attuato. Esso è stato realizzato per ora, e in maniera assai limitata, se non erro, per cinque sole regioni (Sicilia, Sardegna, Val d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia). E, secondo le notizie apparse sulla stampa italiana, sembrerebbe che da parecchie parti si vorrebbero attuate maggiori autonomie: che l'istituto della Regione assurgesse a pienezza completa. Insomma: le tendenze, su questo punto, in Italia, sembrano muoversi in maniera diametralmente opposta alla nostra.

E' d'altronde assolutamente logico che così sia. In uno Stato unitario possono fatalmente verificarsi movimenti centrifughi, nel senso di un maggior decentramento di poteri a enti autonomi e periferici. La Svizzera non potrà mai essere uno Stato unitario. Lo fu dal 1798 al 1803: la Svizzera Repubblica una e indivisibile. Ma quest'unità durò "l'espacio d'un matin". E si dice che Napoleone Buonaparte fosse un genio anche per questo: perchè, come tutti i geni, poté capire con estrema facilità le cose più ovvie. Era così ovvio che la Svizzera, di idiomi, tradizioni e origini così diverse, non potesse costituire una Repubblica unitaria, ch'egli vi pose fine con l'atto di mediazione: e nel 1803 si ritornò a quella Confederazione di Stati che pareva la struttura statutale congeniale agli Svizzeri. Quella Confederazione che doveva mutarsi, quarantacinque anni dopo, in Stato federativo.

Da allora assistiamo a un lento, costante e continuo movimento centripeto: i Cantoni hanno costantemente conferito competenze allo Stato federale.

L'"optimum" non è ancora raggiunto. Ma questo "optimum" non potrà comunque tradursi in un mutamento di quella struttura federativa che, ripeto, è elemento peculiare della Svizzera.

E qui sarei giunto quasi al termine della mia esposizione. Ma questa mia galoppata attraverso il nostro diritto costituzionale, con velleità di sporadici confronti con quello italiano, non sarebbe completa se non vi parlassi di un tema che mi pare assolutamente importante. La mia relazione sarebbe lacunosa se io non accennassi, almeno in maniera succinta, a quello che è il problema della integrazione svizzera nelle organizzazioni internazionali.

Oggi la Svizzera fa parte già di taluni organismi internazionali: ha aderito all'Associazione europea di libero scambio, ha aderito all'Organizzazione europea per la cooperazione e lo sviluppo economico, è membro dal 1963 del Consiglio d'Europa, ha aderito a tutta una serie di organismi collaterali alle Nazioni Unite: FAO, OIT, UNESCO, OMS, PNUD, UNICEF eccetera eccetera. Taluni propugnerebbero un'integrazione maggiore: e si parlò da più parti, in tempi recenti, della opportunità di un inserimento della Svizzera per esempio nel MEC. Ma a prescindere dalle considerazioni che potrebbero esser fatte su quest'ultimo tema, significativo mi pare, in ogni nodo, il fatto che la Svizzera, sin qui, non abbia ancora aderito all'Organizzazione delle Nazioni Unite ⁽¹⁶⁾.

E negative sono state, a questo proposito, le conclusioni di un dibattito recentemente svoltosi alle Camere federali. Ora io qui devo per forza di cose ripetere sostanzialmente quanto andavo affermando recentemente, in un dibattito riguardante questo problema.

L'ONU oggi rappresenta il solo sistema di sicurezza collettiva esistente. Anche se la fallacia di questo sistema si è rivelata talvolta qua o là, credo che potrebbe esser pericoloso per noi estraniarcene. Già perché potrebbe verificarsi un progressivo scandinamento del prestigio che la Svizzera ha sin qui goduto sul campo internazionale. E poi perché estraniandosi da questi organismi internazionali, la Svizzera potrebbe già scadere come entità statale: oggi in Europa i soli Stati che non fanno parte dell'ONU sono: la Repubblica di San Marino, Andorra, il Principato del Liechtenstein, il Principato di Monaco e lo Stato del Vaticano. E la Svizzera. (Tralascio di citare la Repubblica federale tedesca e la Repubblica e la Repubblica democratica tedesca: giacché l'adesione di questi due Stati, come nel caso del Vietnam del Nord e del Sud, o

della Corea del Nord e del Sud, fallì per il disaccordo delle grandi Potenze).

L'esistenza delle Nazioni Unite concorre anche a garantire l'esistenza della Svizzera. Quest'ultima non può quindi seguire, a mio modesto avviso, questa politica di non adesione sin qui seguita. Com'è noto, l'ostacolo maggiore dell'adesione della Svizzera alle Nazioni Unite fu, fino a un certo momento il problema della sua neutralità. Cioè quello statuto di neutralità permanente che ebbe riconoscimenti sul piano internazionale (il primo riconoscimento in proposito fu operato dagli Stati firmatari del patto di Vienna del 1815): tanto che, secondo taluni, questo statuto di neutralità assume le caratteristiche di una vera e propria convenzione internazionale (17).

Gli Stati in settori sempre più numerosi tendono ad agire non più isolatamente ma collettivamente nell'ambito di organismi internazionali. Questo fatto ha la sua influenza sia nei rapporti economici (esempio: il MEC), sia in quelli eminentemente politici. Ed è tale da riproporre ai Paesi neutrali nuovi ripensamenti intesi ad evitare ogni loro possibile isolamento. La nozione di neutralità rispetto agli scopi dell'ONU, così come fu concepita ai tempi della Carta di San Francisco, è stata oggetto di costante evoluzione. Oggi, parecchi Stati neutrali hanno ormai aderito all'ONU; anzi, ha aderito all'ONU uno Stato che ha uno statuto di neutralità assai analogo a quello della Svizzera, e cioè l'Austria. Quindi il problema della neutralità non dovrebbe più porre ostacoli, almeno dal profilo giuridico, a un'eventuale adesione, a un'eventuale integrazione della Svizzera nell'Organizzazione delle Nazioni Unite. D'altra parte, se necessario, non si vede perchè la Svizzera non debba modificare, se fosse necessario, questo suo statuto di neutralità, così come è stato sin qui da noi concepito. L'esempio della Svezia, che partecipa attivamente come membro dell'ONU, potrebbe offrire elementi di confronto assai significativi anche per noi. L'occasione di un discorso più ampio, su questo tema, dovrebbe riproporsi, a mio avviso, di pari passo nel contesto generale di una eventuale revisione della Costituzione federale. Poiché la nozione di neutralità permanente è ormai diventata, almeno

indirettamente, elemento fondamentale del nostro ordinamento costituzionale. Problema giuridico, quindi, e non solo politico.

Giunti a questo punto, parecchi di voi potranno chiedersi, a giusta ragione, quali possano esser le probabilità effettive, le "chances" di una eventuale revisione totale della Costituzione elvetica. I problemi, come avete visto, non son pochi, benché io mi sia limitato ai più importanti.

Ed è lecito chiedersi, giacché ogni revisione dovrà necessariamente incontrare il consenso popolare, e non solo quello del Parlamento, se i tempi siano davvero maturi per un'opera di siffatta portata.

E qui devo per forza rivelarvi il mio scetticismo.

Uno scetticismo determinato da parecchie considerazioni: non da ultimo, da fatti che potrebbero costituire indizi preoccupanti di concezioni politiche sicuramente deteriori. Uno di questi elementi indiziari, se oso così chiamarlo - è giusto che ne accenni, parlando ad amici Italiani e Svizzeri - è quello della ormai nota iniziativa Schwarzenbach. Se quest'iniziativa, come si può prevedere, troverà in talune cerchie della popolazione più appoggi di quanto non sia lecito certamente aspettarsi, allora si può chiedersi se, davvero, i tempi da noi siano maturi per operare quelle ampie riforme alle quali ho accennato.

Ma il mio scetticismo è determinato anche da considerazioni più generali. E' un fatto che, come già dissi, le grandi revisioni concernenti gli ordinamenti fondamentali di uno Stato sono generalmente la conseguenza di profondi sconvolgimenti politici, di profondi mutamenti sociali.

Esse sono la traduzione in formule giuridiche di fondamentali condizioni politiche che toccano da vicino, o addirittura sconvolgono, le strutture di una società.

La storia delle nostre Costituzioni (ove si voglia restare ai limiti ristretti della Svizzera) lo insegna.

La Repubblica elvetica del 1798 fu conseguenza della Rivoluzione francese.

Il regime dell'Atto di mediazione del 1803 fu imposto da Napoleone; così come il regime del Patto federale del 1815 fu una conseguenza della caduta di Napoleone e della successiva Restaurazione. La Costituzione federale del 1848 fu il risultato delle lotte intestine sfociate nella guerra del "Sonderbund".

La Costituzione federale del 1874 è, sostanzialmente, un'edizione riveduta e corretta della Costituzione del 1848: essa fu l'atto finale di un processo politico evolutivo iniziato trentacinque anni prima.

Un nostro eminente uomo di scienza, William F. Rappard, concludeva un suo pregevole studio dedicato alla Costituzione federale del 1848 con queste parole:

"

Inoltre, la storia che abbiamo esposto sembra provare che non è sufficiente che una Costituzione non piaccia più, nemmeno alla maggioranza, perchè possa venir riformata. Se anche non è necessario che l'opinione pubblica venga preparata in anticipo a una certa riforma chiaramente concepita, occorre però che siano adempiute due altre condizioni: da un lato, che la vecchia legge fondamentale si appalesi notoriamente inapplicabile; dall'altro, che circostanze eccezionali, imponendo il cambiamento, assicurino ai riformatori quella libertà d'azione che in tempi normali le abitudini e i pregiudizi popolari rifiuterebbero loro.

Se oggi la situazione fosse ritenuta delicata, come quella di cento anni or sono, si dovrebbe provvedere e bisognerebbe senza altro desiderare una prossima revisione della Costituzione Svizzera?

Siano certi che la risposta dei lettori sarà unanime.

....."

Ma si verificano, oggi queste due condizioni poste dal Rappard per una eventuale revisione della nostra Costituzione?

E' difficile affermarlo.

Su taluni punti la nostra Carta fondamentale si appalesa come "inapplicabile": basti pensare a quelle carenze concernenti i diritti

fondamentali dell'uomo per le quali, come dissi in apertura, la Svizzera non potrebbe aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Ma non si verificano, oggi, quelle circostanze eccezionali tali da assicurare ai riformatori la necessaria libertà d'azione che le abitudini e soprattutto i pregiudizi popolari rifiutano loro.

Abitudini e pregiudizi popolari: mali profondi che, talvolta, troppo facilmente son camuffati sotto la maschera d'una pretesa saggezza politica. Saprà la Svizzera superarli? E' una domanda alla quale io non oserei oggi rispondere.

E tuttavia, nonostante il mio scetticismo, l'interrogativo più importante rimane, soprattutto il seguente.

Di fronte alle discrepanze ormai note tra la nostra Costituzione e la convenzione europea dei diritti dell'uomo noi Svizzeri sapremo almeno apportare alla nostra Carta fondamentale quegli emendamenti indispensabili affinché il nostro Paese resti veramente quel tradizionale "Paese di libertà" per cui la Svizzera fu conosciuta, a traverso i secoli, nel Mondo intero? Cioè, come affermava recentemente la Commissione internazionale dei giuristi in un suo rapporto, il popolo svizzero avrà davvero preso coscienza di queste esigenze e si dimostrerà veramente deciso a mettere tutto in opera perchè sia risposto affermativamente alla domanda di Robert Dargent: "Les Suisses ont-ils mérité d'être Suisses?"

Questo è e rimane, per noi tutti, l'interrogativo più importante al quale dovremo dare la risposta nei prossimi anni.

Non vorrei tuttavia che qualcuno, dopo talune di queste mie critiche a quello che ho definito "carenze" della nostra Carta fondamentale, e dopo qualche mia espressione impostata a un certo scetticismo sui lavori di revisione in corso, fosse indotto a considerarmi un censore troppo severo.

Spesse volte si è indotti a guardare con occhio più critico e severo le persone e le cose che costituiscono la propria vita di ogni giorno, e che per ciò stesso si amano profondamente. Ecco perchè mi sento indotto a dover concludere che, nella breve storia

che vi ho fatto, vi è un elemento di capitale importanza.

Ed è questo.

Il fatto di porre in discussione la propria Costituzione, gli elementi strutturali della propria Carta fondamentale, è almeno indice della consapevolezza e della maturità civica di un popolo.

Tomaso Jefferson auspicava che ogni Costituzione dovesse essere scritta ogni vent'anni, quasi che una generazione non avesse il diritto di imporre a quella successiva una determinata struttura di Stato e di Governo.

Io non so se in questi tentativi di oggi si concretino o no le possibilità di scrivere ancora una volta la nostra Carta fondamentale. Ma la nostra giovane generazione dovrebbe capire almeno che questi tentativi rappresentano l'indizio più sicuro della validità delle nostre istituzioni democratiche.

Laddove la maggioranza del popolo può scegliere non solo le proprie strutture, ma porle addirittura in discussione, esiste certamente la base più confacente e naturale per tutti gli uomini che, come noi, aspirano soprattutto alla libertà.

- (1)
Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel 1967, p. 71 no. 175
- (2)
Rapporto del 14 novembre 1968 del Segretario generale delle Nazioni Unite, citato nel Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'istituzione del diritto elettorale e di voto della donna in materia federale (del 25 dicembre 1969), edito dalla Cancelleria federale a Berna
- (3)
citato da Werner Kägi, *I diritti dell'uomo e la loro realizzazione*, trad, ital., Bellinzona 1968, p. 12
- (4)
si tratta del Messaggio qui citato a nota (2)
- (5)
Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, del 4 novembre 1950, completata da due Dichiarazioni e da cinque Protocolli addizionali: si veda, in argomento, il Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale del 9 dicembre 1968, pubblicato nel Foglio federale, Berna, 1968, p. 1177 e segg.
- (6)
articoli 51 e 52 della Costituzione federale
- (7)
articolo 25 bis della Costituzione federale
- (8)
si vedano, in argomento: W. Kägi, op. cit. p. 32 e segg.; Bulletin de la Commission Internationale des Juristes, Genève, marzo 1968, no. 33 p. 37

- (9)
Si tratta della Raccomandazione no. 478 e della Risoluzione no. 337 dell'anno 1967
- (10)
così Aubert, op. cit., p. 387 no. 1031
- (11)
A. Favre, Aspects divers de la revision, in "Quelques opinions sur la revision de la Constitution fédérale", (Estratto dalla Rivista di diritto svizzero) Basilea 1968, p. 96
- (12)
Aubert, op. cit., p. 528 no. 1476
- (13)
così Aubert, op. cit., p. 537 no. 1502
- (14)
articolo 113, terzo capoverso della Costituzione federale
- (15)
articolo 123 della Costituzione federale
- (16)
si veda, in argomento, l'ampio Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sulle relazioni della Svizzera con le Nazioni Unite, del 16 giugno 1969, edito dalla Cancelleria federale a Berna
- (17)
così p. es. Marcel Bridel, Précis de droit constitutionnel et public suisse, Vol. I., Lausanne 1965, p. 363