

Remigio Ratti

1874-1974
Cent'anni di Costituzione

Prefazione

Con questa monografia «Coscienza svizzera» ha voluto segnare, quale «Gruppo di studio e d'informazione della Svizzera italiana», la presenza della minoranza etnica del nostro paese tra le numerose pubblicazioni commemorative del primo centenario della Costituzione federale del 1874. La esigua disponibilità di potenziali collaboratori di lingua italiana sufficientemente versati in problemi costituzionali ha forzatamente limitato il nostro studio del periodo in esame ad alcuni aspetti — peraltro non marginali — della seconda «Magna Charta» dello Stato federale. Riteniamo cionondimeno di aver colmato una lacuna. Su di un tema di fondamentale importanza quanto la verifica della validità del nostro codice di convivenza civile federale dopo un secolo di comuni esperienze, la voce degli Svizzeri di lingua italiana non poteva infatti mancare nel concerto delle voci confederate.

In proposito potrà forse stupire che proprio in questa pubblicazione giubilare non figuri un capitolo dedicato alle minoranze del nostro paese in generale, alla minoranza per definizione, quella etnico-linguistica, in particolare. Se vogliamo attenerci all'essenza del problema, che nel nostro paese è — in pratica e non soltanto nelle enunciazioni programmatiche — il rispetto altrui — dell'individuo nella sua vita privata come nelle varie forme della sua vita associata — non possiamo che rispondere condividendo pienamente il parere che in merito ha espresso Jeanne Hersch nel suo discorso commemorativo della Costituzione del 1874 alla giornata ufficiale del 12 giugno 1974 svoltasi a Berna: «Je voudrais donner un exemple, à ce propos, l'importance qu'on attribue, dans notre pays, aux minorités — qu'ils s'agisse de minorités linguistiques, d'opinion (par exemple celle qui a été battue lors d'une votation) ou de croyance. Il n'est jamais question, pour la majorité, de passer outre, d'ignorer l'existence de cette minorité. Chacun sait qu'il faut lui garder sa place, l'écouter, tenir compte du fait qu'elle existe, et dans certains cas la soutenir, proportionnellement non à sa force, mais à sa faiblesse».

Forse è questa una delle ragioni di fondo per cui, sui problemi essenziali del paese, benché diversa nella forma nel timbro e nel tono, la voce della Svizzera italiana non differisce quasi mai nella sostanza da quella delle altre regioni del paese (e se talvolta differisce è perché non sempre la volontà politica comune riesce a compensare gli squilibri delle componenti materiali tanto disparate che configurano una nazione così composita come la nostra). La presente monografia ce ne offre un'ennesima eloquente conferma. La possiamo trarre dai primi raffronti di alcune sue pagine con quelle di analoghe pubblicazioni già apparse oltrelpi durante quest'anno. Vi si avvertono infatti più o meno gli stessi consensi e riconoscimenti della validità della nostra Carta costituzionale nei giudizi sul passato meno recente, ma anche le stesse perplessità e riserve rispetto al passato più recente, soprattutto le stesse incertezze e le stesse ansie di rinnovamento rispetto al presente e più ancora al futuro che già oggi, attraverso sempre più chiari sintomi, è lecito individuare.

E' sintomatico, ci sembra, per l'epoca che stiamo vivendo, rilevare come in

tutte le pubblicazioni o manifestazioni che avrebbero dovuto prevalentemente ricordare la solidità delle ormai centenarie mura perimetrali del nostro edificio statale, la nota dominante sia stata più o meno dichiaratamente la preoccupazione di tempestivamente ridefinire la nostra identità nazionale in previsione di una nostra nuova valida collocazione in un contesto internazionale che sta tanto rapidamente e radicalmente mutando. Lo stesso Presidente della Confederazione Brugger, nel suo discorso ufficiale pronunciato nel corso della suddetta manifestazione commemorativa di Berna, ha ritenuto di dover insistere sull'urgente necessità di finalmente sfrondare l'albero costituzionale dei rami ormai secchi o parassitari per innestarvi altri atti a rinvigorirlo con il respiro pieno dei tempi nuovi. Un'operazione di aggiornamento che si impone non soltanto per le nuove esigenze che ci giungono da oltre i confini, ma anche da quelle che per riflesso sono andate maturando all'interno del paese.

Sono bastati pochi mesi dalla pubblicazione del voluminoso rapporto del gruppo «ufficiale» di studio Wahlen — quale prima documentazione consultiva per un'eventuale revisione totale o parziale della Costituzione federale — perché alcune «novità» costituzionali — da tempo proposte da gruppi di studio «ufficiosi», come, ad esempio, quelle contenute nelle critiche del gruppo zurigano «*Helvétique Alternativen*» sin dal 1966 — fossero seriamente vagliate e prese in considerazione. Già nello scorso settembre la commissione federale di esperti istituita dal Dipartimento federale di giustizia e polizia per continuare i lavori preliminari del gruppo Wahlen aveva inserito lo studio di nuovi principi destinati a figurare nella futura Costituzione federale che, con un recente accordo globale, la commissione auspica più aperta più concisa e meglio definita come struttura portante dell'edificio statale.

In una conferenza tenuta nel marzo del 1972 nel corso di due giornate di studio organizzate da «Coscienza svizzera», Gerardo Broggin, alla ricerca di nuovi simboli, di nuove idee-forza atte a sostanziare un nuovo testo costituzionale, proponeva di sostituire la tradizionale triade rivoluzionaria «*liberté, égalité, fraternité*» con tre nuovi concetti che ne fossero una più valida, perché più moderna, interpretazione: «identità, partecipazione, solidarietà». Identità a difesa dell'individuo, come antidoto al pericolo dell'appiattimento collettivo che ci minaccia per l'evoluzione globale della vita economica e sociale del paese. Identità volta «a spostare l'ago della nostra bussola sociale dal polo del progresso quantitativo (o materiale) a quello del progresso qualitativo (o morale, spirituale)». Partecipazione — precisava ancora Broggin, riferendosi in particolare ai compiti specifici dei moderni mezzi di informazione — «per integrare maggiormente l'individuo nella società, facendolo partecipe a tutti i processi di formazione di volontà collettiva e di potere collettivo, senza tuttavia distruggerlo». Partecipazione — concludeva — che è anche un discorso di massima «pubblicità» o «trasparenza» e, soprattutto, di presenza di gruppi e di tendenze diverse, spesso addirittura contrastanti».

Accanto a quelli tradizionali, la «trasparenza» nell'informazione delle masse democratiche è infatti assurta a ingrediente fondamentale per il funzionamento, e, quindi, per la sopravvivenza di ogni moderna democrazia. Compito primordiale dei moderni mass-media è appunto quello di provocare e di mantenere l'assoluta trasparenza dell'operato dei gestori del potere politico ed economico nei confronti dei loro amministrati. Solo in tal modo la trasparenza nell'informazione si traduce nell'indispensabile capitale di fiducia e, quindi, di credibilità politica: «*Je crois que notre génération et la suivante devront porter leurs efforts non seulement sur les questions institutionnelles, juridiques et économiques — sono ancora parole del Presidente della Confederazione nel succitato discorso commemorativo della Costituzione del 1874 — mais qu'elles devront aussi soigner davantage les relations humaines, l'éducation e l'information.*

Certes, il est plus difficile d'améliorer l'esprit civique que de produire des biens de consommation. Le maintien d'un élément humain solide est nécessaire si nous voulons conserver à notre Etat fédéral son caractère de communauté d'hommes libres et tolérants».

Di fronte alle nuove dimensioni che assillano la società moderna, di fronte a problemi che non conoscono confini politici nazionali, numerosi sono i nostri studiosi che si preoccupano della collocazione della Svizzera nelle dimensioni del domani. Essi si chiedono in proposito, tra altro, se le nostre vigenti istituzioni, sia pure perfettibili, saranno ancora in grado — se non sostanziate, illuminate da un'informazione completa e obiettiva — di trascinare nel dibattito politico, e in modo attivo, la cosiddetta «maggioranza silenziosa» incapsulata in gran parte nel passato, da un lato; e di incanalare in un più costruttivo dibattito politico le minoranze impazienti di rinnovare e quelle estremistiche utopisticamente effervescenti, dall'altro. Paventano in particolare, questi nostri studiosi, che le nostre istituzioni saranno sempre meno in grado — se non affiancate e sorrette da una assoluta trasparenza nell'informazione della pubblica opinione — di soffocare sul nascere quegli abusi che sono prevalentemente all'origine dei crescenti squilibri socio-economici nella ripartizione dei beni materiali della comunità e, quindi, di un sempre più diffuso malcontento che fatalmente va ad alimentare, sul piano politico, i movimenti eversivi. Ai moderni mezzi di informazione spetta dunque il compito fondamentale di rendere sempre più trasparente l'edificio politico e sociale in cui — tutti — siamo chiamati a democraticamente operare. Questa trasparenza dovrebbe permettere di tempestivamente individuare i punti caldi della nostra convivenza nazionale e, pertanto, di disinnescare preventivamente le eventuali micce che gli estremismi politici conoscono come sola arma per affrontare i contrasti politico-sociali. Dovrebbe inoltre aiutare il popolo a prendere coscienza della crescente interdipendenza pluralistica non soltanto a livello nazionale, ma anche internazionale: un fatto completamente nuovo della storia moderna. In proposito, nella relazione finale della Conferenza prospettica della Nuova Società Elvetica — uno studio collegiale dei nostri maggiori studiosi del problema della Svizzera di domani — leggiamo in particolare: «Le premesse principali per una vita aperta al futuro, cioè la ricerca di una visione d'insieme, l'elaborazione di priorità e la disponibilità ad accettare idee nuove valgono anche per una piccola comunità... Il mondo diventa multiforme, l'orizzonte di un gruppo non basta ormai più alla sua comprensione, né tanto meno basta a capirlo l'orizzonte del singolo... Il fine ultimo dovrà essere la completa trasparenza».

Il problema politico dell'umanità — ha anticipato John M. Keynes, uno dei massimi teorici del neoliberalismo economico — è quello di combinare tre cose: efficienza economica, giustizia sociale, libertà individuale. Nel caso specifico nostro, ciò implica fare della rinnovata Costituzione federale la matrice atta ad istituzionalizzare il perseguimento di una sempre più completa giustizia sociale — ossia il costante perfezionamento della democrazia politica e, quindi, il costante consolidamento delle sue istituzioni —, senza pertanto infirmare il concetto basilare della libertà individuale, né compromettere l'ulteriore potenziamento della nostra efficienza economica. Essi furono infatti gli elementi motori e costitutivi della democrazia politica filata dal primo liberalismo democratico che, nel clima della vigente Costituzione liberale, valse a possentemente lievitare la Svizzera moderna.

GUIDO LOCARNINI
Presidente di «Coscienza Svizzera»

Gerardo Brogгинi

Stato e Chiesa nella Costituzione

Immobilità della norma, trasformazione della realtà

Da cento anni i rapporti fra Stato e Chiesa sono regolati da alcune norme sparse della Costituzione federale, dietro alle quali si nasconde una profonda trasformazione di realtà sociali, tanto profonda quanto la si può constatare in altri settori della vita associata, dove il testo costituzionale ha subito sostanziali mutamenti.

Come si spiega questa apparente immobilità delle relazioni fra Chiesa e Stato, nell'involucro intatto del testo costituzionale?

Anzitutto dobbiamo ricordare ciò che è avvenuto il 20 maggio 1973. L'abrogazione degli articoli 51 e 52 della Costituzione federale relativi al divieto dell'Ordine dei Gesuiti e di erezione di nuovi conventi ed ordini religiosi, anche se può apparire una semplice eliminazione di norme a carattere eccezionale, come tale incapace di incrinare la struttura portante delle norme costituzionali, getta un fascio di luce sulle realtà «in movimento» che la rigidità del testo sembra nascondere¹⁾. L'eccezionalità di queste norme, nei confronti di quella struttura, va infatti intesa nel senso di una particolare «intensità» dell'intervento statale e non di una sua peculiarità; in senso quindi quantitativo più che qualitativo.

L'atteggiamento ideologico di fondo di tutta la regolamentazione costituzionale dei rapporti fra Chiesa e Stato del 1874 è infatti unitario e di esso gli articoli 51 e 52 erano manifestazioni estreme, ma non contraddittorie. Il «Kulturkampf» è dichiarata *ostilità* (se giustificata o meno non è qui il caso di indagare), non *indifferenza* dello Stato nei confronti delle manifestazioni di vita religiosa organizzate in «Chiesa cattolica»²⁾. Un autore pacato come *H. E. Feine* nella sua *Kirchliche Rechtsgeschichte* poteva perciò scrivere: «Die revidierte Bundesverfassung von 1874 vertrat eine kräftige Staatskirchenhoheit, verbot die Errichtung von Klöstern und schloss die Jesuiten aus der Schweiz aus. Auch der Nuntius in Luzern musste 1874 das Land verlassen (bis 1920)»³⁾. E' certo paradigmatico il fatto che di tutte le norme vengano qui ricordati proprio quei due articoli, che acquistano così un aspetto qualificante per l'intera normativa costituzionale.

Dunque io credo di poter affermare che l'abrogazione degli art. 51 e 52 della Costituzione, dapprima timorosamente richiesta da politici cattolici (*Enrico Celio* ne parlò pubblicamente, quale Consigliere federale, per la prima volta nel 1848) e successivamente appoggiata da un'ampia maggioranza nei partiti, nel Parlamento e nel popolo, stia a significare una profonda trasformazione del substrato ideologico sul quale poggiava l'intero nostro sistema delle relazioni fra Chiesa e Stato. Ma su questo aspetto tornerò in seguito.

Considero due altri elementi di notevole valore per spiegare il divario fra la fissità delle norme costituzionali e la mobilità del reale, nel corso degli ultimi cento anni.

Il centro di gravità delle relazioni fra Chiesa e Stato non è la Confederazione, ma il Cantone. Per renderci conto della intensità dei rapporti e dell'abbondanza dei problemi nell'ambito Stato-Chiesa occorre scendere a livello cantonale, seguire le vicissitudini delle trasformazioni legislative e della prassi giudiziaria ed amministrativa dei Cantoni. Si pensi all'esempio del Canton Ticino, ed al significato determinante assunto dalle Convenzioni concluse nel 1884 e nel 1888 fra Confederazione (agente in suo nome ed a nome del Canton Ticino) e Santa Sede, nonché dalla legge civile-ecclesiastica del 1886. Può ben dirsi che per il Canton Ticino le relazioni fra Chiesa e Stato trovano il loro assetto, più che nelle norme costituzionali federali, negli atti legislativi di quei quattro anni⁴⁾. Oppure si pensi all'importanza del-

La Diocesi di Lugano, origine storica, sua condizione giuridica, 1952, non l'art. 64 della Costituzione cantonale di Zurigo, approvato dal popolo il 7.7.1963, che riconosce alla Chiesa cattolica, organizzata sul territorio del Cantone, ed alle sue comunità locali, il carattere di enti di diritto pubblico cantonale⁵⁾. Ma anche tutta la discussione odierna sull'assetto da darsi ai rapporti fra Stato e Chiesa, sia nei confronti delle Chiese evangeliche che nei confronti della Chiesa cattolica, si svolge sostanzialmente alla luce dei rapporti all'interno dei singoli Cantoni⁶⁾.

L'altro elemento, atto a spiegare l'apparente contraddittorietà fra i rivolgimenti sostanziali e la immobilità della Costituzione federale, lo si deve identificare nel carattere profondo ed esistenziale della problematica religiosa.

Nuovi atteggiamenti dell'uomo moderno di fronte a realtà economiche e sociali affiorano rapidamente in esigenze di trasformazione dell'ordinamento giuridico, impongono nuovi «articoli costituzionali» con la rapidità concessa dal metodo dell'iniziativa costituzionale, quando il Parlamento si attardi nel prenderne coscienza. Ben altro avviene quando si tratta di accertare un nuovo rapporto dell'uomo verso il sacro e del sacro nella società. In modo estremamente efficace, vorrei dire brutale, *Arturo Carlo Jemolo* ha scritto di recente: «Direi che il nostro tempo veda un fenomeno, per me tristissimo, ma inne-

gabile: le religioni non più costruzioni che hanno il vertice oltre l'umano, scale per condurre l'uomo verso Dio, bensì coagulo di gruppi, legati da affinità di costume, diciamo pure da inerzia mentale, da spirito imitativo, ed anche da interessi economici; ma come si dà l'arabo e l'israeliano ateo, ma non per questo meno attaccato alla legge islamica ed ebraica, al suo gruppo, così non sia affatto raro anche il clericale ateo... I cattolici veri che sentono con il Papa, che antepongono lo spirituale al temporale, sono oramai tenue minoranza: questa la realtà»⁷). E' indiscutibile la progressione del fenomeno di dissacrazione della vita dei cristiani, il profondo disinteresse per le realtà spirituali di un mondo che si dice cristiano ma non lo è. Soltanto così si spiegan tante «fughe» di cristiani verso realtà e problemi terreni, visti come realtà e problemi fine a sè stessi, chiusi nella dimensione terrena. Questo atteggiamento di indifferenza favorisce la conservazione di regole giuridiche più non rispondenti alla volontà dei destinatari, ma verso le quali gli stessi destinatari non nutrono sentimenti di sorta: regole tralazie che suonano come campane spezzate o che addirittura non suonano più.

Il contrasto ideologico del secolo scorso, che fu il vero artefice delle norme costituzionali del 1874, per la maggior parte di noi si è assopito: poco importa oramai al maggior numero se debba prevalere il sistema della Chiesa di Stato (Landeskirche) o quello della netta separazione o della cooperazione fra Chiesa e Stato, se sia giustificabile o addirittura necessaria la scuola privata quale strumento educativo tipico di una società pluralistica, se la percezione dell'imposta di culto possa essere affidata allo Stato o se invece occorra addirittura abolire tale istituto.

L'antinomia del cristiano

E tuttavia, fintanto che si parlerà di cristiani nel mondo, il problema delle relazioni fra Cesare e Dio non potrà essere soffocato. Chi ha seguito la recente vicenda svizzera che ha condotto all'abolizione delle restrizioni costituzionali contro l'ordine dei gesuiti e la vita conventuale sa quanto sia ancora diffusa la diffidenza del popolo svizzero contro ogni forma di cooperazione e di collaborazione tra Chiesa e Stato nella vita pubblica e come sia spesso difficile condurre avanti un discorso metodico e razionale.

Il discorso si amplia quindi e conduce al problema della comunicabilità di due enti tanto diversi, quali Stato e Chiesa, sul piano giuridico. L'affermazione della loro reciproca autonomia ed anzi sovranità, «ciascuno nel proprio ordine» non risolve ancora tutto: (Gaudium ed spes n. 76: «Communitas politica et Ecclesia in proprio campo sunt

independentes et autonomae» che riprende il testo pregnante di Leone XIII nella *Immortale Dei*: «Traque potestas est in suo genere maius»). Il dualismo fondamentale fra ordinamento politico e Chiesa, professato dalla tradizione cattolica, ma oramai ancorato anche nel pensiero protestante, non sfugge infatti alla constatazione delle interferenze degli ordinamenti: il civile ed il religioso. Certo, il centro di cristallizzazione spirituale di entrambi è fondamentalmente incommensurabile; società costituita sulla volontà di tutti (la sovranità appartiene al popolo) e per il bene di tutti, mediante la garanzia dell'inviolabilità dei diritti dell'uomo e la finalità sociale, la prima; società voluta da Cristo, la seconda, alla quale egli ha affidato la sua parola e i suoi doni, con il potere di sciogliere e di legare. Ma anche questa seconda concerne uomini e spazi terreni contemporaneamente inseriti nella società politica - *civis idem et christianus*. Anche la Chiesa vive nel mondo ed ha una missione per il mondo pur non essendo di questo mondo. Per questo Chiesa e Stato non stanno e non potranno mai stare in rapporto di incomunicabilità, ma sono e rimarranno reciprocamente «in relazione».

Per l'universalità della sua missione di testimonianza, la Chiesa deve portare la parola di Dio dentro e talvolta anche contro la realtà della vita della polis; ed inversamente lo Stato, in quanto voglia pienamente assolvere la sua missione «secolare», non deve costringere la persona umana in un ordine di vita totalmente immanente («terreno») o addirittura completare tale ordine con una religione civile. Non può quindi, senza tradire i principi di libertà di coscienza, di religione e di culto, negare rilevanza alle Chiese che in esso operano.

In tale prospettiva di indipendenza e di autonomia di finalità, ma altrettanto di interferenza e di cooperazione nei comportamenti sociali che incidono sulla vita religiosa, Stato e Chiesa non possono e non potranno sfuggire alla regolamentazione dei loro rapporti. Certo, tale interferenza può anche dimostrarsi dolorosa e addirittura lacerante. Credendo in Cristo, il cristiano accetta una legge differente e superiore a quella terrestre ed accetta le conseguenze eventuali di questa autonomia, che può anche dilaniarlo fra Dio e il mondo, quando quest'ultimo si pone in contrasto con il primo. Cristo lo ha detto e la storia del Cristianesimo ha sperimentato questa parola.

Il cristiano rivendica questa duplice dimensione: riconosce Dio e Cesare, il regno di Dio e quello del mondo; non è l'uomo unidimensionale marxista e marcusiano, ma crede alla trascendenza che è la vera fonte della sua libertà. E tuttavia egli crede anche che solo nel mondo, nel servizio del prossimo e nella comunione di vita con gli altri uomini egli può redimersi e glorificare il Padre.

In questa forma di totale servizio del prossimo sta raccolta la vera libertà del cristiano e la sua più profonda religiosità.

La libertà religiosa: pietra angolare del sistema costituzionale moderno

Il punto di incontro attuale fra l'ordine di vita cristiano e l'ordinamento dello Stato moderno è dunque espresso dall'idea di libertà. Dico libertà tout-court e non tanto libertà religiosa, poiché la vita religiosa è fatta sì di atti di culto, ma anche e altrettanto di comportamenti sociali cioè di servizio del prossimo. In questa prospettiva è pienamente recuperabile anche al mondo attuale il concetto fondamentale che ispira i rapporti fra Stato e Chiesa nella Costituzione del 1874 che è appunto la libertà di pensiero e di professione religiosa sancita dall'art. 49 e dal primo capoverso dell'art. 50.

Il significato contingente della norma era evidentemente diverso: esso significava la liberazione del cittadino dall'imposizione di un vincolo religioso, e soprattutto di un vincolo sociale (poiché tale era per molti l'appartenenza ad una Chiesa); la distruzione di quei «corpi intermedi» tanto temibili (appunto le Chiese) che, assumendo una loro libertà associativa ed autonomia di gruppo, vanificavano la diretta relazione fra cittadino e Stato.

In epoca di individualismo la libertà sancita dall'art. 49 era dunque essenzialmente il diritto di sottrarsi a tutte le forme, più o meno manifeste, di pressione di *un potere sociale di ispirazione religiosa*, come appunto veniva rappresentata la Chiesa.

Oggi tale libertà acquisterà un significato fondamentale positivo: quello di poter pensare e credere «secondo coscienza»; libertà dell'uomo di aver un proprio rapporto con Dio, nella forma che egli riterà più appropriata. All'inizio della dichiarazione conciliare «*dignitatis humanae*» sulla libertà religiosa si leggono queste parole: «Il contenuto di una tale libertà è che gli esseri umani devono essere immuni dalla coercizione da parte dei singoli individui, di gruppi sociali e di qualsivoglia potestà umana, così che in materia religiosa nessuno sia forzato ad agire contro la sua coscienza né sia impedito, entro debiti limiti, di agire in conformità ad essa: privatamente o pubblicamente, in forma individuale o associata. Inoltre dichiara che il diritto alla libertà religiosa si fonda realmente sulla stessa dignità della persona umana, quale si conosce sia per mezzo della parola di Dio rivelata che tramite la stessa ragione. Questo diritto della persona umana alla libertà religiosa deve essere riconosciuto e sancito come diritto civile nell'ordinamento giuridico della società»⁸).

Può senz'altro aver peso l'osservazione circa la «novità» di un tale atteggiamento della Chiesa cattolica nei confronti della libertà religiosa e circa il carattere rivoluzionario della dichiarazione conciliare⁹). Ma ciò non toglie che questo filone di libertà è facilmente rintraccia-

bile in tutta la storia della Chiesa, fin dalle origini, soprattutto di fronte alle pretese di imposizione di una religione di Stato.

Necessariamente complementare alla rinnovata affermazione del principio costituzionale della libertà di pensiero e di religione è infatti il rifiuto dello Stato ad organizzare esso stesso la vita religiosa e la «Chiesa», ad imporre in altre parole una Chiesa di Stato. Egualmente complementare è anche il rifiuto della Chiesa a pretendere statuti particolari e privilegi che «di fatto» privino l'individuo di quella libertà. Le due tentazioni spesso si intrecciano e si confondono. E così le norme dell'art. 50 capoversi 2, 3, 4 della Costituzione federale vanno intese come vere e proprie invasioni dello Stato, nell'organizzazione interna delle strutture ecclesiastiche, sotto il pretesto del mantenimento dell'ordine pubblico. Particolarmente flagrante è l'imposizione dell'approvazione da parte dello Stato per la erezione di nuove diocesi ¹⁰⁾.

Ma viceversa è doveroso osservare che le Chiese nazionali (e cioè cantonali) evangeliche e talvolta anche la Chiesa cattolica hanno approfittato di aiuti e servizi non indifferenti prestati dallo Stato, soprattutto nell'ambito della percezione dell'imposta di culto, grazie anche ad una formulazione particolarmente cavillosa dell'art. 49 cap. 6 della Costituzione ¹¹⁾.

Cooperazione o separazione?

Ma il discorso a questo punto si allarga per abbracciare il complesso delle relazioni fra Chiesa e Stato in un dato momento storico.

Riconosciuta la autonomia e la libertà del cittadino di scegliersi una vita religiosa e di seguirne i precetti e quindi anche di associarsi per poter pienamente raggiungere questi ideali (ed a questo proposito lo soccorre l'art. 56 della Costituzione) non si può sottrarsi alla domanda principale del modo col quale tale vita religiosa associata verrà ad interferire sulla vita pubblica, organizzata dallo Stato.

Matrimonio e famiglia, scuola, esercito e prigionieri, strumenti radiofonici, televisivi e stampa, assistenza sociale e sanitaria, cimiteri, amministrazione di immobili e di capitali destinati a scopi religiosi o di beneficenza; non vi è praticamente aspetto alcuno della vita sociale dove Chiesa e Stato non avanzino pretese, spesso contrastanti e contraddittorie di gestione o almeno di intervento. A fini diversi, s'intende, ma, ripeto, spesso interferenti.

Pur non volendo riconoscere, in una società pluralistica come la nostra, una posizione unica alla o alle Chiese di fronte alle molteplici altre forme associative all'interno dello Stato, non vi è dubbio che

l'azione spirituale e l'autorità morale delle Chiese, nel mondo occidentale, le pone in una posizione ben diversa da quelle di semplici rappresentanti di interessi di gruppo.

Lo Stato dunque tende a prendere atto di questa «relazione particolare» e ciò soprattutto in un paese come il nostro, dove la tradizione di reciproca collaborazione fra Chiesa e Stato è particolarmente forte, sia per le «Landeskirchen» di molti Cantoni dove la popolazione è a maggioranza evangelica, sia per la Chiesa cattolica in altri Cantoni.

La soluzione più diffusa è dunque quella del riconoscimento della Chiesa (o delle Chiese cristiane) come ente di diritto pubblico cantonale, corrispondente anche alla presenza quantitativamente maggioritaria di cittadini appartenenti a quella confessione religiosa, nel Cantone¹²⁾. Ben inteso questa posizione di preferenza è sempre vista nell'ambito del principio fondamentale dell'eguaglianza di trattamento dei cittadini, garantito dall'art. 4 della Costituzione¹³⁾.

Questa soluzione, se non presenta difficoltà particolari d'ordine teologico e giuridico per le Chiese evangeliche, è invece densa di problemi per la Chiesa cattolica che si considera — anche nelle sue strutture terrene — di origine e natura non statale. Essa perciò interpreta a modo suo il riconoscimento della personalità pubblica ad opera dello Stato, considerando che è essa stessa ad attribuirselo¹⁴⁾.

Ed è in questo senso che la Chiesa cattolica ha sempre preferito, laddove le è stato possibile, una soluzione concordata delle sue relazioni con lo Stato, pur piegandosi laddove non le è stato possibile, a soluzioni dettate dallo Stato ed ai suoi cittadini che le garantissero gli elementi essenziali della sua autonomia¹⁵⁾.

Sta il fatto che una notevole e a volte eccessiva fiducia della Chiesa cattolica nel valore politico e sociale del *practa sunt servanda*, una certa illusione di poter dominare una realtà prepotente con strumenti esclusivamente giuridici, hanno favorito l'uso frequente e metodico dello strumento concordatario, nel periodo successivo alla prima guerra mondiale, con ritmo crescente, da Benedetto XV a Pio XII. Ma l'attualità e la frequenza del Concordato non è diminuita neppure dopo la seconda guerra mondiale, fino ai nostri giorni ed al proposito mi sembra che l'esperienza tedesca — per la natura complessa del fenomeno e per la sua estensione anche alle Chiese evangeliche — abbia un significato particolare. Certo, il fenomeno pattizio esteso ai rapporti fra Stato tedesco e Chiese protestanti permette di porne in dubbio il carattere «internazionalistico», sempre sostenuto dalla dottrina della santa Sede. Più adeguata alla realtà mi sembra una qualificazione sui generis degli accordi fra Stato e Chiesa, che rispetti l'identità dei soggetti ai quali si rivolge la norma — *civis et christianus* —. Si dovrebbe parlare così, ed è già stato fatto¹⁶⁾, di un diritto interecclesiastico-statale fondato sulla autonomia dei due ordinamenti, che si ritrovano

però nella comunità dei loro soggetti. E' una qualificazione che mi pare confortata anche dalla frequenza di accordi promossi ed attuati non dalla santa Sede, ma da singoli vescovi o dall'episcopato di una regione o di una nazione, anche se sanzionati più o meno ufficialmente dalla santa Sede. D'altronde la partecipazione dell'episcopato nazionale nella formazione di accordi fra Stati e santa Sede è chiaramente destinata a crescere d'importanza ¹⁷⁾.

La vicenda storica — e non soltanto quella recente — ci ricorda comunque che la realtà di una *concors cooperatio*, di una *ordinata colligatio* fra Stato e Chiesa sia tutt'altro che dominante. Vi sono rotture e separazioni dolorose e costanti, anche se assistiamo poi a lenti e progressivi avvicinamenti.

L'esperienza storica svizzera dimostra che, pur partendo da un dato costituzionale manifestante assoluto contrasto fra Stato e Chiesa cattolica, pur operando inizialmente con lo strumento della «Landeskirche» evangelica, vera e propria chiesa di Stato, munita delle qualifiche e dei privilegi di un ente di diritto pubblico, è stato possibile raggiungere un *modus vivendi* del tutto confortevole. Lo strumento concordatario è stato usato in ben poche questioni — si pensi alla questione diocesana ticinese, risolta in via convenzionale con i già ricordati accordi del 1884 e del 1886 e con la recente convenzione del 24.7.1968 ¹⁸⁾. Molto più concretamente, la *libertas Ecclesiae* è stata in Svizzera realizzata nell'ambito delle strutture proprie dello Stato democratico e liberale, mediante l'impegno politico del popolo di Dio — *cives et fideles* ad un tempo — che è riuscito ad ottenere garanzie costituzionali o quanto meno legislative, a far maturare decisioni amministrative e giudiziarie propizie all'esercizio di quella libertà. Se si tralasciano i Cantoni di Ginevra e di Neuchâtel, dove vige il più stretto separatismo, può ben dirsi che in ogni altro Cantone svizzero la Chiesa cattolica, come del resto le stesse Chiese evangeliche, beneficia di uno status giuridico soddisfacente ¹⁹⁾.

Tale valutazione positiva è evidentemente il risultato di una impostazione del problema che altri potrà definire falsato dalla mia personale posizione di cattolico. Per *J. F. Aubert* ad esempio non vi può essere motivo di soddisfazione di fronte ad una normativa che concede alle Chiese cristiane un netto privilegio di fronte alle altre ²⁰⁾. Ma lo scrivere «les communautés israélites, musulmanes, bouddhistes, sont des associations civiles: elles n'ont que la liberté, sans privilège» ²¹⁾ è quanto meno capzioso e frutto di accademica astrazione. Se le comunità ecclesiali israelite, musulmane e buddiste avessero in un determinato Cantone un peso numerico anche solo significativo, esse stesse si affretterebbero a chiedere qualcosa di più che una semplice libertà di esistenza ed anzi lo Stato stesso, nel riconoscerne l'importanza sociale (che è pur sempre anche un elemento quantitativo) e l'autorità morale,

ne chiederebbe la collaborazione. Il cosiddetto «privilegio» delle Chiese cristiane — si pensi in particolare alla scuola e all'imposta ecclesiastica — è inscindibile dal fatto sostanziale che i *cives* sono e vogliono rimanere, in una notevole percentuale, cristiani e chiedono quindi allo Stato di facilitare l'insegnamento della religione, di cooperare alla raccolta dell'imposta sul culto o di altre forme alternative di finanziamento della organizzazione ecclesiastica.

Mi rendo perfettamente conto che tale argomentazione è strettamente connessa con la volontà dei *cives* di rimanere cristiani. Coloro che sostengono a spada tratta una radicale separazione, una assoluta incomunicabilità fra Chiese e Stato, come gli autori della recente iniziativa costituzionale ²²⁾, rifiutano questo appellativo di cristiani, si battono per la realizzazione di un neutralismo religioso in nome della libertà religiosa e dell'eguaglianza democratica, in realtà però vogliono essenzialmente la distruzione degli elementi cristiani sui quali ancora è strutturata la nostra società. Ma ben più democraticamente i cristiani possono chiedere alla comunità politica di prendere atto della loro volontà di rimanere tali ²³⁾.

L'assetto costituzionale svizzero

Quali sono, nella struttura costituzionale attuale, questi settori di «preferenza» per le comunità religiose cristiane?

A dir il vero — basterebbe comparare questi settori con la realtà costituzionale italiana o tedesca per accorgersene — essi sono in Svizzera estremamente limitati.

Già si è ricordato come la disponibilità dello Stato a favorire la raccolta dei mezzi finanziari indispensabili alle Chiese è regolata dall'art. 49, cap. 6 Cost., la cui dizione è particolarmente «timida» ²⁴⁾ ed ha provocato continui interventi giurisprudenziali al fine di definire i limiti costituzionali delle imposte per il culto ²⁵⁾. L'esame di questi interventi mostra la carenza della nostra struttura normativa e conduce alla conclusione che la legislazione federale postulata dallo stesso testo della Costituzione, e mai adottata, sarebbe oltremodo necessaria.

E' indubbio infatti che i vantaggi economici garantiti dall'attuale situazione giuridica e talune «Landeskirchen» cantonali esorbitano dalla visione di una società pluralistica, rispettosa della molteplicità degli atteggiamenti religiosi dei suoi cittadini.

La stessa visione di una società pluralistica ci permette di valutare positivamente la soluzione costituzionale data cento anni fa alle relazioni fra Stato e Chiesa nell'ambito della scuola. L'art. 27 cap. 2 e 3 ne sono ancora oggi la struttura portante. Difficoltà di adattamento

non sono evidentemente mancate, soprattutto nei Cantoni a popolazione cattolica, dove per secoli la scuola è stata al centro dell'attenzione della Chiesa ²⁶).

In questo spirito possiamo anche affermare che la soluzione imposta dall'art. 54 della Costituzione con la netta esautorazione del potere ecclesiastico nel campo matrimoniale, corrisponde alla visione odierna che dello stesso problema si assume anche negli ambienti cattolici ²⁷).

Ed anche il vero significato dell'abolizione di ogni giurisdizione ecclesiastica, proclamata dall'art. 58 cap. 2 della Costituzione, o la regolamentazione dell'uso dei cimiteri, nella prospettiva del pluralismo religioso, voluta dall'art. 53 cap. 2 della Costituzione, non danno ormai più luogo a malintesi ²⁸).

Minor comprensione incontra invece da questa angolazione l'inelleggibilità dei sacerdoti alla carica di Consigliere Nazionale, statuita dall'art. 75, anche se, in verità, essa non ha mai posto i partiti di fronte a sacrifici particolarmente dolorosi ²⁹).

Il quadro di questo rapido esame delle norme costituzionali in tema di relazioni fra Stato e Chiesa non può concludersi senza un rapido richiamo all'art. 25 bis che impedisce l'uccisione di animali secondo il rito israelita, tristemente celebre per la sua pignoleria moralista e che dovrebbe finalmente scomparire dal testo costituzionale ³⁰).

Ma soprattutto non può concludersi senza ricordare che il popolo svizzero, ogni volta che ha potuto esprimersi su di un testo costituzionale, è sempre rimasto profondamente attaccato a quel preambolo che già figurava nel «Bundesbrief» del 1291: «In Nomine Domini amen». In nome di Dio onnipotente il costituente svizzero ha espresso ed esprime anche oggi le norme fondamentali che regolano la convivenza civile. Senza significare affatto il riconoscimento di uno «Stato cristiano», quel richiamo sta a ricordare che il popolo svizzero si riconosce ancora nei valori supremi di civiltà e di umanità, dei quali duemila anni di cristianesimo l'hanno permeato ³¹). Non è senza importanza ricordare che i lavori preparatori per una revisione totale della Costituzione hanno assodato come tutti gli interpellati ritengano opportuno mantenere il preambolo ³²). Ed anche il progetto di costituzione elaborato dalla Commissione di esperti presieduta dall'on.le Wahlen, lo fa proprio ³³).

Sono così giunto alla conclusione. Non è compito di questo breve studio segnare le vie dell'evoluzione costituzionale futura. Sia però permesso dichiarare che le vie tracciate dalla Commissione di esperti, frutto di un'attenta analisi delle prese di posizione della parte politicamente più impegnata del popolo svizzero, si iscrivono in una visione dei rapporti fra Stato e Chiesa, degna di uno Stato democratico e moderno, che accetta la componente religiosa come una fondamentale «qualità della vita» ³⁴).

NOTE

- 1) Sugli articoli d'eccezione mi limito a rinviare all'amplissimo «Gutachten zum Jesuiten- und Klosterartikel der Bundesverfassung» pubblicato dal prof. W. Kägi nell'aprile del 1973, per incarico del Consiglio federale. Si vedano poi le prese di posizioni dei Cantoni, Partiti, Università ed Associazioni varie, raccolte in tre volumi pubblicati dal Gruppo di lavoro per la preparazione di una revisione totale della Costituzione federale.
- 2) Non può essere il compito di questo breve studio il ripercorrere la vicenda storica delle relazioni fra Stato svizzero e Chiesa nel corso degli ultimi cento anni e si rinvia in particolare a *Ed. His*, *Geschichte des neueren Schweiz. Staatsrechts*, 3 vol. (1920-38) I p. 360 ss; II p. 539 ss; III p. 828 ss; e a *Ul. Lampert*, *Kirche und Staat in der Schweiz*, 3 vol (1928-39) spec. II p. 272 ss ed il III volume di documenti. Per la storia più recente una buona visione d'insieme si trova negli studi di *J. S. Fuchs*, *Die neuere Entwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat in der Schweiz*, *Recueil de travaux suisses...* 1970, p. 293 ss; *Zum Verhältnis von Kirche und Staat in der Schweiz*, *Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche*, 1971, p. 125 ss.
- 3) *H. H. Feine*, *Kirchliche Rechtsgeschichte*, 2 ed. 1954, p. 616.
- 4) Si vedano *E. Maspoli*, *La legge ticinese del 28 gennaio 1886*, 1905; *F. Zorzi*, *Le relazioni tra la Chiesa e lo Stato nel Canton Ticino*, 1969; *G. Trezzini*, *ché il Messaggio del Consiglio di Stato al Gran Consiglio del 20.3.1969 concernente l'approvazione della Convenzione 24.7.1968 tra il Consiglio federale e la Santa Sede*. Quanto al celebre art. 1 della Costituzione cantonale una Commissione di studio governativa, della quale chi scrive faceva parte, inviò al Consiglio di Stato un'ampia relazione, per proporre la modifica. Ma quella relazione, che porta la data 4 giugno 1971 non fu, non dico discussa, ma tanto meno pubblicata.
- 5) *H. Schmid*, *Die rechtliche Stellung der römischkatholischen Kirche im Kt. Zürich*, 1973.
- 6) Cf. in particolare *E. Isele*, *Zur Revision des kantonalen Staatskirchenrechts*, *Festgabe für M. Gutzwieler*, 1959 p. 563 ss; *Die neuere Entwicklung und der gegenwärtige Stand der Kirchengesetzgebung in der Schweiz*. *Schweiz. Jur. Zeitung*, vol. 59 (1962) p. 177 ss; p. 193 ss; *J. S. Fuchs*, *Offenheit der Schweiz. Volkskirchen*, *Zeitsch. f. evang. Kirchenrecht* 1972, p. 855; *Kirche und Staat in demokratischer Verbindung*; *Arbeitsgemeinschaft der christlichen Kirchen der Schweiz*, *Kirche-Staat im Wandel*, 1974 p. 33 ss. Cf. anche gli altri importanti studi di questo volume.
- 7) *A. C. Jemolo*, *Il nodo del Concordato*, *Nuova Antologia*, 1974, p. 470.
- 8) «*Dignitatis humanae*» cap. 2, 1.
- 9) In tal senso *Albert P. Gnägi*, *Neue Zürcher Zeitung*, 11.1.1970 p. 37 e ampiamente nel volume dello stesso autore, *Katholische Kirche und Demokratie*, 1970 *passim*.
- 10) Si veda, per tutti *J. F. Aubert*, *Traité de droit constitutionnel suisse*, 1967, p. 727 ss; *A. Favre*, *Droit constitutionnel suisse*, 2 éd., 1970, p. 273 ss., spec. p. 290.
- 11) *J. F. Aubert*, *Traité cit.* p. 716; *J. Cavelti*, *Kirche und Staat in der Bundesverfassung*, *Civitas* 21 (1965-66) p. 799 ss.
- 12) Si vedano in particolare gli studi di *J. G. Fuchs*, già citati.
- 13) Cf. *Aubert*, *op. cit.* p. 717.

- 14) Questa affermazione di autosufficienza giuridica è oramai diffusa anche nella dottrina ecclesiasticista tedesca: si veda «Staat und Kirchen in der Bundesrepublik. Staatskirchenrechtliche Aufsätze 1950-67», Berlin 1967. Pre i problemi che essa provoca in Svizzera di fronte alle tendenze moderne ad organizzare le strutture interne della Chiesa secondo i criteri di democraticità e di rappresentatività propri delle strutture statali si veda per tutti E. Corecco, *Katholische Landeskirche im Kanton Luzern. Das Problem der Autonomie und der synodalen Struktur der Kirche*, *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, vol. 139 (1970) p. 3 ss e la pacata ed ampia risposta di J. G. Fuchs, *Neuere Entwicklung des katholischen Kirchenrechts auf Schweizer Boden*. *Österr. Archiv für Kirchenrecht*, vol. 23, 1972, p. 163 ss, particolarmente p. 179 ss.
- 15) Rinvio a quanto ho scritto nell'articolo «Abrogazione o revisione del Concordato?», *Vita e Pensiero*, 1974, p. 213 ss. anche per le critiche rivolte da ambienti cattolici di tendenza radicalmente innovatrice contro il metodo concordatario. Si vedano poi, per il problema specifico italiano, gli atti del Convegno di Siena del 1972, pubblicati a Milano, dall'editore Giuffrè nel 1973; adde O. Giacchi, *Tradizione e innovazione nella Chiesa dopo il Concilio*, *Il diritto ecclesiastico* 1971, spec. n. 13 ss; ed i recenti scritti di P. A. d'Avack, di A. C. Jemolo e di F. Margiotta-Broglio, apparsi sulla *Rivista Nuova Antologia* del 1974. Fra la ricchissima bibliografia tedesca mi limito a ricordare A. Hollerbach, *Verträge zwischen Staat und Kirche in der BRD, 1965* e A. Albrecht, *Koordination von Staat und Kirche in der Demokratie, 1965*; per una sintesi recente J. Listl, *Staat und Kirche in der Bundesrepublik, Stimmen der Zeit*, 1973, p. 291 ss.
- 16) Vedi in particolare G. Ballardare-Pallieri, *Il diritto internazionale ecclesiastico*, 1940, p. 37 ss.
- 17) Si vedano al proposito le annotazioni assai interessanti del Margiotta-Broglio, nell'articolo citato a n. 15.
- 18) Rinvio alla bibliografia ricordata a nota 4. Sempre utile, per conoscere in modo completo le relazioni convenzionali fra Svizzera e Santa Sede, il III volume dell'opera di U. Lampert, *Kirche und Staat*, ricordato a nota 2.
- 19) Non mi addentro in esami di dettaglio, rinviando alla bibliografia citata a nota 6.
- 20) J. F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, p. 717.
- 21) Op. cit., p. 716.
- 22) Gli autori sono il consigliere nazionale Dr. F. Tanner, il giurista F. Dutler e il giornalista L. A. Minelli. Per una critica all'iniziativa, si legga l'articolo di J. G. Fuchs sulle *Basler Nachrichten* del 3.11.1973. Le recenti tesi del partito liberale tedesco (FDP) al Congresso di Amburgo, a sostegno di una totale separazione fra Chiesa e Stato, hanno contribuito non poco alle cocenti sconfitte elettorali di quel partito, sia in Baviera che in Assia. Cf. *Neue Zürcher Zeitung*, 3 ottobre 1974. Cf. un'ampia documentazione nel volume *Trennung von Staat und Kirche?*, Rowohlt, Hamburg 1974.
- 23) Vi sono poi anche non pochi cattolici «moderni» (ma io li chiamerei piuttosto con G. Gozzer, i nuovi conformisti) i quali richiamandosi alla più pura spiritualità, raggiungono le posizioni separatiste dei più accaniti avversari della Chiesa. Non è in questa sede che io possa polemizzare con loro, limitandomi a trascrivere una frase del *De Lubac*, ricordata da O. Giacchi nell'articolo citato a nota 15: «C'è da temere che una critica esagerata e maldestra di quello che volentieri vien definito cristianesimo costantiniano non tenda a restringere pericolosamente la sfera di azione della Chiesa. C'è da temere che alcuni di coloro che caldegiano un «ritorno

allo spirituale» siano vittime di dannose ambiguità o che in realtà essi mirino più che alla purezza dell'apostolato ad un impoverimento del cristianesimo e ad un indebolimento del suo stesso spirito *di fronte agli idoli del giorno*. C'è da temere che, aspirando a liberare il Vangelo, che essi credono prigioniero, alcuni cristiani scendono inconsapevolmente a patti con le forze che cercano di sopprimerlo o addomesticando la Chiesa... Nonostante tutto il suo pesante apparato terreno, la Chiesa cattolica, con una evidenza sempre crescente, appare come la sola efficace garanzia della libertà delle anime. Anche da un punto di vista semplicemente umano e per la totalità degli uomini, la Chiesa è una forza liberatrice. Non si accontenta di esortarli ad una vita superiore: fornisce loro *un ambiente che li sostiene, un clima che li rafforza*. Purtroppo questi cristiani che vogliono «liberare» la Chiesa dalle sue relazioni con il mondo e rendere così totalmente libero e responsabile il singolo cristiano dimenticano la «pesantezza» della natura umana o come dice *Jeanne Hersch*, la incapacità di tanti uomini di «sopportare» la libertà.

- ²⁴⁾ Per usare l'espressione di *J. F. Aubert*, op. cit., p. 714.
- ²⁵⁾ Mi limito a rinviare alla completa esposizione di *J. F. Aubert*, op. cit. p. 714 ss; cf. anche *J. Cavelti* nell'articolo citato a nota 11, p. 803.
- ²⁶⁾ *J. F. Aubert*, op. cit., p. 716; *A. Favre*, *Droit constitutionnel suisse*, 1970, p. 297 ss; *J. Cavelti*, op. cit., p. 805.
- ²⁷⁾ Rinvio semplicemente all'ottimo studio di *P. Jäggi*, *Das verweltlichte Eherecht*, Bd. 11 der Freiburger Veröffentlichungen aus dem Gebiert von Kirche und Staat, 1960.
- ²⁸⁾ Rinvio alle opere citate di *Aubert* e di *Favre*, per un sommario esame della prassi attuale, anche per quanto riguarda i problemi dell'uso delle campagne, delle processioni e delle altre manifestazioni esterne del culto, non da ultimo in relazione all'ordine pubblico.
- ²⁹⁾ Cf. *Favre*, op. cit., p. 178 s.
- ³⁰⁾ *D. Rotschild*, *Das Schächteverbot der schweiz. Bundesverfassung*, 1955, *passim*, *J. F. Aubert*, op. cit., p. 728.
- ³¹⁾ *H. Marti*, *Die religiöse Präambel der Bundesverfassung*, 1954, *passim*.
- ³²⁾ *Rapport final du groupe de travail*, 1973, p. 61 ss.
- ³³⁾ *Documents de travail*, 1974, p. 4.
- ³⁴⁾ *Documents de travail*, 1974, p. 11 ss. (p. 12 ss. dell'edizione tedesca) con tutti i rinvii alle prese di posizione dei Cantoni, partiti, università e associazioni, pubblicate nei primi tre volumi della imponente raccolta del gruppo di lavoro per la revisione totale della Costituzione.

Ezio Cattaneo

Breve profilo di una storia lunga

Le idee nuove non sono quasi mai recepite di primo acchito nella Costituzione di uno Stato democratico. Esse 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. Se sono efficienti, esse riescono, in generale, a suscitare, entro un periodo di tempo più o meno lungo, il consenso maggioritario. Anche la storia del nostro diritto costituzionale abbonda di questa travagliata recezione di idee nuove. Certo, tale travaglio comporta perdite di tempo e soluzioni di compromesso, ma si tratta del tributo che la democrazia domanda in parziale compensazione dei suoi sostanziosi vantaggi. Esso è anche una buona garanzia di un progresso magari un po' lento ma lineare e sicuro.

1. A galoppo dalla prima Costituzione a quella del 1874

Per le quattro costituzioni che il nostro paese ha ricevuto o si è dato dal 1798 al 1815 (Prima e Seconda costituzione elvetica, Atto di mediazione, Patto federale) e la dozzina di progetti elaborati nello stesso periodo di tempo non si può parlare di un progresso lineare, anzi talora vi si scorge un regresso. In pieno conflitto di idee, autoctone o importate, sulla forma politica da conferire all'insieme di Stati costituenti la Svizzera di allora, sulla competenza e sull'organizzazione degli organi centrali (quando la forma era federalista), sulle libertà dei cittadini e delle comunità, l'assetto perseguito non si avverava di facile determinazione. Eppure, gran parte delle soluzioni sancite nelle costituzioni del 1848 e del 1874 si ritrovano, in ordine sparso o solo in modo embrionale, in quei progetti e in quelle costituzioni.

Dopo il regresso della Restaurazione, che non tocca il già scarno

Patto federale, ma attechisce nostalgicamente in qualche Cantone, il luglio parigino del 1830 dà storicamente avvio alla Rigenerazione. I liberali chiedono la separazione dei poteri, la rappresentatività del parlamento, il ristabilimento delle libertà individuali; i radicali, in più: costituente, elezione diretta, universalità del diritto di voto, veto e referendum. Abbandonato il progetto della Dieta del maggio 1833, un emendamento a quello Rossi, la revisione del Patto federale è ritardata dalle lotte confessionali conclusesi con il Sonderbund dei Cantoni cattolici e la conseguente guerra civile del 1847. L'anno dopo, ridiventati maggioritari i Cantoni rigenerati, un nuovo progetto, approvato dalla Dieta e dal popolo, è proclamato costituzione il 12 settembre. E' la Costituzione federale del 1848, che fa della Svizzera uno Stato federativo.

La nuova Costituzione prevede una procedura di revisione. La si applica per la prima volta nel 1866. Popolo e Cantoni approvano una modificazione, ma otto sono respinte. Frattanto, l'idea di un rafforzamento delle competenze dello Stato centrale si fa strada; un'ondata di democrazia diretta persegue l'accoglimento di più ampi diritti popolari; il Kulturkampf, apertosi con la pubblicazione del Sillabo e la proclamazione del dogma dell'infalibilità pontificia, funge da terzo elemento motore per la revisione. Un progetto di revisione parziale è ampliato dalle camere federali nel progetto di revisione totale del 5 marzo 1872: «Un diritto, un esercito». La laicizzazione della scuola e dello stato civile e l'inasprimento del divieto dei Gesuiti sono sufficienti a fargli avversari i cattolici conservatori, ma l'ampiezza delle nuove competenze conferite allo Stato centrale getta nell'opposizione anche gli altri federalisti, soprattutto della Svizzera francese. La revisione cade nella votazione del popolo e dei Cantoni.

Per spuntarla, basta rompere il connubio «vecchio Sonderbund - Svizzera romanda». Le concessioni sono fatte ai federalisti con il progetto, che le camere federali approvano il 31 gennaio 1874. Quanto al voto del popolo, la legge di revisione è accettata, il 19 aprile, da 340.000 cittadini e respinta da 198.000; la maggioranza è positiva in 13 Cantoni e mezzo, negativa in 8 Cantoni e mezzo (Lucerna, Uri, Svitto, Sopra e Sottoselva, Zugo, Friburgo, Appenzello interno, Ticino e Vallese): stavolta, i cittadini di Appenzello esterno, Grigioni, Vaud, Neuchâtel e Ginevra hanno votato sì. Quanto al voto di Stato, 5 Cantoni e mezzo usano della facoltà consentita dalla Costituzione del 1848 di esprimerlo indipendentemente dalla votazione popolare; il canton Ticino, attraverso il voto affermativo del Gran Consiglio, dà un voto di Stato diverso da quello espresso poi dai suoi cittadini: la legge di revisione è così accettata da 14 Cantoni e mezzo e respinta da 7 Cantoni e mezzo. La nuova Costituzione è promulgata ed entra in vigore il 29 maggio 1874.

2. La Costituzione del 1874

La struttura della Costituzione del 1874 è la stessa di quella del 1848: il medesimo preambolo, tre capitoli, che hanno mantenuto il titolo e la sistematica, alcune disposizioni transitorie. Gli articoli sono aumentati da 114 a 121.

2.1 *Le norme fondamentali dello Stato*

La Svizzera rimane uno Stato federativo di 22 Cantoni sovrani, «fin dove la loro sovranità non è limitata dalla Costituzione federale» (art. 1 e 3). Immutati sono anche: lo scopo, cioè l'indipendenza verso l'esterno, la tranquillità e l'ordine all'interno, la protezione delle libertà e dei diritti dei Confederati, il promovimento della loro comune prosperità (art. 2); il principio dell'uguaglianza innanzi alla legge (art. 4); la garanzia federale ai Cantoni (art. 5 e 6); il divieto di leghe e trattati di natura politica fra essi (art. 7); il divieto agli stessi di farsi giustizia da sè e le condizioni dell'aiuto confederale e dell'intervento federale nei Cantoni (art. 14 - 17).

2.2 *La delimitazione delle competenze fra Stato centrale e Cantoni*

Massima importanza assume nella Costituzione di uno Stato federativo la delimitazione delle competenze fra Stato centrale e i singoli Stati. La Costituzione del 1874 rimane al sistema dell'enumerazione delle competenze federali. L'elenco si fa, però, più sostanzioso.

Sono confermati alla Confederazione: poteri quasi esclusivi in materia di relazioni con l'estero (art. 8-10); la facoltà di erigere opere pubbliche (art. 23); la facoltà di creare, oltre alla Scuola politecnica (Zurigo, 1854), un'università e, stavolta, anche altri istituti — ai Cantoni è imposto un insegnamento primario sufficiente, obbligatorio, gratuito, sotto l'esclusiva direzione del potere civile — (art. 27); l'amministrazione delle poste e dei telegrafi (art. 36); l'alta sorveglianza sulle strade e sui ponti (art. 37); la regalia delle monete (art. 38), ampliata ora con il diritto di legiferare sull'emissione dei biglietti di banca (art. 39); la determinazione del sistema dei pesi e delle misure, non più vincolata al concordato del 1835; la fabbricazione e la vendita della polvere da guerra (art. 41). Anche i dazi al confine svizzero, fiscali e non protezionistici, erano di spettanza della Confederazione (art. 28 e 29) già dal 1848. Ormai cadute le barriere doganali cantonali, la Costituzione dichiara soppresse «le indennità sin qui

pagate ai Cantoni pel riscatto», salvo un'indennità annua a Uri, Grigioni, Ticino e Vallese «per riguardo alle loro strade internazionali alpine» (art. 30). Invero, ai Cantoni rimangono ancora alcuni diritti temporanei d'entrata sul vino e sulle bevande spiritose (art. 32).

La Costituzione del 1874 riafferma che ogni cittadino di un Cantone è cittadino svizzero (art. 43, cpv. 1), ma aggiunge che le condizioni di conferimento della cittadinanza agli stranieri saranno regolate dalla legislazione federale (art. 44, cpv. 2).

In materia militare, essa estende le già ampie competenze della Confederazione: solo la composizione dei corpi di truppa, l'abbigliamento e l'equipaggiamento rimangono ai Cantoni (art. 19-22). E' ribadito l'obbligo di ogni Svizzero al servizio militare, posta la base per l'assicurazione militare e previste norme uniformi sulle tasse d'esenzione (art. 18). Il divieto di pensioni e ordini stranieri è esteso dalle autorità e dai funzionari federali all'esercito (art. 12).

Le competenze conferite ex novo alla Confederazione nel 1874 sono: l'alta vigilanza sulle foreste e sulle opere idrauliche nelle regioni elevate (art. 24); la facoltà legislativa sull'esercizio della pesca e della caccia (art. 25); la legislazione sulle ferrovie (art. 26), materia già diventata federale prima per interpretazione del diritto di erigere opere pubbliche; la facoltà legislativa circa l'impiego dei fanciulli, la durata del lavoro degli adulti e la prevenzione degli infortuni nelle fabbriche (art. 34, cpv. 1); la sorveglianza e la legislazione sulle agenzie di emigrazione e sulle assicurazioni private (art. 34, cpv. 2); la legislazione sulla capacità civile, sul diritto delle obbligazioni e commerciale, sulla proprietà letteraria e artistica e sulla procedura di esecuzione e fallimenti (art. 64), sullo stato civile (art. 46) e sul matrimonio (art. 54).

Una serie di disposizioni, esigendo applicazione immediata anche da parte dei Cantoni, ne limitano le loro competenze, senza attribuirne, salvo espressa indicazione, alla Confederazione. Si tratta dei diritti fondamentali dei cittadini (v. 2.3), di principi giuridici di natura politica o penale e di divieto e obblighi come: l'obbligo della tenuta dei registri e degli atti dello stato civile a opera delle autorità civili (art. 53, cpv. 1; nuovo); l'obbligo dei Cantoni di considerare tutti i cittadini svizzeri (1848: cristiani) come uguali ai propri cittadini (art. 60); il divieto della pena di morte e delle pene corporali, limitato nel 1848 alla pena di morte per delitti politici (art. 65).

Le spese della Confederazione sono pagate con la rendita della sostanza federale (1848: interessi dei fondi federali della guerra), i dazi, il prodotto delle poste e dei telegrafi, il prodotto della regia delle polveri, la metà delle tasse percepite dai Cantoni sulle esenzioni militari e (altri tempi!) i contributi dei Cantoni, d'altronde chiesti una sola volta (art. 42).

2.3 I diritti fondamentali dei cittadini

Per diritti fondamentali dei cittadini rispetto allo Stato sono intesi: l'uguaglianza di fronte alla legge (art. 4 - v.2.1), le libertà individuali, i diritti politici o popolari e le garanzie istituzionali.

La Costituzione del 1874 conferma: la libertà di culto, estesa alle religioni non cristiane — tuttavia, nel contesto del Kulturkampf particolarmente acuto proprio nel 1873, le eccezioni sono aumentate rispetto al 1848 e anche al 1872: il divieto dell'ordine dei Gesuiti e delle società a esso affiliate è aggravato, in quanto ai loro membri è interdetta ogni azione individuale nella chiesa e nella scuola (art. 51, cpv. 1) e può essere esteso ad altri ordini religiosi «la cui azione sia pericolosa per lo Stato e turbi la pace delle confessioni» (art. 51, cpv. 2), la fondazione di nuovi conventi è dichiarata inammissibile (art. 52) e l'elezione di vescovadi sottoposta all'approvazione della Confederazione (art. 50, cpv. 4) —; la libertà di stampa (art. 55); la libertà d'associazione (art. 56); il diritto di petizione (art. 57); la garanzia del giudice istituzionale (art. 58); la garanzia del foro del domicilio (art. 59); il diritto di corrispondere nella propria lingua nazionale — «ufficiale», dopo il riconoscimento del romancio come quarta lingua nazionale nel 1938 — con gli organi centrali della Confederazione (art. 116).

Il diritto di ogni Svizzero di prendere domicilio in qualsiasi luogo della Confederazione, esteso ai non cristiani con la revisione parziale del 1866, è rafforzato quanto alle condizioni di rifiuto e di revoca (art. 45). Egli gode di tutti i diritti dei cittadini non solo del Cantone (1848) ma anche del Comune di domicilio e il diritto di voto gli è conferito dopo un domicilio di tre mesi (art. 43). Previste sono, inoltre, alcune leggi federali (art. 46-48), che, in parte, mancano, però, tuttora.

Come nel 1848, i diritti politici sono conferiti e regolati solo in materia federale. Il principale è il diritto di voto, di cui fruisce, nel luogo di domicilio, ogni Svizzero — caduta è l'attesa di cinque anni per i naturalizzati — di 20 anni, non escluso dal diritto attivo di cittadinanza secondo la legge del Cantone di domicilio (art. 74, cpv. 1). Alla legislazione federale è demandato di stabilire talune norme uniformi (art. 74, cpv. 2, 66 e 47): i diversi tentativi sono, però, falliti, salvo per qualche settore.

Come nuovi diritti fondamentali dei cittadini sono sanciti nella Costituzione del 1874: la libertà di commercio e d'industria, con alcune riserve — quella del 1848 si limitava a garantire la libera circolazione dei beni — (art. 31); la libertà di credenza e di coscienza (art. 49); la garanzia del matrimonio (art. 54). In relazione con la libertà di commercio e d'industria, resta in facoltà dei Cantoni di subordinare l'esercizio delle professioni liberali a una prova di capa-

cià, ma la Confederazione è incaricata d'istituire certificati validi per tutto il paese (art. 33): fino all'emanazione della legge federale, le persone esercitanti queste professioni possono, in virtù di una disposizione transitoria (art. 5 disp. trans.), esercitarle nell'intera Confederazione, in quanto siano in possesso del certificato di un Cantone; poiché la Confederazione ha disposto solo per le professioni mediche e farmaceutiche, tale libertà si fonda tuttora, per le altre professioni liberali, su quella disposizione transitoria.

La nuova Costituzione protegge meglio i cittadini contro la violazione dei diritti fondamentali da parte dello Stato, conferendo loro il ricorso al Tribunale federale.

2.4 L'organizzazione dello Stato centrale

Il popolo, inteso come insieme degli aventi diritto di voto, è un organo dello Stato. I diritti politici conferitigli dalla Costituzione del 1874 sono: l'elezione del Consiglio nazionale (art. 73), la domanda di referendum — 30 000 cittadini — sulle leggi e sulle risoluzioni di carattere obbligatorio generale non urgente e il referendum stesso (art. 89, cpv. 2), la domanda di revisione della Costituzione — 50 000 cittadini — (art. 120) e il referendum costituzionale obbligatorio (art. 121). La domanda di referendum è riconosciuta anche ai Cantoni — 8 — (art. 89, cpv. 2) e il referendum costituzionale esige anche la loro maggioranza (art. 120); essi fruiscono, inoltre, del diritto d'iniziativa per corrispondenza nell'Assemblea federale (art. 93, cpv. 2). Nuovo è solo il referendum legislativo facoltativo (l'iniziativa legislativa prevista nella fallita revisione del 1872 è stata abbandonata), che ha trasformato la nostra democrazia da rappresentativa in diretta.

Riservati i diritti del popolo dei Cantoni, «il potere supremo della Confederazione» è esercitato dall'Assemblea federale (art. 71-94): sottolineiamo il sistema bicamerale (art. 71), con parità di diritti per le due camere (art. 89, cpv. 1).

Il Consiglio federale è «la suprema autorità esecutiva e direttoriale» (art. 95-105): rileviamo la durata fissa di carica (art. 96) e il sistema collegiale (art. 103). Le disposizioni sull'Assemblea federale e sul Consiglio federale (funzione, composizione, elezione, durata di carica, organizzazione, competenze) sono assunte dalla Costituzione del 1848, con poche modificazioni materiali: qualche competenza, d'altronde di natura governativa, passa dall'Assemblea federale al Consiglio federale e competenze giurisdizionali sono trasferite al Tribunale federale; scomparso è il ricorso generale all'Assemblea federale contro le decisioni del Consiglio federale.

Per contro, il Tribunale federale (art. 106-114) si vede aumentate considerevolmente le sue competenze: infatti, mentre prima era soprattutto chiamato a giudicare, come istanza unica, le contestazioni di diritti civili fra i Cantoni e fra la Confederazione e i Cantoni o i privati e, come corte d'assise, i casi penali federali, gli è ora attribuita anche la giurisdizione di diritto pubblico (art. 113) ed è riservato alla legislazione di conferirgli altre competenze, segnatamente allo scopo di garantire l'applicazione uniforme della prevista unificazione parziale del diritto civile. Esso diventa permanente e l'appartenenza incompatibile con altre cariche federali e l'esercizio di un'altra professione.

3. Dal 1874 a oggi

3.1 Per le disposizioni fondamentali dello Stato

Non può sorprendere se la quindicina di disposizioni considerate norme fondamentali del nostro Stato federativo (v. 2.1) siano giunte immutate a noi dal 1874, così come allora furono assunte tali e quali dalla Costituzione del 1848. Lo Stato federativo, che è la Svizzera attuale, fu, infatti, concepito nel 1848.

Invero, poco è mancato che al popolo e ai Cantoni fosse sottoposta la modificazione di una di esse, quella che designa i Cantoni e, in virtù di parentesi, i semi-Cantoni (art. 1). Sarebbe stato per la fusione di Basilea-Città e Basilea-Campagna, ma nel 1969, dopo una procedura durata una quarantina d'anni, Basilea-Campagna respinse in votazione popolare la Costituzione del nuovo Cantone, elaborata non senza difficoltà da una costituente comune. Anche la creazione di un nuovo Cantone del Giura è subordinata alla modificazione dell'articolo 1 della Costituzione federale.

3.2 Per la delimitazione delle competenze fra Stato centrale e Cantoni

Costatiamo, in generale, che le disposizioni della Costituzione del 1874, che conferiscono alla Confederazione poteri esclusivi o quasi, non hanno subito, dal profilo della delimitazione delle competenze, modificazioni.

In materia di politica estera, vi fu, però, l'adesione della Svizzera alla Società delle nazioni (1920), che è stata sancita come un'aggiunta alla Costituzione. Anche l'accordo di libero scambio con il Mercato comune fu sottoposto alla doppia approvazione del popolo e dei

Cantoni, soprattutto per le dichiarazioni precedenti, quando si pensava alla forma dell'associazione (1972).

L'assenza di modificazioni è accertabile, in generale, anche per le disposizioni che già attribuiscono alla Confederazione competenze estremamente ampie, come nel settore militare. In vicinanza di esso vi è, però, stata qualche innovazione. Così, la disposizione sulla regalìa delle polveri è stata completata nel 1938 con norme limitative per l'industria degli armamenti (art. 41, cpv. 2-4). Nel 1959, è stata attribuita alla Confederazione la legislazione sulla protezione civile (art. 22 bis). Delle misure precauzionali di natura economica « per i tempi di guerra » diciamo trattando degli articoli economici (v. 3.2). Qui citiamo, però, l'obbligo della Confederazione di tenere le scorte di grano, con le misure di sostegno costituenti il cosiddetto regime del grano (art. 23bis - 1929).

In diversi settori, la competenza federale, che, nel 1874, era stata data, in funzione federalista, soltanto parzialmente, fu poi ampliata o addirittura generalizzata. Così nel 1898, è stata conferita alla Confederazione la facoltà di unificare tutto il diritto civile e penale, riservate ai Cantoni la procedura e l'organizzazione giudiziaria (art. 64, cpv. 2 e 3, e 64bis); due anni prima le era già stata attribuita la competenza sulla protezione dei brevetti d'invenzione (art. 64, cpv. 1), estesa poi nel 1905. (Di altro movente ma sempre nel campo del diritto è stata la limitazione del divieto della pena di morte ai delitti politici — art. 65 — che fu la prima modificazione della nuova Costituzione — 1879). Parimente la facoltà di legiferare sull'emissione dei biglietti di banca è stata trasformata in un monopolio della Confederazione (art. 39 - 1891).

Il progresso tecnico impose allo Stato di disciplinare nuovi settori. Già per natura essi non si prestano a essere regolati cantonalmente. Alla Confederazione è, quindi, stata conferita una serie di competenze aventi per oggetto: l'utilizzazione delle forze idriche — la regolamentazione è lasciata ai Cantoni con determinate riserve — (art. 24bis - 1908), la navigazione marittima (art. 24ter - 1919), la circolazione stradale (art. 37bis - 1921), la navigazione aerea (art. 37ter - 1921), l'energia nucleare (art. 24quinquies - 1957), le strade nazionali (art. 36bis, 36ter e 37 - 1958) e gli oleodotti (art. 26bis - 1961).

A un dato momento ci si è resi conto, da noi come in tutte le nazioni di alto sviluppo, che il progresso tecnico e lo sviluppo economico esplicano anche effetti negativi, impoverendo la natura e minacciando l'uomo. Si è corso ai ripari mediante misure protettive, che costano assai e la cui efficacia esige l'applicazione su un ampio spazio. E', dunque, alla Confederazione che sono state conferite le competenze. Ci si è forse anche voluti assicurare che singoli Cantoni, comportando tali misure un certo sacrificio allo sviluppo economico,

non tergiversassero oltre. In questa tematica non rientrava ancora l'estensione a tutte le foreste, che risale al 1897 (art. 24, cpv. 1), dell'alta vigilanza della Confederazione, sebbene la conseguente legge abbia salvaguardato l'area forestale del paese. Vi appartiene, però, già il nuovo articolo costituzionale del 1962 sulla protezione della natura e del paesaggio (art. 24sexies), che richiama la competenza dei Cantoni e dà facoltà alla Confederazione, segnatamente di legiferare sulla protezione della fauna e della flora. Le due principali competenze federali di questa tematica sono la facoltà legislativa sulla protezione delle acque dall'inquinamento (art. 24quater - 1953) e sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da agenti dannosi o molesti (art. 24septies - 1971). Lo scorso anno è stata attribuita alla Confederazione la legislazione sulla protezione degli animali (art. 25bis).

Quasi un coronamento di queste competenze federali può essere considerata quella del 1969 sulla sistemazione del territorio (art. 22quater), che pone un ordinamento sociale. Per essa la Confederazione è tenuta a emanare norme generali applicabili ai piani d'azzonamento, che i Cantoni devono compilare per assicurare una funzionale utilizzazione del suolo e una razionale abitabilità del territorio.

In materia di sicurezza sociale, il primo compito attribuito alla Confederazione (1890) concerneva l'assicurazione contro gli infortuni del lavoro e le malattie (art. 34bis - LF 1911). Le camere federali hanno recentemente votato un controprogetto a una iniziativa per l'estensione della sua obbligatorietà. Nel 1925, la Confederazione è stata incaricata (art. 34quater) d'introdurre l'assicurazione per la vecchiaia e i supers'iti (LF 1946) e autorizzata a istituire l'assicurazione per l'invalidità (LF 1959). Una modificazione costituzionale del 1973 sancisce per questi rami della previdenza sociale il principio dei tre pilastri, affidando alla Confederazione il nuovo compito di emanare una legge sulla previdenza professionale e di promuovere, con i Cantoni, la previdenza individuale. La facoltà di legiferare sulle indennità ai militari per perdita di guadagno è del 1947 (art. 34ter, cpv. 1, lett. d), ma il sistema vigeva in virtù dei pieni poteri dall'inizio della seconda guerra mondiale. Nel contempo, la Confederazione ricevette la facoltà di emanare disposizioni sull'assicurazione contro la disoccupazione, di cui già sussidiava le casse (art. 34ter, cpv. 1, lett. f, e 3). Per l'assicurazione maternità manca tuttora la legge e per gli assegni familiari essa si limita agli agricoltori. Queste due competenze sono sancite nell'articolo costituzionale sulla famiglia (art. 34quinquies) del 1945, che, forse per il suo carattere programmatico, è stato sinora di scarsa applicazione. Su di esso si è, però, fondato a lungo il promovimento della costruzione di abitazioni, che nel 1972 è stato

fatto, con quello dell'accesso alla proprietà, compito permanente della Confederazione (art. 34sexies). Contemporaneamente questa è stata incaricata di emanare disposizioni contro gli abusi in materia di pigioni e autorizzata a conferire l'obbligatorietà generale a contratti-quadro di locazione (art. 34septies). Tale disposizione costituisce la consacrazione costituzionale della protezione del locatario, che è stata originariamente garantita nella forma del controllo delle pigioni, introdotto, come elemento importante del controllo dei prezzi, durante la seconda guerra mondiale in virtù dei pieni poteri e, quindi, prorogato cinque volte mediante aggiunte costituzionali e un decreto urgente contra constitutionem.

A tutela della salute, la facoltà di emanare disposizioni in materia sanitaria è stata estesa nel 1913 (art. 69). Già prima era stato conferito alla Confederazione il diritto di far leggi sul commercio delle derrate alimentari e di altri oggetti d'uso e di consumo che possono mettere in pericolo la vita o la salute (art. 69bis - 1897). Per combattere l'alcolismo: è stata attribuita alla Confederazione la facoltà legislativa sulla fabbricazione, vendita e imposizione fiscale delle bevande distillate (art. 32bis - 1885), dalla quale sarebbe derivato il monopolio dell'alcool; è stato dato ai Cantoni il diritto di derogare alla libertà di commercio per il mestiere di oste — la facoltà limitativa si riferisce dal 1947, per motivi d'uguaglianza, a tutti gli esercenti: art. 31ter, cpv. 1 — e il commercio al minuto delle bevande spiritose (art. 31, cpv. 2, lett. c - 1885; dal 1930: art. 32quater) e alla Confederazione di legiferare per le quantità maggiori (art. 32quater - 1930); è stato vietato l'assenzio (art. 32ter - 1908).

Sul lavoro la facoltà legislativa della Confederazione è stata ampliata a due riprese: nel 1908 con una breve disposizione assai generica, che servì, però, da base a diverse leggi, e nel 1947 con una disposizione particolareggiata concernente la protezione dei lavoratori, i rapporti fra datore di lavoro e lavoratore, il conferimento del carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro, la formazione professionale e il servizio di collocamento (art. 34ter).

Quanto all'istruzione, la Costituzione ha recepito due nuovi articoli, nei quali è espressamente riaffermata la sovranità cantonale: l'uno, del 1902, stabilisce sussidi federali per la scuola primaria (art. 27bis) e l'altro, del 1963, li autorizza per le spese dei Cantoni nell'assegnazione delle borse di studio (art. 27quater). Lo scorso anno, i Cantoni hanno respinto, in votazione popolare, più ampie competenze federali, insieme con il diritto all'istruzione, che sarebbe stato il primo diritto sociale ad essere accolto nella Costituzione. Lo stesso giorno è, invece, stato approvato il compito di promuovere la ricerca scientifica (art. 27sexies). Ricordiamo qui anche la facoltà della Confederazione di sostenere la produzione cinematografica svizzera (art. 27ter - 1958). Del

1970, è quella di emanare prescrizioni sulla ginnastica e sullo sport dei giovani (art. 27quinquies).

Nel 1966, la Confederazione è stata autorizzata a promuovere le relazioni degli svizzeri dell'estero tra loro e con la patria e a disciplinare i loro diritti e doveri (art. 45bis). Circa gli stranieri essa ha ricevuto il diritto di far leggi concernenti l'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio (art. 69ter - 1925).

Il divieto di pensioni e ordini stranieri è stato esteso ai membri delle autorità cantonali ed è stata stabilita per i trasgressori la perdita del mandato (art. 12 - 1931). Il divieto delle case di gioco ha, invece, fruito di una attenuazione in favore del turismo (art. 25 - 1928).

Il notevole aumento dei compiti della Confederazione ha contribuito in larga misura a moltiplicare le sue spese. Dai 4,5 milioni del 1850 e 30 milioni nel 1874, esse sono salite a 11 625 milioni di franchi nel 1973, di cui il 22 per cento per la difesa nazionale, il 21,1 per cento per la previdenza sociale, il 15 per cento per le comunicazioni, il 10,3 per cento per l'insegnamento e la ricerca, il 9,5 per cento per l'agricoltura e il 22,1 per cento per altri compiti. E' stato, perciò, necessario di assicurare alla Confederazione nuove fonti finanziarie. Cancellata l'anacronistica voce «contributi dei Cantoni», alle altre fonti del 1874 sono stati aggiunti: una quota del provento netto della imposizione fiscale sulle bevande distillate, delle entrate lorde dell'esercizio dei giuochi e del guadagno netto della Banca d'emissione, il prodotto di tasse e altre entrate previste nella legislazione e, soprattutto, il prodotto delle imposte federali (art. 42, testo vigente del 1958).

Lunga e complessa è la storia di queste imposte. Ne poniamo l'inizio con l'introduzione nel 1915 dell'imposta di guerra sulla sostanza e sul reddito, cioè un'imposta diretta. Complessa ne è la storia, perché esse furono spesso introdotte e prorogate soltanto temporaneamente mediante aggiunte costituzionali e decreti fondati sui pieni poteri — spese e debiti delle due mobilitazioni di guerra —, perché alcune scomparvero ma furono presto sostituite da altre (un'imposta diretta è riscossa, sotto quattro nomi diversi, sin dal 1915, salvo nel 1933) e anche perché, in qualche caso, la competenza non fu subito utilizzata. Taluni progetti per una regolamentazione duratura caddero in votazione popolare (1950, 1953, 1970). Definitivamente accolte (art. 41 bis e 41ter, cpv. 1, lett. b — le date si riferiscono a tale accoglimento) sono: le tasse di bollo (1917), l'imposta sul tabacco (1925), l'imposta preventiva (1958) e talune imposte speciali di consumo (birra, petrolio, gas naturale e prodotti della loro raffinazione — 1971). Parimenti accolte (art. 41 ter, cpv. 1, lett. a e c) ma con una doppia limitazione di tempo — sino alla fine del 1982 — e di aliquota sono: l'imposta sulla cifra d'affari e l'imposta federale diretta (detta dal 1941 al 1971, imposta per la difesa nazionale). Importante per la delimitazione delle

competenze fra la Confederazione e i Cantoni è la disposizione, secondo cui quanto è assoggettato alle predette imposte federali, salvo quella diretta, o dichiarato esente da esse non può essere gravato da imposte cantonali o comunali dello stesso genere (art. 41bis, cpv. 2, e 41ter, cpv. 2). Nel 1973, le entrate della Confederazione sono state di 10 846 milioni, di cui 9 807 di natura fiscale (imposte 67,2 per cento, dazi 30,5 per cento, altre tasse 2,3 per cento). Del 1958 è l'obbligo fatto alla Confederazione di ammortare il disavanzo del suo bilancio, tenendo conto delle condizioni economiche (art. 42bis).

Una quota del prodotto di talune imposte è assegnata ai Cantoni come partecipazione. Sono attualmente devoluti loro (in parentesi, il totale delle quote nel 1973): 20 per cento del prodotto lordo della tassa d'esenzione (art. 6 disp. trans. — 14 milioni), 50 per cento dei proventi netti dell'imposizione fiscale delle bevande distillate (art. 32 bis, cpv. 9 — 125 milioni), almeno 2/3 del guadagno netto della Banca d'emissione (art. 39, cpv. 4-5 milioni), 1/5 del prodotto netto delle tasse di bollo (art. 41bis, cpv. 1, lett. a — 90 milioni), 12 per cento del prodotto netto dell'imposta preventiva (sino a che sarà disciplinata la perequazione fra i Cantoni — art. 10 disp. trans. — 117 milioni), 3/10 del prodotto lordo dell'imposta federale diretta, di cui almeno 1/6 è assegnato alla perequazione intercantonale (art. 41ter, cpv. 5, lett. b — 461 milioni). La ridistribuzione di questo sesto costituisce una forma di detta perequazione, che, applicata soprattutto dopo la seconda guerra mondiale, è stata inserita nella Costituzione come compito della Confederazione, insieme al divieto delle convenzioni fiscali, nel 1958 (art. 42ter e 42quater).

L'altra forma della perequazione intercantonale è l'assegnazione dei sussidi in funzione della capacità finanziaria dei Cantoni e delle condizioni delle regioni di montagna. Nel 1973, i sussidi della Confederazione sono stati di 3 264 milioni di franchi. Citiamo anche i 962 milioni versati dalla Confederazione per la costruzione delle strade nazionali, che non sono sussidi, trattandosi di un'opera comune fra Confederazione e Cantoni (la costruzione è costata ai Cantoni, nello stesso anno, 159 milioni). Le cifre dei sussidi federali spiegano lo spesso facile consenso dei Cantoni al conferimento di nuove competenze alla Confederazione, sebbene tale attribuzione comporti una corrispondente perdita delle proprie competenze e li faccia l'ombra di quanto erano nel 1874. Si potrebbe, certo, argomentare che tali sussidi hanno per fonte entrate attinte dalla Confederazione direttamente o indirettamente agli abitanti dei singoli Cantoni e che, di conseguenza, i Cantoni, attingendole in parte essi stessi e fatta astrazione dei vantaggi della perequazione per quelli economicamente meno assistiti, potrebbero essere in grado di adempiere i nuovi compiti da sé senza sussidi. Bisogna, però, almeno convenire che tali compiti non sono per

lo più idonei a essere assolti nello spazio ristretto di un Cantone né con venticinque ordinamenti diversi per i 6 milioni di abitanti di tutta la Svizzera.

3.3 Per i diritti fondamentali dei cittadini

Una delle più incisive modificazioni apportate alla Costituzione del 1874 è costituita dagli articoli economici (art. 31/32 - 1947), destinati a un intervento di politica economica da parte dello Stato. Questa attribuzione di nuove competenze alla Confederazione non equivale a una perdita di competenze cantonali, perché esse rappresentano la limitazione di una libertà, quella di commercio e d'industria, che i Cantoni erano già tenuti a salvaguardare. L'incarico conferito alla Confederazione di prendere misure atte ad aumentare il benessere generale e a procurare la sicurezza economica dei cittadini è di natura programmatica. La disposizione interventzionista le dà la facoltà di legiferare, quando l'interesse generale lo giustifichi, per salvaguardare importanti rami economici e professioni minacciati, assicurare l'efficienza dell'agricoltura, proteggere regioni economicamente in pericolo, parare agli effetti nocivi dei cartelli e prendere misure precauzionali per i tempi di guerra. Inoltre, la Confederazione può autorizzare i Cantoni a provvedere in domini non richiedenti un disciplinamento federale, può legiferare sulle banche e prendere misure per prevenire crisi economiche — l'articolo congiunturale, ora in parlamento, è destinato a sostituire quest'ultima norma. Tali disposizioni sono prese dopo consultazione con i Cantoni e le organizzazioni economiche e in una forma soggetta al referendum facoltativo.

Nel 1973, il divieto dei Gesuiti e quello della fondazione di nuovi conventi e ordini religiosi (art. 51 e 52), che costituivano una limitazione della libertà di culto, sono stati abrogati; il divieto della macellazione ebraica (art. 25bis) è passato fra le disposizioni transitorie (art. 12 disp. trans.) in attesa della legge di esecuzione del nuovo articolo costituzionale sulla protezione degli animali.

Quanto ai diritti politici, il loro conferimento alla donna (art. 74 - 1971) è di una importanza che non occorre più sottolineare.

La garanzia della proprietà privata, pur essendo data pressapoco in tutte le costituzioni cantonali, non era sancita in quella federale sino al 1969. Come premessa al nuovo articolo costituzionale sulla sistemazione del territorio, che ne poneva il problema, la proprietà privata, riconosciuta qualche anno prima dal Tribunale federale come implicitamente garantita secondo il nostro ordinamento economico, lo fu allora espressamente (art. 22ter) a guisa di constatazione, sebbene, in funzione dei suoi compiti sociali, alla Confederazione e ai

Cantoni sia stata conferita contemporaneamente la facoltà di prevedere, nell'interesse pubblico, l'espropriazione e restrizioni della proprietà, ma verso piena indennità, in quanto, trattandosi di restrizione, questa equivalga a una espropriazione.

3.4 Per l'organizzazione dello Stato

Il popolo, come organo dello Stato, ha ricevuto un nuovo mezzo di partecipare direttamente alla politica della Confederazione: l'iniziativa per la revisione parziale della Costituzione, che può essere presentato come proposta generale o come progetto già elaborato (art. 121 - 1891). Infatti, la procedura di revisione del 1874 si prestava, nel caso d'iniziativa popolare, solo a quella totale.

La possibilità del referendum facoltativo è stata, anzitutto, estesa ai trattati internazionali conclusi per una durata indeterminata o per più di quindici anni (art. 89, cpv. 4 - 1921). Con l'accettazione nel 1949 dell'iniziativa per il ritorno alla democrazia diretta, i decreti urgenti (art. 89bis) entrano sì immediatamente in vigore ma possono essere ugualmente oggetto di una domanda di referendum e, in tal caso, cadono dopo un anno dall'adozione, se, nel frattempo, non sono stati approvati dal popolo; anzi, quelli che derogano alla Costituzione devono senz'altro essere sottoposti entro un anno alla ratifica del popolo e dei Cantoni. In un primo tempo, si era cercato di ridurre l'uso dei decreti urgenti, soprattutto forte durante gli anni della crisi, subordinandoli all'effettiva urgenza, alla approvazione per maggioranza di tutti i membri dei due Consigli e alla limitazione della durata (art. 89, cpv. 3- 1939; ora 89bis, cpv. 1).

Le disposizioni riguardanti l'Assemblea federale hanno subito modificazioni soltanto per il Consiglio nazionale. La più importante è l'introduzione del sistema proporzionale di elezione (art. 73 - 1918): per quanto concerne i partiti principali l'ultimo Consiglio nazionale eletto con il sistema maggioritario era composto di 105 radicali, 42 conservatori, 22 socialisti e 12 liberali e il primo eletto con il sistema proporzionale risultò di 60 radicali, 41 conservatori, 41 socialisti, 29 agrari (costituitisi poco prima in partito) e 9 liberali. Il numero dei deputati, determinato già nel 1848 in ragione di uno per un certo numero di abitanti — aumentato poi a due riprese in seguito all'aumento della popolazione —, è stato stabilito nel 1962 a 200 (art. 72). La durata di carica è stata portata da tre a quattro anni (art. 76 - 1931).

Questo aumento della durata di carica costituisce anche una (art. 96, cpv. 1, e 105, cpv. 2-1931) delle due sole modificazioni apportate alle disposizioni concernenti il Consiglio federale; l'altra riguarda la

possibilità di delegare ai dipartimenti il disbrigo di determinati affari, con riserva del ricorso (art. 103 - 1944). Sebbene non si tratti di una modificazione della Costituzione, merita un accenno lo spostamento intervenuto in favore del Consiglio federale nel rapporto di forza fra Parlamento e Governo. Ci limitiamo qui a indicarne una causa di natura generale: un ristretto gruppo permanente con un apparato di specialisti è destinato a prevalere su un'ampia assemblea periodica con pochi collaboratori.

Di per sé le disposizioni costituzionali del 1874 sul Tribunale federale sono rimaste immutate. Le sue competenze sono, però, molto aumentate per legge, sulla base di quelle disposizioni, in seguito segnatamente all'unificazione del diritto civile e del diritto penale (giurisdizione civile e penale di ricorso). Inoltre, nel 1928, gli è stata attribuita, pure in via legislativa, la giurisdizione amministrativa — e disciplinare — della Confederazione, istituita costituzionalmente nel 1914 a protezione del cittadino rispetto all'amministrazione art. (125bis Una legge del 1968 ha sostanzialmente ampliato tale giurisdizione mediante l'introduzione della clausola generale per il ricorso, con enumerazione delle eccezioni; la stessa legge stabilisce che il Tribunale federale delle assicurazioni, esistente dal 1917 (LAMI 1911, art. 122; organizzazione: DF 1917), funge da Corte delle assicurazioni sociali del Tribunale federale.

* * *

Questo breve profilo della nostra storia costituzionale conferma tre tendenze: il centralismo che diminuisce la sovranità dei Cantoni ed è accelerato dalla necessità di soluzioni sul più ampio piano nazionale, un potenziamento della democrazia, al quale il popolo corrisponde sì con il crescente uso del diritto d'iniziativa ma assai meno con la calante partecipazione alle votazioni, e, dopo il pieno sviluppo dei diritti fondamentali dei cittadini, una certa limitazione di qualcuno di essi in funzione dell'interesse della collettività.

Sandro Crespi

Revisione totale della Costituzione federale?

(Riflessioni personali sui lavori in corso)

I moventi iniziali dei lavori di revisione

I fatti che hanno dato l'avvio ai lavori per una revisione totale della nostra Costituzione federale sono ormai conosciuti dal grande pubblico.

Il «catalizzatore» di questo processo chimico (mi sia lecita l'immagine) è costituito, com'è noto, dalle mozioni Obrecht e Dürrenmatt, presentate nel 1965, al Consiglio degli Stati la prima, al Consiglio nazionale la seconda.

Nell'intento di sottolineare lo scopo cui miravano i mozionanti (e quindi, nei limiti del possibile, di sceverare quale potesse essere il «Leitmotiv», se di principio conduttore si possa parlare, dell'auspicata riforma) non sarà inutile riprodurre le motivazioni delle due mozioni, unitamente a qualche stralcio delle dichiarazioni fatte dai mozionanti stessi alle due Camere ¹⁾.

«Dal 1848 in poi — così la mozione Obrecht — le basi ideologiche e strutturali del nostro Stato federale sono rimaste essenzialmente immutate: per effetto di revisioni parziali esse hanno infatti subito talune modificazioni di dettaglio, richieste dalla necessità di adattamenti a condizioni nuove. Oggi, come non mai, è viva l'impressione che tali basi non siano più sufficienti, che occorra provvedere a una revisione approfondita e ad ampi adeguamenti per essere all'altezza di mutate esigenze future. Da un lato, siamo in procinto di occuparci di tali problemi; dall'altro prevediamo, in taluni campi, di provvedere a tale adeguamento mediante numerose revisioni di dettaglio. E tuttavia corriamo con ciò il rischio di eseguire un semplice lavoro di rattoppo e di mantenere immutate istituzioni non più rispondenti a una concezione fondamentale unitaria e insufficientemente coordinate tra di loro.

Sembra inoltre che al popolo svizzero, nel quale si manifesta, sul piano politico, un malcontento vieppiù increscioso, sia urgentemente necessario affidare un compito costruttivo. L'assegnazione di un sif-

fatto compito sarebbe auspicabile e necessaria soprattutto per la nostra gioventù. Queste considerazioni inducono a concludere per la necessità di accingerci alla revisione totale della Costituzione federale dopo una preparazione fondamentale. Il Consiglio federale è quindi incaricato di designare un delegato o un gruppo di persone qualificate e idonee per la revisione della Costituzione e di affidare a tale organo il compito di raccogliere e vagliare la documentazione per una riforma totale e di fare appello al popolo svizzero, ai suoi organismi e ai suoi enti per la presentazione di proposte. L'organo citato potrebbe poi essere incaricato di elaborare i primi progetti, che dovrebbero quindi esser sottoposti, su ampia base, alla discussione pubblica».

Il testo della mozione Dürrenmatt, sottoscritta da altri quarantanove deputati, era concepito con considerazioni assai vicine o analoghe alla prima:

«Con la primavera del 1974 sarà trascorso un secolo dall'accettazione della Costituzione riveduta del 1874 da parte del popolo e dei Cantoni. I principi fondamentali su di cui essa s'informa — il federalismo, il sistema bicamerale, le istituzioni della democrazia diretta, la separazione dei poteri, il concetto della collegialità dell'Esecutivo e la garanzia dei diritti fondamentali del cittadino — si sono affermati a tal punto, in questi cento anni, da potersi dire incontrovertiti. Per contro, altre norme costituzionali sono divenute obsolete, sì da poter essere abrogate o da dover essere nuovamente delineate. Sussiste poi, oggidi, tutta una serie d'altri problemi, che dovrebbero trovare una loro soluzione nell'ambito costituzionale.

Da notare, infine, che discussioni e dibattiti recenti hanno dimostrato la necessità di ripensamenti quanto all'equilibrio nelle relazioni dei tre poteri — Popolo e Cantoni, Assemblea federale e Consiglio federale — come pure l'opportunità di definirne nuovamente le competenze.

Il Consiglio federale è quindi invitato a designare una delegazione, non troppo numerosa, di personalità qualificate per apprestare la revisione totale della Costituzione. Alla delegazione dovrebbe essere affidato segnatamente il compito di raccogliere e di esaminare la relativa documentazione, di fare appello alla collaborazione e alla presentazione di proposte da parte del popolo svizzero e dei suoi enti, e di presentare al Consiglio federale progetti intesi a consentire di sottoporre al popolo e ai Cantoni, entro la primavera del 1974, una Costituzione integralmente riveduta».

Com'è noto, entrambe le mozioni furono accolte dal Consiglio federale durante la sessione estiva 1966 delle rispettive Camere: senza

ch'esse sollevassero discussione od opposizione alcuna nei lavori parlamentari.

Scetticismo o, peggio, indifferenza del Parlamento di fronte a siffatte proposte d'interesse capitale? Oppure tacito consenso? Gli anni futuri ci daranno una risposta a questi interrogativi. Non è comunque osar troppo, affermare che quasi certamente l'animo dei deputati — anche dei più conservatori — dovette sentirsi placato sia dalle considerazioni espresse a sostegno delle mozioni, sia dalle dichiarazioni fatte dai mozionanti davanti alle Camere.

Disse infatti l'on. Obrecht:

«Io non mi presento a voi con nuove concezioni costituzionali. Nessun uomo politico serio potrebbe infatti addossarsi una simile presunzione. I problemi sono così multiformi e in parte così intricati, che il singolo potrebbe tutt'al più prestare, a risolverli, la propria collaborazione, ma mai presentare una formula definitiva. I problemi stessi sono poi in gran parte così poco chiari e insufficientemente maturi, che la mia mozione non oserebbe pretendere dal Consiglio federale la presentazione di un disegno di nuova Costituzione. Essenzialmente, la mozione mira semplicemente all'avvio dei lavori preparatori per una revisione, alla raccolta e alla scelta dell'abbondante documentazione. A tale riguardo m'immagino come necessaria la collaborazione più vasta di tutto il popolo, così da costituire tale documentazione nel modo più ampio e approfondito e di guisa che la revisione possa essere, sin dall'inizio, un tema spettante all'intero popolo e diventar quindi quel compito politico grandioso di cui, a mio avviso, il popolo svizzero ha fortemente bisogno».

E Dürrenmatt, dal canto suo, ebbe a dichiarare:

«Un punto dev'essere chiaro: l'accettazione della mozione Obrecht e della mia non implica la decisione per una revisione totale. Si decide semplicemente, invece, di chiedere all'Esecutivo, mediante la presentazione di un rapporto particolare, orientamenti sul tema dell'auspicabilità di una revisione e, ove le conclusioni fossero affermative, in qual modo occorrerebbe provvedervi».

E improntata ad analoga cautela e ponderazione fu l'opinione del Governo federale, espressa dall'allora Capo del Dipartimento di giustizia e di polizia on. Von Moos²⁾.

E' pure noto il seguito che hanno avuto questi atti parlamentari: la nomina nel 1967 di un Gruppo incaricato degli studi per una eventuale revisione della Costituzione (presieduto dall'ex consigliere federale Wahlen), il cui «iter» lavorativo e i cui risultati (unitamente alle

risposte date al «questionario» indirizzato ai Cantoni, alle università ai partiti politici, ad altri enti pubblici o privati) sono compendiate in sei volumi ³⁾.

Di questi, più importante è certamente il sesto, che racchiude la relazione conclusiva dello stesso Gruppo Wahlen, pubblicata nel 1973 ⁴⁾.

Ed è noto infine che, a seguito del rapporto Wahlen, il Consiglio federale ha deciso di proseguire i lavori preparatori, nominando una Commissione allargata, diretta dal Consigliere federale on. Furgler (Commissione Furgler), il cui scopo è segnatamente quello di preparare il testo di una nuova Costituzione federale.

Nessuna «rivoluzione»: «rigenerazione», semmai

Non occorre grande acume politico per affermare una cosa ovvia. Cioè, che un punto essenziale sembra scaturire dai fatti che hanno dato l'avvio alla revisione auspicata negli anni Sessanta: il desiderio dominante di provocare adeguamenti formali e sostanziali della nostra Costituzione; nulla mutando, tuttavia, in quelli che sono i principi fondamentali su di cui s'informano le nostre strutture statali e federative.

Nessuna «rivoluzione», dunque, pur nell'ambito costituzionale e legalitario (ossia: nulla del processo che qualche dottrinario definisce «frode alla Costituzione» ⁵⁾).

Semmai, una sorta di «rigenerazione» ⁶⁾: che tenderebbe «a migliorare l'ordinamento di base per uno Stato che, pur trovandosi ad affrontare grandi difficoltà ed un avvenire poco sorridente, è nondimeno sin qui affermato e ha dato di sè, in generale, prove convincenti» ⁷⁾.

Intenti certamente meno «bouleversants» sembrano dunque animare gli innovatori odierni rispetto a taluni tentativi di revisione suscitati negli anni Trenta, e che il popolo svizzero ebbe a respingere a stragrande maggioranza nel settembre del 1935. votazione questa che, come si sa, non fece il punto ad altri impulsi di riforma, susseguitisi lungo l'arco della seconda metà degli anni Trenta e Quaranta ⁸⁾.

«Nell'anno 1848 i revisionisti volevano attuare lo Stato federale, nel 1872 e 1874 volevano l'unificazione del diritto e dell'esercito. Ma oggi non si sa in sostanza cosa vogliono». Con questo giudizio di Walter Burckhardt, espresso nel 1934 rispetto ai tentativi di riforma di quei tempi, l'ex-consigliere federale Giuseppe Lepori prendeva lo spunto per chiedersi, in un suo saggio sui propositi di revisione odierni, cosa sia «cambiato in questi ultimi tempi che giustifichi il mutamento di impostazione quale verifichiamo». Ossia, se vi siano oggi più impellenti ragioni per una revisione totale di quelle che non si verificassero negli anni Trenta o negli anni Quaranta ⁹⁾.

A più riprese, infatti, si è insistito sulla pretesa mancanza di un «motivo conduttore» all'idea della revisione totale propugnata oggi: sottolineando particolarmente, talvolta in modo fin troppo insistente, sul «Leitmotiv» che guidò la revisione totale del 1874 («Ein Recht, eine Armee»). Ci si è chiesto anche se i nostri tempi dimostrassero una genuina vocazione a una riforma totale della nostra Carta fondamentale, se si verificchino le premesse spirituali e politiche per una riforma di tale portata ¹⁰).

E sul tema della revisione totale, in minima parte prima delle citate mozioni parlamentari, ma soprattutto dopo, specialmente nel corso dei lavori del Gruppo Whalen, è fiorita una letteratura assai cospicua, tesa in parte a reperire un filo conduttore e non solo i motivi dell'auspicata riforma ¹¹).

E quindi il «fenomeno» (se così si può definire) della revisione totale che stiamo vivendo, timidamente iniziatosi, direi, con la pubblicazione del disegno di Costituzione elaborato dagli studenti di diritto dell'Università di Basilea, diretti dal prof. Max Imboden ¹²) e con la successiva prolusione dello stesso Imboden tenuta in occasione del «dies academicus» dell'Università di S. Gallo, pubblicata nel 1966 ¹³), ha assunto ormai una sua precisa consistenza, una irreversibile propria dinamica interna.

Le idee hanno prodotto le idee, quasi in un processo di generazione spontanea.

A tal punto che, tra i testi pubblicati in occasione della conferenza stampa che si tenne a Berna a fine settembre 1974, figurano non solo due «modelli» di nuova Costituzione allestiti come documenti di lavoro per la Commissione Furgler, ma persino un terzo «progetto» di Costituzione redatto all'indirizzo della medesima Commissione dal prof. Jean François Aubert ^{13 bis}) che certamente non può essere classificato tra i fautori di una revisione totale.

Il motto «civitas semper reformanda» nei suoi più incisivi significati sembra dunque aver scosso anche gli animi più tranquilli da quest'«oreiller de paresse» che pareva ormai diventata questa nostra Costituzione ultracentenaria; definita «erschreckend» ¹⁴) «illeggibile» ¹⁵) e quindi disprezzata per questo suo aspetto esteriore che sembra ormai insanabile anche a coloro che credono ancora alle possibilità di restauro di una pur accurata «cosmesi».

Tutto sembra svolgersi ora secondo una quasi generale tendenza che mi richiama alla mente il Consiglio di Bacone: «Guardatevi dal portar mutamenti improvvisi in qualche parte della vostra dieta, e, se vi siete costretto dalla necessità, mutate in conseguenza anche il resto: è saggio accorgimento infatti, sia nella vita fisica che in quella politica, trasformar molte cose piuttosto che alterarne una sola».

Che sarebbe come dire: una, due o più riforme parziali potrebbero

guastar le cose e render ancor più sgradevole l'aspetto fisico di questa nostra vegliarda.

Meglio quindi una trasformazione integrale, piuttosto che impossibili ritocchi.

Ma una revisione totale è davvero necessaria?

Alcuni anni or sono in una mia relazione sull'argomento ¹⁶⁾ ricordavo quanto avvertiva William E. Rappard nel suo pregevole studio dedicato alla Costituzione federale del 1848:

«Inoltre, la storia che abbiamo esposto sembra provare che non è sufficiente che una costituzione non piaccia più, nemmeno alla maggioranza, perché 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 prevedere e bisognerebbe senz'altro desiderare una prossima revisione della Costituzione svizzera? Siamo certi che la risposta dei lettori non sarà unanime» ¹⁷⁾.

E mi chiedevo allora, come mi chiedo ancora, se queste due condizioni poste giustamente dal Rappard si verificchino, oggi, a tal punto da render possibile una revisione totale.

Le parti in cui la nostra Carta fondamentale potrebbe esser definita «inapplicabile» possono essere «ripulite» mediante riforme parziali: tra i più evidenti, basti citare gli adeguamenti realizzati mediante le revisioni parziali degli ultimi anni (per es. diritto di voto alla donna, abolizione degli articoli confessionali, abolizione del divieto di macellazione secondo il rito ebraico). Adeguamenti resi indispensabili non tanto affinché la Svizzera potesse aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, quanto per il fatto che, già per ragioni filosofiche ed etico-sociali più generali, queste norme costituivano una stridente offesa ai principi di libertà e di dignità dell'uomo secondo le più moderne concezioni ¹⁸⁾.

Di certo questi adeguamenti restano tali: poiché rimane aperta tutta la questione relativa al catalogo dei diritti fondamentali, ivi com-

presi i diritti sociali: tema che dev'essere ripensato in modo globale, e che dovrebbe costituire uno dei punti cardinali per una eventuale revisione ¹⁹).

E tuttavia, con tutte le innovazioni che dovrebbero essere apportate, non tanto di natura formale, quanto sostanziale, la Carta fondamentale, così com'è, con tutte le sue imperfezioni, sembra aver risposto alle esigenze politiche del popolo e dei Cantoni; le sue caratteristiche essenziali sembrano radicate nella «opinione necessitatis» che è rappresentata dal consenso del Costituente.

La riforma totale del 1874 non può essere presa come elemento a sé stante: essa rappresenta l'atto finale di un processo politico evolutivo iniziato con la Costituzione del 1848; a tal punto che la Costituzione del 1874 può esser definita, come lo fu da taluni, un'edizione riveduta e corretta di quella del 1848.

Da allora, durante questi cento anni, furono sottoposti al voto del popolo e dei Cantoni oltre centotrenta riforme parziali, delle quali più di settanta furono accolte.

Sarebbe difficile concludere che, con le riforme apportate, e ritenuto il potere originario del Costituente (popolo e Cantoni) di procedere ad ogni revisione quando ciò gli sembri opportuno o indispensabile, la nostra Costituzione sia oggi tale — ripetiamo: nonostante tutte le sue imperfezioni — da poter esser considerata «inapplicabile», per lo meno nel senso prospettato più sopra.

Si potrebbe anzi affermare che, nel corso del tempo, essa ha trovato nel tacito consenso del Costituente la sua più valida ed efficace sanzione.

E il fenomeno di questa Carta fondamentale «erschreckend», «il leggibile», più «brutta» di tante altre (almeno nella sua «facciata» ²⁰) ma che, tutto sommato, ha resistito egregiamente al tempo, mi ricorda in certo senso il giudizio di Rousseau:

«... Le corps politique, aussi bien que le corps de l'homme, commence à mourir dès sa naissance, et porte en lui-même les causes de sa destruction. Mais l'un et l'autre peut avoir une constitution plus ou moins robuste et propre à le conserver plus ou moins longtemps. La constitution de l'homme est l'ouvrage de la nature; celle de l'Etat est l'ouvrage de l'art. Il ne dépend pas des hommes de prolonger leur vie; il dépend d'eux de prolonger celle de l'Etat aussi loin qu'il est possible, en lui donnant la meilleure constitution qu'il puisse avoir. Le mieux constitué finira, mais plus tard qu'un autre, si nul accident imprévu n'amène sa perte avant le temps...» ²¹).

O quest'altro giudizio, sempre del Rousseau:

«... La loi d'hier n'oblige pas aujourd'hui; mais le consentement tacite est présumé du silence, et le souverain est censé confirmer incessamment les lois qu'il n'abroge pas, pouvant le faire. Tout ce qu'il a déclaré vouloir une fois, il le veut toujours, à moins qu'il ne le révoque.

Pourquoi donc porte-t-on tant le respect aux anciennes lois? C'est pour cela même. On doit croire qu'il n'y a que l'excellence des volontés antiques qui les ait pu conserver si longtemps: si le souverain ne les eût reconnues constamment salutaires, il les eut mille fois révoquées. Voilà pourquoi, loin de s'affaiblir, les lois acquièrent sans cesse une force nouvelle dans tout Etat bien constitué; le préjugé de l'antiquité les rend chaque jour plus vénérables; au lieu que partout où les lois s'affaiblissent en vieillissant, cela prouve qu'il n'y a plus de pouvoir législatif, et que l'Etat ne vit plus...»²²).

Per dire, insomma: questa tanto disprezzata Carta fondamentale, nonostante un suo intrinseco e totale processo «degenerativo», proprio per la sua «antichità», lungi dall'essere debole, sembra rivelare un sicuro vigore, una sua fondamentale, intima forza che le proviene dallo stesso consenso del Costituente che sembra volerla considerare come necessaria.

«Lorsque vous voyez un peuple jouir (d'une Constitution logique), ne vous hâtez pas de conclure qu'il est sage, pensez plutôt qu'il est jeune»: il monito di Toqueville²³) può esser conferma, semmai, di questa salutare «vecchiaia» del nostro Stato federale.

E d'altronde, sia nelle mozioni che hanno dato l'avvio agli studi per una riforma, sia nelle risposte date alla consultazione avviata dal Gruppo Wahlen²⁴), sia nelle opinioni espresse nella letteratura scaturita in questi anni sull'argomento, si delinea una tendenza chiara e dominante: mantenere nelle sue grandi linee la struttura del nostro Stato, le sue istituzioni, pur cercando di «modernizzare»²⁵).

Non è quindi azzardato credere che anche una revisione totale, qualora avesse esiti positivi, sarebbe tale da agire in senso «conservatore», pur con i propositi di rigenerazione di cui si disse. «Modernizzare», sta bene. Ma si verificano, per giungere a tale scopo, quelle circostanze eccezionali tali da assicurare ai riformatori quella libertà d'azione che i tempi normali e i pregiudizi popolari rifiuterebbero loro, secondo quanto auspicato nel giudizio di Rappard?

E' lecito dubitarne.

L'emblematico «malaise» elvetico

Si è parlato e si parla continuamente di un «malaise»²⁶): espressione che sta diventando quasi emblematica per il nostro Stato federale. Ma se per «malaise» s'intende l'insofferenza, la critica attiva e positiva, la resistenza — persino — di un corpo politico e sociale di fronte a determinate contingenze, di fronte all'uso che delle istituzioni fanno gli uomini, più che di fronte alle istituzioni medesime, allora oserei dire che il fenomeno, lungi dall'esser motivo di preoccupazione, può essere solo motivo di rallegramento, poiché sintomo di una democrazia viva, libera e operante.

Avvertiva già Montesquieu:

*«...La servitude commence toujours par le sommeil. Mais un peuple qui n'a de repos dans aucune situation, qui se tâte sans cesse, et trouve tous les endroits douloureux, ne pourrait guère s'endormir...»*²⁷).

O ancora:

«... Dans une nation libre, il est très souvent indifférent que les particuliers raisonnent bien ou mal; il suffit qu'ils raisonnent: de là sort la liberté, qui garantit des effets de ce mêmes raisonnements.

*De même dans un gouvernement despotique, il est également pernicieux qu'on raisonne bien ou mal; il suffit qu'on raisonne pour que le principe du gouvernement soit choqué...»*²⁸).

Può esser rischioso fare diagnosi in due righe su questo accusato «malaise» elvetico. Ma oserei dire che, più che al diritto — e quindi agli istituti — esso sembra attribuibile al modo di esercitarlo — e quindi agli uomini.

«Ciò di cui abbiamo bisogno, è di una nuova Costituzione», è stato affermato una volta nello Stato del Massachussets da un noto uomo politico. Al che rispose un avversario: «No, noi abbiamo bisogno di uomini, non di istituzioni». Questo aneddoto, riferito dal prof. Thomas Fleiner in un recente studio sulle relazioni tra norma giuridica e realtà²⁹) potrebbe essere significativo e quasi simbolico in questa disputa tesa a sapere se le contingenze possano esser mutate modificando semplicemente il diritto.

Io sono propenso a credere che l'accusato «malaise» sia unicamente un «sintomo» — se così si può dire — dello spirito critico di un popolo libero; gli effetti di questo «se tâter sans cesse» (per restare alla immagine di Montesquieu) di un'opinione pubblica che, sentendo dolori in tutto il «corpo», impedisce a quest'ultimo di cadere in sonni pericolosi.

Esso non costituisce, a me pare, una circostanza eccezionale tale da assicurare ai riformatori libertà d'azione. «Modernizzare», comunque sia, d'accordo. Ma come?

Difficoltà già dal profilo formale

Già dal punto di vista formale il timore di difficoltà può essere giustificato. Qualcuno potrebbe essere tentato, tanto per cominciare, di voler modificare il preambolo della nostra Carta fondamentale. L'invocazione a Dio onnipotente, infatti, potrebbe suonare strana alle orecchie di chi volesse considerare che il nostro dev'essere uno Stato neutro sul piano confessionale e quindi laico già nella sua prima manifestazione di volontà, quale può essere il suo Statuto fondamentale (anche se, come osserva argutamente Aubert, «le Dieu du Préambule n'est peut-être pas exactement celui de Pie IX ou d'Alexandre Vinet»³⁰). O, ancora, che quest'invocazione a un ordine soprannaturale non potrebbe in nessun caso costituire il talismano a tutela di un ordinamento terreno perfettibile e mutevole come le umane cose: la stessa Costituzione greca del 1952, proclamata in nome della Santissima Trinità, cadde miseramente con l'avvento del regime che fu poi detto «dei colonnelli».

Ma non mette conto di attardarci su questo tema.

L'intento mio era solo di sottolineare che, già nelle cose più marginali, come può esser questa, almeno dal profilo del diritto positivo — non dell'etica o della morale, s'intenda bene — una possibilità di «modernizzare» parrebbe da escludere³¹). Certamente le difficoltà maggiori si possono incontrare quando si tratta di stabilire quali siano le «essentialia», cosa possa essere «*materiae constitutionis*». Ossia, quali norme debbano esser codificate nella Costituzione e quali no.

Difficoltà che sorgono per due ragioni.

Anzitutto, per la disputa che può nascere tra gli stessi giuristi circa la cosiddetta «gerarchia» delle regole di diritto, nella ricerca atta a definire quali possano essere i «limiti» della norma costituzionale rispetto a quella legislativa³²). In altre parole, per il non giurista: se, per esempio, la regola relativa alla fabbricazione, all'importazione, al trasporto, alla vendita o alla detenzione dell'assenzio³³) o sulle case di giuoco³⁴) o concernente i tassi d'imposta³⁵) figuranti oggi nella nostra Carta fondamentale siano proprio dell'ordine costituzionale. Ma una seconda ragione può esser quest'altra. Fino a quando sarà mantenuta l'iniziativa popolare in materia costituzionale (e non vi è certo motivo per modificare su tal punto) oppure non si voglia istituire l'iniziativa legislativa a livello federale (doppiando quest'istituto con una norma intesa a

«trattare» un'iniziativa costituzionale come iniziativa legislativa, quando la proposta non sia di natura fondamentale) sarà sempre possibile che il testo costituzionale, inizialmente sistematico, logico e chiaro, sia sconvolto negli anni futuri.

Per ricorrere a un esempio banale: sarebbe come ripulire il tappeto, ma lasciare nelle mani del bambino il barattolo di vernice con cui il tappeto fosse stato macchiato.

E d'altronde, stabilire una norma circa i limiti materiali di un'iniziativa, implicherebbe non solo difficoltà sostanziali per quel che sarebbe la definizione della materia stessa, ma anche difficoltà di natura formale, per quel che sarebbe l'organo (Tribunale federale, Assemblea federale) competente a decidere. C'è chi sostiene, non senza ragione, che spetti unicamente al potere costituente (popolo e Cantoni) di decidere quali siano le norme degne di figurare nell'assetto costituzionale ³⁶⁾: e questo basti a giustificare il timore espresso più in alto.

Perplesità, queste, che d'altronde già rivelano gli stessi documenti di studio della Commissione Furgler: i tre modelli di Costituzione (ivi compreso quello redatto dal prof. Aubert) sono quanto mai diversi già nella loro sistematica e nella loro impostazione formale.

E a ragione si avverte nella premessa ai modelli medesimi che «i problemi relativi alla forma della Costituzione non sono dunque senza importanza e non devono essere qualificati di «formalismo» nel senso peggiorativo che si attribuisce correntemente oggi a questo termine. L'efficacia di una Costituzione dipende in larga misura dalla sua forma, dalla sua struttura. Sono queste che, unitamente alla materia trattata, le conferiscono il suo contenuto» ^{36 bis}). Vale a dire: «ex forma fit substantia rerum», come già avvertiva l'adagio latino.

E questo dovrebbe far meditare quanti credono che anche una semplice revisione di natura formale possa essere considerata cosa di poco conto ³⁷⁾.

Riforme sostanziali...

Certo che, dal punto di vista sostanziale, le riforme da apportare alla nostra Costituzione potrebbero essere parecchie.

Quali?

Un esame di dettaglio non sarebbe pensabile in questa sede: esso ci porterebbe troppo lontano.

Pur correndo il rischio di voler troppo semplificare, direi comunque che il filo conduttore di una revisione totale dovrebbe svolgersi secondo tre grandi ordini:

1. l'uomo e il cittadino di fronte allo Stato,

2. la struttura federalista dello Stato, e quindi i rapporti di forza tra Confederazione e Cantoni e tra questi ultimi,
3. la struttura delle autorità e degli organi in genere dello Stato federale.

E' su analoga impostazione, del resto, che si svolgono i lavori della Commissione Furgler: impostazione, a mio modesto avviso, assolutamente logica. Anche se, ovviamente, questi tre filoni non possono considerarsi l'uno staccato dall'altro, essendo invece interdipendenti come un enorme gioco di scatole cinesi.

Poiché alla base di tutto sta l'idea che si ricava dai preliminari degli studi della riforma: adeguare la nostra Carta fondamentale a nuove esigenze, senza, tuttavia, falsare le strutture portanti dello Stato federativo. Oserei dire che il «Leitmotiv», se di motivo conduttore si possa parlare, è da intendersi in senso negativo: «modernizzare», sì, ma non a tal punto che la revisione risulti essere una «Staatsreform» con la quale il volto stesso del nostro Stato risulti falsato. Poiché una revisione simile non è voluta, è lecito credere, da nessuno: fatta eccezione per chi, come sempre, pecchi di astrattezza politica e sia cullato dalla nenia di antiche o di nuove illusioni.

... quanto ai diritti fondamentali

«Per conoscere lo spirito di una Costituzione, il miglior modo è ancora di considerare quale sia il suo nemico» osserva a proposito il prof. Morand³⁸⁾ che vede nell'autorità il nemico implicito delle Costituzioni del 1848 e del 1874. Nel senso, cioè, di un'opposizione all'autorità centrale, e quindi a ogni tentativo centralizzatore contro le concezioni federaliste, da una parte; dall'altra, il catalogo delle libertà individuali inteso come barriera all'autorità statale, come garanzia di una sfera di autonomia dell'individuo di fronte al potere dello Stato.

Le libertà individuali tenderebbero ad avere un contenuto puramente negativo: lo Stato assicura il libero gioco delle forze individualiste, secondo un sistema ispirato ai precetti liberali.

Anche a non voler seguire fino in fondo questo giudizio, ci si può chiedere davvero se i rapporti tra l'uomo e lo Stato, tra il cittadino e lo Stato non debbano essere ripensati a nuovo: e quindi se il catalogo dei diritti fondamentali che ne deriva non debba assumere una diversa impostazione. E se non debba assumere un'impostazione più marcata la possibilità di intervento dello Stato sul piano sociale ed economico, pur con tutte le difficoltà che può portare il binomio «Stato liberale — Stato sociale», quando i due attributi siano considerati, come lo sono per taluni, antitetici e quindi inconciliabili.

Elencare nel catalogo dei diritti fondamentali i cosiddetti «diritti sociali» appare oggi come un postulato quasi irrinunciabile³⁹⁾: ma quando si tratti di elencare questi diritti e di stabilirne la loro portata, non è lecito credere nelle difficoltà non solo di raccogliere un'unanimità di consensi, ma persino una semplice maggioranza?

Tanto per fare un solo esempio: il diritto al lavoro, proposto in via d'iniziativa, è stato respinto tre volte in votazione popolare: nel 1894 (iniziativa socialista), nel 1946 (iniziativa indipendente) e nel 1947 (iniziativa socialista)⁴⁰⁾. E il diritto al lavoro figura, seppure in termini assai generali, alla testa dei diritti sociali enunciati dalla Carta sociale europea del 1965.

Io non credo che nessun giurista «illuminato» non sia oggi propenso a ritenere che i diritti fondamentali debbano necessariamente essere allargati e riproposti diversamente nel testo di una nuova Costituzione. Ma lo scetticismo può nascere quando le considerazioni, dal piano strettamente giuridico, siano portate su quello politico.

Il controllo della costituzionalità delle leggi federali può essere considerato quasi un indispensabile corollario volto ad assicurare l'efficacia e la tutela dei diritti fondamentali e quindi anche dei diritti sociali⁴¹⁾, da una parte. E però, d'altra parte, questo postulato incontra difficilmente i favori di chi considera che il potere legislativo debba conservare, anche nel futuro, la preminenza assicurategli dalla Costituzione nel 1874: l'idea del «Governo dei giudici» è tale da far arricciare il naso a parecchi nostri politici, che di noi giuristi sembrano verosimilmente avere talvolta una considerazione non tanto dissimile da quella espressa da Erasmo da Rotterdam nel suo «Elogio della follia».

Per cui si vede come, anche a questo proposito, le perplessità quanto alle «chances» di opportune riforme possano avere un loro ragionevole fondamento.

... nella ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e nei rapporti tra questi

Ma un «cahier de doléances» altrettanto cospicuo può esser considerato quello della ripartizione dei compiti tra lo Stato federale e i Cantoni e quello relativo ai rapporti tra questi ultimi.

Si può ben dire che le tendenze generali, oggi, non siano più così ostili al conferimento di nuove competenze allo Stato federale e a una relativa decurtazione dei poteri dei Cantoni. E, d'altro canto, si parla con maggiore insistenza di «federalismo» cooperativo», in senso orizzontale e verticale: concezione volta a stabilire nuovi rapporti di forza tra Confederazione e Cantoni e tra Cantoni e Cantoni⁴²⁾; benché per

molti sia questa una formula magica che, nonostante i più nobili tentativi, ha conservato ancora oggi la sua caratteristica iniziale: «le mérites du succès, non celui de la clarté»⁴³).

Concepire «a nuovo» una ripartizione di competenze?

Sarebbe cosa assai facile, almeno in astratto.

Ma i rapporti di forza, in uno Stato federale qual è il nostro, sono il risultato di un lungo travaglio politico-sociale.

Essi non possono essere mutati facilmente; una modificazione della Carta fondamentale, particolarmente su questo punto, non può essere che la risultante di fatti politici fondamentali. Per parafrasare un giudizio di Salvemini, direi che popolo e Cantoni sono poco propensi ad accettare «un pranzo alle otto del mattino».

E i più scettici a giusto titolo si augurano che almeno l'unificazione del diritto nel campo procedurale civile o penale possa incontrare più favorevole accoglienza di quella ch'essa non ebbe ad avere presso i nostri antenati più di cento anni or sono, con il tentativo di riforma della Costituzione federale del 1872⁴⁴), ch'ebbe a cadere anche per questo motivo.

... nella struttura delle autorità e degli organi dello Stato federale

Anche il tema della struttura delle autorità, e degli organi in genere dello Stato federale, infine, è certamente tale da presentare ampie possibilità di ripensamenti.

Già ho accennato al problema dell'esame della costituzionalità delle leggi federali e quindi, per converso, all'allargamento delle competenze del Tribunale federale se non, addirittura, all'istituzione di una Corte costituzionale federale come tribunale a se stante.

Ma che dire di tutti gli altri?

Allargare o restringere le competenze del popolo inteso come «organo» statale⁴⁵)? C'è chi può essere propenso per la prima alternativa: e si vorrebbe l'istituzione dell'iniziativa legislativa anche in sede federale⁴⁶) (benché l'ultimo tentativo in tal senso sia stato respinto in votazione popolare nel 1961⁴⁷) e anche se, il più delle volte, erroneamente si considera tale istituto non tanto necessario dal punto di vista politico, quanto opportuno per ragioni giuridiche, al fine di evitare un «abuso» dell'iniziativa costituzionale in difetto di quella legislativa⁴⁸).

C'è invece chi sarebbe propenso per la seconda alternativa: ed ecco ventilate le idee di un più marcato «parlamentarismo» e di una limitazione degli istituti della democrazia diretta. Un Parlamento più forte e al riparo dai capricci del popolo, non solo. Ma persino, per taluni, un Parlamento di «professionisti».

Questi postulati, come quelli relativi al mutamento del sistema elettivo del Consiglio degli Stati (o addirittura del Consiglio nazionale), al numero dei membri del Consiglio federale, alla nomina di sottosegretari di Stato, al tanto auspicato, da più parti, «Ombudsman» (custode più che archimandrita della pubblica amministrazione), alla creazione del diritto federale in genere e all'attività legislativa in particolare, all'istituzione di organi ausiliari del Governo o del Parlamento, all'«istituzionalizzazione» dei partiti politici e al loro finanziamento, all'organizzazione giudiziaria, alla eventuale istituzione di una Costituente nel caso di revisione totale della Costituzione federale; questi temi, dicevo, e tanti altri ancora, sui quali sarebbe impossibile dare in questa sede anche una semplice panoramica ⁴⁹⁾, sono tutti tali da suscitare i giudizi più diversi o le più ampie controversie.

E' possibile trovare un terreno d'intesa, un consenso maggioritario se non unanime, su tanti temi disparati, anche se taluni di essi possano essere considerati, in un certo senso, un «male» cui dovrebbe essere portato rimedio?

Sarebbe quanto mai arduo rispondere all'interrogativo: e non si vede per quale causa esterna e ineluttabile il popolo svizzero dovrebbe essere pronto a rivedere i propri ordinamenti anche laddove gli stessi potessero essere degni di una riforma.

Giacché — ammonisce Rousseau —

«... La plupart des peuples, ainsi que des hommes, ne sont dociles que dans leur jeunesse; ils deviennent incorrigibles en vieillissant. Quand une fois les coutumes sont établies et les préjugés enracinés, c'est une entreprise dangereuse et vaine de vouloir les réformer; le peuple ne peut pas même souffrir qu'on touche à ses maux pour les détruire, semblable à ces malades stupides et sans courage qui frémissent à l'aspect du médecin...» ⁵⁰⁾.

Giudizio, questo, che non vuol essere certamente inteso come sprezzante rimprovero del nostro corpo elettorale: ma che m'è parso utile di richiamare, quasi a conferma di quelle «abitudini e pregiudizi popolari» cui allude il passo del Rappard che ho citato più in alto, tali da rifiutare ai riformatori la libertà d'azione indispensabile per sostanziali modificazioni anche laddove queste fossero opportune o necessarie.

Commiato

Giunto al termine di queste mie riflessioni, sicuramente lacunose, non mi sentirei neppure di far previsioni: preferendo lasciare al lettore le cure di una «catarsi» rispetto ai tentativi di quest'ampia riforma e, più ancora, dei miei forse affrettati giudizi.

Mi sia lecita solo un'opinione sommaria.

A meno che eventi esterni o interni deprecabili abbiano a mutare il corso della storia, forse tra alcuni anni saremo pronti, più che a una revisione totale, a una serie di riforme parziali del nostro ordinamento fondamentale.

Anche l'orologio svizzero non segna sempre l'ora esatta: e lodevoli sono i tentativi volti a far sì ch'esso sia puntuale.

Se a questo mirano gli sforzi cui ci è dato di vivere davvicino, c'è di che rallegrarsi.

Ma nel contempo c'è da sperare che l'esito dei lavori su questa eventuale riforma costituisca pure una sorta di ellèboro per chi fosse animato da tentazioni di profondi rivolgimenti non desiderati dal nostro popolo.

Ottobre 1974

NOTE

- 1) Citate e tradotte in: Risposte alle questioni del Gruppo di lavoro per la preparazione di una revisione totale della Costituzione federale, Vol. I, Berna 1969-1970, p. 43 e segg. (citato: *Risposte I*)
- 2) I testi originali delle mozioni e della risposta del Consiglio federale sono pubblicati nel fascicolo no. 2 di Staat und Politik, Berna 1967.
- 3) Editi dalla Centrale federale degli stampati e del materiale, Berna.
- 4) Rapporto finale del Gruppo di lavoro per la preparazione di una revisione totale della Costituzione federale, Berna 1973 (citato: *Rapporto finale*).
- 5) Esempi tipici di siffatti radicali mutamenti di regime nell'ambito di una revisione costituzionale sono citati da *Maurice Battelli*, Réflexions sur la revision totale, in Totalrevision der Bundesverfassung, Ja oder nein?, Fascicolo speciale della Rivista di diritto svizzero, Basilea 1968, p. 23 e segg. (citata *Totalrevision...*).
- 6) Così è definita nel *Rapporto finale*, p. 21.
- 7) ibidem.
- 8) Questi tentativi sono riferiti nel citato volume *Risposte I*, p. 42.
- 9) Cfr. *Giuseppe Lepori*, Per la riforma della Costituzione federale: «cento fiori», in Civitas, marzo 1968, p. 508 e segg.
- 10) Si veda particolarmente, in argomento, *Martin Usteri*, Voraussetzungen einer Totalrevision der Bundesverfassung, Wirtschaft und Recht, 1968, p. 201 e segg.
- 11) Tra la bibliografia più interessante siano citati i seguenti saggi o i seguenti studi:
Claudius Adler, Bundesverfassungsrevision und schweizerische Aussenpolitik, Staatsbürger 1968, p. 105 e segg.; *Beiträge zur Staatsreform*, Annuario della Nuova società elvetica 1967; *Julius Binder*, Demokratische Besinnung: Vom Wesen und von der Wandlungsfähigkeit der Schweizerischen Demokratie, Civitas, marzo 1974, p. 385 e segg.; *Peter Dürrenmatt*, Der Versuch der Totalrevision, Schweizer Monatshefte 1966/67, p. 503 e segg.; *Kurt Eichenberger*, Hundert Jahre schweizerische Bundesverfassung, Z, B, J, V, 1974 (vol. 110), p. 337 e segg.; *Raimund E. Germann*, Zur Totalrevision der Bundesverfassung, Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, 1973, p. 87 e segg.; *René Helg*, La contribution genevoise à l'étude de la revision de la Constitution fédérale, Semaine judiciaire 1969, p. 450 e segg.; *Helvetische Alternativen*, IIa edizione, 1971; *Harald G. Huber*, Faut-il réviser totalement la Constitution fédérale? Revue syndacale suisse 1969, p. 33 e segg.; *Max Imboden*, Helvetisches Malaise, Zürich 1964; *dello Stesso*, Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft, in Staat und Politik, 1966; *Otto K. Kaufmann*, Am Anfang einer Totalrevision der Bundesverfassung, Festschrift W. Hug, 1968, p. 497 e segg.; *dello Stesso*, Umriss einer neuen Bundesverfassung, Civitas 1969, p. 826 e segg.; *Werner Kägi*, Vom Sinn der Verfassung, Verfassungs Erneuerung - Fortbildung - Revision, Mitteilungen der NHG 1968, p. 15 e segg.; *Giuseppe Lepori*, Per la riforma della Costituzione federale: «cento fiori», Civitas, marzo 1968, p. 508 e segg.; *Charles-Albert Morand*, Les droits fondamentaux en Suisse (Etude critique dans la perspective de la révision totale de la Constitution fédérale), Rapporto al IX Congresso internazionale del diritto comparato, Teheran 30 agosto - 6 settembre 1974 (testo ciclostilato); *Leonhard Neidhart*, Reform des Bundesstaates, Analyse und Thesen, 1970; *Karl Obrecht*, Revision totale de la Constitution fédérale, Politische Rund-

- schau 1967, p. 109 e segg.; *Roland Ruffieux*, Pourquoi faut-il reviser la Constitution fédérale? Festgabe M. Rosenberg, 1968, p. 35 e segg.; *Peter Saladin*, Die Kunst der Verfassungserneuerung, in *Der Staat als Aufgabe*, Gedenkschrift für Max Imboden, 1972; *Ruedi Schatz*, Die Totalrevision der Bundesverfassung und die Zukunft der Schweiz, Politische Rundschau 1968, p. 142 e segg.; *Totalrevision der Bundesverfassung, Ja oder nein?* Fascicolo speciale della Rivista di diritto svizzero, Basilea 1968; *Martin Usteri*, Voraussetzungen einer Totalrevision der Bundesverfassung, Wirtschaft und Recht 1968, p. 201 e segg.; *Friedrich T. Wahlen*, 1848-1874-1973, Zeiten und ihre Aufgaben im Leben der Eidgenossenschaft, Documenta, 1973, fascicolo 9; *Gerhard Winterberger*, Zur Totalrevision der Bundesverfassung, Schweizer Monatshefte 1969, p. 627 e segg.; *Fritz Zimmermann*, Totalrevision der Bundesverfassung, pubblicazione separata della Zürichsee-Zeitung, Stäfa 1968.
- ¹²⁾ Die Bundesverfassung- wie sie sein könnte, Basel 1959.
- ¹³⁾ Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft, in Staat und Politik 1966.
- ^{13 bis)} in: Commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale, Documents de travail, I 1974 (citato: *Documents de travail*).
- ¹⁴⁾ Così Katzenstein, cit. da *J. F. Aubert*, *Traité de droit constitutionnel suisse*, 1967, no. 277 (quest'opera è citata in seguito: *Traité* ...).
- ¹⁵⁾ Così *Morand*, op. cit. p. 1.
- ¹⁶⁾ Problemi costituzionali svizzeri con particolare riferimento alle istituzioni costituzionali italiane, in Bollettino del Gruppo di studio e d'informazione per la Svizzera italiana «Coscienza svizzera», Bellinzona 1970 (no. 5).
- ¹⁷⁾ *William E. Rappard*, La Costituzione federale della Svizzera, trad. italiana, Locarno 1948, p. 459.
- ¹⁸⁾ Si veda in argomento, tra l'altro, il *Rapporto del Consiglio federale* all'Assemblea federale sulla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 9 dicembre 1968, Foglio federale ed. it. 1968, p. 1177 e segg. e la bibliografia ivi citata; *Werner Kägi*, I diritti dell'uomo e la loro realizzazione, ed. italiana, Bellinzona 1968; Bulletin de la Commission internationale de juristes, Ginevra, marzo 1968 (no. 33) p. 35 e segg.
- ¹⁹⁾ Si veda p. es. in argomento: *C. A. Morand*, op. cit. a nota (11); *Peter Saladin*, Die Funktion der Grundrechte in einer revidierten Verfassung, in *Totalrevision* ..., p. 161 e segg.; *Rapporto finale*, p. 65 e segg.
- ²⁰⁾ Un semplice sguardo alle Costituzioni di altri Stati (si vedano p. es. *Die Verfassungen Europas*, herausgegeben von P. C. Mayer-Tasch, Alfred Kröner Verlag, Stuttgart 1966) potrebbe convincere facilmente anche il non giurista dell'aspetto esteriore certamente più gradevole, sia per sistematica, sia per concezione, di talune Costituzioni estere: tra queste siano citate per esempio quelle della Repubblica turca del 1961, o della Repubblica italiana del 1948, o della Repubblica federale tedesca del 1949.
- ²¹⁾ Du contrat social, L. III, Ch. XI, De la mort du corps politique.
- ²²⁾ *Ibidem*.
- ²³⁾ Citato da *J. F. Aubert*, *Traité* ..., no. 277.
- ²⁴⁾ Cfr. *Rapporto finale*, p. 11-12.
- ²⁵⁾ *Ibidem*.
- ²⁶⁾ Cfr. in argomento: *M. Imboden*, op. cit. a nota 11.
- ²⁷⁾ Esprit des lois, L. XIV, Ch. 13.
- ²⁸⁾ Esprit des lois, L. XIX, Ch. 27.
- ²⁹⁾ *Thomas Fleiner*, Norm und Wirklichkeit, in Hundert Jahre Bundesverfassung 1874-1974, Probleme der Rechtssetzung, Referate zum Schweizerischen Juristentag 1974, Basel 1974, p. 298.
- ³⁰⁾ *Aubert*, *Traité* ..., no. 2026.

- ³¹⁾ Cfr. in argomento: *Rapporto finale*, p. 62-63.
- ³²⁾ Si veda p. es. in argomento: *J. F. Aubert*, La hiérarchie des règles, in *Probleme der Rechtssetzung*. (citato) p. 193 e segg.; *Marcel Bridel e Pierre Moor*, Observations sur la hiérarchie des règles constitutionnelles, in *Totalrevision...*, p. 35 e segg.
- ³³⁾ Art. 32ter della Costituzione federale.
- ³⁴⁾ Art. 35 della Costituzione federale.
- ³⁵⁾ Art. 41ter della Costituzione federale.
- ³⁶⁾ Così p. es. *Aubert*, Hiérarchie des règles... (citato) p. 207.
- ^{36 bis)} Documents de travail, p. 2.
- ³⁷⁾ Revisioni totali nel senso di una «mise à jour» puramente formale furono fatte, negli ultimi anni, in taluni Cantoni: Ginevra, Nidwald, Obwald e Ticino.
A mio avviso sembra da escludere che quella della Costituzione federale, i cui studi preparatori sono in corso, possa sfociare in una semplice revisione di natura formale («Verfassungskosmetik») benché il Gruppo di lavoro Wahlen non abbia escluso tale possibilità, nel senso ch'essa non ne escluda altre più fondamentali (*Rapporto finale*, p. 24-26).
E d'altronde le difficoltà sono già reperibili quando si tratti di definire i criteri formali o materiali di una revisione: cfr. *Aubert, Traité...*, no. 352 e segg.
- ³⁸⁾ *Morand*, op. cit. p. 1.
- ³⁹⁾ *Antoine Favre* sottolinea a proposito: «... Le tableau des droits sociaux est, dans une constitution moderne, le volet obligé du dispositif de protection des droits fondamentaux de la personne humaine. Il est complémentaire du catalogue des libertés individuelles. Il répond à l'idée que dans la société contemporaine les libertés ne peuvent être pleinement sauvegardées que si le citoyen bénéficie de conditions sociales propres à en favoriser l'exercice...». (Aspects divers de la revision, in *Totalrevision...*, p. 96).
Riprende quota, sebbene espressa in altri termini, l'idea che il postulato dell'eguaglianza tra gli uomini non debba essere concepito solo in modo formale, ma anche materiale (cfr. in argomento: *Morand*, op. cit. p. 11, 14 e segg., 28), colmando l'antitesi tra democrazia formale e democrazia reale. E il Gruppo di lavoro Wahlen ha dedicato molto opportunamente al tema dei diritti sociali una parte cospicua della propria relazione finale: cfr. *Rapporto finale*, p. 187 e segg.
Dello stesso tema si è occupata, ancora recentemente, la Società svizzera dei giuristi, con due pregevoli relazioni: *Etienne Grisel*, Les droits sociaux; *Jörg P. Müller*, Soziale Grundrechte in der Verfassung (Rapporti e comunicazioni della Società svizzera dei giuristi, Fascicoli 1 e 4, Basilea 1973).
- ⁴⁰⁾ Cfr. *Aubert, Traité...*, no. 231.
- ⁴¹⁾ Così conclude, a mio modesto avviso giustamente, *Morand*: op. cit. p. 33.
- ⁴²⁾ Del tema si è occupata nel 1969 anche la Società svizzera dei giuristi con due relazioni: *Christian Dominicé*, Fédéralisme coopératif; *Ulrich Häfelin*, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz (Rapporti e comunicazioni della Società svizzera dei giuristi, fascicoli 2 e 3, Basilea 1969).
- ⁴³⁾ Così la definiva il *Dominicé* in apertura al suo studio citato a nota 42.
- ⁴⁴⁾ Cfr. in argomento: *Aubert, Traité...*, no. 107 e segg.; *Marcel Bridel*, Précis de droit constitutionnel et public suisse, Première partie, Lausanne 1965, p. 68 e segg.
- ⁴⁵⁾ Cioè: «Staatsorgan», come lo definisce la terminologia tedesca: cfr. p. es. *Fleiner-Giacometti*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, p. 428 e segg.
- ⁴⁶⁾ Cfr. *Rapporto finale*, p. 245 e segg.
- ⁴⁷⁾ Cfr. in argomento: *Aubert, Traité...*, no. 182 e no. 1108.

- ⁴⁸⁾ Che un giudizio simile sia eccessivo lo dimostra in maniera convincente lo stesso *Aubert, Traité...*, no. 1109.
- ⁴⁹⁾ Il Gruppo di lavoro Wahlen vi ha dedicato oltre duecentocinquanta pagine della propria relazione: cfr. *Rapporto finale*, p. 383 e segg.
- ⁵⁰⁾ *Du contrat social*, L. II, Ch. VIII, *Du peuple*.

Mario Gallino

Libertà individuali

«Rinunciamo una volta per tutte ai primi articoli delle nostre Costituzioni, nei quali ci impegniamo tanto volentieri a fuggire il vizio, a praticare la virtù, a stabilire l'uguaglianza e la libertà, a lasciare che le persone vadano e vengano, a soccorrere i poveri, a non fare guerre ingiuste... Sappiamo come finisce tutto ciò, di regola... E il nostro paese non ci ha mai guadagnato coltivando con tanto calore questo genere sterile di letteratura» ¹⁾.

Sono parole scorate, scritte da uno dei più lucidi pubblicisti del secolo scorso, sullo sfondo della Francia imperiale che aveva un modo tutto suo di trattare le costituzioni scritte. Parole «fuori epoca» dunque? Forse, ma non dimentichiamo che anche le repubbliche hanno le loro passioni che, come ricorda giustamente J.F. Aubert, «sont par nature, oublieuses». Non a caso perciò, oggi ancora, c'è chi denuncia «lo scandalo degli impegni rotti» ²⁾.

Ma allo scandalo delle libertà ignorate si aggiunge, oggi forse più sentita di ieri, la debolezza delle libertà inuguali. Si tratta di una debolezza che i marxisti in special modo rimproverano con insistenza alle democrazie occidentali: «Le libertà borghesi, sono unicamente formali; viste da lontano sono perfette, nessuna discriminazione le incrina; il commercio, il domicilio, la stampa sono certamente liberi per tutti; ma appena si osserva più da vicino ci si rende conto che sono libertà speciose; esse danno ai soggetti di diritto in base alle loro prestazioni: sono opulente per i ricchi e avare per i poveri» ³⁾.

L'obiezione è importante e, oggi, l'ammettono anche costituzionalisti liberali. In fondo, essa ci ammonisce che un testo, anche quando la sua applicazione giuridica è irreprensibile, non riesce sempre a raggiungere tutti i destinatari e che rischia d'essere, per molti, soltanto una promessa fintanto che la situazione economica di quest'ultimi non sarà mutata.

Nell'accusa marxista, al di là della sua aggressività verbale, è contenuto un rimprovero fondamentale alle libertà individuali degli Stati democratici occidentali: esse, dicono i marxisti, disciplinano uni-

camente i rapporti Stato-individuo, sono dirette contro lo Stato, a parte sporadiche eccezioni, ed esigono dai poteri pubblici più un atteggiamento passivo che attivo.

Il rilievo marxista, indipendentemente dal giudizio di valore negativo in esso racchiuso, è in larga parte esatto. Intanto è vero che le nostre libertà individuali disciplinano essenzialmente i rapporti tra Stato e individuo, in particolare creando attorno ai singoli delle specie di zone di non interferenza che non possono essere violate dallo Stato. «Quando la Costituzione proclama una libertà, essa opera una divisione di competenza tra lo Stato (federale o cantonale) e l'individuo. Essa traccia attorno alle persone private una circonfenza che dichiara invalicabile alle autorità pubbliche. All'interno del cerchio "c'est l'affaire des particuliers". All'esterno, "c'est peut être l'affaire de l'Etat"» 4).

In sostanza, la Costituzione protegge i singoli contro gli eccessi delle autorità pubbliche e solo eccezionalmente contro carenze delle stesse autorità. (Ad esempio, l'articolo 4 della Costituzione federale, a talune condizioni, dà diritto all'assistenza giudiziaria e l'articolo 53 ad una sepoltura decorosa).

Il carattere essenzialmente negativo dei nostri diritti individuali merita attenzione: nella Costituzione federale, su tutta la teoria di libertà, i diritti individuali positivi si possono contare sulle dita di una mano. Come mai? La storia delle libertà individuali e i suoi vari momenti svizzeri (Costituzione elvetica, Costituzioni cantonali rigenerate, Costituzione federale del 1848 e Costituzione federale del 1874) ci aiuta a comprendere come mai le libertà individuali nacquero e si affermarono essenzialmente come «diritti negativi» ma poco ci dice sulla validità di questa conformazione nell'epoca attuale.

Il fatto che questa forma, pressoché esclusiva, sia oggi almeno parzialmente contestata è testimoniato dai conati, abbastanza recenti, tendenti ad introdurre nella massima legge dello Stato dei diritti fondamentali «di segno positivo». Qualche anno fa una iniziativa popolare tentò invano di ancorare nella Costituzione il «diritto alla abitazione» mentre il «diritto al lavoro» venne inutilmente propugnato, sempre mediante iniziative popolari, per ben tre volte. Nel 1973 cadde infine sotto i colpi della maggioranza dei cantoni il «diritto all'istruzione» proposto dai due rami del Parlamento.

In generale, salve alcune eccezioni, la nostra dottrina è oggi ancora fondamentalmente restia ad introdurre nella Costituzione dei diritti «positivi» (in particolare a sfondo sociale) o a estendere in tal senso la portata di quelli già esistenti. I diritti fondamentali, continua a predicare la dottrina dominante, devono preminentemente proteggere il cittadino da interferenze statali e non dare al singolo la facoltà di esigere dai poteri pubblici delle prestazioni positive concrete.

L'obiezione principale che viene solitamente mossa ai diritti costituzionali positivi è la seguente: «L'ancoramento di diritti del genere, che non siano semplici enunciazioni programmatiche, trasformerebbe profondamente il nostro sistema sociale ed economico»⁵). Anche questa obiezione (liberale), come quella marxista ricordata all'inizio, è importante. E come quella marxista, oltre che a cogliere nel vero, è frutto di una certa filosofia politica su cui vale la pena di riflettere.

La prima idea che senza fatica tende ad imporsi è che il rilievo liberale sembra dimenticare che «il sistema sociale ed economico» di oggi non è più quello del 1848 né del 1874 e che molti istituti che allora disciplinavano la realtà sono oggi dalla realtà superati o respinti.

Disagio superabile o grave crisi?

Il problema del divario tra realtà ed istituzioni, che è, in fondo, problema di sempre, ha indotto anche in Svizzera alcuni pubblicisti a concludere che il nostro Stato sta attraversando un periodo di grave crisi. Si tratta senza dubbio di conclusioni affrettate, suggerite forse da quel «neo-pessimismo» che trae origine, da un lato, da un certo immobilismo istituzionale e, d'altro lato, dalla paura di perdere, per effetto di brusche rotture, quel benessere di cui è pervasa la società svizzera contemporanea.

In realtà il nostro Stato non è chiamato oggi ad affrontare una situazione più grave di altre che già hanno punteggiato la sua storia moderna. Intanto, se esaminiamo con occhio sereno l'evoluzione di quest'ultima dobbiamo pure ammettere che «la vita dello Stato è tutta un susseguirsi di trasformazioni in relazione alle esigenze dell'uomo e che determinano, con il loro progressivo evolversi, la concomitante trasformazione delle istituzioni»⁶).

Lo Stato è dunque sempre in crisi, anche il nostro, poiché le finalità dell'uomo sono per definizione costantemente in divenire e in sviluppo. Nulla di allarmante quindi: la storia è ricca di esempi di crisi risoltesi attraverso un'evoluzione parallela delle istituzioni secondo la realtà e il pericolo di rotture eversive si fa vivo soltanto quando le istituzioni si racchiudono in se stesse, sorde agli appelli spesso drammatici della realtà.

Si può affermare che la Svizzera si trova oggi di fronte ad un pericolo del genere? Certamente no, o almeno non ancora. Ciò non toglie però che stiamo vivendo, come altri Stati democratici, un periodo difficile, forse di trapasso, in cui il pensiero politico del 48 e del 74, inserito nella realtà odierna, sembra incapace da solo di sintetizzare le istanze del nostro tempo.

Molti studiosi, e basti ricordare lo scomparso professor Imboden per tutti⁷⁾, hanno avvertito l'importanza di questo momento e, risalendo dagli effetti alle cause del «disagio elvetico», hanno tentato di abbozzare i termini di una nuova filosofia politica. Ma questi studi, purtroppo, sul piano istituzionale concreto non hanno avuto che una flebile eco. Eppure è innegabile che nel corso degli anni anche il nostro piccolo mondo si è mosso, è cresciuto, si è notevolmente trasformato, mentre la filosofia politica sottesa alle istituzioni non ha subito che scarsi e frammentari ritocchi.

Vediamo il «cammino» percorso dai due poli su cui è stata costruita la filosofia politica che ha plasmato gli stati liberali: «libertà e uguaglianza». Oggi, senza dubbio, non abbiamo rinunciato a questi due elementi portanti anche se appare evidente che non possono più essere concepiti come un tempo. L'uguaglianza conquistata dai liberali ed ancorata nelle Costituzioni democratiche si riferiva in sostanza ad un «passaggio»: il singolo cessava di essere destinatario di comandi per diventare arbitro di organizzare la propria vita a piacimento, senza interferenze di sorta⁸⁾. Ma oggi questa conquista mantiene tutto il suo carattere di conquista? La stessa cosa si può dire per la libertà che con l'uguaglianza si muove di pari passo: si può affermare che l'uomo è libero solo perché può esplicare a piacimento la propria attività? La società attuale, con le dimensioni che ha assunto, consente ancora il pieno esercizio di quella libertà e il godimento di quella uguaglianza? E' sufficiente che lo Stato, in ogni settore, si limiti a proteggere e a non interferire?

La realtà sembra dimostrare che l'evoluzione ha ormai largamente compromesso le nozioni ottocentesche che hanno fatto da supporto alle Costituzioni occidentali moderne: difficoltà ed ostacoli sono infatti venuti progressivamente ad inserirsi tra i diritti a tutti concessi ed il loro esercizio. E l'incapacità di dare nuovi contenuti agli antichi principi ha finito per provocare situazioni paradossali, appunto perché si è esitato, e purtroppo si esita ancora, a considerare l'«uomo nuovo⁹⁾» e a ripensare i rapporti tra questo «uomo nuovo» e lo «Stato nuovo».

Uno dei tanti paradossi cui si accennava vale la pena d'essere ricordato. L'uguaglianza proclamata dalla Rivoluzione francese, che doveva consentire l'espansione sempre più ampia delle capacità individuali (proprio perché gli uomini sono profondamente diversi l'uno dall'altro) finisce oggi per ottenere l'effetto opposto. Infatti essa tende ad una soppressione delle diversità individuali anziché ad una loro promozione. Lo Stato liberale ha senza dubbio trascurato, o non ha recepito, questo aspetto fondamentale dell'antico concetto.

L'errore può essere spiegato e ci aiuta a comprendere l'«immobilismo filosofico» sopra rilevato. Le finalità dello Stato liberale non

abbracciavano l'uomo nella completezza del suo essere ma si limitavano a considerarlo nel suo essere comune, lasciandolo arbitro assoluto di svolgere, nella sua quotidiana sfera d'azione, il suo essere diverso ¹⁰⁾.

In teoria, questa concezione dell'uomo significa profondo rispetto della libertà individuale, ma in pratica soltanto nella misura in cui l'espansione della personalità dei singoli può manifestarsi concretamente, senza incontrare ostacoli. Ma, come detto, questi ostacoli sono invece gradualmente aumentati sino a violare, in misura sempre maggiore, il principio cardinale secondo cui le diverse capacità naturali dell'individuo devono avere la possibilità di esplicarsi. Ecco il paradosso: l'uguaglianza giuridica del liberalismo, che teoricamente avrebbe dovuto consentire l'evolversi delle diversità, ha finito quasi per paralizzarle sul piano di fatto.

L'eclissi del cittadino è in atto ⁽¹¹⁾

La mancata considerazione dell'«uomo nuovo» ha di riflesso comportato una «svalutazione» della figura del cittadino. Oggi non sono pochi a sostenere che il cittadino si stia eclissando poiché le norme che lo disciplinano non sono in grado di adeguarsi ai bisogni della società contemporanea. Forse l'immagine dell'eclissi è un poco forzata ma racchiude un fondo di verità se non si dimentica che le dichiarazioni delle moderne costituzioni sono espressione dell'individuo calato in una certa realtà storica. Quelle del 48 e del 74 erano in funzione di un uomo «situato» in una società diversa dall'attuale e i mutamenti intervenuti hanno finito per svuotare di significato, almeno in parte, quanto allora rappresentava una grande conquista.

L'individuo-cittadino uscito dalle costituzioni liberali rappresentava il superamento di una certa concezione politica e l'insediamento di una nuova. Essa richiamava, da un lato, lo Stato di diritto ed il concetto di uguaglianza e, dall'altro, la libertà di svolgere la propria attività al di fuori di controlli di carattere paternalistico. Non si può tuttavia negare che l'evoluzione economica e sociale, e soprattutto l'affermazione di nuove autorità nella sfera privata, ha diminuito alquanto la libertà ed ha reso spesso formale l'uguaglianza.

Il fenomeno delle «autorità private» è stato ampiamente dibattuto dal profilo sociologico ma non sembra avere intaccato l'antica figura del cittadino. Eppure sembra difficile negare che «la limitazione della sovranità proclamata dallo Stato di diritto sia stata inversamente proporzionale al progressivo estendersi delle autorità private e che si sia venuta a creare una specie di nuovo assolutismo che fa capo a nuovi

soggetti che hanno acquistato progressivamente autorità nella misura in cui è aumentato il loro potere economico»¹²⁾.

E' nato quindi (anche se per ora è stato avvertito quasi solo a livello teorico) il problema di una nuova limitazione dei poteri. Non però dei poteri dello Stato, poiché questi già sono limitati dalle garanzie costituzionali vigenti, bensì delle autorità private. Si tratta di due poteri diversi, sviluppatisi in epoche diverse, che non possono essere equiparati e che si affrontano e si superano con la creazione di protezioni diverse. Ma come la limitazione del potere dello Stato è sorta sulla base di una nuova filosofia politica dell'uomo e del cittadino così la nuova protezione dell'uomo e del cittadino non può avvenire per pura tecnica, senza il supporto di una nuova filosofia politica che tenga conto dei nuovi fenomeni sociali ignoti ai costituenti del 48 e del 74.

Democrazia e opinione pubblica

L'inadeguatezza di taluni principi, e quindi la necessità di un loro ripensamento, può essere compresa alla luce di qualche esempio in un settore che ci sta particolarmente a cuore: quello cioè della informazione.

E' noto come in una democrazia la volontà della comunità debba sempre formarsi attraverso una continua discussione tra maggioranza e minoranza, attraverso un libero esame di argomenti pro e contro un dato disciplinamento. E questa discussione deve aver luogo, specialmente in una democrazia referendaria come quella Svizzera, non solo nei parlamenti ma anche in riunioni politiche, sulla stampa, ecc. Una cosa è comunque certa: «per il processo democratico è necessaria un'opinione pubblica poiché senza di essa la democrazia sarebbe una mera contraddizione in termini»¹³⁾. Ma l'idea della democrazia fondata sull'opinione pubblica, per quanto validissima in teoria, rischia di diventare illusoria sul piano positivo se il diritto, in rapporto alla realtà sociale, non prevede un'adeguata strumentazione idonea a consentirne la realizzazione.

Dal profilo dell'informazione la Svizzera può considerarsi un paese privilegiato. Eppure anche da noi ci si può chiedere se il numero di opinioni pubbliche fondate su una documentazione obiettiva sia superiore a quello delle opinioni fondate prevalentemente su elementi soggettivi. Sembra in ogni caso meritevole della massima attenzione il rilievo secondo cui «la conoscenza che ognuno ha della realtà sociale, politica ed economica è molto spesso scarsa ed impressionistica poiché la raccolta dei dati sociali, necessaria premessa delle decisioni dei singoli e dello Stato, è purtroppo, il più delle volte, frammentaria»¹⁴⁾.

Oggi è difficile stabilire se il comportamento dei cittadini sia il risultato di una obiettiva documentazione o non piuttosto della propaganda, dei pregiudizi e dell'immaginazione. Ammettiamo però, per ipotesi, che il secondo termine dell'alternativa sia esatto o per lo meno dominante. Gli effetti sono evidenti: «tra governanti e governati sorge inevitabilmente un diaframma poiché i primi non solo non esprimono la volontà del popolo, poiché questa su molte questioni non può esistere o essersi formata, ma esercitano il potere secondo opinioni celate all'elettorato»¹⁵).

L'ideale della democrazia fondata sull'opinione pubblica si è tradotto anche in Svizzera in scelte costituzionali scritte, come l'articolo 55 sulla libertà di stampa e l'articolo 56 sulla libertà di associazione e non scritte, come la libertà di opinione¹⁶).

Abbiamo accennato a queste scelte poiché esse permettono di comprendere come un dato normativo necessariamente risenta della realtà sociale su cui si è innestato. Nel 48 e nel 74 si credeva probabilmente ancora che la società fosse semplice e conchiusa, formata da individui autonomi; si riteneva che ogni singolo cittadino fosse pervaso di spirito critico, idoneo ad occuparsi di tutti i problemi pubblici. Oggi però, anche se gli istituti della democrazia referendaria mantengono larga parte della loro validità, una simile concezione risulta superata dalla realtà: il cittadino è sempre più isolato, sempre meno partecipante della vita pubblica.

Il problema, secondo molti politici, non è grave poiché la stampa, che ha una importante funzione sociale, è in grado di instaurare il contatto tra il cittadino e l'ambiente che è fuori dal campo visuale di ognuno. In altri termini, è capace di fare quello che l'ideale democratico sotteso alle nostre costituzioni pensava dovesse e potesse fare ogni singolo. Ma oggi la stampa, la cui libertà è laconicamente garantita dall'articolo 55 della Costituzione, può adempiere questo compito vitale?

Dalla libertà al controllo

Per rispondere all'ultima domanda è necessario ritornare su un concetto già espresso. Nel secolo scorso il dibattito filosofico e politico si svolgeva tra due poli: lo Stato e l'individuo. Era in sostanza un dibattito per la conquista di libertà in cui però era assente l'attuale competizione per il potere e nel quale non comparivano quelle autorità private che si sono affermate nell'ultimo secolo.

Tutto ciò è però cambiato per opera delle varie tecniche di diffusione del pensiero «che hanno eliminato l'individuo dalla battaglia». «La posta in gioco oggi non sembra tanto essere una libertà ma

un controllo ed il mutamento delle tecniche è senz'altro la causa principale, se non la sola, di questo radicale mutamento»¹⁷). Per ciò sempre più frequentemente avvertiamo denunciare, e non solo dai marxisti, quel carattere astratto e formale di alcune libertà fondamentali, «vuote di ogni contenuto concreto tranne che per pochi privilegiati dalla fortuna»¹⁸).

Questa critica, riportata indietro nel tempo, non sarebbe assolutamente valida. Infatti, quando gli uomini del 1789 dichiaravano che «ogni cittadino può parlare, scrivere e stampare liberamente» e quando i liberali del diciannovesimo secolo alzavano barricate per questa libertà, non erano mossi da pure astrazioni ma da precise realtà: allo stato delle tecniche di allora era vero che ogni singolo poteva, nella misura in cui ne aveva diritto, partecipare concretamente alla formazione dell'opinione pubblica, ed anche senza disporre di denaro: bastava una battuta riportata di bocca in bocca, un manoscritto o un libello... «Prima delle moderne Costituzioni tra il pensiero e la sua libera espressione c'era un solo ostacolo: i divieti del potere. Eliminandoli una difficile battaglia è stata vinta. Ma la guerra continua, più aspra forse, più complessa senza dubbio»¹⁹).

E' appena il caso di rilevare dei fatti evidenti. Per comunicare il proprio pensiero e le proprie opinioni, e per dare a questa comunicazione l'ampiezza e la risonanza che la rendano effettiva, il manoscritto o il libello non basta più: «La voce dell'isolato si perde nel tumulto, non ha possibilità di raggiungere gli altri e di concorrere alla formazione della pubblica opinione se non facendo ricorso alle tecniche di amplificazione, della diffusione. Ma queste tecniche esigono mezzi, soprattutto finanziari, che sorpassano le possibilità dell'isolato»²⁰).

L'esempio permette di comprendere come si stia assistendo alla nascita di una nuova forma di esercizio della libertà: quella cioè in cui le risorse finanziarie richieste e l'influsso che essa assume sorpassano le possibilità del singolo. Oggi, in Svizzera, nessuno è fortunatamente tanto ricco da intraprendere da solo ogni attività permessagli dal progresso tecnico. Ma vi sarebbero senza dubbio delle autorità private in grado di farlo. Quest'ultime però diventerebbero tanto potenti che le esigenze più elementari della democrazia imporrebbero di erigere in servizio pubblico gli strumenti il cui possesso attribuirebbe troppa potenza.

Sulla base di considerazioni simili sono nate in molti stati democratici le statizzazioni che hanno settorialmente annullato la libertà economica. Ma quando l'attività in causa non riguarda solo degli scopi economici ma interessa anche dei valori spirituali la libertà non può essere per nessun motivo annullata. Il problema è di inserirla all'interno di una struttura dello Stato, onde darle la possibilità di affermarsi.

Libertà protette e libertà incluse

Abbiamo visto come le nostre libertà fondamentali siano tutt'oggi intese come garanzia di non interferenza dello Stato in determinate sfere individuali. Non v'è dubbio che per talune di esse questo contenuto mantiene tutta la sua validità. Per altre, invece, un ripensamento si impone: alcune libertà devono cioè essere oggi concepite come facoltà di esigere dallo Stato determinati comportamenti, tali da garantire realmente la possibilità di esercizio della libertà. Infatti, se osserviamo l'evoluzione sociale ed economica di questo secolo, emerge la constatazione che alcune delle libertà fondamentali «tradizionali» o sono garantite concretamente dall'opera dello Stato o rimangono unicamente sulla carta.

Si pensi, per restare nell'ambito dell'informazione, alla libertà di stampa che oggi è unicamente teorica per i singoli e che tale rimarrà per una parte almeno delle forze sociali, economiche e politiche se lo Stato non interverrà a sostenere le aziende giornalistiche. La libertà di stampa è cioè destinata a diventare una libertà «assistita» come la libertà di informazione radiotelevisiva è destinata a diventare una libertà «inclusa» cioè una libertà che per essere reale dovrà essere gestita solo da un'apposita struttura pubblica.

Queste due nuove configurazioni (libertà assistite e libertà incluse), «rubate» alla dottrina francese, dimostrano, a livello teorico, un certo sforzo di aggiornamento e confermano «che non si possono seguire degli schemi ideologici senza tener conto delle condizioni storiche e degli interessi dell'individuo»²¹). Ma c'è chi va oltre: «La libertà fondamentale per l'uomo d'oggi è quella di scegliere e di giudicare ciò che sta per leggere, udire e vedere; libertà passiva, più umile della libertà attiva di espressione, ma ancora più fondamentale»²²). Il dubbio creato da questa affermazione è struggente: presto l'uomo non potrà più conservare la capacità di formarsi un giudizio? Le parole e le immagini che compongono il mondo individuale, che lo impregnano e la cui essenza finisce per imporsi, presenteranno della realtà null'altro che una visione voluta da pochi?

Il futuro è senz'altro denso di interrogativi. Molti sistemi organizzativi, tecnologici ed associativi del mondo occidentale hanno raggiunto una complessità che li rende sempre meno governabili. Quali strutture produttive, istituzioni politiche e innovazioni techno-scientifiche sosterranno il mondo occidentale dei prossimi decenni?²³) Quali conseguenze dirette ed indirette avrà la nuova rivoluzione tecnologica, che diffonde stati d'animo di entusiasmo e insieme di sgomento, per il nostro piccolo Stato federale?

Oggi abbiamo ancora la «fortuna» di poter parlare di «disagio elvetico». Domani il termine potrebbe essere troppo blando. In ogni

caso sembra difficile poter uscire dall'attuale situazione di stallo istituzionale in modo pragmatico, con meri espedienti tecnico-costituzionali. I problemi della democrazia e della sua sopravvivenza, e delle libertà che la impregnano, sono problemi filosofico-politici. E come tali devono essere affrontati.

Diritti del cittadino e dell'uomo

Mentre «due atteggiamenti mentali estremi sembrano imporsi nel mondo contemporaneo, ossia i timori catastrofici dei nuovi millenaristi e le attese di un avventismo sociale e scienziato senza esempio nella storia»²⁴), i regimi del mondo democratico contemporaneo restano essenzialmente condizionati da due correnti filosofiche: quella «antica», fondata sulla libera autodeterminazione dell'individuo, e quella che potremmo chiamare «filosofia dello Stato». Oggi queste due filosofie sembrano convivere. Ma se ci fermiamo alla filosofia politica del cittadino, così come oggi sembra dominare, ossia cristallizzata in una astratta figura giuridica, il passaggio alla sola filosofia dello Stato, con tutti i rischi di slittamento che comporta, diventerà un passaggio quasi obbligato poiché il diaframma tra cittadini ed istituzioni sarà diventato troppo spesso.

Di qui la necessità di ripensare e riattivare talune libertà fondamentali, affinché l'individuo «rientri nella battaglia», e di inventare una nuova filosofia politica che faccia da supporto ai nuovi contenuti delle libertà. Una filosofia che tenga conto delle nuove realtà sociali, delle lacune dello stato liberale e che muova verso una «nuova dichiarazione dei diritti» ma non più dell'uomo e del cittadino, bensì del cittadino e dell'uomo. L'inversione dei due termini non è casuale ma risponde ad una logica che ci ha seguito nella stesura di questo articolo: «con le costituzioni liberali l'uomo, per mantenere la propria dignità di fine, si è trasformato in cittadino; oggi il cittadino rimarrà tale, cioè nella dignità che gli conferisce la totalità dei diritti costituzionali, solo se sarà in grado di diventare uomo, ossia un valore nella realtà concreta di ogni giorno», tanto diversa dalla realtà di cento anni fa²⁵).

Ma tutto ciò non è possibile senza un concreto ed effettivo ripensamento di taluni valori, senza una presa di coscienza degli ostacoli che si sono frapposti tra quei diritti fondamentali che lo Stato garantista liberale aveva rivendicato per tutti ma che poi, di fatto, non da tutti hanno potuto essere esercitati.

NOTE

- 1) *L. A. Prévost-Parados*, *Essais*, I, pag. 218.
- 2) *J. F. Aubert*, *Traité de droit constitutionnel suisse*, II, pag. 624.
- 3) *M. M. A. Kroutogolov*, *L'Etat soviétique et le Droit*, 1966, n. 5, pag. 94.
- 4) *J. F. Aubert*, *op. cit.*, pag. 625.
- 5) *J. F. Aubert*, *op. cit.*, pag. 630.
- 6) Sulla problematica vedi *C. Mortati*, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*.
- 7) Sul tema vedi *M. Imboden*, *Helvetische Malaise*.
- 8) *P. L. Zampetti*, *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti*, pag. 23.
- 9) Per una più esauriente illustrazione della figura qui usata vedi *G. Burdeau*, *La democrazia*.
- 10) *P. L. Zampetti*, *op. cit.*, pag. 71.
- 11) La figura è di *R. J. Pranger*, *The Eclipse of Citizenship*.
- 12) *P. L. Zampetti*, *op. cit.*, pag. 79.
- 13) *H. Kelsen*, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, pag. 293.
- 14) *W. Lippmann*, *L'opinione pubblica*, p. 322.
- 15) *W. Lippmann*, *op. cit.*, pag. 251.
- 16) Per molti anni il Tribunale federale ha professato una concezione piuttosto restrittiva dei testi costituzionali. Ma da un ventennio a questa parte la sua giurisprudenza è mutata profondamente. Il Tribunale federale ha infatti riconosciuto a più riprese l'esistenza di libertà non scritte (come la libertà di opinione, la libertà personale, la libertà di lingua) seguendo le raccomandazioni della dottrina. Vedi a questo proposito *Z. Giacometti*, *Die Freiheitsrechtskataloge als Kodifikation der Freiheit*, pag. 149-151.
- 17) *J. Rivero*, *Les copétitions des groupes et de l'Etat pour la maîtrise des techniques de diffusion*, pag. 180.
- 18) *J. Rivero*, *op. cit.*, pag. 180.
- 19) *J. Rivero*, *op. cit.*, pag. 180.
- 20) *J. Rivero*, *op. cit.*, pag. 181.
- 21) *A. Ronchey*, *Atlante ideologico*, pag. 8.
- 22) *J. Rivero*, *op. cit.*, pag. 182.
- 23) *A. Ronchey*, *op. cit.*, pag. 9.
- 24) *A. Ronchey*, *op. cit.*, pag. 8.
- 25) Sul punto del superamento della Dichiarazione dei diritti vedi *Gurvitch*, *Le dichiarazioni dei diritti sociali*.

Angelo Rossi

Stato ed economia: il problema delle finalità della politica economica

A molti potrebbe sembrare perlomeno strano che la scienza economica — una scienza nata con l'aspirazione di guidare la politica economica dei governi — non sia ancora riuscita, nei suoi due secoli e più di esistenza, a definire senza ambiguità la relazione tra Stato ed economia. Se la natura di questa relazione non è stata ancora definita in modo soddisfacente è perché finora gli economisti non sono stati capaci di precisare che cosa essi intendono per Stato e per economia. Non conoscendo i due termini della relazione diventa ovviamente difficile descrivere la stessa. In mancanza di una definizione, unanimemente condivisa, dovremo muoverci, con il nostro discorso, da un postulato che vi proponiamo di accettare, per poterci almeno intendere sui termini dell'esposizione che seguirà.

Per gli scopi della medesima, lo Stato verrà definito come il regolatore dell'attività economica. Questa abbraccia le relazioni sociali che si accompagnano alla produzione di beni e di servizi, alla loro ripartizione e al loro consumo. Per economia, o sistema economico, si intende tanto l'insieme di questi tre processi — produzione, ripartizione e consumo — che quello delle relazioni sociali che da loro traggono origine, riferiti ad una determinata unità politico-amministrativa, di solito una nazione. La politica economica, che rappresenta concretamente la relazione tra Stato ed economia, è lo strumento generale, per mezzo del quale lo Stato cerca di assolvere la sua funzione di regolatore dell'attività economica.

Osserviamo che l'intervento regolatore dello Stato può essere di portata diversa, a seconda del tipo di organizzazione che presiede al funzionamento dell'attività economica nazionale. Esso è minimo, per non dire nullo, nell'economia di mercato ideale ed è massimo invece in un sistema ideale di pianificazione centralizzata. Tra questi due estremi, che non si ritrovano nella realtà di nessun paese del mondo, si apre un largo ventaglio di possibili modalità di intervento dello Stato che comprende le forme di economia mista che si incontrano nella maggior parte dei paesi industrializzati dell'Europa occidentale. Anche l'economia svizzera appartiene al novero delle eco-

nomie miste. In essa lo Stato svolge funzioni che diventano sempre più importanti.

Cerchiamo ora di meglio precisare il contenuto di questo breve saggio. Nelle pagine che seguono ci occuperemo soprattutto del problema delle finalità della politica economica. Secondo noi, infatti, un esame della relazione tra Stato ed economia, che è destinato a comparire tra i contributi celebrativi del centenario della costituzione federale deve necessariamente dare risalto al problema delle finalità. Questo perché la costituzione possiede un carattere finalistico: si tratta della legge fondamentale dello Stato sulla quale poggia l'intero corpo delle sue leggi e delle sue istituzioni. Un discorso di questo genere diventa quindi tema d'obbligo.

Nel nostro saggio tratteremo quattro aspetti della complessa tematica della relazione tra Stato ed economia. Inizieremo con un rapido esame dell'evoluzione della politica economica della Svizzera, dopo la seconda guerra mondiale. In seguito affronteremo il problema delle finalità, occupandoci della situazione attuale, che crediamo di poter caratterizzare come una situazione nella quale la politica economica è orientata verso il conseguimento del benessere materiale. All'esame della situazione attuale faranno seguito le considerazioni sulla riforma del catalogo delle finalità, riforma che si rende necessaria per mutare l'orientamento della politica economica, in modo da far posto a finalità di carattere qualitativo. Infine, nell'ultima sezione del saggio, cercheremo di illustrare il catalogo degli obiettivi e la gerarchia delle finalità dell'attuale politica economica della Svizzera.

L'evoluzione della politica economica della Svizzera

I pregiudizi stentano a scomparire: con questa massima potremmo riassumere l'evoluzione più recente della politica economica del nostro paese. In effetti, la politica economica della Svizzera è stata influenzata, nel dopoguerra, da due atteggiamenti erronei: da un lato, dalla credenza che una volta terminate le ostilità fosse possibile ritornare al liberismo economico dell'inizio del secolo, che riduceva al minimo l'intervento dello Stato, e, dall'altro, da un atteggiamento fatalistico, condiviso dagli stessi economisti, stando al quale il conflitto bellico sarebbe stato seguito da una nuova, profonda crisi economica.

Nell'evoluzione della politica economica del nostro Paese, dopo la seconda guerra mondiale, si suole distinguere tra la fase dello smantellamento dell'economia di guerra, la fase della politica di prevenzione di una possibile crisi, e la fase della lotta contro l'inflazione.¹⁾ Il filone conduttore dell'evoluzione di tutto il periodo è rappresentato dalla lenta, forse troppo lenta, presa di coscienza degli

atteggiamenti erronei che ispiravano la nostra politica economica. Contrariamente a quello che è successo in altri paesi europei, in Svizzera, nell'immediato dopoguerra, si manifestò una rinascita dello spirito liberista, non solo a livello dei consessi legislativi, ma addirittura a livello dell'elettorato. Questa rinascita si rispecchiò, da un lato, nel fallimento o nella riuscita di stretta misura di progetti costituzionali, con i quali si intendeva affidare alla Confederazione nuove competenze in materia economica, e, dall'altro, nel successo di iniziative popolari che miravano a limitare l'intervento dello Stato nell'economia. Della prima categoria di progetti facevano parte le iniziative per il diritto al lavoro, per la riforma economica ed i diritti dei lavoratori, nonché il nuovo art. 31 della costituzione, che ampliava le possibilità di intervento della Confederazione nel campo dell'economia. Della seconda, invece, facevano parte le due iniziative popolari intese ad abolire i pieni poteri del Consiglio federale in caso di necessità ed a limitare l'applicabilità della clausola d'urgenza per i decreti del medesimo.

L'avvenimento più importante di questi anni, durante i quali si andò lentamente smantellando tutta l'organizzazione di controllo della economia di guerra, è costituito dall'approvazione di misura, nella votazione popolare del 6 luglio 1947, dei nuovi articoli economici (art. 31 della costituzione federale) che davano alla Confederazione nuove possibilità di intervento ed, in particolare, le consentivano di limitare la libertà di commercio e di impresa nei cinque casi seguenti: a) per mantenere un'agricoltura efficiente; b) per proteggere e mantenere altri rami di produzione economicamente minacciati; c) per proteggere regioni del paese economicamente minacciate; d) per impedire le conseguenze negative dei cartelli o di organizzazioni analoghe; e) in caso di minaccia bellica. L'accettazione del nuovo testo dell'art. 31 della costituzione può essere considerata come l'eccezione che conferma la regola, che, in quel periodo di tempo, era rappresentata dall'aspirazione ad un ritorno alla situazione concorrenziale e di «laissez faire» che aveva preceduto lo scoppio della prima guerra mondiale. La rinascita del liberismo doveva avere conseguenze negative sull'ulteriore evoluzione della politica economica del nostro paese. «Purtroppo — scrive il prof. Bickel — l'abbandono dell'interventismo ha ritardato e reso più difficile l'introduzione di una tempestiva ed efficace politica di stabilizzazione della congiuntura»²⁾.

Bisogna tuttavia riconoscere che se è vero che il rin vigorirsi della ostilità agli interventi dello Stato nell'economia impedì l'adozione di una valida politica anticongiunturale è anche vero che ad un tempestivo intervento dello Stato, contro il surriscaldamento della economia, si oppose l'attitudine fatalistica dei responsabili della politica economica — governo e amministrazione — che stimavano il fenomeno di espan-

sione economica come passeggero e continuavano perciò ad orientare l'intervento dello Stato verso la prevenzione di una probabile crisi economica, attesa di anno in anno, con una pertinacia degna di miglior causa.

Espressione caratteristica di questa attitudine furono due nuovi strumenti di intervento, introdotti durante gli anni cinquanta, vale a dire la legge federale del 1951 sulla costituzione di riserve per creare occasioni di lavoro in tempi di depressione e la legge federale del 1954 sulla preparazione alla lotta contro le crisi economiche e sulla creazione di occasioni di lavoro. La prima legge promuoveva, attraverso un trattamento fiscale di favore, la costituzione di riserve che avrebbero potuto essere utilizzate, in tempi di recessione, per creare occasioni di lavoro sussidiarie. La creazione di queste riserve era lasciata al beneplacito delle imprese private. Questa misura incontrò un certo successo nei primi anni di applicazione della legge. In seguito, con il salire del livello di occupazione e con il manifestarsi di un eccesso di domanda di mano d'opera, la costituzione di riserve perse molto della sua importanza. Dopo il 1966, i fondi accantonati cominciarono a diminuire, per il prevalere degli scioglimenti di riserve esistenti sulle costituzioni di nuove riserve.

La legge federale sulla preparazione alla lotta contro le crisi economiche introduceva il principio stando al quale, durante i periodi di espansione economica, gli enti pubblici e le imprese pubbliche avrebbero dovuto costituire riserve di opere e lavori da eseguire, ritardando la realizzazione delle opere progettate, così da poter creare occasioni di lavoro sussidiarie durante i periodi di recessione. A detta di diversi economisti, questo principio è da additare come il responsabile principale dei ritardi accusati in materia di investimenti pubblici, durante gli anni cinquanta³⁾.

Quando, verso la fine di quel periodo, si cominciò a capire che la paventata crisi non si sarebbe per il momento manifestata, ma che, in sua vece, si profilava il pericolo del surriscaldamento dell'economia, ci si rese conto che mancavano le basi costituzionali per un intervento efficace dello Stato.

La terza fase dell'evoluzione della politica economica è così caratterizzata da una serie di tentativi di combattere l'inflazione. Si tratta di avvenimenti recenti che i lettori certamente ricorderanno. Il Consiglio federale è sinora intervenuto a tre riprese, con misure di carattere urgente, per cercare di porre freno al rincaro: nel 1964, nel 1971 e alla fine del 1972. I decreti del 1964 ebbero un certo successo, anche perché, occorre riconoscerlo, il loro effetto fu rafforzato dalla recessione mondiale degli anni 1967-68. Terminata la recessione, tuttavia, l'economia svizzera entrò in una nuova fase di espansione, accompagnata da un fenomeno di rincaro senza precedenti. Nel 1971, il

governo federale doveva così intervenire con una serie di misure, intesa a frenare il ritmo di questa espansione. Dapprima venne rivalutato il franco del 7 per cento (9 maggio 1971), una misura, questa, di portata storica, in quanto la parità della nostra unità monetaria era rimasta invariata del 1936.

In seguito vennero introdotti due decreti allo scopo, da un lato di limitare l'afflusso speculativo di capitali dall'estero e, dall'altro, di frenare l'espansione dell'attività edile. Tuttavia, poiché la desiderata stabilizzazione della congiuntura, promossa da queste misure, non si verificava, il Consiglio federale si vide costretto, alla fine del 1972, ad introdurre un nuovo pacchetto di misure urgenti per combattere l'inflazione. Sono i decreti che il popolo ha accettato in votazione, nel dicembre del 1973, e che vengono tuttora applicati. Oltre alle misure tradizionali della politica anti-inflazionistica svizzera, che sono la restrizione del credito e la limitazione dell'attività edile, il nuovo pacchetto di misure conteneva provvedimenti originali, riguardanti il trattamento fiscale degli ammortamenti, il deposito all'esportazione e la sorveglianza dei prezzi, dei salari e dei profitti.

L'ambito degli interventi dello Stato nell'economia tende quindi, anche nel nostro paese, ad ampliarsi. Se si pensa, infatti, che il governo federale da qualche anno interviene, in modo restrittivo, sul mercato del lavoro, limitando l'immigrazione di lavoratori stranieri, e sul mercato delle abitazioni, controllando l'evoluzione degli affitti e proteggendo i locatari, si può concludere questa rapida rassegna dell'evoluzione della politica economica del nostro paese, nel dopoguerra, affermando che la tendenza verso un ritorno al liberismo, manifestatasi subito dopo la fine del conflitto mondiale, è stata sostituita, nel corso degli ultimi tre o quattro anni, dalla tendenza verso un maggiore intervento dello Stato. Che questo maggiore intervento sia necessario lo prova la clausola dell'urgenza che accompagna quasi tutti i nuovi provvedimenti di limitazione e di controllo. E' la fine del «laissez faire», come principio ispiratore della politica economica. Questo principio poteva convenire alla situazione economica del periodo precedente la prima guerra mondiale, quando la finalità maggiore dell'economia era l'accumulazione massima del capitale. Esso non può però essere accettato nelle economie moderne, volte verso la realizzazione dello Stato di benessere (Welfare State). L'estensione dell'intervento dello Stato corrisponde ad una trasformazione nelle finalità della politica economica, trasformazione che è stata originata dalla crisi economica degli anni trenta. Il ritorno al liberismo è dunque destinato a rimanere una pia illusione. La Svizzera sta in questi anni dotandosi degli strumenti di politica congiunturale che gli altri paesi industrializzati hanno introdotto subito dopo la fine del secondo conflitto mondiale, o durante gli anni cinquanta. Questi

stessi paesi stanno ora affrontando una nuova revisione del catalogo delle finalità della loro politica economica, per potenziare l'intervento dello Stato nel lungo periodo. Si potrebbe, quasi sconsolatamente, affermare che la Svizzera è sempre in ritardo di un periodo di riforme. Questo però non ci dispensa dal trattare il problema delle finalità della politica economica in generale e dall'esaminare il catalogo delle finalità della politica economica del nostro paese. Sono questi gli aspetti della relazione tra Stato ed economia che analizzeremo nel seguito di questo saggio.

Le finalità della politica economica

L'esame delle finalità della politica economica può essere condotto a due livelli: a livello della teoria o a quello dell'esperienza pratica. A livello della teoria si tratta di precisare, partendo da determinati assiomi di razionalità nel comportamento dei diversi gruppi di unità economiche, ivi compresi gli enti pubblici, un catalogo di fini che sia consistente. Nel nostro saggio non ci occuperemo di questo tipo di analisi, perché essa viene svolta ad un grado di astrazione troppo elevato, che non si addice agli scopi della presente pubblicazione. Invece di parlare delle «tavole di Mosè» della politica economica, ci occuperemo delle finalità concrete della stessa, così come esse si ritrovano nelle esperienze pratiche di politica economica dei paesi industrializzati, e nella Svizzera in modo particolare.

A prima vista potrebbe sembrare singolare che paesi dagli orientamenti politici molto disparati possiedano una politica economica che in sostanza persegue le medesime finalità⁴). Questa convergenza nelle finalità della politica economica non dovrebbe tuttavia stupire, se si considera che i problemi economici si ripresentano in tutti i paesi industrializzati più o meno con le medesime caratteristiche.

Fine generale dell'intervento dello Stato nell'economia è di consentire all'attività economica di contribuire al miglioramento del livello di benessere generale. A questo punto si presenta il problema della definizione del benessere con tutte le sue difficoltà. Non è nostra intenzione dilungarci su questo importante concetto della scienza economica. Ci sembra tuttavia utile rilevare che la nozione di benessere comprende due categorie di elementi: gli elementi quantificabili, ovverossia i beni e servizi prodotti dal sistema economico, dalla cui utilizzazione discende il benessere materiale, e gli elementi non quantificabili, rappresentati, di solito, da beni non economici, beni che non sono prodotti dal sistema economico, dalla cui disponibilità dipende la qualità della vita. Il livello di benessere generale è dunque determinato da elementi materiali e da elementi qualitativi. Fino a qualche

tempo fa, gli economisti reputavano che compito della politica economica dello Stato fosse unicamente di promuovere il benessere materiale della popolazione. Questo tipo di argomentazione si basava su un'ipotesi che oggi appare falsa o per lo meno superata dagli avvenimenti. Si tratta della premessa stando alla quale gli elementi materiali del benessere sono positivamente correlati con gli elementi qualitativi, cosicché aumentare gli uni significherebbe sempre far crescere gli altri e il livello generale di benessere di conseguenza. Studi recenti, come il notissimo rapporto del Club di Roma sui limiti della crescita, hanno invece messo in evidenza che, oltrepassato un certo limite di sviluppo, la relazione tra queste due categorie di elementi può diventare negativa. Un ulteriore aumento del benessere materiale oltre questo limite di tolleranza potrebbe provocare una diminuzione della qualità della vita e quindi una riduzione del livello di benessere generale.

La politica economica dello Stato dovrebbe tener conto della duplice natura del concetto di benessere e della possibilità che tra i due gruppi di elementi che lo compongono si sviluppi una relazione sfavorevole del tipo di quella alla quale abbiamo appena accennato. Essa non dovrebbe quindi perseguire solamente il benessere materiale, ma anche la salvaguardia ed il miglioramento della qualità della vita. Di questa esigenza stanno prendendo coscienza i governi di tutti i paesi sviluppati, i quali cercano di riorientare la loro politica economica in questa direzione. Questa revisione si estende sia al catalogo delle finalità che alla gerarchia delle stesse, ossia al peso delle singole finalità in quella che gli economisti definiscono la funzione sociale di benessere. Di questo riorientamento della politica economica nazionale parleremo più avanti. Prima però di affrontare questo problema, vogliamo occuparci brevemente della situazione attuale, esaminando il catalogo delle finalità della politica economica nazionale, presentato una decina di anni fa, dal prof. E. S. Kirschen ⁵⁾.

Politica economica e benessere materiale

Questo catalogo di finalità venne redatto sulla base dei risultati di un'inchiesta sulla politica economica nazionale di nove paesi industrializzati dell'Europa occidentale e dell'America del nord. Il prof. Kirschen scelse di dividere le finalità della politica economica in due gruppi: quello delle finalità a breve termine e quello delle finalità a lungo termine. I due gruppi potrebbero essere definiti, in modo alternativo, come il gruppo delle finalità di politica congiunturale e quello delle finalità di politica strutturale, tenendo presente che la politica congiunturale interessa il periodo breve, mentre la politica strutturale si estende ad un periodo di tempo molto più lungo.

Il gruppo delle finalità a lungo termine è stato poi suddiviso in due: da una parte si sono raccolti i fini della politica strutturale che nella maggioranza dei paesi vengono considerati come prioritari e dall'altra gli altri fini della politica strutturale, ai quali viene attribuita un'importanza minore (vedi riquadro).

Dall'elenco delle finalità, riportato nel riquadro, si rileva che la politica economica dei paesi industrializzati si sforzava, nel periodo dell'inchiesta, di migliorare il livello di benessere materiale della popolazione, perseguendo, a breve termine, l'obiettivo del pieno impiego e, a più lungo termine, quello della crescita economica. Naturalmente le altre finalità della politica economica, di breve o di lungo periodo, non possono essere dimenticate. Si potrebbe tuttavia dimostrare, se lo spazio a nostra disposizione non ci costringesse a tirar dritto, che la maggior parte di queste finalità può essere ricondotta al fine generale del miglioramento del livello di benessere materiale, attraverso la piena occupazione delle risorse a disposizione e l'aumento della produzione di beni e di servizi.

Politica economica e benessere materiale

Politica congiunturale: finalità del breve periodo

Pieno impiego
Stabilità dei prezzi
Miglioramento della bilancia dei pagamenti

Politica strutturale: finalità del lungo periodo

- a) Finalità prioritarie:
Crescita economica.
Allocazione razionale dei fattori di produzione.
Soddisfazione dei bisogni collettivi.
Miglioramento della distribuzione del reddito e della ricchezza.
Protezionismo e promozione di determinati rami economici o di determinate regioni.
- b) Finalità secondarie:
Modificazione della struttura dei consumi.
Sicurezza dell'approvvigionamento in materie prime.
Modificazione della dimensione della popolazione o della sua struttura.
Riduzione della durata del lavoro.

In effetti, degli obiettivi elencati qui sopra solo quello della stabilità dei prezzi non può essere ricondotto alla fine generale della politica di benessere materiale, formulata in termini di crescita economica e di pieno impiego. Come hanno messo in evidenza diversi economisti, all'interno di un sistema capitalistico, l'obiettivo della stabilità è sempre il contrasto con quelli della piena occupazione e della crescita⁶⁾. Ogniqualevolta i governi intendono combattere il rincaro, per conseguire una certa stabilità dei prezzi, essi devono introdurre misure deflazionistiche che frenano la crescita e fanno diminuire il livello di occupazione. Questo conflitto tra crescita e stabilità dei prezzi può essere considerato come il tema centrale del dibattito sulle finalità della politica economica, che si propone di migliorare il livello di benessere materiale. Tra due finalità inconciliabili occorre scegliere ed i governi dei paesi industrializzati, ivi inclusa la Svizzera, hanno sicuramente optato per la crescita. «Il fine della crescita economica, scriveva il prof. Kirschen nel 1964, ha assunto nel corso degli ultimi anni, un'importanza crescente»⁷⁾. A distanza di dieci anni, potremmo quasi affermare il contrario, ossia che questa finalità sembra perdere di importanza, dal momento che è diventato necessario parlare dei limiti della crescita.

Studi come quello pubblicato a cura del Club di Roma, hanno convinto della necessità di rivedere il catalogo delle finalità della politica economica nazionale, per far maggior posto agli elementi qualitativi del benessere, che nell'ottica del benessere materiale erano rimasti trascurati.

Politica economica e qualità della vita

Come ha osservato di recente un altro studioso belga, il prof. L. Morissens, la revisione del catalogo delle finalità impone di abbandonare il vecchio concetto di benessere, per dare alla politica economica un nuovo orientamento ed un nuovo contenuto. Il prof. Morissens ribadisce questa sua opinione con la seguente allegoria: invece di continuare a preoccuparci della dimensione della torta, dovremmo, nel futuro, limitare il numero degli invitati, moderare il loro appetito e distribuire in modo egualitario le forchette⁸⁾. Il catalogo delle finalità della politica economica deve quindi essere riveduto, ma contemporaneamente occorre adottare una nuova gerarchia delle finalità, rivedere cioè i pesi dei singoli obiettivi contenuti nella funzione sociale di benessere.

Nel riquadro sono indicati, in modo schematico, il catalogo attuale delle finalità principali della politica economica e quello che l'autore

POLITICA ECONOMICA E QUALITA' DELLA VITA

Finalità principali		Futuro grado di importanza
future	attuali	
Orientamento delle attività economiche	Crescita economica + soddisfazione dei bisogni collettivi + miglioramento della struttura dei consumi	primordiale (perdita di importanza della crescita)
Pieno impiego	Pieno impiego	leggermente maggiore
Ripartizione egualitaria	Ripartizione egualitaria	molto maggiore
Riduzione della durata del lavoro	Riduzione della durata del lavoro	molto maggiore
Dispersione geografica delle attività econ.	Sviluppo regionale	sensibilmente maggiore
Miglioramento della qualità della vita	Miglioramento della qualità della vita	molto maggiore
Protezione del consumatore	Protezione del consumatore	sensibilmente maggiore
Stabilizzazione demografica	Miglioramento della situazione demografica	variabile, a seconda della evoluzione della fertilità
Preservazione delle risorse naturali	Sicurezza dell'approvvigionamento in materie prime	primordiale
Aiuto ai paesi sottosviluppati	Aiuto ai paesi sottosviluppati	sensibilmente maggiore

dello studio in esame propone per il futuro, nonché le modificazioni del grado di importanza di ciascun obiettivo, che verrebbero imposte dall'introduzione del nuovo concetto di politica economica, orientata verso la preservazione ed il miglioramento della qualità della vita.

Da questo elenco si può rilevare che le maggiori modificazioni, imposte dal nuovo orientamento, riguardano le finalità della crescita economica, dello sviluppo regionale, del miglioramento della situazione demografica e della sicurezza dell'approvvigionamento in materie prime. Particolarmente importanti sono le trasformazioni che si impongono alla definizione della prima e dell'ultima di queste finalità. Vale la pena di soffermarsi su questi due obiettivi.

La finalità della crescita economica viene modificata, in quanto all'obiettivo della crescita se ne aggiungono altri due, che nel catalogo attuale figurano come finalità indipendenti; si tratta dell'obiettivo della soddisfazione dei bisogni collettivi e di quello del miglioramento della struttura dei consumi.

Per il prof. Morissens l'esigenza del futuro non sarà di metter fine in modo drastico alla crescita, ma di riorientarla; mentre un controllo ed un freno si imporranno, nei confronti della crescita della produzione industriale, altri tipi di produzione potranno continuare, anzi dovranno continuare ad espandersi. L'espansione sarà soprattutto notevole nel settore dei servizi. Ma affinché queste trasformazioni nella struttura di produzione possano essere attuate, occorrerà che anche la struttura della domanda globale si modifichi⁹⁾.

In particolare occorrerà che nell'aggregato dei consumi privati sia fatto maggior posto all'utilizzazione dei servizi e nell'aggregato della spesa pubblica agli investimenti che favoriscono la soddisfazione di bisogni collettivi, a quelli che dovrebbero contribuire a migliorare la qualità della vita, nonché all'aiuto ai paesi sottosviluppati. Infine le trasformazioni nella struttura della produzione imporranno una diversa utilizzazione dei fattori di produzione: in particolare delle risorse naturali e del capitale.

Il nostro atteggiamento nei confronti delle risorse naturali deve diventare maggiormente conservatore avveduto. Bisogna limitare lo sfruttamento e cercare di recuperare e rigenerare le materie prime già utilizzate nei processi produttivi. Occorre anche incoraggiare gli sforzi volti a scoprire e ad applicare nuove fonti di energia che non provochino immissioni e siano praticamente inesauribili. Il coefficiente di capitale (rapporto tra stock di capitale installato e produzione) dovrebbe diminuire e la durata di vita del capitale installato dovrebbe invece allungarsi. Queste sono le osservazioni che riguardano il nuovo fine di sviluppo, definito dal prof. Morissens «orientamento delle attività economiche».

La sicurezza dell'approvvigionamento in materie prime, finalità

classificata attualmente nel gruppo degli obiettivi ausiliari, dovrebbe essere elevata al rango di obiettivo fondamentale. L'approvvigionamento in materie prime non rigenerabili, ivi compresi i combustibili liquidi e solidi, sarà uno tra i problemi maggiori che dovranno essere affrontati dalle generazioni future; l'importanza di questo obiettivo tenderà dunque ad aumentare. Ma anche la sua natura dovrà essere modificata per includervi la salvaguardia delle risorse naturali dalla loro definitiva distruzione. Dopo questo esame di natura generale del catalogo delle finalità e dell'ordine gerarchico delle stesse, vogliamo, a conclusione del nostro saggio, ritornare al caso che a noi maggiormente interessa, ossia al caso dell'economia svizzera.

Gerarchia delle finalità della politica economica svizzera

Nella seconda parte del rapporto della commissione per le questioni congiunturali, da noi già citato, si tratta a lungo della questione delle finalità e si presenta una gerarchia degli obiettivi della politica economica svizzera, che noi abbiamo cercato di riprodurre graficamente nello specchietto che segue ¹⁰).

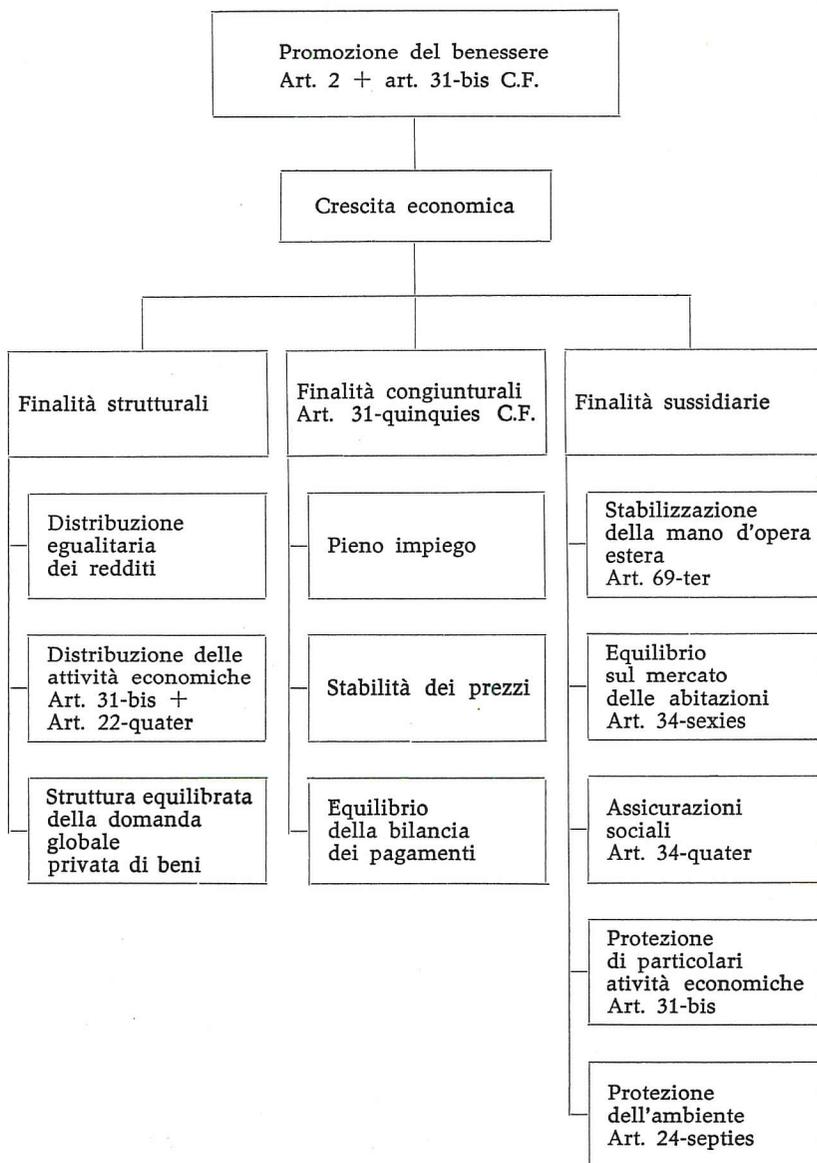
La gerarchia delle finalità della politica economica del nostro paese è dominata dall'obiettivo della crescita, che l'autore del rapporto deriva dalla finalità più generale, contenuta negli articoli 2 e 31 bis della costituzione federale, del promuovimento del benessere della popolazione. Come si è già ricordato, il concetto di benessere presenta problemi di definizione. Indubbiamente l'interpretazione contenuta nel rapporto citato ha qualche cosa di arbitrario, in quanto la crescita economica incorpora solamente la nozione di benessere materiale, trascurando gli aspetti qualitativi. Occorre tuttavia riconoscere che questa è la pratica attuale della politica economica del nostro paese.

La finalità della crescita economica viene poi qualificata per mezzo di tre gruppi di obiettivi: gli obiettivi di politica strutturale, quelli di politica congiunturale e gli obiettivi sussidiari. Nella rappresentazione schematica della gerarchia degli obiettivi abbiamo anche indicato, laddove possibile, la base costituzionale.

Il catalogo della finalità della politica economica svizzera è abbastanza esteso e, quel che più conta, ancorato, nella maggior parte dei casi, nella costituzione federale.

In generale si può affermare che il governo della Confederazione ha a disposizione molte delle possibilità di intervento nell'economia che possiedono gli altri governi dei paesi industrializzati. Con due importanti eccezioni, due lacune che limitano l'efficienza della nostra politica economica: si tratta, da un lato, dell'insufficienza dei poteri

GERARCHIA DELLE FINALITA'
DELLA POLITICA ECONOMICA SVIZZERA



del governo in materia di politica di stabilizzazione della congiuntura e dell'altro dell'assenza di misure costituzionali che potrebbero ispirare la politica del lavoro. La politica anti-inflazionistica, applicata dal nostro governo, è, per il momento, ancora inefficiente e lacunosa perché manca di una solida base costituzionale. Si sa però che è pronto un progetto di nuovo articolo costituzionale (art. 31 quinquies) che dovrebbe consentire di eliminare la lacuna denunciata, dotando finalmente la Confederazione delle necessarie facoltà di intervento. Anche nel caso della politica del lavoro — diritto al posto di lavoro, politica dei salari, della durata del lavoro, partecipazione alle decisioni, politica della formazione professionale e della riqualificazione, politica della mobilità professionale e dell'immigrazione di mano d'opera — le basi costituzionali, o non esistono, o sono insufficienti. E' nostra opinione che pur nel rispetto del principio della neutralità dello Stato nei confronti della contrattazione tra datori di lavoro e organizzazioni dei lavoratori, vi siano pur sempre ragioni sufficienti per giustificare l'inserimento nella costituzione del nostro paese di un articolo che riconosca i diritti dei lavoratori e affidi alla Confederazione talune competenze importanti nell'ambito dei problemi che abbiamo in precedenza enumerato. Alla stessa stregua si potrebbe sostenere la necessità di un articolo costituzionale sull'aiuto ai paesi sottosviluppati. Questo problema non può tuttavia essere considerato come un semplice aspetto della politica economica o della relazione Stato-economia. Il problema dell'aiuto ai paesi sottosviluppati oltrepassa infatti il dominio della politica economica per invadere quello della politica internazionale ¹¹).

Se il catalogo delle finalità della nostra politica economica non necessita di molte modificazioni, la gerarchia delle stesse domanda invece di essere modificata, per dare agli aspetti qualitativi del benessere il posto che loro spetta in una concezione della politica economica rivolta verso i problemi del futuro. Questo è certamente uno dei compiti maggiormente importanti che attualmente incombe sulla classe politica del nostro paese. Auguriamoci che essa sia capace di riconoscere la portata di questo compito e manifesti la volontà di volerlo portare a termine.

NOTE

- 1) Su questa triplice suddivisione concordano diversi studiosi della politica economica del periodo considerato. Si vedano i lavori di R. Senti «Die staatliche Wirtschaftspolitik» in «Die Schweiz seit 1945», Berna 1971, e W. Bickel «Die Volkswirtschaft der Schweiz», Aarau 1973.
- 2) W. Bickel, op. cit., p. 75.
- 3) In un lavoro dei dottorandi dell'università di S. Gallo, di critica al pacchetto delle misure anticongiunturali, introdotte dal Consiglio federale nel 1964, si ritorna più volte su questa politica miope, alla quale si attribuisce in parte la responsabilità del susseguente boom degli investimenti. Si veda «Konjunktur- und wachstumsgerechte Wirtschaftspolitik» nella rivista «Wirtschaft und Recht», n. 3, 1964, p. 202.
- 4) Nel suo studio «Compared Economic Policies», in corso di stampa, l'economista belga E. S. Kirschen sostiene che più o meno le stesse finalità ispirano le politiche economiche dei paesi capitalisti avanzati e dei paesi socialisti.
- 5) E. S. Kirschen «Economic Policy in our Time», Amsterdam 1964.
- 6) Si veda in particolare lo studio di J. Robinson «L'Economia ad una svolta difficile», Torino 1967. Un'opinione contraria alla tesi dell'inconciliabilità è espressa da diversi economisti svizzeri, in particolare dal prof. F. Kne-schaurek. Si veda il lavoro del seminario dei dottorandi dell'università di S. Gallo, pubblicato con il titolo «Konjunktur- und wachstumsgerechte Wirtschaftspolitik» nella rivista «Wirtschaft und Rech» (n. 3, 1964).
- 7) E. S. Kirschen «Ziele der praktischen Wirtschaftspolitik» in «Grundlagen der Wirtschaftspolitik», Colonia-Berlino, 1966. Per un'opinione analoga, riferita al caso della Svizzera, si può consultare la sezione sulla problematica economica della gerarchia delle finalità, nel rapporto «Ziele, Mittel und Träger der Konjunkturpolitik» della commissione per le questioni congiunturali, Berlino 1971.
- 8) L. Morissens: «Limitation de la croissance et objectifs de politique économique», Cahiers de Bruxelles, n. 59, 1973.
- 9) Per domanda globale si intende la somma dell'aggregato dei consumi privati, con quello degli investimenti privati, con quello della spesa pubblica e con quello delle esportazioni.
- 10) «Ziele, Mittel und Träger der Konjunkturpolitik», op. cit.
- 11) Si veda, a questo proposito, l'articolo di H. Hollenstein «Die Entwicklungspolitik des schweizerischen Staates», in «Civitas», ottobre 1973.

Cornelio Sommaruga

La Svizzera e la cooperazione internazionale

Il 20 febbraio 1974 si apriva a Ginevra la sesta Conferenza diplomatica sulla riaffermazione e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario applicabile nei conflitti armati. Questa riunione internazionale, convocata come le precedenti dal Consiglio federale svizzero, ha lo scopo di adattare alle nuove circostanze le Convenzioni di Ginevra elaborate dal Comitato Internazionale della Croce Rossa. Fu infatti 110 anni prima, nel 1864, che avvenne la firma della prima Convenzione di Ginevra, nata dall'idealismo e dallo spirito intraprendente di Henry Dunant, il «genio della carità» (come lo definì Giuseppe Motta), il quale aveva agito raccogliendo il messaggio silenzioso di quanti soffrirono sotto i suoi occhi sul campo di battaglia di Solferino. E' però evidente che il diritto umanitario internazionale non avrebbe potuto essere codificato ed adottato da un numero sempre maggiore di nazioni, se un Paese come la Svizzera non avesse preso l'iniziativa di lanciare l'idea della cooperazione internazionale in un settore così essenziale come quello della protezione della vita umana.

Neutralità

L'iniziativa presa allora dal Consiglio federale aggiungeva alla politica di neutralità, che da secoli i Cantoni svizzeri avevano adottato come principio essenziale della loro politica estera un nuovo importante elemento: quello della solidarietà. Questa neutralità scaturita all'inizio del sedicesimo secolo, all'indomani cioè del pressante appello di San Nicolao della Flüe, alla Dieta di Stans, costituisce storicamente una garanzia di coesione interna per un paese situato all'incrocio di quattro civiltà, legato a quattro lingue e nel quale vengono praticate due confessioni cristiane principali e distinte.

Ma la neutralità svizzera, ancor prima di essere codificata nella Co-

stituzione federale — dove è menzionata fra le competenze dell'Assemblea federale e del Consiglio federale, negli articoli 85 e 102 — era divenuta parte del diritto internazionale pubblico. Fu infatti nel Trattato di Parigi del 1815 che le fu dato solenne riconoscimento giuridico internazionale con la dichiarazione che essa è «dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière».

Che la neutralità della Confederazione e dei suoi Cantoni — nata, come si è visto, dalla necessità degli interessi nazionali — fosse anche nell'interesse generale, fu confermato nel Trattato di Versailles del 1919, in un momento in cui essa andava vieppiù affermandosi attraverso gli sconvolgimenti non solo dell'Europa, ma del mondo intero, all'inizio cioè di una nuova evoluzione nelle relazioni internazionali. Non è quindi per caso che la neutralità della Svizzera sia stata caratterizzata negli atti costitutivi della Società delle Nazioni come contributo al «mantenimento della pace».

Il ruolo del nostro Paese nella cooperazione internazionale è quindi condizionato da un lato dal suo statuto di neutralità riconosciuto dal diritto delle genti e dall'altro dalla sua politica di neutralità permanente, la quale con il passare degli anni ha assunto una sua caratteristica particolare. Questa neutralità non è fine a se stesso, ma un mezzo per la Confederazione di proteggersi all'interno ed all'esterno, essa rappresenta cioè uno degli elementi costitutivi della sua indipendenza. Con la democrazia diretta ed il federalismo, la neutralità è una delle basi sulle quali le Costituzioni federali del 1848 e del 1874 sono state costruite. Sono queste leggi fondamentali che hanno stabilito le competenze degli organi federali per le relazioni con l'estero, sottolineando la salvaguardia dell'indipendenza e della neutralità del paese quale filo conduttore della politica estera della Svizzera, ormai passata da confederazione a stato federale.

Cooperazione multilaterale

Se il bilateralismo è stato il cardine delle relazioni internazionali per secoli, il multilateralismo è andato manifestandosi con l'interdipendenza sempre più stretta delle nazioni e con la crescente rapidità dei mezzi di trasporto e delle telecomunicazioni. Nell'ambito delle piccole nazioni, la Svizzera fu con i Paesi Bassi fra i primi paesi a riconoscere i limiti posti alla diplomazia bilaterale, che, a causa dei mezzi umani e finanziari ingenti richiesti, rischiava di mettere questi paesi su un piano di palese inferiorità nei confronti delle grandi potenze, rendendo così difficile la soluzione di problemi di loro interesse specifico. E' così che, senza abbandonare la diplomazia bilaterale —

indispensabile per risolvere tutta una serie di argomenti di carattere prettamente bilaterale ed ugualmente necessaria quale infrastruttura d'appoggio alla cooperazione multilaterale — il Consiglio federale, sin dalla seconda metà del diciannovesimo secolo, si inseriva attivamente nella diplomazia multilaterale.

Oltre all'attività legata alla Croce Rossa, già menzionata, occorre infatti ricordare che nel 1874 veniva fondata a Berna l'Unione postale universale, la quale aveva seguito di poco la sorella maggiore, l'Unione telegrafica mondiale, fondata a Parigi nel 1865 ma trasferita a Berna tre anni più tardi. Sono questi i primi esempi concreti di partecipazione della Svizzera alla cooperazione multilaterale. Col passare dei decenni, accordi e convenzioni internazionali firmati da un numero sempre più imponente di paesi hanno creato organi permanenti incaricati di vegliare all'applicazione di questi strumenti del diritto delle genti. E' così che numerose organizzazioni internazionali sono state fondate e che questo metodo di lavoro, molto utilizzato oggi, sembra dover diventare la caratteristica principale della cooperazione internazionale di domani.

Politica delle organizzazioni internazionali

La Svizzera è stata perciò portata a sviluppare una sua vera e propria politica delle organizzazioni internazionali, che è andata manifestandosi sia con la sua partecipazione all'elaborazione degli statuti fondamentali di una serie di organizzazioni «in statu nascendi» prima e nella loro effettiva esistenza poi, sia quale paese ospite di questa forma di collaborazione tra i governi di un numero sempre maggiore di paesi nel mondo intero. La nostra attività in seno alle organizzazioni internazionali costituisce dunque un elemento importante della politica estera. Essa è il migliore mezzo per allontanare, per quanto umanamente possibile, le cause di nuovi conflitti e di mettere termine a quelli che sarebbero nondimeno scaturiti. Si potrebbe anche andare oltre ed affermare che per la Svizzera, la quale ha sempre preconizzato il regolamento pacifico delle controversie tra i popoli, sia un vero e proprio dovere di partecipare alla vita internazionale, collaborando alla ricerca di soluzioni comuni in tutti i campi. E' quindi più che naturale che la Confederazione cerchi di facilitare questa collaborazione permettendo che essa si eserciti sul suo territorio, attraverso l'ospitalità a conferenze ed organizzazioni, che desiderano stabilire la loro sede in Svizzera.

La politica svizzera delle organizzazioni internazionali si manifesta nei principi che il Consiglio federale suole includere nelle direttive che

conferisce alle sue delegazioni, principi che possono essere così riassunti:

- vegliare all'efficacità del lavoro delle organizzazioni internazionali;
- delimitare esattamente le loro competenze;
- fissare un ordine di priorità nelle attività delle singole organizzazioni, tenendo conto dei loro compiti essenziali;
- opporsi alla discussione di problemi politici da parte di organi di carattere tecnico;
- mantenere il bilancio finanziario delle singole organizzazioni entro limiti ragionevoli.

Presenza nelle organizzazioni internazionali

Volendo, nei limiti di spazio consentiti da questa pubblicazione, brevemente descrivere la presenza della Svizzera nelle organizzazioni internazionali, occorre innanzitutto effettuare alcune suddivisioni fra le diverse istituzioni, pur limitandosi in ciò alle sole organizzazioni internazionali governative, a quelle che riposano cioè su uno statuto elaborato in conformità con il diritto delle genti. Una prima ripartizione deve essere fatta tra istituzioni internazionali di carattere regionale (senza pertanto dare a questo termine un'interpretazione troppo restrittiva) e quelle di carattere universale. Come è noto la Svizzera partecipa ad ambedue le categorie di organizzazioni. Basti a questo proposito ricordare fra quelle di carattere regionale — solo a titolo di esempio — il Consiglio d'Europa a Strasburgo, l'Associazione europea di libero scambio (AELS) a Ginevra e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) a Parigi. Fra le organizzazioni a vocazione universale vanno menzionate innanzitutto le varie istituzioni specializzate delle Nazioni Unite, quali per esempio l'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) a Roma, l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIT) a Ginevra, l'Organizzazione per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) a Parigi e tante altre; vi sono inoltre alcuni organi delle Nazioni Unite a cui la Svizzera partecipa quale membro effettivo, come il Programma per lo sviluppo a New York, la Conferenza per il commercio e lo sviluppo (PNUD) a New York, la Conferenza per il commercio e lo sviluppo (CNUCED) a Ginevra e la Commissione economica per l'Europa (CEE/ONU) pure a Ginevra. In questo contesto vanno infine ricordate le organizzazioni a carattere universale indipendenti dalle Nazioni Unite quali l'Accordo generale sulle tariffe doganali ed il commercio (GATT) a Ginevra, l'Organizzazione mondiale per la prote-

zione intellettuale (OMPI, che è andata sostituendosi ai BIRPI) a Ginevra e diverse altre.

Una seconda ripartizione tra le organizzazioni internazionali deve essere fatta basandosi sui loro settori di attività, una ripartizione che permette più facilmente di limitare le possibilità di partecipazione del nostro paese.

Pur esistendo un gran numero di organizzazioni che effettuano un lavoro concreto e costruttivo concentrandosi sulle loro attribuzioni di carattere tecnico specifico, l'elemento politico non può generalmente essere scartato dalle diverse forme di cooperazione multilaterale internazionale. Il problema che si pone sul piano politico al nostro Paese con la partecipazione a questo tipo di organizzazioni è in genere limitato alla questione delicata della definizione dell'universalità. E' infatti su questo aspetto — o in altre parole sulla partecipazione o meno di un determinato paese, di paesi divisi, di un governo provvisorio o di un governo succeduto ad un altro precedentemente responsabile di un certo territorio — che scaturiscono anche in organizzazioni o conferenze di carattere tecnico problemi politici che possono talvolta essere risolti solo con un voto. Ciò pone un Paese neutrale come il nostro di fronte a situazioni delicate in cui l'astensione dal voto è spesso l'unica via d'uscita. Un comportamento del genere non avviene per indifferenza al problema, né per mancanza d'opinione nei confronti di una determinata questione politica, ma piuttosto per dare un chiaro carattere politico al fatto di non voler prendere posizione sull'argomento in discussione (atteggiamento che si potrebbe definire con la frase di Talleyrand «la non intervention est aussi une intervention»). Del resto la possibilità di dare una spiegazione di voto permette di chiarire di fronte ai paesi partecipanti la politica svizzera ed i limiti che le vengono dettati dal suo statuto di neutralità.

Tuttavia in ogni aspetto dell'attività delle istituzioni internazionali, la Svizzera ha, grazie alla sua posizione particolare, la possibilità di inserirsi attivamente nella ricerca del consenso generale. Tale ruolo le conviene perfettamente, se si tiene conto che la storia degli Svizzeri sta a dimostrare che è stato possibile di conciliare su un piccolo spazio l'unità e la diversità, la coesione dell'insieme e l'autonomia delle parti che compongono la nazione. Un recente esempio conferma il ruolo della Svizzera in questo senso, quando nei lavori preliminari per la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa ad Helsinki la nostra delegazione fu incaricata di separare in diverse «corbeilles» le svariate e contrastanti proposte fatte dai vari paesi partecipanti, ciò che ha permesso di dare alla Conferenza la struttura istituzionale necessaria al proseguimento dei lavori, i quali — non certo per caso — sono stati poi trasferiti a Ginevra.

Quanto detto sopra vale in generale per la partecipazione della

Svizzera alle conferenze ed organizzazioni di carattere tecnico, tocchino esse il campo scientifico, ecologico, sanitario, sociale, dell'assistenza giudiziaria, dei trasporti e delle comunicazioni o culturale. Tuttavia anche alla cooperazione in questi campi — si pensi ad esempio proprio a quello culturale — determinati limiti possono essere posti dalla ripartizione interna delle competenze tra Cantoni e Confederazione; benché la Costituzione sancisca la competenza federale di concludere con l'estero accordi di ogni genere, in chiave di politica interna si nota infatti una certa reticenza da parte degli organi federali di intavolare trattative o di concludere trattati che vengano ad intaccare l'equilibrio interno tra Cantoni e Confederazione.

Ma ben più delicato è il problema della cooperazione internazionale della Svizzera nei settori che toccano direttamente il suo statuto di neutralità e la sua posizione di stato sovrano indipendente. Si tratta degli accordi sulla sicurezza collettiva (che hanno portato alla creazione di organizzazioni quali la Società delle Nazioni e l'ONU) e degli accordi che prevedono la delegazione di potere ad organi sopranazionali (problema manifestatosi alla Svizzera con l'integrazione economica europea).

Società delle Nazioni ed Organizzazione delle Nazioni Unite

Allorché alla fine della prima guerra mondiale si è presentato alla Svizzera il quesito se partecipare o meno alla Società delle Nazioni, la risposta è stata favorevole. I principi della sicurezza collettiva come elaborati nel preambolo del Patto prevedevano la promozione della collaborazione fra le nazioni nonché la garanzia della pace tra i popoli e della sicurezza internazionale. Fin qui la reazione della Svizzera neutrale non poteva essere che positiva: si trattava dell'applicazione concreta del principio di una neutralità solidale. Tuttavia i problemi sussistevano in quanto ai mezzi per addivenire alla sicurezza collettiva: la questione cioè delle sanzioni nei confronti dei paesi che sarebbero contravvenuti alle disposizioni del Patto. Se il problema delle sanzioni militari fu risolto prima dell'adesione, nella dichiarazione del 13 febbraio 1920 — che esonerava esplicitamente la Svizzera dalla partecipazione a sanzioni militari che la Lega avesse potuto decidere — quello delle sanzioni commerciali e finanziarie — che il nostro Paese aveva accettato all'atto dell'adesione — dovette essere risolto ad hoc ben più tardi, quando, in seguito alla guerra di Abissinia, il Consiglio della Società delle Nazioni approvava il 14 maggio 1938 la domanda del Consiglio federale di riconoscere alla Svizzera l'astensione da ogni forma di sanzione, ciò che è andato alla storia come il ritorno alla

neutralità integrale, un successo incontestabile del capo della nostra diplomazia di allora, Giuseppe Motta.

Diversa si è presentata alla Svizzera la situazione all'indomani dell'elaborazione, alla Conferenza di San Francisco del 1946, dello Statuto delle Nazioni Unite, che definiva come scopo principale la garanzia della pace del mondo mediante un sistema di sicurezza collettiva. Oltre alle misure previste in caso di minaccia contro la pace o di atti di aggressione, di competenza del Consiglio di sicurezza — misure che possono, in casi estremi, consistere nell'intervento militare — due altri aspetti hanno fatto pendere la bilancia per la non partecipazione della Svizzera alla nuova organizzazione mondiale. Si trattava innanzitutto del carattere precario dell'universalità dell'ONU alla sua fondazione, un'organizzazione che si presentava al mondo — più che a suo tempo la Società delle Nazioni — come un «club di vincitori», ed inoltre della situazione privilegiata di cinque paesi che godono, in seno al Consiglio di sicurezza, di cui sono membri permanenti, del diritto di veto. Ma l'atteggiamento della Svizzera nei confronti di una possibile adesione all'ONU, all'indomani della sua creazione, è anche stato determinato dal poco credito che i fondatori della Organizzazione accordavano alla neutralità, ciò che fu palesemente confermato da una dichiarazione pubblica fatta in Svizzera dal primo Segretario generale nel 1946, il quale disse testualmente: «La definizione dei termini di organizzazione internazionale e di neutralità si situano su un piano completamente diverso; tra di loro è escluso ogni contatto!» E' così che il Consiglio federale — riaffermando davanti al Parlamento che la Svizzera era, come nel passato, convinta che con il mantenimento della neutralità avrebbe potuto essere più utile al mondo che con la partecipazione a sanzioni collettive — rinunciava a richiedere all'ONU il riconoscimento esplicito della sua neutralità e pertanto anche all'adesione. Sin da quel tempo venivano però elaborate a Berna le direttive — che restavano praticamente invariate per molti anni — della politica della Svizzera nei riguardi delle Nazioni Unite. Esse possono essere riassunte nei quattro punti seguenti:

- seguire nel dettaglio le attività dell'ONU (ciò che portava alla creazione, a New York prima ed a Ginevra poi, dei posti di Osservatore della Svizzera);
- aderire alla Corte internazionale di giustizia con riconoscimento della sua giurisdizione obbligatoria, (corte istituita dallo Statuto delle Nazioni Unite, quale «organo giudiziario principale della Organizzazione»); aderire alle istituzioni specializzate (ciò che è avvenuto per tutte, salvo che per il Fondo monetario internazionale

e la Banca mondiale); nonché partecipare, con l'accordo della Assemblea generale, a quegli organi delle Nazioni Unite che hanno un carattere semindipendente, ma restano pur sempre sottoposti alla stessa Assemblea generale (quale per esempio la Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo);

- facilitare l'attività delle Nazioni Unite sul territorio svizzero;
- mettere a disposizione dell'Organizzazione i buoni uffici della Svizzera (ciò che è stato ampiamente il caso sul piano governativo — si pensi alla Commissione neutrale per la sorveglianza dell'armistizio in Corea, dove la Svizzera dal 1952 è presente con una delegazione di diplomatici ed ufficiali —, sul piano materiale e finanziario — si pensi all'azione per il trasporto delle truppe dell'ONU da Napoli in Egitto durante la crisi del 1956 — e sul piano diplomatico — si pensi alla messa a disposizione di tutta una serie di personalità dell'amministrazione (particolarmente diplomatici) per incarichi speciali da assolvere per conto del Segretario generale dell'ONU).

Tuttavia col passare degli anni l'ONU ha subito un'indiscutibile evoluzione, che fa apparire problematica un'ulteriore astensione della Svizzera dai lavori dell'Organizzazione. Con l'ingresso della Repubblica popolare cinese nel 1971 con l'entrata delle due Germanie nel 1973 — ciò che era stato preceduto dall'adesione successiva di quasi tutti i paesi in via di sviluppo, nonché degli stati neutrali d'Europa — l'universalità dell'Organizzazione è stata praticamente raggiunta. E' così che il nostro Paese rimane l'unico stato indipendente di una certa importanza, che — per sua propria decisione — non è membro di pieno diritto delle Nazioni Unite. D'altra parte lo stile dell'ONU è andato modificandosi nel senso del conferimento di maggiori poteri all'Assemblea generale — dove non esiste il diritto di veto — a scapito del Consiglio di sicurezza (si ricordi in proposito la risoluzione del 1950 «Uniting for Peace», che conferisce all'Assemblea il diritto di raccomandare ai membri sanzioni collettive). Il diritto di veto dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza ha d'altro canto perduto parzialmente d'importanza in quanto viene sempre più usato il metodo del «consenso», che è improntato alla ricerca del denominatore comune. Tale sistema è anche il risultato del fatto che l'Assemblea generale è più che mai divisa in gruppi eterogenei, sia politici che regionali o di altro tipo, con interessi molto diversi, cosa che rende difficile e talvolta impossibile la formazione di una maggioranza, particolarmente nei casi importanti dove sono richiesti per l'adozione di una risoluzione i due terzi dei voti.

Anche la questione della compatibilità della neutralità con l'Organizzazione delle Nazioni Unite, nella sua realtà politica quale ci si presenta oggi, non si pone più come trent'anni fa. Occorre innanzitutto tener presente che Stati quali la Svezia, la Finlandia e l'Austria, che applicano — per motivi diversi — una politica di neutralità, vi hanno tutti aderito. Ma anche l'atteggiamento dei paesi fondatori della Organizzazione nei confronti della neutralità in generale — e di quella della Svizzera in particolare — è andata radicalmente modificandosi. Basti a tal proposito ricordare che nel «Pro memoria di Mosca» firmato nel 1955 dai Ministri degli esteri sovietico ed austriaco, alla vigilia della conclusione del Trattato di Stato che doveva permettere alla Repubblica austriaca di riottenere l'indipendenza con lo statuto di neutralità, è testualmente detto che l'Austria dovrà adottare una neutralità permanente «del tipo di quella applicata dalla Svizzera». Inoltre sembra superfluo rilevare i numerosi casi in cui il Segretario generale delle Nazioni Unite o i membri permanenti del Consiglio di sicurezza si sono rivolti al Consiglio federale, per chiedergli di mettere a disposizione i buoni uffici della Svizzera per risolvere situazioni delicate.

E' quindi più che naturale che il Consiglio federale, abbia pubblicato nel giugno del 1969 un sostanziale ed oggettivo rapporto sulle relazioni del nostro Paese con le Nazioni Unite. Pur astenendosi da conclusioni precise quanto ad una prossima nostra adesione, il rapporto sottolinea la necessità di salvaguardare lo statuto di neutralità ed indica i provvedimenti che il Governo intende prendere per meglio manifestare la nostra solidarietà con la comunità mondiale delle Nazioni Unite, proclamando cioè una «politica di avvicinamento». Ma il gran merito del documento del 1969 — che è già stato seguito da un secondo rapporto pubblicato nel 1971 — è stato quello di rilanciare in Svizzera la discussione dell'importante problema, non solo a livello parlamentare, ma anche nell'opinione pubblica, la quale, se la soluzione dell'adesione con la salvaguardia della neutralità permanente verrà ritenuta, dovrà in ultima analisi pronunciarsi in votazione popolare, come fu il caso per l'adesione alla Società delle Nazioni.

Integrazione economica europea

Anche nella politica svizzera nei riguardi del movimento d'integrazione economica dell'Europa, la neutralità è stato l'elemento che ha principalmente determinato la strada seguita con successo dal Consiglio federale e dal Parlamento.

Sin dal termine della seconda guerra mondiale la Svizzera non si era infatti posta la domanda se dovesse o meno partecipare all'in-

tegrazione europea, ma piuttosto quella di sapere come farlo. Ciò è risultato evidente già nel 1947 quando la Confederazione decideva di aderire all'OECE, la prima organizzazione di cooperazione economica europea. Ma nella ricerca di una partecipazione costruttiva all'attività di quest'istituzione il nostro Paese ha tenuto sin dall'inizio a difendere la credibilità internazionale della sua politica di neutralità. Oltre all'imperativo di una gestione in comune degli interessi economici dell'Europa, la Svizzera non ha cessato di proclamare l'universalità della sua neutralità, sottolineando l'importanza di mantenere attivi e di sviluppare ulteriormente i suoi rapporti con il resto del mondo.

Allorché la parola d'ordine dell'Europa occidentale era diventata l'integrazione, il Consiglio federale, rilevando che i trattati che avevano portato alla fondazione delle Comunità Europee contemplano nel medesimo tempo considerazioni di carattere politico ed economico e prevedono la cessione di sovranità ad organi comunitari, arrivava alla conclusione che l'adesione al Mercato comune non era possibile per la Svizzera, ma che d'altra parte si rendeva necessaria la ricerca di una soluzione di cooperazione economica intermediaria. E' così che le nostre autorità presero l'iniziativa di negoziare la creazione di un mercato allargato a cui potessero partecipare almeno un certo numero di paesi dell'Europa che avevano deciso di non aderire alle Comunità Europee. Fu questo negoziato che portò nel 1960 alla fondazione dell'Associazione europea di libero scambio, che fu il primo tentativo — coronato da notevole successo — di realizzazione di una forma blanda d'integrazione economica, perfettamente compatibile con la neutralità, in quanto mantiene intatti i rapporti economici con i paesi terzi ed è basata sul principio delle decisioni prese all'unanimità degli stati partecipanti.

L'importante svolta nelle relazioni economiche in Europa occidentale, realizzatasi all'inizio del 1973 con l'allargamento geografico delle Comunità, è sufficientemente nota per non dover essere trattata in questa sede. Basti semplicemente ricordare che ciò ha permesso di addivenire alla soluzione europea d'insieme che apre al libero scambio i mercati di 16 paesi. Tale risultato è stato reso possibile dall'esistenza dell'AELS, che ha dato la dimostrazione della viabilità della formula del libero scambio tra paesi industrializzati. E' così che l'Accordo di libero scambio concluso dalla Svizzera nel 1972 con le Comunità Europee allargate, pur permettendo un'integrazione economica parziale con l'apertura dei mercati ai prodotti industriali — elemento tanto importante alla nostra economia — è perfettamente compatibile con la nostra politica ed il nostro statuto di neutralità, lasciandoci intera libertà di azione nelle relazioni con i paesi terzi. Inoltre l'Accordo non mette in causa il nostro sistema costituzionale fondato sulla democrazia diretta ed il federalismo e non costringe la Svizzera

ad armonizzare la politica economica e le legislazioni interne su quelle delle Comunità ed infine esso le permette di continuare la cooperazione multilaterale benefica nelle organizzazioni economiche multilaterali, quali l'AELS ed il GATT per esempio.

La difesa della credibilità internazionale della nostra neutralità è senz'altro stato uno degli elementi essenziali che hanno determinato l'atteggiamento negativo ad un'adesione della Svizzera alle Comunità, ma non l'unico! La questione della soprannazionalità è altrettanto importante. I trattati costitutivi delle Comunità Europee prevedono come già rilevato, la delega di un certo numero di competenze sovrane degli Stati membri a determinati organi comunitari. Il sistema di voto previsto per questi organi è spesso maggioritario, ma non sempre sulla base di un'unità per paese membro, bensì sulla base di un voto ponderato, in cui le grandi nazioni hanno più importanza delle piccole.

Prescindendo da problemi specifici della Svizzera, dove democrazia diretta e federalismo sarebbero stati direttamente messi in causa, la filosofia della soprannazionalità come pure le disposizioni del diritto comunitario che vi si riferiscono, sono la conseguenza degli obiettivi e della forma d'integrazione scelta. L'osservatore esterno sarebbe anzi incline ad affermare che l'applicazione delle regole per i voti maggioritari, previste dai Trattati di Parigi e di Roma, dovrebbe avvenire sistematicamente per permettere la realizzazione degli obiettivi stessi. Ed è anche in questo senso che si spiega che i Trattati, che sono alla base delle Comunità di Bruxelles, non prevedano una clausola di denuncia, ciò che d'altra parte avrebbe rappresentato un'altra difficoltà per un paese come il nostro.

Ma tutti questi problemi sono stati evitati con la conclusione dell'Accordo bilaterale di libero scambio con le Comunità Europee, che riveste ben più di un'importanza strettamente commerciale. Esso costituisce infatti la base di rapporti stabili tra il nostro Paese ed il Mercato comune allargato, permettendo alla Svizzera di partecipare — nei limiti dei suoi mezzi e delle sue particolarità istituzionali — al movimento d'integrazione europea.

Quest'apertura della Svizzera all'Europa, che era stata preceduta da anni dall'adesione all'AELS ed al Consiglio d'Europa, nonché il valore durevole dell'Accordo con le Comunità, determinavano il Consiglio federale nella sua richiesta — ed il Parlamento nella sua decisione — di sottoporre il decreto di approvazione dell'Accordo al referendum obbligatorio, con la doppia maggioranza dei Cantoni e del popolo. Si trattò di una decisione prettamente politica, che ha permesso di stabilire il notevole grado di consenso per la «politica europea» del nostro Governo.

Referendum per trattati internazionali

Ciò ci porta naturalmente a parlare del problema del referendum per i trattati internazionali, questione attualmente dibattuta in Svizzera in previsione di una proposta per la revisione della Costituzione che sarà prossimamente presentata dal Consiglio federale. Le Costituzioni federali del 1848 e del 1874 non avevano previsto il referendum per i trattati internazionali, anche se una tale eventualità era stata talvolta dibattuta, specialmente in occasione dei lavori preparatori per la revisione totale del 1874. Furono tuttavia le discussioni per l'approvazione del cosiddetto trattato del Gottardo del 1909 e quelle per l'adesione alla Società delle Nazioni nel 1920 che riportarono al centro dell'attualità parlamentare il problema del referendum. Nel primo caso infatti, Governo e Parlamento, per mancanza di base costituzionale, rifiutarono il referendum facoltativo, mentre nel secondo, data la questione della neutralità, il decreto federale contemplante l'adesione alla Società nelle Nazioni, fu elevato al rango di legge costituzionale e perciò sottoposto al referendum obbligatorio.

La tendenza di introdurre la clausola referendaria per i trattati internazionali maturò così subito dopo la votazione popolare del 1920 e si concretizzò con l'accettazione da parte dei Cantoni e del popolo, il 30 gennaio 1921, dell'attuale capoverso 4 dell'articolo 89 della Costituzione. Tale disposizione statuisce che il referendum facoltativo, previsto per le leggi ed i decreti federali di carattere obbligatorio generale, è anche applicabile ai trattati internazionali conclusi per una durata indeterminata o per più di quindici anni. Il solo criterio finora ritenuto è dunque quello della durata del trattato, peraltro unanimemente interpretato nel senso che accordi contenenti una clausola di denuncia non sono da considerarsi di durata indeterminata.

Da anni però questa situazione viene giudicata in Parlamento poco soddisfacente, tanto è vero che solo in due casi trattati internazionali sono stati sottoposti alla votazione popolare in seguito a richiesta di referendum facoltativo.

La discussione sull'approvazione dell'Accordo di libero scambio con le Comunità Europee ed il susseguente referendum con la doppia maggioranza dei Cantoni e del popolo ha rilanciato alle Camere il problema della revisione dell'art. 89 della Costituzione, peraltro già preconizzato da un postulato, da due mozioni e da un'iniziativa popolare. E' così che il Consiglio federale si accinge a presentare alla Assemblea federale una proposta di revisione della Costituzione, che avrà la forma di controproposta all'iniziativa del 1973. Il testo già elaborato dal Governo tiene conto della crescente influenza di fonti giuridiche soprannazionali sul diritto interno e di un'adeguata partecipazione del popolo alla conclusione dei trattati internazionali.

Esso prevede sia il referendum obbligatorio (con la doppia maggioranza dei Cantoni e del popolo), sia il referendum facoltativo (con la sola maggioranza del popolo) per situazioni ben distinte. Il referendum obbligatorio verrebbe introdotto, conformemente alla prassi andata istaurandosi, per l'adesione della Svizzera ad organizzazioni per la sicurezza collettiva (del tipo dell'ONU) o ad organizzazioni soprannazionali (del tipo delle Comunità Europee). Il referendum facoltativo verrebbe invece introdotto per i casi in cui l'Assemblea federale lo richieda esplicitamente, mediante una decisione presa con la maggioranza di tutti i membri di ciascuna delle due Camere, senza distinzione di sorta sul tipo o sul contenuto del trattato internazionale in questione.

Questa nuova regolamentazione della procedura di approvazione dei trattati internazionali se venisse — come è auspicabile — accettata, rappresenterebbe un notevole progresso nel senso dell'introduzione nella Costituzione di un chiaro criterio oggettivo per il referendum obbligatorio e di una decisione lasciata al chiaro giudizio dell'Assemblea federale, da esprimersi con maggioranza qualificata nei due Consigli, per il referendum facoltativo. D'altra parte la soluzione che si delinea evita di legare eccessivamente le mani al Consiglio federale nelle sue trattative con i singoli membri della comunità internazionale lasciando al suo giudizio politico di valutare la reazione interna nei confronti di nuove obbligazioni di carattere internazionale e di prevedere prima dell'entrata in vigore dei trattati il tempo necessario all'espletamento della procedura di approvazione parlamentare ed eventualmente popolare.

Ospitalità alle organizzazioni internazionali

Parlare della posizione della Svizzera nella cooperazione internazionale, senza accennare alla politica del nostro Paese come sede di organizzazioni internazionali sarebbe una lacuna imperdonabile. L'ospitalità tradizionale della Svizzera è andata manifestandosi per organizzazioni e conferenze internazionali sin dalla seconda metà del XIX secolo, quando Berna fu scelta come sede dell'Unione postale universale. Ben presto il centro della vita internazionale si spostava però verso Ginevra, la città che sin da Medio evo aveva creato una sua vita politica indipendente, organizzato le sue relazioni commerciali ed esteso le sue attività e la sua influenza al di là del suo esiguo territorio. Con la Riforma, Ginevra diventa un centro di irradiazione non solo religioso, ma intellettuale in generale; nomi come quelli di Calvino, Montesquieu, Voltaire, Rousseau e più tardi Châteaubriand,

Byron, Stendhal, Tolstoï, Cavour, Lenin, per non citarne che alcuni, le danno risonanza internazionale. La fondazione della Croce Rossa e del primo tribunale di arbitrato internazionale nel 1872 ne confermano la vocazione di città aperta ai problemi della cooperazione fra i popoli. E' quindi più che naturale che nel 1919 — su proposta del Presidente Wilson — essa venga scelta come sede della Società delle Nazioni e più tardi, dopo la seconda guerra mondiale, come sede secondaria — ma non perciò di minor importanza — dell'ONU (particolarmente per le sue attività economiche) e quale sede della maggior parte delle istituzioni specializzate.

Tutto questo sviluppo non è soltanto un onore per la Svizzera in generale e per Ginevra in particolare, ma dimostra da un lato l'alta considerazione in cui la nostra politica di ospitalità è tenuta nel mondo — confermandone dunque l'efficacità — e richiama dall'altro lo sforzo ingente che il nostro Paese ha dovuto e deve continuare a fornire per assicurare il clima necessario alla realizzazione concreta della cooperazione multilaterale internazionale. Le organizzazioni internazionali che godono della personalità giuridica nel senso del diritto delle genti concludono infatti con la Confederazione un accordo di sede, in cui vengono garantiti quei privilegi ed immunità che sono indispensabili al loro lavoro:

- indipendenza e libertà d'azione nel campo di loro competenza;
- inviolabilità della sede e degli archivi;
- immunità di giurisdizione per l'organizzazione ed i suoi funzionari nell'esercizio delle funzioni;
- facilità di comunicazione;
- esenzione fiscale.

Si tratta di un impegno notevole per la Confederazione se si considera che oltre 20 organizzazioni internazionali governative sono stabilite nel nostro Paese, a cui si aggiungono circa 300 organizzazioni internazionali non governative, le quali non godono però di privilegi ed immunità. Ciò comporta un'infrastruttura importante, a cui fa riscontro il minor introito fiscale dovuto all'esonero dalle imposte dirette (comunali, cantonali e federali) dei quasi 12 mila funzionari internazionali e dei diplomatici stranieri che assicurano la rappresentanza dei loro paesi rispettivi presso queste organizzazioni.

I privilegi e immunità dei funzionari internazionali, come quelli dei diplomatici, non vengono accordati quale vantaggio personale, bensì nell'interesse dell'organizzazione per la quale tali impiegati lavorano. Lo scopo di questo trattamento è di assicurare l'esercizio delle loro funzioni in tutta indipendenza. Il principio della dispensa fiscale riposa su due considerazioni principali: quella

dell'uguaglianza degli stati membri dell'organizzazione e quella dell'uguaglianza dei funzionari tra di loro. Pur non essendo ancora codificato nel diritto internazionale, tale principio viene applicato indistintamente da tutti i paesi che ospitano istituzioni internazionali.

La Svizzera partecipa del resto all'elaborazione, in sede ONU, di una convenzione tendente a definire lo statuto del funzionario internazionale, che si ispirerà da quella elaborata a Vienna nel 1961 per le relazioni diplomatiche bilaterali.

E' tuttavia evidente che per un piccolo Paese come il nostro la politica di ospitalità per le organizzazioni internazionali non può essere incondizionata. I limiti che si pongono sono soprattutto dettati dalla ricerca del necessario equilibrio tra la popolazione che gravita intorno a queste organizzazioni e quella residente, nonché in minor misura da considerazioni finanziarie. Per Ginevra una certa saturazione, con notevoli ripercussioni in politica locale, è già andata delineandosi negli ultimi anni, ciò che ha indotto la Confederazione a favorire un'estensione territoriale delle organizzazioni internazionali in direzione di tutto il bacino svizzero del Lemano ed a contribuire economicamente con la creazione di una fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali — che ha già accordato crediti e doni per oltre 400 milioni di franchi — nonché con un aiuto finanziario diretto al Canton Ginevra di 30 milioni. Tale azione federale in favore di Ginevra è più che giustificata se si pensa al ruolo fondamentale che la città del Lemano è andata assumendo nella cooperazione internazionale, un ruolo che per molti aspetti presenta al mondo l'immagine della Svizzera tutta.

E deve appunto essere l'obiettivo della Confederazione di conservare e sviluppare armoniosamente le organizzazioni internazionali, se si tien conto che non è certo solo per la bellezza del paesaggio e per l'infrastruttura delle sue città turistiche, ma soprattutto per la stabilità e serenità del suo clima politico, che la comunità internazionale le ha accordato il privilegio di servirsi del suo territorio per lavorare in tutti i campi al bene ed al progresso dell'umanità .

Conclusioni

Il panorama che siamo andati tracciando del ruolo della Svizzera nella cooperazione internazionale, dovrebbe aver reso evidente la dimostrazione della saggezza dei nostri antenati nell'additare la neutralità quale fattore fondamentale della sua politica estera. Questa neutralità, con la solidarietà e la disponibilità come complementi e l'universalità quale corollario, resterà anche in avvenire determinante

per la posizione della Svizzera nel mondo. Se sapremo mettere giudiziosamente l'accento sulla cooperazione multilaterale, restando realisti, senza perdere cioè di vista che la Svizzera è un piccolo paese il cui peso nell'equilibrio internazionale è determinato, non solo dalla sua relativa importanza economica, ma soprattutto dalla comprensione e dall'accettazione da parte di tutti i paesi del mondo della sua neutralità permanente, avremo lavorato seriamente per preparare l'avvenire dei nostri posteri. Resta infatti oggi perfettamente valido quanto scriveva Carlo Cattaneo nel 1862 esaltando la missione mediatrice e pacificatrice della Svizzera: «Anche nella redenzione di tutti i popoli, la veneranda madre elvetica sopravviverebbe... Sopravviverebbe per voto universale: perocché sarebbe sacrario perpetuo della fratellanza dei popoli e della pace del mondo».

Bernardo Zanetti

Dallo Stato di diritto allo Stato sociale

Questo è il tema che «Coscienza Svizzera» mi ha affidato da svolgere per la monografia ch'essa si è proposta di pubblicare in occasione della ricorrenza del centenario della revisione totale della Costituzione federale (1874-1974). E' un tema oltremodo vasto e complesso, per cui in uno spazio disponibile di soltanto poche pagine non si possono fare che pochi e sommari accenni all'ampia problematica.

1. Introduzione

Già il titolo come tale solleva un problema, che è bene chiarire in anticipo: il problema di sapere, se dal titolo scelto non trapeli magari l'idea, come sembra, di un'antinomia fra «Stato di diritto» e «Stato sociale», attribuendo al primo la funzione di solo «Stato-guardiano notturno» ed al secondo quella di solo «Stato-provvidenza», nonché, in più, forse anche l'idea che la Costituzione federale del 1874 sia stata soltanto l'espressione di uno «Stato-guardiano notturno» e, d'altra parte, che la Costituzione federale ora in vigore sia precipuamente l'espressione di uno «Stato-provvidenza». Nulla sarebbe più errato.

Possano le brevi considerazioni d'introduzione che seguono servire dapprima a provare che, nel loro concetto, tanto la Costituzione federale del 1874 quanto quella attuale non possono, secondo la nostra idea nazionale — la quale fu adottata già con la fondazione della Confederazione stessa nel 1848 e rimase immutata fino ai giorni nostri — essere interpretate diversamente che l'espressione, al tempo stesso, di uno «Stato di diritto» e di uno «Stato sociale».

Infatti, l'articolo 2 della Costituzione federale, che già figurava, nel suo tenore attuale, nel testo della prima Costituzione federale del 1848 — esso fu ripreso in quello della Costituzione del 1874 e rimase invariato finora —, determina lo scopo della Confederazione sotto i quattro aspetti seguenti:

1. sostenere l'indipendenza della Patria contro lo straniero;
2. mantenere la tranquillità e l'ordine nell'interno;
3. proteggere la libertà ed i diritti dei Confederati;
4. promuovere la loro comune prosperità.

Questi quattro aspetti formano un tutto inseparabile, cioè lo scopo globale della Confederazione. I due primi aspetti esprimono requisiti elementari ed indispensabili per l'esistenza stessa dello Stato (indipendenza e garanzia di funzionamento).

Il punto 3 potrebbe lasciar supporre, a prima vista, se considerato separatamente, che l'ordinamento giuridico dello Stato federale potrebbe limitarsi a fornire ai cittadini una mera garanzia formale della loro libertà e dei loro diritti, cioè una pura e scarna legalità (cosiddetto «Stato di diritto»). D'altra parte, il punto 4, se considerato esso pure fuori dal suo contesto, potrebbe far credere, a sua volta, che lo Stato federale debba essere in primo luogo uno «Stato assistenziale» (cosiddetto «Stato sociale»). Né l'una né l'altra delle due interpretazioni, estreme e opposte, — che pertanto si escluderebbero a vicenda — risponderebbero al senso dell'art. 2 della Costituzione federale, articolo che costituisce, lo ripetiamo, un tutto, un'idea sola; non risponderebbero cioè alla nostra idea di Stato e di Nazione, che è al tempo stesso idea di garanzia giuridica tanto delle libertà e dei diritti individuali quanto di giustizia sociale. Ambedue gli aspetti devono essere concepiti come un tutto e costituire una sintesi armoniosa, rispondente alle esigenze dell'interesse generale, del bene comune.

E' comunque da respingere a priori un'antitesi fra «Stato di diritto» e «Stato sociale», poiché ogni Stato, per poter esistere ed essere vitale e vigoroso, deve essere fondato sul diritto e realizzare, nel tempo stesso, un minimo indispensabile di giustizia sociale. Non è concepibile uno Stato-assistenziale, non fondato sul diritto. Già il concetto stesso di «Stato di diritto», che si vuole di mera «legalità formale», cioè di ideologia liberale, non risulta punto privo di contenuto sociale della più alta importanza, già per il fatto ch'esso è inteso a soddisfare a determinate e concrete esigenze sociali essenziali, in primo luogo al rispetto della libertà e dei diritti inerenti alla persona d'ogni singolo individuo. D'altra parte, anche il concetto di «Stato sociale», che mira a istituire un determinato minimo di giustizia sociale, non può pervenire al suo fine, senza passare attraverso un debito ordinamento giuridico, che rispetti i principi dello «Stato di diritto».

Ambedue le componenti, diritto e giustizia sociale, sono ugualmente essenziali per l'adempimento del compito statale, anche se esse si condizionano a vicenda. Variare può soltanto il loro grado di intensità, cioè il grado di libertà formale giuridica, lasciata al singolo, (a cui mira semmai e in primo luogo lo Stato liberale o Stato di diritto) o il

grado di limitazione della stessa, limitazione necessaria per un'attuazione più generale e più completa dei dettami della giustizia sociale, premessa per una maggiore libertà, non solo formale, ma effettiva d'ogni singolo (a cui mira in ispecie lo «Stato sociale»).

Nessun Stato però, che vuole difendere la dignità della singola persona — idea fondamentale del compito dello Stato — può rinunciare al postulato d'un minimo di libertà dell'individuo, né a quello d'un minimo di giustizia sociale, senza correre il pericolo, tanto nell'uno che nell'altro caso, di fallire alla sua mansione, cioè alla salvaguardia dell'interesse comune, che è l'interesse equilibrato e armonioso di tutti i suoi cittadini. Quest'interesse si compone non solamente di libertà formale-giuridica, ma anche di mezzi materiali atti ad assicurare al singolo cittadino un minimo di libertà effettiva. Ciò implica, secondo i singoli casi, protezione e sostegno. Anche in simile caso occorre, per la dignità della persona, che la protezione ed il sostegno vengano accordati nel quadro d'un ordinamento giuridico, democraticamente adottato dallo Stato. «Stato di diritto» e «Stato sociale» formano un tutto congruo. In una parola, si può concludere: senza giustizia sociale non c'è, in sostanza, diritto, e senza diritto non c'è Stato.

Evidentemente, i menzionati elementi di libertà e di sostegno variano d'intensità nell'evoluzione dei tempi, delle idee e delle possibilità economiche e son tradotti in atto, in più o meno larga misura, da parte dello Stato, il che permette di parlare, nel linguaggio politico corrente, non sempre felice, magari più di «Stato di diritto» che di «Stato sociale» o viceversa; è ben evidente però che anche lo «Stato di diritto» ha la sua componente, sia pure meno pronunciata, di giustizia sociale, come lo «Stato sociale», da parte sua, ha la sua componente di garanzia di libertà giuridica individuale, anche se questa si muove entro limiti più ristretti nell'interesse di una maggiore libertà effettiva di tutti i cittadini. Generalmente, il passaggio da uno «Stato di diritto» ad uno «Stato sociale» non è brusco, non è rivoluzionario, ma paragonabile invece ad un processo di maturazione verso un'armoniosa simbiosi di «comunità statale di diritto e di giustizia sociale», verso un'armonia che va sempre ricercata di nuovo con ogni mutar dei tempi, delle idee e delle condizioni di fatto.

2. Natura e mansione dello Stato

Per ben comprendere quello che è la mansione dello Stato, tanto sotto l'aspetto della «protezione della libertà e dei diritti dei singoli

cittadini» («Stato di diritto»), quanto sotto quello del «promovimento della loro comune prosperità» («Stato sociale»), occorre risalire a quello che è la natura stessa dello Stato.

a) *Origine e natura dello Stato*

Uno Stato esiste, quando un popolo, più o meno numeroso, possiede un determinato territorio, che si è acquistato in via pacifica o per conquista, e ne fece il luogo della sua dimora e la base della sua esistenza materiale, e, in più, quando questo popolo ha lo spirito di costituire un'unità, una comunità e si è dato, in propria autonomia, il potere supremo d'ordine verso l'interno e il governo secondo le proprie leggi, nonché di indipendenza verso l'esterno.

In uno Stato federale, i singoli Stati membri rinunciano, di propria volontà, parzialmente alla loro sovranità in favore di interessi superiori comuni, il cui promovimento è assunto dallo Stato centrale. Verso l'esterno, quest'ultimo si presenta come Stato unitario e solo competente, verso l'interno invece esso condivide il potere statale, in misura più o meno vasta, con i singoli Stati federati.

Il motivo della costituzione di uno Stato è quello della difesa e dell'attuazione dell'interesse generale, sotto tutti i suoi vari aspetti, il quale è denominatore comune di tutti gli interessi particolari dei singoli cittadini e delle loro varie comunità, che in esso si costituiscono. Quale fattore di compensazione, di espressione e di attuazione della volontà generale del popolo intero, lo Stato è un'istituzione indispensabile, richiesta dalla natura stessa dell'uomo, natura di essere sociale.

Per poter svolgere la sua mansione, lo Stato ha bisogno di potere, d'un potere supremo e indipendente, che si estende su tutto il suo territorio, della facoltà politica cioè di darsi leggi proprie e di farle rispettare attraverso i tribunali e la forza di polizia, di governarsi autonomamente. In questa sua mansione, lo Stato assume una dignità ed un'autorità che risalgono direttamente all'ordine morale, alle leggi di natura.

b) *Lo Stato quale organismo*

Diverse sono le teorie che cercarono di spiegare lo Stato e la sua funzione.

Così lo Stato non è una teocrazia, un governo esercitato in nome diretto di Dio da parte dei governanti, quali fossero i suoi «sacerdoti», i suoi mandatari.

Esso non è nemmeno una mera apparizione storica od una semplice costruzione giuridica a concetto contrattuale, fondato sul

razionalismo, sul «diritto del più forte», oppure una specie di personalità collettiva.

Se anche queste diverse teorie possono contenere una parcella di verità, esse non bastano a spiegare l'essenza e la mansione dello Stato.

Più soddisfacente è il concetto che vede nello Stato una comunità che ha un'esistenza propria e svolge un'attività indipendente, una comunità, che prima di essere una mera costruzione giuridica, una semplice costruzione del pensiero è una realtà sociale; una comunità, che ha una struttura propria, organica, paragonabile sotto questo aspetto, in larga misura, ad un vero e proprio organismo naturale. Evidentemente il paragone ha valore soltanto per analogia, poiché in essenza lo Stato è qualcosa di ben diverso da un organismo naturale, il quale funziona automaticamente per la forza di leggi di natura insite.

Nondimeno, il paragone serve a spiegare nel modo più plausibile la natura ed il funzionamento dello Stato. Come un organismo naturale non è una massa meccanica od una pura somma delle parti, ma un'entità vivente secondo una determinazione propria, composta delle diverse parti quali membri o organi di un tutto, animati da un principio comune di vita e di funzione, così lo Stato non è soltanto la somma dei singoli cittadini, ma un tutto diversificato e articolato nella sua composizione e funzionamento; esso detiene la giustificazione della sua esistenza, della sua struttura e della sua autorità dal suo scopo, il quale si riassume nella nozione del cosiddetto «bene comune» o «interesse generale». Così il singolo membro deve agire in funzione del tutto e questo in funzione del bene comune di tutti i suoi membri.

D'altra parte, è da notarsi la differenza essenziale che corre fra organismo naturale e Stato; questa sta nel fatto che i singoli cittadini non sono soltanto membri dipendenti dal tutto; essi hanno in più un'esistenza, una volontà ed un fine propri. Pertanto, lo Stato non vive e non funziona automaticamente secondo leggi biologiche della natura a lui inerenti, ma secondo lo spirito e la volontà generale dei suoi cittadini. Ciò spiega perché l'organismo sociale o morale dello Stato è qualcosa di fondamentalmente diverso da un organismo fisico; esso trascende perciò l'ordine biologico e rientra nell'ordine etico.

Ciò non toglie che le analogie sono numerose. Dapprima, lo Stato risponde ad una necessità di natura; esso si rinnova e sopravvive alla vita dei suoi singoli cittadini e delle generazioni, alla stregua d'un organismo naturale che sussiste grazie al rinnovamento continuo delle sue cellule. Così pure, esso è tenuto, malgrado la moltitudine delle opinioni e delle volontà individuali, ad agire secondo un principio unitario, che permetta di attuare lo scopo globale suo proprio d'organismo sociale di tutta la comunità statale, ossia di promuovere l'interesse comune al di sopra di tutti gli interessi particolari. Da ultimo, lo Stato, a guisa dell'energia vitale dell'organismo biologico, dispone di un

potere suo proprio, che è quello di combattere quanto è dannoso e di promuovere quanto è necessario e vantaggioso alla vita della comunità statale, considerata nel suo complesso.

Il confronto fra Stato e organismo naturale zoppica tuttavia, come già menzionato, per dati fondamentali differenti. In quest'ultimo regna, per natura, un'armonia fra le parti e il tutto, ossia una «giustizia sociale» perfetta, mentre tale non è il caso nella vita dello Stato. A tutti è noto quanto manchevole sia, nonostante i non pochi sforzi che si fanno in genere, la giustizia sociale nella vita dello Stato. Al riguardo, la storia ha conosciuto ed in non pochi Paesi essa conosce ancora sempre situazioni deplorevoli, sia per quanto concerne la ripartizione della proprietà o le imposizioni fiscali o altri aspetti materiali del genere.

In una parola, il confronto zoppica per il fatto che nell'organismo naturale vi è una sola energia, un solo principio di vita e di funzionamento, mentre nell'organismo statale, oltre all'energia ed al principio del tutto, vi sono le energie e le volontà indipendenti dei singoli cittadini e delle loro organizzazioni. Da questa differenza risulta chiaro il carattere morale dell'organismo sociale dello Stato. Uno Stato con un ordinamento sociale equo e giusto non si sviluppa per forza innata come un organismo naturale; tale ordinamento è il frutto d'una volontà, della volontà dei suoi cittadini. Se questi non danno allo Stato il loro appoggio d'onestà, l'organismo statale non prospera e non può svolgere adeguatamente la sua mansione di compensazione e coordinazione dei vari interessi particolari, di espressione della volontà generale del popolo e di attuazione dell'interesse comune.

c) Contenuto e limiti dell'attività statale

Se il movente ed il fine dell'attività dello Stato stanno nell'attuazione dell'interesse generale, essi devono essere, per conseguenza, anche determinanti per stabilire e circoscrivere le mansioni statali. E' questa però una constatazione generica, che lascia ampio campo all'interpretazione nel concreto, con possibilità di pareri diversi nell'apprezzamento.

Pacifico è che lo Stato ha il compito di difendere l'indipendenza verso l'esterno, premessa indispensabile per la sua stessa esistenza, senza la quale non si può parlare di Stato.

Pure pacifico è che allo Stato spetta di far rispettare l'ordine e la tranquillità all'interno, nonché di proteggere la libertà ed i diritti dei suoi cittadini, compito che lo Stato svolge con l'adozione e l'applicazione del suo ordinamento statale, cioè attraverso le leggi ch'esso emana e fa rispettare. Il fondamento ultimo di queste leggi sta nell'ordine etico del diritto naturale, le cui norme stanno scritte peren-

nemente nel fondo del cuore e della coscienza d'ogni uomo. In questo contesto allo Stato incombe di badare che il suo ordinamento giuridico risponda sempre alle dette norme del diritto naturale. Questa concordanza è determinante per un atteggiamento positivo dei cittadini rispetto all'ordinamento statale e, pertanto, essa è premessa indispensabile per il buon funzionamento di quest'ultimo e per l'autorità stessa dello Stato.

Nel medesimo tempo, tale concordanza segna anche i limiti posti all'intervento statale, oltre ai quali i cittadini non sono più tenuti moralmente, a rispettare le leggi dello Stato. Simili leggi avrebbero, per di più, effetto deleterio nella compagine sociale del Paese e darebbero ai cittadini diritto alla resistenza ed all'opposizione, nonché, nei casi estremi, alla rivoluzione, quando questa fosse richiesta dall'interesse generale. Vale sempre «*Salus publica, suprema lex*».

Entro i limiti del diritto naturale, lo Stato ha tutto il campo di svolgere la sua attività necessaria all'attuazione dell'interesse generale.

E' il frutto d'una lunga evoluzione spirituale e storica la costatazione che lo Stato deve svolgere la sua attività, fondandosi su un ordinamento giuridico, che funzioni, quale istanza suprema, al di sopra dei diversi interessi particolari. Così concepito, lo Stato è uno «Stato di diritto» nella giusta accezione di questo termine; un tale concetto di Stato costituisce uno dei più importanti progressi della civiltà e della cultura. Infatti, solo in esso la dignità ed il valore della persona umana trovano la dovuta protezione, solo in esso è garantita la libertà del singolo e solo in esso può fiorire una vera vita spirituale.

Nondimeno, lo Stato non può limitarsi a garantire illimitatamente la libertà individuale del singolo, senza prevenirne al tempo stesso gli abusi possibili dei più forti a scapito dei più deboli. L'interesse di tutti deve determinarne i limiti nell'uno e nell'altro senso.

Così, il principio della libera concorrenza, che indubbiamente ha il suo intrinseco valore, perché dà forti impulsi all'iniziativa personale, comporta pericoli per la libertà effettiva dei più deboli e quindi per la pace sociale, nella misura in cui esso vuole limitare la funzione dello Stato a quella d'un semplice «guardiano notturno», ossia alla sola funzione di garante della piena libertà individuale e della tranquillità interna. Le gravi tensioni sociali del tempo del liberalismo, che dilaniarono popoli interi, stanno a provarlo. Difendendo ad oltranza la libertà giuridico-formale dei singoli, esso difende di fatto «il diritto dei più forti» a svantaggio del diritto dei più deboli.

La storia ci insegna che le conseguenze pratiche d'una applicazione integrale d'un simile principio non permisero più allo Stato di permanere nella sola funzione di «guardiano notturno»; per necessità di cose, esso dovette intervenire, imponendo limitazioni al «diritto dei più forti», al fine di garantire ai più deboli il rispetto dei loro diritti, cioè per

garantire loro un minimo di protezione e di sicurezza sociale, che non abbiano carattere di sola assistenza pauperile, ma di equità e di giustizia. I suoi interventi non sono intesi a combattere il principio come tale della libera concorrenza, ma solamente a correggerne le insufficienze sociali, gli abusi. Quale benefico incentivo all'azione individuale, il detto principio mantiene tutto il suo vero valore.

d) *Politica sociale dello Stato*

Gli interventi statali di natura sociale si concretano principalmente nella legislazione di protezione dei lavoratori, nelle leggi di assicurazione sociale, di protezione della famiglia e sulla formazione professionale. Anche le leggi fiscali comportano elementi di protezione sociale.

Siamo così nel campo della politica sociale dello Stato, nel quale già molto è stato fatto negli ultimi cento anni. Il questo senso, lo «Stato sociale» si è imposto e sta consolidandosi. In linea di massima, esso non è più per nulla contestato. Le divergenze di pareri vertono solamente sulla misura e sul ritmo dell'intervento sociale dello Stato, in connesso anche con la situazione economica e finanziaria del Paese. Su questo punto, è certo che i pareri continueranno a divergere; la soluzione non può trovarsi che in un onesto compromesso, rinnovantesi costantemente grazie alla maturità civica del popolo, quale frutto dello sforzo continuo di comprensione vicendevole nella diversità di tanti interessi particolari, da cui deve scaturire la sintesi richiesta dall'interesse generale.

In questo contesto, va ribadito ai difensori ad oltranza di idee collettivistiche, i quali mirano ad allargare eccessivamente gli interventi statali nel campo dell'iniziativa privata, illudendosi che lo Stato sia in grado di sostituire vantaggiosamente quest'ultima con quella dell'apparato statale, che ciò sarebbe un grave errore di fondo. Le innumerevoli risorse dell'azione privata andrebbero perse alla comunità, il che tornerebbe in ultima analisi anche a danno dei singoli meno abbienti. In più, già per rispetto della dignità della persona, la libertà e la responsabilità del singolo non devono essere limitate oltre lo stretto minimo, necessario a garantire l'interesse generale. Questo a sua volta non deve essere concepito in un senso di minimo esistenziale, ma di soluzione «ottimale», rispondente ai dettami della giustizia sociale.

Ciò è quanto sta nell'interesse del pieno sviluppo della singola persona in una società sana e forte.

Entra qui pertanto in giuoco il cosiddetto «principio di sussidiarietà», il quale lascia al singolo, all'iniziativa privata, alle diverse

comunità ed agli enti pubblici subalterni tutti quei compiti che questi sono in grado di svolgere di propria forza ed a piena soddisfazione, affidando, d'altra parte, allo Stato centrale quei compiti ch'esso solo può svolgere in modo confacente.

Il rispetto di questo principio dà allo Stato forza ed autorità; esso è, al tempo stesso, il miglior garante d'uno Stato diritto e di giustizia sociale e, in più, risponde meglio al concetto di «Stato federale», ad una sana decentralizzazione, ad una massimale autonomia delle singole parti che compongono il tutto, tanto nel campo economico e sociale quanto in quello culturale e politico. Questo principio ha in più un inestimabile valore per la formazione civica del cittadino e per la sua partecipazione alla vita pubblica; esso è pure il migliore antidoto contro lo Stato totalitario ed i pericoli che un tale regime comporta per la dignità della persona umana. Le vicende della storia, anche recente, e la situazione in cui si trovano popoli interi in simili Stati lo hanno provato e lo provano a sufficienza.

In conclusione, è da dire che resta sempe un compito centrale di ogni società civile — nella quale gli uomini vogliono vivere liberi secondo leggi proprie, i principi della giustizia e del progresso civile — quello di una compenetrazione etica di tutto l'ordinamento politico della vita sociale.

Se gli uomini del pensiero, dell'educazione e della vita politica non si danno con passione e amore, con avvedutezza e coraggio alla soluzione, sempre nuova e sempre perfettibile, di questo compito perenne, la società non farà che vivere fra una tensione sociale e l'altra e non giungerà mai ad instaurare condizioni di vita migliori in una larga libertà per tutti. Sempre vale l'eterno principio «*Individuum finis communitatis, communitas perfectio individui*». Ciò richiede al tempo stesso uno Stato di diritto, di libertà e di giustizia sociale in una formula di sintesi armoniosa. Più la scienza e la tecnica progrediscono e più la società e lo Stato devono attenersi ai principi morali ed ai valori dello spirito. Al di fuori di questa formula non vi è concetto di Stato che possa garantire la dignità della persona umana, la quale richiede nel medesimo tempo libertà e sicurezza sociale.

3. La Confederazione quale Stato sociale

a) *In generale*

Già abbiamo rilevato che l'art. 2 della Costituzione federale indica quale quarto scopo della Confederazione — oltre alla difesa dell'indipendenza del Paese verso l'estero, al mantenimento dell'ordine

e della tranquillità all'interno ed alla protezione della libertà e dei diritti dei Confederati — il promovimento della comune prosperità.

Si è unanimi nel riconoscere che quest'articolo non è una norma di competenza, ma una dichiarazione di principio, una indicazione di finalità dello Stato federale, una direttiva. Nondimeno, quest'articolo significa che lo Stato federale, già dal suo primo inizio, non intendeva limitarsi, nello svolgimento della sua mansione, alla protezione della libertà e dei diritti dei cittadini, cioè ai postulati d'un mero «Stato di diritto», bensì ch'esso includeva nel suo mandato anche i postulati che oggi si è usi di comprendere sotto la designazione di «Stato sociale».

Infatti, il complesso di norme che tendono all'attuazione di questi postulati costituiscono la «Costituzione sociale» del Paese, come altre costituiscono la «Costituzione economica o finanziaria o giuridica». Sono complessi di norme però che, in ultima analisi, si compenetrano e si condizionano a vicenda come le parti di un tutto. Così anche la «Costituzione sociale» è fondata su norme di diritto ed è condizionata dalle possibilità economiche e finanziarie del Paese.

In questo contesto, si deve rilevare che nella Costituzione finora in vigore le norme sociali figurano disperse e non fondate su un vero e proprio sistema. Si tratta, in più, di sole norme di competenza, ossia di norme intese a conferire alla Confederazione la competenza legislativa nelle rispettive materie, spettante prima ai Cantoni.

Si deve riconoscere inoltre, quale dato storico, che al momento della fondazione dello Stato federale il legislatore non era sufficientemente consapevole dei compiti sociali che incombevano allo Stato; il suo impegno primo e più urgente era quello di «uno Stato, un diritto, un'armata» per rapporto alla situazione giuridico-politica antecedente. Anche la revisione totale della Costituzione federale nel 1874 si era innanzi tutto prefissa di «mantenere e promuovere l'unità, la forza e l'onore della Nazione». In questa prospettiva, si può comprendere storicamente che gli sforzi del legislatore federale si concentrassero allora, e per decenni, più sulla unificazione del diritto e così sulla creazione progressiva di uno «Stato federale di diritto» che sull'attuazione di postulati dello «Stato sociale», fra i quali però mai non si intravvide un'antinomia. Sempre si fu d'accordo nel ritenere che l'idea dello Stato di diritto e quella dello Stato sociale dovevano compenetrarsi e condizionarsi a vicenda, per garantire al tempo stesso e la libertà individuale e la chiarezza giuridica, da una parte, ed i diritti dei deboli, dall'altra, stabilendo il dovuto equilibrio. Si deve però riconoscere che in realtà l'evoluzione dello Stato sociale era alquanto in ritardo su quella dello Stato di diritto, ritardo che poi, specie negli ultimi decenni, si cercò di recuperare.

Tutta l'esperienza sociale del nostro Paese, da un secolo a questa parte, sta a dimostrare che il nostro regime economico di diritto

privato — esso riposa sul principio di massima d'un sufficiente rispetto della libertà ed iniziativa privata — è stato trasformato, nel corso dei decenni, da considerevoli miglioramenti sociali.

Basti richiamare qual'era la situazione all'inizio del periodo capitalista e risultante dalla dottrina individualista e liberale ispirata ancora dalla Rivoluzione francese: lo sfruttamento dell'uomo operato dall'uomo, lo sfruttamento dell'uomo-operaio (donne e fanciulli compresi) da parte del «padrone»; salari miserrimi, durata dell'orario di lavoro esagerata, nessun giorno di vacanza, nessun giorno festivo pagato, condizioni di lavoro insufficienti, locali insalubri, nessuna previdenza sociale, mancanza di protezione legale e di difesa sindacale. Nel decorso degli anni questo liberalismo di ricerca del massimo profitto, senza grande preoccupazione di giustizia sociale, si andò trasformando radicalmente; sono da segnalare in particolare due riforme fondamentali, quella d'una legislazione sociale progredita e d'un sindacalismo operante ed efficace. Oggi si può parlare, in sostanza, d'un vero proprio «codice del lavoro e di previdenza sociale», senza considerare ancora l'importante opera svolta da parte dei partner sociali nel campo del diritto collettivo del lavoro (contratti collettivi) e della loro cooperazione ed integrazione nel campo della politica economica e sociale. A poco a poco quest'evoluzione ha sconvolto e smantellato a fondo il liberalismo individualista del secolo trascorso. Simultaneamente, il livello della produzione non ha cessato d'aumentare e la ripartizione del prodotto sociale, pur accusando sempre delle lacune, non ha cessato di migliorare. Ma fino a quando tutto il processo economico e sociale rimane in sostanza in una zona sufficiente di libertà, ossia di diritto privato, il progresso sociale, sia pure lottando a volte duramente, rimane sempre possibile, e ciò è essenziale. L'esperienza è fatta e fu, nel suo complesso, positiva. Occorre continuare su questa strada, perché «societas semper reformanda est».

b) *Il concetto di «Stato sociale»*

Questo concetto è in se stesso vago; interpretato in modo estensivo, si potrebbe persino concludere che la nostra legislazione sociale risponde insufficientemente a tale concetto.

In genere si può dire che lo Stato sociale si allinea sui dettami etici della giustizia compensativa, nel senso che gli sforzi di tutti devono contribuire a migliorare la situazione dei membri più deboli della società, perché tutti abbiamo la possibilità di sviluppare convenientemente le loro facoltà personali. Nondimeno, resta valido al tempo stesso anche il principio, secondo il quale ognuno è tenuto ad

impegnarsi personalmente conformemente alle sue forze, per farsi una posizione sociale degna.

E' pacifico che il compito primo dello Stato sociale è quello dell'assistenza sociale, cioè di aiuto ai più diseredati. All'ora presente, la mansione dello Stato sociale va oltre quest'assistenza; essa si estende a compiti che riguardano vaste cerchie della popolazione, anzi la popolazione tutt'intera. Infatti determinate funzioni sociali possono essere svolte a soddisfazione solamente dallo Stato.

Così concepiti, i compiti sociali dello Stato rispondono alla nozione del «promovimento della comune prosperità dei cittadini» secondo l'art. 2 della CF, che è quanto risponde al significato odierno del concetto di «Stato sociale».

Inteso in tal senso, questo concetto va ben oltre a quanto si intende con la nozione di «sicurezza sociale».

D'altra parte, non tutto si può e si deve attendere dallo Stato. Sussiste e deve sussistere la sfera della responsabilità personale e dell'azione individuale. Quest'azione va al di là di quanto può essere risolto con norme statali. La soluzione del problema sociale dipende in larga misura dall'esercizio di valori etici nella società.

In questo contesto è da rilevare ancora che la nozione del «promovimento della prosperità comune» non implica solamente opere legislative che si concludino con il versamento di prestazioni sociali ai singoli cittadini, ma include anche un'attività dello Stato che serva a consolidare la compagine sociale del Paese come tale.

Partendo da un tale concetto dello «Stato sociale», i compiti statali vanno dai provvedimenti di sicurezza sociale (assistenza e assicurazioni sociali) e di protezione dei lavoratori a quelli della politica in materia di formazione, della protezione della salute, del promovimento della costruzione di abitazioni, nonché della protezione dell'ambiente.

Questa nozione dello «Stato sociale» non ha nulla a che fare con una politica di statizzazione, di trasformazione del regime economico privato nelle mani dello Stato.

c) *Costituzione sociale*

La «Costituzione sociale», quale trova espressione nell'attuale Costituzione federale, altro non è che l'enunciazione del principio che ispira tutta la legislazione sociale della Confederazione, l'enunciazione del diritto sociale, volto in primo luogo a proteggere e sostenere le cerchie di popolazione più deboli. Numerose sono le disposizioni della Costituzione federale che danno competenza al legislatore federale in materia sociale.

Senza pretesa d'essere completi menzioniamo le seguenti disposizioni costituzionali.

Art. 18, cps. 2:	Assicurazione militare	(1874)
Art. 24 quinquies	Protezione contro le radiazioni ionizzanti	(1957)
Art. 24 sexties	Protezione della natura e del paesaggio	(1962)
Art. 27, cps. 2	Istruzione primaria obbligatoria e gratuita	(1874)
Art. 27 ter	Promovimento culturale nella cinematografia	(1958)
Art. 27 quater	Sussidi per borse di studio e aiuti per l'istruzione	(1963)
Art. 31 quinquies	Misure preventive di crisi economiche e di lotta contro la disoccupazione	(1947)
Art. 32 bis quater	Lotta contro l'alcolismo	(1885, 1908, 1930, 1947)
Art. 34	Protezione degli operai di fabbrica	(1874)
Art. 34 bis	Assicurazione contro le malattie e gli infortuni	(1890)
Art. 34 ter	Protezione dei lavoratori, indennità per perdita di guadagno in caso di servizio militare, assicurazione contro la disoc- cupazione, formazione professionale	(1908, 1947)
Art. 34 quater	Assicurazione vecchiaia, superstiti, invalidi	(1925)
Art. 34 quinquies	Protezione della famiglia, assegni fami- liari, promovimento della costruzione di abitazioni, assicurazione maternità	(1945)
Art. 69 e 69 bis	Lotta contro le malattie, generi alimentari	(1874, 1897, 1913)

La legislazione che fu adottata in virtù di queste disposizioni costituzionali giustificano pienamente, per la Svizzera, la qualifica di Stato sociale. Questo Stato sociale va strutturandosi, perfezionandosi sempre più, anche se ancora non si sono iscritti nella Costituzione in modo formale veri e propri «diritti sociali», designati anche diritti sociali fondamentali della persona, i quali stanno a completare logicamente i diritti fondamentali di libertà della persona; libertà e giustizia sociale non si escludono, ma si condizionano a vicenda, almeno in uno Stato che considera il singolo cittadino non come un individuo isolato e sovrano, ma quale essere sociale, membro della comunità statale, verso la quale ha diritti non meno che doveri, nella quale la sua dignità di persona è pienamente riconosciuta ed il valore individuale e la libertà della singola persona restano determinanti.

Garantire solamente i cosiddetti diritti dell'uomo e le libertà

fondamentali della persona (diritti civili e politici e libertà classiche), senza preoccuparsi al tempo stesso dei diritti sociali, cioè senza promuovere il benessere e la prosperità specie delle categorie di popolazione meno abbienti attraverso istituzioni e realizzazioni adeguate, è ai giorni nostri per così dire opera vana. Assicurare a tutti i cittadini, senza discriminazione alcuna, il godimento dei diritti sociali è, oggi più che mai, una condizione fondamentale per la funzionalità stessa del regime democratico, per la democrazia come tale.

La legislazione sociale svizzera ha assunto, col tempo, dimensioni tali da garantire al cittadino la sua esistenza materiale, cioè in sostanza in larga misura quello che è il contenuto dei menzionati «diritti sociali».

Le leggi federali a contenuto sociale costituiscono all'ora presente un complesso considerevole di diritto sociale, al quale tutt'al più si può muovere, retrospettivamente, la critica non tanto di retrogradismo, ma di mancanza di sistematica, dovuta al suo crescere storico secondo le possibilità politiche del momento.

Sarà compito d'una revisione totale della Costituzione di trovare anche in questo campo, come in altri, una soluzione sistematica da costituire anche sotto l'aspetto sociale una vera e propria «Charta dei diritti sociali». Questa «Charta dei diritti sociali», garantiti dalla Costituzione, non solo deve creare chiarezza giuridica, ma tendere anche a garantire ai cittadini un'esistenza degna, e stabilire le premesse necessarie ad un pieno sviluppo della persona, sempre però rispettando il principio fondamentale della responsabilità personale del singolo e d'un sostegno statale in funzione del bisogno effettivo e dell'impegno personale. Motivo, centro e fine di tutto l'ordinamento della vita sociale e statale è e deve essere la persona umana quale essere individuale e sociale.

4. Considerazioni finali

La libertà e la legge appaiono in un primo tempo in una relazione di contraddizione. Le leggi, il cui compito è quello di garantire l'ordine nella convivenza umana e promuovere l'interesse di tutti sono percepite dal singolo, in un primo tempo, quale limitazione della libertà personale, mentre, d'altra parte, la libertà personale può sembrare un ostacolo per la realizzazione del bene generale. La legge è il mezzo con cui lo Stato s'impegna di proteggere l'una cosa contro l'altra, di compensare gli interessi divergenti dei cittadini più forti con quelli dei cittadini più deboli, di trovare per tutti il migliore denominatore comune. Un tale processo richiede limitazioni in ambedue i

sensi: l'interesse generale richiede limitazione della libertà individuale e quest'ultima impone determinati limiti alle troppo facili soluzioni di massa.

Infatti, osservando il comportamento degli uomini nei loro rapporti vicendevoli si potrebbe giungere alla conclusione che nella convivenza umana predomina il fatto che l'uomo è all'uomo un lupo (homo homini lupus). Nondimeno, una così sconsolante conclusione, un giudizio così pessimista sull'uomo non rispondono alla più vera natura dell'uomo. La legge, più che proteggere l'uomo dall'uomo lupo, che è il limite più estremo, tende ad attuare una maggiore giustizia, partendo dal concetto che l'uomo è all'uomo un fratello (homo homini frater), che ciò che è vantaggioso alla comunità non deve necessariamente costituire un ostacolo alla libertà ed allo sviluppo del singolo e, viceversa, ciò che è vantaggioso al singolo non deve significare necessariamente un ostacolo all'attuazione del bene generale.

In questa tensione permanente fra singolo e società, la legge non ha solamente la funzione di stabilire una adeguata compensazione, imponendo limitazioni nei due sensi, ma di trovare una soluzione di equilibrio, fondandola sul piano superiore della solidarietà; è fare un atto di fiducia: l'uomo deve comprendere che libertà e legge fanno un tutto.

SOMMARIO

<i>Guido Locarnini:</i>	Prefazione	3
<i>Gerardo Brogini:</i>	Stato e Chiesa nella Costituzione	7
<i>Ezio Cattaneo:</i>	Breve profilo di una storia lunga	21
<i>Sandro Crespi:</i>	Revisione totale della Costituzione federale? (Riflessioni personali sui lavori in corso)	37
<i>Mario Gallino:</i>	Libertà individuali	57
<i>Angelo Rossi:</i>	Stato ed economia: il problema delle finalità della politica economica	68
<i>Cornelio Sommaruga:</i>	La Svizzera e la Cooperazione internazionale	83
<i>Bernardo Zanetti</i>	Dallo Stato di diritto allo Stato sociale	99

Finito di stampare nel dicembre 1974
presso la tipografia Gaggini-Bizzozero S.A.
Lugano