

La riforma costituzionale del 1830 e il contributo del Francini

Il più profondo significato politico della Costituzione del 1830 risiede nell'ampiezza del consenso popolare con cui essa fu sollecitata e poi ratificata, nell'esplicita indicazione dell'obbligo dell'approvazione popolare per ogni sua successiva modificazione e, quale immediato corollario, nell'attribuzione dell'elezione del «potere sovrano» (cioè del Gran Consiglio) alla designazione diretta da parte delle assemblee di circolo. Soprattutto in questo senso il 1830 rappresenta una autentica rifondazione della Repubblica e Cantone del Ticino; molto meno invece per le altre innovazioni (ancorché significative, almeno quale possibilità di ulteriore legiferazione) che, sfiorate appena da cauti riflessi della mistica dottrinale della Rigenerazione, si limitano in generale a prudenti correttivi delle più evidenti distorsioni constatate nella pratica di tre lustri. È un metro cui si attiene esplicitamente il Francini stesso, nelle sue proposte di riforma: «..., ho avuto per massima fondamentale di biasimare quelle sole parti di essa (N.B.: della Costituzione del dicembre 1814) che o sono mostrate cattive dall'esperienza, o per valide ragioni sono stimolate tali dal popolo ticinese. Non ho io consultato le speculazioni de' teoristi; ...»¹.

Ma se la carica innovatrice del testo del '30 è generalmente molto contenuta e per di più l'applicazione concreta delle nuove aperture sarà in seguito per anni lacunosa e perfino disattesa, l'atto riformativo in sé (inteso come dimostrazione della ormai acquisita coscienza del nostro esistere come stato assiso su un autentico diritto popolare di autodeterminazione) acquista significato ancora più pregnante dal confronto con la contemporanea diffusa diffidenza delle masse di fronte ad ogni tentativo innovatore, in quasi tutta l'Europa occidentale.

Vede certamente giusto il Francini quando, nel suo primo opuscolo, si dilunga su con puntigliose minuzie e documentazione ad illustrare le disfunzioni del regime quadrario (poiché egli ben sa che solo la generalizzata avversione ad esso, sia pure per motivi anche contraddittori, potrà rappresentare il catalizzatore delle opposizioni), ma dedica all'inizio un intenso breve capitolo² per dichiarare con passione che il primo ed «essenziale vizio» della Costituzione del '14 (e cioè quello che il suo «adottamento... non fu punto libero pel Cantone Ticino, ma è stato voluto dall'ingerenza straniera») rappresenta già da solo ragione esauriva di rifiuto, tanto che, proprio per questo, «i Ticinesi videro sempre e sempre vedranno di malocchio la Costituzione tal quale è loro stata data»; e che primo rimedio ai mali lamentati deve essere che lo Statuto «sia migliorato dai Ticinesi stessi» e «diventi opera loro».

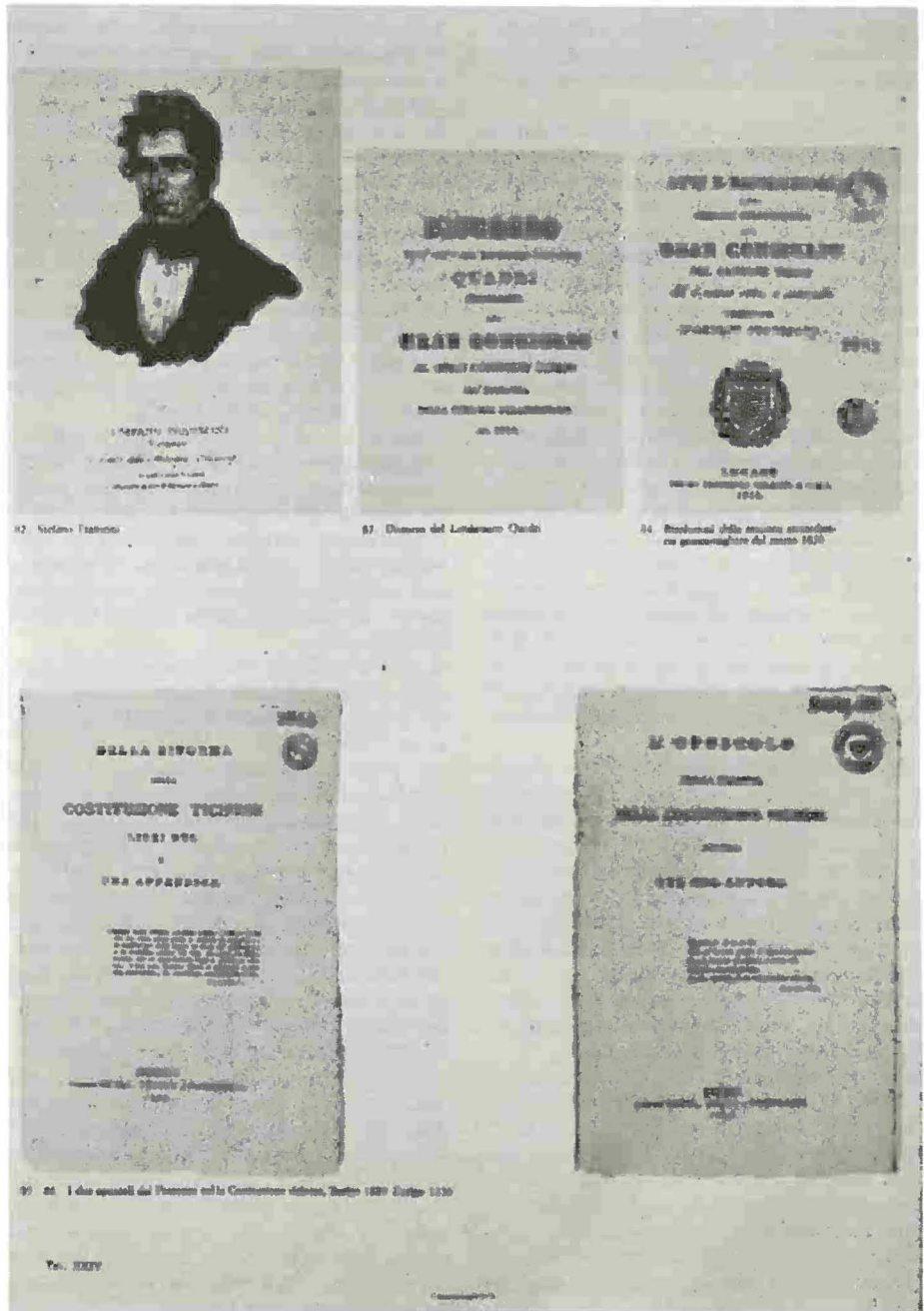
Carattere pregnante, il consenso popolare, dicevamo; ma anche realtà nuova, maturata con stupefacente prestezza, se si pensa che lo spazio appena di una generazione era trascorso da quando il Canton Ticino aveva ricevuto con carattere di «donativo» la sua prima Costituzione, quella napoleonica; e che l'unicità stessa del cantone ed il tracciato dei suoi confini poggiavano su sapienti dosature di equilibri strategici e politici centro-europei (e più in piccolo, per quel che ci

riguarda, alpino-padani) piuttosto che su una specifica consapevolezza e volontà indigene, foss'anche solo di una ristretta cerchia di notabili; in una partecipazione popolare, poi, non era allora nemmeno il caso di sperare, in quel clima di diffuso sentimento di angoscia e di sfiducia che i travagliati riflessi locali delle vicende della Repubblica Elvetica (i passaggi di truppe, la carestia, la disamministrazione, gli inceppi all'indispensabile emigrazione stagionale) avevano ormai indotto nel profondo dell'animo della gente; un senso di sollievo, quasi di pericolo mortale ormai scampato, questo sì (e ne fa fede il ringraziamento al Mediatore, in complesso più sincero di quel che può suonare ai nostri orecchi forse troppo smalzati) ma non certamente di entusiasmo, nemmeno della natura un po' ambigua e contraddittoria di quello che aveva sottolineato qua e là gli avvenimenti della primavera del 1798. Per contro entrambe le Costituzioni del 1814 (sia quella del 4 marzo elaborata dal Gran Consiglio, respinta dalle potenze e sostanzialmente riproposta il 10 luglio ed ancor più vigorosamente, dopo i fatti di Giubiasco, il 4 settembre, sia quella del 29 luglio, conforme al Diktat del Capo d'Istria, respinta il 21 agosto dalle assemblee e definitivamente impo-

sta il 17 dicembre, dopo l'intervento militare federale) avevano coinvolto l'interesse e la reazione di cerchie sempre più larghe di popolazione, benché ovviamente con sentimenti opposti e con ampiezza solo gradualmente crescente dalla primavera al tardo autunno di quell'anno; e soprattutto la coartazione conclusiva era effettivamente stata vissuta come una umiliazione per l'intero paese.

Tuttavia l'eco di quelle emozioni era stata ben presto sopraffatta nella massa dalle dure preoccupazioni per la sopravvivenza (povertà, scarsità di lavoro e carestia, ancora). E ciò non deve stupire, poiché il trascorso decennio di unità e di relativa indipendenza non era certo potuto bastare né a far superare la secolare concezione puramente vicinale del diritto alla partecipazione alla cosa pubblica né a sensibilmente attenuare il connaturato egoismo regionalistico, tanto che il Gran Consiglio ancora in una «Memoria» del 28 giugno 1814 (agli ambasciatori delle potenze in difesa del progetto del 4 marzo) richiama come indiscussa realtà che il Ticino è «l'aggregato di otto popolazioni distinte»!

Un'ultima annotazione, per eliminare un possibile equivoco sul peso avuto dalla partecipazione popolare. Essa non può infatti



certamente venir ritenuta genuina e profonda solo perché il 4 luglio 1830, a cose fatte, tutte le assemblee di circolo (tranne quella della Magliasina, presieduta e dominata dal Quadri) ratificarono entusiasticamente la nuova costituzione; e nemmeno è prova completa di capillare consapevolezza — in tempi di diffuso analfabetismo — il gran numero (una trentina circa) di pubblicazioni che seguirono, con libere variazioni, la mozione Maggi ed il primo opuscolo del Frascini e fiancheggiarono o contraddissero la violenta polemica antiquadriana condotta negli otto numeri del «L'Osservatore del Ceresio» apparsi tra il primo gennaio e il 15 aprile.

Potrebbe inoltre generar sospetto il fatto incontrovertibile che il nuovo testo costituzionale sia stato richiesto, discusso e varato dal vecchio Gran Consiglio (proprio quello accusato di scarsa rappresentatività e di acquiescenza ai voleri del Landamano) nel pieno rispetto delle norme procedurali fissate nel 1814 ed in ossequio ai dispositivi imposti dal Quadri il precedente 6 marzo, che si basavano sul principio del rifiuto di ogni modificazione della costituzione che fosse originata da petizione (popolare). In apparenza, dunque, un'operazione sollecitata da pochi politici ed orchestrata dall'alto, sia pure per la saggia preoccupazione di non prestare il fianco all'accusa di sovversivismo, che avrebbe potuto provocare un intervento «legalitario» repressivo dall'esterno.

Ma la realtà effettiva è ben altra; le nuove norme introdotte dal Gran Consiglio (sia stato, e per parecchi deputati certamente lo fu, per calcolo e paura, sia stato per convinzione profonda) corrisposero infatti quasi puntualmente a postulati precedentemente votati in molte assemblee circolari e dall'assemblea comunale di Lugano del primo maggio 1830³ e ribaditi due settimane dopo da un invito di quasi tutte le Municipalità del cantone ai propri deputati affinché dessero avvio ai lavori di riforma.

Si può dunque affermare che la riforma del '30 è in gran parte frutto di una presa di coscienza popolare, nonostante il formale rispetto dell'iter procedurale «legalitario». Rispetto, d'altronde, che rappresentava una scelta cosciente; prova ne è l'esortazione del Frascini, conclusiva alle sue proposte: «... e soprattutto guardatevi da quegli eccitamenti o traditori o imprudentissimi, che vi spingessero a cercare la riforma o con tumulti o con ammutinamenti, o con insulti sia alle leggi vigenti sia ai magistrati costituiti»⁴.

Ma le richieste popolari altro non facevano, in fondo, che riecheggiare le proposte del Frascini, che si dimostrò quindi non solo uno spietato critico del regime quadriano ed un realistico e prudente innovatore, ma anche e soprattutto un acuto interprete e mediatore degli umori popolari. Ci pare quindi corretto desumere direttamente dai suoi scritti i dati per una enumerazione delle norme che maggiormente erano contestate e delle modificazioni proposte ed effettivamente intervenute.

Sarà un discorso molto sommario, quale impone la limitatezza di spazio; ma il lettore che desidera più puntuali riscontri tra il testo del 1814 e quello del 1830 li potrà trovare nell'Appendice allegata alla cartella, che abbiamo corredata anche dei rimandi minimi indispensabili alla successiva evoluzione del dettato costituzionale ticinese, fino a quello del riordinamento formale del

Il primo opuscolo del Frascini sul problema della riforma (indicazione bibliografica: v. nota 1) consta di 2 «libri» e di un'appendice, ciascuno con funzioni specifiche.

Il primo libro (in 9 capitoli) denuncia i «Difetti principali della Costituzione».

Del fondamentale «vizio», di essere stata imposta e di non prevedere il caso di «mutamento generale o parziale» già abbiamo parlato.

Gravidi di nefaste conseguenze sono poi considerati dal Frascini altri due «vizi»: «lo scarso numero de' membri del Gran Consiglio e il metodo delle nomine indirette adottato per metà di esse»; il primo genera superficialità nello studio delle leggi e maggiore possibilità di manipolazione (anche per la facile coartabilità del gran numero — circa i due terzi del totale — di deputati dipendenti statali; e qui il Frascini giustamente osserva che tale situazione rappresenta una flagrante violazione dell'articolo 21 § 8 della stessa costituzione del 1814); il secondo è causa di «broglio» e di gravissima sperequazione nelle rappresentanze regionali (ad esempio il circolo di Giubiasco ha un deputato per 3725 abitanti e quello di Bellinzona 4 per 2775 abitanti; il «feudo» del Quadri — la Magliasina — ha 5 deputati per 2104 abitanti ed il circolo di Lugano 2 per 3740 abitanti!)⁵.

Altre imperfezioni, che aggravano i difetti già denunciati, sono la perpetua rieleggibilità dei membri del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato ed il numero eccessivo dei Consiglieri di Stato. Assai minor peso attribuisce invece il Frascini alla opportunità di una netta separazione tra esecutivo e legislativo («se il numero de' membri del Gran Consiglio venisse aumentato, e diminuito quello dei membri del Piccolo, non sarebbe più che un leggiero difetto, che l'uomo facente parte di questo continuasse a dare il suffragio nell'altro»)⁶. Ma il Gran Consiglio non lo seguì su questa via empirica e la norma risulterà assai più rigida (Cost. 1830: art. 23 § 11 e 12).

Durissimo è il discorso del Frascini sull'amministrazione della giustizia, le cui disfunzioni in parte risalgono a mali vecchi (la «crassa ignoranza» dei giudici), ma in maggioranza derivano da difetto di legge («può venire assunta alla carica di supremo giudice la più idiota persona, purché solamente per un anno abbia seduto nel Gran Consiglio»)⁷.

Il secondo «libro» (in 5 capitoli) presenta, seguendo la stessa successione di argomenti del primo, le «Riforme richieste dalla Costituzione».

In primo luogo, naturalmente, si chiede l'introduzione del principio della riformabilità della costituzione per iniziativa o del Consiglio di Stato o del Gran Consiglio o per petizione popolare; è sempre in ogni caso riservata l'approvazione ultima da parte delle assemblee di circolo. Tali principi, parzialmente rielaborati, furono tutti inseriti nella nuova Costituzione, insieme con il prudentissimo suggerimento frasciniano⁸ di vietare qualsiasi ulteriore riforma costituzionale prima che fosse trascorso un congruo periodo di tempo (Cost. 1830: art. 46). In secondo luogo si propone l'aumento del numero dei deputati col sistema dell'elezione diretta da parte delle Assemblee di circolo. Frascini suggerisce di distinguere tra circoli più popolosi (con diritto a 3 deputati) e circoli con minore popolazione (con 2 deputati), il Gran Consiglio tuttavia — pur accettando il principio dell'aumento — decise diversamente (3 deputati indistinta-

mente per circolo), con forse minor prevegenza verso l'evoluzione della ripartizione geografica della popolazione, ma certamente con maggior fiuto elettorale...

Per quel che riguarda la conservazione del principio del vincolo del censo, il Franscini vi è esplicitamente favorevole, pur consigliando moderazione nel fissare l'ammontare della sostanza minima richiesta per l'eleggibilità; i motivi sono quelli largamente condivisi all'epoca dappertutto e per molti decenni ancora (mentre egli propenderà, in tempi non molto successivi, per il suffragio universale): è «malagevole ai cittadini poveri conservarsi leali e indipendenti nella carica di Consigliere», per loro «le tentazioni al prevaricamento sono assaissime, continue e gagliardissime»⁹.

Il Franscini propone per contro di abbassare a 25 anni il limite generale di età per l'eleggibilità al Gran Consiglio; il calore dell'argomentazione non è eccessivo; ma egli dimostra in ciò di riflettere l'umore del paese, perché il parlamento fu ancor più restrittivo... (Cost. 1830: art. 32 § 2).

Maggior decisione egli dimostra nel chiedere una drastica riduzione del numero dei Consiglieri di Stato («al buon reggimento di questa repubblicetta sarebbero sufficienti 3 o al più 5 Consiglieri di Stato») ¹⁰; si accontenterebbe tuttavia di vederli ridotti a 7; e il Gran Consiglio deciderà salomonicamente, tra 11 e 7, per il numero di 9 (Cost. 1830: art. 23 § 1). Vincerà per contro la grossa battaglia della limitazione della durata in carica dei membri dell'esecutivo (Cost. 1830: art. 31 § 1 e 2).

Per finire, nel settore della giustizia chiede la nomina diretta per circolo dei giudici di pace e per distretto dei giudici di prima istanza; per questi ultimi e, a maggior ragione, per i giudici di appello, chiede requisiti specifici di conoscenza del diritto; il Gran Consiglio lo seguì solo in parte (Cost. 1830: art. 28/29/30), introducendo tuttavia il principio, fondamentalmente innovatore, della designazione (almeno in parte) popolare e della competenza professionale.

Il lettore attento avrà certo notato che manca finora alcun accenno a quattro altre grosse innovazioni che appaiono nella costituzione del '30 e notoriamente carissime al Franscini:

- l'obbligo per lo Stato di provvedere all'istruzione pubblica (Cost. 1830: art. 13);
- la pubblicità dei conti dello Stato (Cost. 1830: 23 § 6);
- la libertà di stampa (Cost. 1830: art. 11);
- il principio della libertà personale (Cost. 1830: art. 10).

È difficile ipotizzare in modo plausibile il motivo di questo silenzio nel primo opuscolo. È però probabile che l'autore abbia voluto iniziare la battaglia solo con argomentazioni in grado di far certissima presa sull'opinione pubblica e, purtroppo, l'utilità di un'istruzione pubblica generalizzata e di una stampa libera e critica (vedansi le caute limitazioni contenute nel citato art. 11 della Costituzione) non erano ancora largamente sentite.

Occorre anche aggiungere che al problema dell'istruzione pubblica il Franscini probabilmente pensava si dovesse provvedere per via legislativa ordinaria più che per dettato costituzionale. Lo dice infatti implicitamente nell'Appendice (che è una lunga, documentata e risentita confutazione di un articolo apparso su «Gazzetta Ticinese» in di-

fesa del regime quadriano) dove¹¹, denunciando lo stato miserevole della scuola, fa riferimento alla necessità di nuove leggi ed all'attività in tale direzione della neocostituita «Società ticinese di Utilità pubblica». E, d'altra parte, l'inclusione nella Costituzione del '30 dell'articolo sull'istruzione tra quelli nuovi del I titolo è dovuta all'influsso del Franscini; il corrispondente principio non figurava infatti (come invece gli altri) tra le «rivendicazioni» dell'assemblea comunale di Lugano del I maggio (v. ancora nota 3).

Sull'indispensabile pubblicità dei conti dello Stato il Franscini si dilunga con calore nella risposta al Quadri¹²; e in quel passo afferma che solo per una svista non l'aveva posta «in categoria» nell'enunciare le proposte di riforma; ed al problema della pubblicità abbina quello della libertà di stampa, con un brevissimo ma intenso accenno. Ma, in fondo, quali altre perorazioni doveva egli aggiungere circa la libertà di stampa e la libertà personale (e non è notazione sentimentale) alla dolorosa testimonianza rappresentata dalla persecuzione subita da lui stesso come uomo di scuola e come pubblicista, di cui la scelta dell'anonimato per i suoi due opuscoli sulla riforma della costituzione era l'umiliante prova?

1) DELLA RIFORMA DELLA COSTITUZIONE TICINESE libri due e una appendice — Zurigo presso Orell, Fussly e Compagnia — 1829.

L'opuscolo apparve anonimo ma era noto a tutti chi ne fosse l'autore. Il Quadri, reagendo all'attacco del Franscini con il violento discorso del 6 marzo 1830 (all'apertura della sessione straordinaria del Gran Consiglio), allude con sarcastiche accuse di viltà e non molto velate minacce, all'autore anonimo, ma non sconosciuto.

Il Franscini gli rispose (in L'OPUSCOLO DELLA RIFORMA DELLA COSTITUZIONE TICINESE difeso dal suo autore — Zurigo — stesso editore — 1830) parte difendendosi (pag. VI): «A così adoperare mossemi per una parte il diritto (miuna legge né della repubblica né dell'onore vieta di far pubblicare suoi libri all'estero o di tralasciare il nome dell'Autore); per l'altra il giudicare utilissima alla patria un'opera su tale argomento, ma non però necessario pel bene della stessa lo esporre me ed altrui alla nequizia ed alle persecuzioni dei prepossentiti», parte sfidando (pag. XV): «... il mio libro portando la data e l'indicazione sia della città... sia della stamperia... io do loro tanto in mano quanto basti per citare e far giudicare l'opera mia davanti a buoni e indipendenti tribunali». E poco distante (pag. XIII) l'Anonimo invita addirittura il Quadri a rileggersi in risposta un passo della «Statistica svizzera» di... Stefano Franscini, a sostegno della tesi che disonora la patria chi governa col sopruso e la disonestà, non chi denuncia il mal governo...

Il discorso del Quadri apparve a stampa nell'opuscolo «ATTI E RISOLUZIONI DELLA SESSIONE STRAORDINARIA DEL GRAN CONSIGLIO DEL 6 MARZO 1830 e successivi — Lugano presso Francesco Veladini e comp. — 1830».

2) «Della riforma...» da pag. 2 a pag. 4.

3) I postulati presentati all'Assemblea dal neoeletto sindaco Giacomo Luvini e da questa votati all'unanimità erano: 1. l'aumento a tre per Circolo dei deputati; 2. loro nomina diretta da parte del popolo, in cui risiede la sovranità del Cantone; quindi abolizione dei collegi elettorali; 3. ai Circoli la elezione degli uffici di pace; 4. il divieto ai consiglieri di coprire cariche ed impieghi subalterni; 5. divisione dei poteri in modo positivo: migliorata l'organizzazione dei Tribunali ed assicurata la loro indipendenza; 6. i membri del Consiglio di Stato non sono rieleggibili pel susseguente periodo legislativo dopo due elezioni consecutive; 7. sostituzione al titolo di Landamanno di quello di Presidente, e che questa carica alterni da due a tre mesi; che il presidente del Gran Consiglio sia scelto nel suo seno in ogni sessione; 8. che sia sanzionata e garantita: a) la pubblicità, compreso il rendiconto annuale dell'amministrazione; b) una «saggia» libertà di stampa; c) il diritto delle petizioni; 9. entrata in esecuzione della Riforma subito dopo l'approvazione del popolo.

4) «Della riforma...» pag. 46.

5) «Della riforma...» pag. 7, pag. 23, pag. 11 e 12.

6) «Della riforma...» pag. 19.

7) «Della riforma...» pag. 20 e 21.

8) «Della riforma...» pag. 30.

9) «Della riforma...» pag. 39.

10) «Della riforma...» pag. 41.

11) «Della riforma...» pag. 52, 53 e nota.

12) «L'opuscolo...» (per l'indicaz. bibliografica v. nota 1) da pag. 29 a pag. 35.