

# Il diritto di cittadinanza nel Grigioni dal 1803 ai nostri giorni considerando specialmente il Grigioni Italiano

Autor(en): **Luminati, Felice**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Quaderni grigionitaliani**

Band (Jahr): **18 (1948-1949)**

Heft 3

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-17231>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Il diritto di cittadinanza nel Grigioni

## dal 1803 ai nostri giorni

### considerando specialmente il Grigioni Italiano

*Felice Luminati*

**N. d. R.** — Con questo fascicolo iniziamo la pubblicazione di alcuni capitoli della tesi di laurea presentata da F. Luminati alla Facoltà di diritto dell'Università di Friburgo. Lo studio tratta un argomento che non può non interessare largamente i lettori valligiani.

## I N T R O D U Z I O N E

### I. Determinazione del lavoro

Nello Stato unitario non esiste che un solo diritto di cittadinanza. Nello stato federativo c'è normalmente un doppio diritto di cittadinanza. In Svizzera, il cittadino dovrebbe essere investito di un doppio diritto di cittadinanza, cantonale e federale, poiché egli è sottomesso alla doppia autorità statale del Cantone e della Confederazione e poiché il diritto di cittadinanza esprime precisamente la subordinazione dell'individuo all'autorità statale. In Svizzera però c'è ancora un terzo diritto di cittadinanza, il diritto di cittadinanza comunale.

Il diritto di cittadinanza svizzero non entra direttamente nel raggio del nostro lavoro, ma indirettamente con quelle disposizioni giuridiche federali che toccano al significato del diritto di cittadinanza cantonale e comunale. Questi due ultimi sono appunto l'oggetto essenziale della nostra esposizione.

Quanto al rapporto territoriale le nostre ricerche comprendono il Canton dei Grigioni attuale.

Per i tempi anteriori al 1803 ci limiteremo a brevi cenni generali, e, per quanto concerne il diritto di cittadinanza comunale, tratteremo in linea di massima tutti i 221 Comuni del Cantone, ma in modo speciale i Comuni delle Vallate di lingua italiana.

Non bisogna poi dimenticare che nel Grigioni, oltre al diritto di cittadinanza cantonale e comunale, ci fu anche, in relazione alla suddivisione politica del Cantone, un diritto di cittadinanza di Lega e un diritto di cittadinanza di Alta Giurisdizione o Comun Grande. Questi però scomparve nel 1854.

## II. Significato di « cittadino » e di « diritto di cittadinanza »

Molte furono le definizioni enunciate attorno a questi concetti e molte furono anche le basi dalle quali si partì per dimostrare il loro significato.

Per il nostro lavoro non è certamente sufficiente attenersi ad una definizione temporanea ed attuale come quella portata dal « Dizionario giuridico tedesco », il quale chiama il diritto di cittadinanza « posizione giuridica di un cittadino ». <sup>1)</sup> Questa è sufficiente per il tempo presente in cui la qualità di cittadino è chiaramente determinata dalle leggi e dai relativi registri. Per noi non è completa poiché riduce il problema del significato e dell'estensione del diritto di cittadinanza alla sola cerchia dei cittadini. Oggi infatti si presenta come cittadino ogni persona alla quale fu attribuito e in seguito non ritirato il diritto di cittadinanza. Così dice anche Fleiner: « cittadino è ogni persona di sesso maschile o femminile che possiede la nazionalità svizzera » <sup>2)</sup>. Il diritto di cittadinanza, nel senso attuale di questa parola, esprime infatti l'idea di un complesso di diritti e d'obbligazioni che s'attaccano ad una persona in virtù della sua aggregazione ad uno Stato. <sup>3)</sup>

I nostri antenati non conoscevano una tale determinazione di questo diritto e per questo non ne avevano così chiaramente specificato il contenuto. Per loro il punto di partenza non era l'aggregazione ad uno Stato, ma la qualità di cittadino dipendeva dallo stabile domicilio in un luogo e, normalmente, dall'acquisto della proprietà fondiaria. <sup>4)</sup>

Per trovare una definizione di portata generale occorre dunque basarci su altri punti d'appoggio.

---

1) Das Deutsche Rechtswörterbuch. Herausgegeben von der Preussischen Akademie der Wissenschaften, Band 2, 1932-1935, Spalten 608 ff. und 632 ff.: « Rechtsstellung eines Bürgers ».

2) « Bürger ist jede Person männlichen oder weiblichen Geschlechts, welche die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzt ». Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, pag. 90. v. anche Ruth M.: Das Schweizerbürgerrecht, Z. f. S. R. n. F. Bd. 56, 1937, pag. 6a.

3) Favre A.: Droit public suisse, Cahier 1 pag. 87.

4) Rüttimann J.: Ueber die Geschichte des Schweizerischen Gemeindebürgerrechts, Zürich 1862. pag. 45.

Ogni tentativo di giungere al concetto di cittadino attraverso l'attinenza (Angehörigkeit) è votato al fallimento già in precedenza. Addotto qui un ragionamento di Stahel <sup>5)</sup>, che, criticando una definizione di Steinlin, dimostra questa impossibilità. Steinlin scrive infatti: « cittadino è l'attinente di una pubblica comunità, all'autorità della quale egli è sottomesso in forza dei rapporti di diritto pubblico ». <sup>6)</sup> Si vuol forse dire con ciò che la cerchia dei cittadini si copre con quella degli attinenti? Allora non si avrebbe dovuto introdurre per nulla questo concetto e definire semplicemente: cittadino è colui che in forza dei rapporti di diritto pubblico è sottomesso alla pubblica comunità; ciò che, come volevasi dimostrare, non corrisponde. Sotto attinenti si deve forse comprendere una più grande cerchia di persone dalla quale emergono i cittadini che, soli, sarebbero sottomessi all'autorità della società pubblica in base ai rapporti di diritto pubblico? Questo è escluso poiché anche gli attinenti, non naturalizzati — fino a tanto che meritano questo nome — devono appartenere sotto qualche aspetto giuridico alla pubblica società. Ma qui può trattarsi soltanto di rapporti di autorità, garantiti dal diritto pubblico poiché la società locale entra qui in qualità di sopporto di « imperium ». Così tutti gli attinenti sono sotto l'autorità della cosa pubblica e ciò non può essere adoperato come criterio per suddivisione della massa degli attinenti.

La definizione citata, in fondo non fa altro che affermare che il diritto di cittadinanza è un rapporto giuridico e che questo fa parte del diritto pubblico.

Accanto ai cittadini troviamo anche gli stranieri domiciliati sul territorio pubblico, i quali hanno pure dei rapporti giuridici, anche se non di grande importanza, con la cosa pubblica.

E' perciò necessario cercare con quale contrassegno il diritto di cittadinanza si separa da tutti gli altri rapporti di diritto pubblico. <sup>7)</sup> Trovare questo contrassegno è una cosa abbastanza scabrosa. La grande evoluzione subita dal diritto di cittadinanza nel corso degli anni elimina completamente ogni carattere speciale. Se si volesse parlare del diritto di cittadinanza ad una data epoca la cosa sarebbe semplicissima, ma voler trovare un contrassegno che accompagnò sempre questo diritto, cioè una prerogativa che abbia sempre appartenuto ai soli cittadini è, si può

---

5) Stahel A.: Gemeindebürgerrecht und Landrecht im Kanton Zürich. Diss. Zürich 1941, pag. 17.

6) Steinlin: Die Wiedereinbürgerung ehemaliger Schweizerbürger nach schweizerischem Bundesrecht. « Bürger ist der Angehörige eines Gemeinwesens, dessen Gewalt er kraft staatsrechtlichen Verhältnissen unterworfen ist », pag. 11.

7) Stahel, pag. 17-18.

dire, impossibile. Il diritto di cittadinanza cantonale, per esempio, oggi non contiene più nessun diritto politico, così il diritto di voto in affari comunali non è più esclusivamente una prerogativa dei patrizi. Lo stesso ragionamento potrebbe essere fatto trattando ogni attributo di questo diritto.

Un utile criterio lo applica Leu, quando scende a considerare la speciale quantità di diritti e doveri che sono raggruppati nel diritto di cittadinanza. Secondo lui sono cittadini « gli abitanti che, in un complesso generale o università, godono pienamente di tutti i diritti, libertà e utilità di questa ». <sup>8)</sup>

Da ciò può essere dedotto che il diritto di cittadinanza è appunto formato da questa quantità massima di diritti, libertà ed utilità, la quale può essere goduta solamente da coloro che hanno il carattere di cittadini. Questo sarebbe il contrassegno che distingue in ogni epoca il diritto di cittadinanza da ogni altro diritto. Tale definizione ci spinge indubbiamente un passo avanti e ci obbliga a cercare la persona che abbia il carattere di cittadino, necessario pel godimento di questo diritto.

Dire che cittadino è una persona che possiede il diritto di cittadinanza sembra una asserzione oziosa, vera, ma non concludente. Eppure questi due concetti nacquero e si svilupparono assieme. I loro legami ed i loro rapporti sono tanto stretti che l'uno dovrebbe spiegare l'altro, molto più ora che ne abbiamo già determinato uno. Ma ciò che importa a noi non è l'origine di questi due concetti ma bensì l'origine del carattere di cittadino.

Il diritto di cittadinanza, astrazione fatta del suo contenuto variante, restò, come diritto, sempre uguale. Il cittadino invece, essendo una persona, subì un continuo cambiamento, una continua sostituzione, alla base della quale bisogna riconoscere la discendenza. Il discendente di un cittadino acquista con la nascita il diritto di cittadinanza nello stesso modo che egli riceve il nome di suo padre. Le regole della discendenza sono dunque il mezzo adatto per determinare se il popolo nazionale è basato sul patriziato e per distinguere il patriziato dagli altri gruppi di persone. Infatti la nascita come membro di una famiglia patrizia crea il diritto di cittadinanza e dà al discendente il carattere di cittadino. L'opinione di Ruth non concorda completamente poiché lui fa dipendere il carattere di cittadino dal concetto di popolazione nazionale. <sup>9)</sup> Lui basa la comunità su un determinato cerchio di famiglie per assicurare la continuità del sostrato per-

---

<sup>8)</sup> Leu, vol. I, pag. 627; sind Bürger « die Bewohner, welche in einem gemeinen Wesen oder Universität alle und vollige Rechte, Freiheiten und Nützlichkeiten derselben geniessen ». v. anche Ruth pag. 5a.

<sup>9)</sup> Ruth, pag. 27a e 37a.

sonale della comunità locale. Questo non è assolutamente necessario, poiché questa continuità può essere assicurata con altri mezzi: l'attaccamento alla comunità comunale o statale attraverso la proprietà di determinati fondi, di modo che l'assieme di questi proprietari formi il fondamento della comunità locale; la completa costruzione di un popolo sulle regole dello « jus soli ». <sup>10)</sup> Vediamo quindi che le regole della discendenza ci danno l'origine del carattere di cittadino e possiamo giungere alla seguente definizione:

Per **cittadino** s'intende una persona fisica che appartiene alla comunità locale di diritto pubblico e che in base alla generazione maschile gode pienamente dei diritti, libertà ed utilità inerenti a questa comunità.

Per **diritto di cittadinanza** s'intende l'assieme di diritti e doveri che s'attaccano ad una persona in virtù della sua qualità di cittadino.

Il diritto di cittadinanza può anche essere smembrato in due parti: diritti e doveri che anche altre persone con uguale discendenza, età e domicilio posseggono e diritti e doveri che appartengono solo ai cittadini. L'assieme di questa seconda parte costituisce appunto il contenuto specifico del diritto di cittadinanza.

Attraverso un procedimento eliminatorio siamo giunti a queste definizioni; occorre ora comprovarne effettivamente il contenuto.

### 1) La personalità del diritto di cittadinanza

Una qualità fondamentale del diritto di cittadinanza è senza dubbio la sua personalità. Esso s'attacca ad una singola persona al momento della nascita e termina con la morte. Esso determina, fra altro, il compendio della capacità giuridica della persona ed appartiene ai diritti personali e non cedibili. Una cessione è possibile solo nei casi previsti dalla legge, ma il diritto in sé non può mai passare ad un rappresentante. <sup>11)</sup> L'individuo stesso non può disporne come vuole poiché esso è una prerogativa che s'attacca alla persona in virtù della sua nascita, non curandosi se in presente o futuro sia a questa gradita o meno. Ciò accade anche indipendentemente di qualunque autorità. Come il popolo di uno Stato non necessita dell'aiuto del diritto per la sua continuazione, così il giovane cittadino possiede la qualità di cittadino per forza

<sup>10)</sup> Stahel, pag. 19.

<sup>11)</sup> Stahel, pag. 19.

propria. <sup>12)</sup> Il diritto può solamente confermare questo diritto di cittadinanza e, anche questo, solo in senso dichiarativo.

Che il diritto di cittadinanza è legato ad una persona fisica è comprovato dal fatto che una persona giuridica non può nè usufruire dei diritti, nè soddisfare i doveri contenuti nel diritto di cittadinanza. La così detta nazionalità o cittadinanza di una persona giuridica non è un diritto di cittadinanza. <sup>13)</sup> Nel contenuto del diritto di cittadinanza non possono esserci dei diritti o doveri che siano soggettivamente e realmente legati a determinate cose; tali diritti e doveri sono in rapporto con la persona soltanto in quanto questa ne è proprietaria. Con l'esclusione del proprietario essi passano ad un altro individuo ciò che è inconciliabile col principio del legame d'origine e dell'intransmissibilità del diritto di cittadinanza. <sup>14)</sup>

## **2) Il diritto di cittadinanza non può essere perduto**

Questa è un'altra qualità di tale diritto <sup>15)</sup> ed è in stretta relazione con la prima che abbiamo citato. Come il diritto di cittadinanza è acquisito senza nessuna intervento involontaria o volontaria sia da parte del suo soggetto che da parte dello Stato, così nessuna intervento di queste due volontà può distruggerlo. Possono sicuramente intervenire dei cambiamenti, delle sostituzioni del diritto di cittadinanza, ma in principio questo resta sempre basato sugli stessi punti e nelle stesse condizioni. La perdita del diritto di cittadinanza incorsa dai senza patria, per esempio, non determina la distruzione di questo diritto, poiché non è il diritto in sè che è perduto, ma son perduti i mezzi di prova, non dell'esistenza del diritto, ma della specificazione di questo diritto di cittadinanza in rapporto ad uno Stato, causa le lacune del diritto internazionale.

## **3) La corporazione di diritto pubblico**

Come destinatario dei diritti e doveri patriziali, sta nella nostra definizione, prima di tutto, una corporazione di diritto pubblico. Sotto questo concetto cadono da una parte gli Stati e dall'altra i Comuni e nello stesso senso i Cantoni. Tutte e due le categorie presentano i segni caratteristici di una corporazione locale di diritto pubblico: territorio, popolazione e autorità.

La differenza sta nel fatto che lo Stato possiede l'« imperium » originario e supremo, mentre il Comune ed il Cantone

<sup>12)</sup> Ruth, pag. 30a.

<sup>13)</sup> Codice civile svizzero, art. 53.

<sup>14)</sup> Stahel, pag. 20 e Frick A. M. pag. 201.

<sup>15)</sup> Ruth, pag. 30a.

benché sovrani, esercitano la loro sovranità nei limiti determinati dalla Costituzione Federale, e, come tali, esercitano tutti i diritti che non sono devoluti all'Autorità federale. (Art. 3 CF). In ogni modo tanto il Cantone che il Comune possiedono un « imperium » e ciò basta per noi, senza interessarci ancora se questo sia originale o derivato.

#### 4) Il rapporto giuridico fra individuo e società dominante

Il diritto di cittadinanza è un rapporto di diritto fra un individuo e la comunità di diritto pubblico come tale, cioè come sopporto d'« imperium » governativo. Secondo la sua essenza esso appartiene al diritto pubblico, poiché ogni diritto che regola un rapporto fra la società come tale e l'individuo, è diritto pubblico. <sup>16)</sup>

Come abbiamo già visto non tutte le relazioni giuridiche fra società dominante e individuo cadono sotto il concetto di diritto di cittadinanza, e, come criterio differenziatore, noi abbiamo già citato il legame alla schiatta maschile al quale possiamo ancora aggiungere la speciale quantità di diritti e doveri contenuti nel diritto di cittadinanza. Con questo secondo criterio veniamo così a rilevare tutti i rapporti giuridici che, in seguito al legame della schiatta, cadono sotto il concetto di diritto di cittadinanza, benché con contenuto differente. Secondo la definizione di Leu, <sup>17)</sup> cade sotto il concetto di diritto di cittadinanza solo l'assoluto massimo di tutti i doveri e diritti che possono esistere fra un individuo e la corporazione locale. Come proprietari di questo massimo si possono considerare, secondo ordinamenti giuridici concreti, solo gli abitanti maschi maggiorenni; tutti, donne e bambini, sarebbero quindi esclusi dal numero dei pieni cittadini, dato che hanno minori autorizzazioni e nessun diritto politico. Per lo stesso motivo erano contati fra i non cittadini, cioè attribuiti a cittadini di seconda classe, tutti quelli che non erano domiciliati sul territorio della sovranità locale. <sup>18)</sup> Una tale restrizione del corpo dei cittadini non s'opponesse in nessun modo alle conclusioni trovate indirettamente. La donna può essere cittadina quanto l'uomo, l'assente come quello domiciliato sul territorio della comunità. <sup>19)</sup> Decisivo è il massimo relativo di diritti e doveri che una persona

---

<sup>16)</sup> Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. Aufl. 1928, pag. 48.

<sup>17)</sup> Vedi pag. 3.

<sup>18)</sup> Stahel, pag. 24.

<sup>19)</sup> Rüttimann; pag. 73.



ha in confronto ad altri individui che vivono nelle stesse condizioni giuridiche di essa: schiatta, età, domicilio. <sup>20)</sup>

Una persona domiciliata fuori dal territorio della comunità locale, per esempio, è cittadina di questa comunità se non c'è nessuna persona di uguale schiatta ed età che, abitando nello stesso luogo, abbia o possa avere più diritti di lei di fronte alla società.

Il contenuto del rapporto giuridico è già da principio determinato dalla legge; la volontà particolare non può avere nessuna influenza. Ad un determinato individuo sta aperto un solo diritto di cittadinanza e questo è posseduto o completamente o nullamente.

### III. Cenni storici

#### 1) Prima del 1803.

Fino alla sua unione alla Confederazione Svizzera (1803) il Cantone dei Grigioni era uno Stato indipendente; lo Stato delle Tre Leghe, sorto nel secolo XV dalla lotta vittoriosa dei Comuni, alleati fra loro, contro le signorie feudali del paese. <sup>1)</sup>

Il feudalismo non era mai stato nè generale nè forte nel nostro Cantone, sia causa la configurazione geografica del territorio che per le lotte continue che i piccoli principi avevano sempre fra di loro, mettendo continuamente a repentaglio la vita degli abitanti e la sicurezza del paese. Stanchi di questi disordini, i Grigioni si unirono ben presto in Leghe popolari per la difesa del paese e della sicurezza pubblica, e si opposero ai capricci dei signorotti.

Da un altro lato, il tramonto di quell'organizzazione del dominio fondiario medioevale, che si basava sul regime della servitù della gleba, il sorgere e l'affermarsi della istituzione che ammetteva la libera trasmissione ereditaria dei fondi, lo sviluppo del commercio del bestiame con l'Italia, nonchè la partecipazione al commercio dei trasporti in transito attraverso i paesi delle Alpi, <sup>2)</sup> furono avvenimenti che permisero al popolo di conquistarsi una sempre maggiore indipendenza economica.

---

<sup>20)</sup> Bluntschli: Geschichte des Schweizerischen Bundes-Rechtes. Zürich 1849, pag. 68: egli chiama il diritto di cittadinanza delle donne e fanciulli «mehr ein ruhendes» in opposizione al principale ed ancor rafforzato diritto di cittadinanza attivo «tätigen» dei cittadini maschi maggiorenni.

<sup>1)</sup> Liver P.: Storia della Costituzione. Sammlung der Bundes- und Kantonsverfassungen, V. Ausgabe 1937, pag. 902.

<sup>2)</sup> Pieth F.: Bündnergeschichte. Chur, 1945, pag. 90 e seguenti.

In queste condizioni si svolse e si sciolse il contrasto finale tra le signorie feudali e le comunità popolari comunali; ed il risultato fu che i Comuni acquistarono tanta influenza da soppiantare i signori feudali e mettersi essi ad esercitare i poteri pubblici già tenuti da questi ultimi, oppure si liberarono da essi parte con la forza e parte col riscatto in denaro.

Questo movimento, che ha posto il suo primo documento legislativo nei così detti « Articoli di Ilanz » dell'anno 1526, ha avuto il suo epilogo nel secolo XVIII. Ma già alla fine del secolo XV il potere politico era passato nelle mani del popolo, che era organizzato nei suoi Comuni. Questi erano uniti fra loro e stretti in federazione nelle Tre Leghe: la Lega Grigia fondata nel 1395 e riorganizzata nel 1424, la Lega Caddea fondata nel 1367 e quella delle Dieci Giurisdizioni fondata nel 1436. Ognuna delle Tre Leghe aveva una organizzazione propria che differiva da quella delle altre. Il patto d'alleanza della Lega Grigia con quella delle Dieci Giurisdizioni del 1471, segnò l'inizio dell'intima definitiva unione delle Tre Leghe fra loro, unione che era andata a poco a poco preparandosi e formandosi dalla fine del secolo XIV con una serie di patti ed alleanze particolari.

Fin da questo momento il diritto di cittadinanza era riconosciuto e tutta l'organizzazione dei Comuni si basava appunto sul numero e la forza dei cittadini attivi. <sup>3)</sup> Alcuni Comuni possedevano, già a quest'epoca, dei regolamenti determinanti sommariamente i diritti e doveri dei cittadini e specialmente delle leggi concernenti gli stranieri. <sup>4)</sup> In quest'epoca, i Comuni delle Tre Leghe avevano una supremazia quasi assoluta ed ogni decisione ed ogni legge doveva essere approvata da loro e quindi quasi tutta la legislazione, se così la si può chiamare, era nelle loro mani. Così anche per il diritto di cittadinanza, i Comuni si erano limitati a proclamare, nel 1512, che nessun Comune poteva accettare uno straniero come cittadino senza il consiglio ed il consenso delle Tre Leghe. Lo stesso si legge fra i punti statuiti nella Carta della Lega Caddea del 1544 al punto II: « Che non sia accettato nella Lega senza saputa consiglio e volontà dei confederati nessun forestiero ». <sup>5)</sup>

Nelle sue linee fondamentali, la Costituzione dello Stato libero delle Tre Leghe è stabilita con la Carta di Federazione del

---

<sup>3)</sup> Pieth F. pag. 111.

<sup>4)</sup> Archivio comunale di Poschiavo: Statuti ed ordini antichi del Comune di Poschiavo del 1338, 1474.

<sup>5)</sup> Pieth F. pag. 113: Über die Einbürgerung beschlossen die Gemeinden 1512, es solle « kein Comun noch gmeind niemants zum nachpuren annehmen ohne vorwüssen und willen gmeiner dryer Pünten ». v. anche Marchioli D.: Storia della Valle di Poschiavo I vol. pag. 151.

23 settembre 1524. I Comuni di tutte e Tre le Leghe si unirono a costituire un unico Stato al quale essi conferivano tutte le competenze per regolare i loro rapporti esterni. Lo Stato, quale risulta dalla Federazione, è ormai soggetto del diritto internazionale e con ciò è Stato sovrano. Però titolare di questa sovranità non è il popolo, non la massa dei cittadini, ma bensì l'insieme dei Comuni. E' la maggioranza dei voti dei Comuni che decide. I membri dell'autorità suprema, della Dieta Federale, sono delegati dei Comuni e vincolati alle istruzioni dei Comuni pei voti da dare alla Dieta. Ogni risoluzione della Dieta, che andasse oltre la semplice esecuzione di norme o istruzioni già approvate dai Comuni, doveva essere sottoposta al referendum di questi. <sup>6)</sup> Ai cosiddetti « punti di recapitolazione » che venivano sottoposti alla votazione dei Comuni, questi ultimi non dovevano rispondere con « sì » o con « no »; ogni Comune manifestava il suo volere nella forma che più gli piaceva, di modo che, tali espressioni dei voti, dovevano, per stabilire la maggioranza, essere classificate, ciò che sovente non era cosa tanto facile. I voti così dati dai Comuni potevano contenere anche suggerimenti o incarichi per le autorità, quindi al referendum andava congiunto un certo qual diritto d'iniziativa. Da ciò vediamo che i cittadini attivi dei Comuni e di Lega non partecipavano direttamente alla formazione della volontà dello Stato, ma solo attraverso il Comune. <sup>7)</sup>

Un vero e proprio Governo con competenza di prendere delle decisioni non esisteva. Gli affari correnti erano sbrigati dai tre Capi delle Leghe i quali, nelle faccende più importanti, potevano aggregarsi un certo numero di delegati delle Leghe e formare con essi una Consulta di Stato.

Le forze armate erano formate dai contingenti forniti dai Comuni Grandi e, dato che lo Stato non aveva una cassa propria, anche il soldo era stanziato da questi. <sup>8)</sup>

L'attività statale all'interno, gravitava dunque sui Comuni che, avendo per loro anche tutta la giurisdizione giudiziaria, si sentivano investiti della sovranità statale. Una limitazione delle loro competenze a favore dello Stato federale era bensì possibile, perché poteva essere ottenuta con la maggioranza dei voti dei Comuni, ma in pratica era cosa che sorpassava i limiti delle possibilità della politica. <sup>9)</sup>

I cosiddetti Comuni Grandi, che in via eccezionale potevano

---

<sup>6)</sup> Liver P.: Storia della Costituzione, pag. 905; v. anche Pieth F. pag. 111 e Ganzoni R. A.: Beiträge zur Kenntnis des bündnerischen Referendums.

<sup>7)</sup> Pieth F. pag. 111.

<sup>8)</sup> Liver P.: Storia della Costituzione, pag. 904.

<sup>9)</sup> Liver P.: Storia della Costituzione, pag. 904.

anche comprendere il solo territorio di un esteso Comune ordinario, erano semplici distretti amministrativi, senza competenze ed organi propri. Essi servivano da circondari per la distribuzione delle entrate dello Stato federale, per la ripartizione degli uffici in Valtellina e soprattutto per l'apprestamento dei contingenti delle forze armate. Un siffatto Comun Grande era costituito, per esempio, da Comuni tanto distanti fra di loro, come quello che comprendeva i Comuni di Avers-Stalla e Remüs-Schleins. Però, col tempo, anche la designazione di Comun Grande ebbe talora significato incerto. Anche Pieth, nella sua « Bündnergeschichte », non fa distinzione fra « Gemeinde » e « Gerichtsgemeinde » (Comun Grande) ed ora adopera l'uno ora l'altro di questi due termini come se fossero d'uguale portata. <sup>10)</sup>

Per quanto concerne la mole dei compiti spettanti allo Stato federale era di grande importanza l'amministrazione della Valtellina, di Bormio e Chiavenna, paesi soggetti ai Grigioni. In rapporto singolare con lo Stato delle Tre Leghe si trovava la Signoria di Maienfeld, conquistata dai Grigioni nel 1509.

Possiamo quindi definire lo Stato delle Tre Leghe dal 1524 alla Rivoluzione Francese in questo modo: lo Stato Libero delle Tre Leghe era un'unione federativa, basata sul referendum dei Comuni, di piccole repubbliche dotate della più grande indipendenza; la sua costituzione può essere chiamata una democrazia pura e diretta. Siffatta forma di Stato era un prodotto della diversa e molteplice situazione geografica, etnica, linguistica, religiosa e storica del paese. <sup>11)</sup>

In queste condizioni anche il diritto di cittadinanza si riduceva certamente a quello di Lega, di Giurisdizione e comunale. Quest'ultimo era alla base degli altri e anche quello di maggiore importanza in quanto a diritti e doveri del cittadino. Vedremo in seguito, nel trattamento speciale di ognuno di questi diritti, la loro entità ed i loro caratteri.

Se il primo periodo della storia costituzionale grigionese si chiude con l'unione delle Tre Leghe, ed il secondo con la Rivoluzione Francese, il terzo breve periodo è senza dubbio quello della Repubblica Elvetica.

La costituzione dello Stato delle Tre Leghe era nata dalle lotte sostenute dai singoli Comuni per la loro libertà e per la sicurezza e l'ordine pubblico nel paese, ed era cresciuta con le loro conquiste. Spirito animatore di essa era la volontà di questo Stato di affermarsi di fronte agli altri Stati e di mantenere l'ordi-

---

<sup>10)</sup> Pieth F. pag. 113.

<sup>11)</sup> Liver P.: Storia della Costituzione, pag. 904.

namento giuridico costituito nei Comuni. Ma a promuovere il benessere pubblico nel paese e all'amministrazione dei paesi soggetti quella costituzione non era adatta. Col tempo, allo Stato venne sempre più a mancare la forza di trasformarsi e rinnovarsi. Negli sconvolgimenti della Rivoluzione Francese, la Valtellina andò perduta, il Grigioni divenne campo d'operazione di eserciti stranieri e, sotto la pressione estera, esso fu incorporato alla Repubblica Elvetica il 21 aprile 1799. <sup>12)</sup>

Alla vecchia Costituzione fu sostituita una organizzazione centralizzata; il Grigioni diventò una Prefettura con 11 sottoprefetti per i nuovi distretti amministrativi costituiti; il popolo fu formato di cittadini e abitanti perpetui che si naturalizzavano automaticamente dopo vent'anni di soggiorno; ogni diritto di cittadinanza cantonale o comunale fu soppresso per cedere il posto ad un unico diritto di cittadinanza svizzero; i diritti politici del cittadino si ridussero a quello di voto. <sup>13)</sup>

Benché questa Costituzione contenesse ottimi progressi, con la scomparsa dell'Elvetica, anch'essa, che era stata imposta a forza dallo straniero, cadde immediatamente senza lasciar traccia d'importanza qualsiasi per la storia della giurisprudenza grigione dei tempi che seguirono. Così si ristabilì l'antico ordinamento e le vecchie autorità tornarono senz'altro al loro posto.

---

<sup>12)</sup> Pieth F. pag. 321.

<sup>13)</sup> Favre A.: Droit public suisse, Cahier I pag. 32.