

## «Il Comune» di Eros Ratti

Da oltre quarant'anni, Eros Ratti è impiegato dello Stato. È stato funzionario fiscale a Locarno, poi Ispettore dei Comuni e, dal 1972, capo dell'Ispettorato dei Comuni.

È stato municipale di Vira Gambarogno, membro del Consiglio comunale, presidente dell'Ente turistico del Gambarogno, membro del Comitato organizzatore del Festival organistico di Magadino. Attualmente, è Giudice di pace del circolo del Gambarogno.

Spesso e volentieri si parla male dei funzionari statali accomunandoli tutti nel giudizio negativo sulla pubblica amministrazione che, da noi, è in parte eredità culturale e, in parte, frutto di singole esperienze negative magari anche minuscole.

Si tende, però, ad ignorare che il vero problema politico sta, piuttosto, in una pubblica amministrazione composta, perlomeno nei quadri dirigenti, da persone assolutamente capaci e preparate nella loro professione sicché di due cose l'una: o queste persone, questi funzionari, posseggono un marcato senso dello Stato e, pertanto, dei limiti della loro funzione, oppure diventano o possono diventare, tutti insieme, il quarto o il quinto potere dello Stato fino ad essere addirittura in concorrenza con quel potere esecutivo di cui la pubblica amministrazione dovrebbe essere il braccio operativo.

A me pare che analogo riflessione possa valere anche per gli enti locali. I Comuni più grossi possono, di fatto, venir amministrati dalla burocrazia locale; quelli minori e quelli più minuscoli arrischiano di diventare inoperanti proprio per il motivo inverso: la mancanza di strutture amministrative adeguate ai tempi e alle necessità operative attuali. È, infatti, innegabile che, dal 1960 ad oggi, la funzione dell'ente pubblico si è radicalmente trasformata.

La Confederazione è andata via via assumendosi nuovi compiti spostando così sensibilmente verso Berna l'asse del federalismo. I Cantoni sono intervenuti sempre di più nel sociale sottraendo alle comunità locali compiti propri oppure delegandone loro altri, taluni perfino impossibili da gestire a livello di singolo comune; penso, per esempio alla depurazione delle acque e ai servizi sanitari in genere. Il Cantone ha sì tentato di promuovere un discorso strutturale a livello di fusione di Comuni mediante una speciale legge intesa ad avviare e realizzare fusioni coordinate attraverso l'elargizione di speciali aiuti finanziari.

Fu un tentativo serio e ragionato che però fallì, nel 1978, dinanzi a verdetti popolari dei Comuni interessati in alcuni casi inequivocabili.

In questi stessi anni, vale a dire a partire dal 1960, si è assistito ad un progressivo disinteresse del cittadino verso la cosa pubblica. Ognuno di noi o la maggioranza di noi, ben pasciuti dagli effetti positivi del benessere cantonale finalmente raggiunto dopo anni di difficoltà, ha voluto facilmente delegare ad altri la soluzione dei problemi locali divenendo, però, nel medesimo tempo sempre più critico e diffidente nei confronti degli amministratori locali.

Per anni, noi cittadini ticinesi, abbiamo eletto rappresentanti nei pubblici consessi cantonali o locali per poi permetterci il lusso di criticarli acerbamente in pubblico e in privato disertando però vergognosamente le urne quando ci veniva chiesto di esprimere il nostro parere mediante le iniziative o i referendum.

Abbiamo così dimenticato che gli amministratori degli enti locali sono la truppa avanzata dello Stato rispetto ai cittadini. Il grido «Piove, Governo ladro...» arriva forse a Bellinzona, più difficilmente a Berna ma è ben presente nelle orecchie del sindaco o dei municipali che sorseggiano nel ristorante del paese.

In realtà, sindaco e municipali non possono fare quel discorso che vado io facendo. Non possono, loro, dire di essere, da anni, sommersi da leggi, leggine, decreti e ordinanze che sono pur tenuti ad applicare per lo più in un contesto personale puramente volontario e dilettantistico.

Il cittadino, poi, percepisce certo le limitazioni personali di qualsivoglia natura e magari le combatte senza neppure inquadrarle nel contesto di accresciuto benessere e di altri vantaggi pure innegabili.

Esiste, perciò, a livello di enti locali, una realtà effettiva: lo scollamento tra il cittadino e il proprio amministratore il che è grave se si pone mente al fatto che, proprio a livello locale, ognuno di noi dovrebbe poter manifestare concretamente il proprio essere soggetto politico.

Le votazioni popolari diventano, così, a livello locale, non tanto motivo di riflessione politica sull'oggetto posto in discussione quanto, piuttosto, l'occasione per sfogare disillusioni personali, rancori e vendette partitiche.

Persino la terminologia corrente ne risente. Si parla di «referendum *contro* la decisione del Consiglio comunale» confondendo l'istituto, tipico ed essenziale della nostra democrazia, con le motivazioni di coloro che chiedono la votazione popolare affinché l'insieme dei cittadini abbia a pronunciarsi su di un certo oggetto.



Di riflesso, i membri delle Autorità locali vedono nelle consultazioni popolari non già l'espressione di autentica democrazia diretta quanto una specie di voto di fiducia tanto più importante quanto più raramente interviene a livello di comunità locale. Tutti finiscono per dimenticare un dato essenziale della nostra democrazia: *la maggioranza ha sempre ragione anche quando è la minoranza del corpo elettorale e anche quando ha torto a parere della maggioranza e lo avrà agli occhi della storia.*

Sarebbe presuntuoso, da parte mia, venire a proporre soluzioni ad un problema che non è solo nostro ma di tutti i sistemi democratici.

Per noi ticinesi, oltretutto, l'approccio al problema è non solo contingente ma anche storico e culturale in quanto coinvolge la nostra concezione dello Stato e dell'ente pubblico in genere.

Eros Ratti offre con il suo libro una possibile soluzione.

Una soluzione interessante e, forse fondamentale: la conoscenza delle istituzioni di base, degli enti subordinati attraverso la minuta e capillare informazione che è premessa fondamentale per una migliore reciproca comprensione tra amministratori e amministrati.

Informazione, conoscenza delle istituzioni vuol dire, anche e soprattutto, trasparenza nell'attività amministrativa di ogni Municipio, di ogni Consiglio comunale, di ogni eletto a livello locale.

È banale dire che la credibilità delle istituzioni locali passa attraverso la trasparenza nell'attività amministrativa senza alcun preconcetto, senza riserva alcuna? È banale, ma non inutile dirlo!

Trasparente Ratti è sicuramente in questa prima parte di un'opera più voluminosa nella quale analizza il funzionamento del legislativo, i diritti e doveri dei cittadini, i beni comunali. Nel 1988, seguirà un secondo volume

dedicato al resto delle istituzioni comunali: il Municipio, il segretario comunale, i funzionari comunali, i conti comunali, ecc. Ratti è trasparente nella misura in cui mette a disposizione, completamente e senza riserva alcuna, le conoscenze, le esperienze, le riflessioni, gli insegnamenti acquisiti in oltre quarant'anni di pubblica funzione. È un fatto da evidenziare quel gesto di *generosità sociale* non comune da parte di chi molto ha saputo trarre dalla propria attività e ancora molto vuole dare delle sue conoscenze ed esperienze.

Questo primo volume di Ratti reca il titolo «Il Comune». Nella coscienza popolare, il comune è certo l'ente pubblico preminente. Tuttavia, la struttura di altri enti pubblici è basata sul comune e il loro funzionamento, esplicitamente o implicitamente, è riferito alla Legge organica comunale. Penso al Patriariato, alla Parrocchia, al consorzio di comuni.

L'opera di Ratti è giustamente definita *manuale* per quel marcato intento divulgativo che la caratterizza. In realtà, Ratti ha operato una scelta ben precisa. Ha scelto quale uditorio la gente comune: il cittadino, l'amministratore comunale. Si è messo nei panni di colui che può anche diventare amministratore del proprio comune, che comunque partecipa alla cosa pubblica e che può provare quell'impaccio provato da lui quando dicesse per la prima volta nella sua vita l'assemblea comunale di Caviano.

Ecco, allora, la preoccupazione di spiegare bene le cose, anche quelle apparentemente più ovvie. Ecco l'abbondante esemplificazione tratta dalla casistica; ecco gli schemi e i modelli ad uso e consumo degli addetti ai lavori.

Ripetizioni di concetti e di spiegazioni che si trovano qua e là non sono casuali ma ri-

spondono alla preoccupazione dell'autore di ribadire, a diversi livelli, ciò che gli sembra essere concretamente importante.

Dice bene l'on. Speziali nella prefazione quando parla di un Ratti che gli appare come un maturo maestro di scuola che di didattica se ne intende!

Il libro è però anche *commentario* poiché, riferendosi alla legge organica comunale, spiega il senso e la ragione di ogni istituto e di ciascuna norma con puntuali riferimenti di dottrina e, soprattutto, di giurisprudenza. L'istituto viene poi presentato anche nella sua evoluzione storica fin dalla legge del Franscini: il tutto per ribadire e sottolineare un altro concetto apparentemente ovvio: *la corretta manifestazione di volontà degli organi comunali esige il rispetto di determinate forme stabilite dalla legge.*

È un principio, questo, talvolta discusso in nome di una malcompresa forma di efficientismo che porta a considerare talune procedure quali inutili bizantinismi, giuridismi e causa di inutili perdite di tempo.

Il linguaggio di Ratti, l'esposizione non hanno certo il rigore logico del ragionamento giuridico. Anziché difetto, ciò è, a mio avviso, un pregio dell'opera.

Ratti non è giurista di formazione né giurista autodidatta come lo è, ad esempio, Adelio Scolari. Ratti mai ha preteso d'essere giurista come capita di vedere in qualcuno che crede di esserlo citando (male!) magari qualche detto latino.

Proprio per questo, il linguaggio di Ratti evita la trappola della settorialità che lo Scolari aveva pure saputo evitare nel suo Commentario della legge edilizia, per merito proprio della sua radice culturale popolare e della sua formazione non accademica.

Il linguaggio, il ragionamento sono, quindi, scelti in funzione del destinatario che non è il giurista, l'accademico bensì il cittadino qualunque che può anche diventare protagonista della storia del proprio comune.

Ho citato Adelio Scolari e non per caso. Poco più di dieci anni fa, partecipai a Lugano (con l'on. Martinelli!) alla presentazione del Commentario della legge edilizia.

Da Scolari a Ratti passando per Marco Bernasconi, Fausto Bottoli e qualche altro.

Chiedo a me giurista ticinese: che contributo hai dato alla conoscenza concreta delle nostre istituzioni cantonali? Più in generale, quale contributo hanno dato i non pochi validissimi giuristi che operano da noi eccettuati i docenti universitari e qualche Magistrato?

Ripeto: è una domanda che pongo prima di tutto a me stesso e che, in altra sede, potrebbe, forse, trovare una risposta non contingente né effimera.

L'attualità dell'opera di Ratti sta nell'essere aggiornata alla vigente Legge organica comunale entrata in vigore il 7 luglio 1987. Ratti ha fatto parte della commissione di studio, ha collaborato alla redazione del disegno di legge proposto da Consiglio di Stato,



Stemma di Losone.

è stato sempre ascoltato in sede di commissione del Gran Consiglio. Come dire che egli è uno dei migliori conoscitori di questa nuova legge.

Sarei tentato di dire che il volume è un *manuale di civica* se questo termine non fosse bandito ormai da tempo dal nostro vocabolario.

Voglio però dire, per sottolineare il carattere *popolare* dell'opera di Ratti, che essa può essere utilmente consultata:

- dal cittadino impegnato o che vuol esserlo;
- dall'amministratore locale, comunale, consortile, patriziale, parrocchiale;
- da avvocati e da giuristi, specialmente dai giovani purtroppo il più delle volte digiuni di conoscenze circa il nostro diritto pubblico;
- da docenti e studenti purché i programmi attuali ancora permettano loro di studiare e conoscere le nostre istituzioni di base.

Concludo con due citazioni tratte dal libro e che sento destinate a me prima di chiunque altro.

La prima è la conclusione della prefazione di Carlo Speziali:

«Il lavoro di Ratti contribuirà a far sì che i dottrinari, quelli che la sanno tutta ("prima di studiare sanno già quello che devono dire" - Einaudi -) s'ispirino alla modestia dell'operare e, così, soltanto con approfondita conoscenza di causa, sapranno con acume e saggezza "deliberare" anche nelle cose minute e quotidiane.»

La seconda è dello stesso Ratti e ben riassume tutta la personalità sua e lo spirito ispiratore del suo lavoro:

«A tutti . . . senza distinzione ricordo che occuparsi del proprio paese non è cosa da poco: vuol dire lavorare per gli altri più che per sé stesso; vuol dire lavorare per il futuro più che per il presente; vuol dire, soprattutto, avere a fondamento della vita il senso dello Stato.»

**Piergiorgio Mordasini**

NOTA

Testo della relazione tenuta il 14 ottobre 1987 in occasione della presentazione del libro «Il Comune» (vol. I), di Eros Ratti, edito dalla Tipografia Poncioni SA., Losone, 1987.

Disegno di Brunetto Ratti - La vecchia casa comunale di Caviano dove Eros Ratti ha votato per la prima volta.

